

Krónika

2017/2018-as tanév tavaszi féléve is tartalmasan telt az Óriás Nándor Szakkollégium tagjai számára. Számos új taggal bővültünk: az Elméleti-történeti tagozatba D. Horváth Vanessza, a Bűnügyi Tagozatba Iglódi Viktória és Rónai Veronika, a Civilisztika Tagozatba Nagy Bíborka Rebeka és Weich Lili, a Közjogi Tagozatba pedig Molnár Kata nyert felvételt.

A félév kezdete előtt tagjaink közül többen részt vettek a „PTE Road Show” elnevezésű rendezvényen, amelynek keretein belül segítettek a jogi kar népszerűsítésében.

A félév első programja a február 21-én megrendezett nyílt napunk volt, ahol folytattuk a már-már hagyománnyá vált „filmek és sorozatok jogász szemmel” sorozatot. A szakkollégisták „A Gyűrűk Ura” trilógiából készültek érdekes előadásokkal, Molnár Bálint Középfölde jogtörténetét vette górcső alá, Nezdei Mirabella pedig a Megye megtisztítása során elkövetett bűncselekményekről, valamint a Megye közzogi berendezkedéséről tartott előadást. Március 19-23. között Vilniusban, Litvániában került megrendezésre az „INSPIRED” oktatási program, amelynek keretein belül a hallgatók egy héten át előadásokat hallgathattak a migráció, a menekültügy, a szervezett bűnözés és a terrorizmus témaköréből, valamint volt lehetőségük a többi nemzet hallgatóival is együtt dolgozni. A Szakkollégiumból a programon, Benke Lúcia, Molnár Bálint, Nezdei Mirabella, Suhajda Máté és Szijártó István vettek részt. A programon részt vett hallgatóknak lehetőségük nyílt a programon elhangzott témákból merítve tanulmány írására angol nyelven.

Áprilisban a „Jogász-Közgazdász Tavaszi Fesztiválon” az ÓNSZ számos szakma programmal vett részt, minden tagozat külön programmal is készült. Az Elméleti-Történeti Tagozat a Római Jogi Tanszékkal közösen római jogi jogesetmegoldó versenyt, a Bűnügyi Tagozat bűnügyi kvízt, a Civilisztika Tagozat a Polgári Jogi Tanszék segítségével polgári jogi jogesetmegoldó versenyt és civilisztika-activityt szervezett, a Közjogi Tagozat pedig meghívta dr. Koltay Andrást, aki előadást tartott „Muzulmán fejkendők és európai szólásszabadság” címmel. Ezen a rendezvényen sem maradhatott el a megszokott esemény folytatása, a szakkollégium tagjai Harry Potter világának jogi kérdéseiben kalauzolták az érdeklődőket. Dr. Cseporán Zsoltól a Mágiaügyi Minisztérium felépítéséről és hatásköreiről hallhattunk, Nagy Bíborka Rebeka az egyes filbeli esetekben előforduló veszélyes üzemi felelősségről beszélt, Fuchs Vivien pedig az átokszórás büntetőjogi megítéléséről tartott előadást.

Április 9-10-én került megrendezésre a „XI. Nemzetközi és XVIII. Országos Interdiszciplináris Grastyán Konferencia”, ahol Szijártó István, Fuchs Vivien és Nezdei Mirabella tartottak előadást.

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 Bűnügyi Tagozat és a Törvényszék szervezésében „Fókuszban az új Be.” címmel kerekasztal-beszélgetés került megrendezésre.

Májusban Nezdei Mirabella és Szijártó István előadást tartottak Újvidéken, Szerbiában a Pécsi Tudományegyetem bemutatkozó programján.

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. Szijártó István második helyezést ért el a legfőbb ügyész által Kozma Sándor emlékére meghirdetett tudományos pályázaton büntetőjogi témakörben benyújtott pályázatával. Fuchs Vivien szintén pályázatot nyújtott be. Nagy Bíborka Rebeka, Fuchs Vivien, Rinfel Márton és Budai András is eredményesen szerepeltek a kari jogesetmegoldó versenyeken. A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem Jogi intézete által májusban szervezett polgári- és büntetőjogi jogesetmegoldó versenyen Fuchs Vivien és Budai András a büntetőjogi csapat tagjaként, Benke Lúcia és Udvardy Péter pedig a polgári jogi csapat tagjaként egyaránt a második helyet szerezték meg.

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

Az ittasság büntetőjogi megítélése a kormányzósértés tükrében

I. Bevezető

Ittasság és kormányzósértés. Ezen szavakat olvasván óhatatlanul eszünkbe jut *Jaroslav Hasek*: Svejek, egy derék katona kalandjai a világháborúban c. regénye. Való igaz, abban felségsértésről van szó, de ki ne emlékezne arra a jelenetre, amikor Bretschneider úr, az államrendőrség civil ruhás detektívje, Svejek zagyvaságai után Palivec urat is letartóztatja, amiért megemlítette, hogy a falon korábban császár öfelségéről elhelyezett képet leszarták a legyek.

E tanulmány az ittasság büntetőjogi értékelését törekszik vizsgálni, a Horthy-korszakból merített jogesetek bemutatásán keresztül. A korszakban hatályos Csemegi-kódex külön nem rendelkezett az ittas állapotról, csupán a beszámíthatóság vizsgálata körében értékelte. Egzakt szabályozás hiányában, felmerülhet a kérdés, hogy az ittas állapot, illetve annak különböző fokozati mikor minősültek (vagy minősülhettek) beszámítást kizáró oknak? Mennyire volt egységes, következetes a bírói gyakorlat a részegség megítélésével kapcsolatban? A kérdésekre a választ kutatásom eredményei tükrében igyekszem megválaszolni, aminek tárgyát a kormányzósértés képezi.

II. A Törvényi szabályozás

II. 1. Az ittassággal kapcsolatos rendelkezések

Mindenekelőtt a bevezetőben is említett 1878. évi V. törvénycikket (Csemegi-kódex) kell megvizsgálni. Az ide vonatkozó törvényi szabályozás a következő: „Nem számítható be a cselekmény annak, aki azt öntudatlan állapotban követte el, vagy kinek elmetehetsége meg volt zavarva, és emiatt akaratának szabad elhatározási képességével nem bírt”.¹ A szöveg értelmezése kétségkívül arra utal (mivel az ittasságra nem volt külön szabályozás), hogy a részegség is büntethetőséget kizáró ok. Arra, hogy a részegség különböző fokozatai miként értékelhetőek, szabályozást nem találunk, ami arra enged következtetni, hogy ez kizárólag hatósági mérlegelés függvénye.

Megjegyzendő, hogy a kor kiváló büntetőjogásza, Angyal Pál utal arra, hogy az ittasság külön szabályozást kíván, mert lényegesen különbözik a többi beszámítást kizáró vagy

¹ 1878. évi V. törvénycikk 76. §

korlátozó októl, mivel elkerülhető. Az 1879. évi XL. törvénycikk (a kihágási büntetőtörvény) rendelkezett a botrányos részegségről, mint önálló törvényi tényállásról, ami már a nyilvános helyen botrányt okozó ittas állapotban való megjelenéssel megvalósult,² ez az eset azonban a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartozott.

II. 2. A kormányzó büntetőjogi védelme

A háborús és forradalmi összeomlás után kivételes korszak köszöntött be hazánk történelmében: a király nélküli királyság, ami használható akár államforma-meghatározásként is. A közjogi rend alapjait 1920 januárjában lezajló választások eredményeképpen összeült Nemzetgyűlés határozta meg, illetve 1920. március 1-jén Horthy Miklóst Magyarország kormányzójává választotta.³ Az alkotmányosság szempontjából felmerülő kérdések megválaszolása, valamint a kormányzó jogkörének részletes bemutatása nem célja ennek a tanulmánynak, a továbbiakban mindössze a kormányzó büntetőjogi védelme kerül bemutatásra.

A kormányzósértés megvalósulásának alapjául szolgáló törvényi rendelkezések a következők:

1. A kormányzó személye sérthetetlen és ugyanolyan büntetőjogi védelemben részesül, mint törvényeink szerint a király.⁴

2. Aki a király ellen sértést követ el, vagy a király tényeit sértő módon bírálja, vétség miatt két évig terjedhető fogházzal, a politikai jogok gyakorlatának felfüggesztésével és hivatalvesztéssel büntetendő.⁵

Jól látszik tehát, hogy az 1920. évi I. törvénycikk egy utaló szabály segítségével oldotta meg a szabályozást. Érdekesség továbbá, hogy az 1913. évi XXXIV. törvénycikk ide vonatkozó rendelkezése pedig a 1878. évi V. törvénycikk 140. § (1) helyébe lépett.⁶

III. A kormányzósértés joggyakorlata

Kutatásomhoz a Baranya Megyei Nemzeti Levéltár joganyagát használtam fel, azon belül pedig a Pécsi Királyi Főügyészségi iratok alapján dolgoztam. Az 1922-1944 közötti időszakban számos jogesetet találtam a kormányzósértéssel kapcsolatban, amelyekben az esetek nagy részénél felmerül az ittasság kérdése is. A terjedelemmel kapcsolatos kritériumok, illetve az

² Balogh Ágnes – Tóth Mihály (szerk.): Magyar büntetőjog, Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2010. 152-153. o.

³ Takács Péter: A király nélküli királyság. Jogtörténeti Szemle 2017/3. sz. 82. o.

⁴ 1920. évi I. törvénycikk 14. §

⁵ 1913. évi XXXIV. törvénycikk 2. § (1)

⁶ 1878. évi V. törvénycikk 140. § (1): „Aki a király ellen sértést követ el: vétség miatt két évig terjedhető fogházzal és hivatalvesztéssel büntetendő”.

ügyek közti gyakori hasonlóságok miatt ezek közül csak néhányat ismertetek. Az iratok bizonyos esetekben tartalmaznak obszcén, nem tudományos munkába illő kifejezéseket is, azonban úgy gondolom, hogy a tanulmány hitelessége szempontjából elengedhetetlen ezek közzététele.

III. 1. Az ittasság, mint büntethetőséget kizáró ok

Paulovics László, Kiskőrösön lakó hentesmester ellen a következő miatt indult nyomozás kormányzósértés vétsége, becsületsértés vétsége, illetve hatóság elleni kihágás miatt:

1934. március 14-én ittas állapotban megjelent a bajai pályaudvaron, ahol a Dombóvár felé tartó vonatszerelvényre szállt. Ujvári Lajos rendőr főtörzsőrmester észlelte, hogy Paulovics, aki Kiskőrösre váltott jegyet, tévedésből az ellenkező irányba induló vonatra szállt fel, és jóindulatúan figyelmeztette őt erre. Az ittas állapotban lévő terhelt erre a következőképpen reagált: „ki vagy te senki, szaros.” Ezek után Ujvári Lajos a személyi adatainak bemondását kérte tőle, amit megtagadott a következő szavak kíséretében: „neked igazoljam magam, neked te senki, te is senki vagy, a főbíró is senki, a Gömbös is senki, még a Horthy is az, senkik vagytok mindnyájan, majd megtanítatlak, mert már holnap nem leszel rendőr, leszereltetlek.”

A terhelt a kihallgatáson azzal védekezett, hogy ittassága miatt a cselekményeire és kijelentéseire egyáltalán nem emlékszik. Előadta, hogy munkakönyve másolatának kiállítása végett Kiskőrösről Bajára utazott, ahol több kocsmába is betért bort, illetve rumot fogyasztani. Ujvári Lajos, Füller Izidor, Vuits Mátyás MÁV főtiszt, Paor István MÁV kalauz tanúvallomásaikkal megerősítették, hogy a Paulovics a bűncselekmények elkövetésekor erősen ittas állapotban volt. Ezek alapján az ügyészség megállapította, hogy a terhelt az elkövetéskor nem volt beszámítható állapotban, nem ismerte fel szavainak sértő tartalmát, így bűncselekmény hiánya miatt a nyomozást megszüntette⁷ kormányzósértés, becsületsértés, hatóság elleni kihágás tárgyában, azonban a továbbra is fennforogni látszó botrányos részegség ügyében a nyomozási iratokat továbbította a magyar királyi rendőrség bajai kapitányságához.⁸

⁷ A nyomozás megszüntetésének lehetőségéről a korszakban hatályos 1896. évi XXX. törvénycikk a bűnvádi perrendtartásról (továbbiakban: Bp.) 101. §-a rendelkezik: A nyomozás megszüntetendő, ha:

1. bűncselekmény nem forog fenn;
2. az eljárás folytatásához szükséges felhatalmazás vagy kívánat hiányzik, vagy a magánindítványra jogosult indítványt nem tett vagy azt visszavonta;
3. a további eljárástól bizonyítékok hiánya vagy azok megszerzésének rendkívüli nehézsége miatt eredmény nem várható

⁸ Baranya Megyei Levéltár, Pécs, VII. 51, Pécsi Királyi Főügyészség (továbbiakban: Levéltár), 1934. IV. 5.

Magyar Adolf földműves foglalkozású, babócsai lakos ellen az alábbiak miatt indult nyomozás: Babócsa községben 1933. június 12-én a Nemzeti Egység Pártja gyűlést tartott. A gyűlés meghallgatása végett Csovellyák Ferencz bolhói lakos is bement Babócsára több társával együtt. Délután öt-hat óra között Gergulás István babócsai lakos háza előtt beszélgettek, ahol jelen volt Magyar Adolf is. A beszélgetés tárgyát a képviselők, illetve a Nemzeti Egység Pártjának babócsai szervezkedése képezte. Gergulás ezzel kapcsolatban azt mondta: „aki nem gömbölyödik vitéz Gömbös zászlója alá, azt majd kigömbölyítik az országból.” Erre Csevellyák így reagált: „lóf... Gömbösnek a valagába”. E kijelentés után Csevellyák Magyar Adolfhoz fordult: „ugye te is be voltál szarva, amikor az esküt tetted?” Majd politikai dolgokról vitatkoztak tovább, míg egyszer a vita hevében a terhelt a következőt mondta: „nem esküszök én senkinek, csak a jóistennek, hamisan meg pláne nem, [...] le van szarva az egész Horthy Miklós is.”

Magyar Adolf előadta, hogy állítólagos kijelentéseit megelőzően egész napot át italozott, illetve Csevellyákkal folytatott vitatkozás közben indulatba jött, ezért kijelentéseire nem emlékszik. A nyomozás során kihallgatott tanúk, nevezetesen Bognár István, Gergulás István, Vidák Miklós vallották, hogy a gyanúsított a nyilatkozata idejében erősen ittas volt, annyira, hogy megítélésük szerint nyilatkozatának értelmét felfogni, sértő tartalmát megítélni nem volt képes. Skergula Kálmán babócsai lakos a tanúvallomása szerint Magyar Adolf a vásártéren felállított sátrában, ahol ő bort mért, egész nap ivott. Vallotta, hogy délutánig kb. 3-4 liter bort ivott, és annyira ittas állapotba került, hogy őt a sátrából eltávolította. A tanúk eme vallomásai alapján azt állapította meg az ügyészség, hogy a gyanúsított öntudatát az elfogyasztott nagy mennyiségű szeszes ital elhomályosította, annyira, hogy akaratának többé nem volt ura, így bűncselekmény hiányában megszüntette a nyomozást.⁹

Mink András ügye¹⁰ még érdekesebb:

Az 56 éves, földműves foglalkozású, semmegyegresi lakost azért vádolták meg kormányzósértéssel, mert 1933. február 27-én Szeresád nevű községben, Ladiszlai István kocsmájában egy politika vita közben a „le van szarva Horthy” kifejezés hagyta el a száját. Az eset több szempontból is figyelemre méltó. Egyrészt a kocsmában, ahol 20-30 ember jelen volt, állítólag Mink kijelentésére többen ezt kiabálták: „igaza van Mink Andrásnak, akinek nem tetszik, ne hallgassa, de úgy van.” Így szintén kormányzósértés gyanújával indult nyomozás Mink Sebestyén és Lichtenberger József szeresádi lakosok ellen. A terheltek tagadták, hogy a fent említett kijelentést tették, illetve a nyomozás során kihallgatott Lichtenberger István tanú

⁹ Levéltár, 1933. IV. 5.

¹⁰ Uo.

azt vallotta, hogy ő ugyan hallotta a közbeszólást a tömegből, de hogy kiktől származott, azt már nem tudta megmondani. Az ügyészség Mink Sebestyén és Lichtenberger József ügyében a nyomozást megszüntette azzal a hivatkozással, hogy a további eljárástól bizonyítékok hiánya vagy azok megszerzésének rendkívüli nehézsége miatt eredmény nem várható.

Mink András a nyomozás során a cselekményét beismerte, azonban azzal védekezett, hogy ittas állapotban volt és felindult állapotban tette meg kijelentését. Albrecht József és Májer Gábor tanúk vallomása alapján bizonyítható volt, hogy a terhelt valóban megtette az általa is elismert kijelentést. Az ittassággal kapcsolatban a nyomozás során azt vallották, hogy Mink András a cselekménye tanúsításakor valóban ittas volt ugyan, de az állapota nem volt olyan fokú, hogy akaratának szabad elhatározását kizárta volna volna. Ezek alapján az ügy a Pécsi Királyi Törvényszékhez került.¹¹ A bíróságon azonban sem Albrecht sem Májer nem bizonyította a vádbeli kijelentést, ellenben a vádlotnál fennálló nagyfokú ittasságot, illetve teljes részegséget igazolt mindkét tanú. Erre tekintettel a bíróság Mink Andrást öntudatlan állapotra (teljes részegség), mint beszámítást kizáró okra tekintettel a vád és következményei alól jogerősen felmentette.

III. 2. Marasztaló ítéletek

Prauda Sándor ügyében¹² a következő történt:

Dunaszekcső községhez tartozó Dunaszekcső-szigeten 1933. június 18-án Szemelácz Ferenc kocsmájában Lévai Sándor, Szem Boldizsár, és Bari József borozás közben politikáról beszélgetett. A terhelt a szomszédos asztalnál foglalt helyet. Hallgatván a másik asztalnál folyó beszélgetést, közbeszólt azzal, hogy ő nagy politikus, és: „szarik a Horthy és Gömbösnek, de bele a szájába és a tányérjába. Horthy csak főhadnagy volt, összetoborozta az embereket,

¹¹ A hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság a dolgozatban szereplő összes ügyben a Pécsi Királyi Törvényszék a Bp. 14-16. §, valamint a 1913. évi XXXIV. törvénycikk. 4. § (1) értelmében: Bp. 14. § A büntető bíróságok hatáskörét külön törvény határozza meg.

15. § Hatáskörét és illetékességét a bíróság hivatalból vizsgálja.

16. § Bünvádi eljárásra rendszerint az a bíróság illetékes, a melynek területén a bűncselekmény elkövetve volt, habár az eredmény máshol következett is be. Ha a bűncselekmény több bíróság területén, vagy több bíróság területének határán volt elkövetve, vagy bizonytalan, hogy melyik bíróság területén volt elkövetve: akkor e bíróságok közül az lesz illetékes, a melyik a másikat megelőzte. Megelőzés akkor forog fenn, ha az illető ügyben egyik bíróság a másiknál korábban hozott valamely határozatot vagy tett valamely intézkedést. Ha az elkövetés helye még a vádirat benyújtása előtt bizonyossá vált: az eljárás az elkövetés helye szerint illetékes bíróságnál folytatandó.

1913. évi XXXIV. törvénycikk. 4. § (1): Az 1878. V. törvénycikk. 173. §-ában, valamint a jelen törvény 2. és 3. §-ában meghatározott cselekmény, akár nyomtatvány útján, akár más módon követték el, a kir. ítélőtáblák székhelyén működő kir. törvényszékeknek, Budapesten a budapesti kir. büntetőtörvényszéknek hatáskörébe tartozik.

¹² Levéltár, 1933. IV. 5.

behízelegte magát, így került oda ahol van, pedig kár érte, mert tönkre tette az országot, népet, és ezért most Gömbös nullást (lisztet) eszünk.”

A terhelt a nyomozás során azzal védekezett, hogy az állítólag tett nyilatkozatai idején részeg volt, így azokra visszaemlékezni nem tud. A terhelt védekezésével szemben a tanúk előadásai alapján bizonyítható volt, hogy ugyan ittas volt, de ez az állapota a szabad akaratelhatározás képességét nem szüntette meg, így beszámítást kizáró nem forog fent. A Pécsi Királyi Törvényszék 1933. december 7-én a tanúvallomások alapján megállapította a bűnösségét kormányzósértés vétségében, illetve feltűnően durva becsületsértés vétségében,¹³ ezért egy hónapi fogházra és egy évi hivatalvesztésre és politikai jogainak gyakorlásának felfüggesztésére ítélte jogerősen.

Stocker Mátyás, 46 éves, vokányi lakos, földműves ellen a következők miatt indult eljárás kormányzósértés tárgyában:

Stocker 1941. február 3-át Romeisz Kristóf vokányi lakossal a szőlőben töltötte. Este hazafele menet betértek a vokányi Pfund kocsmába. A terhelt a kocsmába belépve elkiáltotta magát: „Heil Hitler”. Romeisz ezek után azt a kérdést intézte hozzá, hogy ki az a Hitler, amit az a válasz követett, hogy hát az ő vezére. Romeisz erre azt mondta, hogy az ő vezére Horthy, mire a terhelt azt válaszolta: „le van szarva”. A történetek után Stocker azzal védekezett, hogy a kocsmában már teljesen részeg volt, arra sem emlékszik, hogy került haza. A terhelt védekezésével szemben Romeisz Kristóf, Pfund György, Botz Gergely, Botz Gergelyné és Botz Mária egybehangzóan azt vallották, hogy a fenti kijelentést valóban megtette, és valóban részeg ember benyomását keltette ugyan, de saját lábán ment ki a kocsmából, nem dülöngélt részeg ember módjára. A tanúvallomások alapján a bíróság megállapította, hogy a terhelt ugyan részeg volt, de nem állt fent az ittasságnak az a magas foka, ami a beszámítási képességet megszüntetné, ezért Stocker Mátyást 100 pengő pénzbüntetésre, mint főbüntetésre, továbbá 1 évi hivatalvesztésre és politikai jogai ugyanily tartamú felfüggesztésére, mint mellékbüntetésre

¹³ 1914. évi XLI. törvénycikk a becsület védelméről (továbbiakban: Bv.) 2. §: Aki más ellen becstelenítő, lealacsonyító vagy megszégyenítő kifejezést használ, vagy pedig ily cselekményt követ el, - amennyiben az 1. § esete nem forog fenn, - a becsületsértés vétségét követi el. Az első szakasz a rágalmazás tényállását foglalja magában. Megjegyzendő, hogy a rágalmazás és becsület esetén néhány kivételtől eltekintve magánindítvány alapján indították meg az eljárást. Külön érdekesség, hogy a magyar kir. miniszter ellen történő elkövetés a kivételek csoportjába tartozott, azonban jelen esetben mégis magánindítványra indult, amit az ügyészség a következőképpen indokolt: a gyanúsított kijelentésének a jelenlegi miniszterelnök úrra vonatkozó része – minthogy ezekben – a miniszterelnök úr hivatásának gyakorlása vonatkozó olyan tényállítás nem foglaltatik, amely valóság esetében bűnvádi vagy fegyelmi eljárás megindításának oka lehetne [...] e bűncselekmény miatt a Bv. 6. § (1) értelmében magánindítvány alapján van helye bűnvádi eljárásnak.

ítélte. A közvád képviselőjében eljáró ügyész, továbbá a vádlott és a védője az ítéletet tudomásul vette, így az jogerőre emelkedett.¹⁴

Egy ehhez nagyon hasonló jogesetben¹⁵ a következő történt:

Müller Pétert, 39 éves, átai lakosú napszámost azért vádolták meg kormányzósértés vétségével, illetve a magyar állam és a magyar nemzet becsülése ellen irányuló vétség¹⁶ miatt, mert:

1941. február 14-én Németpalkonyán a községi kocsmában vitéz Jávorka József, Oberitter József és Erl János tanúk jelenlétében a következő kijelentést tette: „Horthy Miklós nekem semmi, az egy kis ember” – közben a kezével ezt mutatta is – „az is csak úgy kapja a kenyeret, ha mi adunk neki, nekünk Hitler parancsol, az a mi vezérünk és már az is dirigál itt”. Majd mikor ez ellen Jávorka felszólalt, így folytatta: „én a csendőröktől sem félek, mert azok is félnek Hitlertől, nekünk csak Hitler parancsol”. További figyelmeztetés után pedig azt hangoztatta, hogy: „Horthy nem épített országot, nem csinált az itt semmit és semmi jót, ami van is itt azt Hitler csinálta, mert ahogyan az intézkedik, úgy van, és úgy is kell lennie”.

Müller védekezésül azt hozta fel, hogy ő a vádbeli alkalommal teljesen részeg volt, így arra egyáltalán nem emlékszik. A kihallgatott tanúk (Jávorka, Oberitter, Erl) azonban a gyanúsított védekezését nem igazolták, egyedül a terhelt fia, ifjú Müller Péter vallotta, hogy az apja a fent említett alkalommal teljesen ittas volt. A tanúvallomások alapján a hatóság megállapította, hogy beszámítást kizáró ok nem forog fent. Ezek alapján terheltet a törvényszék bűnösnek találta kormányzósértés vétségében, illetve a magyar állam és a magyar nemzet megbecsülése ellen irányuló vétségben, ezért 3 hónap fogházra, mint fő-, továbbá 3 évi hivatalvesztésre és politika jogai ugyanily tartamú felfüggesztésére, mint mellékbüntetésre ítélte jogerősen.

IV. Következtetések

A bemutatott jogeseteken keresztül egyértelműen megállapítható, hogy a részegség csak akkor minősült büntethetőséget megszüntető oknak, ha a szabad akaratelhatározás képességét teljesen megszüntette. A jelenleg hatályos szabályozással ellentétben nem volt különbség a tipikus, illetve a patológiás részegségi formák között, mindössze annak tisztázására volt csak szükség, hogy a gyanúsított teljesen öntudatlan állapotban volt-e a cselekmény elkövetésekor vagy sem.

¹⁴ Levéltár, 1941. IV. 5.

¹⁵ Uo.

¹⁶ 1921. évi III. törvénycikk az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről 7. §: Aki olyan valótlan tényt állít vagy terjeszt, amely alkalmas arra, hogy a magyar állam vagy a magyar nemzet megbecsülését csorbítsa vagy hitelét sértse, vétséget követ el és öt évig terjedhető fogházzal büntetendő.

Ezt megállapítani, illetve megcáfolni csak a jelenlévő tanúvallomások alapján lehetett, ugyanis az elkövetés helyére tekintettel, természetes volt, hogy a terhelték részegsége hivatkoztak büntethetőség kizárása érdekében. Azoknál az eseteknél, ahol egyértelmű volt a teljes részegség, az ügy már a bíróságig se jutott el, hanem nyomozás megszüntetésére került sor. Mink András ügyében pedig arra találunk példát, mikor a nyomozás során a tanúk azt vallották, hogy nem állt fent öntudatlan állapot, azonban a bíróságon ezzel már ellentétes álláspontot képviseltek, így született jogerős felmentő ítélet. Végeredményben kijelenthető, hogy az ügyek kimenetele teljes mértékben a tanúvallomások függvénye volt, amit sok esetben befolyásolhatott az ismeretség, bosszú, illetve egyéb emberi emóciók.

Az ún. „helyben járás” dilemmái – munkáltatói felelősségi kérdések a közalkalmazottak téves besorolásának témaköréből

I. Bevezető

A közalkalmazottak kinevezése során sok esetben történik a munkáltató részéről tévedés a besorolás tekintetében. Az esetek döntő többségében a hibát azonnal, vagy a kinevezéstől számított rövid idő belül a munkáltató korrigálja a közalkalmazott kinevezésében és megszünteti ezáltal a jogellenes állapotot. A tanulmány fő kérdése, hogy melyek azok az okok illetve meg nem tartott jogszabályi rendelkezések, alapelvek, amelyek nem vagy téves ismeretével előfordul a hibás besorolás. Kétségtelen tény, hogy mindkét fél közös együttműködése és az esetleges vitás kérdések esetén bevonásra kerülő munkajogi szakjogász véleményével hatékonyabban orvosolhatóak illetve megelőzhetőek lennének a közalkalmazotti téves besorolások.

Ahogy Horváth tanulmányában¹ is kifejti, az egyetemi munkajogi szigorlat alatt a hallgató a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Kjt.) és a régi Ktv². illetményrendszerének bemutatását húzva „közalkalmazotti rendszerre utalva elmondja a köztisztviselőkre hatályos szabályokat, és fordítva.” Mindennek következtetéseként tömören levonja a következtetést: téveszteni márpedig könnyű. Természetesen jelen tanulmány kifejezetten a közalkalmazottak téves besorolását kívánja ismertetni, azonban mindenképpen érdemes megemlíteni, hogy nem egyedi eset a fenti „tévesztés”. A közalkalmazottak illetményrendszerét, habár az jogszabályi szinten strict szabályozottsággal bír³, sok esetben

¹ Horváth István: Befagyasztott ambivalenciák. A közalkalmazotti és a köztisztviselői illetményrendszer szabályozási ellentmondásai, Magyar Jog, 2009/12. sz. 759. o.

² A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény

³ Speciális szabályok vonatkoznak a szintén közalkalmazottként foglalkoztatott személyekre, akik esetében sajátos végrehajtási rendelettel történik a besorolás szerinti illetmény megállapítása. Ilyen például a pedagógus életpályamodell, amely tekintetében az illetményrendszer a nemzeti köznevelési törvényről szóló 2011. évi CXCV. törvény és egy külön végrehajtási rendelet a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet, továbbá a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet; a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a művészeti, a közművelődési és a közgyűjteményi területen foglalkoztatott közalkalmazottak jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezéséről szóló 150/1992. (XI. 20.) Korm. rendelet; a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény felsőoktatásban való végrehajtásáról és a felsőoktatási intézményben való foglalkoztatás egyes kérdéseiről szóló 395/2015. (XII. 12.) Korm. rendelet; a közalkalmazottak jogállásáról szóló

vagy a véletlen folytán, esetlegesen szándékosan értelmezik sajátosan a közalkalmazotti besorolása során. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a sokszor előforduló tévedések – mind közalkalmazotti, mind munkáltatói oldalon - nem feltétlenül a közalkalmazott előző jogviszonyai ismeretének hiányára vagy nem megállapíthatóságára vezethetők vissza, hanem inkább a Kjt. megfelelő ismeretének hiányára. Felmerül a kérdés, hogyan lesz egy közalkalmazottból úgynevezett „helyben járó”, mit is rejt ez a fogalom pontosan és hol érhető tetten a munkáltató felelőssége mindezért?

A közalkalmazotti jogállás kialakulásának jogtörténeti áttekintésétől jelen publikáció, tekintettel a téma specifikus jellegére, eltekint. Mindamellet jelen tanulmány olvasójának figyelmébe ajánlja ennek történetével foglalkozó jogtudósok álláspontjait, kutatásait és téziseit.⁴

II. Az általános magatartási elvek érvényesülésének jelentősége

A Kjt. külön alapelveként nem említi a jóhiszeműség és tisztesség elvét, helyette a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.) szabályaira hivatkozik⁵, amelyek értelmében „a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség

1992. évi XXXIII. törvénynek a Magyar Tudományos Akadémia irányítása alá tartozó költségvetési szerveknél, illetve más kutató- és kutatást kiegészítő intézeteknél történő végrehajtásáról szóló 84/2011. (V. 26.) Korm. rendelet, stb.

⁴ *Gyarmati György*: A közalkalmazottak politikai megítélésének változása Magyarországon 1945-1946-ban, Századok, 2.sz., 1985. 518-556. o.; *Prugberger Tamás*: A széttagolt magyar közszolgálati jogi szabályozás egységesítésének kérdése a nyugat-európai megoldások tükrében, In: Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio juridica et politica. Tomus 28., 2010., 437-461. o.; *Tátné Molnár Erika*: A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény a gyakorlatban; Könyvmolyképző, Szeged 2010.

⁵ Számos rendelkezést alkalmaz a Kjt. az Mt. alapján, illetve arra való hivatkozással, amelyet a jogalkotó akként oldott fel, hogy a Kjt. 2.§ (3) bekezdésében, hogy a közalkalmazotti jogviszonyra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) szabályait az e törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése értelmében, amennyiben e törvény közalkalmazotti jogviszonyra vonatkozó szabályt említ, a Kjt. 2. § (1)-(3) bekezdésben foglaltakat kell érteni. Negatív taxációként határozza meg azon Mt. rendelkezések körét, amelyek nem alkalmazhatók a Kjt. tekintetében:

Kjt. 3. § (1) A közalkalmazotti jogviszony tekintetében az Mt. Általános rendelkezései (Első Rész) közül

a) a 12. § (3) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a munkaerő-piaci viszonyokat nem kell figyelembe venni, valamint a 13. § nem alkalmazható,

b) a 10. § (2) bekezdését azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy a közalkalmazott neve és beosztása - a nemzetbiztonsági szolgálatok által foglalkoztatott közalkalmazottakat kivéve - közérdekű adatnak minősül, azt bárki megismerheti.

(2) Az Mt. 198-207. §, 213. §-a és 228. §-a a közalkalmazotti jogviszony tekintetében nem alkalmazható. Az Mt. 208-211. §-a csak a 22/B. § szerinti magasabb vezetőre alkalmazható.

(3) Munkaerő-kölcsönzés vagy iskolaszövetkezeti tagság keretében munkavállaló a munkáltató alaptevékenysége körében nem foglalkoztatható, kivéve, ha az alaptevékenység szerinti feladat ellátása más módon nem biztosítható. E bekezdés alkalmazásában akkor nem biztosítható más módon az alaptevékenység szerinti feladat ellátása, ha a munkakör haladéktalan betöltése a tevékenység folyamatos ellátásának biztonságos megszervezéséhez elengedhetetlenül szükséges, és az ehhez szükséges személyi feltételek más munkaszervezési eszközökkel nem biztosíthatók.

és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni, továbbá kölcsönösen együtt kell működni, és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti. A jóhiszeműség és tisztesség követelményét sérti az is, akinek joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik fél okkal bízhatott.”⁶ A jóhiszeműség és tisztesség követelménye mutat tükröt annak a társadalmi elvárásnak, hogy a felek munkajogi kapcsolatát – ez esetben a közalkalmazott és munkáltatója közötti jogviszonyt- kölcsönös együttműködés jellemezze. Ahogy a korábbi Legfelsőbb Bíróság fogalmaz: „a munkavállaló (jelen esetben a közalkalmazott) köteles a munkaviszonya fennállása alatt a munkáltatójával, a munkáltatói jogkört gyakorló vezetőkkel és a munkatársaival a jóhiszeműség és a tisztesség általános elve szem előtt tartásával együttműködni”⁷. A jóhiszeműség és tisztesség elve egyebekben megegyezik és megfelel a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (továbbiakban: Ptk.) 1:3.§ (1) bekezdésben rögzített feltételeknek.⁸

A közalkalmazott és munkáltatója közötti kapcsolatban a már említett kölcsönös együttműködés is fontos szerepet játszik. Miholics tanulmányában kifejti, hogy ez a fajta kölcsönös együttműködés különösen igaz és nélkülözhetetlen a munkajogi (jelen esetben a közalkalmazotti) jogviszonyokban a felek kapcsolatára.⁹ Erre tekintettel a korábbi Legfelsőbb Bíróság elvi határozatában kimondta, hogy „a munkaviszonyban (közalkalmazotti jogviszonyban) álló felek szoros kapcsolatára és az őket egymással szemben terhelő együttműködési kötelezettségekre tekintettel az egyik fél a másik fél olyan jogérvényesítése ellen kifogással élhet, amely az eset körülményeire tekintettel a jóhiszeműség és a tisztesség követelményébe ütközik. E követelmény értelmében, a törvény alapján a munkaviszonyban (közalkalmazotti jogviszonyban) álló felektől megkívánható, hogy az egyik fél jogával a másik fél érdekeit figyelembe véve úgy éljen, hogy azzal annak indokolatlanul hátrányt ne okozzon és evégett különösen az eset körülményei szerint indokolt tájékoztatást a másik félnek megadja, illetve a saját korábbi magatartásával való szembekerülést mellőzze. Az ennek meg nem felelő joggyakorlás meg nem engedett és a törvény védelmében nem részesül”.¹⁰

⁶ Mt. 6.§(2) bekezdése

⁷ BH 1999.573

⁸ Ptk. 1:3.§ [A jóhiszeműség és tisztesség elve]

(1) A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően kötelesek eljárni.

⁹ Miholics Tivadar: Általános magatartási követelmények a munkaviszonyban, Magyar Jog, 2015/4., 247. o.

¹⁰ EH 1999.41.

III. Egyenlő bánásmód követelménye

Munkáltatói oldalról felvetődhet annak a kérdéskörnek a vizsgálata is, hogy az általános magatartási elvek megtartása mellett hogyan érvényesül és valósul meg az egyenlő bánásmód követelményének érvényre juttatása. Az egyenlő bánásmód követelményét a közalkalmazotti jogviszonnyal összefüggésben az Mt. szabályozza¹¹, melyet a munkáltatónak szintén be kell tartani, különösen a munkabérek tekintetében. A követelmény részletes szabályait az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (továbbiakban: Ebktv.) deklarálja.¹² „Tilos az egyenlő, illetve egyenlő értékűnek elismert munka díjazása során a munkavállalók közötti megkülönböztetés (egyenlő munkáért egyenlő bér elve). Ezen elv érvényesülése érdekében szükséges az egyenlő értékűnek elismert munkavégzés ismérveinek meghatározása. Teljeskörű felsorolása ezeknek az ismérveknek azonban nem lehetséges. Mindig csak az adott eset összes körülményeinek gondos összevetése alapján lehet megítélni, hogy egyenlő, illetve egyenlő értékűnek elismert munkavégzésről van-e szó.”¹³ Az egyenlő bér tisztázásának kérdésében számos korábbi Legfelsőbb Bírósági ítélet és elvihatózat született. 2003-ban született elvi határozatában kifejtette, hogy a besorolási feltételekben jelentkező különbség (pl. iskolai végzettség) azonos munka esetén is eltérő besorolásra, díjazásra ad alapot.¹⁴ Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének mentén 2010-ben született elvi határozata alapján annak fontosságát vizsgálta, hogy ezen követelmény megtartása vizsgálatkor az egyenlő helyzetben lévők meghatározása szükségképpen felmerül. Ebből a szempontból döntő jelentőséggel bíró körülmény, ha a munkáltató országos működésű gazdasági társaság, amelynek nagyszámú munkavégzési helyén számos azonos munkakörű munkavállaló dolgozik, akikre egységes szabályozást alkalmaznak mind a munkaköri feltételek, mind a munkaköri bérbesorolás tekintetében. Ezért a perbeli jogkérdés nem eldönthető csupán az egyik munkavégzési hely három azonos munkakörű munkavállalója bérének összehasonlításával, hanem vizsgálandó (az azonos körülmények és szabályozás miatt)

¹¹ Mt. 12. §

¹² A speciális törvényi háttér mellett mind a korábbi Alkotmány 70.§-a, mind a jelenleg hatályos Alaptörvény Alaptörvény II. és XV. cikke *per definitionem* határozza meg az egyenlő bánásmód követelményének alkotmányjogi megfogalmazását. Erre tekintettel a hivatkozott jogszabály az Alkotmánybíróság e témakörben hozott határozataira tekintettel és azokkal összhangban szabályoz. Nem kimerítő felsorolással a vonatkozó alkotmánybírósági határozatok: 9/1990.(IV.25.) ABH; 21/1990.(X.4.) ABH; 61/1992.(XI.20.) ABH; 44/B/1993ABH; 198/B/1998. ABH; 540/B/2008.ABH;

¹³ Cséffán József: A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény és magyarázata; Szegedi Rendezvényszervező Kft., Szeged 2016. 55. o.

¹⁴ EH 2003.900

az összes többi ugyanazon munkakörű munkavállaló személyi alapbére.¹⁵ A Kúria 2011-ban született ítéletében megállapította, hogy az Ebktv. 5. §-ának d) pontja alapján az egyenlő bánásmód követelményét a 4. §-ban foglaltakon túl az adott jogviszony tekintetében köteles megtartani a munkáltató a foglalkoztatási jogviszony, az utasításadásra jogosult személy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony, illetve az ezekkel közvetlenül összefüggő jogviszonyok tekintetében. Az Ebktv. 8. §-ának a) pontja szerint közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt neme miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Az Ebktv. 21. §-ának f) pontja alapján az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti különösen, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján járó juttatások, így különösen a munkabér megállapításában és biztosításában. A munka egyenlő értékének megállapításánál különösen az elvégzett munka természetét, minőségét, mennyiségét, a munkakörülményeket, a szükséges szakképzettséget, fizikai vagy szellemi erőfeszítést, tapasztalatot, illetve felelősséget kell figyelembe venni.¹⁶

IV. A téves besorolás lehetséges alapjai

A lehetséges okokat maga a Kjt. tárja fel előttük, amikor a kinevezés okmányának¹⁷ tartalmát ismerteti. Ennek értelmében a kinevezési okmánynak tartalmaznia kell a közalkalmazott munkakörét, a besorolásának alapjául szolgáló fizetési osztályt és fokozatot, az illetményét és a munkavégzés helyét.¹⁸ Ezek közül a releváns a közalkalmazotti munkakör, a besorolásának

¹⁵ EH 2010.2155. Ugyanerre a megállapításra jutott a Kúria egyik elvi határozatában, amelyben kifejti, hogy amennyiben a pedagógus munkakörű felperesek besorolása a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény kötelezően alkalmazandó rendelkezései alapján történt, a felperesek jogszerű besorolása nem változtatható meg azon a jogalapon, hogy az irányadó jogszabály végrehajtása az ország egyéb tankerületeiben eltérő értelmezés szerint történt. Kizárólag jogszabály-értelmezési bizonytalanságon, tévedésen alapuló különbségtétel az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének megállapítására nem ad alapot. (EH 2016.09.M19.)

¹⁶ Kúria Kfv.39148/2011/7. számú határozata

¹⁷ A felek közötti kölcsönös megállapodásaként létrejött, joghatás kiváltására alkalmas akaratnyilatkozat. Erre tekintettel a Ptk. 6:4.§-a, valamint az Mt. 14. §-a vonatkozik rá annyiban, hogy a közalkalmazottakra vonatkozó kinevezési okmányokra vonatkozó speciális szabályokat a Kjt. 21.§-a határozza meg. Ld. még: *Cséffán* (2016) 69-74.o.; *Wellmann György* (szerk): Polgári Jog, Kötelmi jog, Első és Második rész, Az új Ptk. magyarázata, HVG-Orac Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest 2013. 35-37. o.; 329/E/2010. ABH; Legf.Bír. Mfv.II.10.578/2010.;

¹⁸ Kjt. 21. § (3) bekezdése

alapjául szolgáló fizetési osztály és fokozat és az ebből következő illetmény. Ahogy a Kjt. kommentára fogalmaz: „[...] a kinevezésben a munkáltató köteles megállapítani a közalkalmazottnak a munkaköréhez és az ahhoz kapcsolódó iskolai végzettségéhez, szakképzettségéhez, valamint közalkalmazott jogviszonyban töltött ideijéhez képest a fizetési osztályát és fizetési fokozatát, valamint illetményét. A besorolás tehát jogszabályon alapul. A besorolás helyességének ellenőrizhetősége érdekében indokolt a besorolás egyes elemeinek és az ahhoz tartozó illetmény részösszegeknek a kinevezésben való külön-külön történő feltüntetése. Így elkülöníthető a garantált illetmény, az esetleges munkáltatói többletilletmény, az egyes pótlékok, a keresetkiegészítés stb.”¹⁹

a) Fizetési osztály és fizetési fokozat helyes megállapítása

A Kjt. már a kinevezés tartalma tekintetében kifejezetten rendelkezik arról, hogy a kinevezési okmányoknak tartalmaznia kell a közalkalmazott munkakörét, a besorolásának alapjául szolgáló fizetési osztályt és fokozatot, az illetményét és a munkavégzés helyét.²⁰ Cséffán kifejti, hogy „a törvény a közalkalmazott iskolai végzettsége, szakképesítése, szakképzettsége, doktori címe, tudományos fokozata, akadémiai tagsága alapján fizetési osztályokat határoz meg.”²¹ Horváth tanulmányában azt az álláspontot képviseli, hogy a Kjt.

¹⁹ HVG-Orac Jogkódex, A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata (1992. évi XXXIII. törvény), utolsó frissítés: 2016. november 30.

²⁰ Kjt. 21. § (3) bekezdése

²¹ Kjt. 61. § (1) A közalkalmazotti munkakörök az ellátásukhoz jogszabályban előírt iskolai végzettség, illetve állam által elismert szakképesítés, szakképzettség, doktori cím, tudományos fokozat, valamint akadémiai tagság alapján fizetési osztályokba tagozódnak:

a) az "A" fizetési osztályba

aa) a legfeljebb alapfokú iskolai végzettséghez kötött munkakör,

ab) az alapfokú iskolai végzettséget nem igénylő szakképesítéshez kötött munkakör;

b) a "B" fizetési osztályba

ba)

bb) az alapfokú iskolai végzettséget igénylő szakképesítéshez kötött munkakör;

c) a "C" fizetési osztályba

ca) a "B" fizetési osztály bb) pontjában említett szakképesítésre épülő szakképesítéshez kötött munkakör,

cb)

cc) a középfokú végzettséget igénylő szakképesítéshez kötött munkakör,

cd) az érettségi végzettséghez kötött munkakör;

d) a "D" fizetési osztályba

da) a "C" fizetési osztály cb)-cc) pontjában említett szakképesítésre épülő szakképesítéshez kötött munkakör,

db) az érettségi végzettséget igénylő szakképesítéshez kötött munkakör;

e) az "E" fizetési osztályba

ea) az egyetemi, főiskolai végzettséget nem tanúsító felsőfokú szakképesítéshez, felsőoktatási szakképzésben szerzett szakképzettséghez kötött munkakör,

eb) az érettségi végzettséghez kötött akkreditált iskolai rendszerű felsőfokú szakképesítéshez kötött munkakör;

f) az "F" fizetési osztályba

a főiskolai végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör;

g) a "G" fizetési osztályba

illetményrendszere „relatív diszpozitív jellegű”, továbbá a tíz fizetési osztályának tizennégy fizetési fokozata garantált illetményeket rögzít. A relatív diszpozitivitás véleménye szerint abban rejlik, hogy előbb említett garantált illetménytől a közalkalmazott javára, tehát pozitív irányban elsődlegesen, normatív megszorítás nélkül el lehet térni, amennyiben minimum alkalmas minősítésben részesül a minősítési eljárás²² során.²³ A közalkalmazott fizetési osztályokba besorolásának alapja általában nem a közalkalmazott meglévő végzettsége(i), szakképesítése(i), hanem a közalkalmazott munkakörére a külön jogszabályban –végrehajtási rendeletben²⁴ - előírt, az állam által elismert iskolai végzettség, szakképesítés, doktori cím, tudományos fokozat. A közalkalmazottat általában akkor is a kinevezés szerinti munkakörére jogszabályban előírt végzettsége, képesítése alapján kell besorolni, ha nem rendelkezik a

a főiskolai végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez és a munkakör betöltéséhez jogszabályban előírt szakvizsgát vagy jogszabályban azzal egyenértékűnek elismert vizsgát igazoló oklevélhez kötött munkakör;

h) a "H" fizetési osztályba

ha) az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör,

hb) a főiskolai végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör és ehhez az oklevélhez kapcsolódó tudományos fokozat;

i) az "I" fizetési osztályba

ia) az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez és a munkakör betöltéséhez jogszabályban előírt szakvizsgát vagy jogszabályban azzal egyenértékűnek elismert vizsgát igazoló oklevélhez kötött munkakör,

ib) az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör és 1984. szeptember 1-je előtt doktori cselekmény alapján szerzett egyetemi doktori cím, vagy egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevél és 1984. szeptember 1-je után szerzett egyetemi tudományos fokozat (dr.univ.);

j) a "J" fizetési osztályba

ja) az egyetemi végzettséget és szakképzettséget igazoló oklevélhez kötött munkakör és a felsőoktatásról szóló törvény szerinti tudományos fokozat,

jb) a Magyar Tudományos Akadémia hazai rendes és levelező tagsága, az akadémiai doktori cím.

(2) Az (1) bekezdésben említett iskolai végzettséget, illetve szakképesítést, szakképzettséget a köznevelési, a szakképzési és a felsőoktatási törvényekben használt fogalmakkal azonosan kell értelmezni. Ennek során a részsakképesítés és a szakképesítés-elágazás is szakképesítésnek, a szakképesítés-ráépülés pedig szakképesítésre épülő szakképesítésnek tekintendő.

²² A minősítési eljárás részletes szabályait a Kjt. 40.§-a szabályozza. Ezen túl speciális szabályok vonatkoznak még a pedagógusokra a pedagógus életpályamodell 2013. augusztus 31. napjával történő bevezetésével, amelyet a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 64. §-a szabályoz.

²³ Horváth (2009): 762. o.

²⁴ Külön végrehajtási rendeletek a teljesség igénye nélkül: a pedagógusok előmeneteli rendszeréről és a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény köznevelési intézményekben történő végrehajtásáról szóló 326/2013. (VIII. 30.) Korm. rendelet 31-32.§§-ai és a 2. számú melléklet; a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban történő végrehajtásáról szóló 257/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 9-10.§§-ai és a 2.számú melléklete; a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál történő végrehajtásáról szóló 4/2008. (XII. 31.) TNM rendelete; a honvédelmi ágazatban foglalkoztatottak közalkalmazotti jogviszonyával összefüggő egyes kérdések rendezéséről szóló 27/2008. (XII. 31.) HM rendelet 1. melléklete; a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény végrehajtásáról a helyi önkormányzatok által fenntartott szolgáltató feladatokat ellátó egyes költségvetési intézményeknél szóló 77/1993. (V. 12.) Korm. rendelet 9. §-a és a 2. számú melléklet; stb.

jogszabályban előírt képesítési feltételekkel.”²⁵ Erre tekintettel a Kúria ítéletében, amelyből elvi határozat is született, megállapította, hogy jogszabályban előírt végzettség, szakképzettség nélkül foglalkoztatott közalkalmazott jogviszonya érvénytelen. A munkáltató a jogviszonyt köteles azonnali hatállyal felszámolni, ez esetben a közalkalmazott a felmentéssel történő megszüntetésekor érvényesíthető igényeket támaszthatja.²⁶ A szakképzettség tekintetében a Kjt. kommentára külön kiemeli, hogy „a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 66. §-ának (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a köznevelésben mi az alkalmazás feltétele.”²⁷ Eszerint az alkalmazás feltétele, hogy az alkalmazott, a megbízási jogviszonyban foglalkoztatott: rendelkezzen az előírt iskolai végzettséggel, szakképesítéssel, szakképzettséggel, ne álljon a tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, büntetlen előéletű legyen, és cselekvőképes legyen.

A Kjt. szabályrendszeréből megállapítható, hogy a fizetési osztályba sorolásnál egyáltalán nem fontos, hogy a közalkalmazott hány diplomával, oklevéllel, iskolai bizonyítvánnyal, stb. rendelkezik. Azonban ha a közalkalmazott több különböző szintű oklevéllel, bizonyítvánnyal rendelkezik, akkor a besorolását az ellátandó munkakör betöltésére előírt legmagasabb iskolai végzettségnek, szakképesítésnek, szakképzettségnek, doktori címnek, tudományos fokozatnak a figyelembe vételével kell elvégezni.²⁸ Ha a jogszabály a munkakörre több fizetési osztályt állapít meg, a közalkalmazottat a legmagasabb iskolai végzettsége, képesítése alapján kell besorolni, a munkakörre megállapított osztályok közül.²⁹ A közalkalmazott fizetési fokozatának megállapítása a közalkalmazotti jogviszonyban töltött ideje alapján történik. A Kjt. 87/A.§ alapján szerint közalkalmazotti jogviszonyban töltött időnek számít:

- a) a Kjt. hatálya alá tartozó munkáltatónál munkaviszonyban, közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött időt,
- b) a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, kormányzati szolgálati, illetve közszolgálati jogviszonyban töltött időt,
- c) a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény, valamint 2010. július 6. és 2012. február 29. között a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII.

²⁵ Cséffán (2016) 539. o.

²⁶ EH 2009.1990

²⁷ Mindezen szabályok a Kjt. 20.§-ára tekintettel meghatározott speciális szabályok. Továbbiakban a 10/2015. számú munkaügyi elvi döntés is külön kiemeli, hogy A pedagógus munkakörben foglalkoztatott közalkalmazottat a törvény kógens rendelkezései alapján a betöltött munkakörére előírt legmagasabb iskolai végzettség alapján kell besorolni.

²⁸ Kjt. 63.§(1) bekezdése

²⁹ Kjt. 63.§(3) bekezdése

törvény (a továbbiakban: Ktjv.) hatálya alá tartozó szervnél munkaviszonyban, kormánytisztviselői jogviszonyban töltött időt,

- d) a szolgálati jogviszony időtartamát, továbbá
- e) a bíróságnál és ügyészségnél szolgálati viszonyban, munkaviszonyban, valamint
- f) a hivatásos nevelőszülői jogviszonyban és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszonyban,
- g) a Kjt., a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a Ktjv., valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó szervnél ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban,
- h) az állami vezetői szolgálati jogviszonyban
- i) az állami tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatónál állami szolgálati jogviszonyban, ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban, illetve munkaviszonyban töltött időt.

A közalkalmazott fizetési fokozatának megállapításánál ezen túlmenően figyelembe kell még venni:

- a) a munkaviszonynak azt az időtartamát, amely alatt a közalkalmazott a közalkalmazotti jogviszonyában betöltendő munkaköréhez szükséges iskolai végzettséggel vagy képesítéssel rendelkezett,
- b) az 1992. július 1-jét megelőzően fennállt munkaviszony teljes időtartamát, továbbá
- c) a sor- vagy tartalékos katonai szolgálatban, illetve a polgári szolgálatban, valamint
- d) a Kjt., a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, a Ktjv., valamint a közszolgálati tisztviselőkről szóló törvény hatálya alá nem tartozó foglalkoztatónál ösztöndíjas foglalkoztatási jogviszonyban eltöltött időt.³⁰

Fenti hivatkozott rendelkezés figyelembevételével a besorolásnál nem lehetne figyelembe venni az 1992. július 1-től tartó időszakot, ha valaki az Mt. hatálya alá tartozó munkáltatónál dolgozott, és csak és kizárólag közalkalmazottként történő elhelyezkedése előtt pár évvel szerezte a munkakörére előírt végzettséget. Illusztrálva egy gyakorlati példával: Közalkalmazott Ágnes 1989-től fonodába dolgozott 1993. december 31.-ig. Ezt követően több éven keresztül takarítói, majd ügyintéző munkakörbe volt munkaszerződéssel foglalkoztatva. Később munkanélküli lett, majd a munkaügyi központ „beiskolázta”, így pénzügyi ügyintézői

³⁰ Kjt. 87/A.§ (3) bekezdése

végzettséget szerzett 2009-ben. Sikerült elhelyezkednie egy vállalkozásnál, ahol 2012. december 31.-ig dolgozott. 2013. január 1-től közalkalmazotti jogviszonyt létesít gazdasági ügyintézői munkakörben, amire a végzettsége előírt feltétel. Neki a besoroláshoz beszámítható lesz az 1992. július 1. előtti három és fél év, valamint a végzettség megszerzésétől számított időszak. Ez összesen hozzávetőlegesen hét évet jelent, ami hármas fizetési fokozatba sorolást eredményez.

V. A közalkalmazott téves besorolása

A közalkalmazottak fizetési osztály és fokozat megállapítása során abban az esetben, ha „porszem kerül a gépezetbe”, a közalkalmazott hibásan kerül besorolásra, amely állapotot folyamatos jogsértésként kell értékelni. A téves besorolás okai változóak, sok esetben a Kjt.-ben foglalt szabályok nem megfelelő ismerete vagy értelmezése miatt történik a besorolási hiba. Téves besorolásról akkor beszélünk, ha a munkáltató a közalkalmazottat a Kjt.-ben foglaltaktól³¹ eltérően – tévesen – sorolja be. A téves besorolást utólag felül lehet vizsgálni, és a törvény lehetőséget ad a korrekcióra is. A helyes besorolás elvégzésekor vizsgálni kell, hogy az milyen következményekkel jár a munkáltatóra és a közalkalmazottra.

Kétfajta téves besorolást különböztethetünk meg. Előre sorolásról akkor beszélhetünk, ha a munkáltató előzőleg a közalkalmazottat alacsonyabb fizetési osztályba, vagy fizetési fokozatba sorolta. Ebben az esetben, ha a Kjt. rendelkezéseinek megfelelően besorolja, akkor a korábbi besorolásához képest kedvezőbb helyzetbe kerül. Visszasorolásról akkor van szó, ha a munkáltató a közalkalmazottat magasabb fizetési osztályba, vagy fizetési fokozatba sorolta a törvény szerint őt jogszerűen megilletőnél, ezért a helyes besorolást elvégzése után a dolgozó a korábbiakhoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerül. Ahogy azt Cséffán is említi, a közalkalmazottak visszasorolása tekintetében nem alakult ki egyező vélemény abban a tekintetben, hogy visszasorolás során meg kell-e hagyni a téves besorolás szerinti illetményt és kizárólag a besorolást kell módosítani a kinevezésben, vagy a tévedett állapotot in integrum restitúció kell megoldani.³² A Kjt. kommentára akként oldja fel a kérdést, hogy tekintettel arra, hogy a „jogsértés folyamatos, a közalkalmazott igénye nem évül el, ezért kérheti a helyes besorolását, és az illetménykülönbséget, de csak három évre visszamenően. Ha a munkáltató észleli a jogsértő besorolást, bármikor jogosult a törvénynek megfelelő állapot helyreállítására, és a besorolás korrigálására. Ez nem minősül a kinevezés egyoldalú módosításának. Ha téves besorolás miatt a közalkalmazottnak illetménytöbblete keletkezik, ez tőle el nem vehető, hanem

³¹ Kjt. 60-77/A.§§-ok

³² Cséffán (2016) 556. o.

munkáltatói többletilletménnyé válik, és annak kell minősíteni.”³³ Ez utóbbi gondolat a szerzett jogok elve mentén halad, amelyet ebben a formában nem a Kjt., hanem az Mt. munkaszerződésekre irányadó általános szabályai között találhatunk³⁴ meg. Ebben az értelmében, „a munkaszerződésben (tehát a kinevezésben is) a munkaviszonyra vonatkozó szabálytól való eltérés lehetőségét az Mt. 43. § (1) bekezdése a régi Mt.-vel egyezően szabályozza. Ennek értelmében - ha csak az eltérés kifejezetten nem tiltott - a munkaszerződés a törvény Második részében foglaltaktól, valamint munkaviszonyra vonatkozó szabálytól eltérhet, de csak a munkavállaló javára. Ezen általános rendelkezéssel szemben meghatározott szabályoktól való eltérés a munkavállaló javára sem megengedett, illetve lehetőség van a munkavállaló hátrányára történő eltérésre. Így a 43. § rendelkezéseit egybe vetve a törvény más, a felek szerződéses nyilatkozatait érintő rendelkezéseivel megállapítható, hogy a munkaszerződésben.”³⁵

A korábbi Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint, amennyiben a közalkalmazott a törvényben szabályozott, megkülönböztetett feltételek alapján járó valamely juttatásra a feltételek hiánya miatt nem jogosult, a jogszabálysértően megállapított juttatás a közalkalmazott hozzájárulása nélkül megvonható, és a megvont juttatásmértékkel az összilletmény csökkenthető. Az a körülmény, hogy a Kjt. 85. § (7) bekezdés h) pontja az "illetmény" fogalmába beleérti az illetménynövekedést is, ez utóbbi jogi természetét nem érinti, csupán arra vonatkozik, hogy a törvény szerinti egyes juttatásoknál (pl. jubileumi jutalom, 13. havi illetmény) mely illetményrészek tartoznak bele ebbe.³⁶

Madarász egyik válaszában kifejti, hogy „[Azzal kapcsolatban pedig, hogy] a közalkalmazott aláírta a téves besoroláson alapuló kinevezéseit az Mt. 8. §-ának (1) bekezdését kell megemlíteni, amely szerint semmis az a megállapodás, amely munkaviszonyra vonatkozó szabályba, vagy egyébként jogszabályba ütközik. Ha a semmisség a felek és a közérdek sérelme nélkül rövid időn belül nem orvosolható, a semmisséget hivatalból kell figyelembe venni. Tehát a nem jogszabálynak megfelelő kinevezések, attól függetlenül, hogy azt mindkét fél aláírta, semmisnek minősülnek.”³⁷ A téves besorolás miatt keletkezett elmaradt illetmény-különbözetet és kamatait a közalkalmazott három éven belül igényelheti a munkáltatótól, ha az nem fizetné meg a korrekciót követően. A téves besorolás megváltoztatása tárgyában hozott munkáltatói

³³ HVG-Orac Jogkódex, A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata (1992. évi XXXIII. törvény), utolsó frissítés: 2016. november 30.

³⁴ Mt. 43. § (1) bekezdése

³⁵ Munka Törvénykönyve kommentárja (2012. évi I. törvény), utolsó frissítés: 2016. november 30.

³⁶ BH 2007.2.64

³⁷ Madarász Hedvig: Utólagos átsorolás lehetősége pedagógusnál, Közoktatás - Kérdések és Válaszok, III. évfolyam, 2. szám, 2008. 10. o.

intézkedéssel szemben – az elévülési időn belül – a közalkalmazott a munkaügyi bírósághoz fordulhat.³⁸

A téves besorolás kapcsán számos munkaügyi perre került sor, különös tekintettel a felsőoktatásban szerzett oklevelek minősítésének Kjt. szerinti besorolására. Az egyik ilyen ügyben a felperest az alperes igazgatója 2002. szeptember 1-jétől német szakos nyelvtanár munkakörbe nevezte ki, havi illetményét a közalkalmazotti jogviszonyban eltöltött idejére és a főiskolai végzettségére tekintettel a "G" fizetési osztály 4. fizetési fokozata alapján határozta meg. A munkáltató, hivatkozva a téves besorolásra, 2006. április 1-jétől a felperest "G" fizetési osztály 5. fokozatából átsorolta az "F" fizetési osztály 5. fizetési fokozatába. A felperes a munkaügyi bírósághoz benyújtott keresetében kérte annak megállapítását, hogy az alperes 2002. szeptember 1-jétől tévesen sorolta be a "G" fizetési osztályba, majd jogellenesen sorolta át az "F" fizetési osztályba és ezekre tekintettel kérte a "H" fizetési osztályba való besorolása alapján 2002. szeptember 1-jétől illetménykülönbözet megfizetésére kötelezését. Az ügyet a munkaügyi bíróság elutasította arra hivatkozva, hogy a felperes által a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem Társadalomtudományi Karán - három éves képzést követően - 1998. június 19-én szerzett, német szakos nyelvtanári "egyetemi oklevél" nem minősül egyetemi diplomának, így erre alapítottnak a felperest sem lehetett a "H" fizetési osztályba besorolni. A felperes természetesen fellebbezett az ítélet ellen és a másodfokon az akkori megyei bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta, hivatkozva arra, hogy önmagában az a tény, hogy a szakképzettséget igazoló oklevél nevében "Egyetemi oklevél" elnevezést tartalmaz, nem azonos az egyetemi szakképzettséggel. Felülvizsgálati kérelemmel élt a felperes, amelynek elbírálásakor az akkori Legfelsőbb Bíróság a következőket állapította meg: az orosz szakos tanárok átképzése 1989-ben indult. A 201/1989. (Műv. K. 14.) MM számú útmutató szerint az átképzés - azok részére, akik nem rendelkeztek orosz nyelven kívül más idegen nyelvből felső vagy középfokú nyelvvizsgával - két lépcsőben valósulhatott meg. Az első lépcső az állami nyelvvizsgára való felkészülést jelentette, az állami nyelvvizsgát követően a második lépcsőben történt a másoddiploma megszerzése. Az oktatásról szóló 1985. évi I. törvény végrehajtására kiadott módosított 41/1985. (X. 5.) MT rendelet 8. §-ának (2) bekezdése a) pontjában foglalt jogkörében - 1991. május 1-jei hatállyal - a művelődési és közoktatási miniszter - az egyetemeken és a tanárképző főiskolákon 6 féléves képzési idejű nyelvtanár (angol, német, francia, olasz, spanyol) főiskolai szintű szakot alapított. A Művelődési Közlöny 1994/7.

³⁸ A besorolás jogellenessége annak folyamatos fennállása alapján a jogviszony fennállása alatt mindvégig vitatható. (Legf. Bír. Mfv. I. 10.365/2007.); EH 2017.20 Az elévülés vizsgálata során nem az igényérvényesítés jogcímének, hanem időpontjának van jelentősége.

számában jelent meg az 1994/95-ös tanévre szóló felvételi tájékoztató, amelyek értelmében a Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetemen is már az új főiskolai szintű nyelvtanári képzés volt meghirdethető. A közoktatás területén a fentiekkel párhuzamosan rendeződtek az alkalmazás feltételei is. A szabályozás lehetővé tette, hogy a főiskolai szintű nyelvtanári végzettséggel általános és középiskolákban is lehessen idegen nyelveket oktatni. Ezért, az 1994/95-ös és további évfolyamokra felvételt nyert hallgatók számára - függetlenül attól, hogy egyetemi vagy főiskolai szintű alapoklevél birtokában kezdték meg tanulmányaikat, illetve az oklevelet kiállító intézmény egyetem vagy főiskola volt - főiskolai szintű oklevelek kerültek kiadásra. A hivatkozott miniszteri határozat ugyanis kimondta, hogy a képzésben résztvevők oklevelében a (angol, német, francia, olasz, spanyol) főiskolai szintű nyelvtanár megjelölést kell alkalmazni. A kifejtettekre tekintettel a felperes oklevele főiskolai szintű végzettséget igazol az adott 1994/95-ös tanévre orosz tanár átképzési programra meghirdetett másoddiplomás képzés tekintetében. Ennek megfelelően tehát, ha a nyelvtanári oklevél főiskolai szintű végzettséget igazol, a közalkalmazottat ennek megfelelő fizetési osztályba kell besorolni akkor is, ha az oklevelet egyetemi másoddiplomás képzésben szerezte³⁹

A korábbi Legfelsőbb Bíróság hasonló következtetésre jutott azon ítéletében, miszerint a közalkalmazott besorolása a munkakörre jogszabályban előírt iskolai végzettséghez kapcsolódik, ezért az ehhez képest magasabb iskolai végzettség nem vehető figyelembe a besorolási osztály meghatározásánál. A főiskolai végzettséget igénylő iskola védőnöi munkakörben középiskolában végzett egészségvédelmi oktatói tevékenység nem ad alapot magasabb fizetési osztályba sorolásra.⁴⁰

VI. Következtetések

Az előbbieken bemutatásra került általános magaratósi elvek, a Kjt.-ben illetve az Mt.-ben a besorolásra vonatkozó szabályok, valamint a bírósági ítéletek és határozatok alapján összességében megállapítható, hogy a téves besorolás „intézménye” nemcsak egy egyszerűen meghatározható és előforduló munkáltatói hiba, hanem egy valós és időszerű probléma. Elméleti és gyakorlati jelentősége sem elhanyagolható, mivel számos esetben gazdasági, jogértelmezési és jogszociológiai kérdéskört is feszeget. Joggal tehetjük fel kérdésként, hogy hogyan alakul a téves besorolással a közalkalmazott munkajogi helyzete, milyen hatással van az így kiesett illetménye anyagi helyzetére, illetve milyen bizalom és általános vélemény formálódik mind a közalkalmazottban illetve mind a közvéleményben a közalkalmazotti

³⁹ BH+ 2008.5.233. (Legf. Bír. Mfv.II.10.323/2007.)

⁴⁰ EH 2009.2076 (Legf. Bír. Mfv. II. 10.266/2008.)

rendszeréről és annak átláthatóságáról. Cséffán a téves besorolást „helyben toporgásként” aposztrofálja, megjegyzem jogosan, mivel a közalkalmazotti kinevezés sűrűn velejáró hibájaként a közalkalmazott mindképpen hátrányos helyzetbe kerül minimum arra az időszakra, amíg ez a jogellenes állapot fennáll. Ennek megszüntetése, ahogy az kifejtésre került, vagy a munkáltató oldaláról történő gyors orvoslás keretében kerül sor, vagy a közalkalmazotti oldalról legrosszabb esetben per útján. Megoldás a téves besorolás elkerülésére mindenképpen az lehetne, ha a kinevezés elkészítése során mind a munkáltató, mind a közalkalmazott szoros együttműködést tanúsít és az esetleges vitás kérdések tekintetében, mint például a beszámítandó előző munkaviszonyok kérdése, minimum munkajogi szakjogász véleményét is kikérnék. Természetesen ezzel a kinevezéshez vezető út időben jóval hosszabb lenne, azonban álláspontom szerint, mivel két fél közös megállapodásáról beszélhetünk, célszerű és egyben költséghatékony megoldás is lenne, ha a kölcsönös egyeztetés és megoldás keresését szem előtt tartva a Kjt. vonatkozó rendelkezéseit eltérő értelmezés esetén szakértő bevonásával oldanák fel. Ahogy ebben a kérdésben a Kjt. kommentára fogalmaz: „a kinevezés jogi természetét illetően egyfelől a felek megállapodását tartalmazza, mert ide tartozik a munkakörben, a munkavégzés helyében, illetve a közalkalmazotti jogviszony időtartamában való alku alapján létrejött megállapodás, másfelől azonban olyan feltételeket is tartalmaz, amelyek a jogszabály kötelező rendelkezésén alapulnak, ilyen a besorolási osztály, a besorolási fokozat, valamint az illetmény összegének, pótlékoknak a megállapítása. Ebből következően, amennyiben a kinevezésnek a jogszabályon alapuló tartalma valamilyen oknál fogva a jogszabállyal ellentétes (például a munkáltató tévesen számította a fizetési fokozathoz a közalkalmazotti jogviszonyban töltött időt), a munkáltató a közalkalmazott beleegyezése nélkül jogosult a kinevezési okmány jogszabályi tartalmát a jogszabálynak megfelelően megváltoztatni.”⁴¹

⁴¹ HVG-Orac Jogkódex, A közalkalmazottak jogállásáról szóló törvény magyarázata (1992. évi XXXIII. törvény), utolsó frissítés: 2016. november 30.

Fuchs Vivien

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagozatvezetője

A fiatalkorúak anyagi jogi szabályozásának egyes kérdései

*„A fiatalság mércéje nem az életkor,
hanem a szellem és a lélek állapota:
az akarat- és képzelőerő, az érzelmek intenzitása,
a jókedv és a kalandvágy győzelme a lustaságon.”*

Albert Schweitzer

I. Bevezetés

A fiatalkorúak megítélése az idők során folyamatosan változott, egészen a 20. századig. Innen kezdődően egységesedett valamelyest a szabályozás. A korcsoporttal kapcsolatban állandó jellegű viták folynak manapság is, viszont ezek a leginkább két-három gócpont köré csoportosulnak. Ezek pedig, maga a konkrét korhatár, az egységes/külön kódex dilemmája és a koncentráltabb gyermekvédelmi intézkedések szükségessége (pl.: speciális intézmények, a büntetőeljárásban speciális képzésű résztvevők). A következőkben a problémák mibenlétét és a lehetséges megoldásokat vizsgálom.

I. 1. Alapvetések a korhatár kérdéséhez

Általánosságban vizsgálva a szabályozást az a megállapítás tehető, hogy három meghatározó jelentőségű csoport között differenciál a törvényhozó: gyermekek, fiatalkorúak és felnőttek. A csoportok tagjai eltérő képességekkel rendelkeznek, ezért a jogalkotó őket különböző szempontok alapján vonja felelősségre, vagy éppen hagyja büntetlenül. A legkomplexebb kört a fiatalkorúak alkotják, akik már elég érettek az önálló cselekvéshez, ellenben cselekményeiket az elvárt megítélésben részesíteni nem mindig képesek.

A felső korhatárt illetően egyetértő a tudományos álláspont, nem úgy, mint az alsó határ kérdésében. Az alsó korhatár rögzítésére két metódus szolgál: a konkrét életkort rögzíti a jogalkotó, vagy konjunktív feltételeket szab meg, amelyek teljesülése esetén a felelősségre vonás lehetséges. A jogkövetkezményeket tekintve két eset állhat elő, az alsó határnál fiatalabb korú elkövetőt egyáltalán nem bünteti, vagy védelmi beavatkozást ír elő és büntetés helyett valamilyen alternatív eszközzel lép közbe.¹

¹Vaskuti András-Bogár Péter-Margitán Éva: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban. KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest 2005. 13.-14. o.

Duday Gábor véleménye szerint a kérdés tisztázása 3 pilléren nyugszik. Az első pillér a társadalom, amiben a szocializáció és a társadalmi nevelés játszik fontos szerepet. A második a jogtudomány, amelynek feladata a védelem. A harmadik az erkölcsi, szellemi és nevelési iránymutatás, amelyben a családból és az iskolából kapott minta a mérvadó.²

II. 1978. évi Btk.

A hatályos szabályozási idea az 1978. évi IV. törvényhez képest nem változott jelentősen, így először ezen törvény rendelkezéseit kell alapul vennünk. Külön fejezetben tárgyalta a tizennegyedik életévüket betöltött, de tizennyolcadikat meg nem haladott elkövetőkre vonatkozó normatív szabályokat.

„107. § (1) Fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem.

(2) E törvény rendelkezéseit a fiatalkorúakra a jelen fejezetben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.”

Wiener A. Imre a következő megállapítást teszi a törvénnyel kapcsolatban: *„A magyar törvény megdönthetetlen vélelemként állítja fel a vétőképeség alsó határaként a 14. életév betöltését.”*³ Az állítás helytálló, hiszen a törvény nem írt elő értelmi – erkölcsi fejlettségi kritériumot a felelősségre vonás feltételeként, az egyetlen kikötés az elkövető életkorára vonatkozik, a tizennegyedik év betöltésére. A kriminális öntudatra ébredés azonban bekövetkezhet e kor betöltése előtt, éppen úgy, ahogy ez után is.⁴

Ugyanazon büntetéseket szabhatta ki a bíró, mint a felnőtt elkövetők esetében, viszont kedvezményesebb előírások alapján. Ezek közül a szabadságvesztést emelem ki példálózó jelleggel, amely tekintetében a generális minimumot egy hónapra, a generális maximumot tíz évre csökkentti a törvény. Érdekes, hogy a tizenhatodik életév egy újabb határt jelentett, eme életkort meghaladók vonatkozásában emelkedett a kiróható maximum. A törvényhozó két csoportra bontva növelte a büntetés hosszát, életfogytiglanig tartó szabadságvesztéssel is sújtható cselekmény tekintetében tizenöt, tíz évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő cselekménynél tíz évben deklarálta a felső limitet.

² Duday Gábor: A büntethetőségi korhatár alapkérdései. KGRE-ÁJK, Budapest 2014. 1. o.

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop422b/2010-0006_ajk_1_kotet_03_duday_gabor/03_duday_gabor_1_1.html (2018. 03. 01.)

³ Wiener A. Imre: Felelősségtan. In: Bárd Károly – Gellér Balázs – Ligeti Katalin – Margitán Éva – Wiener A. Imre: Büntetőjog Általános Rész. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest 2002. 61. o. Idézi: Kőhalmi László: A büntethetőségi korhatár kérdése. Jogelméleti Szemle 2013./1. sz. 5. o.

⁴ Kőhalmi: i.m. 6.-7. o.

„110.§ (1) A fiatalkorúra kiszabható szabadságvesztés legrövidebb tartama bármely bűncselekmény esetén egy hónap.

(2) A bűncselekmény elkövetésekor tizenhatodik életévét betöltött fiatalkorúra kiszabható szabadságvesztés leghosszabb tartama

a) életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető bűncselekmény esetén tizenöt év;

b) tíz évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén tíz év.”

Az intézkedések körében új intézményként került kodifikálásra a javítóintézeti nevelés. Fiatalkorú elkövetők kapcsán ennek időtartama 1-3 évig terjedhetett, célja az eredményes magatartásminta megtanítása. A fiatalkorú legfeljebb tizenkilencedik évének betöltéséig állhatott az intézkedés hatálya alatt.

„118. § (1) Javítóintézeti nevelést a bíróság akkor rendel el, ha a fiatalkorú eredményes nevelése érdekében intézeti elhelyezése szükséges.

(2) A javítóintézeti nevelés tartama egy évtől három évig terjedhet.”

„(6) Azt, aki a tizenkilencedik életévét betöltötte, a javítóintézetből el kell bocsátani.”

A „nyugdíjba küldött” Büntető Törvénykönyv tömérdek módosítással megtűzdelt és idejétmúlt volta miatt döntött az Országgyűlés az újabb kodifikációs munkálatok megkezdése mellett.

III. Irányelvek és javaslatok az új Btk. (2012. évi C. törvény) kodifikációjához

Több neves jogtudós fogalmazott meg kritikát az 1978. évi IV. törvény fiatalkorúakat érintő fejezetét illetően. A bírálatokkal együtt javaslatok egyaránt születtek a jövőbeni jogalkotásra nézve. A fentiekben említett egységesség – önállóság kérdése és a gyermekvédelmi intézkedések álltak ezek középpontjában.

Vaskuti András állítása szerint, az arra való hivatkozás, miszerint a külön törvényre a nemzeti sajátosságok miatt nincs szükség, valótlan, nem kellőképp alátámasztott. Indokolja ezt az 1913. évi VII. törvénycikkkel, a fiatalkorúak bíróságáról, és az 1951. évi 34. törvényerejű rendelettel, amely mind anyagi, mind alaki rendelkezéseket magában foglalt.⁵ Korábbi írásában⁶ konkrét javaslatokat tett: a büntetőjogi felelősség megállapíthatóságát tizenkét és tizennégy év között egyes cselekmények megvalósulásakor mérsékelt szankciókkal, tizennégy és tizennyolc év között több tényállás tekintetében súlyosabb szankciók kilátásba helyezésével,

⁵Vaskuti András: Az életkor és a fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések az új Btk-ban. Jogtudományi Közlöny 2015/4. sz. 173.o.

⁶Vaskuti András: Életkor és belátási képesség a magyar büntetőjogban – jogalkotási és jogalkalmazási kérdések. Kriminológiai közlények 2008/65.sz. 17. o.

tizennyolc és húsz év között a Különös Rész valamennyi bűncselekményének vonatkozásában, a felnőttekre irányadó szankcióknál enyhébb tételekkel. Ezeken túl intézményi változtatásokat is felvetett. Például: az iskolák nagyobb szerepvállalását a felelősség tanításában, a specifikus igazságszolgáltatási fórumok létrehozását (rendőrség, bíróság, ügyészség).

Nagy Ferenc 1994-ben ekképp vélekedett a kérdésről: „*Ez a felnőttek büntetőjogához túlságosan is közelítő hazai megoldás nem veheti kellőképpen figyelembe a fiatalok fejlődési sajátosságait, a számukra adekvát felelősségi formákat, továbbá nem megfelelően követelheti meg a külön fiatalkorú igazságszolgáltatást...*”.⁷ Tehát, két irányt jelöl ki. Az egyik, hogy a jogalkotó vagy meghagyja az egységes törvényt, de azon belül az eddiginél jobban differenciál felnőtt és fiatal között. A másik, hogy külön törvény alkotásával minden területre kiterjedően speciális normákat fűz a tizenégy és tizennyolc év közöttiekhez a büntetőjogban. A korra vonatkozóan kérdésként vetette fel a fiatal felnőtt (18-21) kategória implementálását.⁸

Csemáné Váradi Erika az előbbieken említetthez hasonló nézetet képvisel. Hangsúlyozza az önállóságot, mint az egyik legfontosabb alaptételt, aminek a felnőttekétől pár szakaszban eltérő, enyhítő rendelkezések nem tesznek eleget.⁹

A „más elbánás” követelményének nagyobb fokú érvényesülése érdekében állt ki és érvelt a külön kódex mellett Lévay Miklós és Csemáné Váradi Erika. Szemléletük értelmében az önállóság addig viszonylagos, amíg „csak” egy külön fejezetben helyezi el a jogalkotó a normákat.¹⁰ A szerzőpáros meglátásaival egyet értek, mivel tényleges önállóságról addig nem beszélhetünk, amíg csupán más rendelkezésekhez viszonyítva, azoknak alárendelve kell a jogalkalmazónak a fejezetben található néhány plusz szakaszt figyelembe vennie, és ezekre tekintettel döntést hoznia. Nem jelenik meg elegendő mértékben az egyéniesítés lehetősége a sajátos korcsoportot figyelembe véve.

A külön kódex eszméjét erősítette a 2006-ban Ligeti Katalin által készített törvénytervezet. Az anyagi és eljárásjogi normákat egyaránt tartalmazó munka bevezette a fiatal felnőtt fogalmát, visszaállította a belátási képesség hiánya miatti büntetlenséget. (Ezzel párhuzamosan nevelő felügyelet alkalmazhatóságát mondta ki.) A tevékeny megbánás intézményét átalakította, csak vétség¹¹ elkövetésekor szolgált büntethetőséget megszüntető

⁷Nagy Ferenc: A fiatalok büntetőjoga reformjának szükségességéről egy nemzetközi tudományos konferencia tapasztalatai alapján. Magyar Jog 1994/5. sz. 289. o.

⁸Nagy: i.m. 290.o.

⁹Csemáné Váradi Erika: Nemzetközi és hazai tendenciák a fiatalok büntető igazságszolgáltatásában. (PhD értekezés) ME-ÁJK, Miskolc 2000. 230. o.

¹⁰Csemáné Váradi Erika-Lévay Miklós: A fiatalok büntetőjogának kodifikációs kérdéseiről – történeti és jog összehasonlító szempontból. Büntetőjogi Kodifikáció 2002/1. sz. 24.-25. o. In: Vaskuti: Az életkor és a fiatalok... 173.o.

¹¹Az 1978. évi Btk. bizonyos bűntettek elkövetésekor is megadta ezt a lehetőséget.

okként, nevelési célzattal hatósági felhívással társult. Ennek értelmében a hatóság felhívta a fiatal figyelmét az büntetendő cselekményektől való tartózkodásra. A pártfogó felügyelet egyedüli alkalmazhatóságáról szintén rendelkezett, ami azért nagy előrelépés, mert az akkor hatályos törvény ezt csak bizonyos helyzetekben engedte: *„felfüggesztett szabadságvesztésre ítelt, a próbára bocsátott, a feltételes szabadságra bocsátott, a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott és az a fiataalkorú, akivel szemben a vádemelést elhalasztották...”*. Sok szempontból korszakalkotó tervezet végül megmaradt ezen a szinten, hatályba sosem lépett.¹²

Tóth Mihály a jogbiztonság és a hagyományok szellemében az „egy Btk.” elvét vallotta, mégsem utasította el a külön törvény megalkotását. Elgondolásában egy összetett, széles spektrumú jogszabály alkalmasabban kezelhette volna a fennálló, komplex problémát.¹³

IV. Hatályos szabályozás

2001-ben vette kezdetét az új büntető törvénykönyv kodifikációja hazánkban, a munkálatok elhúzódása miatt 2012 elején készült el a végleges tervezet. Ezután a véleményezési időszak következett, majd a javaslattevői. A büntethetőségi korhatár alsó határának megváltoztatására irányult a T/6958. számú javaslat, ugyanis a tervezet nem módosította a '78-as Btk. szabályait e téren. A változtatás ellen több fórum emelte fel hangját, így például az ombudsman és az UNICEF Magyar Bizottsága. Az alapvető jogok biztosa a „bűnöző gyermekek” problémájának ilyesfajta megoldási kísérletét sérelmezte, kiegészítve azzal, hogy, ha a jogalkotó mégis emellett döntene, ennek a lépésnek a téma szakértőinek bevonásával, egy részletes vita után lett volna helye.¹⁴ Az UNICEF álláspontját Gyurkó Szilvia ismertette, mely szerint a korai büntethetőség rányomja a bélyegét a gyermek egész életére, így lehetőségeiben (oktatás, munkaerő piac) nagyfokban korlátozottá válik. A szakértő által említett statisztika szerint: *„Több mint 14 000 bűncselekményt követnek el a fiataalkorúak, és csak 3200-at a gyermekkorúak. Nincs évente két olyan gyerek, aki élet elleni erőszakos bűncselekményt követne el.”* Ebből kiindulva a korhatár leszállításának gyakorlati indoka nincs, ez csak káros következményeket eredményezne a gyermekek egészséges fejlődésében.¹⁵

IV. 1. Szektorális bűnfelelősség

¹²Ligeti Katalin: A fiataalkorúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója. Büntetőjogi Kodifikáció 2006/2. sz. 34. o.

¹³Tóth Mihály: Magyarország negyedik Büntető Törvénykönyve. Jogtudományi Közlöny 2014/10. sz. 447.-48. o. Idézte: Vaskuti: Az életkor és a fiataalkorúakra vonatkozó... 174. o.

¹⁴Vaskuti: Az életkor és a fiataalkorúakra vonatkozó... 177.-178.o.

¹⁵<http://www.csagyi.hu/hirek/item/510-bunos-12-evesek> (2018.02.26.)

A leszállítással szemben felhozott érvek ellenére az Országgyűlés - módosítva ugyan¹⁶ - megszavazta a javaslatot.¹⁷ A 2013. július 1.-jén hatályba lépett Büntető Törvénykönyv így módon megalkotta a szektorális büntetőjogi felelősség fogalmát.¹⁸ Ennek értelmében, a büntetendő cselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltött személy büntethetővé válik adott tényállások esetén, ha rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátási képességgel.¹⁹ A 16.§-ban felsorolt két utolsó cselekmény nem volt az eredeti javaslat része, képviselői indítvány eredményeképp kerültek a törvényszövegbe.²⁰

A kiemelt deliktumok a következők:

- emberölés (alap és minősített eset)
- erős felindulásban elkövetett emberölés
- testi sértés (életveszélyt okozó, halált okozó)
- terrorcselekmény
- rablás
- kifosztás.
-

IV. 2. Miniszteri indokolás

A miniszteri indokolás a technikai újítások következtében „felgyorsuló biológiai fejlődést” jelöli meg a szabályozás alapjául. Azzal érvel, hogy a tizennégy év alatti bűnelkövető fiatalokat a büntetőjognak kell a helyes irányba terelni, eleget téve ezzel a speciális prevenciónak.²¹ Amint az látható a jogalkotó logikai sorrendet nem követve helyezte el a törvényben ezeket a tényállásokat. A Különös Rész fejezetei közt ugrálva ragad ki egy-egy általa oly mértékben társadalomra veszélyesnek vélt cselekményt, amelynek elkövetését a tizenkettedik életévét betöltött személy vonatkozásában is büntetni kívánja. Lássuk be, a tárgyalt deliktumok előfordulása nem olyan tömeges, ami büntetőjogi beavatkozást igényelne. Erre utal *Tóth Mihály* is az új Btk.-ról írt tanulmányában.²² *Halmosné Siket Zsuzsanna* meglátása szerint általánosan

¹⁶Az e körben büntetendő cselekmények körét két tényállással (rablás, kifosztás) bővítette.

¹⁷Vaskuti: Az életkor és a fiatalokúakra vonatkozó... uo.

¹⁸Vaskuti: Az életkor és a fiatalokúakra vonatkozó... 182.o.

¹⁹2012. évi C. törvény 16.§

²⁰*Tóth Mihály*: Az új Btk. bölcsőjénél. Magyar Jog 2013/9. sz. 530. o. Lásd még: *Belovics Ervin*: Jogalkotói tévedések az új büntetőtörvénykönyvben. In: Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére. PTE-ÁJK, Pécs 2016. 182. o.

²¹2012. évi C. törvény miniszteri indokolása 14. o.

²²*Tóth Mihály*: i.m. 530.o.

védett értékek húzódnak meg eme jogellenes magatartások mögött, ezért emelte ki pont ezeket a törvény alkotója.²³

IV. 3. A fiatalkorú fogalma

A Btk. 105.§-a ad definíciót a fiatalkorú elkövetőre: „ (1) *Fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizenkettedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat nem.* ” Ezzel egy ellentétet hoz létre a gyermekkor és a fiatalkor között. „16.§ *Nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be...* ” A fiatalkor ott kezdődik, ahol a gyermekkor még véget sem ért. A kérdésben egy Büntető Kollégiumi vélemény próbál útmutatást adni, eszerint a fiatalkorú a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét betöltött személy, kivételesen a tizenkettedik életévét betöltött személy is.²⁴ Csakhogy ez az állítás ellentétben áll a törvényben szereplő fogalommal, ami generális határként a tizenkettedik életévet rögzíti.²⁵ Az ellentét feloldása a jogalkotóra vár.

IV. 4. A fiatal elkövetőkre vonatkozó rendelkezések

A továbbiakban a Btk. XI. Fejezetének rendelkezéseit (kivéve a már említettet) nagyító alá véve vizsgálom a szabályozás fő vonalait.

Büntetés kiszabása vagy intézkedés alkalmazása minden esetben a nevelés, társadalomba visszaillesztés szem előtt tartásával történik. Elsődlegesen intézkedést kell alkalmazni, ha ez nem elégíti ki az előbb leírt célokat, úgy büntetést szab ki a bíróság. Szabadság elvonását eredményező büntetés kiszabása, illetve intézkedés alkalmazása szubszidiárius jelleggel történhet.²⁶

A tevékeny megbánás (büntethetőséget megszüntető ok) lehetőségeinek körét bővíti a törvényhozó, immáron az emberi szabadság elleni, az emberi méltóság és alapvető jogok elleni, valamint a szellemi tulajdonjog elleni vétség vonatkozásában is helye van.

Szabadságvesztés generális minimuma egy hónap, maximuma tizenöt év. Megmaradtak a tizenhatodik életévét betöltött elkövetőre mérvadó speciális rendelkezések. A 110.§ értelmében nevesítésre kerülnek a speciális büntetés – végrehajtási intézmények, ahol a tizenkettő/tizennégy és tizennyolc év közötti elítéltek büntetésüket töltik, ez pedig a fiatalkorúak börtöne és a fiatalkorúak fogháza.

²³Halmosné Siket Zsuzsanna: A büntethetőségi korhatár leszállításának okai. Jogelméleti Szemle 2015/4. sz. 124.o.

²⁴2/2013 (VII.8.) BK.

²⁵Tóth Miklós: A büntethetőségi korhatár szabályozásának problematikája. Magyar Jog 2017/4. sz. 210. o.

²⁶Nem volt ez máshogy az előző büntető törvénykönyvben sem. Ld.: 1978. évi IV. törvény 108.§

Új jogintézményként jelenik meg az elzárás, a lényegét tekintve rövid időtartamú, szabadságelvonással járó büntetés.²⁷ Nagy Ferenc ekképp vélekedik róla: „Az elzárás nem a rövid tartamú szabadságvesztés alternatívája, ugyanis a szabadságelvonást csak szabadságot el nem vonó szankció helyettesíthet.” Emellett kiemeli, ahogy a szabadságvesztésnek, ennek is „stigmatizáló” hatását.²⁸ A büntetés háromtól harminc napig terjedhet.

Közérdekű munka kiszabására csak akkor van mód, ha az elkövető tizenhatodik életévét betöltötte. A szabályozás mértékét a Munka Törvénykönyvében kell keresnünk, munkaviszonyt munkavállalóként csak tizenhatodik évét betöltött személy vállalhat. A kritériumnak viszont az ítélet meghozatala időpontjában kell fennállnia, nem az elkövetés idején.²⁹ Szintén ezeken az alapokon nyugszik a jóvátételi munka előírása.

A pénzbüntetés kiszabási feltételeként a fiatalkorú önálló keresettel vagy jövedelemmel való rendelkezését, ennek hiányában megfelelő vagyonnal bírását deklarálja a törvény. Véleményem szerint mindenki számára érthető miért tette ezt a jogalkotó, hiszen nem várhatja el az állam – még büntetőhatalmának érvényre juttatásakor sem – a munka világát még általában nem ismerő, nagyrészt szüleivel élő fiataaltól, hogy büntetését pénzben rója le.

A kiutasításnak három konjunktív feltétele van:

1. tízévi, vagy annál hosszabb idejű szabadságvesztést szabott ki a bíróság,
2. a fiatalkorú Magyarországon tartózkodása a közbiztonságot nagymértékben veszélyezteteti,
3. a kiutasítással nem sérül a családi élet tiszteletben tartásához való joga.

Hatályos jogunk egyetlen mellékbüntetése a közügyektől eltiltás, amelyet fiatalkorúakról szó lévén, egy évnél hosszabb tartamú, végrehajtandó szabadságvesztéssel egyidejűleg lehet kiszabni.

Próbára bocsátás egy évtől két évig terjedően bármelyik deliktum megvalósításakor lehetséges.

A fiatalkorú családban nevelkedésének érdekét szolgálja a 118.§, ennek jegyében, ha megfelelő családi környezettel rendelkezik nem tiltható ki a településről, ahol családja él. Ide elsődlegesen azok a személyek értendők, akik vele ténylegesen egy háztartásban élnek. A

²⁷Gócza Ágnes: Az elzárás mint új büntetési nem a 2012. évi C. törvényben <http://ujbtk.hu/dr-gocza-agnes-az-elzaras-mint-uj-buntetesi-nem-a-2012-evi-c-torvenyben/> (2018.02.28.)

²⁸Nagy Ferenc: A szankciórendszer. Jogtudományi Közlöny 2015/1. sz. 6. o. Idézte: Vaskuti: Az életkor és a fiatalok... 182. o.

²⁹2012. évi C. törvény miniszteri indoklás 44. o.

megfelelőség követelménye akkor teljesül, ha a közeg őt az általánosan elvárt társadalmi normákra megtanítja.³⁰

Kötelezően áll pártfogó felügyelet alatt feltételes szabadságának tartama, próbára bocsátásának próbaideje, szabadságvesztése felfüggesztésének próbaideje, javítóintézetből való ideiglenes elbocsátásának tartama és a vádemelés elhalasztásának tartama idején.

Speciális intézkedésként funkcionáló javítóintézeti nevelés szabályai a korábbiakhoz képest megváltoztak: maximális ideje négy évre emelkedett, alkalmazására az ítélet meghozatalakor huszadik életévét be nem töltött elkövetővel szemben kerülhet sor. *Vaskuti András* arra hívja fel a figyelmet, hogy az életkorok kitolódása miatt „komoly pedagógiai kihívásokkal” nézhetnek szembe az intézmények.³¹ Még az előző Btk. alapján az elkövető a tizenkilencedik évéig maradhatott az intézetben, addig az új törvény szerint akár huszonharmadik életévéig állhat nevelés alatt. Be kell látnunk, a két korcsoport merőben eltérő odafigyelést és más jellegű ellátást igényel.

Azon intézkedések és büntetések tekintetében, amelyeket a fejezet nem nevesít külön, azok tekintetében a fiatakorúak a felnőttekkel megegyező elbírálás alá esnek.

V. Reformelképzelések

A törvény, ezen belül pedig, a fiatakorúak büntetőjoga, hatályba lépése óta számos hazai jogtudóst ösztönzött tanulmányok, cikkek megírására. A szerzők több területen és kérdésben tartják hiányosnak, vagy ellentmondónak a Btk.-t. Az egyik ezek közül az a jogalkotói figyelmetlenség, amelyre *Kőhalmi László* hivatkozik: „*A jogalkotó megfeledkezett a posztadoleszcencia jelenségéről, s ez nem hogy a büntethetőségi korhatár leszállítását, hanem éppen ellenkezőleg annak felemelését kívánná meg!*”³² A jelenség, amelyről szó van, nem más, mint a serdülőkor. Ebben az életszakaszban a fiatalok rengeteget változnak, máshogy reagálnak az őket ért külvilági hatásokra, mint általában szoktak. Éppen emiatt kellene velük szemben „megértőbbnek” lennie a büntetőjognak, illetve a jogalkotónak.

Gyakran felhozott érv a hatályos jog ellen a születésnap „teremtő” ereje. Vagyis, a tizennegyedik életévét be nem töltött személy tényállás kimerítése – 6 cselekmény kivételével - nem büntethető. Ha ugyanezt a cselekményt, tegyük fel 2 nappal később, a születésnapja után követi el már büntethető.³³ Nem veszi figyelembe a jogalkotó az egyéni fejlődést, hiába

³⁰*Balogh Ágnes-Tóth Mihály-Gál István-Hornyák Szabolcs-Nagy Zoltán: Magyar büntetőjog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2015. 438. o.*

³¹*Vaskuti: Az életkor és a fiatakorúakra... 182.o.*

³²*Kőhalmi: i.m. 12. o.*

³³*Vaskuti: Az életkor és a fiatakorúakra... 176. o.*

indokolja azzal a szabályozást, hogy az iskolai tanulmányok a felismeréshez szükséges alapokat megadják. Ez nem általánosítható. Minden fiatal más tempóban és közegben fejlődik, nyilván nagy részük nem válik elkövetővé, de ez nem okvetlenül azért van, mert tudják, hogy büntetendő valamely cselekmény, hanem, mert attitűdjük nem ezt diktálja.

VI. Összegzés

Az életkor a büntetőjog egyik leginkább vitatott kérdése, ezzel együtt a fiatalkorúak is állandó napirend tárgyát képezik a jogászberkekben. Méltán nevezi ezért *Gyurkó Szilvia* a büntetőjog „szent Gráljának” a témát.³⁴

Summa summarum a hazai büntetőjogunk előtt még sok ajtó nyitva áll, a fiatalkorúak büntetőjogában még inkább. A lehetőségek elemzése után egy nemzetközi szinten is mérvadó, az egyént előtérbe helyező szabályozás megalkotásával védhetné őket a bűnelkövetés káros hatásaitól.

A gyermekvédelmi intézkedések nem elég hangsúlyosak, a szabadságvesztés, illetve minden az előző alcím alatt felsorolt intézmény (kivéve javítóintézeti nevelés) nem konkrétan a fiatalkorúak tekintetében került bevezetésre a Btk.-ba, a felnőtt elkövetők esetében is ugyanezek adottak, mindössze más feltételekkel. Elfogadható lenne egy teljesen alternatív, de mégis „büntető” jellegű szankciórendszer kidolgozása, mint például a fiatalkorú meghatározott foglalkozáson való részvételre kötelezése, hasonlóan az elterelés intézményéhez. (Amit például a kábítószerrel elkövetett bűncselekmények kapcsán meg is tesz a jogalkotó.) A probléma gyökere mégsem az anyagi jogban rejlik, az intézményi – gyakorlati háttérrel lenne ajánlott először kiépíteni, majd ehhez az anyagi jogot hozzáigazítani.

³⁴*Gyurkó Szilvia*: A büntethetőség alsó korhatára, valamint a gyermek- és fiatalkorú elkövetőkkel szemben alkalmazott jogkövetkezmények körüli dilemmák. Kriminológiai tanulmányok 2008/45.sz. 73. o.

Iglódi Viktória

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

A jogos védelem határai, avagy milyen keretek között tekinthető jogszerűnek a védekezés a ránk támadóval szemben

I. Bevezetés

Témaválasztásom indokául szolgált, hogy véleményem szerint a jogos védelem határainak megállapítása sokrétű problémát jelent. Ha a jog túlzottan megengedő, könnyen visszaélhetnek vele, és akár egy offenzív jellegű cselekmény is mentesítést nyerhet a jogos védelemre való hivatkozással. Ha pedig szűkkörűen értelmeznénk a jogintézményt, az nem lenne alkalmas a törvényi rendeltetésére, vagyis arra, hogy a megtámadott elháríthassa az ellene indított támadást, ha az állami szervek nem tudnak eleget tenni ezen kötelezettségüknek. Álláspontom szerint a jogos védelem jogintézményének fontosságát jelzi az is, hogy az Alaptörvény is említést tesz róla az alapjogok között.

A szabályozás pontossága, a bírói gyakorlat következetessége elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogos védelem ne szolgálhasson „kiskapuként” a büntetőügyekben. Véleményem szerint ennek megakadályozásában a bíróságnak, az ügyészségnek és a nyomozó hatóságoknak kiemelt szerepe van. A tényállás pontos, részletes feltárásával feltérképezhető az adott támadás jellege, a támadó és a megtámadott viszonya, a közöttük kialakult konfliktus mibenléte, okai. Ezek tisztázása segíthet az ügy megítélésében, és elkerülhetővé válhatnak a jogintézmény rendeltetésével való visszaélések, így tehát nem jelenthet kibúvót egy esetleges megtorlás vagy egy kiprovokált támadás visszaverésének esetében.

Fontos, hogy a laikus állampolgárok is tisztában legyenek a jogos védelem határaival, hiszen a jogintézmény célja, hogy ők meg tudják védeni életüket, vagyontárgyaikat az őket ért jogtalan támadással szemben. Súlyos következményekkel járhat, ha valaki - nem ismervén a törvény pontos háttérét és a szabályozást - túllépi a jogos védelmi helyzetet, hiszen ellene valószínűleg büntetőeljárást indítanak, míg a támadó akár az életével is fizethet adott esetben. Talán, ha az emberek körültekintőbbek lennének, a vácszentlászlói borosgazda sem fagyállóval mérgezte volna meg saját borát, amely cselekmény egy ember halálát eredményezte, és két személynek könnyű testi sérülést okozott.¹

¹C:\Users\Acer\Downloads\nepszava_hu_cikk_1053719_brutalis_fagyallot_ontott_a_borba_m.pdf (2018.05.03.)

A továbbiakban kitérek a jogintézmény történeti fejlődésére, jelenleg hatályos szabályozására, a jogrendszerünkben elfoglalt helyére, valamint néhány a jogos védelemhez kapcsolódó kiemelkedő jelentőségű bírói döntésre.

II. A jogos védelem megjelenése történelmünk során

Érdekesség, hogy már a XII táblás törvény is említést tett a jogos védelemről, hiszen az éjjel tetten ért tolvaj megölését feltétel nélkül, míg a nappal tetten ért tolvaj életének a kioltását csak abban az esetben ismerte el jogszerűnek, ha a támadó fegyverrel védekezett a leleplezésekor.

A kánonjog már nem csupán a saját érdekében kifejtett védelmet minősítette jogosnak, hanem a fogalmat kibővítette a mások érdekében végzett védekezési cselekményekkel is.

Magyarországon már Szent István dekrétuma is említést tesz arról, hogy ha valaki azért keresi fel más házáat, hogy a tulajdonost megölje, és a támadás során életét veszti, családját semmilyen kompenzáció nem illeti meg.

II. József 1788-as Btk.-ja szintén csak az emberöléssel kapcsolatban szabályozta a jogos védelem kérdését.²

Az 1795-ös büntető törvényjavaslat kedvezőbb szankciók alkalmazását tette lehetővé azzal szemben *„aki azért lépte túl az önvédelem határait, mert nem álltak rendelkezésére az ahhoz szükséges enyhébb eszközök”*³.

A XIX. század közepén így definiálták a fogalmat: *„Vétlen védelemnek [...] akkor adandó hely, ha a személyek az idő, a hely minőségéből, a megtámadás módjából vagy más körülményekből alaposan lehet következtetni, miszerint a tettes csak a szükséges védelemmel élt avégett, hogy az élet, szabadság vagy vagyon jogellenes megtámadását magáról vagy másokról elhárítsa; vagy hogy ő az ilyes védelem határait csak rémülésből, félelemből vagy ijedségből lépte át”*⁴.

Pauler Tivadar ugyanebben az időben írt büntetőjogi tankönyvében szintén hasonló feltételeket fogalmazott meg a jogos védelem megállapításához. Ezen feltételek a következők: *„a) hogy a támadás csak erőszak által legyen bizton elhárítható, b) kellő mérsékléssel használva, c) a fennforgó viszonyoknál fogva szükséges eszközökre (moderameninculpataetutela) szoríttassék. Ellenkező esetben az határainak túlhaladtával*

²Tóth Mihály: Néhány szempont a jogos védelem körében zajló vitához.

http://ujbtk.hu/wp-content/uploads/PDF_EPUB/tm_nehany_szempont.pdf(2018.02.24.)

³Hajdú Lajos: Az első (1795-ös) magyar büntető-kódex-tervezet. KJK, Budapest 1971. 464. o.

⁴Csatskó Imre: Az 1852-ki május 27-ki Austriai Birodalmi Büntető törvény magyarázata. Pest 1853. 45. o.

vétlen lenni megszűnnék (deculpatatutela) és a körülményekhez képest a szándékos vagy vétkes jogsértés beszámítása alá esnek”⁵.

III. A jogos védelem törvényi fogalma

Magyarország Alaptörvénye az alkotmányban is rögzített alapjogi szintre emelte a jogtalan támadással szembeni védekezést a V. cikkben, amely kimondja: „Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett, vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához.”⁶

A hatályos Btk. pedig az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

„21. § Nem büntetendő annak a cselekménye, aki a saját, illetve a mások személye vagy javai elleni jogtalan támadás megelőzése céljából telepített, az élet kioltására nem alkalmas védelmi eszközzel a jogtalan támadónak sérelmet okoz, feltéve, hogy a védekező mindent megtett, ami az adott helyzetben elvárható annak érdekében, hogy az általa telepített védelmi eszköz ne okozzon sérelmet.

22. § (1) Nem büntetendő az a cselekmény, amely a saját, illetve más vagy mások személye, javai vagy a közérdek ellen intézett, illetve ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához szükséges.

(2) A jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha

a) azt személy ellen

aa) éjjel,

ab) fegyveresen,

ac) felfegyverkezve vagy

ad) csoportosan

követik el,

b) az a lakásba

ba) éjjel,

bb) fegyveresen,

bc) felfegyverkezve vagy

bd) csoportosan

történő jogtalan behatolás, vagy

c) az a lakáshoz tartozó bekerített helyre fegyveresen történő jogtalan behatolás.

⁵Pauler Tivadar: Büntető jogtan. Pfeifer Ferdinánd kiadása, Pest 1868. 244. o.

⁶ Magyarország Alaptörvénye V. cikk.

(3) Nem büntethető, aki az elhárítás szükséges mértékét ijedtségből vagy menthető felindulásból lépi túl.

(4) A megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől.”⁷

IV. A jogos védelem a magyar büntetőjogban

A jogos védelem a Btk. Általános részében, a büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok között került szabályozásra. A cselekmény tényállásszerű, de nem veszélyes a társadalomra. Mivel a bűncselekmény három fogalmi eleme (tényállásszerűség, társadalomra veszélyesség, bűnösség) nem valósul meg egyszerre, a jogos védelmi helyzetben lévő személy nem valósíthat meg bűncselekményt. Mint az a törvény szövegezéséből is kiderül, a jogos védelemnek két típusát különböztetjük meg: a jogos védelmet és a megelőző jogos védelmet.

A jogos védelmi helyzetet egy támadás, illetve annak közvetlen veszélye keletkezteti. A támadás jellemzői:

- jogtalan (a támadó cselekmény megfelel valamely bűncselekmény törvényi tényállásának),
- aktív emberi magatartással megvalósuló,
- megkezdett vagy közvetlenül fenyegető (megkezdett: a támadó valamely bűncselekmény vagy szabálysértés tényállásának megvalósítását megkezdte; közvetlenül fenyegető: a körülményekre tekintettel rövid időn belül a támadás megindításával lehet számolni),
- befejezetlen (a támadás még folyamatban van, vagy felújításának veszélye fennáll).⁸

A Btk. 22.§ (1) bekezdés alapján jogos védelmi helyzet keletkezik személyek, javak vagy a közérdek ellen irányuló támadás esetén is.

IV. 1. A jogos védelem korlátai

E körbe említendő:

- verbális cselekményekkel szemben nem vehető igénybe,
- megtorlásként nem alkalmazható,
- kölcsönös kihívás elfogadása mindkét fél számára a jogtalanság állapotát hozza létre,
- támadás kiprovokálása megfosztja a védekezőt az elhárítás jogszerűségétől,

⁷ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁸ Balogh Ágnes – Tóth Mihály (szerk.): Magyar büntetőjog, Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2015. 127. o.

- javak elleni, közvetlen erőszakkal nem járó cselekmény elhárítása a támadó életének kioltását általában nem eredményezheti.⁹

A védelmi tevékenység csak abban az esetben számít jogosnak, így a törvény által megengedettnek, ha az a támadás elhárításához szükséges és azzal arányos is. A jogos védelem esetén tehát két szempontot kell vizsgálni: a szükségességet és az arányosságot. A szükségesség követelménye alapján a támadás csak olyan magatartással hárítható el, amely kimeríti a Btk.-ban szabályozott valamely bűncselekmény tényállási elemeit. A szükségesség körében megemlítendő a menekülési kötelezettség, amely azt jelenti, hogy a védekezés csak abban az esetben lehet jogos, ha menekülésre nem volt lehetőség. A magyar szabályozás nem ír elő a megtámadott számára menekülési kötelezettséget, sőt a 22.§ (4) bekezdése *expressis verbis* kimondja, hogy „*a megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől.*”¹⁰A Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelve kitérési kötelezettséget írt elő a felmenő, a testvér, a házastárs, a súlyosabb fokban kóros elmeállapotú és a szemmel láthatóan tudatzavart állapotban levő támadóval szemben feltéve, hogy a kitérésre van lehetőség és az veszélymentes. Tekintettel a megváltozott társadalmi viszonyokra, mára ez a kötelezettség kikopott az ítélkezési gyakorlatból.

Hazánkban tehát a védekezés szükségessége nem igényel további bizonyítást, az elhárító cselekmény büntetlenséget biztosít a védekező számára mindaddig, amíg az általa, a támadónak okozott sérelem nem aránytalanul súlyosabb, mint amit a jogtalan támadás véghezvitele okozott volna.¹¹ Az arányosság fogalmát a hatályos Btk. nem tartalmazza, azt a bírói gyakorlat alakította ki, és az ítélkezés egységessége biztosítása érdekében a Legfelsőbb Bíróság 15. számú Irányelve adott hozzá értékelési szempontokat.¹²A bírói gyakorlatban eléggé elterjedt az, hogy a szükségességet és az arányosságot két külön kritériumnak nevezik. Ez olyan benyomást kelt, mintha a bíróságok a törvényben foglaltakon túlmenő követelményt támasztanának a védekezővel szemben. A kódexek azonban a két ismérvnek csupán az egyikét tartalmazzák, s annak az értelmezésénél kell a másiknak szerepet juttatni. Így ott, ahol a Btk. csak az arányosságról szól, a legenyhébb elhárítási mód választásának a követelményét a támadás és a védekezés intenzitása közti arányosságként vizsgálják. Nálunk viszont az mondható, hogy nem szükséges az, ami nem felel meg a bizonyos mérvű arányosságnak.¹³Az arányosság túllépése esetén sem büntethető a megtámadott, ha a túllépés ijedtségből vagy

⁹ 4/2013. számú BJE határozat.

¹⁰ 2012. évi C. törvény 22. § (4)

¹¹ Balogh–Tóth i.m. 130. o.

¹² 2012. évi C. törvény indokolása 16. o.

¹³ Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK, Budapest 1984. 256. o.

menthető felindulásból történik (22.§ (3) bekezdés). A gyakorlat és a tudomány a jogos védelem túllépésének két változatát ismeri: a jogos védelmi helyzet fennforgása során, a védekezés közben megvalósított arányosságbeli túllépést (*excessus*), valamint az ún. időbeli túllépést (*pretextus*), amely már a védelmi cselekvőség körén minden szempontból kívül eső, a jogos védelmi helyzet megszűnése utáni diszpozíciószerű cselekményeknek a halmaza.¹⁴

IV. 2. A megelőző, a szituációs és a vélt jogos védelem

A megelőző jogos védelem annyiban tér el, hogy a megtámadott nem személyesen, hanem egy védelmi eszköz segítségével hárítja el a támadást. A megelőző jogos védelem jogintézményét a 2009. évi LXXX. törvény vezette be a magyar büntetőjogi kódexbe. A megelőző védelmi eszközzel szemben támasztott követelmény, hogy az nem lehet az élet kioltására alkalmas, csak a jogtalan támadó szenvedhet sérelmet, és a védekezőnek a sérelem elkerülése érdekében mindent meg kell tennie, ami az adott helyzetben elvárható.¹⁵ A megelőző jogos védelem a saját, illetve a mások személye vagy javai elleni jogtalan támadás megelőzésére irányulhat, azaz a jogos védelem általános szabályaitól eltérően a tényállás nem említi a közérdeket a védendő értékek között.

A Btk. 22. § (2) bekezdése egy vélelmet állít fel, melynek lényege abban áll, hogy bizonyos fokozottan veszélyes helyzetekben, amelyeket a törvény taxatív felsorol, a megtámadott okkal feltételezheti, hogy a támadás az élete ellen irányult. Ebben az esetben ipso facto kizárt a védekezés szükségességének a túllépése. A Btk. ezen fordulatát nevezi a jogirodalom szituációs jogos védelemnek. A személy elleni jogtalan támadás, illetve a lakásba történő jogellenes behatolás akkor keletkeztet szituációs jogos védelmet, tehát abban az esetben nem léphető túl a szükségesség követelménye, ha az éjjel, fegyveresen, felfegyverkezve vagy csoportosan kerül elkövetésre. Ezen fogalmak legtöbbször a Btk. értelmező rendelkezései definiálják nekünk, ám akad olyan is, amit a bírói gyakorlat munkált ki. Ilyen például az „éjjel”, amely a bírói gyakorlat szerint nagyvárosokban a 23 és 5 óra közötti, míg vidéken a 22 és 5 óra közötti időszakot öleli fel. Azonban nem vonható az éjjel fogalmába az az éjszakai támadás, amelyet éjszaka nyitva tartó, tömeges látogatottságú szórakozóhelyen, vagy egyéb helyen követnek el, ahol a segítségkérés lehetősége a nappalihoz hasonló módon fennáll. A „fegyveresen”, a „felfegyverkezve” valamint a „csoportosan” történő elkövetés fogalmát maga a Btk. adja meg az értelmező rendelkezések között. Eszerint fegyveresen követi el a bűncselekményt, aki lőfegyvert, robbanóanyagot, robbantószer, robbanóanyag vagy

¹⁴Ujvári Ákos: A jogos védelem megítélésének elvi és gyakorlati kérdései. Budapest 2008. 71. o.

¹⁵ 2012. évi C. törvény indokolása 16. o.

robbantószer felhasználására szolgáló készüléket tart magánál, vagy a bűncselekményt az a)-d) pontban meghatározottak utánzatával fenyegetve követi el.¹⁶ Felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki az ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál.¹⁷ Csoportosan követik el a bűncselekményt, ha az elkövetésben legalább három személy vesz részt.¹⁸ Ezen támadások fokozott társadalomra veszélyessége vitathatatlan, így véleményem szerint szükséges a fokozott büntetőjogi védelemben való részesítés. A 22. § (2) bekezdésének c) pontja viszont a lakáshoz tartozó bekerített helyre történő jogtalan behatolás korlátlan visszaverésének követelményeként határozza meg, hogy a támadásnak fegyveresen kell történnie, tehát ebben az esetben szűkíti a szituációs jogos védelmi helyzet fennálltát. A szabályozás ezen passzusa logikusnak tűnik, hiszen egyértelműen nem olyan fokú a cselekmény társadalomra veszélyessége, mint a hivatkozott szakasz ezt megelőző két pontjában.

Vélt jogos védelemről akkor beszélünk, ha az elkövető a helyzet téves felmérése miatt abban a tudatban hajt végre elhárító cselekményt, hogy ellene támadást intéztek vagy ilyennel közvetlenül fenyegették. Ebben az esetben a Legfelsőbb Bíróság 15. Irányelve a tévedésre vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni. Vélt jogos védelemre példa lehet a következő eset: a sértett a vádlottat ököllel kétszer arcul ütötte, aki ettől mindkétyszer a földre esett. A második ütést követően a sértett a vádlottat megpróbálta felsegíteni, ezt a vádlott a sértett újbóli támadásaként értékelte, ebből fakadóan a sértettet védekezés gyanánt hasba szúrta, ezzel maradandó testi fogyatékos közvetlen életveszélyt okozva.¹⁹ A bíróság nem állapította meg a vélt jogos védelmet az alábbi helyzetben: a mezőőr távozásra szólította fel a krumpli tolvajt, aki (a sértett) a nadrág zsebébe nyúlt. Emiatt a mezőőr abban a téves feltevésben, hogy a sértett kést ránt elő, a baltával őt fejbe vágta, életveszélyes sérüléseket okozva ezzel.^{20 21}

Bizonyos állami feladatokat ellátó személyeket a jogszabályok felruháznak arra, hogy meghatározott esetekben olyan magatartásokat tanúsítsanak, amelyek alkalmasak egy-egy bűncselekmény törvényi tényállásának kimerítésére. A Btk. 24. §-a szerint: „*Nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogszabály megenged, vagy büntetlennek nyilvánít*”.²² Ebből egyértelműen következik, hogy az ilyen állami szervek a jogszabályokban meghatározott esetekben nem valósítanak meg bűncselekményt, így cselekményük nem lehet jogtalan. Tehát

¹⁶ 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 5. pont.

¹⁷ 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 6. pont.

¹⁸ 2012. évi C. törvény 459. § (1) bekezdés 3. pont.

¹⁹ BH 1997/427.

²⁰ BH 1983/261.

²¹ *Ujvári* i.m. 92. o.

²² 2012. évi C. törvény 24. §

tevékenységükkel szemben a jogos védelem kizárt, hiszen a védelem csak abban az esetben lehet jogos, ha a támadás jogtalan, hiszen ilyenkor a jogosan védekező a jogot védi a jogtalansággal szemben.

IV. 3. Kapcsolódó magyarországi ítélkezési gyakorlat

Az alábbiakban ismertetnék néhány példát az ítélkezési gyakorlatból:

- ÍH 2012.146: Nem hivatkozhat megelőző jogos védelemre az a vádlott, aki a szomszéd gyermekek távoltartása érdekében élet kioltására alkalmas, 230 V feszültségű áramot vezet a kerítésébe.²³

- BH+ 2013.5.182: Nem állapítható meg jogos védelmi helyzet annak a javára, aki méltányolható ok nélkül, önként kapcsolódik be egy már kialakult erőszakos összecsapásba.²⁴

- BH 2014.11.323: Jogos védelmi helyzet nem állapítható meg annak az elkövetőnek a javára, aki csőre töltött pisztolyt magánál tartva, a számonkérés szándékával keresi fel a sértettet, annak irodájába erőszakkal hatol be, majd az általa intézett támadás miatt kialakult dulakodás közben a sértettet megöli.²⁵

- BH 2016.12.322: Jogos védelmi helyzetben van az, akinek szóváltás közben a másik fél a nyakát megragadja, meglöki, majd megüti. E támadással szemben szükséges elhárító cselekményt fejt ki azzal, ha támadóját orrcsonttörést okozó arcba fejeléssel fékezi meg. Az így jogos védelmi helyzetben cselekvő személy magatartása nem bűncselekmény akkor sem, ha az aktív és szükségszerűen erőszakos elhárító cselekmény egyébként riadalomkeltésre vagy megbotránkoztatásra alkalmas.²⁶

- EH 2017.20:

- Éjszaka hajtja végre a személy elleni jogtalan támadást, aki a vidéki település utcájában 01:30 és 02:00 óra között a neki háttal álló - vele előzőleg semmiféle nézeteltérésbe nem került - gyanútlan terhelten minden előzmény nélkül hátulról megrúgja, majd ököllel arcul üti. E testi épség elleni támadást - törvényi védelem alapján - olyannak kell tekinteni, mint amely a megtámadott életének kioltására is irányult volna, ezért annak halálos késszúrással történő elhárítása jogos védelem miatt büntetendő cselekményt nem valósít meg, és a terhelten felmentésének van helye.

²³Debreceni Ítéltábla Bf. II. 745/2011/10.

²⁴Kúria Bfv. III. 1.067/2012/6. szám.

²⁵Kúria Bfv. II. 1.144/2013.

²⁶Kúria Bfv. III. 261/2016.

- II. A terheltet éjszaka ért személy elleni jogtalan támadás megalapozza az elhárítás szükségességét, amely nem korlátozható, ezért túllépése fogalmilag kizárt. Így nem szab határt a támadó életének feltétlen kímélete sem.²⁷

• BH 2017.10.323: Amennyiben a sértett által kezdeményezett konfliktus során a terhelt a saját akaratából eleget tesz a kihívásnak, és így közte és a sértettek között kölcsönös verekedés alakul ki, amelynek során a sértett egyensúlyát veszítve elesik, majd a félig ülő, félig fekvő testhelyzetben lévő sértettet - akinek az élet kioltására egyébként alkalmas eszköz már nem volt a kezében - a terhelt megszúrja, nem állapítható meg a terhelt javára a jogos védelmi helyzet.²⁸

IV.4. Két jogeset részletesebb bemutatása

Az elmúlt években két eset is nagyobb sajtóvisszhangot kapott Magyarországon a jogos védelem körében: a vácszentlászlói fagyállós borosgazdáé és a Budapesten motoros rablót elgázoló nőé. Az alábbiakban ezt a két esetet mutatnám be részletesebben:

V. Pál, a vácszentlászlói férfi 2013-ban megelégette, hogy többször megdézsmálták a készletét, így fagyállót öntött saját meggyborába, amelynek következtében az egyik tolvaj belehalt a mérgezésbe, míg ketten könnyű testi sérülést szenvedtek. Az ügyben kezdetektől fogva visszatérő elem volt a jogos védelem felvetése, V. Pál esetét sokan a kerítésébe áramot vezető, az uborkáját védő Szoboszlai Barna esetéhez (ÍH 2012.146) hasonlították. Ugyanakkor első- és másodfokon is arra jutott a bíróság, hogy jogilag ebben az ügyben nincs szó jogos védelemről, mert ez nem engedi meg olyan eszköz alkalmazását a védekezéshez, ami halál előidézésére alkalmas. Az elsőfokú bíróság 2015 novemberében 7 év letöltendő szabadságvesztésre ítélte V. Pált, az ítélet ellen mind az ügyész mind a vádlott fellebbezést nyújtott be. 2016 szeptemberében a Fővárosi Ítéltábla másodfokon másfél év, három évre felfüggesztett szabadságvesztésre enyhítette a férfi büntetését. V. Pált nem tiltották el a közügyektől, és előzetes mentesítésben is részesítették. Az ítélet ellen nem nyújtottak be fellebbezést, így az jogerőssé vált.²⁹

A második ügy tényállása szerint az I. rendű terhelt (az autót vezető nő) a forgalmi irányító fényjelző készülék piros fényjelzésére megállt. A II. rendű terhelt és társa motorkerékpárral a nő autója mellé haladt. Az I. rendű terheltnek a gépkocsi jobb ülésén

²⁷Kúria Bfv. II. 126/2017.

²⁸Kúria Bfv. I. 884/2017.

²⁹C:\Users\Acer\Downloads\index_hu_belfold_2016_09_01_fagyallós_gazda_masodfok_kezdodi.pdf (2018.05.03.)

elhelyezett táskájának eltulajdonítása céljából a II. rendű terhelt társa a jármű felhúzott, jobb oldali első üvegét betörte és I. rendű terhelt jobb első ülésen lévő táskáját kivette, majd a II. rendű terhelt és társa a motorkerékpárral a helyszínről elhajtott. Az I. rendű terhelt miután észlelte táskájának jogtalan eltulajdonítását, személygépkocsijával a motorkerékpárosok után indult azzal a szándékkal, hogy értékeit visszaszerezze. A lopási cselekmény elkövetésétől kb. 500 méternyi távolságra, a kereszteződés előtt kb. 60 méterre az I. rendű terhelt nekiütközött a motorkerékpár hátuljának. A baleset miatt a jármű alá beszorult II. rendű terhelt társa a kórházba szállítását követően életét veszítette, több gépjárműben kár keletkezett. A kerületi bíróság a 2016. május 10. napján kihirdetett ítéletével az I. rendű terheltet 1 évi, végrehajtásában 2 évi próbaidőre felfüggesztett börtön fokozatú szabadságvesztésre és 2 évi közúti járművezetéstől eltiltásra ítélte. A másodfokon eljáró törvényszék a 2017. január 20. napján meghozott ítéletével az elsőfokú ítéletet megváltoztatta, a szabadságvesztés tartamát 2 évre súlyosította, az I. rendű terheltet előzetes mentesítésben részesítette. Az I. rendű terhelt védője terjesztett elő felülvizsgálati indítványt az ügydöntő ítélettel szemben jogos védelemre hivatkozva. A Kúria a megtámadott határozatokat megváltoztatta, és az I. rendű terheltet az ellene emelt vád alól felmentette. A Kúria indokolása a következő volt: „A javak elleni jogtalan támadást gépjárművel végrehajtó támadót gépjárművel nyomon követni, s a javak visszaadásának kikényszerítése végett utolérni olyan törvényes joggyakorlás, amely védelmi cselekmény, a javak ellen intézett jogtalan támadást elhárító magatartás. Az abból eredő nem szándékolt súlyosabb következmény kockázatát ez esetben is a jogtalan támadó viseli.”³⁰

VI. Összegzés

A fentiekben leírtak alapján világossá válik, hogy a jogos védelem határainak meghúzásában milyen kihívások rejlenek. Törekedni kell egy olyan szabályozásra, amely nem enged teret az önkényes igazságszolgáltatásnak, de egyben alkalmas az emberek közötti társadalmi, gazdasági viszonyok fenntarthatóságának biztosítására. Nem szabad megfeledkeznünk arról, hogy az önhatalmú támadások visszaverése elsősorban az állami szervek feladata és a polgárok csak abban az esetben élhetnek a védekezési alapjogukkal, ha a hatóságoktól az adott esetben nem várható el, hogy hatásosan fellépjenek a jogtalan támadással szemben. A jogos védelem ezen szubszidiárius jellege szerintem az egyik legfontosabb jellemzője a jogintézménynek.

³⁰ Kúria Bfv.III.859/2017.

Molnár Bálint

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

Az államfői kivételes hatalom a weimari köztársaság időszakában

"Esküszöm, hogy minden erőmet a német nép javának szentelem, gyarapodásán munkálkodom, a kárt elhárítom tőle, óvom a birodalom alkotmányát és törvényeit, lelkiismeretesen teljesítem kötelességemet és igazságosan járok el mindenkivel szemben."

1919. augusztus 11-i Weimari Alkotmány
III. fejezet 43. § a birodalmi elnök esküjéről

I. Előzmények

Az első világháborút követően vesztes Németország a békeszerződés után a szociáldemokrata irányultságú parlamentáris demokrácia létrehozására törekedett, amelynek eszköze az Ideiglenes Birodalmi hatalomról szóló 1919. évi február 10. törvény. Ennek hatására 1919. augusztus 11-én megszületett az új alkotmány. Ebbe az ún. Weimari Alkotmányba számos elem került át a korábbi jogi eszmékből, főleg az 1848-49-es frankfurti gyűlés alkotmányos dokumentumaiból. Megannyi figyelemreméltó jogi fortélyai, megoldásai voltak az Alkotmány egyes pontjainak, azok mégis a II. világháború után tudták csak igazán kifejteni hatásukat.¹

1919. július 31-én az Alkotmányozó Nemzetgyűlés elfogadta a Német Birodalom új alkotmányát, amit Friedrich Ebert augusztus 11-én hitelesített. Harmadik fejezete széles jogosítványokat biztosított a Reich elnökének, ebből kifolyólag a birodalmi elnöki pozíció

¹ A témakörhöz áttekintően ld. *Szabó István: Német alkotmányfejlődés 1806-1945.* Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest 2002. *Kajtár István – Herger Csabáné: Egyetemes állam- és jogtörténet.* Dialog Campus kiadó, Pécs 2014. 284. o. *Szabó István: Az államfő jogállása a Weimari Köztársaságban.* Osiris kiadó, Budapest 2000. *Kerekes Lajos: A weimari köztársaság.* Kossuth kiadó, Budapest 1985. *Németh István: Demokrácia és diktatúra Németországban, 1918-1945 1. kötet.* L'Harmattan kiadó, Budapest 2007. *Németalföldről Németországba: a magyar kutatók tanulmányai a német történelemről.* Gondolat kiadó, Budapest 2012. *Köztársaság a modernkori történelem fényében: Tanulmányok: Hahner Péter: A weimari köztársaság államelméleti vitái.* Napvilág kiadó, Budapest 2007. 93–106. o. *Golo Mann: Németország története, 1919-1945.* Balassi kiadó, Budapest 1997. *Erich Eyck: Geschichte der Weimarer Republik: Vom Zusammenbruch des Kaisertums bis zur Wahl Hindenburgs.* Rentsch Buchbinderei, Zürich 1962. 453–468 o. *Hans Fenske: Deutsche Verfassungsgeschichte: vom Norddeutschen Bund bis heute.* Colloquium Verlag, Berlin 1991. *Reiner Marcowitz: Die Weimarer Republik 1929-1933.* Wiss Buchgesellschaft, Darmstadt 2004. *Gerhard Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.* Georg Stilke Verlag, Berlin 1933. *Wilhelm Brauner – Szabó István: Das Staatsoberhaupt in der Zwischenkriegszeit.* Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest 2011. *Szabó István: Különleges jogrend a Weimari Alkotmányban.* http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20174sz/10_Szabo_IAS_2017_4.pdf (2018.05.05). *Verfassungen des Deutschen Reich (1918–1939):* <http://www.verfassungen.de/de/de19-33/verf19-i.htm> (2018.05.03) (továbbiakban: Verfassungen)

meghatározó szerepet kapott 1919 és 1932 között. Az államfői tisztség a császári hatalomtól átruházott jogosítványokon túlmenően, a rendeletalkotás jogának egy speciális fajtáját, a német szakirodalomban „szükségrendelet” („Notverordnung”) néven szereplő, kivételes jellegű intézkedéssel is felruházta a birodalmi elnököt. Hazánkban az 1912. évi LXIII. a háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló törvénycikk lehetővé tette a kormány számára, a végrehajtó szervek jogköreinek kiterjesztését, a törvényi szabályoktól való eltérést, amelynek egyetlen korlátja az alkotmány volt. A Weimari köztársaságban is hasonló jelenség volt megfigyelhető, annyi eltéréssel, hogy az államfő gyakorolhatta a kivételes hatalmat, aki akár ezzel összefüggésben a szabadságjogokat is ideiglenesen korlátozhatta a 48. szakasz alapján. Az Alkotmány 14 éves történelme alatt, két időszakban élt az elnök különleges jogkörével. Az első időszak: 1919 és 1923 közötti intervallum. Az I. világháború utáni – a központi hatalmak által igazságtalannak minősített – békeszerződés megpecsételte Németország sorsát és ahhoz, hogy Ebert szilárd alapot teremtsen az újonnan kiépülő rendszernek, gyakran élt, az államfő kivételes hatalom jogával. A második időszak: 1930–33 közé tehető, amikor az 1929-es gazdasági világválság Németországot is elérte és Hindenburg elnök szükségesnek érezte a speciális impérium használatát a szélsőséges politikai pártok kirekesztésének céljából.

II. A birodalmi elnökről általában és a kivételes hatalom csoportosítása

Minden 35. életévét betöltött német állampolgár választható elnöknek², hivatala 7 évig tartott, az alkotmány szerint az újraválasztás megengedett volt. Az elnök a Reichstag javaslatára, népszavazással leválthatták, feltéve, ha a Reichstagban a szükséges 2/3-os többség megvolt. A birodalmi elnököt nem lehetett büntető jogi felelősségre vonni, csak a Reichstag hozzájárulásával.³

A Weimari Köztársaságban a választás elektorok útján történt, az Ideiglenes választási rendszerről szóló 1919. évi februári törvény a Birodalmi Gyűlésnek és a Birodalmi Tanácsnak adta az elnök választás jogkörét, az új Alkotmány, azonban – ahogy az egy modern demokratikus államban is – népszavazásra bocsátotta ezt a kérdést. A közvetlen elnökválasztás célja a centralizáció, a partikularizmus visszaszorítása volt. Minden 20. életévét betöltő német állampolgár rendelkezett szavazati joggal.⁴

A birodalom elnökei gyakran éltek az alkotmányból származó jogkörükkel, amely a 48. szakasz alapján két esetben fordulhatott elő:

² Magyarország 2012. évi Alkotmányában is ez a feltétel.

³ Szabó: Német alkotmányfejlődés... 195–196. o.

⁴ Szabó: Az államfő jogállása... 63–67 o.

48. szakasz (1): *Ha egy tagország a birodalmi alkotmányból, vagy a birodalmi törvényekből ráháruló kötelezettségét nem teljesíti, a Birodalom Elnöke azt – akár a fegyveres erők igénybevételével is – kikényszerítheti.*⁵

Az első szakasz a tagországokkal szembeni birodalmi végrehajtást taglalja, amely kimondja, hogy kötelezettségszegés esetén a birodalom elnöke – mivel a 47.cikk alapján ő a „Wehrmacht” legfőbb parancsnoka – katonai intézkedéseket is fogantatosíthat a tagállamokkal szemben. Erre az intézkedésre a Német Szövetség idején nem kerülhetett volna sor, hiszen a német hadsereg a Szövetség idején nem egységes parancsnokság alatt volt, hanem a tagállamok saját katonai erejükkel támogatták a Szövetséget, háború és veszély esetén. Így fennállt a komplikáció, ha a császár egy adott tagországgal szemben, valamilyen birodalmi döntést akart végrehajtani, akkor a megtámadott tagország saját „magánseregét” a császár ellen fordíthatta, és ez könnyen belső harcokba torkollott.⁶

A 48. cikkely második bekezdése ennél egy kicsivel tágabban értelmezhető:

48. cikkely (2): *Amennyiben a Német Birodalomban a közrendet és közbiztonságot jelentős mértékben megzavarják, vagy veszélyeztetik, a Birodalom Elnöke fogantatosíthatja a közrend és közbiztonság helyreállításához szükséges intézkedéseket, szükség esetén a fegyveres erőkkel is beavatkozhat. E cél elérése érdekében a 114, 115, 117, 118, 123, 124 és 153 cikkelyekben megállapított alapjogok érvényesülését, átmenetileg, részben vagy egészben hatályon kívül helyezheti.*⁷

A második bekezdés, annyiban hasonlít az elsőhöz, hogy szükség esetén az elnök fegyveres erővel is felléphet. Fontos kiemelni a „közrend és a közbiztonság rendkívüli mértékben veszélyeztető” kifejezést, hiszen az alkotmány záró rendelkezése nem határozza meg specifikusan azokat az eseteket, amikor a közrendet és a közbiztonságot rendkívüli mértékben veszélyeztető tény fennáll. Következésképpen, a fogalom tágan is értelmezhető és az a birodalmi elnöktől függ, hogy milyen ügyeket minősít ilyen ténynek, és mely esetekben avatkozik bele a tagállamok autonómiájába. A gyakorlat azt mutatja, amennyiben egy tagállam nem tett eleget az Alkotmányból fakadó kötelezettségnek, az már a közrendet vagy közbiztonságot fenyegető ténynek minősült. Kiemelném a tagállam rendészeti feladatait, hiszen az a tagállam kötelessége volt, az alkotmány alapján, hogy biztosítsa a területén a közbiztonságot, a rendőrséget fenntartsa, és óvja az állampolgárokat. Láthatjuk tehát, hogy az Alkotmány célja nem a taxatív felsorolás volt, hanem az, hogy a joggyakorlónak tág

⁵Verfassungen

⁶ Szabó: Német alkotmányfejlődés... 197. o.

⁷ Verfassungen

mozgásteret biztosítson. Egyes szakirodalmakban⁸ a „közbiztonságot és közrendet veszélyeztető” fogalmat elkülönítik, az alapján, hogy az a közigazgatási jogi kategóriába, vagy az alkotmányjogi kategóriába tartozik. Míg a közigazgatási jogi szűk értelmezés a 48. cikkely második bekezdését, egy fokozott rendészeti jogosítványnak tartja, addig az alkotmányjogi tág értelmezés ezen túlmenően az államműködés biztonságát befolyásoló tényezőket is a fogalom tartalmi elemének tekinti.⁹

Feltehetjük tehát a kérdést, hogy miként avatkozik be a birodalom elnöke a tagállamok autonómiájában, hogyan biztosítja szükség esetén a közrend és a közbiztonság fenntartását. A Birodalmi Törvénytárba foglaltak rendelkezések alapján négyféle eszköz van a védelmezésre: az elnök a végrehajtó hatalmat átruházhatta, rendkívüli bíróságokat („Ausnahmegericht“) állíthatott fel, egyes alapjogokat felfüggeszthetett, valamint törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki. Az első három intézkedés inkább közigazgatás jogi rendelet, az utolsó inkább a pénzügyi és gazdasági viszonyok rendezésére szolgál.¹⁰

A birodalom elnöke kinevezhetett, ún. birodalmi biztosokat („Reichskommissar“), akik széles jogköröket kaptak a tagállamon belül. Nevezhetnénk úgy is, mint a tagállam „helyi birodalmi elnöke”, hiszen a katonai parancsokon kívül, valamennyi jogkörrel rendelkezett: törvényerejű rendeleteket bocsáthatott ki, ami csak az adott tagállamra nézve volt kötelező, a helyi hatóságokat utasításokkal láthatta el, felmenthette a hatóságok tagjait hivatalukból, és helyükre más személyeket nevezhetett ki. Sor kerülhetett egyes birodalmi szervek összevonására is, bár a birodalom közigazgatási infrastruktúrájának átrendezése, még nem különleges államfői jogrend.

A birodalom elnöke felmenthette vagy menesztette a tagállami kormányok tagjait, vagy kinevezhetett egy már jelentős birodalmi pozíciót betöltő személyt ennek végrehajtására. Példaként felhozható: 1923-ban Wilhelm Cuno, Birodalmi Kancellár felhatalmazást kapott a szász kormány menesztésére és 1932-ben Franz von Papen, Birodalmi Kancellár Poroszország birodalmi biztosává való kinevezése. Az elnök döntéseit gyakran nem ténylegesen az 48. szakasz (2) bekezdése alapján hozta, hanem politikai megfontolásból a szélsőséges pártok eltávolításának céljából. Ugyanis a felsőházon („Reichsrat“) keresztül a tagországok a központi ügyekbe bele tudtak szólni, így a birodalmi elnöknek érdekében volt, hogy a szélsőséges pártokat a tagországok kormányaiból kizárja a centralizáció jegyében. Fontos kiemelnem, továbbá azt is, hogy a Weimari Köztársaság ideje alatt a 48. szakasz (1) bekezdése alapján

⁸ Szabó: Különleges jogrend... 128–131. o.

⁹ Anschütz i.m. 276–278. o.

¹⁰ Szabó: Különleges jogrend... 133 o.

összesen négy esetet találunk, amely a birodalmi végrehajtásra vonatkozik. A 48. szakasz (2) bekezdése alapján több száz példát találunk, ám ezeket az ügyeket is a Köztársaság korai időszakában, az 1919 és 1925 közötti ciklusban figyelhettük meg.¹¹

Az elnöknek azonban egy kötelessége volt az alsóház felé, mégpedig a tájékoztatási kötelesség:

*48. szakasz (3): E szakasz (1) vagy (2) bekezdése alapján hozott intézkedések közül az elnöknek haladéktalanul tájékoztatnia kell a Reichstagot. Az intézkedéseket a Reichstag kérésére fel kell függeszteni.*¹²

A 48. szakaszban megfigyelhetjük azt is, hogy az alkotmány tagállami szinten is előírja szükség esetén a kivételes hatalom gyakorlását. Tehát ha a tagállamban a közrend és a közbiztonság fenntartása érdekében a tagállam kormányzata is hozhat rendeleteket. A különbség az ideiglenes jelzőben rejlik, mert amit lehet a Birodalmi elnöknek át kellett venni a kivételes hatalom gyakorlását, amint arra lehetősége volt, valamint a tagállamok katonai erőket nem vehettek igénybe, hiszen az egy önálló bíráskodási jogkör jelentett volna a tagállamok számára.

III. Alapjogok felfüggesztése

A 48. szakasz (2) bekezdésében – ahogyan már említettem sor kerülhetett – olyan az államfő által kibocsátott szükségrendeletekre, amelyek az állampolgárok számára biztosított alapjogokat felfüggesztették. Ilyen alapjogok: a személyes szabadság sérthetatlensége, a német állampolgár lakásának sérthetatlensége, a levéltitok- és a telefontitok, véleménynyilvánítás szabadsága, szabad gyülekezési jog, egyesülési jog és a tulajdonjog. A cikkelyben említett első hat alapjog korlátozás, felfüggesztés, lehet akár politikai irányú, valamint az 1919-23-as években a polgárháborús helyzet kiküszöbölésére, illetve a szélsőjobb oldali pártok érvényesülésének korlátozására irányult. Levonhatjuk azt a következtetést, hogy az Alkotmányozó Nemzetgyűlés a második szakaszban meghatározott első hat alapjogot azért építette az alkotmány hivatkozott passzusába, hogy elősegítse a centralizációt, illetve megerősítse a központi hatalmat.

Ha az alapjog felfüggesztésének a ténye nem szerepelt a birodalmi elnök által kiadott rendeletben, akkor a rendészet a rendeletet úgy hajtotta végre, hogy az semmilyen az alkotmány által ratifikált alapjogot ne sértse. Az elnöki döntés szubjektív alapon született, ha azonban az

¹¹ Szabó: Német alkotmányfejlődés... 197–199. o., 208. o.

¹² Verfassungen

államfő nem nyilatkozott, hogy az alapjogok egy részét, vagy az alapjogok bizonyos körét felfüggeszti, akkor ez arra utalt, hogy nem kívánt élni eme kivételes jogával.

IV. A szükségrendeletek kihirdetése

A törvény hatályosságának egyik alapfeltétele a megfelelő fórumon történő kihirdetés. A német törvényeket, rendeleteket rendszerint a Birodalmi Törvénytárban („Reichsgesetzblatt“) kellett közzétenni, ez azonban a kivételes elnöki rendeletek esetében csak formális aktus volt. A bírósági joggyakorlat viszont azt mutatta, hogy csak a felsőház és az alsóház által elfogadott, a birodalmi elnök által jóváhagyott birodalmi törvényeknél volt elengedhetetlen feltétel a Birodalmi Törvénytárban való kihirdetés.

1923-ban birodalmi törvény született a jogrendeletek megfelelő kihirdetésének módjáról, amely előírta a jogszabályok kötelező kihirdetését a Birodalmi Törvénytárban, a Reich Hivatalos Lapjában, vagy a Birodalmi Értesítőben. A 48. szakasz alapján kibocsátott rendeletekre, azonban ez a kihirdetési szabály nem vonatkozott. Feltehetjük a kérdést, honnan tudták vajon az állampolgárok, hogy milyen szükségrendeleteket bocsátott ki a Reich elnöke?

A kérdésre a választ a tagállami szinten találjuk meg. A kihirdetés csak helyi fokon valósult meg. Tehát csak annak a tagállamnak az állampolgárai értesültek a rendeletről, akikkel szemben az elnök végre akarta hajtani, akikkel szemben jogokat és kötelezettségeket teremtett. A rendelet azonnal hatályba lépett, amint a birodalmi elnök elrendelte. Azonban az elnöknek mind politikai, mind közigazgatási érdeke volt, hogy megfelelően kihirdesse, hiszen a zavargások illetve a közbiztonság és közrend minél hamarabbi helyrehozatala az a központi hatalmat erősíti.¹³

V. Az államfő helyettese: a Birodalmi Kancellár

Végezetül a Birodalmi Elnököt helyettesítő pozícióra térnék ki, amit a Birodalmi Kancellár töltött be. Az 51. cikkely kimondja, hogy a Birodalmi Elnök akadályoztatás esetén a kancellár helyettesíti, ha a képviselőt hosszabb időt ölel fel azt birodalmi törvényben kell szabályozni. A Birodalmi Elnököt két esetben lehetett felelősségre vonni: az egyik a Birodalmi Gyűlés által kezdeményezett népszavazás, a másik a Német Birodalmi Állambírósa által szándékos törvénysértés gyanújának fennállása esetén indítványozott eljárás. A két eset közit különbség a hatalomgyakorlásban lelhető, hiszen ha az állambíróság indítványozott, akkor a Birodalmi Elnök tovább gyakorolhatta jogköreit.¹⁴

¹³ Szabó: Német alkotmányfejlődés... 207–209. o.

¹⁴ Szabó: Az államfő jogállása... 97–102. o.

Az alkotmány további hibája, hogy taxatív nem emelte ki az akadályoztatás eseteit. Egy birodalmi szervnek sem volt felhatalmazása, hogy az akadályoztatást megállapítsa, csak a Birodalmi Gyűlésnek, ha az akadályoztatás már beállt. Az alkotmány deklarált egy rendelkezést, de eljárást nem határozott meg, tehát joghézagról beszélünk. A joghézag, csak egyetlen megoldás létezett, ha a Birodalmi Gyűlés népszavazást írt ki az elnök elmozdítására.

Az alkotmány a helyettes jogköreit sem definiálta, következésképp a kancellár az elnök összes hatáskörét gyakorolhatta, tehát a kormányfő és az államfő személye eggyé lett, mondhatni a félprezidenciális rendszer átalakult prezidenciális struktúrává.¹⁵

Az alkotmány 1932. decemberi módosítása azonban az államfői helyettesítés jogát a Birodalmi Bíróság Elnökének adta áthidalva ezzel számos problematikát. A két végrehajtói jogkör nem egyesülhetett egy kézben, valamint birodalmi törvényben sem kellett rendezni, ha hosszabb időt ölelt fel az akadályoztatás megszűnése.¹⁶

VI. Összegzés

A tanulmány egy rövid betekintés nyújtott a Weimari Birodalom elnökének különleges jogosítványaira, ismertette azok általános jellemzőit, illetve a 48. szakasz alapján bemutatta azokat. Fontos kiemelni, hogy a további elemzések, megállapítások egy hosszabb tanulmány része lesz, azonban az itt megállapított jellemzők információk alapján is könnyen levonható a következtetés. Feltételezhető, hogy az alkotmány egyes passzusai, a később megválasztott törvényhozó szerv által további megerősítést és átgondolást igényeltek volna, azonban a 48. szakasz nem tartozott ide. Hiszen a gyűlés tagjai egyértelműen egy erős központi hatalmat igyekeztek kiépíteni, amely hasonló a császár jogköréhez, ám igyekeztek biztosítani a birodalmi elnöknek azokat az eszközöket, amely a szélsőséges mozgalmakat, a polgárháborús helyzeteket áthidalták volna, mindezt úgy, hogy igyekeztek megőrizni a jogállamiság kereteit. Az azonban, mint kiderült a történelmi tapasztalat alapján, éppen az elnöki hatalomnak a különleges hatalmi jogosítványa – amelyet az Alkotmányozó Nemzetgyűlés ruházott az államfőre – az egyik fő ok, amiért 1932-33-ban a Weimari Köztársaság alappillérei lebomlottak.

¹⁵ Szabó: Német alkotmányfejlődés... 89. o.

¹⁶ Anschütz i.m. 307–309. o.

Molnár Kata

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának Tagja

Az ENSZ Biztonsági Tanácsának korlátozó intézkedései a terrorizmus elleni küzdelemben

I. Bevezetés

A 20. század végétől a terrorcselekmények megsokszorozódása figyelhető meg, amely napjainkra az egész világot fenyegető veszéllyé vált. A terrorizmus jelensége ma már a nemzetközi közösséget, mint egészet érintő komoly probléma, így a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének visszaszorítására, megszüntetésére kötelezettséget vállalt Egyesült Nemzetek Szervezete (továbbiakban: ENSZ), fő szervei útján több módon is tesz lépéseket a terrorizmus elleni globális fellépés érdekében. Az Alapokmány rögzíti a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának kiemelkedő fontosságát, illetve annak általános védelmére kötelezi a tagállamokat, e feladat ellátására pedig az ENSZ egyik fő szervét, a Biztonsági Tanácsot hatalmazza fel.

Ezért a következőkben az ENSZ Biztonsági Tanácsának tevékenységét, azon belül is főleg a korlátozó intézkedéseit, nem fegyveres rendszabályait vizsgálom, illetve azt, hogy milyen jogalappal hozhatja meg e határozatokat, milyen esetekben, és milyen joghatást váltanak ki e határozatok. A terrorizmus jelenségének meghatározása után a 20. század végétől, pontosabban az afganisztáni Talibán rendszer létrejöttétől, a 2001-es terrortámadásokig meghozott legfontosabb Biztonsági Tanácsi határozatokat vizsgálom, majd ezt követően két kiemelkedő jelentőségű, az 1373. (2001) és az 1456. (2003) számú határozatok kerülnek az elemzés előterébe. Ezek adták az alapját a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemnek. Ezt követően a számos jogtudományi vitát kiváltó Kadi-ügyhöz alapjául szolgáló határozat, illetve az ennek végrehajtását szolgáló uniós rendeletek viszonyára vonatkozó bírósági döntések rövid leírása és a Biztonsági Tanács kvázi jogalkotó tevékenysége kerül górcső alá, ezzel áttekintést adva a korlátozó intézkedések jelentőségéről, valamint hatásáról a tagállamokra nézve.

II. A Biztonsági Tanács létrejötte, szervezete, hatáskörei

Az ENSZ Alapokmányát az 1945. április 25. és június 26. között lezajló konferencián, San Franciscóban öntötték végleges formába, majd október 24-én lépett hatályba 51 alapító

tagállam részvételével.¹ Az Alapokmány hat fő szervet állított fel, ezek közül az egyik az ENSZ Biztonsági Tanácsa, melynek szervezeti rendszerét az V. fejezet szabályozza.

A Biztonsági Tanács 1965 óta 15 tagból álló testület (korábban 11 tagú volt, 5 állandó és 6 választott taggal), melyből 5 tag állandó és 10 ideiglenesen választott.² Az 5 állandó tag USA, Egyesült Királyság, Franciaország, Kína és Oroszország. A választott tagok földrajzi elhelyezkedés alapján kerülhetnek be, 5 tag választható Afrikából vagy Ázsiából, 1 tag képviseli Kelet-Európát, 2 tag Latin-Amerikát és további 2 tag Nyugat-Európa vagy más fel nem sorolt régió képviselője. A nem állandó tagokat 2 évre választják.³

A Biztonsági Tanács feladata a nemzetközi béke és biztonság fenntartása.⁴ Az ehhez szükséges intézkedések megtételére vonatkozó különleges hatáskört az Alapokmány határozza meg. A VI. fejezet szerint minden olyan viszály esetében, mely a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztetheti, a felek kötelesek valamely általuk választott békés módon rendezni vitájukat. Amennyiben a Biztonsági Tanács úgy látja, erre vonatkozó ajánlást tehet a feleknek.

A Biztonsági Tanács hatásköreit alapvetően három kategóriába lehet sorolni.⁵ A VII. fejezet rendelkezik a béke veszélyeztetése, illetve a támadó cselekmények esetében a Biztonsági Tanács által fogantatosítható rendszabályokról. Ennek alapján a testületnek lehetősége van ideiglenes rendszabályok végrehajtására felhívni a feleket a viszály súlyosbodásának megakadályozása érdekében.⁶ Amennyiben ilyen ajánlás kevésnek bizonyul a problémás helyzet rendezéséhez, meghatározhat fegyveres erők felhasználásával nem járó rendszabályokat, vagyis korlátozó intézkedéseket (szankciókat), amelyek kötelező erővel hatnak a felekre.⁷ Végül, amennyiben ezen intézkedések elégtelennek bizonyulnának, olyan fegyveres beavatkozást fogantatosíthat, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges.⁸

III. A Biztonsági Tanács által fogantatosított korlátozó intézkedések

III. 1. A szankciós intézkedésekről általában

¹<http://www.un.org/depts/dhl/unms/founders.shtml> (2018.07.17.)

²Bruhács János: Nemzetközi jog II. Különös rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2010. 275. o.

³ Az Egyesült Nemzetek Szervezetének Alapokmánya, 23. cikk.

⁴ ENSZ Alapokmány, 39. cikk.

⁵Nagy-Mihály Eszter: A terrorizmus elleni küzdelem és az ENSZ Biztonsági Tanácsának intelligens szankciói, *Optimi nostri* 2009. október., 184. o.

⁶ ENSZ Alapokmány, 40. cikk.

⁷ ENSZ Alapokmány, 41. cikk.

⁸ ENSZ Alapokmány, 42. cikk.

Tartalmuk alapján a korlátozó intézkedéseket, más néven szankciókat a következőképpen csoportosíthatjuk:

- a) fegyverembargó, vagyis a haditechnikai eszközök importjának, tranzitjának, exportjának, illetve ezek finanszírozásának tilalma
- b) pénzeszközök, gazdasági erőforrások letiltása, befagyasztása, mint vagyoni korlátozó intézkedések
- c) beutazási, tartózkodási tilalmak, repülési tilalom
- d) egyéb kereskedelmi korlátozások.⁹

Ezeknél a szankcióknál is érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy csak akkor és csak olyan mértékben alkalmazhatja a Biztonsági Tanács, amennyiben feltétlenül szükséges, és arányosnak kell lennie az állam által elkövetett azon magatartással, ami miatt a korlátozó intézkedés meghozatalára sor került. További lényeges tulajdonsága ezen rendszabályoknak, hogy a Biztonsági Tanács ezeket elrendelő határozatai kötelező erejűek.¹⁰

A szankciók címzettjei alapján is különbséget lehet tenni az intézkedések között. Léteznek olyan általános rendszabályok, melyek egy adott állam egész területére vonatkoznak, az egész lakosságot érintik, illetve az 1990-es évektől kezdődően megjelentek az ún. célzott, más néven intelligens szankciók¹¹, amelyek lehetnek terroristák elleni korlátozó intézkedések, illetve az egyes államokban elkövetett jogsértő cselekményért felelős, ezen államhoz kötődő természetes és jogi személyek elleni szankciók. Ezek a személyek, szervezetek, amelyek ellen vagyoni korlátozó intézkedések kerülnek alkalmazásra, a Biztonsági Tanács szankciós listájára kerülnek. E konszolidált szankciós listák célja, hogy a rajta szereplők gazdasági hátterét csökkentsék, pénzügyi finanszírozásukat akadályozzák. Ez a lista folyamatosan változik, így a kapcsolódó szervezeteknek, szolgáltatóknak állandó ellenőrzést kell lefolytatni arra vonatkozóan, hogy az új rendelkezések vagy a szankciós listaváltozás következtében pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedés alanyává váló személlyel, szervezettel kapcsolatban rendelkeznek-e információval.¹²

Ebben a körben jelentek meg többek között a terrorizmus és terrorizmus-finanszírozás elleni korlátozó intézkedések és a tömegpusztító fegyverek elterjedése elleni intézkedések. Az

⁹Az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa (ENSZ BT) és az Európai Unió (EU) Tanácsa által elfogadott korlátozó intézkedések (szankciók), http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf (2018.07.01.)

¹⁰Marko Divac Öberg: The Legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ. The European Journal of International Law, 2006. 5. sz. 883-885. o.

¹¹Nagy-Mihály: i.m. 185. o.

¹²2007. évi CLXXX. törvény az Európai Unió által elrendelt pénzügyi és vagyoni korlátozó intézkedések végrehajtásáról, valamint ehhez kapcsolódóan egyes törvények módosításáról, 10. §

ezeket elrendelő határozataiban a Biztonsági Tanács szankciós bizottságok létrehozataláról is rendelkezhet, amelyek feladata a tagállamok által kapott információk alapján kiválasztani azokat a terrorcselekményt elkövető személyeket, terrorszervezeteket, melyekkel szemben korlátozó intézkedéseket szükséges alkalmazni. A bizottságok szakmai konzultációval, határozathozattal, valamint ezek végrehajtását elősegítő szankciós intézkedések kidolgozásával támogatják a BT-t céljai elérésében. A szankciós listáról való törlés érdekében a Biztonsági Tanács 1730 (2006) számú határozatával létrehozott egy külön szervet, ez a Focal Point.¹³ E szerv fogadja a listázott személyek listáról való levételének kérelmeit. Amennyiben a kérelem nem ismételt, továbbítja a felvételt kezdeményező és a honosság szerinti kormánynak, illetve a listázott entitások és kormányok közötti közvetítőként is funkcionál. Másik lehetőség szerint az adott személy, szervezet közvetlenül a kérelmezett kormány segítségét kéri, hogy továbbítsa a szankciós bizottsághoz a levétel iránti kérelmet, ezzel együtt megküldi a kormány számára a levétel indoklásául szolgáló információkat. Ezen adatokat a kérelmezett és a felvételt kezdeményező kormány egymás között, illetve a szankciós bizottsággal megtárgyalják, majd a bizottság dönt a levételről. Amennyiben a bizottság és a tagállamok több tárgyalás után sem tudnak dönteni, úgy a Biztonsági Tanácsnak továbbítják a kérelmet, hogy döntsön a levétel indokoltságáról.¹⁴ Amennyiben a tárgyalások megkezdését követő három hónap után már egyik állam sem kéri az adott entitás levételét a listáról, és nem kezdeményez erre új időszakot, úgy a szankciós bizottság megküldi a levételről szóló kérelem másolatát minden tagállamnak. Ha ezután egy hónap elteltével sem jelzi egy állam sem ugyanezen kérelmekre vonatkozó szándékát, a szankciós bizottság nem foglalkozik tovább a kérelemmel.¹⁵ Mind a listára kerülésről, mind az onnan való levételről kizárólag e szankciós bizottságok döntenek, a felkerülést követően pedig a bizottság félévente köteles felülvizsgálni, jogos-e a továbbiakban a listán tartása az adott egyénnek, szervezetnek.¹⁶

¹³1730 (2006) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1730%282006%29 (2018.07.17.)

¹⁴Nagy-Mihály: i.m. 200-201. o.

¹⁵ 1730 (2006) BT határozat, 6.c)

¹⁶ Nagy-Mihály: i.m. 202. o.

Az elmúlt néhány évtized során a Biztonsági Tanács többek között a következő országok esetében döntött szankciós intézkedések bevezetéséről: Afganisztán¹⁷, Irán¹⁸, Libéria¹⁹, Líbia²⁰, Kongói Demokratikus Köztársaság²¹, Szudán²² és a volt Jugoszlávia.²³

III. 2. A korlátozások jogalapja

Az Alapokmány 2. cikk 7. bekezdésében a következőképpen fogalmaz: „*A jelen Alapokmány egyetlen rendelkezése sem jogosítja fel az Egyesült Nemzeteket arra, hogy olyan ügyekbe avatkozzanak, amelyek lényegileg valamely Állam belső joghatóságának körébe tartoznak, és nem kötelezi a tagokat arra sem, hogy az ilyen ügyeket a jelen Alapokmánynak megfelelő rendezési eljárás alá bocsássák; ez az elv azonban a VII. fejezetben tárgyalt kényszerítő intézkedések alkalmazását semmiben sem érinti.*”²⁴

Az államok szuverenitásának, területi integritásának védelme, illetve a be nem avatkozás elve szorosan összefüggő, egymást erősítő elvek. Ezzel a rendelkezéssel az Alapokmány meghatározza az államok egymás közti viszonyát azzal, hogy tilalmat állít fel az olyan ügyekbe való beavatkozásba, amely kizárólag az adott állam belső joghatósága alá tartozik. Ugyanakkor a Biztonsági Tanács intézkedéseit ez alól kivonja, mivel az Alapokmány VII. fejezete pontosan meghatározza, hogy a rendszabályok a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetén mindenképpen foganatosíthatók, így erre ezt az általános tilalmat kiterjeszteni nem is lenne ésszerű. Továbbá a „*lényegileg valamely állam belső joghatóságának körébe tartoznak*” megfogalmazás is azt szolgálja, hogy konkrét esetben, az adott körülményekre tekintettel lehessen vizsgálni, mi minősül beavatkozásnak.²⁵

¹⁷<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Afghanistan&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=afghanistan> (2018.07.20.)

¹⁸<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?IncludeBlogs=10&limit=15&tag=%22Security%20Council%20Resolutions%22+AND+%22Iran%22&ctype=Iran> (2018.07.20.)

¹⁹<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Liberia&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=liberia> (2018.07.20.)

²⁰<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Libya&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=libya> (2018.07.20.)

²¹<https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/search.php?ctype=Democratic%20Republic%20of%20the%20Congo&rtype=Security%20Council%20Resolutions&cbtype=democratic-republic-of-the-congo> (2018.07.20.)

²²<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7b65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7d/Chap%20VII%20SRES%201054.pdf> (2018.07.20)

²³[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1034\(1995\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1034(1995)) (2018.07.20.)

²⁴ENSZ Alapokmány, I. fejezet, 2. cikk (7).

²⁵Kulcsár Attila: A humanitárius intervenció fogalma, jogi háttere, a líbiai beavatkozás körülményei és következménye, Nemzetbiztonsági szemle 2014. II. évf. Különszám, 46. o.

IV. A terrorizmus fogalma, és az ellene irányuló intézkedések

IV. 1. A terrorizmus fogalmának meghatározása

A terrorizmusra vonatkozóan egy egységes definíció megalkotása komoly nehézségekbe ütközött az évek során, azonban az egyre gyakoribbá váló terrorista akciók szükségessé teszik ennek megalkotását. Az ENSZ tagállamok közös megegyezése fontos legalább bizonyos részcselekmények terrorcselekménnyé nyilvánításában. A terrorcselekmények meghatározásával e cselekmények elveszítik politikai jellegüket, lehetővé téve így az elkövetők kiadatását, ezért fontos meghatározni, mi minősül még politikai cselekménynek, és melyek esnek már a terrorizmus fogalma alá. Ennek a kérdésnek a megválaszolása mellett még azt érdemes vizsgálni, kik és mi alapján számítanak terroristának, e cselekmények elkövetőjének, illetve lehet-e elkövető egy kormány, vagy egyén, egy állami, vagy nem állami szereplő, vagy akár egyének csoportja.²⁶

Ahhoz, hogy a terrorizmust, mint jelenséget meg lehessen határozni, fontos lenne definiálni azt is, hogy egyáltalán kit, kiket lehet terroristának tekinteni. Míg maguk a terroristák például ellenállóknak, szabadságharcosoknak tartják magukat²⁷, addig az államok, akik ellen erőszakos cselekményeket követnek el, az elkövetőket terroristáknak tekintik.²⁸ Épp ezért a terrorista fogalom meghatározása azért kiemelkedően fontos, mert jogállásukból adódóan a kiadatásukra, felelősségre vonásukra vonatkozó szabályozás a két esetben másként alakul. Amennyiben a terrorcselekmény elkövetőjét felkelőnek tekintjük, úgy a humanitárius nemzetközi jog, tehát az 1949. évi genfi egyezmények és az 1977. évi kiegészítő jegyzőkönyvek szabályai szerint kombattánsnak minősül, ami azt eredményezi, nem vonható felelősségre pusztán fegyveres összeütközésben való részvételéért, emberéletek kioltásáért, illetve elfogása esetén hadifogoly státusz illeti meg, amely kedvezőbb védelmi helyzetet biztosít a harcos számára, mint amelyben az ellenségeskedésben részt vevő nem kombattánsok részesülnek.²⁹ Ehhez hozzátartozik az is, hogy a kombattáns kizárólagos katonai célpont is, tehát az összeütközések során bármikor támadható. Ezzel szemben, ha a terrorista nem minősül harcosnak, úgy bűnelkövető, tehát csak akkor lehet megölni, ha mások életére közvetlen veszélyt jelent. Elfogása esetén nem illeti meg a hadifoglyokéval azonos védelmi helyzet,³⁰ és

²⁶http://www.un.org/documents/ecosoc/cn4/sub2/e-cn4sub2_99_27.pdf

²⁷Újvári Emese: A nemzetközi terrorizmus és a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelem, 2. o.

²⁸Charles Townshend: Terrorism – A Very Short Introduction. Oxford University Press, Oxford, 2018. 4. o.

²⁹Kovács Péter: Nemzetközi közjog. Osiris Kiadó, Budapest, 2016. 670. o.

³⁰Az 1949. augusztus 12-én kötött Genfi Egyezményeket kiegészítő és a nemzetközi fegyveres összeütközések áldozatainak védelméről szóló Jegyzőkönyv (I. Jegyzőkönyv), 75. cikk (1) bekezdés

felelősségre vonható bármely fegyveres konfliktus során elkövetett cselekményéért, illetve az összeütközésben való részvételéért.

A terrorizmus fogalmának meghatározására irányuló politikai, akadémiai törekvések célja többek között ez volt, hogy elhatárolhatóvá váljon a katonai akciótól az, ami már bűncselekménynek minősül.³¹ A modern terrorizmus számos megjelenési formája jelentősen nehezíti egy általános fogalom létrehozását, mivel olyan definíciót meghatározni, mely egységesen minden terrorcselekményt átfog, gyakorlatilag lehetetlen. Továbbá, amellet, hogy sokféleképpen valósulhat meg terrorcselekmény, láthatóan problémát okoz az is a definíció meghatározásában, hogy a tudomány, a technika rohamos fejlődése miatt, még ha sikerülne is egy átfogó fogalmat találni e cselekményekre, bizonyos, hogy akár rövid idő elteltével is elavulttá válna.³²

Nehézséget okoz továbbá az, hogy a terrorizmus, a terrorcselekmény jelentését különböző nézőpontok alapján másként lehet értelmezni. Ami egyik oldalon terrorcselekmény, az a másik oldalon lehet szabadságharc, ugyanaz a szubjektivitás merül fel ebben az esetben is, mint a terroristák meghatározása tekintetében. Azonban a terrorcselekmények egyre gyakoribbá válása miatt rendkívül fontossá vált a fogalom mihamarabbi tisztázása.³³

Az 1856-os belga merényleti záradék az uralkodó és családja elleni merénylet esetében lehetővé tette az elkövető kiadatását, ugyanis ezt a bűncselekményt kivonta a politikai bűncselekmény fogalma alól. Ez volt az egyik első lépés afelé, hogy különbséget lehessen tenni bizonyos bűncselekmények, és az állam elleni terrorcselekmények között és kialakuljon ennek pontos meghatározása. Érdeemes megemlíteni az *1937. évi genfi egyezményt a terrorizmus megelőzéséről és büntetéséről*, amely azon kívül, hogy definiálja a terrorcselekmény fogalmát, meghatároz bizonyos tényállásokat is. Azonban az egyezmény sosem lépett hatályba.³⁴

Az ENSZ Közgyűlése 1972-ben kezdett foglalkozni ezzel a kérdéssel, mivel egyre gyakoribbá váltak az olyan cselekmények, amelyek az állampolgárok széles körét veszélyeztették, túszejtő akciók, repülőgép-eltérítések formájában. A lényege ezen egyezményeknek az, hogy meghatározott terrorcselekmények esetében más szankciók alkalmazására kerül sor, vagy úgy, hogy az érintett állam vonja felelősségre és bünteti az elkövetőt, vagy a kiadatási kérelemnek eleget tesz. Ezután nem sokkal, 1997-ben az Európai

³¹Townshend: uo.

³²Nagy-Mihály: i.m.191-192. o.

³³Gregor Bruce: Definition of Terrorism – Social and Political Effects. Journal of Military and Veterans' Health, 2013. 2. sz. 26. o.

³⁴Bartók Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. UNIVERSITAS-Győr, Győr, 2011. 114-116. o.

Parlamentben megalkottak egy olyan fogalmat, amely európai szinten elfogadható vált, azonban ez sem jelentette még a legelfogadhatóbb meghatározást.³⁵

Az Európai Tanács 2001. szeptember 21-i rendkívüli ülésén a terrorizmust kiemelt fenyegetésként határozta meg. Hogy mi számít terrorcselekménynek, arra vonatkozóan a Tanács 2001-ben elfogadott közös álláspontjára támaszkodhatunk egyfelől: eszerint olyan szándékos cselekmény, amely jellege vagy összefüggései révén súlyos kárt okozhat egy országnak vagy egy nemzetközi szervezetnek, és amelyet a nemzeti jog bűncselekményként határoz meg. Ezt pedig abból a célból követik el, hogy a lakosságot komolyan megfélemlítsék; vagy egy kormányt vagy egy nemzetközi szervezetet jogellenes módon arra kényszerítsenek, hogy az valamilyen cselekményt tegyen, vagy ne tegyen meg; vagy súlyosan megingassák vagy lerombolják egy ország vagy egy nemzetközi szervezet alapvető politikai, alkotmányos, gazdasági vagy társadalmi felépítését. A dokumentum továbbá megnevezi azokat a cselekményeket, amelyek ide sorolhatók, például személy életét vagy testi épségét veszélyeztető támadások; emberrablás vagy túszejtés; közlekedési eszközök elfoglalása. A közös álláspontnak a megfogalmazásával a cél az volt, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsának 1373 (2001) számú határozatán kívül további intézkedéseket alkalmazzanak a terrorizmus leküzdésére.³⁶ Az Unió később a terrorizmus elleni küzdelem jegyében elfogadott kerethatározatban³⁷, majd az ezt felváltó irányelvben³⁸ is hasonlóképpen definiálta a terrorcselekményt.

IV. 2. A Biztonsági Tanács terrorizmus elleni határozatai

Eckart Klein, aki a Potsdami Egyetem Államjog, Nemzetközi Közjog és Európa-jog Tanszék elismert professzora volt 2008-ig, a Biztonsági Tanács és az ENSZ Közgyűlésének intézkedéseit a terrorizmus elleni küzdelemben három szakaszra bontva vizsgálta.³⁹ Az első szakaszt 1990-ig határozta meg, ebben az időszakban csekélyebb mennyiségű egyezmény, határozat született, mint a későbbiekben, inkább a terrorizmus okait kutatták. Elsősorban a légi támadásokra való válaszként születtek meg ebben az időszakban egyezmények, mint például a *légi járművek fedélzetén elkövetett bűncselekményekről és egyéb cselekményekről szóló Tokiói*

³⁵Újvári: i.m. 3. o.

³⁶A Tanács 2001/931/KKBP közös álláspontja a terrorizmus leküzdésére vonatkozó különös intézkedések alkalmazásáról (HL 2001 L 344). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM:l33208> (2018.07.17.)

³⁷A Tanács 2002/475/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (HL 2002 L 164)

³⁸Az Európai Parlament és a Tanács 2017/541/EU irányelve a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról (HL 2017 L 88)

³⁹Újvári: i.m. 11. o.

*Egyezmény (1963), a légi járművek jogellenes hatalomba kerítésének leküzdéséről szóló Hágai Egyezmény (1970), vagy a polgári repülés biztonsága elleni jogellenes cselekmények leküzdéséről szóló Montreali Egyezmény (1971), illetve a Tűzszedés elleni nemzetközi egyezmény (1979), amelyet New Yorkban írtak alá.*⁴⁰

Az 1990-től 2001-ig tartó második szakaszban nagy számban jelentek meg a terrorizmus korlátozására irányuló intézkedések. Születtek egyezmények a terrorista bombatámadások elleni küzdelemről, vagy a terrorizmus finanszírozásával szembeni küzdelemről. Utóbbi meghatározza az egyezmény értelmében vett bűncselekményeket, és ez által egyes terrorcselekményeket is definiál. Az egyezmény így fogalmaz: *a) olyan cselekmény, amely a mellékletben szereplő valamely szerződés hatálya alá tartozó és az abban meghatározott bűncselekményt valósít meg; vagy b) bármely egyéb olyan cselekmény, amely polgári személy vagy fegyveres konfliktus esetén az ellenségeskedésben tevőlegesen részt nem vevő más személy halálának vagy súlyos testi sérülésének okozására irányul, ha a cselekmény célja, annak természetéből vagy összefüggéseiből következően az, hogy a lakosságot megfélemlítse, vagy egy Kormányt vagy nemzetközi szervezetet valamely cselekmény megtételére vagy ennek megtételétől történő tartózkodásra kényszerítsen.*⁴¹

A Biztonsági Tanács egyik első korlátozó intézkedése a terrorizmus megfékezésére Líbiához köthető. 1988-ban Lockerbie skót helyiség felett bombatámadás áldozataivá váltak egy repülő utasai. Ezt követően az Egyesült Államok és Nagy-Britannia két líbiai férfit gyanúsítottként nevezett meg, azonban Líbia megtagadta a kiadatásukat, amely miatt ezt a terrortámadást állam által támogatott terrorcselekménynek minősítették. Emiatt a Biztonsági Tanács 749. (1992) számú határozatával fegyverembargót rendelt el Líbiával szemben. Líbia 1998-ban kiadta a terhelteket, így a vele szembeni szankciókat a Biztonsági Tanács felfüggesztette.⁴²

Az 1999. október 15-én elfogadott 1267-es Biztonsági Tanácsi határozat volt az első, amely hosszú távú, rendszerszintű megoldásokat alakított ki, és amelyek a továbbiakban is mintaként szolgáltak a terrorizmus elleni küzdelemben a Biztonsági Tanács későbbi fellépéseivel.⁴³ Ez az afganisztáni helyzet kapcsán került meghozatalra. Afganisztánban 1996-ban polgárháború nyomán a Talibán nevű szervezet magához ragadta a hatalmat, és iszlám

⁴⁰Partos Csilla: A terrorizmus kriminalizálásának nemzetközi vetülete, Diskurzus 5. évf. 2. szám, 27-28.o.

⁴¹2002. évi LIX. törvény a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról, New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi Egyezmény kihirdetéséről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A0200059.TV&searchUrl=/gyorskereso%3Fpagenum%3D5>

⁴²Újvári: i.m. 14. o.

⁴³Stauber Péter: Egy BT-határozat evolúciója: az 1267(1999) ENSZ BT határozattal létrehozott terrorellenes szankciós mechanizmus fejlődése, 2. o.

teokratikus diktatúrát vezetett be. 1998-ban az Al-Kaida nevű terrrorszervezet Osama bin Laden vezetésével amerikai nagykövetségek ellen merényleteket hajtott végre, amelyet az új afgán államvezetés támogatott, menedéket nyújtott az amerikai hatóságok kiadatási kéréseit elutasítva. A Biztonsági Tanács ekkor lépett közbe először, meghozva az 1214. (1998) számú határozatát, amelyben követelte a Talibántól a nemzetközi terroristák kiadását, a menedéknyújtás megszüntetését, illetve felszólította valamennyi, az afgán polgárháborúban résztvevő felet az elkövetők megfelelő felelősségre vonására. A határozatot nem hajtották végre, így került sor az 1267-es számú határozat meghozatalára 1999-ben, amely az első olyan határozat volt, amelyben a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedéseket fogantatosított nem állami szereplők ellen. Ugyanis, bár a Talibán az afgán területek nagy részét uralta, így gyakorlatilag a rendszabályok egész Afganisztánra kiterjedtek. Tekintve azonban, hogysem az ENSZ-től, sem a tagállamok döntő többségétől nem nyert elismerést ez a rendszer, a szankciók célzottan a Talibán szervezettel szemben álltak fenn. Az intézkedések fogantatosítását azzal indokolták, hogy a terrrorszervezet megtűrése, terroristák kiképzése a nemzetközi békét és biztonságot veszélyeztető cselekménynek minősül, ennek fényében hozta meg a határozatát a Biztonsági Tanács. A határozat elfogadása után 30 nappal, miután a kiadatásnak még mindig nem tettek eleget, a következő szankciók léptek hatályba⁴⁴: a légitörlekedés megszakítása, és vagyoni korlátozó intézkedések, vagyis pénzeszközök és egyéb pénzügyi források befagyasztása.⁴⁵ A határozat végrehajtásáról saját maga rendelkezett, szankciós bizottság létrehozásával.

A határozat azonban akkor nem járt tényleges sikerrel, így rá 1 évre, 2000-ben elfogadták az 1333. számú Biztonsági Tanácsi határozatot, mely megerősítette az elődjében foglaltakat, illetve kiterjesztette a szankciók körét, így már fegyverembargót is életbe léptetve a talib szervezet ellen.⁴⁶ Ezen kívül előírta a tagállamoknak a Talibánnal fennálló diplomáciai kapcsolatok megszüntetését, illetve bezáratta az afgán légitársaságok külföldi irodáit, és követelte továbbra is Osama bin Laden kiadását. A vagyonbefagyasztással kapcsolatosan a határozat abban változtatott, hogy azt kiterjesztette bin Ladenre és az al-Kaida szervezet beazonosított pénzkészleteire is, így már nem csak a talib rendszert érintette a vagyoni korlátozás. A Biztonsági Tanács megbízta a szankciós bizottságot, hogy vezessen listát azokról az egyénekről és szervezetekről, akiket/amelyeket Oszama bin Ladenhez tartozóként azonosított, beleértve az al-Kaida és a Talibán szervezetét. Ennek keretében az ENSZ

⁴⁴Stauber: Egy BT-határozat..., 3-4. o.

⁴⁵1267 (1999) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267%281999%29

⁴⁶1333 (2000) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1333%282000%29

tagállamait is kötelezte arra, hogy tegyék meg ezzel kapcsolatosan a szükséges intézkedéseket, és iktassák be jogrendjükbe, hogy végrehajtják a szankciókat.⁴⁷ E két határozat gyakorlatba való átültetése már nehezebb feladat volt, így az 1267-es határozatban felállított szankciós bizottság ennek érdekében kiemelt figyelmet fordított a végrehajtásuk biztosítására, illetve támogatást nyújtott az államoknak.

Végül, Klein vizsgálata szerint a harmadik szakaszt a terrorizmus elleni küzdelemben a 2001. szeptember 11-ei terrortámadások utáni Biztonsági Tanácsi korlátozó intézkedések jelentik. Két határozat született közvetlenül a terrortámadások után, az 1368 (2001) számú szeptember 12-én, és az 1373 (2001) számú szeptember 28-án. A két határozatban közös az, hogy egyik sem tartalmazza fegyveres intézkedések elrendelését. Előbbi a terrortámadást a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetésének minősíti, így lehetővé teszi a Biztonsági Tanács számára, hogy sokkal szélesebb körben fogantathasson politikai, gazdasági, katonai rendszabályokat, azonban mégsem tesz ilyen jellegű intézkedéseket. Felszólítja a tagállamokat az együttműködésre az elkövetők felelősségre vonásában, illetve kinyilvánítja, hogy kész minden szükséges intézkedést megtenni annak érdekében, hogy a terrorizmust visszaszorítsa. Ezen felül a határozat elismeri az Egyesült Államok önvédelemhez való jogát az Al-Kaidával, mint nem állami szereplővel szemben.⁴⁸

Utóbbi, az 1373 (2001) számú határozat azonban már más lépéseket is tesz a terrorcselekményekkel szemben. A Biztonsági Tanács az államok belső jogába beavatkozva állapít meg mindenkire kötelező általános szabályokat, így ez a határozat tekinthető úgy, mint a Biztonsági Tanács jogalkotói tevékenységének a kezdete. E határozat megerősíti az 1368-as számúban foglaltakat, illetve az Alapokmány VII. fejezetére hivatkozással számos intézkedés megtételét követeli az államoktól, melyek főleg a terrorizmus finanszírozásának visszaszorítását célozzák. Felszólítja a tagállamokat, hogy amellett, hogy a finanszírozástól tartózkodjanak, vonják felelősségre azokat, akik nem teszik meg ezt, illetve akadályozzák meg e tevékenységüket. Együttműködésre hív fel a bizonyítékok megszerzésével, határellenőrzésekkel, úti okmányok ellenőrzésével kapcsolatos intézkedésekben, illetve bármilyen a terrorizmussal kapcsolatban felmerülő problémával. Felhívja továbbá az államokat az információ-cserére, így a nemzetközi és a nemzeti jogokat figyelembe véve működjenek együtt az igazgatási és igazságügyi feladatok ellátásában, amelyek a terrorizmus visszaszorítását szolgálják. Ezen felül létrehozott egy bizottságot (*Counter Terrorism*

⁴⁷Nagy-Mihály: i.m. 193. o.

⁴⁸1368 (2001) BT határozat

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29

Committee) abból a célból, hogy ellenőrizze a tagállamokat a határozat végrehajtásában, illetve kötelezi a tagállamokat, hogy 90 napon belül tájékoztassák a bizottságot az intézkedések megtételéről.⁴⁹ A határozat egyedülállóságát az is mutatja, hogy bár már megjelent korábban olyan korlátozó intézkedés, amelynek nem egy állam volt a címzettje, tehát létezett már az említett célzott (intelligens) szankció intézménye, azonban ez a határozat nem tartalmaz konkrét címzettet. Nem személyt, szervezetet nevez meg, mint aki, ami ellen irányulnának az intézkedések, hanem egy jelenséget, a terrorizmust, amelynek pontos definiálására még nem is került sor.⁵⁰

Az 1373-as számú határozatot azonban sok más döntés követte, amelyek már nem kizárólag a 2001-es helyzetre reagáltak, hanem általánosságban a terrorizmus elleni küzdelem, a nemzetközi közösség egészét érintő problémáját próbálták rendezni. Érdekes azonban említést tenni arról, hogy az 1373-as számú határozatot megelőzően, amelyet a Biztonsági Tanács aktivizálódásának lehet tekinteni e területen, születtek más nyilatkozatok, határozatok, amelyek a terrorizmussal kapcsolatos aktuális álláspontokat összegezték. 1991-től kezdődően ENSZ Közgyűlési határozatok függelékeiben többször megjelentek úgynevezett *nemzetközi terrorizmus elleni nyilatkozatok*. Ezek közül is az egyik, az 1994-ben elfogadott nyilatkozat és annak kiegészítése, amelyet 1997-ben fogadtak el, szolgál alapul több ENSZ-dokumentum számára.⁵¹ Az 1456. (2003) számú határozat e nyilatkozatot és kiegészítését vizsgálja felül. A határozat és az 1994-es nyilatkozat tekinthető a nemzetközi terrorizmussal kapcsolatos állásfoglalások legátfogóbb dokumentumainak a 2006-os Globális Terrorellenes Stratégia elfogadásáig.⁵²

Az 1456. számú határozat már általánosságban a terrorizmusról és a terrorcselekményekről, illetve visszaszorításukról rendelkezik. A Biztonsági Tanács által szükségesnek tartott lépések, vagyis az államok terrorellenes kötelezettségei kerülnek megfogalmazásra, amely többek között kötelez valamennyi tagállamot a fellépésre a terrorizmus támogatásának valamennyi aktív és passzív formájának megelőzése és leküzdése érdekében. A határozat említi az 1373-as számú határozatot is, annak rendelkezéseinek megfelelő végrehajtására felhív. Nem szól ugyanakkor arról, hogy államok támogathatják a terrorizmust, vagyis adható olyan értelmezés, hogy az 1373-as határozat e ponton már ténylegesen érvényesült, az államok felhagytak e gyakorlataikkal, ezért ezt már felesleges lett

⁴⁹1373 (2001) BT határozat https://www.unodc.org/pdf/crime/terrorism/res_1373_english.pdf

⁵⁰Nagy-Mihály: i.m.195. o.

⁵¹Stauber Péter: A terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi intézményi és jogi kerete, Ph.D. értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2017. 41. o.

⁵²Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 98. o.

volna újra rögzíteni.⁵³ A hangsúly tehát a nem állami szereplők részéről való aktív vagy passzív támogatás megakadályozására helyeződött. A határozat felhívja a tagállamokat arra is, hogy a különböző terrorellenes nemzetközi egyezményeket ratifikálják, és működjenek együtt a terrorizmus visszaszorításában. Ezen felül, az 1373-as számú határozathoz képest a Biztonsági Tanács e határozatában kiterjesztette a terrorizmussal kapcsolatos büntetendő magatartások körét. A határozat alapján azok is büntetőjogi felelősséggel tartoznak, akik terrorista cselekményeket finanszíroznak, tervelnek ki, támogatnak, követnek el, vagy biztonságos hátszínnyel nyújtanak ehhez, tehát már a támogatói magatartásért is felelősségre lehet vonni bárkit e bűncselekmények körében. A határozat rendelkezik az 1373-as számú határozatban felállított bizottság hatékonyságának növeléséről, az addigi tapasztalatok alapján változásokat eszközöl, kiemeli a tagállamoknak az 1373-as számú határozat alapján a bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettségét. Felhívja a tagállamokat, hogy azonnal és teljeskörűen reagáljanak a bizottság információkéréseire, a bizottságot pedig felkéri, hogy az 1373-as számú határozat végrehajtásának ellenőrzése során tartsa szem előtt a releváns, nemzetközileg bevált gyakorlatokat, kódexeket. A határozat magyarázatul e rendelkezésekre kitér arra, hogy az 1373-as számú határozat által előírt jelentéstételi kötelezettségeket a tagállamok nagy része késedelemmel, néhány tagállam pedig egyáltalán nem teljesítette.⁵⁴

A határozat egyik legfontosabb rendelkezése pedig újító jelleggel megfogalmaz bizonyos határokat a terrorellenes cselekményeket tekintve. A Biztonsági Tanács úgy fogalmaz: „*az államoknak biztosítaniuk kell, hogy minden, a terrorizmus leküzdése érdekében tett intézkedésük összhangban áll valamennyi nemzetközi jogi kötelezettségükkel, és az ilyen intézkedéseket a nemzetközi joggal, különösképpen a nemzetközi emberi jogokkal, a menedékjoggal és a humanitárius joggal összhangban kell elfogadniuk.*”⁵⁵ Ez pedig többek között azt is jelenti, hogy bár a tagállamok kötelezően fogadják el, ültetik át belső jogrendszerükbe a Biztonsági Tanács határozatait, biztosítaniuk kell mind az alapvető jogok tiszteletben tartását, mind a felmerülő jogsérelmek orvoslására a megfelelő jogorvoslati lehetőségeket. Ugyanígy kell eljárnia az Európai Unió tagállamainak is, annyi különbséggel, hogy az EU tagállamok a szankciós intézkedéseket nem tagállami szinten, önállóan ültetik be jogrendszerükbe⁵⁶, hanem az EU Tanácsának a Közös Kül- és Biztonságpolitika keretében, az

⁵³Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 101. o.

⁵⁴ 1456 (2003) BT határozat http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1456%20%282003%29 4. pont

⁵⁵Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 101-103. o.

⁵⁶Mohay Ágoston: A Kadi-doktrína és nemzetközi jog érvényesülése az uniós jogrendben, Kőzjogi szemle 2017/4., 36. o.

Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 29. cikke alapján elfogadott határozataival, amelyek szintén kötelezőek minden tagállamra nézve, végrehajtásuk pedig nemzeti jogszabály útján történik. Amennyiben a korlátozó intézkedések uniós hatáskörbe tartozó kérdéseket is érintenek (pl. kereskedelmi tilalmak, vagyoni korlátozó intézkedések), az EUMSZ 75. és 215. cikkének megfelelően az EU Tanácsa a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el.⁵⁷

E körben érdemes említést tenni az Európai Unió Bíróságának Kadi-ügyben hozott ítéleteiről, amely a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedést tartalmazó kötelező erejű határozatai és az ezeket végrehajtó EK rendeletek – vagyis a nemzetközi jog és az uniós jog – közti viszonyt igyekszik rendezni, illetve a rendeletekkel kapcsolatosan felmerült alapvető emberi jogi sérelmekről rendelkezik.

A szaúd-arábiai lakóhellyel rendelkező Yassin Abdullah Kadi a Biztonsági Tanács Szankcióbizottsága Osama bin Ladennel, az al-Kaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben állóként nevezte meg, így 2001. október 17-én felvette az összesített listájára. Ezt követően az Európai Bizottság a 2001. október 19-i 2062/2001/EK bizottsági rendelettel felvette a 2001. március 6-i 467/2001/EK tanácsi rendelet I. mellékletében szereplő listára. Majd az Osama bin Ladennel, az al-Kaida hálózattal és a Talibánnal összeköttetésben álló egyes személyekkel és szervezetekkel szemben meghatározott korlátozó intézkedések bevezetéséről, valamint a 467/2001 rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2002. május 27-i 881/2002/EK tanácsi rendelet I. mellékletében szereplő listára került fel.⁵⁸ Kadi a Törvényszékhez (akkor: Elsőfokú Bírósághoz) fordult a rendelet rá vonatkozó részének megsemmisítése iránti keresettel, olyan alapvető emberi jogainak megsértésére hivatkozva, mint a meghallgatáshoz való jog, a tulajdon tiszteletben tartáshoz való jog, az arányosság elve, illetve a hatékony bírósági felülvizsgálathoz való jog. A Törvényszék elutasította a keresetet egyrészt arra hivatkozva, hogy a Biztonsági Tanács határozata nem képezheti felülvizsgálat tárgyát (kivéve, ha nemzetközi *ius cogens*-be ütközésről lehet szó), és mivel a kifogásolt uniós jogi aktus e határozat végrehajtására irányul, így ennek felülvizsgálatára sincs joghatósága. Ebből az okból kifolyólag kizárta az ügyben hivatkozott alapjogok megsértésének fennállását is.⁵⁹ Ezzel tehát

⁵⁷http://www.kormany.hu/download/a/a8/f0000/EU%20szankci%C3%B3s%20t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3B3_20170221.pdf 4. o. (2018.07.17.)

⁵⁸Az Európai Bizottság és társai kontra Yassin Abdullah Kadi ügyben a Bíróság ítélete (2013. július 18.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0584> 17. pont

⁵⁹A Bíróság ítélete (2013. július 18.), 19-20. pont

a Törvényszék azt mondta ki, hogy a felperes által említett alapvető jogainak a rendelet által történő korlátozása nem ellentétes a *ius cogens*-szel.⁶⁰

Ezután a felperes fellebbezést nyújtott be az Európai Bírósághoz arra hivatkozva, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor azt állapította meg, hogy nincs joghatósága az EK rendeletek felülvizsgálatára. Ugyanis attól, hogy e rendeletek a Biztonsági Tanács határozatának végrehajtását szolgálják, nem válnak vele azonos szintű normává, a közösségi jogi aktusok joghatóság alóli mentességének nincs semmilyen jogalapja.⁶¹ A Bíróság megállapította, ilyen esetben is biztosítania kell az uniós bíróságoknak a rendeletek megfelelő jogszerűségi felülvizsgálatát, akkor is, ha ezek a Biztonsági Tanács határozatának végrehajtására vonatkoznak. A Bíróság ítéletében így fogalmaz:

*„Egyébiránt a közösségi bíróság azon esetleges ítélete, amely megállapítja, hogy az ilyen határozat végrehajtására irányuló közösségi jogi aktus ellentétes a közösségi jogrendbe tartozó magasabb rendű normával, nem jelenti e határozatnak a nemzetközi jog szintjén meglévő elsőbbségének megkérdőjelezését.”*⁶²

Maduro főtanácsnok is ugyanezt fogalmazta meg indítványában.⁶³

A főtanácsnok indítványa szerint e felülvizsgálat tartalma az érintett személlyel a határozat indokainak közlése, valamint a meghallgatás lehetőségének biztosítása. Ugyanakkor, a korlátozó intézkedések hatékonyságára és az érintett rendelet célkitűzéseire vonatkozó okokból indokolt, hogy a közlés és a meghallgatás ne a határozat elfogadását megelőzően, hanem legkorábban az elfogadás pillanatában, vagy később, a lehető leggyorsabban történjen. A kifogásolt rendelet azonban nem rendelkezik a listára való felvétel indokairól, sem ennek későbbi közlésére vonatkozó eljárásról, így a Bíróság megállapította a védelemhez és a bírósági jogorvoslathoz való jog sérelmét.⁶⁴

Továbbá megállapította, hogy az elrendelt vagyoni szankciók, a pénzeszközök befagyasztása Kadi tulajdonhoz való jogának igazolatlan korlátozását jelentik. E határozatok okozhatnak hátrányos következményeket az érintettre, mivel szankciós intézkedések, de azáltal, hogy e rendelet úgy került elfogadásra, hogy nem biztosított semmilyen garanciát az

⁶⁰Bartha Ildikó: Az Európai Közösség és a tagállamok nemzetközi szerződéskötési hatáskörei az Európai Bíróság esetjogában, PhD értekezés, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2009. 247. o.

⁶¹Mohay: i.m. 39. o.

⁶²C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 288. pont

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67611&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=705665>

⁶³C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek. Maduro főtanácsnok indítványa (az ismertetés napja: 2008. január 23.) 40. pont <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A62005CC0415>

⁶⁴C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 334-337. pont

érintettnek hatósághoz fordulásához, így tulajdonhoz való joga sérült. A Bíróság megsemmisítette a Tanács rendeletét, de elismeri, hogy az azonnali hatállyal történő megsemmisítés súlyos, helyrehozhatatlan kárt idézhetne elő, illetve a meghatározott vagyoni korlátozó intézkedések indokoltak lehetnek, így a rendelet hatályát legfeljebb három hónapig fenntartja, hogy a Tanács orvosolhassa a jogsértéseket.⁶⁵

Tehát összességében a Bíróság ítéletében kimondta, hogy a közösségi jogi aktusok, akkor is, ha Biztonsági Tanács kötelező határozatának, korlátozó intézkedéseinek végrehajtására szolgálnak, akkor sem vonatkoznak rájuk azok a szabályok, különösen a bírósági felülvizsgálatra vonatkozó joghatóság alóli mentesség, amelyek e határozatokra. A Biztonsági Tanácsi határozatok felülvizsgálatára közvetlen hatáskörrel egyetlen bírói fórum sem rendelkezik, a nemzeti bíróságok azonban, kivételes esetben, ha az alapjogok védelme megkívánja, megakadályozhatják a határozat végrehajtását.⁶⁶

V. A Biztonsági Tanács „jogalkotó tevékenysége”

A korábban említett két határozat (1373, 1456) a Biztonsági Tanács terrorizmus elleni küzdelmének alapját adja, az alapokmánybeli felhatalmazása által kötelezően végrehajtandó nem fegyveres rendszabályok fogantatásával lép fel a globális probléma ellen. Azonban e körben fontos kitérni arra is, hogy bár az ilyen korlátozó intézkedések megtételére a Biztonsági Tanács teljes mértékben jogosult, azáltal, hogy e határozatai kötelező erővel bírnak valamennyi tagállamra, egyfajta jogalkotói tevékenységnek is lehet tekinteni.⁶⁷

Mivel az Alapokmány felhatalmazása alapján a Biztonsági Tanács korlátozó intézkedései minden tagállamra nézve kötelező erejűek⁶⁸, bizonyos rendelkezéseknek, ahhoz, hogy érvényre juthassanak az adott államokban, szükségessé válik a nemzeti jogrendszerekbe való átültetése. Ez viszont a Biztonsági Tanácsot így gyakorlatilag jogalkotói hatáskörrel ruházza fel, amennyiben a határozatainak valamennyi része nemzeti joggá válik. Ezzel kapcsolatban különböző nézetek vetődnek fel.⁶⁹ A nemzetközi jogirodalomban uralkodó nézet az, hogy a Biztonsági Tanácsnak nincs jogalkotó hatásköre, csak egyedi, úgynevezett „ügyintéző döntéseket” hozhat. E szerint az Alapokmány VII. fejezetéből következő hatáskör nem jogalkotói tevékenységre szól, hanem jogalkalmazó tevékenységre ad alapot. Más vélemény

⁶⁵C-402/05. P. és C-415/05. P. sz. Kadi és Al Barakaat egyesített ügyek, 366-367. pont

⁶⁶Mohay: i.m. 41. o.

⁶⁷Stefan Talmon: The Security Council as World Legislature. The American Journal of International Law, 2005. 1. sz. 175-177. o.

⁶⁸ENSZ Alapokmány, 25. cikk.

⁶⁹Nagy-Mihály: i.m.188. o.

szerint a Biztonsági Tanács a konkrét ügyekben jogot is alkothat, ha az érvényben lévő jogszabályt nem találja megfelelőnek a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához. Az Alapokmány konkrétan nem rendelkezik arról, hogy a Biztonsági Tanács alkothat-e új nemzetközi jogi normákat is, vagy csak operatív döntésekre kellene szorítkoznia. Viszont határozathozatala tekintetében léteznek bizonyos korlátok. E hatáskört egyrészt korlátozza az Alapokmány, azáltal, hogy a Biztonsági Tanács csak olyan kérdésekben hozhat határozatot, amely a nemzetközi béke és biztonság fenntartásához szükséges, másrészt nem hozhat olyan határozatot, mely a nemzetközi *ius cogens*-be ütközik, végül a szükségesség, arányosság elve állít fel határokat, amely szerint csak akkor hozható meg ilyesfajta határozat, ha az feltétlenül szükséges és minden más eszköz sikertelennek bizonyul a béke és biztonság megóvása érdekében.⁷⁰

Az 1373. számú határozatban foglaltak végrehajtása valamennyi tagállamnak kötelezettsége volt, ez pedig hatékonyabb megoldásnak bizonyult, mint egy nemzetközi szerződésben létrehozott megállapodás. Utóbbi ugyanis csak az aláíró, ratifikáló államokat kötelezte volna, a Biztonsági Tanácsi határozatokat pedig kivétel nélkül minden ENSZ tagállamnak végre kellett hajtania, átültetnie a belső jogrendszerébe.⁷¹

Érdemes említést tenni arról is, hogy az államoknak is bizonyos korlátokra ügyelniük kell a kötelező rendelkezések nemzeti jogba való beépítéskor. Megfelelő szintű jogi normát kell létrehozni, amely nem ütközik sem a nemzetközi jog általános szabályaiba, sem a *ius cogens*-be, illetve biztosítani kell a megfelelő jogorvoslati rendszert is az esetleges jogsérelmek kijavítása végett. Ha az 1373. számú határozatot vesszük példának, mivel személyek, szervezetek vagyoni forrásainak befagyasztásáról kell rendelkeznie az adott tagállamnak, fontos a védelem biztosítása is arra az esetre, ha ezen vagyoni korlátozások hibásnak bizonyulnának valamely esetben.⁷²

VI. Összegzés

Attól függetlenül, hogy bár a Biztonsági Tanács kötelező erejű normák meghozatalára felruházott szerve az ENSZ-nek, az Alapokmány alapvetően nem jogalkotói hatáskört ruházott a Biztonsági Tanácsra. Elméletileg tehát a Biztonsági Tanács jellegénél fogva nem alkothat olyan jogi normákat, amelyek a nemzetközi jogéletben kötelezően tanúsítandó magatartásokat állapítanak meg, tehát nem számítanak teljes értékű jognak. Ezt támasztja alá az a tény is, hogy

⁷⁰Nagy-Mihály: i.m.189-190. o.

⁷¹Stauber: A terrorizmus elleni küzdelem..., 112-113. o.

⁷²Nagy-Mihály: i.m. 196. o.

a nemzetközi szervezetek és szerveik határozatai nem tartoznak a nemzetközi jog forrásai közé.⁷³ A Biztonsági Tanács csak a nemzetközi béke és biztonság veszélyeztetése esetében léphet közbe és hozhat határozatot, ebből kifolyólag nem lehet tényleges jogalkotó szervnek tekinteni, határozatai csak e körben bírnak kötelező erővel, és bár az Alapokmány más, fegyveres rendszabályok meghozatalára is felhatalmazza a Biztonsági Tanácsot, csak korlátozó intézkedéseire vonatkozik a kötelező végrehajtás. Ez az általános kötelező erő pedig a terrorcselekményekre való gyors válaszreakcióra ad lehetőséget, amely a terrorizmus elleni küzdelemben mindenképpen fontos szempont.

Azonban felmerülhet a Biztonsági Tanács tevékenységével kapcsolatban, hogy bár nem egy reprezentatív és demokratikus testületről van szó⁷⁴, mégis a szankciós határozatai mindenképpen kötik az ENSZ tagállamokat. Fontos kérdéssé vált az elmúlt évtizedekben a Biztonsági Tanács valamilyen mértékű reformja, különösen a működését, vagy a tagságot érintő szabályozás tekintetében. A legtöbbször elhangzó javaslat, kezdeményezés a testület taglétszámának növeléséről, illetve az állandó tagok vétójogának megszüntetéséről szól.

Amikor 1945-ben létrejött az ENSZ 51 alapító tagállam aláírásával, a Biztonsági Tanács 11 fős testületként alakult meg. Ez azt jelenti, hogy a tagállamok nagyjából húsz százaléka vett részt a Tanács munkájában. 1965-ben kibővült a taglétszám 15-re, ami azóta sem változott annak ellenére, hogy az ENSZ ma már 192 tagállamból áll. Felmerülhet a kérdés, hogy lehet-e reprezentatív az a testület, amelyben a tagállamok kevesebb, mint egytizede képviseltetheti magát.⁷⁵ A Biztonsági Tanács átalakítására sok javaslat jelent meg az elmúlt évtizedekben⁷⁶, azonban az egyik legjelentősebb reformjavaslat Kofi Annan főtitkár 2005. évi tervezete volt⁷⁷, amely a Biztonsági Tanács 24 főre való kibővítésére két megoldást is tartalmazott.⁷⁸ A 2005 szeptemberében tartott csúcsértekezleten elfogadott záródokumentum azonban nem rendelkezett a Biztonsági Tanács létszámára vonatkozó reformról. 2015-ben, az ENSZ alapításának 70. évfordulóján tartott közgyűlésen az államok jelentős része támogatta az új állandó tagokkal való bővítést, amelyre Németország, Japán, Brazília és India voltak a legfőbb jelöltek. Azonban e támogatás nem bizonyult elegendőnek ahhoz, hogy ténylegesen bekövetkezhessen a reform.⁷⁹

⁷³Boros Balázs Sándor: Megemlékezés a programjellegű normáról, Miskolci Jogi Szemle, 2009. 2. sz. 142. o.

⁷⁴Nagy-Mihály: i.m.189. o.

⁷⁵<http://www.transconflict.com/2017/05/the-necessity-of-reforming-the-un-security-council-185/> (2018.07.17.)

⁷⁶Turbék: i.m. 34. o.

⁷⁷Kovács: i.m. 657. o.

⁷⁸<https://www.globalpolicy.org/images/pdfs/followupreport.pdf> 43. o. (2017.07.17.)

⁷⁹Kovács: i.m. 658-659. o.

A Biztonsági Tanács kizárólagos hatáskörébe tartozik a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében korlátozó intézkedések meghozatala, fegyveres rendszabályok foganatosítása. Azonban e feladatát a tapasztalatok alapján nem minden esetben tudja ellátni a Tanács, ugyanis - eljárási kérdéseken kívül - minden határozat meghozatalához az öt állandó tag igenlő szavazata szükséges, egy negatív szavazat elegendő egy döntés megvétózásához.⁸⁰ Emiatt több kezdeményezés született a vétójog általános megszüntetésére. 2015-ben az ENSZ 70. évfordulóján tartott közgyűlésen François Delattre, francia nagykövet felszólalt annak érdekében, hogy az állandó tagok mondjanak le vétójogukról, amikor a testület népiirtás vagy más súlyos tömeges bűncselekmények esetében hoz határozatokat⁸¹, amelyet csaknem 100 tagállam támogatott. A nagykövet úgy fogalmazott:

„Kezdeményezésünk alapja az a kulcsfontosságú és alapvető meggyőződés, hogy a vétójog nem kiváltság, hanem felelősség.”⁸²

Nem véletlen mind a taglétszám növelésének, mind a vétójog fenti korlátozásának széleskörű támogatottsága. Azonban eddig e javaslatok nem találtak utat a megvalósulásig annak ellenére, hogy e kezdeményezést követően, két évvel később, 2017-ben Oroszország ismét megvétózta a szíriai vegyifegyver-támadásokat vizsgáló misszió meghosszabbítását. A konfliktus kezdete, vagyis 2011 óta Oroszország 12 alkalommal élt vétójogával ebben az ügyben.⁸³

Amennyiben sem a taglétszám nem változna és a vétójog megszűnése sem következhetne be, megoldás lehetne egy a Biztonsági Tanácstól független szerv létrehozása, amelyhez bármely ENSZ tagállam a testület határozataival szemben felülvizsgálatért fordulhatna. Ez a független szerv dönthetne akkor, amikor a vétójog használata miatt nem születhet meg a fent említett esetekben határozat. Ez nem jelentené a vétójog korlátozását, azonban ha e kvázi bíróság úgy döntene, szükséges lenne az adott ügyben határozat meghozatalára, kötelezővé tenné a Biztonsági Tanács számára. A tagállami reprezentativitás problémája is kiküszöbölhetővé válna, hiszen minden állam számára lehetőség lenne felülvizsgálatért e bírósághoz fordulni, illetve a korábban már említett problémára is megoldást jelenthetne, mi szerint nincs kifejezetten egy olyan fórum, amelyhez fellebbezéssel lehetne fordulni a testület határozatai ellen. E szerv tehát a már említett 1730 (2006) számú határozat által létrehozott Focal Pointtal együtt működhetne jogorvoslati fórumként azzal, hogy míg utóbbi kizárólag a szankciós listáról

⁸⁰ ENSZ Alapokmány, 27. cikk (2)-(3).

⁸¹<http://centerforunreform.org/sites/default/files/French%20Mexican%20Proposal%20English.pdf> (2017.07.20.)

⁸²<https://www.theguardian.com/world/2015/sep/23/russian-vetoes-putting-un-security-council-legitimacy-at-risk-says-us> (2018.07.20.)

⁸³<https://www.bbc.com/news/world-43781954> (2018.07.20.)

való lekerülésre vonatkozó kérelmeket fogadja, addig előbbi minden más Biztonsági Tanácsi döntést felülvizsgálhatna kérelemre. Egy ilyen szerv létrehozása persze egyfelől számtalan hatásköri kérdést felvetne, másfelől erősen megkérdőjelezhető az államok illetén hajlandósága.

Radikalizáció az online térben

„Ne rólunk, hanem tőlünk hallj!”

ISIS¹

I. Bevezetés:

Az elmúlt évek eseményei egyértelműen sokkolták a társadalmat. Egy új típusa jelent meg a terrorizmusnak, melynek áldozati köre az egész világra kiterjed. A támadások kiszámíthatatlansága, a véletlenszerű áldozati csoportok sokasága képezte azt a félelemfaktort, amelynek legyőzésére az országok biztonságpolitikai szekcióinak vállalkozniuk kellett. Feladatuk nagyon összetett, mert az elkövetők felderítése, nyomon követése sokszor szinte lehetetlen. Mégis mitől lett ilyen nagy létszámmal bíró a Közel-Kelet terrorszervezete az Iszlám Állam? Melyek azok az eszközök, amelyek segítségül szolgálnak egy terrorszervezet toborzása során?

II. A terrorizmus fogalma:

A terror főnév jelentése latinul ijedséget, rémületet fejez ki. Ezzel összeeseng Bruce Schneier amerikai biztonsági szakértői véleménye is, aki szerint, „[...] a terrorizmus valódi lényege nem maga a cselekmény, hanem az arra adott reakció.”²

A legalapvetőbb kérdés, hogy a terrorizmus bűncselekményeknek tekinthető-e? George P. Fletcher szerint a terrorcselekmény, illetve a terrorizmus jogi megfogalmazása lehetetlen.³ E véleménnyel nincs egyedül, hiszen köztudott, hogy a terrorizmus egységes fogalma mind a mai napig nem született meg. *„Idáig egyetlen terrorista csoport sem tette meg azt a szívességet, hogy definiálja magát”*⁴ Nagyszerű megfogalmazás Máramarosi Zoltán és Szűcs László állítása és kétségkívül igaz. Számos meghatározás, definíció alakult, ki de ezek minden szakterületen más és más fogalmi elemekből épülnek fel.

¹ Micheal Weiss- Hassan Hassan: Az Iszlám Állam, a terror hadserege belülről. HVG Kiadó, Budapest, 2015. 202. o.

² Schneier Bruce: Schneier a biztonságról. HVG Kiadó, Budapest, 2010. 14. o. idézi: Pataki Márta-Kelemen Roland.Terrorizmus 2.0. Diskurzus 2013/1. sz. 4. o.

<http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzus/2013/k/pataki-kelemen.pdf> (2017.11.30)

³ Fletcher, George P.: The Indefinable Concept of Terrorism, Abstract <http://jicj.oxfordjournals.org/content/4/5/894.abstract> (2018. március 3.) idézi: Csányi Csaba: Terrorizmus és emberi jogok <http://ujbtk.hu/csanyi-csaba-terrorizmus-es-az-emberi-jogok/>

⁴ Máramarosi Zoltán-Szűcs László: A terrorizmus kihívásai. Rendészeti Szemle 1992/5. sz. 21. o.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése szerint a terrorista cselekmények körébe azok tartoznak: „...amelyek elkövetése során személyek, illetőleg csoportok erőszakot alkalmaznak, vagy erőszak alkalmazásával fenyegetnek meg valamely országot, annak intézményeit, egész lakosságát vagy közülük csupán egyeseket szeparatista törekvések, szélsőséges ideológiai felfogások, fanatizmus vagy irracionális és szubjektív tényezők által vezérelve abból a célból, hogy a terror légkörét teremtsék meg a hatóságok, meghatározott egyének vagy társadalmi csoportok, illetőleg az egész közösség körében ” [1426 (1999) számú ajánlás].⁵

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsának terrorizmus elleni küzdelemről szóló irányelve is eltérő tartalmú fogalmat használ: „A terrorcselekmények jelentik az Unió alapját képező egyetemes értékek – az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok – egyik legsúlyosabb megsértését. A terrorcselekmények jelentik a demokrácia és a jogállamiság elleni egyik legsúlyosabb támadást is; ezek a tagállamok által közösen vallott elvek, amelyeken az Unió alapul.”⁶

A katonai megközelítése a terrorizmusnak, melyet a NATO fogalmazott meg, a következőképpen hangzik: „a terrorizmus erő vagy erőszak személyek vagy vagyontárgyak elleni törvénytelen alkalmazása, illetve azzal való fenyegetés abból a célból, hogy kormányokat vagy társadalmakat befolyásoljanak, vagy félemlítsenek meg valamilyen politikai, vallási vagy ideológiai cél elérése érdekében.”⁷

Bartkó Róbert álláspontja szerint, három részterület (politikatudományi, (büntető/nemzetközi) jogi, valamint egy kriminológiai) által meghatározott terrorizmus fogalom „szimbiotikus” kapcsolatának a felismerése vezethet el oda, hogy hatékonyan tudjunk küzdeni a világ valamennyi terrorszervezetével szemben.

Politikatudományi meghatározás: „politikatudományi értelemben a terrorizmus egy olyan társadalmi jelenség, mely a szándékos és módszeres erőszak eszközül használásával olyan merényletek elkövetésére vállalkozik, illetve olyan merényletek elkövetésével fenyeget, melyek alkalmasak lehetnek arra, hogy a terrorszervezetek társadalmi-politikai céljaikkal adekvát politikai döntések meghozatalához vezessenek.” Az iszlám vallás jellemzői e téma tekintetében kiemelkedő jelentőséggel bírnak. Véleményem szerint a vallás tanai nélkül, érthetetlen a terrorszervezet működése ugyanis az ideológiai alapot nem más adja, mint a vallási

⁵ Korinek László: Terrorizmus. Belügyi szemle 2015/7-8. sz.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541> (2018.05.01.)

⁷ Vass György: Egységes meghatározás a terrorizmusra. Hadtudományi Szemle 2009/4. sz. 11. o.

felfogás. A magyar büntetőjog alapján terrorizmus alatt a következőt értjük: „mindazon személy elleni erőszakos, közveszélyt okozó, vagy fegyverrel kapcsolatos büntetendő cselekmény, amit a terroristák a Btk. 261.§ (1) a)-c) pontjaiban megjelölt társadalmi-politikai céljaik elérése érdekében hajtanak végre.”

Kriminológiai értelemben a terrorizmus egy olyan jellemzően államon belüli, illetve államhatáron átnyúló (transznacionális) társadalmi jelenség, amely a civil szférába tartozó személyek, vagy jelentős értékű javak ellen intézett célzott jogtalan támadással kívánja megvalósítani ideológiai bázisát adó azon társadalmi-politikai célkitűzéseit, melyek egyébként a szervezet valamennyi tagja által alkalmazott erőszak legitimációjául szolgálnak, és amelyet a láthatatlanság, a változatosság, a váratlanság, valamint a nagyfokú mobilitás és a kiváló reprodukációs készség kriminológiai ismertetőjegyei jellemeznek.⁸

A sokféle fogalmi próbálkozásnak azonban, megállapítható 4 fő eleme, amelyet minden definíció alapul vesz:

- „- nem állami szintű szereplők hajtják végre;
- fegyvertelen polgárok képezik a célpontot;
- politikai célok érdekében alkalmazott;
- erőszakos cselekmény”⁹

III. A terrorizmus tipológiája:

A terrorizmus tipológiája számos tényező alapján más és más lehet. Megkülönböztethetjük többek között:

- az etnikai-faji-vallási terrorizmust,
- a biológiai terrorizmust,
- a cyberterrorizmust,
- a környezeti, azaz öko-terrorizmust¹⁰

A témánk szempontjából a vallási terrorizmus, illetve a cyberterrorizmus releváns, ezért ezek jellemzőit részletezem.

A kiberterrorizmus egy új jelenség, és hasonlóan a terrorizmus alapfogalmához ennek sincs még mindig konkrét meghatározása. A kiber vagy cyberterrorizmus fogalom megalkotója Barry C. Collin, aki rámutatott arra, hogy a fizikai és a virtuális világok természetüknél fogva

⁸ Bartók Róbert: A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései. UNIVERSITAS-GYŐR, Győr, 2011. 55. o.

⁹ Béres János: A nők és az öngyilkos-terrorizmus. Felderítő Szemle, Magyar Köztársaság Katonai Felderítő Hivatal, Budapest, 2007/3. sz. 15. o.

¹⁰ Korinek László: i.m. 17-19. o.

egymástól eltérő világok, és a cyberterrorizmust e két világ konvergenciájaként határozta meg.¹¹

Számos előnnyel is járhat, ha egy terrorista számára, ha a kibernetet használja, ugyanis (könnyebben) fenntarthatja névtelenségét, könnyedén kapcsolatba léphet csoportja többi tagjával (e-mailben, titkosított üzenetküldő-alkalmazásokkal stb.), A propaganda hatékonysága még nagyobb lehet, tagokat könnyebben és hatékonyabban toborozhat emellett a cyber-támadások használata végül olcsóbb, mint az öngyilkos merényletek alkalmazása.¹²

Elkövetői a hackerek. „Az elnevezés az 50-es évekből származik, a MIT nagygépeket programozó végzős diákok és szakemberek kezdték magukra alkalmazni ezt a kifejezést, mégpedig azért, mert az akkori gépek korlátaival találkozva (nagyon kevés memória volt a számítógépekben akkoriban), megpróbálták minél kisebbre „összenyomni” a programokat és az operációs rendszereket, tehát belenyúltak a programokba, rendszerekbe, illetve átírták azokat.” A napjainkban aktívan működő hackerekre, már nem lehet egy általánosan megfogalmazott fogalmat használni. Több típusuk is kialakult: valódi-hacker, dark-hacker, light-hacker, wannabe-hacker, drifter és a troll.¹³

A vallási terrorizmus szinonimája az iszlám terrorizmus. A problémák azzal a megállapítással kezdődnek, hogy egyes szerzők szerint a terrorizmus szót nem lenne szabad használni egy világvallás nevével jelzős szerkezetben, mert azonosítja az iszlám vallás mintegy másfél milliárd követőjét egyetlen ideológiával, és az ahhoz rendelt eszközzel, ami jelen esetben nem más, mint a fegyveres harc.¹⁴

David C. Rapoport szerint, aki a terrorizmus négy hullámára vonatkozó elmélet alapítója, "Az iszlám a legfontosabb vallás, és bizonyos szempontból különös figyelmet érdemel, de emlékeznünk kell arra, hogy más vallási közösségek is termelnek terroristákat. ¹⁵ Ebben az esetben ki kell emelni a Srí Lankán működő Tamil Tigrisek (LTTE) nevű terrorcsoportot, melyben a hívők, döntő többsége, hindu valláshoz tartozik. Az öngyilkos merényletek magas száma kapcsolható a terrorszervezethez, fanatikussai megközelítőleg 240 robbantást követtek el.

¹¹ Barry C. Collin: The Future of CyberTerrorism: Where the Physical and virtual Worlds Converge, 11th Annual International Symposium on Criminal Justice Issues, 1997. p. 15-18. o.

¹² Tóth Dávid: A terrorizmus típusai és a kibernetizmus. [The types of terrorism and the cyberterrorism]. In: Rab Virág (Szerk.): XII. Országos Grastyán Konferencia előadásai. PTE Grastyán Endre Szakkollégiuma, Pécs, 2014. p. 292. o.

¹³ Pataki Márta-Kelemen Roland. Terrorizmus 2.0. Diskurzusz 2013/1. sz. 8. o.
<http://blszk.sze.hu/images/Dokumentumok/diskurzusz/2013/k/pataki-kelemen.pdf> (2017.11.30)

¹⁴ Kőhalmi László: Gondolatok a vallási terrorizmus ürügyén. Belügyi szemle 2015/7-8. sz. 52-71. o.

¹⁵ David C. Rapoport, The Four Waves of Rebel Terror and September 11, Anthropoetics 8, no. 1 (Spring / Summer 2002)

Ráadásul, a derékra szerelhető öngyilkos öv is a terrorista szervezet fejlesztése.¹⁶ Manapság a vallási terrorizmus az európai biztonságpolitika leggyakoribb problémája. Ennek az oknak a fő gyökere a vallás szélsőséges értelmezése. Az extrémisták az iszlám vallásban, akik nem teljes egészében értelmezik a vallási forrást, hanem kiragadnak egy-egy vallási tételt, és saját nézeteik szerint értelmezik.¹⁷ Mark Juergensmeyer tézise azt fejezi ki, hogy: a vallási terrorizmus a modern korszak észlelési válságának kifejeződése és reakciója. A vallási indíttatású terrorizmus az 1980-as években előtérbe került, és rendkívüli brutális és látszólag irracionális motivációk és célok jellemzik.¹⁸

„Az iszlám terrorizmus” egy nagyon szélsőséges megfogalmazás, ugyanis egy meghatározott nézetet vallók lesznek csak, azok az iszlám valláson belül, akik a szent háború folytatását látják megváltásnak a hitetlenekkel szemben. Mégis mely vallás hívői képesek ilyen nagyfokú torzulásra?

IV. Az iszlám vallás alapjai:

Az iszlám szó szerinti jelentése: béke, alávetés, megadás. Az iszlám legalapvetőbb tana szerint az emberi lét értelme nem más, mint, hogy az ember elismeri Istent, mint az egész világmindenség megalkotóját és mindennek Urát, ami őt körülveszi. Ezek elismeréséből kiindulva nem törekszik másra, mint, hogy Isten tetszését elnyerje. A legfontosabb eleme a vallásnak a tauhid vagyis az egyistenhit. Egy az Isten Allah és Mohamed az ő prófétája. A kereszténység után a második legnagyobb lélekszámú hívővel rendelkező világvallás. Követői 1,6 milliárd főre tehetőek.¹⁹

Négy fő forrásra épül fel a vallás. Ezek közül a legjelentősebb a Korán és az ahhoz kapcsolódó hagyományok, vagyis a Szunna, ezek mellett jelen van még a konszenzus (idzsmá) és a véleményalkotás, okfejtés (raj). A források közül az első és legfontosabb a Korán. A hívők szerint ez nem más, mint Allah utolsó kinyilatkoztatása, az iszlám törvényeinek és tanításainak alapja. A Korán foglalkozik a hittel, az erkölccsel, az emberi történelemmel, Isten imádatával, a tudással, a bölcsességgel, Isten és az emberek közötti viszonytal. Átfogó tanítás, amelyre egészséges társadalmi igazságosság, gazdasági, politikai, törvényhozói, jogtudományi, törvényi és nemzetközi viszonyok építhetők. Ez alapján megállapítható, hogy bár az iszlám egyik

¹⁶ *Kecskés Tímea*: A nők, mint öngyilkos merénylők, *Nemzet és biztonság* 2009/4. sz. 26. o.

¹⁷ *Kőhalmi László*: i.m. 68.o.

¹⁸ *Mark Juergensmeyer*, “Understanding the New Terrorism,” *Current History*, Vol. 99, No. 636 (2000), pp. 158-163. o.

¹⁹ *Szalontai Gábor*: Az Iszlám radikalizmus Európában és nemzetbiztonsági kihívásai. *Felderítő Szemle* XIV/2. sz. 75. o.

legfontosabb oldala a vallás, azon jóval túlmutat, hiszen a muszlim személy teljes életére kihat. Szabályozza az etikai normákat, de a hívők gazdasági és társadalmi életben betöltött szerepére is kihat. Az iszlám vallás másodlagos forrásai közé tartoznak a hagyományok, amely a hadíszt és a szunna. Nagyon jelentős mértékben változtak a hívők közössége és sokszor a Korán nem tudott választ adni a felmerülő kérdésekre. Ezeknek a vitás kérdéseknek a feloldására jelentettek megoldást Mohamed közlései, nyilatkozatai (hadíszt), valamint Mohamed és a közvetlen kíséretének szokásai, gyakorlatai (szunna).²⁰

V. Az Iszlám Állam média- és propaganda tevékenysége

Ahhoz, hogy egy szervezet fenn tudja tartani a létszámát, sőt bővíteni tudja a híveinek számát mindenképp különféle forrásokon keresztül terjesztenie kell hittételeit. Az Iszlám Állam a XXI. század telekommunikációs vívmányait rendkívül hatékony módon fordította az előnyére és így a világ bármely pontjára el tudja juttatni a propaganda tevékenységét. Ennek az előnynek azonban vannak biztonsági kockázatai a terrorszervezetek oldaláról is, hiszen a működésük szempontjából lényeges, hogy már a beszerzés időszakában kiszűrjék a mentálisan alkalmatlan, a csoport számára megbízhatatlan leendő új tagokat és támogatókat. Előfordult, ugyanis, hogy különböző titkos szolgálatok a célpontok felderítése érdekében fedett nyomozókat küldtek a terrorista sejtek közé.²¹

Ennek értelmében, hogy biztosan kiszűrjék a gyanús elemeket meghatározott feltételeknek kell megfelelnie azoknak, akik csatlakozni szeretnének a terrorszervezethez

A fent említett feltételek a következők:

„- motiváltság a szervezet (politikai, ideológiai, vallási, etnikai, stb.) céljait illetően;

- a szervezeti felépítés,
- az alá- és fölérendeltségi viszonyok maradéktalan elfogadása;
- a családi, baráti kötelékek,
- egyéni érdekek alárendelése a szervezet érdekeinek;
- a szigorú konspirációs szabályok elfogadása;
- azonosulás a csoport tevékenységével és taktikájával ”²²

Bruce Hoffmann kutatásai alapján, megállapítható, hogy azok a szervezetek maradnak hosszú évekig működőképesek, amelyeknél a kohéziós erő tartósan magas tud maradni. A

²⁰ Szalontai Gábor: i.m. 75. o.

²¹ Rex A. Hudson: The Sociology and Psychology of Terrorism: Who Becomes a Terrorist and Why? Report Prepared under an Interagency Agreement by the Federal Research Division, Library of Congress, Washington, D.C., 1999. http://www.loc.gov/r/r/ffd/pdf-files/Soc_Psych_of_Terrorism.pdf

²² Horváth L. Attila: A terrorista csoportok toborzásáról. Belügyi szemle 2015/7-8. sz. 108. o.

történelemből példaként említést érdemel a baszk ETA és az észak-írországi IRA terrrorszervezet, a Hezbollah, a Hamasz, az al-Kaida valamint az Iszlám Állam is.²³

A terrrorszervezetek propaganda tevékenysége nem a telekommunikációs eszközök megjelenésével kezdődött, régen is próbálták kihasználni a rendelkezési eszközöket az ideológiájuk terjesztéséhez, ilyenek voltak a falfirkák, rölapok. Az internet adta lehetőségek jelentősen megkönnyítik az információ áramlását, de nem szabad megfeledkeznünk a menekülttáborokról, börtönökről, ahol továbbra is a személyes meggyőzésnek és a kapcsolattartásnak lehet döntő jelentősége. A toborzási eszközök tehát nem átalakultak, hanem inkább bővültek.

Mindenesetre az Iszlám Állam nem csak katonai tevékenységében, hanem online kommunikáció terén is felülmúlja a többi szélsőséges csoportosulást. Legegyszerűbb eszköz a közösségi oldalak használata a fiatalokkal való kapcsolatteremtés révén. Többek között a Facebookot, Twittert, Instagramot, használja fel, hogy elérje célközönségét. Szándékosan demoralizáló, megfélemlítő videókat készítenek, melyeket a hírközlő csatornák (BB, CNN) azonnal közvetítenek. E tevékenységgel elősegítik a propaganda tevékenységüket, illetve főcéljukat erősítik: a lakosság körében a pánik keltését.²⁴

Az Iszlám Állam terrrorszervezet egyik legismertebb videója a „Szélil esz-szevárim”, avagy a „Kardok csengése” című toborzó videó. Megtalálható volt a Youtube-on is letöltése után más különböző forrásokon osztották meg újra. Ebben a rövid kis filmben hangoztatják a csoport tagjai, hogy mindenhol jelen vannak, és hogy utol érik az ellenségeiket. A szervezet egy olyan erős államnak titulálja magát, amely mindenkivel szemben megfogja teremteni a végső akarátát. A videóban egy ISIS harcos kijelenti: „Mindenkinek tisztában kell lennie azzal a ténnyel, hogy mi nem azok vagyunk, akiknek vélnek bennünket, vannak mérnökeink, orvosaink és kiváló médiaaktivistáink. Nem egy tanzim (szervezet) vagyunk, hanem állam!” Az elmondottakat azonban megcáfolja a valóság: „Shiraz Maher szerint: számos, Szíriába érkező külföldi dzsihádistá néhány nap vagy hét elteltével arról kezd panaszkodni, hogy sokat unatkozik. A propagandavideók túldramatizálják a valóságot.”²⁵

²³ Bruce Hoö'man: Inside Terrorism. Revised and expanded Edition. Columbia University Press, New York, 2006, p. 242. Idézi: ²³ Horváth L. Attila: A terrorista csoportok toborzásáról, Belügyi szemle 2015/7-8. sz. 108. o.

²⁴ Üveges András: Az Iszlám Állam háborúja és tevékenysége a kibertérbe. Felderítő szemle, XIV/4. sz. 131. o.

²⁵ Michael Weiss-Hassan Hassan: Az Iszlám Állam, a terror hadserege belülről. HVG Kiadó, Budapest, 2015.

Mindemellett az ISIS elvesztette az elfoglalt területének nagy részét, nincs már meg az a támogatottság sem, ami eddig jellemző volt a hívők köréből, sőt az ellenségeinek a száma emelkedett. Kérdés, hogy meddig fog fenyegetést jelenteni, egy haldokló terrorszervezet? ²⁶

VI. Összegzés:

A terrorizmus története hosszú múltra visszatekint, jelenlegi aktualitását az alapozza meg, hogy képes a megújulásra és mindig új formái alakulnak ki. Jelen esetben a cyberterrorizmus térnyerése hódít köszönhetően a technológia fejlődésének. Az informatikai előnyöket, remekül az előnyére tudta fordítani az Iszlám Állam nevű terrorszervezet is. Korábban is voltak az ISIS-hoz hasonló csoportok, de a különbség az információ felgyorsulásában rejlik. A világ másik végére is pillanatok alatt el tudja juttatni a hittételeit egy szervezet. A fenti fejezetekben összefoglaltak alátámasztják azt, hogy a terroristák csupán a valóságtól lényegesen eltérő retteget illúzió kialakítását célozták meg propaganda videóik készítése során, annak érdekében, hogy a terrorszervezet erejét fenntartsák, és még tovább növeljék. Ha jól végig gondoljuk, akkor látható, hogy egy rendkívül jól menedzselt XIX. századi gépezetről van szó, amely ugyan úgy eltúlzott reklámképpel éri el a célját, mint bármilyen más legális piaci termék. Ebben az esetben pedig, már megkérdőjelezhetetlen a média társadalom befolyásoló hatása.

²⁶ <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/isis-defeat-syria-latest-iraq-2018-survive-a8107891.html>

Nezdei Mirabella Kitti

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának Tagja, az ÓNSZ alelnöke

Az európai kék kártya rendszer és kihívásai

I. Bevezetés

Napjainkban a migráció élénken foglalkoztatja a közvéleményt. Amikor az ember a „migráns” szót hallja, –először az jut eszébe, aki ellenőrzés, papírok nélkül próbál meg átjutni a határokon: az, akit illegális bevándorlónak tekint a jog. Fontos azonban megjegyezni, hogy a migrációnak nem csak ez – az illegális – fajtája létezik, beszélhetünk legális migrációról is.

Legálisnak tekinthető a migráció, ha felismerhető, engedélyezett csatornákon keresztül történik, azaz minden jogi feltételt teljesítve történik¹ Többféle ilyen csatorna, lehetőség is létezik, tanulmányomban az egyik ilyennel, az Európai Unió ún. kék kártya rendszerével foglalkozom.

II. Előzmények

Az Európai Unió Működéséről szóló szerződése így rendelkezik: az Európai Unió közös bevándorlási politikát alakít ki, amelynek célja többek között a migrációs hullámok hatékony kezelése azok minden szakaszában, méltányos bánásmód biztosítása a harmadik országok azon állampolgárai számára, akik jogszerűen tartózkodnak valamely tagállamban.²

Mindezekre tekintettel az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg a beutazás és a tartózkodás felételeiről, a hosszú távú tartózkodásra jogosító vízumok és a hosszú távú tartózkodási engedélyek tagállamok által történő kiadására vonatkozó szabályokról, beleértve a családegyesítési célúakat is, valamint meghatározza a tagállamok valamelyikében jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogait, ideértve a más tagállamokban való szabad mozgásra és tartózkodásra irányadó feltételeket is.³

Már a Hágai Program tartalmazta, hogy a legális migrációnak fontos szerepe lehet a tudásalapú európai gazdaság megerősítésében; ehhez ún. irányított migrációra (is) szükség

¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/legal-migration_en (2018.05.07)

² Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 79. cikk (1) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/01&from=HU> (2018.05.07)

³ Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 79. cikk (2) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:C2012/326/01&from=HU> (2018.05.07)

van.⁴ A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be politikai tervet a legális migrációra vonatkozóan, beleértve az olyan befogadási eljárásokat, amelyek képesek gyorsan alkalmazkodni a munkaerőpiacon jelen lévő migráns munkaerő iránti keresletben megfigyelhető ingadozásokhoz.⁵

III. Az irányelv

A 2009-es ún. kék kártya irányelv célja, hogy a harmadik országbeli állampolgárok három hónapnál hosszabb időtartamra, magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából történő befogadásának és mozgásának elősegítésével hozzájáruljon például a munkaerőhiány megoldásához annak érdekében, hogy az Uniót vonzóbbá tegye a világ minden tájáról érkező ilyen munkavállalók számára és fenntartsa a Közösség versenyképességét és gazdasági növekedését.⁶

Mielőtt rátérnék az irányelv konkrét rendelkezéseire, fontosnak tartok tisztázni három fogalmat. Az első – ami talán egyszerűbb –, hogy kit tekintünk harmadik országbeli állampolgárnak. Harmadik országbeli állampolgár az, aki nem az Európai Unió valamely tagállamának polgára.⁷

A második a magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás. A fogalom három főbb részből áll össze. Az első, hogy a munkavállaló személy másvalakinek az irányítása alatt vagy másvalaki számára végzett valódi és tényleges munkavégzés céljából az adott tagállamban munkavállalóként a nemzeti munkajogi jogszabályok és/vagy a nemzeti gyakorlat szerinti védelemben részesül, a jogviszonyra való tekintet nélkül. A második, hogy munkájáért fizetést kap, végül pedig, hogy rendelkezik a megfelelő és konkrét kompetenciával, amelyet felsőfokú szakmai képzés bizonyít.⁸

A harmadik, hogy mi is konkrétan az eddig olyan gyakran emlegetett kék kártya, amiről az irányelv szól. Ez tulajdonképpen nem más, mint egy kombinált tartózkodási és munkavállalási engedély azon emberek számára, akik magas szintű képzettséggel rendelkeznek, és az előbb megmagyarázott harmadik országbeli állampolgárok közé sorolhatóak.⁹

⁴ Lásd Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi aspektusai, különös tekintettel a legális migráció szabályozására az Európai Unióban. In: Tarrósy István, Glied Viktor, Vörös Zoltán (szerk.): Migráció a 21. században. Publikon Kiadó, 2016, 56. o.

⁵ A Tanács 2009/50/EK irányelve a harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről (HL 2009 L 155) (4)

⁶ 2009/50/EK irányelv (7)

⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/third-country-national_en (2018.05.07)

⁸ 2009/50/EK irányelv 2. cikk (b)

⁹ 2009/50/EK irányelv 2. cikk (c)

Az irányelv természetesen nem minden harmadik országbeli állampolgárra vonatkozik, így például nem vonatkozik azokra, akik ideiglenes védelmen alapuló engedéllyel tartózkodnak valamely tagállamban, vagy az ilyen alapon történő ott-tartózkodásért engedélyért folyamodtak és jogállásukról még nem született határozat, valamint azokra sem, akiket valamely tagállam területére idegymunkásként fogadtak be.¹⁰

III. 1. Az igénylés feltételei

Több feltétel együttes megléte szükséges ahhoz, hogy valaki kérelmezhesse a kártyát: be kell mutatnia az érintett tagállamban legalább egyéves időtartamú érvényes munkaszerződést, vagy magas szintű képzettséget igénylő munkakörre vonatkozó, a nemzeti jog szerint kötelező érvényű állásajánlatot; be kell mutatnia továbbá egy olyan dokumentumot is, amelyben igazolja, hogy teljesíti az előzőekben említett munkaszerződésben/állásajánlatban meghatározott szabályozott szakma uniós polgárok általi gyakorlására vonatkozó, nemzeti jogban megállapított feltételeit. Nem szabályozott szakma esetén be kell mutatnia a munkaszerződésben/állásajánlatban meghatározott szakmára vagy ágazatra vonatkozó felsőfokú szakmai képesítést tanúsító okiratokat. Arról, hogy mely szakma minősül szabályozottnak és mely nem, egy külön erre a célra létrehozott adatbázisból lehet tájékozódni, ugyanis nincs garancia arra, hogy ami az egyik uniós országban szabályozottként van nyilvántartva, az a másik uniós országban is e minősítés alá esik. Például az ingatlanügynök Hollandiában a szabályozott-, míg Ausztriában már a nem szabályozott szakmák közé sorolandó.¹¹

Szükség van még a nemzeti jog szerint meghatározott érvényes úti okmányra, szükség esetén vízumkérelemre vagy vízumra, és szükség szerint érvényes tartózkodási engedélyre vagy hosszú idejű tartózkodásra jogosító nemzeti vízumra vonatkozó tanúsítványra. Ehhez az adott tagállam minden segítséget megad a kérelmezőnek. Mindezek mellett igazolást kell bemutatnia arról, hogy valamennyi olyan kockázattal szemben, amely ellen az érintett tagállam állampolgárait általában biztosítják, rendelkezik betegbiztosítással vagy – amennyiben azt a nemzeti jog előírja – kérelmezte azt minden olyan időszakra vonatkozóan, amikor a munkaszerződéshez kapcsolódóan vagy abból eredően nem nyújtanak ilyen biztosítási

¹⁰ 2009/50/EK irányelv 3. cikk (2)

¹¹ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/regulated-professions/index_hu.htm (2018.05.07)

fedezetet, vagy annak megfelelő ellátásokat. Utolsó feltételként természetesen nem lehet a közrendet, a közbiztonságot vagy a közegészséget veszélyeztető személy.¹²

Fontos megjegyezni, hogy az irányelv nem érinti a tagállamoknak az arra vonatkozó jogát, hogy ebből a célból hány harmadik országbeli állampolgár beutazását engedélyezik területükre.¹³ A jelentős többség természetesen komoly korlátozásokkal él erre vonatkozóan.¹⁴

Az érvényesség tekintetében a tagállamok egységes, egy és négy év közötti időtartamú érvényességi időszakot állapítanak meg. Ha a munkaszerződés ennél rövidebb időszakra szól, akkor az EU kék kártyát a munkaszerződés időtartamát három hónappal meghaladó időtartamra kell kiállítani vagy megújítani.¹⁵ Abban az esetben, ha az illető már meglévő kártya megújításáért folyamodik, ennek elbírálása alatt is (ami akár 90 napot is igénybe vehet) jogszerűen tartózkodhat és vállalhat munkát az addigi tartózkodóhelyén.¹⁶

Az irányelv végrehajtása során a tagállamoknak igen magas szintű rugalmasságot biztosítottak.

III. 2. Problémák

Az irányelvről szóló Bizottsági jelentések alapján az mondható el, hogy a kék kártya nem kifejezetten váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ha csak a kibocsátások számát vizsgáljuk meg, egy 2012-es adat szerint mindössze 3 664 kártyát bocsátottak ki, ami messze elmarad a hasonló célú nemzeti rendszerek által vonzott bevándorlók számától, ami 2012-ben 20 000 felett volt.¹⁷

Sem a nemzeti rendszerek – a viszonylag magas mutatószámok ellenére –, sem a kék kártya rendszer nem képes elég magasán képzett munkaerő bevonzására az Európai Unióba. Ez a tény mindenképpen azt jelzi, hogy szükség van a revízióra.¹⁸

Számos probléma, akadály merült fel, ami miatt nem tudja teljesíteni a rendszer a várt eredményeket. A legfontosabb problémák a következők: a befogadások számának gyenge

¹² 2009/50/EK irányelv 5. cikk (1)

¹³ 2009/50/EK irányelv 6. cikk

¹⁴ Steve Peers: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? *EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>) (2018.05.07)

¹⁵ 2009/50/EK irányelv 7. cikk (2)

¹⁶ <http://eu-bluecard.com/validity> (2018.05.07)

¹⁷ Steve Peers: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? *EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>) (2018.05.07)

¹⁸ U.o.

teljesítménye – ez látható az előző mutatószámokból is. Széles körű mérlegelési jogkör a végrehajtás időszaka alatt, aminek oka a tagállamok számára az irányelv nemzeti jogszabályokba történő átültetéséhez biztosított magas szintű rugalmasság, amit az előzőekben már említettem. Szintén a mérlegelés körébe tartozik, ám ebben az esetben viszonylagos egységet mutat végeredményként az, hogy a tagállamok kívánnak-e magasabb fizetési küszöböt meghatározni az irányelvben előírtnál. Egy 2014-es adat szerint erre csupán két tagállam vállalkozott, a többi ország az irányelv szerinti bért – az átlagos fizetés összegének másfélszeresét – állapítottak meg a kék kártyával rendelkezők bevándorlási feltételeként.¹⁹

A már említett párhuzamos nemzeti rendszerek létezése is problémát jelent. Ezek a rendszerek így potenciálisan versenyeznek a kék kártyával, ezáltal okozva nagyobb zavart az érdekelteknek. Az sem könnyíti meg a helyzetet, hogy a kérelmezőknek egy viszonylag hosszú bürokratikus eljárással kell szembesülniük – itt is figyelembe kell venni a tagállamok mérlegelési jogkörét, ugyanis a kérelmezési eljárás, a kérelem elbírálása eltarthat akár 90 napig is. Kevesebb, mint a tagállamok fele állapított csak meg ennél rövidebb határidőt.²⁰ A kis- és középvállalkozások számára korlátozott a hozzáférés lehetősége a rendszerhez, ezen felül pedig hiányoznak az EU-n belüli mobilitás lehetőségei is.

Véleményem szerint az is egy igen jelentős probléma, hogy a rendszerhez nincs kapcsolva egy olyan keret, amely lehetővé teszi a külföldi képesítések egyszerű elismerését – mivel a keret hiányzik, ezért a kedvezményezettek köre jelentősen csökkent. Az alkalmassági normák túlzottan magasak vannak meghatározva, végül pedig azok a jogok, amik a kedvezményezett és családtagjai számára vannak biztosítva, viszonylag szűk körűek. Családegyesítési szempontból szűk körűnek számít például azért, mert a kék kártya birtokos csak akkor hozhatja magával a családját, ha fel tud mutatni egy évre, vagy annál hosszabb időre szóló, érvényes munkaszerződést.²¹ A megkötés természetesen racionális alapokon áll, ugyanakkor a lehetőségeket mégis szűk korlátok közé szorítja. A kék kártyával rendező a családtag engedélyének „támogatója”, mivel neki kell gondoskodnia a megfelelő pénzügyi ellátásról, a megfelelő szálláshelyről (azzal, hogy minden családtagnak megfelelő helye legyen), az egészségbiztosításról, valamint igazolnia kell a kapcsolatot közte és a családtagja között. Ha a

¹⁹ *Steve Peers: The Blue Card Directive on highly-skilled workers: why isn't it working, and how can it be fixed? EU Law Analysis* 4 June 2014 (<http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/06/the-blue-card-directive-on-highly.html>)

²⁰ U.o.

²¹ *Gerlind Wisskirchen: The EU Blue Card*, 83 *Defense Counsel Journal* 505-506 (2016 October)

család megkapja az engedélyt, akkor - elméleti síkon legalábbis - ugyan azokat a jogokat élvezheti, mint a tagállam többi polgára akár az oktatás, akár a munkavállalás területén.²²

IV. Revízió

A Bizottság 2016-ban előterjesztett javaslata (amelynek szükségességéről már a 2015-ös Migrációs Stratégiában is szólt a testület) a kék kártyát egy sokkal befogadóbb, rugalmasabb, átláthatóbb rendszerré kívánja átalakítani. A cél az Unió azon képességének javítása, hogy hatékonyan és gyorsan tudjon reagálni a magasan képzett harmadik országbeli állampolgárok meglévő és felmerülő igényeire, valamint ellensúlyozni tudja a képzettségi hiányokat a gazdasági bevándorlás érdekében, ez pedig ahhoz szükséges, hogy fokozni tudják az Unió gazdasági versenyképességét és kezelni tudják a demográfiai előregedés következményeit.²³

A hatásvizsgálatok során két alapvető probléma mutatkozott meg: nem sikerült vonzani és megtartani magasan képzett harmadik országbeli állampolgárokat, valamint kevésbé sikerült bevonítani más, nem alkalmazottként, hanem vállalkozóként vagy egyéb szolgáltatóként dolgozó, magasan képzett harmadik országbelieket sem.²⁴

A javaslatban igen jelentős területeket érintő változások fogalmazódtak meg. A következőkben a teljesség igénye nélkül sorolok fel párat ezek közül. Az első és legfontosabb javaslat, hogy a kék kártya rendszer a tagállamok kötelező rendszerévé váljon, és felváltsa azokat a nemzeti rendszereket, amelyek a harmadik országok állampolgárainak azonos, vagy hasonló csoportjait érintik. Ezzel arra „kényszerítenék” a tagállamokat, hogy kezdjék meg a kék kártyák kibocsátását és ezzel együtt viszont megfosztaná őket attól a lehetőségtől, hogy fenntartsák a számukra kedvezőbb nemzeti rendszereket. Ez a koncepció már része volt az eredeti javaslatnak is, de a tárgyalások során fokozatosan elvetették, mivel meg akarták hagyni a lehetőséget arra, hogy fejlesszék a munkáltatóik kifejezett kérései szerint kialakított, versenyképes nemzeti rendszereiket.²⁵

Fontos változtatási javaslatként szerepel az is, hogy a Bizottság kiterjesztené a kék kártya birtokosok körét. A javaslat értelmében a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő

²² <http://eu-bluecard.com/family-reunification/> (2018.05.07)

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en (2018.05.07)

²⁴ http://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/directive_conditions_entry_residence_third-country_nationals_highly_skilled_employment_impact_assessment_part_1_en.pdf (2018.05.07)

²⁵ *Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 12 July 2016 <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)

személyek is kaphatnának kék kártyát. Ez azért különösen érdekes, mert a menekültstátuszban lévő személy azzal együtt kaphatná meg a kék kártyát, hogy nem vesztí el a menedékjogát.²⁶

Szerepel a tervek között az is, hogy megkönnyítsék a családok újraegyesítését – a családtagok a kék kártya kiadásával párhuzamosan kaphatnának tartózkodási engedélyt, ezen kívül a tagállamok nem korlátozhatnák a családtagok munkaerőpiaci hozzáférését, habár elvégezhetnek munkaerőpiaci-vizsgálatokat a munka megkezdése előtt.²⁷ A kék kártya tulajdonosok jogait is kiterjesztenék, biztosítanék az önálló vállalkozói tevékenységhez való jogot párhuzamosan a kék kártya-munkával, ezzel együtt pedig egyszerűsödne a magasan képzett munkaerőhöz való hozzáférés is.²⁸

Könnyítsék számukra a hosszú távú tartózkodási jog megszerzésére való feltételeket – öt év helyett elegendő lenne három év folyamatos tartózkodás ugyanabban az országban.²⁹ A javaslat ezen része kissé kettős, mivel ebben az esetben is – amíg az öt évhez szükséges fennmaradó két év len nem telik – meg kell felelniük a kék kártya birtokosokra megállapított összes követelménynek, nem elég hivatkozási alapnak az állandó lakóhely megtartása.³⁰

V. Összegzés

Összességében elmondható, hogy a bizottsági javaslat vitathatatlanul időszerű. Ahhoz, hogy a rendszer működőképes legyen, a változtatások nagy részét – ha nem is feltétlenül ugyanabban a formában, mint ahogyan az a javaslatban szerepel – eszközölni kell.

Amint az tapasztalható a jelenlegi menekültügyi válsággal kapcsolatosan is, növekszik a politikai ellenállás a migrációval kapcsolatos közös európai szabályok kidolgozásában, különösen akkor, ha az ilyen szabályok a szuverenitás nagymértékű csökkenését és a belépési szabályok ellenőrzését jelentik. Ebből adódóan a jogalkotási folyamat hosszú és nehéz lehet még annak ellenére is, hogy egyre inkább elismerést nyer a tény, hogy a szakképzett munkaerő-migráció előnyös a gazdasági versenyképesség szempontjából.

²⁶*Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 July 2016* <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)

²⁷ http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603942/EPRS_BRI%282017%29603942_EN.pdf

²⁸ U.o.

²⁹ U.o.

³⁰ *Elsbeth Guild: A New Blue Card Scheme? The Commission's proposal for highly skilled migration into the EU. EU Immigration and Asylum Law and Policy, 12 July 2016* <http://eumigrationlawblog.eu/a-new-blue-card-scheme-the-commissions-proposal-for-highly-skilled-migration-into-the-eu/> (2018.05.07.)

A közigazgatási hatósági eljárás jogorvoslati rendszerének változásai

2018. január 1. napját követően¹

I. Bevezetés

2018. január 1. napjával mind a közigazgatási hatósági eljárás szabályaiban, mind pedig a közigazgatási perrend szabályaiban lényeges változások következnek be.

Az Országgyűlés 2016. december 6. napján fogadta el az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényt (a továbbiakban: Ákr.), valamint 2017. február 21. napján a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvényt (a továbbiakban: Kp.). Jelen tanulmány célja annak bemutatása milyen koncepcionális változások következnek be a közigazgatási hatósági eljárások jogorvoslati rendszerében. Az Ákr. a jogorvoslati rendszer kérdésében jelentős változást tűzött ki célul, amennyiben az elsődleges – kérelemre induló – jogorvoslatként a közigazgatási pert nevesíti, és ehhez képest a fellebbezés másodlagos szerephez jut.

A közigazgatási eljárásokra vonatkozó statisztikai adatok szerint az ügyfelek elenyésző számban (átlagosan kevesebb, mint 0,5%) nyújtanak be fellebbezést, de ezen ügyek jelentős részében (mintegy 20 %-ban) bírói jogorvoslatot is kérnek az ügyfelek, így a megfellebbezett ügyek jelentős hányada kerül bíróság elé. A végleges, már nem támadható döntéshez (a bírói döntéssel létrejövő anyagi jogerőhöz) fűződő érdekek mielőbbi érvényesítése érdekében ezért a törvény hangsúlyváltást irányoz elő: főszabállyá teszi a bírósághoz való közvetlen fordulás lehetőségét (kizárva a fellebbezést), és kivételes esetekben teszi lehetővé a perlést megelőzően a fellebbezést a magasabb szintű közigazgatási hatósághoz.²

II. Az Ákr. jogorvoslati rendszere

Az Ákr. IX. Fejezetében került szabályozásra a közigazgatási hatósági eljárásban igénybe vehető jogorvoslatok köre. Nem lesz változás a jelenleg hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez (továbbiakban: Ket.) képest abban, hogy a jogorvoslati eljárások a jövőben is indulhatnak mind kérelemre, mind pedig hivatalból. Változás lesz ugyanakkor abban, hogy szűkül a kérelemre igénybe vehető

¹ A tanulmány 2017. június 2. napján megjelent: <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/887>

² <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1600150.TVI/> - Ákr-hez fűzött indokolás

jogorvoslatok köre annyiban, hogy az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között már nem említi az újrafelvételi eljárást, valamint az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható jogorvoslati eljárást.

Az Ákr. 113. § (1) bekezdése sorolja fel a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat, amelyek a közigazgatási per és a fellebbezési eljárás. Ugyanakkor az Ákr. 113. § (2) bekezdése a hivatalból induló jogorvoslati eljárások között nevesíti a döntés módosítását vagy visszavonását a hatóság saját hatáskörében; a felügyeleti eljárást; valamint az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárást.

III. Kérelemre induló jogorvoslati eljárások

Ahogy azt már a bevezetőben említettem koncepcionális változást hoz az Ákr. a jogorvoslati rendszert illetően azzal, hogy a kérelemre induló jogorvoslatok közül a közigazgatási pert tekinti elsődlegesnek, és ehhez képest a fellebbezés másodlagos szerepet tölt be. Arra is utaltam, hogy a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között már nem találjuk az Ákr-ben az újrafelvételi eljárást és az Alkotmánybíróság határozata alapján indítható eljárást. Ezzel összefüggésben a törvény indokolása kitér arra, hogy az újrafelvételi eljárás elhagyásának indoka, hogy a jogintézmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, a statisztikai adatok azt mutatják, hogy a gyakorlatban valójában nem alkalmazzák.³ Az Alkotmánybíróság határozata alapján folytatott eljárás szabályozása – az indokolás szerint – okafogyottá vált az új kódexben. A jelenlegi szabályok azért bírtak jelentőséggel, mert az egyezség jóváhagyásáról szóló határozat ellen nem volt biztosítva a jogorvoslat lehetősége. A törvény azonban ilyen esetben is lehetővé teszi az egyezség megtámadását, így a rendelkezésre nincs szükség. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény teljes mértékben rendezi az alkotmányjogi panasszal összefüggő kérdéseket.⁴

III. 1. A közigazgatási per

Az Ákr. 114. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ügyfél – az önálló fellebbezéssel nem támadható végzések kivételével – a véglegessé vált döntés ellen közigazgatási pert indíthat. Fellebbezéssel támadható döntés esetén közigazgatási per akkor indítható, ha az arra jogosultak valamelyike fellebbezett és a fellebbezést elbírálták.

A jelenleg hatályos szabályozás értelmében közigazgatási pernek – a Ket. megfogalmazása szerint bírósági felülvizsgálatnak – két esetben van helye. Részben akkor, ha

³ Ákr. 111. §-hoz fűzött indoklás

⁴ Ákr. 111. §-hoz fűzött indoklás

az elsőfokú döntés ellen nincs helye fellebbezésnek – ezeket az eseteket a Ket. 100. § (1) bekezdése sorolja fel taxatív -, részben pedig akkor, ha a hatósági eljárásban a fellebbezésre jogosultak valamelyike a fellebbezési jogát kimerítette. Ugyanakkor itt szükséges megemlíteni, hogy bírósági felülvizsgálatra nem csak az érdemi döntések, a határozatokkal szemben van helye, hanem a Ket. 109. § (1a) bekezdése a végzések vonatkozásában is lehetővé teszi azt. A különbség annyi, hogy míg a határozatok elleni bírósági felülvizsgálat peres eljárás és az arra vonatkozó részletszabályokat a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) XX. Fejezete tartalmazza, addig a végzések elleni bírósági felülvizsgálat nemperes eljárás, amely a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény módosításáról és az egyes nemperes eljárásokról szóló 2005. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Knp. tv.) szabályai szerint kerül lefolytatásra. Ehelyütt utalok arra, hogy a 2018. január 1. napjától hatályba lépő Kp. szerint a végzések is peres eljárásban kerülnek elbírálására, egyesbírói hatáskörbe utalva, míg jelenleg bírósági titkárok is eljárhatnak és érdemi döntést hozhatnak a közigazgatási végzések vonatkozásában. A Kp. hatályba lépésével a bírósági titkárok ezen hatásköre megszűnik.

Az Ákr. a közigazgatási per vonatkozásában pusztán egy általános szabályt tartalmaz, biztosítva a közigazgatási per igénybevételének a lehetőségét, azonban a közigazgatási per részletszabályait az ugyancsak 2018. január 1. napján hatályba lépő Kp. tartalmazza.

Az Ákr. 114. § (2) perindítási jogosultságot biztosít az ügyész számára is a véglegesség vált hatósági döntés ellen abban az esetben, ha a jogsértés megszüntetésére felszólító ügyészi felhívásban megállapított határidő eredménytelenül eltelt, továbbá abban az esetben is, ha a hatóság eljárási kötelezettségét elmulasztotta a hatóság eljárásra kötelezése iránt.

A közigazgatási per szabályaihoz kapcsolódik az Ákr. azon rendelkezése, hogy mennyiben a keresetlevél alapján a hatóság azt állapítja meg, hogy döntése jogszabályt sért, akkor azt módosítja vagy visszavonja. Fontos hangsúlyozni, hogy a törvényi megfogalmazásból következik, hogy ebben az esetben a hatóság nem mérlegelhet, a döntését módosítania kell, illetve vissza kell vonnia. Az Ákr. 115. § (2) bekezdése biztosítja a hatóság számára azt a lehetőséget, hogy amennyiben a keresetlevélben foglaltakkal egyetért és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, akkor a nem jogszabálysértő határozatot is visszavonhatja, illetve a keresetlevélben foglaltaknak megfelelően módosíthatja. Megjegyzendő, hogy erre csak abban az esetben van lehetősége a hatóságnak, ha nincs ellenérdekű ügyfél. Kiemelendő, hogy a keresetlevél alapján a döntés módosítására vagy visszavonására a hatóságnak csak egy alkalommal van lehetősége.

Tekintettel arra, hogy a közigazgatási per lehetősége a fent említettek szerint a hatóság végleges döntésével szemben nyílik meg, szükséges kitérni arra, hogy mit jelent a döntés véglegessége. A hatóság döntése végeleges, ha azt a hatóság már – az e törvényben meghatározott kivételekkel – nem változtathatja meg. A véglegesség a döntés közlésével áll be.

5

Az Ákr. szakít a jogerő fogalmával és helyette a hatósági döntés véglegességét említi. Ennek indokaként a jogalkotó a német közigazgatás-tudomány egyöntetű álláspontjára utal, amely különbséget tesz a bíróság döntéséhez kapcsolódó jogerő (Rechtskraft) és a közigazgatási hatósági döntéshez kapcsolódó ún. Bestandskraft között. Az Ákr. 82. §-hoz – a döntés véglegessége – fűzött jogalkotói indokolás szerint a jogerő jelenleg is két (alaki és anyagi) értelemben jelenik meg a közigazgatási eljárásban, amely tudományos fogalom lévén nehezen érthető mind az ügyfelek, mind az ügyintézők számára. Összhangban a közigazgatási perrendtartás koncepciójával, a törvény a jelenlegi alaki jogerő helyett a döntés véglegessége fogalmat használja, kifejezésre juttatva, hogy a végleges döntés a hatósági eljárás befejezése, azt már a hatóság nem módosíthatja, abból jogok és kötelezettségek fakadnak, tehát a hatósági döntési joga tekintetében véglegesnek minősül.⁶

III. 2. Fellebbezés

A jelenleg hatályos Ket. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások között első helyen említi a fellebbezést, amely a jogorvoslatok leggyakrabban alkalmazott formája. Alapvető jellemzője, hogy a közigazgatási szervezetrendszeren belüli, fellebbviteli jellegű, a döntés jogát a felettes szervre átszármaztató hatályú jogorvoslat. Rendes jogorvoslati eszköz, általános szabályként minden elsőfokú döntés ellen igénybe vehető.⁷ A fellebbezés tehát mindkét közigazgatási döntési forma – a határozat és a végzés – ellen is igénybe vehető, de fő szabályként a határozatok ellen teszi lehetővé a Ket., míg a végzések esetében kizárólag a Ket. 98. § (3) bekezdésben taxatív felsorolt esetekben. Ugyanakkor a Ket. 100. § (1) bekezdésében taxatív felsorolt határozatok vonatkozásában nincs helye fellebbezésnek, e határozatokkal szemben –

⁵ Ákr. 82. § (1) bekezdése

⁶ Ákr. 82. §-hoz fűzött indokolás

⁷ Barabás Gergely, Baranyai Bertold, Boros Anita, Demjén Péter, Dobó Viola, F. Rozsnyai Krisztina, Fazekas János, Fazekas Marianna, Forgács Anna, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Huber Gábor, Kapa Mátyás, Kovács András György, Kovács Tamás, Lapsánszky András, Mudráné Lang Erzsébet, Nagy Marianna, Szalai Éva, Szegedi László: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez a 98. §-hoz fűzött kommentár (<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/342/id/A13Y1368.KK/ts/20140315/lr/98>)

kivéve az ügyfelek részéről az egyezséget jóváhagyó határozatot – bírósági felülvizsgálatnak van helye.

A jelenlegi szabályozással szemben az Ákr. a kérelemre induló jogorvoslati eljárások esetében – ahogy arra már fentebb utaltam – a fellebbezést nem általános jelleggel biztosítja az elsőfokú határozatokkal szemben. Az ügyfél, vagy akire a döntés rendelkezést tartalmaz, az elsőfokú döntés ellen akkor fellebbezhet, ha azt törvény kifejezetten megengedi.⁸ Fellebbezésnek tehát csak abban az esetben van helye, ha azt az Ákr., valamint ágazati törvény megengedi. Az Ákr. a fellebbezést két esetben teszi lehetővé, nevezetesen akkor, ha a határozatot

a) járási (kerületi) hivatal vezetője vagy – a képviselő testület kivételével – helyi önkormányzat szerve, vagy

b) rendvédelmi szerv helyi szerve

hozta.⁹

Értelmezési kérdésként merülhet fel az, hogy mit kell érteni helyi önkormányzat szerve alatt, tekintettel arra, hogy a jogalkotói indokolás e tekintetben egyedül a jegyzőt nevesíti. Ehhez képest Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2010. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerint az önkormányzati feladatok ellátását a képviselő-testület és szervei biztosítják. A képviselő-testület szervei: a polgármester, a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke, a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal, a megyei önkormányzati hivatal, a jegyző, továbbá a társulás.¹⁰ Önkormányzati döntést pedig a képviselő-testület, továbbá a képviselő-testület felhatalmazása alapján a képviselő-testület bizottsága, a részönkormányzat testülete, a társulása, a polgármester és a jegyző hozhat.¹¹ Álláspontom szerint mindebből az következik, hogy nemcsak a jegyző, hanem a képviselő-testület felhatalmazása alapján a fentiekben felsorolt valamennyi képviselő-testületi szerv általi döntés határozata ellen fellebbezésnek van helye.

Az Ákr. csakúgy, mint Ket. önálló fellebbezési jogot biztosít meghatározott végzések ellen, melyek az alábbiak:

a) ideiglenes biztosítási intézkedésről szóló,

b) ügyféli jogállásról vagy jogutódlásról rendelkező,

c) kérelmet visszautasító,

⁸ Ákr. 116. § (1) bekezdés

⁹ Ákr. 116. § (2) bekezdés

¹⁰ Mötv. 41. § (2) bekezdése

¹¹ Mötv. 41. § (3) bekezdése

d) eljárást megszüntető,
e) eljárás felfüggesztése vagy szünetelése tárgyában hozott,
f) eljárási bírságot kiszabó,
g) a fellebbezési határidő elmulasztása miatt benyújtott igazolási kérelmet elutasító,
h) a zár alá vételt vagy lefoglalást, valamint ezek megszüntetése iránti kérelmet elutasító,
i) az iratbetekintési jog gyakorlására irányuló kérelem tárgyában hozott elutasító,
j) az iratbetekintési jog korlátozásra irányuló kérelem tárgyában hozott, valamint
k) az eljárási költség megállapításával és viselésével kapcsolatos, a költségmentesség iránti kérelmet elutasító, a költségmentesség módosításáról vagy visszavonásáról szóló elsőfokú végzés ellen.¹²

A Ket-hez képest szűkíti az Ákr. azon döntések körét, amelyek ellen nem biztosítja a fellebbezés lehetőségét, így nincs helye fellebbezésnek

- a) ha az elsőfokú döntést – a központi hivatal kivételével – a központi államigazgatási szerv vezetője hozta,
- b) ha a képviselő-testület önkormányzati hatósági ügyben hozott döntést,
- c) a másodfokú hatóság által hozott önállóan fellebbezhető végzés esetén,
- d) ha nincs kijelölt másodfokú hatóság,
- e) nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségűvé nyilvánított ügyben,
- f) ha a hatósági szerződés alapján végrehajtást rendeltek el.¹³

Az a) pont vonatkozásában azt, hogy mi minősül központi államigazgatási szervek a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (2) bekezdése sorolja fel a következők szerint: kormány, kormánybizottság, minisztérium, autonóm államigazgatási szerv (Közbeszerzési Hatóság, Egyenlő Bánásmód Hatóság, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Adatvédelmi és Információs Hatóság, Nemzeti Választási Iroda), kormányhivatal (Központi Statisztikai Hivatal, Országos Atomenergia Hivatal, Szellemi Tulajdon Nemzeti Hivatala, Nemzeti, Kutatási és Fejlesztési Hivatal), központi hivatal, rendvédelmi szerv és a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (rendőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, hivatásos katasztrófavédelmi szerv, polgári nemzetbiztonsági szolgálatok), önálló szabályozó szervek (Nemzeti Média-és Hírközlési Hatóság, Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal).

Szűkíti az Ákr. a fellebbezés lehetőségét abban az értelemben, hogy fellebbezni csak a megtámadott döntésre vonatkozóan, tartalmilag azzal közvetlenül összefüggő okból, illetve

¹² Ákr. 116. § (3) bekezdése

¹³ Ákr. 116. § (4) bekezdése

csak a döntésből adódó jog-vagy érdeksérelemre hivatkozva lehet.¹⁴ A fellebbezés előterjesztésével összefüggésben fontos rendelkezés, hogy a fellebbezésben csak olyan új tényre lehet hivatkozni, amelyről az elsőfokú eljárásban az ügyfélnek nem volt tudomása, vagy arra önhibáján kívül eső ok miatt nem hivatkozott.

A fellebbezés határidejére, a fellebbezés felterjesztésére és annak elbírálására vonatkozóan lényeges változások nem lesznek az Ákr.-ben, ezért ezen szabályok áttekintésétől eltekintek.

IV. Hivatalból induló jogorvoslati eljárások

A hivatalból induló jogorvoslati eljárások az alábbiak:

- a) döntés módosítása vagy visszavonása a hatóság saját hatáskörében,
- b) felügyeleti eljárás
- c) az ügyészségről szóló törvény szerinti ügyészi felhívás és fellépés nyomán indított eljárás

IV. 1. A döntés módosítás vagy visszavonása

Egyszerűsödik a döntés saját hatáskörben történő módosítására vagy visszavonására irányadó szabályanyag az Ákr.-ben figyelemmel arra, hogy az általános szabályokból levezethető kérdéseket törvény nem tartalmazza.¹⁵

A döntés saját hatáskörben történő módosítására vagy visszavonására abban az esetben van lehetőség, ha a hatóság megállapítja, hogy a másodfokú hatóság, a felügyeleti szerv vagy a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság által el nem bírált döntése jogszabályt sért.

Fontos időbeli korlát, hogy a hatóságnak erre a jogorvoslatra a döntés közlésétől számított egy éven belül van lehetősége és mindössze egy alkalommal.

Garanciális szabály, hogy a módosítás és a visszavonás eszközével csak akkor élhet a hatóság, ha ezzel jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogot nem sért. Ez alól csak a hatósági igazolványba és a hatósági bizonyítványba felvett téves bejegyzés enged kivételt.

IV. 2. Felügyeleti eljárás

Ezen hivatalból jogorvoslati eljárás lényege, hogy a felügyeleti szerv megvizsgálhatja az ügyben eljáró hatóság eljárását, valamint döntését és amennyiben e vizsgálódás alapján jogszabálysértést állapít meg, akkor megteszi az ennek felszámolására szükséges intézkedést,

¹⁴ Ákr. 118. § (1) bekezdése

¹⁵ Ákr. 120. §-hoz fűzött indokolás

továbbá ha a hatóság döntése jogszabályt sért, azt megváltoztathatja vagy megsemmisítheti és amennyiben szükségesnek tartja, akkor a döntést hozó hatóságot új eljárásra utasíthatja.

Vannak azonban olyan esetek, amikor a felügyeleti szerv nem semmisítheti meg, illetve nem változtathatja meg a hatósági döntést. Ezek az alábbiak:

- a) a hatósági döntést a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság érdemben már elbírálta;
- b) semmisségi ok esetén, ha az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, és a döntés véglegessé válása óta 3 év eltelt; a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetén az utolsó teljesítéstől számított 5 év eltelt;
- c) semmisségi ok hiányában az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené.

Lényeges újítás, hogy a felügyeleti eljárásban hozott döntések ellen közigazgatási pernek van helye.

IV. 3. Ügyészi felhívás és fellépés

E jogorvoslati eljárást szabályozó Ákr. rendelkezés lényegében egy keretdiszpozíció, melyet az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény (a továbbiakban: Ütv.) tölt ki tartalommal. Az Ákr. 122. § -a mindössze annyit rögzít, ha az ügyész az ügyészségről szóló törvény alapján felhívással él, vagy sikertelen felhívás esetén fellép, a hatóság az ügyész által kifogásolt döntését korlátozás nélkül módosíthatja (megváltoztathatja), illetve visszavonhatja (megsemmisítheti), akkor is, ha a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó jogszabály ezt egyébként korlátozza, vagy nem teszi lehetővé.

Az ügyész ellenőrzi a közigazgatási hatóságok által egyedi, a bíróság által felül nem vizsgálat jogerős vagy végrehajtható döntések, hatósági intézkedések törvényességét. Törvény eltérő rendelkezése hiányában az ügyész a hatósági döntés érdemére kiható törvénysértés esetén a jogerőre emelkedéstől vagy a végrehajtás elrendelésétől számított 1 éven belül felhívással él a törvénysértés megszüntetése érdekében. Az ügyész a felhívását az ügyben eljáró szerv felügyeleti szervéhez nyújtja be. Ha a döntést hozó szervnek nincs felügyeleti szerve, vagy felügyeleti szerve a Kormány, vagy ha az ügyben felügyeleti intézkedés jogszabály alapján kizárt, a felhívást az ügyész a döntést hozó szervhez nyújtja be. Amennyiben a felhívás nem vezet eredményre, akkor az ügyész a jogerős döntést közigazgatási per keretében támadhatja meg.¹⁶

¹⁶ Ütv. 29. §

A jelenleg hatályos ügyészségi eljárás lényege, hogy azokban az ügyekben, amelyekben az ügyész fellép és a közigazgatási hatóság a fellépésre okot adó körülményt maga is orvosolni tudja, az ügyész a fellépését megelőzően önkéntes teljesítésre történő felhívással élhet, amelyben 60 napon belüli határidő tűzésével indítványozza a törvénysértés megszüntetését. A felhívás címzettje a megadott határidőn belül az iratok megküldésével tájékoztatja az ügyészt arról, hogy a törvénysértést orvosolta, testületi döntést igénylő esetben a testület összehívásáról intézkedett, vagy - indokai kifejtésével - arról, hogy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet. Ha a felhívás címzettje az ügyész által megadott határidőn belül a felhívásban foglaltaknak nem tesz eleget, nem válaszol, vagy a felhívásban foglaltakkal nem ért egyet, az ügyész 30 napon belül fellép, vagy értesíti a címzettet az eljárása megszüntetéséről. Testületi döntést igénylő esetben ezt a határidőt a testület döntést hozó ülésének időpontjától kell számítani. A törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan, csekély jelentőségű törvénysértésre, amely fellépést nem tesz indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Ha az ügyész ezt kéri, az illetékes szerv vezetője a jelzéssel kapcsolatos álláspontjáról az ügyészt harminc napon belül értesíti.¹⁷

IV. 4. Semmisség

Az Ákr-ben az utolsó helyen szabályozott hivatalból indítható jogorvoslati eljárás a semmisségi eljárás. A semmisségi esetek - szabály szerint - *ex lege* orvosolhatatlan eljárási szabálysértések. Egy döntéshez a semmisség jogkövetkezményét akkor indokolt rendelni, ha nem lehet mérlegelni azt, hogy az eljárási szabályszegéshez fűződő jogkövetkezmények mellőzéséhez esetleg jelentősebb érdek fűződhet, mint azok levonásához. Az eljárási szabályszegésnek itt csak az aktus megsemmisítése lehet a jogkövetkezménye. A semmisség - szabály szerint - a közigazgatási hatóság hibás eljárását szankcionálja, vagyis a közigazgatási hatóságnak betudható helytelen, jogellenes cselekményhez vagy mulasztáshoz kapcsolódik.¹⁸

A semmisségi okok az Ákr-ben az alábbiak:

- a) az ügy nem tartozik az eljáró hatóság hatáskörébe,

¹⁷ Ütv. 26. §

¹⁸ Barabás Gergely, Baranyai Bertold, Boros Anita, Demjén Péter, Dobó Viola, F. Rozsnyai Krisztina, Fazekas János, Fazekas Marianna, Forgács Anna, Hoffman István, Hoffmanné Németh Ildikó, Huber Gábor, Kapa Mátyás, Kovács András György, Kovács Tamás, Lapsánszky András, Mudráné Lang Erzsébet, Nagy Marianna, Szalai Éva, Szegedi László: Nagykommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez a 121.§-hoz fűzött kommentár (<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/342/id/A13Y1368.KK/ts/20140315/lr/98>)

- b) a döntést a szakhatóság kötelező megkeresése nélkül vagy a szakhatóság állásfoglalásának figyelmen kívül hagyásával hozták meg,
- c) a döntést hoz testületi szerv nem volt jogszabályszerűen megalakítva, nem volt határozatképes, vagy nem volt meg a szükséges szavazati arány,
- d) a döntés tartalmát bűncselekmény befolyásolta, feltéve, hogy a bűncselekmény elkövetését jogerős ítélet megállapította, vagy ilyen ítélet meghozatalát nem a bizonyítottság hiánya zárja ki,
- e) az ügyész a vádemelést elhalasztotta és annak tartama eredményesen telt el,
- f) a döntés tartalma a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság adott ügyben hozott határozatával ellentétes, vagy
- g) a döntés meghozatala során valamely, törvényben meghatározott súlyos eljárási jogszabálysértést követtek el.

A fenti okok bármelyikének fennállása esetén a hatóságnak nincs mérlegelési joga, a döntést meg kell semmisítenie, illetve vissza kell vonnia és szükség esetén új eljárást kell lefolytatnia.

Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy semmisségi ok fennállása esetén sem semmisíthető meg az alábbiakban meghatározott időbeli korlátokon túl:

- abban az esetben, ha a döntés megsemmisítése az ügyfél jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogát sértené, a döntés véglegessé válása óta három év eltelt;
- a kötelezettséget megállapító döntés véglegessé válásától, vagy ha az hosszabb, a teljesítési határidő utolsó napjától, a folyamatos kötelezettséget megállapító döntés esetében az utolsó teljesítéstől számított öt év elteltével

A semmisség vonatkozásában lényeges változás, hogy – az Ákr-ben felsorolt más okok mellett – nem csak a jogerős ítéleten alapuló bűnösség kimondása eredményezhet semmisséget, hanem a vádemelés elhalasztása is megalapozza a döntés megsemmisítését illetve visszavonását. A vádemelés elhalasztása esetében a vádhatóság meg van győződve a terhelt bűnösségéről, azonban a bűncselekmény csekély tárgyi súlyára, valamint egyéb körülményekre figyelemmel a vádemelést határozattal elhalasztja abban az esetben, ha ettől a gyanúsított jövőbeni magatartásában kedvező hatás feltételezhető.¹⁹ További feltétel a vádemelés elhalasztása esetén, hogy annak tartama eredményesen eltelt.

V. Összegzés

¹⁹ Ákr. 123. §-hoz fűzött indokolás www.uj.jogtar.hu

A fentiek alapján megállapítható, hogy a közigazgatási hatósági jogorvoslati rendszere, csakúgy mint a közigazgatási hatósági eljárások szabályai jelentős átalakuláson mennek keresztül 2018. január 1. napjától. A jogorvoslati rendszert érintő változások döntően a kérelemre induló jogorvoslati eljárásokat érintik, különös tekintettel a fellebbezés és a közigazgatási per szerepének, egymáshoz való viszonyának a változására. Az pedig, hogy a közigazgatási per, mint elsődleges kérelemre induló jogorvoslati eljárás mennyiben eredményez majd ügyforgalom-növekedést a közigazgatási és munkaügyi bíróságokon, az a jövő titka. Remélem tanulmányommal sikerül a jogalkalmazókat hozzásegíteni az új szabályok elsajátításához, megismeréséhez.

Rónai Veronika

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Bűnügyi Tagozatának tagja

A büntetés-végrehajtási intézmények túltelítettségének egyes következményei

„Bűn és büntetés - két együtt járó fogalom. Az előbbiről gyakran esik szó, hiszen alig múlik el nap, hogy a lapok ne adnának hírt egy-egy bűncselekmény elkövetéséről. A büntetés (...) viszont legfeljebb már csak az ítélet tényéig ismert a nyilvánosság előtt.” /Szabó László/

I. Bevezetés

A fent olvasható Szabó László idézet jól megfogalmazza, hogy a büntetés-végrehajtás körébe tartozó kérdések nagy többsége miért rendkívül aktuális manapság. Egy-egy ügy nyomozati részét, a tárgyalásai szakaszát, az ítélet meghozatalát gyakran nagy médiaérdeklődés kíséri. Pedig az igazságszolgáltatás korántsem ér véget az ítélet kihirdetésével. Ez a jelenség is ösztönzött engem arra, hogy ezt az esszét megírjam, szeretnék betekintő jelleggel egy általam kifejezetten aktuálisnak vélt problémát megvilágítani.

II. Történeti áttekintés

Ahhoz, hogy teljes képet kapjunk a témával kapcsolatban, érdemes röviden a történeti vonatkozásokat is megemlíteni. A börtön kifejezetten bonyolult és költséges intézményrendszer, pont emiatt szorulhatott évezredekig háttérbe, hiszen több olcsóbb, biztonságosabb és kézenfekvőbb büntetési és büntetés-végrehajtási nem közül választhattak a korabeliek, amelyek ráadásul jobban meg is feleltek a büntetés akkori megtorlási és elrettentési eszméket, célokat megfogalmazó célkitűzéseinek.¹

A XVIII. század előtt – a halálbüntetés mellett – kevéssé a börtönök, inkább a fenyítőházak élték fénykorukat, ám ezek kriminalizálódását követően a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásában jelentős fordulat állt be: a szabadságvesztés vált domináns büntetéssé, kialakult a korszerű börtön-fogalom, létrejött a börtönügy tudománya, átalakult a végrehajtási rendszer megszokott rendje.

Az új börtönökben az elhelyezés némiképp javult a korábbi állapotokhoz képest, új célok jelentek meg, többek között: a munkáltatás és az ehhez szorosan kapcsolódó szakmára tanítás, a társadalomba való reintegrálás, lelki gondozás vagy az oktatás. Ez az új megközelítés jelentős

¹ Mezey Barna: Régi idők tömlőcei. Rubicon-Ház Bt., Budapest 2010. 29-30. o.

változásokat hozott, például kialakult a fogvatartottak elkülönítésének gyakorlata is, az újkori építésű épületek már nem tömlöc-szerűen a pincékben voltak elhelyezve, hanem a föld fölé magasodtak.²

A magyar rendszerben a szabadságvesztés-büntetés alkalmazása még ritkább volt, mint a nyugatabbra fekvő államok esetében, három formáját azonban mégis kategorizálhatjuk: várfogság, fenyítőház, tömlöc. Életfogytiglani szabadságvesztés is létezett „örökös börtön” néven a XIV. – XV. században³. A Csemegi-kódex már öt különböző nemét határozza meg a szabadságvesztés végrehajtásának: fegyház, államfogház, börtön, fogház, elzárás. Az európai átlagviszonylathoz képest lemaradozott magyar börtönügy a hátrány ledolgozása érdekében az akkoriban legmodernebbnek számító ír és angol rendszerből merített ötletet – ennek lényege az volt, hogy az elítélteket a szabadságuktól való megfosztás mellett munkavégzésre, fegyelmezettebb viselkedésre ösztönözte.⁴ A XIX. századra Magyarországon is teljesen lecseng a fenyítőházak fénykora és a humánosabb fogvatartás irányába indul el a szabadságvesztés-büntetés végrehajtás – például a XX. század elején a rabmunkaerő bérbeadásakor figyelemmel kellett lenni arra, hogy a fogvatartottat olyan nemű ipari munkára alkalmazzák, amely szabadulása után megélhetését is biztosíthatja.⁵

1949-től azonban a nyugati börtönügyi modelltől eltérve, teljesen más irányt vett a hazai rendszer. A *sztálini büntetőpolitika* keretein belül a magyar börtönpolitika az állami hatalom direkt eszközévé degradálódott, amely ugyan akkoriban modernnek mondható és ambiciózus elveket képviselt,⁶ de gyakorlatilag a korabeli állami ideológiával szembemenők megleckéztetését szolgálta. A helyzet az 50-es évek végétől kezdett pozitív irányba változni, ennek a folyamatnak a megindítója az 1956-os forradalom volt.

III. A probléma: túltelítettség

Annak ellenére, hogy a megtorló és kínzó eljárásoktól milyen messzire jutott a börtönügy, az új évezredben is találkozunk súlyos problémákkal.

A leghangsúlyosabb probléma véleményem szerint a fogvatartottak nem megfelelő elhelyezése, hiszen meglátásom szerint ez a kiszabott büntetés céljának megghiúsulásához vagy éppen a reintegráció sikertelenségéhez vezethet. A büntetés-végrehajtási intézmények konstans

² Mezey Barna: A fenyítőházak forradalma. Gondola Kiadó, Budapest 2012. 268. o.

³ Mezey: A fenyítőházak... 314. o., 318. o.

⁴ Csintalan János – Hajdú Miklós – Dr. Lőrincz József – Mihály Attila: A királyi törvényhozástól a fegyház és börtönig. Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön, Vác 2005. 48-49. o.

⁵ Dr. Szöllősy Oszkár: Magyar börtönügy. A szerző kiadása, Budapest 1930. 171. o.

⁶ Csintalan – Hajdú – Dr. Lőrincz – Mihály i.m. 158-159. o.

túltelítettsége közismert jelenség, de emellett egyéb problémák is felmerülnek az elhelyezéssel kapcsolatban. Példaként említhető a nem megfelelő tisztálkodási lehetőség biztosítása, a mellékhelyiségek nem szabályszerű kialakítása vagy a fogvatartottak korábbi lakhelyüktől távoli büntetés-végrehajtási intézményben való elhelyezése.

Munkám fókuszának a büntetés-végrehajtási intézmények túltelítettségét választottam, mert úgy gondolom, hogy a problémára ez a szempont biztosítja a legjobb rálátást.

A magyar szankciórendszer legáltalánosabb büntetési neme a szabadságvesztés, a hatályos Btk.⁷ a bűncselekmények túlnyomó részére szabadságvesztés büntetés kiszabását írja elő, de nem volt ez másképp a korábbi büntető törvénykönyvek esetében sem. A börtöncentrikus szemlélet ellenére is megfigyelhető azonban az, hogy az összébűnözést, illetve az elkövetők számának növekedését ez a politika sem tudta megváltoztatni,⁸ a növekedés folyamatos. Már az 1940-es évek közepétől folyamatos a növekedése a fogvatartotti létszámnak is, ez hol kiugróan magas volt (leginkább a politikai viszonyok alakulása miatt – emiatt érdemes véleményem szerint az 1950-es évek adatait fenntartásokkal kezelni, hiszen nem valódi képet ábrázolnak, és emiatt helytelen következtetéseket vonhatunk le), hol pedig (a rendszerváltás környékén) csökkenő fogvatartotti létszámmal találkozhatunk. A 2000-es évek elejétől kezdve pedig megint létszám-emelkedéssel találkozunk. Hosszú évek óta küzd az ország a büntetés-végrehajtási intézmények túltelítettségével.

Magyarország több alkalommal az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is el lett marasztalva a fogvatartottak nem megfelelő elhelyezése miatt. Ennek kapcsán született meg a 32/2014-es Alkotmánybírósági határozat, melyet négy korábbi EJEK által hozott ítélettel indokoltak a bírúk. Mind a négy ügy magyarországi büntetés-végrehajtási intézményekben tapasztalt túlszűfolttság által okozott sérelemmel foglalkozott.⁹ Ezek az ügyek nem csak a súlyos kártérítési összeg mértéke miatt, hanem a 2015-ös pilot ítélet miatt is megterhelőek voltak az államnak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága az ítéletet Magyarországgal szemben a fogvatartottak számára nem megfelelő életkörülmények biztosításának elmaradásával indokolta. A Varga és mások Magyarország elleni ügyben¹⁰ a strasbourgi bíróság azért döntött így, mert további 450 hasonló ügy került a testület elé a nem megfelelő fogvatartási körülmények miatt, ez pedig egy rendszerszintű problémára világított rá.¹¹ Az ítéletben felszólította Magyarországot az EJEK, hogy fél éven belül dolgozzon ki egy új büntetés-

⁷ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

⁸ *Lőrincz József*: Büntetőpolitika és börtönügy. Rejtjel Kiadó, Budapest 2009. 209. o.

⁹ 32/2014-es AB határozat.

¹⁰ Application nos.14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64586/13.

¹¹ http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_ENG.pdf 13. o. (2018.02.18.)

végrehajtási politikát, aminek célja a bv. intézetek túlzsúfoltságának csökkentése. A fél éves határidő (amely 2015 decemberében járt le) nem hozott megfelelő változásokat, azóta a strasbourgi bíróság további ügyekben hozott elmarasztaló ítéleteket Magyarországgal szemben, több tízezer eurós kártérítéseket megítélve a fogvatartottaknak.¹² A Magyar Helsinki Bizottság 2016-ban javaslatcsomagot dolgozott ki az Igazságügyi Minisztérium számára, amelyben új végrehajtási intézmények építését javasolta, de emellett kevesebb és rövidebb szabadságvesztések kiszabását is.¹³ Mindenképpen szükséges megemlíteni azt is, hogy jelenleg tervben van az országban nyolc településen új büntetés-végrehajtási intézmények kiépítése, amelyek elvileg 2019-re fognak elkészülni, de építésük jelenleg még nem kezdődött meg.¹⁴

IV. Az elhelyezésre vonatkozó főbb szabályok

2015. január első napján hatályba lépett a 2013. évi CCXL. törvény,¹⁵ így már külön törvény szabályozza a büntetés-végrehajtási szervek munkáját. A fogvatartottak elhelyezésre vonatkozó előírások is itt találhatók meg a 128§ (2)-(4) bekezdéseiben és a 195§-ban, valamint a Bv. Szabályzat 2§ 6. és 8., a 25§ és a 28§ 120-126. pontjaiban.

A bíróság által előírt fokozatban kell letölteni a szabadságvesztés: fegyházban, börtönben vagy fogházban. Lehetőleg az elítélt lakóhelyéhez legközelebb eső intézetben kell őt elhelyezni, mert ha több száz kilométerre eltávolodik a rab a családjától, az komoly lelki problémákat okozhat számára, amely pedig a magatartására is erősen kihathat. A magyar börtönökben a raboknál a megfosztottságtól való érzést gyakran a családtól való elszakítás okozza.¹⁶

Az elítélteket elsősorban egyedül kell elhelyezni, sajnos azonban erre a túlzsúfoltság miatt nincs lehetőség. Legfeljebb egyemeletes ágyakon lehet elszállásolni az elítélteket, ettől csak kivételes esetben lehet eltérni. A lakóhelyiségnek tisztálkodásra alkalmasnak kell lennie, szükséges, hogy víz legyen bevezetve, a mellékhelyiség külön fallal kell, hogy elválasztva legyen. A zárkák létszámát úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltnak hat köbméter légtér jusson. Férfiak esetében ez 3 négyzetméter, fiatalok és nők esetében 3,5 négyzetméter szabad mozgásteret is jelent. Ebbe nem számítandó bele a berendezési tárgyak által elfoglalt hely. Sajátos elhelyezési szabályok vonatkoznak a várandós nőkre, illetve a friss anyákra (ha a

¹² <https://www.helsinki.hu/strasbourg-ujabb-49-fogvatartottak-itelt-karteritest-218-milliot/> (2018.02.23.)

¹³ <https://mno.hu/belfold/nyolc-uj-borton-epiteset-kezdhetik-meg-2418494> (2018.02.22.)

¹⁴ <https://frissmedia.hu/hir/nyolc-uj-borton-2019-re/4103> (2018.02.26.)

¹⁵ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.

¹⁶ Boros János – Csetneky László: Börtönpszichológia. Rejtjel Kiadó, Budapest 2002. 168. o.

szülésre a szabadságvesztés végrehajtásának időtartama alatt került sor), illetve a fiatalokakra is. Például azonos nemű testvérek elhelyezhetőek együttesen is.¹⁷

El kell különíteni egymástól a dohányzókat és nem dohányzókat, a férfiakat és a nőket, az egészségeseket a betegektől, a fiatalokat a felnőttektől, és a különböző végrehajtási fokozatban lévőket is. Ez utóbbi alól vannak kivételek, például fertőző betegek elkülönítése esetén nem kell tekintettel lenni az eltérő végrehajtási fokozatra.

V. A nem megfelelő elhelyezés következményei

A fent ismertetett szabályok a jelenleg hatályban levők, de a korábbi 1979. évi 11. törvényerejű rendelet rendelkezései is rendkívül hasonlóak. Ezt azért tartom fontosnak kiemelni, mert az EJEK által hozott ítéletek esetében még ez a rendelet volt hatályban, azóta a szabályozás ilyen téren érdemben nem változott.

A nem megfelelő elhelyezés a kiszabott büntetés céljának elmaradásához, többek között a reintegráció sikertelenségéhez is vezethet.

A Szél kontra Magyarország ügyben a kérelmező összesen 21 hónapig tartózkodott 2,76 négyzetméter, és további 21 hónapig 3,15 négyzetméter egy főre jutó alapterületű zárkában, valamint 9 hónapig egy 3,125 négyzetméter egy főre jutó alapterületű zárkában, valamennyi esetben olyan illemhellyel, ahol a megfelelő intimitás nem volt biztosítva. Az EJEK megállapította, hogy a zsúfolt körülmények között történt fogvatartás nem tartotta tiszteletben az alapvető emberi méltóságot, ezért valószínűleg károsan hatott a fogvatartott testi és szellemi állapotára. A bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a túlsúfolt és nem higiénikus körülmények kimerítették az embertelen és megalázó bánásmód fogalmát.¹⁸

A Fehér kontra Magyarország ügyben a fogvatartott több mint két éven és egy hónapon át átlagosan 1,7 négyzetméter egy főre jutó alapterületű zárkában volt elhelyezve, amelyet az EJEK olyan mértékben korlátozott lélettérként értékelt, hogy az még az idő nagyobb részében biztosított napi négy órás zárkán kívül töltött idő által sem tekinthető megfelelően kompenzálnak.¹⁹

A nem megfelelő körülmények biztosítása egészségügyi kockázatokhoz is vezethet. Az EJEK a Hagyó kontra Magyarország ügyben külön kiemelte, hogy a túlsúlyos és krónikus

¹⁷ Lajtár István – Szűcs András: Büntetés-végrehajtási jog. Patrocinium Kiadó, Budapest 2015. 108-109. o.

¹⁸ Szél kontra Magyarország (30221/06.), 2011. június 7., 18. bekezdés.

¹⁹ Fehér kontra Magyarország (69095/10.), 2013. július 2., 20. bekezdés.

tüdőgyulladásban szenvedő fogvatartottnak szükségtelen és plusz megterhelő szenvedést okozott a túlszűfolt zárka és a nem megfelelő higiéniai körülmények biztosítása.²⁰

Az intézetek átlagos telítettségének hátterében leginkább a büntetőtörvénykezésből és a férőhelyek alakulásából (férőhelyek létesítése, átstrukturálása) fakadó okok állnak. A büntetés-végrehajtási intézetek túltelítettsége az európai országok egy jelentős részében igen komoly, megoldásra váró problémákat okoz. Az elmúlt években a hazai büntetés-végrehajtási intézmények túltelítettsége átlagosan 135% volt.²¹ Megfigyelhető egy halvány javulás, a 2014-es negatív csúchoz képest, amikor az éves átlagos telítettség 141% volt, de európai uniós átlagot még mindig meghaladja a magyar helyzet.²² Külön kiemelendő a Kalocsai Fegyház és Börtön 161%-os telítettsége, ahol női fogvatartottak töltik szabadságvesztés-büntetésüket.

Nem segít a túltelítettség problémáján az sem, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények kötelesek az előzetes letartóztatásban levőket is befogadni. A túlszűfolttság komoly pszichikai problémákat is okozhat az elítélteknél. Minél többen szoronganak minél kisebb helyen, annál valószínűbb, hogy valamilyen konfliktus vagy le nem vezetett feszültség alakul ki a rabok között. Még akár az egyébként békésebb természetű rabokból is elfojtott agressziót válthat ki a tartós és zsűfolt összezártság. Ha a fogvatartottak sokan vannak, abban is akadályozzák egymást, hogy a személyzettel beszélgessenek. A gyengébbeket megakadályozzák, hogy gondjaikat akkor osszák meg a nevelőkkel, amikor akarják, és ez akár még öngyilkossági kísérlethez is vezethet.²³

Az elítéltek mellett a büntetés-végrehajtási intézmények személyzetét is megviseli a túltelítettség. Hiába állandó a börtönök zsűfolttsága, a pénzügyi-gazdasági helyzet nem teszi lehetővé, hogy több személyt foglalkoztassanak az intézmények. Így ugyanannyi örré és nevelőre jut több fogvatartott, nehezebbé, megterhelőbbé válik a munkájuk. Ha egy zárkában több fogvatartott van,— például 4 helyett 6 – akkor kevésbé ellenőrizhetőek, jobban kijátszhatják vagy kihasználhatják a személyzetet. A túl nagy létszámarány-különbség veszélyes lehet biztonsági szempontból is, elég csak egy esetleges börtönlázadás lehetőségére gondolni.²⁴ Ezen felül az egyre több fegyelmi eljárás is leterheli a személyzetet. Ez a kialakult helyzet és a nem túl magas bérezés állhat a rendkívüli arányú személyzeti fluktuáció hátterében.²⁵

²⁰ Hagyó kontra Magyarország (52624/10.), 2013. április 23., 45–47. bekezdések.

²¹ Börtönstatisztikai szemle 2016/1. 6. o.

²² Börtönstatisztikai szemle 2016/1. 18. o.

²³ Fliegauf Gergely börtönpszichológus az [origo]-nak adott interjújában. <http://www.origo.hu/itthon/20120214-a-bortonok-telitettsenek-hatasa-az-eliteltre-tobb-az-eroszakos-konfliktus.html> (2018.02.23.)

²⁴ Magyarországon ilyenre még nem volt precedens, de a szomszédos országokban (Szlovákia) előfordult már.

²⁵ Börtönstatisztikai szemle 2015/1 18. o.

Nem hanyagolható szempont az sem, hogy a túltelítettség milyen hatást gyakorol a költségvetésre. Minél több az elítélt, annál jobban nőnek az ellátással kapcsolatos, az átszállításokkal kapcsolatos, illetve a ruházattal, felszereléssel kapcsolatos költségek is.²⁶

VI. Konklúzió

A büntetés-végrehajtás célja, hogy a törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjon újabb bűncselekmények elkövetésétől. Tehát egyértelműen a speciális prevenció, ezen belül is az elsődleges cél a reintegráció lenne.²⁷

A probléma aktuális, bár kétségtelen, hogy az utóbbi időben történt már előrelépés a megoldás irányába. Ilyen például a törvényi keretek között szabályozott jogorvoslati lehetőség biztosítása az elítéltek számára. Ezt maga a bv. törvény nevesíti:

„10/A. § (1) Kártalanítás jár az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogvatartottnak a fogvatartása során a jogszabályban előírt élettér biztosításának hiánya és az ehhez esetlegesen kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt. A kártalanítás minden egyes, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között eltöltött nap után jár. A kártalanítás megfizetésére az állam köteles.”

Ez azonban nem elég, az embertelen bánásmódot nem ellensúlyozza a kártalanítás esetleges lehetősége, valamint nem is elégséges a megoldás olyan szempontból sem, hogy a büntetés-végrehajtásnak nemcsak a rabok érdekeit kell szolgálnia, az ő emberi méltósághoz való jogukat kell megőriznie, hanem a társadalom biztonságához való jogát is ki kell elégíteni. A fokozott biztonsági állapot pedig, amit a túlszűfolttság okoz, nincs megoldva. A túltelítettség által okozott agresszivitásra és az egyéb, személyzettel összefüggő problémákra szintén nem született eddig semmilyen hatékony megoldás.

Véleményem szerint ajánlatos lehet megfogadni a Magyar Helsinki Bizottság által megfogalmazott javaslatcsomagot, amelyben kifejtik, hogy kevesebb személynek, rövidebb szabadságvesztéseket kell kiszabni.²⁸ Ennek egyik lehetséges esete lehetne az alternatív

²⁶ Nagy Anita: Szabadulás a büntetés-végrehajtási intézetből, Bíbor Kiadó, Miskolc 2015. 207.o.

²⁷ Lőrincz József – Nagy Anita: Büntetés-végrehajtási jogi alapfogalmak. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc 2014. 11. o.

²⁸ <https://mno.hu/belfold/nyolc-uj-borton-epiteset-kezdhetik-meg-2418494> (2018.02.25.)

büntetési módok alkalmazása például, vagy a dekriminalizáció, mely esetben egyes bűncselekményeket kivonunk a büntetőjog hatásköre alól. Megoldás lehetne még egy sokkal hatékonyabb bűnmegelőzési politika kialakítása is. A férőhelyek bővítése és új börtönök építése is csökkenti a túltelítettséget.²⁹

Ez utóbbi megoldás azonban csak rövidebb távon hozhat eredményeket, így úgy gondolom, hogy egy új, korszerű, a problémára összpontosító büntetés-végrehajtási stratégia kidolgozása lenne célszerű a túlszűfolttság megoldása érdekében.

²⁹ Nagy i.m. 203. o.

Szijártó István

joghallgató (PTE ÁJK), az ÓNSZ Közjogi Tagozatának Tagja

A büntető anyagi jogot érintő jogharmonizáció, mint a szervezett bűnözés elleni uniós szintű küzdelem egyik elemének bemutatása, különös tekintettel a Stockholmi Program iránymutatásaira

I. Bevezetés

A Stockholmi Program egy stratégiai iránymutatásokat tartalmazó dokumentum, amelyet az Európai Tanács készített. Az iránymutatások a közös bel- és igazságügyi együttműködésre, mint uniós szakpolitikára vonatkoznak, és 2010-2014 között kellett azokat megvalósítani. E cikkben a program büntetőjogi vonatkozásaival foglalkozom, azon belül is megvizsgálom, miképp érintette a Stockholmi Program az uniós szintű szervezett bűnözés elleni küzdelmet.

A Program számos iránymutatást tartalmaz a büntetőjogra tekintettel. Azért esett a választásom a szervezett bűnözés elleni fellépés területén elért változásokra, mert több bűncselekmény esetén is szabályozási minimumokat alakított ki az Európai Unió. E bűncselekmények közé tartozik az emberkereskedelem, a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények közül valamennyi bűncselekmény, amelyek a gyermekek szexuális kizsákmányolásához köthetők és az információs rendszer elleni bűncselekmények. Ehhez elsőként röviden bemutatom a közös bel- és igazságügyi együttműködés történetét, áttekintem a program azon pontjait, amelyek felhívást tesznek arra, hogy szabályozási minimumokat állapítson meg az Unió a fent említett bűncselekmények tekintetében, s végül, de nem utolsón vizsgálok azokat az irányelveket, amelyek a szabályozási minimumokat bevezették. A minimumszabályozás ismertetésének segítségével bemutatom, hogy miért fontos a büntető igazságügyi együttműködés terén végzett jogközelítés, amely a szervezett bűnözés elleni uniós szintű fellépés szerves részét képezi az Amszterdami Szerződés óta. A büntető anyagi jog terén megvalósuló jogharmonizációra elsőként tehát az Amszterdami Szerződés hatályba lépését követően láthattunk példát, azonban a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után 2011-től egy újabb harmonizációs hullámmal találkozunk, amelynek része az a három irányelv, amelyet felhasználok a cikkhez.

Témaválasztásom indoka az, hogy nagyon gyakori téma a büntető igazságügyi együttműködésen belül a Europol és a Eurojust operatív együttműködése, az eljárási szabályok harmonizációja és a bűnüldöző hatóságok együttműködése. Ugyanakkor kisebb hangsúlyt fektet a szakirodalom a büntető anyagi jogot érintő jogharmonizációra és a büntető igazságügy

terén a kölcsönös elismerés intézményére. Ugyanakkor a büntető igazságügyi együttműködés ezen két eleme is rendkívül fontos a szervezett bűnözés elleni uniós szintű fellépés terén. A cikk célja végeredményben az, hogy bemutassa e két intézmény fontosságát, egymáshoz való kapcsolatát.

II. Alapvetés

Az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSz.) 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.¹ Ebben a térségben biztosítani kell a személyek szabad mozgását, a külső határok ellenőrzését, közös menekültügyi és bevándorlási politikát kell létrehozni. Nem utolsó sorban pedig igazságügyi együttműködést kell kialakítani a polgári- és büntetőügyekben.² Jelenleg a közös bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó részletes szabályok az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSz.) V. Címében vannak felsorolva, amely a Szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nevet viseli.

A tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködés hosszú idő alatt alakult ki, és a Maastrichti Szerződést megelőző időszakban az integrációs kereteken kívül zajlott. A Római Szerződés még nem rendelkezett róla. Ehelyett kormányközi alapon jött létre annak első szervezett, állandó formája, a TREVI-csoport, amely a tagállamok bel- és igazságügyi minisztereiből állt. A kormányközi együttműködés a bevándorlásra, a menekültjogra és a rendőrségi, valamint az igazságügyi együttműködésre terjedt ki.³

Az együttműködés előfutára volt a schengeni együttműködés, amelyet később az Amszterdami Szerződés egyik csatolt jegyzőkönyve integrált az uniós jogrendbe.⁴ Az Európai Uniót létrehozó Maastrichti Szerződésben már helyet kapott a közös bel- és igazságügyi együttműködés. Ez a szerződés hozta létre a pillér-rendszert, amely a Lisszaboni Szerződésig fenn is maradt. A pillér-rendszert elsőként az Amszterdami Szerződés alakította át azáltal, hogy az I. pillérbe – közösségi szintre – emelte a közös bel- és igazságügyi együttműködés valamennyi elemét a büntető igazságügyi együttműködés kivételével. Így ebben a rendszerben 2009-ig, a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig a harmadik pillért a büntetőügyekben

¹ 2012. Az Európai Unióról Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 3. Cikk (2) bekezdés

² 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 67. Cikk

³ *Osztovits András* (szerk.): Az Európai Unió szerződéseinek magyarázata 1-2. Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató, Budapest 2008. 365. o.

⁴ *Osztovits* (szerk.): i.m. 366. o.

megvalósuló igazságügyi együttműködés alkotta. Ezt a rendszert az utóbbi szerződés radikálisan átalakította.⁵

A pillér-rendszer megszüntetésén túl a Lisszaboni Szerződés bevezette ezen a területen is a rendes jogalkotási eljárást, amely a Tanács és az Európai Parlament együttes döntésén alapul. Ez azt jelenti, hogy a korábban specifikusan a harmadik pillér keretében alkalmazott jogi normákat felváltották a szekunder uniós jogforrások, úgymint a rendelet, a határozat és az irányelv. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a közös bel- és igazságügyi együttműködés keretében korábban elfogadott jogi aktusok automatikusan hatályukat veszítik.⁶ Emellett pedig megjelenik a vészfékmechanizmus.⁷ Fontos újítás a Belbiztonsági Bizottság, amelyet az EUMSZ. 71. cikke hoz létre. A Belbiztonsági Bizottság a Tanács állandó bizottsága, amelynek a célja, hogy előmozdítsa a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködést az Unión belül.⁸

A Stockholmi Program nem újdonság a közös bel- és igazságügyi együttműködés keretében. Ezt megelőzően már két hasonló stratégiai iránymutatásokat tartalmazó dokumentum született: a Tamperei Program (1999-2004) és a Hágai Program (2005-2009), valamint az ezt követő időszakra is készült már egy ilyen program, amely napjainkig tart, ám ez nem kapott külön nevet ugyanezen elv alapján, hanem egyszerűen poszt-stockholmi stratégiaként ismerjük.⁹ Az ilyen programokat az Európai Tanács az EUMSZ. 68. cikke alapján fogadja el.¹⁰

III. A Stockholmi Program ismertetése különös tekintettel a magyar büntető anyagi jogot érintő kérdéseire

A Stockholmi Programot 2009. december 2-án közzétették az Európai Unió Hivatalos Lapjában. Ezt egy szűk két hónapos egyeztetés előzte meg, amelynek keretében a Tanács mellett dolgozó állandó képviselő (COREPER) megvitatta a tervezetet.

A Stockholmi Program függelékében említést tesz az Európai Tanács a korábbi két programról, azok eredményeiről és arról, hogy ezeket az eredményeket kell tovább fejleszteni.

⁵ Horváth Zsuzsanna – Mohay Ágoston – Pánovics Attila – Szalayné Sándor Erzsébet: Európai Közjog 2. (elektronikus oktatási segédanyag) PTE ÁJK, Pécs 2016. 182. o.

⁶ Ilyen jogi aktus volt a kerethatározat.

⁷ Fazekas Judit: Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióba - a hágai programtól a stockholmi programig. http://www.okri.hu/images/stories/OKRISzemle2009/OKRISzemle_2011/006_fazekas.pdf 2018.02.01. 4. o.

⁸ 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 71. Cikk

⁹ Horváth – Mohay – Pánovics – Szalayné: i.m. 184. o.

¹⁰ „Az Európai Tanács meghatározza a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli jogalkotási és operatív programok tervezésére vonatkozó stratégiai iránymutatásokat.”

Kijelöli azt az irányvonalat, amelyet követ a Program, ami nem más, minthogy az uniós polgárok érdekeit és szükségleteit kell szem előtt tartani. Ezzel egybevágh az is, hogy biztosítani kell az alapvető szabadságok tiszteletben tartását, miközben garantálni kell a biztonságot. Lényegében maga a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség (SZBJT) is ezekre a célokra épül.

A Program hat területre bontja a stratégiai iránymutatást, amelyek a következők¹¹:

1. A jogok Európája
2. A jogérvényesülés Európája
3. Védelmet nyújtó Európa
4. Európa elérhetősége
5. A szolidaritás Európája
6. Európa a globalizált világban

Az első pont foglalkozik az uniós polgárokat megillető szabad mozgás jogával, valamint az alapvető jogokkal. A második pont elsősorban az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés fokozását tűzi ki célul, vagyis a polgári- és büntetőügyekben megvalósuló igazságügyi együttműködés javítását. A harmadik pont a belső biztonság növelését tűzi ki célul, továbbá egyes súlyos bűncselekmények üldözését prioritásként emeli ki. A negyedik pont a vízümpolitikára, a bevándorlási politikára és a határellenőrzésre koncentrál, míg az ötödik pont a menekültügyre. Végül, de nem utolsó sorban pedig a hatodik pont kijelöli, hogy az Unió milyen szerepet vállaljon a nemzetközi szinten. Ezek közül a harmadik pont majdnem teljes terjedelmében a büntetőjogot érinti, míg a második pont is tartalmaz arra vonatkozó javaslatokat.

III. 1. Minimumszabályok kialakítása a büntetőjog terén

A minimumszabályok szerepe abban rejlik, hogy megkönnyíti a kölcsönös elismerés intézményét, valamint a rendőrségi és bírósági együttműködést (bővebben a következő fejezetben). Erre az EUMSz. 82-83. Cikke alapján van lehetőség, miszerint a minimumszabályokat a Tanács és az Európai Parlament (EP) rendes jogalkotási eljárás keretében fogadja el. Öt esetkörben van erre lehetőség:

1. a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága
2. a személyek jogai a büntetőeljárásban
3. a bűncselekmények sértettjeinek jogai

¹¹ A Stockholmi Program magyar összefoglalója. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:jl0034&from=HU>

4. a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg; az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az EP egyetértését követően, egyhangúan határoz
5. lehetőség van a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására a különösen súlyos bűncselekmények esetén, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra is kiterjednek és amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.¹²

Ebben a pontban az Európai Tanács a felsorolás ötödik pontjára koncentrál és kiemeli azokat a bűncselekményeket, amelyeket közös minimumszabályokkal kell illetni. Fontos említeni, hogy ezek a bűncselekmények a következő pontban (Védelmet nyújtó Európa) külön szerepelnek (terrorizmus, emberkereskedelem, kábítószer-kereskedelem, nők, gyermekek szexuális kizsákmányolása, gyermekpornográfia és kiberbűnözés).

Ezzel kapcsolatban az Európai Tanács felhívja a Bizottságot, hogy vizsgálja meg a jelenleg érvényben lévő minimumszabályokat, hogy szükséges-e a további jogközelítés.

III. 2. Védelmet nyújtó Európa

A Program harmadik pontja nagy terjedelemben foglalkozik elsősorban a bűnmegelőzéssel, a büntetésvégrehajtás kérdéseivel és egyes súlyos bűncselekményekkel, továbbá a szervezett bűnözéssel.¹³ A szervezett bűnözés elleni küzdelem érdekében létre kell hozni egy stratégiát, a Belbiztonsági Stratégiát. Továbbá ezen a ponton belül tárgyalja részletesebben az egyes súlyos bűncselekményekre vonatkozó szabályozás harmonizációját. Egyúttal az Európai Tanács úgy tekint ezekre a bűncselekményekre, mint amelyek uniós szinten prioritást élveznek határon átnyúló jellegük és társadalomra veszélyességük fokozott volta miatt. Általános érvénnyel lehet elmondani az emberkereskedelemről és a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról azt, hogy a szervezett bűnözéshez kapcsolódnak. Előbbi a szervezett bűnözés főbb tevékenységei között jelenik meg, míg utóbbi – hacsak áttételesen is, de az emberkereskedelem révén – igen jelentős mértékben kapcsolódik hozzá. Az információs rendszerek elleni támadások is kapcsolódnak a szervezett bűnözéshez, de prioritást élvez amiatt is, hogy egyre növekvő és rohamosan fejlődő és megújuló jelenségről van szó.

III. 2. 1. Belbiztonsági Stratégia

¹² 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 82-83. Cikk

¹³ Dobrocsi Szilvia – Kiss Anna: A Stockholmi Programról 1. rész = Ügyészek Lapja 2010/5. sz. 62. o.

A Belbiztonsági Stratégia a dolgozatban megvizsgált bűncselekmények közül két esetkörrel foglalkozik, az emberkereskedelemmel és a kiberbűnözéssel, amelyek a szervezett bűnözéshez kapcsolódnak. A szervezett bűnözéssel kapcsolatban három célt fogalmaz meg a Stratégia: a szervezett bűnözői hálózatok felszámolását, a gazdaság védelmét és a bűncselekményekhez felhasznált, vagy eredményeként megszerzett javak lefoglalását, elkobzását.¹⁴ A kiberbűnözéssel kapcsolatban pedig a cél az, hogy az igazságszolgáltatás és a bíróságok képesek legyenek felvenni a küzdelmet ezzel a jelenséggel. Emellett pedig javítani kell a megelőzést azzal szemben.¹⁵ Vagyis a Belbiztonsági Stratégia nem közvetlenül érinti a dolgozatban vizsgált két irányelvet, hiszen azok az anyagi jogra gyakorolnak hatást. Ugyanakkor az együttműködés javításához először is a büntető anyagi jog közelítésére van szükség tagállami szinten.

III. 2. 2. Emberkereskedelem

Az emberkereskedelem és az embercsempészet kapcsán az Európai Tanács egy korábbi dokumentumra utal, amelyet 2009-ben fogadott el a Tanács. Ez a dokumentum egy cselekvési tervet vázol az emberkereskedelem leküzdésére. Az Európai Tanács felhívja az illetékes uniós és tagállami intézményeket a terv megvalósítására. Emellett pedig sürgeti a harmadik országokkal folytatott együttműködést is. E feladat ellátásának ellenőrzését szintén a Belbiztonsági Bizottságra bízta. Végül pedig felhívja a Tanácsot, hogy amennyiben azt szükségesnek látja, hozzon létre egy koordinátori tisztséget, amely az Unió emberkereskedelem elleni politikáját irányítja.

Az emberkereskedelemre vonatkozó minimumszabályokat megállapító irányelv 2011. április 5-én született meg (Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU Irányelve az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, a továbbiakban 2011/36/EU Irányelv).

III. 2. 3. Gyermekpornográfia és a fiatalkorúak szexuális kihasználása

A gyermekpornográfia és a fiatalkorúak szexuális kihasználása elleni védelem keretében az Európai Tanács felhívja a Tanácsot és a Bizottságot, hogy dolgozzon ki új szabályokat, amelyek

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0673&from=EN> 4-5. o. (2018.02.24)

¹⁵ Uo. 9-10. o.

hatékonyabban kezelik ezt a jelenséget. Ezt a jogalkotási tevékenységet pedig a Biztonságosabb Internet Program (2009-2013) keretében is támogatni kell. Vizsgálni kell a lehetőségét annak is, hogy miként lehet hatékonyabb az adatcsere ebben az összefüggésben.

2011. december 13-án született meg az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU Irányelve a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (a továbbiakban 2011/92/EU Irányelv).

III. 2. 4. Kiberbűnözés

A kiberbűnözéssel kapcsolatban a hálózati biztonságot és a kibertámadásokra adott gyorsabb válaszadást emeli ki az Európai Tanács. Ennek érdekében uniós szintű jogalkotásra hív fel. Emellett pedig hangsúlyozza annak a szükségességét, hogy a tagállamok mielőbb ratifikálják a Kiberbűnözés Elleni Konvenciót (2001), amely így biztosíthatná a megfelelő kereteket a kiberbűnözés elleni uniós szintű küzdelemhez.

Az Európai Tanács felhívására 2013. augusztus 12-én született meg az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU Irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról (a továbbiakban 2013/40/EU Irányelv).

IV. Jogharmonizáció az egyes súlyos bűncselekmények esetében

A szervezett bűnözés egy olyan jelenség, amely dogmatikai szempontból a többes elkövetői alakzatok közé tartozik a csoport és a bűnszövetség mellett. A bűnszervezet fogalmának megalkotásával a Btk. is elismeri a szervezett bűnözés létezését, és a büntetéskiszabás körében a bűnszervezetben elkövetés súlyosítja a büntetési tételt.¹⁶ Ebből is következtethetünk arra, hogy a jogalkotó figyelembe veszi a szervezett bűnözés nagyobb fokú társadalomra veszélyességét.

Bűnszervezetről akkor beszélünk, ha a szervezett bűnözői kör vagyoni haszonszerzésre törekszik a bűnözői életmód révén.¹⁷ A bűnszervezet nagyobb fokú társadalomra veszélyessége abban rejlik, hogy az ilyen csoportok létszámukban, szervezettségükben és a legális gazdasághoz való kapcsolatukban eltérnek az önálló tettestől, illetve a csoporttól is.¹⁸

A magyar Büntető Törvénykönyv szerint a bűnszervezet három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt

¹⁶ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 91. §

¹⁷ Balogh Ágnes – Tóth Mihály (szerk.): Magyar Büntetőjog Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest 2015. 222. o.

¹⁸ Balogh – Tóth (szerk.): i.m. 221. o.

meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.¹⁹ A szervezett bűnözés elleni küzdelemről szóló tanácsi 2008/841/IB Kerethatározat definíciója egyetlen pontban tér csak el ettől, még hozzá abban, hogy a csoport legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetése érdekében létesül.²⁰ Az eltérés a magyar büntető anyagi jog sajátosságából adódik, vagyis, hogy a büntetési tételek alsó és felső határai között nem találni a magyar büntető anyagi jogban négyévi szabadságvesztést. Így megfelel ennek ellenére a kerethatározatnak a magyar szabályozás.

Ahogy elhelyezhetjük a büntetőjogi dogmatika rendszerében a szervezett bűnözést, úgy el kell helyezni azt a gyakorlatban is, hiszen nem véletlen, hogy a közös bel- és igazságügyi együttműködés keretében a Stockholmi Program a szervezett bűnözés összefoglaló címe alatt említi azokat a bűncselekményeket, amelyekkel a következő oldalakon foglalkozni fogok.²¹ Ahogy Európa belső határai kinyíltak a Schengeni együttműködésnek köszönhetően, és egyre egységesebbé válik az Európai Unió, úgy jelenik meg a bűnözésben – leginkább a szervezett bűnözés tekintetében – a határon átnyúló jelleg. Az Europol súlyos és szervezett bűnözéssel kapcsolatos elemzése arra a tényre is rámutat, amelyre már korábban utaltam. A szervezett bűnözés sokkal komolyabb szerkezetű, mint ahogy azt a bűnszervezet fogalmával érzékeltetni lehet. Egy olyan jelenségről van szó, amelynek nagyfokú a legális gazdaságba való beágyazottsága, a kereslet és a kínálat szabályai szerint működik és bizonyos szintű tolerancia alakult ki a társadalmakban a szervezett bűnözői csoportok irányába. Mindemellett pedig rendkívüli alkalmazkodó képességgel rendelkeznek a csoportok, így fokozott veszélyt jelentenek egész Európa lakosságára.²² Ez indokolja azt a megközelítést, hogy az Unió tagállamainak közösen kell fellépni velük szemben és ezért jött létre az Európai Unió Belbiztonsági Stratégiája, amely a következőekben elemzésre kerülő bűncselekményekkel foglalkozik. Ezt az igényt támasztja a Stockholmi Program is, többek között a határellenőrzés és a hatáskörök összehangolásával, a büntetőjog terén megvalósuló jogharmonizációval, és nem utolsósorban a kölcsönös elismerés intézményével. Az utóbbi két elem, a jogharmonizáció és a kölcsönös elismerés intézménye képezi a szervezett bűnözés elleni uniós szintű fellépés magját. Ezen alapulhat a hatékony együttműködés.

¹⁹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 459. § (1) bekezdés 1. pont

²⁰ HL 2008 L 300 1. cikk 1. pont

²¹ 2009. The Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens. https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/stockholm-programme-open-and-secure-europe-serving-and-protecting-citizens-0_en 43. o.

²² SOCTA, Serious and Organised Crime Assessment, Crime in the age of technology, Hága, Europol, 2017. 13. o.

Mielőtt azonban ismertetem a büntető anyagi jog terén végrehajtott jogharmonizáció eredményét a három irányelv segítségével, amelyek meghatározzák az emberkereskedelem bűncselekményének, a gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos bűncselekményeknek, valamint az információs rendszerek elleni bűncselekmények szerkezetét, meg kell vizsgálni a közös bel- és igazságügyi együttműködés terén a kölcsönös elismerés intézményét és a jogharmonizációt.

Az alapvetésben olvashattunk már arról, hogy a közös bel- és igazságügyi együttműködést – noha csak kormányközi szinten, de – a Maastrichti Szerződés hozta létre, mint uniós szakpolitikát.²³ Ekkor azonban még nem jelent meg a kölcsönös elismerés az igazságügy terén, sőt egészen a Lisszaboni Szerződésig kellett ezzel várni, amely uniós szintre emelte a közös bel- és igazságügyi együttműködést. Ennek köszönhetően az elveszítette korábbi kormányközi jellegét. Szintén a Lisszaboni Szerződésig kellett várni arra, hogy primer jogi szinten szabályozzák a kölcsönös elismerést, amelyre korábban csak szekunder uniós jogi aktusokban volt lehetőség (pl. az európai elfogatóparancs, amelyet egy kerethatározat hozott létre).²⁴ Az EUMSz. 67. cikkének (3)-(4) bekezdése hozza így hát létre a kölcsönös elismerés intézményét, amely az igazságügyi együttműködés keretében azt az újítást hozta, hogy a tagállamok kölcsönösen elismerik a bírósági ítéleteket és bíróságon kívüli határozatokat.²⁵ Ez azonban azt jelenti, hogy a tagállamokat köti a többi tagállam bíróságain hozott ítélet, valamint a bíróságon kívüli határozatok is kötik őket.²⁶ Ez egy olyan fejlődési irány, amely nélkülözhetetlenné teszi a jogharmonizációt, hiszen a kölcsönös elismerés intézménye – a tagállamok számára nem befolyásolható elemek miatt – a kölcsönös bizalom megerősítését igényli. A kölcsönös bizalom pedig a jogharmonizációval érhető el. Azzal, hogy minimumstandardokat alakítunk ki, amelyek minden tagállamban biztosítanak egy olyan közös megközelítést, amelynek köszönhetően kézzel foghatóvá válik a kölcsönös elismerés. Példaként elegendő előre utalni az emberkereskedelemre. Amennyiben Magyarországon egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő az emberkereskedelem azon esete, amelyet kizsákmányolás célzatával követnek el, de egy másik tagállamban ugyanezen bűncselekmény csak három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, az Magyarország számára hátrányos, hiszen büntetőhatalmi igényeivel nem összeegyeztethető az, hogy elfogadja az enyhébb büntetést kiszabó ítéletet. Nem is beszélve arról, hogy – ugyanezen példánál

²³ Community policy

²⁴ *Valsamis Mitsilegas*: EU Criminal Law, Hart Publishing Ltd. Oxford 2009. 115. o.

²⁵ 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 67. § (3)-(4) bekezdés

²⁶ *Valsamis*: i.m. 119. o.

maradva – alapos büntetőpolitikai érdek az, hogy azonos tényállási minimumokat és szankciókat állapítsunk meg olyan bűncselekményekkel kapcsolatban, amelyek egész Európa szerte nagyon hasonlóan jelennek meg.

A tagállamok jogrendszerei harmonizációjának – természetéből adódóan – az elsődleges eszköze az irányelv, amely nem rendelkezik közvetlen hatállyal. Ehelyett az irányelv célkitűzéseket tartalmaz, de a tagállamok mérlegelési jogkörében marad az a döntés, hogy a meghatározott célokat miképp szeretnék megvalósítani.²⁷ Azért szükséges a célkitűzések megvalósítása kapcsán a nagyobb szabadság, vagyis a mérlegelési jogkör biztosítása, mert a jogharmonizáció a tagállamok jogának, jogrendszereinek a közelítését jelenti.²⁸ Ugyanakkor nem szabad megfeledkezni arról, hogy a tagállamok jogrendszerei számos ponton jelentősen eltérnek egymástól, így a kívánt hatás nem elérhető rendelettel vagy határozattal, ugyanis meglehet, hogy egy uniós jogi kategória nem is fellelhető a nemzeti jogban. Így, ha nem lenne megfelelő idő biztosítva az implementáció előkészítésére, olyan defektállapot következne be, amely képes lenne bizonyos jogintézményeket megbénítani.

A közös bel- és igazságügyi együttműködés terén, közelebbről a büntető anyagi jog terén a jogharmonizáció jogalapját az EUMSZ. 83. cikke adja. A jogharmonizáció három formáját ismerjük: teljes, opcionális és minimumharmonizáció.²⁹ A tagállamok büntető anyagi joga terén megjelenő jogharmonizáció az utolsó kategóriába esik, mivel az EUMSZ. 83. cikkében felsorolt súlyos bűncselekményekkel kapcsolatban az irányelvek csak olyan minimumszabályokat állapíthatnak meg, amelyek bizonyos magatartásokat büntetendővé nyilvánítanak, illetve ezekhez megfelelő szankciókat rendelhetnek.³⁰ Ez viszont nem zárja ki a szigorúbb szabályozást.³¹

A közös bel- és igazságügyi együttműködés körében a büntető anyagi jog terén megvalósuló jogharmonizáció jelentős mértékben először az Amszterdami Szerződés (1997) hatályba lépése után kezdett kibontakozni. Ez a mai szabályozás elődjének is tekinthető, hiszen itt szabályozták először a terrorizmust, a gyermekek szexuális kizsákmányolását, az emberkereskedelmet, a kábítószer-kereskedelmet, az információs rendszerek elleni bűncselekményeket és a korrupciót; ekkor még ún. kerethatározatok segítségével.³² A mai szabályozási technika azonban már a Lisszaboni Szerződésen (2007) alapszik, amelynek a

²⁷ *Osztovits András* (szerk.): *Eu-jog* (Második, aktualizált és bővített kiadás). HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, Budapest 2015. 179. o.

²⁸ *Mohay Ágoston*: *Jogharmonizáció az Európai Unióban* (oktatási segédanyag). NKE VTKI, Budapest 2016. 7. o.

²⁹ *Mohay*: i.m. 12. o.

³⁰ 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 83. cikk

³¹ *Mohay*: i.m. 24. o.

³² *Valsamis*: i.m. 86. o.

közös bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos változásait már az alapvetésben bemutattam. Ezek közül számunkra a legfontosabb elem – amelynek a megismétlését fontosnak tartom itt – az, hogy a büntető anyagi jogot érintő jogharmonizáció terén a másodlagos uniós jogforrások közül az irányelv kapott szerepet, ami azt jelenti, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésétől fogva a jogharmonizáció rendes jogalkotás keretében folyik. Ennek egyetlen kivétele van, méghozzá a vészfélméchanizmus, amelynek értelmében bármely tagállam kérheti a rendes jogalkotás felfüggesztését, amennyiben az irányelvtervezet a büntető igazságügyi rendszerének alapvető vonatkozásait érintené. Ebben az esetben a Tanács az Európai Tanács elé utalja a kérdéses irányelvet, amely négy hónapon belül javaslatot tesz a helyzet megoldására. Ha ez nem sikerül, akkor már csak megerősített együttműködésre van lehetőség minimum kilenc tagállam között.³³ A vészfélméchanizmus egyébként tipikusan a korábbi kormányközi együttműködésből maradt meg a közös bel- és igazságügyi együttműködés terén, amely bizonyítja, hogy továbbra is kényes területnek számít a büntető igazságügyi együttműködés.

IV. 1. Emberkereskedelem

Az emberkereskedelem elleni uniós szintű fellépés több szempontból is fontos. Egyrészt nagyfokú társadalomra veszélyessége indokolja azt, másrészt pedig az, hogy az emberkereskedelmet átszövi a szervezett bűnözés, amely ellen az Unió szigorúbb szabályozással kíván fellépni. Ezt támasztja alá az Europol 2009-es jelentése, amely a szervezett bűnözéssel foglalkozik. A jelentés a szervezett bűnözés egyes területeit jellemzi, és bemutatja az európai szervezett bűnözői csoportokat. Ebben kapott helyet az emberkereskedelem is, mint a szervezett bűnözés egyik tipikus területe. Ennek keretében nem csak a sértettek szexuális kizsákmányolása célja az emberkereskedelemnek, hanem növekvő tendenciát mutat a kényszermunkára kényszerítés is.³⁴

Az irányelv meghatározza, hogy melyek azok a magatartások, amelyek az emberkereskedelemmel kapcsolatban feltétlenül büntetendők, vagyis a tényállási elemek terén alkot minimumszabályokat. Ezek közé tartozik a személyek kizsákmányolás céljából történő toborzása, szállítása, átadása, rejtegetése vagy fogadása fenyegetéssel, erőszakkal vagy egyéb kényszer alkalmazásával, emberrablással, csalással, megfélemlítéssel, hatalommal vagy a kiszolgáltatott helyzettel való visszaélés révén, illetve anyagi ellenszolgáltatásnak vagy

³³ 2012. Az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változata 83. cikk (3) bekezdés

³⁴ OCTA, Eu Organised Crime Threat Assessment, Europol, Hága 2009. 23. o.

előnyöknek valamely személy felett ellenőrzést gyakorló személy beleegyezésének megszerzése érdekében történő nyújtásával vagy elfogadásával.³⁵ Ezen túlmenően az irányelv meghatározza a kiszolgáltatott helyzet fogalmát, s a kizsákmányolást is értelmezi. A kizsákmányolás az irányelv értelmében előny szerzésére törekvés, amely legalább prostitúcióra kényszerítésben vagy a szexuális kizsákmányolás egyéb formáiban jelenik meg, de ide tartozik még a kényszermunkára, a koldulásra kényszerítés, a rabszolgotartás vagy ehhez hasonló gyakorlat, valamint a szervkivétel érdekében megvalósuló emberkereskedelem. Nem utolsó sorban pedig büntetendő az olyan magatartás, amely nem az előbb felsorolt elkövetési módok valamelyikén valósul meg, de 18. életévét be nem töltött személy a sértettje.³⁶

Az irányelv a meghatározott magatartásokhoz szankciókat is rendel olyan formában, amely a minimumharmonizációnak megfelel, tehát a legkisebb kötelezően kiszabandó szankciót állapítja meg. Szintén meghatároz eseteket, amelyek kötelezően minősített esetként büntetendők.³⁷

Jól be lehet mutatni a büntető anyagi jogot érintő jogharmonizációt az emberkereskedelmet érintő változás segítségével. Az 1978-as Büntető Törvénykönyvhöz képest az irányelv szempontjából is releváns változtatás a kizsákmányolás célzatának beiktatása a tényállásba.³⁸ Ezt a 2012. évi Büntető Törvénykönyv miniszteri indokolása is alátámasztja.³⁹

IV. 2. A gyermekek szexuális kizsákmányolása

A magyar Büntető Törvénykönyv XIX. Fejezete tartalmazza a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekményeket. Itt több tényállás is van, amely fokozott védelemmel látja el a gyermekeket (a tizennyolcadik, tizennegyedik illetve tizenkettedik életévét be nem töltötteket), így például a szexuális kényszerítés minősített esetei, a szexuális erőszak egyik alapesete és több minősített esete, a szexuális visszaélés, a kerítés, a prostitúció elősegítése, a gyermekprostitúció kihasználása, a gyermekpornográfia és a szeméremsértés. A nemi erkölcs elleni bűncselekmények a Csemegi-kódexig csak a szokásjogban jelentek meg, de nem azonos jogi tárggyal, ezért egymástól elkülönülten voltak büntetendők. A Csemegi-kódex a szemérem elleni bűntettek és vétségek címmel rendelte büntetni az akkori kapcsolódó bűncselekményeket.⁴⁰ A Csemegi-kódexet felváltó 1961. évi Btk. vezette be a nemi erkölcsöt

³⁵ HL 2011 L 101 2. cikk (1) bekezdés

³⁶ HL 2011 L 101 2. cikk (2)-(3), (5) bekezdés

³⁷ HL 2011 L 101 4. cikk

³⁸ 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről 175/B. §

³⁹ 2012. évi C. törvény indokolása a Büntető Törvénykönyvről 75. o.

⁴⁰ *Szomora Zsolt*: A nemi bűncselekmények alapkérdései. Rejtjel Kiadó, Budapest 2009. 46. o.

a jogi tárgyak közé, amelyet fenntartott az 1978. évi Büntető Törvénykönyv.⁴¹ Ezt azonban a jelenlegi Btk. kibővíti a nemi élet szabadságával, vagyis a nemi integritást, nemi önrendelkezést és nemi szabadságot is a védendő értékek közé sorolja. Ennek az okára az alfejezet végén fogok jelentősebben kitérni.

A gyermekek szexuális kizsákmányolása önmagában nem egy olyan terület, amelyet a szervezett bűnözéshez köt a szakirodalom. Ehelyett a szervezett bűnözéshez közvetve, az emberkereskedelem révén kapcsolódik. Az Europol 2009-es jelentése az emberkereskedelem kapcsán jegyzi ezt meg.⁴² Ennek azonban itt helyben Magyarországon akkora relevanciája nincs, hiszen prostitúció céljából inkább Nyugat-Európába visznek embereket Magyarországról, amely kifejezetten az emberkereskedelem körébe eső magatartás. Ehelyett Magyarországon a szabályozást a gyermekek szexuális kizsákmányolásának a megakadályozása érdekében volt szükséges szigorítani, a nagyobb védelem okán. A szervezett bűnözéshez való közvetett kötődése miatt mégis érdemes részben ismertetni a gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos nemi erkölcs, és a nemi élet szabadsága elleni bűncselekményeket érintő irányelvet.

Az 1978. évi Büntető Törvénykönyvhöz képest a jelenlegi Büntető Törvénykönyv nagy változást eszközölt a nemi erkölcs elleni bűncselekmények terén. Ezt a miniszteri indokolás egyrészt azzal magyarázza, hogy a korábbi jogi tárgy, vagyis a nemi erkölcs védelme mellett megjelenik a nemi integritás, a nemi önrendelkezés és a nemi szabadság védelme is. Az átalakításban közrejátszott az is, hogy számos nemzetközi dokumentumnak is meg kell felelnie az új Büntető Törvénykönyvnek.⁴³ Az uniós jognak való megfelelés tekintetében is eszközölt a jogalkotó néhány változást. Egyrészt korábban nem volt általánosan büntetendő az, ha a tizennyolcadik életévét be nem töltött személlyel az elkövető a sértettel fennálló hatalmi vagy befolyási viszonyával visszaélve végez szexuális cselekményt erőszak nélkül. Ezt a cselekményt rendeli büntetni a szexuális visszaélés utolsó esete.⁴⁴ A szeméremsértés pedig kibővült azzal a tényállással, amelyben a beleegyezési korhatárt el nem ért sértett előtt az elkövető szeméremsértő magatartást tanúsít.⁴⁵ Ennél az irányelvnél is elmondható, hogy az elsődleges feladata a tagállamok büntetőjogának közelítése volt, amelynek – a magyar példát alapul véve – megfelelt.

⁴¹ Szomora: i.m. 63. o.

⁴² OCTA, Eu Organised Crime Threat Assessment, Hága, Europol, 2009. 23. o.

⁴³ 2012. évi C. törvény indokolása a Büntető Törvénykönyvről 76. o.

⁴⁴ 2012. évi C. törvény indokolása a Büntető Törvénykönyvről 79. o.

⁴⁵ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 205. § (2) bekezdés

IV. 3. Információs rendszerek elleni bűncselekmények

Az információs rendszerek elleni bűncselekmények nemzetközi dokumentumban először 1986-ban jelentek meg. 1986-ban született az OECD részéről egy jelentés, ami iránymutatásként szolgált a számítógépes környezetben elkövetett bűncselekményekre vonatkozóan. A következő nagy jelentőségű nemzetközi dokumentum, amely az ún. kiberbűnözéssel foglalkozott a Cybercrime Egyezmény⁴⁶, amely 2001-ben, Budapesten született meg.⁴⁷ Noha Magyarország az Egyezményt jóval korábban ratifikálta, a benne foglalt célokat valójában csak a 2012. évi C. törvénnyel valósította meg. Ugyanakkor a Stockholmi Program hatására revízió alá vették ezt a kerethatározatot, és 2013-ban megszületett a Tanács és az EP irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról. Ezek után a jogalkotó kénytelen volt az irányelvhez formálni Btk. XLIII. Fejezetét, amely legfőképp azon látszik meg, hogy egyes magatartásokat súlyosabban rendel büntetni az új irányelv.

Kétségtől azért van szükség e területen a minimumszabályok létrehozására, mert ezeket a bűncselekményeket nem állítja meg az országhatár.⁴⁸ Az irányelv további indokokat is felhoz arra, hogy miért van erre szükség. Az indokok között felmerül az, hogy a társadalom egyre növekvő mértékben függ az információs rendszerektől. Összeköti az irányelv ezeket a bűncselekményeket a szervezett bűnözéssel is, hiszen az információs rendszerek ellen érkező terror- vagy politikai indíttatású támadás is. Jelentős gazdasági károkat okozhatnak ezek a támadások, és az adatlopás, valamint ezek értékesítése sem ritka.⁴⁹ Ezek a tényezők mind alátámasztják az igényt az egységesebb szabályozás iránt uniós szinten. Mindemellett meg kell említeni azt is, hogy egy olyan területről van szó, amely még csak most kezdett fejlődni. Nap mint nap szembesülhetünk vele, hogy újabb és újabb módszerekkel követik el ezeket a bűncselekményeket. Ez tovább erősíti az együttműködés igényét.

A miniszteri indokolás még csak a Cybercrime Egyezménynek és egy korábbi kerethatározatnak (2005/222/IB kerethatározat) való megfelelést említette abban a magyarázatban, hogy miért volt szükség egy külön fejezetben szabályozni a tiltott adatszerzést és az információs rendszerek elleni bűncselekményeket. Utóbbi a bűncselekménynek az

⁴⁶ 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről

⁴⁷ Mezei Kitti: Az információs rendszerek elleni bűncselekmények uniós szintű szabályozása különös tekintettel az Európai Unió 2013/40/EU sz. irányelvre. 2015. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/mezei_kitti_informacios_rendszerek_elleni_buncselekmények_eu_szabalyozasa\[jogi_forum\].pdf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/mezei_kitti_informacios_rendszerek_elleni_buncselekmények_eu_szabalyozasa[jogi_forum].pdf) 2018.02.18. 3-5. o.

⁴⁸ Uo. 3. o.

⁴⁹ HL 2013 L 218 1-2. o.

előzménye a korábbi Büntető Törvénykönyvben szereplő magántitok jogosulatlan megismerése volt. Az áthelyezésnek pont az volt az indoka, hogy egyik esete számítástechnikai rendszer útján valósul meg.⁵⁰ Fontos azonban arról is szólni, hogy a jelenleg irányadó irányelv (2013/40/EU Irányelv) az új Btk. kodifikációja után született meg, így szükség volt az eredeti szabályozást módosítani, hogy az megfeleljen az irányelvben előírt szankcióknak.⁵¹ A 2013/40/EU Irányelv rendelkezései következtében jelentős változásokat eszközölt a magyar jogalkotó a Btk. XLIII. Fejezetében. Ez is mutatja azt, hogy a büntető anyagi jog terén lehetséges minimumharmonizáció a Lisszaboni Szerződés keretében és a Stockholmi Program célkitűzéseinek megfelelően végbement.

V. Konklúzió

A Stockholmi Program büntető anyagi jogot érintő kérdései, célkitűzései és eredményei egy olyan komplex képet alkotnak, amelynek összefüggéseit érdemes hosszabban is tárgyalni. Valamint azt is érintem részlegesen, hogy magának a Programnak milyen volt a fogadtatása, a hatékonysága.

Különböző indokok húzódnak meg a büntető anyagi jogot érintő jogharmonizáció mögött. Az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről szóló 2011/36/EU Irányelv elsődleges célja a Stockholmi Program 4.4.1. és 4.4.2. pontjának a realizálása. Ezekben ugyanis az Európai Tanács a szervezett bűnözés elleni uniós szintű küzdelmet és ennek keretében az emberkereskedelem szabályozásának egységesítését és magának a bűncselekménynek a visszaszorítását tűzte ki célul. A IV. fejezetben foglalkoztunk már azzal, hogy a jogközelítés hogyan segíti az igazságügyi együttműködést.

Több értékelés is elérhető. Egyrészt felhasználok az Európai Parlament jelentését, amelyet a Jogi Bizottság készített, valamint az Európai Migrációs Hálózat által elkészített értékelést. Az EP jelentése üdvözli az emberkereskedelem elleni fellépést, amelyet a Belbiztonsági Stratégia erősít. Ugyanakkor azt is említi, hogy az emberkereskedelem áldozatainak száma a Stockholmi Program alatt növekedett. Ezzel szemben az Európai Migrációs Hálózat értékelésében azt hangsúlyozza, hogy noha már volt korábban más hasonló közösségi aktus, amely az emberkereskedelmet szabályozza, ez az első átfogó törekvés erre, és

⁵⁰ 2012. évi C. törvény indokolása a Büntető Törvénykönyvről 170. o.

⁵¹ *Kónya István* (szerk.): Magyar büntetőjog I-III. Kommentár a gyakorlat számára (a 2012. évi C. törvény, az új Btk. kommentárja) Harmadik kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2016. 1772. o.

a tagállamok is először foglalkoztak ezzel a problémával ilyen mértékben, európai szinten. A Stockholmi Programnak köszönhetően azonban jelentős változás következett be ezen a téren, mind tagállami, mind pedig uniós szinten. Az irányelv létrehozta az Európai Unió emberkereskedelem elleni koordinátori tisztségét, és ennek köszönhetően a 2012-2016-os időszakra megszületett egy stratégiai terv az emberkereskedelem leküzdésére.

Az összeképet vizsgálva kiderül az, hogy az Európai Unió addigi legkiforrottabb állásfoglalásaként tekinthetünk a Stockholmi Programban megfogalmazottakra a szervezett bűnözés elleni uniós szintű fellépést illetően. Ugyanis a Stockholmi Program fektetett először ilyen nagy hangsúlyt erre a kérdésre, és a Lisszaboni Szerződésig nem is volt lehetőség a büntető anyagi jog terén a jogharmonizáció ilyen szintjére. A tagállamok is a 2011/36/EU Irányelv hatására kezdtek el komolyabban foglalkozni a szervezett bűnözés európai szintű formájával. Fontos tehát azt látni a statisztika mellett, hogy ez egy olyan új kezdeményezés, amelynek még nem volt kellő ideje éreztetni a hatását. Az uniós szintű szervezett bűnözés elleni küzdelem későbbi vizsgálata ezért fontos lehet.

A gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011/92/EU Irányelv újra szabályozta a gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatba hozható bűncselekmények tekintetében a minimumszabályokat. Ahogyan már a IV. fejezet második pontjában is kitértem erre, ezen irányelv elsődleges célja nem a szervezett bűnözés elleni küzdelem keretén belül helyezkedik el, hanem a gyermekek védelmét szolgálja.⁵² Ezt az igényt az támasztja alá, hogy a gyermekek csoportja a legsérülékenyebb – nem csak itt, hanem bármely bűncselekmény esetén -, mivel könnyen megfélemlíthető vagy megfélemlíthető.⁵³ Nem véletlen az sem, hogy védett jogi tárgyként a gyermekekkel összefüggésbe hozható szexuális bűncselekmények kapcsán a gyermekek egészséges nemi fejlődése is megjelenik egyebek mellett.⁵⁴ A teljesség igénye nélkül fontosnak tartom a gyermekek elleni bűncselekmények hosszútávú hatásainak említését is, amely szintén megalapozza a nagyfokú védelem igényét. Ilyen például a negatív énkép és önértékelés, a kapcsolati problémák, az érzelmi élet zavarai, a szülői szerepben megjelenő

⁵² Ám a közvetett összefüggésről nem szabad elfeledkezni, amelyet a 2011/92/EU Irányelv indokolása is felvet, még hozzá azt, hogy az emberkereskedelem egyes áldozatainak egyben szexuális bántalmazás vagy szexuális kizsákmányolás gyermek áldozatai is. Sőt erre az összefüggésre még a 2012. évi C. törvény is reagál, ahol az emberkereskedelem tényállásán belül súlyosabban büntetendő cselekmény, ha tizenharmadik vagy tizennegyedik életévét be nem töltött személy ellen gyermekpornográfia céljával követik el az emberkereskedelmet. (2012. évi C. Törvény a Büntető Törvénykönyvről 192. § (5) bekezdés d) pont, (6) bekezdés c) pont)

⁵³ *Fehér Lenke – Forrai Judit: Prostitúció, Prostitúcióra Kényszerítés, Emberkereskedelem. Nőképviselési Titkárság, Budapest 1999. 109. o.*

⁵⁴ *Tóth – Nagy (szerk.): i.m. 137. o.*

nehézségek és az önpusztító, öngyilkossági gondolatok.⁵⁵ Ezek mind olyan tényezők, amelyek diszfunkciót okozhatnak a társadalom egészében.

A gyermekek sérelmére elkövetett szexuális bűncselekmények újra szabályozása még egy rendkívül fontos okból történt meg, ez pedig a gyermekpornográfiával kapcsolatos: a technikai fejlődés adta új lehetőségek. A gyermekpornográfia a gyermekek szexuális kizsákmányolásának egyik meghatározó formája. Ezzel kapcsolatban az irányelv szándékosan úgy szabályoz, hogy lehetősége legyen a tagállami bűnüldöző hatóságoknak arra, hogy gyermekekről készült pornográf felvételt adjanak át a nyomozás során. Ez nyilván olyan esetekben képzelhető el, amikor egy nyomozó beépül a „pedofil közösségbe”.⁵⁶

Az információs rendszerek elleni támadásokról szóló 2013/40/EU Irányelv több védendő értéket is kiemel az indokolásában e bűncselekményekkel kapcsolatban, így például az informatikai támadások jelentős gazdasági károkat tudnak okozni, és a személyazonosság-lopás is egyre nagyobb problémát jelent. Nem utolsó sorban azonban itt is szóba kerül a szervezett bűnözés, amelynek mára az egyik fő területévé vált a számítástechnika a fejlődés következtében. Annak érdekében, hogy a jogtárgysérelem elejét vegyék a tagállamok, a Tanács és az EP irányelvben szabályozza az informatikai rendszerek elleni bűncselekményeket. Az irányelv másik célja pedig az volt, hogy meghonosítsa a 2001-es Cybercrime Egyezmény vívmányait, amely szintén sikeresen megvalósult.

Noha a dolgozat tárgyát a Stockholmi Program anyagi büntetőjogot érintő kérdései képezik, nem szabad megfeledkezni arról, hogy a szervezett bűnözés elleni uniós szintű fellépés nem a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően jelent meg, hanem a kilencvenes években. Eleinte csak néhány egyezmény született a korrupciós bűncselekmények elleni állásfoglalásról, valamint a kiadatás eljárásáról, amelyet a bevezetésben említett jogharmonizációs hullám követett a kétezres évek elején.⁵⁷ Jelentős hangsúlyt fektettek a Tamperei és a Hágai programban a büntető eljárási jog harmonizációjára is (ilyen eljárási jogi intézmény az Európai Elfogatóparancs), és elkezdődött a tagállami bűnüldöző hatóságok közötti együttműködés.⁵⁸ Ezt a stratégiát rendelte tovább fejleszteni a Stockholmi Program. Ennek pedig az oka az, hogy a minimumharmonizáció rendkívül megerősíti a kölcsönös elismerés intézményét, amely alkalmas lehet a szervezett bűnözéssel szembeni közös

⁵⁵ Lenke – Forrai: i.m. 110. o.

⁵⁶ HL 2011 L 335 2. o.

⁵⁷ Az akkori jogharmonizáció kerethatározatokkal valósult meg, és többek között az emberkereskedelmet, a gyermekek szexuális kizsákmányolásával kapcsolatos bűncselekményeket, az információs rendszerek elleni támadásokat, a kábítószerrel összefüggő bűncselekményeket és a korrupciót érintette.

⁵⁸ Christina Eckes – Theodore Konstadinides (szerk.): *Crime within the Area of Freedom, Security and Justice*. Cambridge University Press, Cambridge 2011. 163-166. o.

fellépésre. Azáltal, hogy egységesebbé válnak a súlyosabb, és a szervezett bűnözői körök által tipikusan elkövetett bűncselekmények, kevesebb lehetőség adódik arra, hogy a szervezett bűnözői körök olyan országba uniós menjenek, ahol enyhébb büntetési tételek fenyegetik őket. A Stockholmi Program vizsgált kérdéseiben pozitív eredményre jutunk. A célkitűzések megvalósultak. A vizsgált bűncselekmények esetén a jogharmonizáció megvalósult. A szervezett bűnözés elleni küzdelem olyan fejlődésen ment keresztül, amelynek köszönhetően soha nem volt még nagyobb az együttműködés uniós szinten a tagállamok között. Ez pedig többek között a Program keretében megfogalmazott Belbiztonsági Stratégia kialakításának köszönhető. Ugyanakkor maga a Stockholmi Program megítélése nem túl kedvező, ugyanis az Európai Tanács a kelleténél jelentősebb újításokat vezetett be egy olyan szakpolitika terén, amelyet már kellőképpen megalapoztak korábban. Ez pedig a korábbi keretek szétfeszítéséhez vezethetett volna, azonban a Program megvalósítása az új, lisszaboni szabályok között nem is tudott teljes mértékben megvalósulni, mert lényegében három uniós intézmény együttműködése lett volna szükséges hozzá: a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlamentté. Ám a Bizottság a kötelezettségeit nem teljesítette teljes mértékben.⁵⁹

Ebből kifolyólag felmerülhet a kérdés, hogy mégis milyen szerepe volt a Stockholmi Programnak abban, hogy megvalósult a jogharmonizáció az említett bűncselekmények esetében. A válasz nem egyszerű, hiszen a büntető anyagi jog terén megvalósuló jogharmonizációt és a bírósági ítéletek kölcsönös elismerését maga a Lisszaboni Szerződés teszi lehetővé. Azonban az a stratégia, amely felöleli ma az Európai Unióban a szervezett bűnözés elleni küzdelmet, vagyis a Belbiztonsági Stratégia, mégis a Stockholmi Program hatására alakult ki – annak ellenére is, hogy a Program végrehajtása nem sikerült teljes mértékben. Ezáltal a válasz a kérdésre az, hogy a Stockholmi Program jelentős szerepet töltött be, fontosságát és érdemeit nem lehet elvitatni.

⁵⁹ Sergio Carrera – *Elspeth Guild*: Does the Stockholm Programme matter? The Struggles over Ownership of AFSJ Multiannual Programming = Liberty and Security in Europe Papers 2012/December 15. o.