



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

HU ISSN 1789-0446

VIII. ÉVFOLYAM | VOL. VIII

2014/1. SZÁM | No. 1/2014

FŐSZERKESZTŐ | EDITOR-IN-CHIEF

PACZOLAY PÉTER

TÁRSSZERKESZTŐK | EDITORIAL STAFF

FEJES ZSUZSANNA

KOVÁCS ENDRE MIKLÓS

TÓTH J. ZOLTÁN



Kiadja / Publishing:

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Hungarian Association of Law and Political Sciences

Levelezési cím | Postal Address

H-6725 Szeged, Bécsi krt. 2-4/B. II/9.

Web | E-mail

www.dieip.hu | dieip@dieip.hu

TARTALOMJEGYZÉK | TABLE OF CONTENTS

VIII. ÉVFOLYAM | VOL. VIII

2014/1. SZÁM | NO. 1/2014

Tanulmányok | Articles

Auer Ádám – Papp Tekla:

Gondolatok a software jogi megítéléséről a gyakorlat tükrében 2

Czédli Gergő:

A szabálysértési jog jogorvoslati rendszerének aktuális kérdései 9

Juhász, Andrea Erika:

Resocialization possibilities with education for incarcerated juveniles 29

Juhász Krisztina:

Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer 41

Kertész Judit:

Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Európára 81

Kovács Judit Nóra:

Extern migráció és az Európai Unió 87

Recenzió | Book Review

Kálmán János:

Larisa Dragomir: European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension 96

*Auer Ádám tudományos referens,
Nemzeti Közszerológiai Egyetem*

*Papp Tekla egyetemi docens,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék*

Gondolatok a software jogi megítéléséről a gyakorlat tükrében¹

I. Bevezető gondolatok

A szellemi alkotások joga fejlődésének fontos állomásait képezik az ember tevékenységének olyan eredményei, amelyek a meglévő jogszabályoknak nem csupán nem felelnek meg, vagy nem illeszthetők be a normák rendszerbe, hanem specialitásuk folytán eltérő rendelkezések kialakítását hívják életre.

Nem kíván külön bizonyítást, hogy a software-ek milyen hangsúlyos szerepet töltenek be hétköznapi életünkben. Számptalan példát lehet találni: ezen tanulmány megvalósítása, mostani olvasása, akár egy kávéautomata működése is kisebb-nagyobb programozás, vagy software helyes működése révén valósulhat meg. A programalkotásokat *kezdetben* nyilvánvalóan nem lehetett besorolni sem a szerzői művek, sem a szabadalmak közé, a jogi megítélésük és kategorizálásuk is számos *vitát váltott és vált ki*, azonban a legfőbb kérdés tételes jogi szempontokból eldöntöttnek tűnik.

A nemzetközi szabályok a WIPO-szerződés nyomán szerzői műnek tekintik a software-t.² A magyar jogi rendelkezések alapján: a *szerzői jogi törvény* védelemben részesíti a számítógépes programalkotást és speciális szabályokat is rendel alkalmazni rá, a *szabadalmi törvény* alapján nem minősül találmánynak a számítógépi program.³ A szakirodalomban valamint a szabadalmi gyakorlatban időről-időre felmerül annak igénye, hogy a software-k előállítója szabadalmi védelemben részesüljön. A problémát jelen tanulmány azzal a kérdéssel összefüggésben vizsgálja, hogy *milyen feltételek mellett* minősül egy software védendő műnek, amely kérdés megválaszolása véleményünk szerint akár „perdöntő momentumot” hozhat abból a szempontból, hogy a

¹ A tanulmány a TÁMOP-4.2.2.C-11/1/KONV-2012-0010 „Szuperszámítógép, a nemzeti virtuális laboratórium” című projekt keretében, az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.

² A Szellemi Tulajdon Világszervezete 1996. december 20-án, Genfben aláírt Szerzői Jogi Szerződése 4. cikk (Magyarországon a 2004. évi XLIX. törvény hirdette ki); Lovas Lilla: A szoftver jogi tartalma: a számítógépi programalkotások szabadalmaztathatósága összehasonlító jogi megközelítésben – I. rész Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle 2010/4. szám, 16. o.; Sili Dóra: A szoftver jogi szabályozása. (<http://www.szttnh.gov.hu/English/kiadv/ipsz/199912/sili.html>) (2014. január 10.) 4. o.; Dudás Ágnes: A szoftver szerzői jogi védelme I. rész. In: Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle, 2005/4. szám, <http://www.szttnh.gov.hu/kiadv/ipsz/200504/01-dudas-agnes.html>, (2014. január 10.) 3. o.

³ 1999. évi LXXVI. törvény (továbbiakban: Szt.) a szerzői jogról 1. § (1) - (2) bek., (2) bek. c) pont, 58. § (2) bek.; 1995. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Szt.) a találmányok szabadalmi oltalmáról 1. § (2) c) pont

De iurisprudéntia et iure publico

software védelmét a találmányok (szabadalmi jog) vagy a szerzői mű (szerzői jog) területén helyezük el.⁴

Az *Alaptörvény* kiemelt helyen rendelkezik az ember szellemi termékeinek védelméről, a Nemzeti Hitvallás rögzíti, hogy „Büszkék vagyunk a magyar emberek nagyszerű szellemi alkotásaira”. A szellemi alkotásokhoz kapcsolódó jogok az alkotmányos tulajdonfogalom körébe tartoznak, ezzel kiemelt alapjogi státust élveznek,⁵ az *Alaptörvény* további helyeken is megerősíti a szellemi alkotások védelmét.⁶

Az alkotmányos szabályok mellett a tételes normák egy viszonylag stabil nemzetközi környezetbe ágyazódnak, azonban a fontosabb új szabályozási igények nem kerülnek el ezeket a rendelkezéseket sem.

A XXI. századi gazdaság és a társadalom fejlődésében az innováció és a kreativitás előkelő helyen szerepel, ezzel összefüggésben a 1666/2013. (IX. 23.) Korm. határozat elfogadta a *Jedlik-tervet*, amely a szellemi tulajdon védelmét helyezi előtérbe. Az oltalmi opciók kiterjesztését, és általában véve a szellemi tulajdonjogok védelmét központi elemként megfogalmazó stratégia kiemeli, hogy a szerzői jogi szabályozás fontos ismervének tekinthető, hogy „a technika egymást követő vívmányaira mindig is érzékenyen reagál.”⁷ A cselekvési terv külön kiemeli, hogy a *hazai software-fejlesztés* hagyományosan exportorientált, a hazai 1000 milliárd forint értékű összes exportból mintegy 180 milliárd forintot tesz ki, és ez szinte teljes egészében hazai hozzáadott értéket képvisel.⁸

A software jogi megítélésének szerepe tehát közvetlenül is befolyással lehet a *gazdasági eredményekre*, így a pontos jogszabályi környezetet, amely megfelelő védelmet nyújt a software-ek előállítóinak, fejlesztőinek. A *megfelelő jogi védelem* – noha a Jedlik-terv a hamisítás kérdését tárgyalja központi elemként – megelőző központi kérdése, hogy a szellemi alkotások jogának mely szegmensében helyezük el.

II. Szerzői jogi védelem - szabadalom

A bevezetésben megfogalmazott gondolatot továbbfűzve megállapíthatjuk, hogy a szabályozás hiányossága és elégtelensége nem egyszerűen azt eredményezi, hogy analógiával, vagy más értelmezési módszerrel ne lehetne a felmerülő jogi problémákat kielégítően megoldani. Egészen más jelleget öltenek azok a dilemmák, amelyek megoldatlansága révén a jogi szabályozás nem tudja elérni a célját, azaz a szellemi alkotásokat létrehozó alkotó nem részesül megfelelő védelemben, nem hasznosíthatja optimális keretek között a létrehozott művet, vagy éppen más személy jogosulatlanul, minden különösebb erőfeszítés nélkül károsíthatja a szerző vagyoni jogait.

A védelem kialakításának alapvető kérdése, hogy mit tekint védendő műnek a szabadalmi és a szerzői jog. A Kúria közleműltban közzétett eseti döntése kimondta, hogy a szerzői mű és a szabadalom *tárgya nem ugyanaz*.⁹ A bíróság álláspontja szerint a szabadalmi oltalom megszűnése miatt ugyanarra a műszaki megoldásra, szerzői jogi védelem alapján jogvédelmi igény nem érvényesíthető, ugyanis ez azt eredményezné, hogy a – perbeli esetben a díjfizetés elmaradása

⁴ A szakirodalomban már Gyertyánffy Péter dolgozta ki azt, hogy a védelem ellátására egy a szerzői jog és szabadalmi jog hibridizációja lehet megoldás; ismerteti: Bobrovsky Jenő: Gondolatok a szoftver oltalmáról. Szabadalmi Közlöny és Védjegyértesítő 1990/ 1. 28-32. o.

⁵ 1338/B/1992. AB határozat; Téglási András: A tulajdonhoz való jog alkotmányos védelme. PhD értekezés (<http://doktori.bibl.u-szeged.hu/783/>) (2014. január 10.) 68. o.

⁶ Vö. Alaptörvény X. cikk, XXVI. cikk.

⁷ 1666/2013. (IX. 23.) Korm. határozat a szellemi tulajdon védelmére irányuló nemzeti stratégia elfogadásáról és a végrehajtásával összefüggő feladatokról (továbbiakban: Jedlik-terv) 2.2.8.

⁸ Jedlik-terv 3.3.4.

⁹ BH 2013. 11.

De iurisprudencia et iure publico

miatt megszűnő – szabadalmi oltalom tárgyának védelmi ideje, pusztán abból következően, hogy a leírása szerzői műnek minősül a szerzői jogi védelmi idővel lenne egyenlő.¹⁰

Szerzői műnek az egyéni eredeti jellegű alkotást tekinthetjük, amely nem függ mennyiségi, minőségi, esztétikai jellemzőktől vagy az alkotás színvonalára vonatkozó értékítélattől.¹¹ Az egyéni eredeti jellegű kívül semmilyen további követelmény vizsgálata nem szükséges. A *szabadalmi jogi védelem* alapja, hogy szabadalmazható minden új, feltalálói tevékenységen alapuló, iparilag alkalmazható találmány a technika bármely területén.¹²

A két védelmi forma között számos különbség megfigyelhető, ezen különbségek közül – a továbbiakban vizsgált kérdésekkel összefüggésben – hármat tartunk kiemelőnek:¹³

- a) milyen *feltételeknek* kell megfelelnie a software-nek, hogy *jogilag védelemben* részesüljön. A szerzői mű esetében az egyéni, eredeti jellegű kívül további ismérv vizsgálata nem szükséges.¹⁴ A találmány esetében az újdonság kérdése fogalmi elem, amely a szabadalom megítélése szempontjából döntő ismérv. A nyilvánosságához közvetítés szintén fogalmi elem: azaz az általános szakértelemmel rendelkező szakember reprodukálhassa.¹⁵
- b) a szerzői műkénti besoroláshoz *nincs szükség* engedélyeztetési eljárásra, a mű a létrejöttétől fogva védelemben részesül,¹⁶ szemben a találmánnyal, amely a szabadalmaztatási eljárás során nyeri el csupán az oltalmat.
- c) a software esetében előnyös forma az, hogy a *védelmi idő*¹⁷ hosszabb, mint a találmány esetében.¹⁸

A továbbiakban a *bírói gyakorlat* és a *Szerzői Jogi Szakértői Testület* állásfoglalásai alapján arra keressük a választ, hogy milyen kritériumok vizsgálata alapján lehet megállapítani a software létrejöttét, valamint arra, hogy a szerzők optimális védelmének kialakításához a gyakorlati problémák megoldása mely rendszerben oldható meg kielégítően.

III. A software védelmének alapvonalai a szerzői jogban

Az Sztj. alapján az *egyéni eredeti jelleg* a központi kérdés.¹⁹ A Sztj. azonban további *speciális rendelkezéseket* tartalmaz software-re vonatkozóan.²⁰ Az Sztj. alapján a software szerzőjének rendelkezési joga *korlátozott*. Eltérő megállapodás hiányában ugyanis nem terjed ki a szerző *kizárólagos joga* a többszörözésére, az átdolgozásra, a feldolgozásra, a fordításra, a software bármely más módosítására – ideértve a hiba kijavítását is –, valamint ezek eredményének többszörözésére annyiban, amennyiben e felhasználási cselekményeket a software-t jogszerűen megszerző személy a software rendeltetésével összhangban végzi.²¹ Az Sztj. további jogokat

¹⁰ Uo.

¹¹ Sztj. 1. § (3) bek.

¹² Szt. 1. § (1) bek.

¹³ A két védelmi forma esetében további eltérések találhatók többek között a vagyoni jogok átruházhatósága, a szabad felhasználás, munkaviszonyból eredő mű, a jövőben alkotandó mű határideje etc. tekintetében. További elemzéshez lásd: Sili Dóra: i.m., a kettős védelem kérdéséhez és Pálos György: Lehet-e kettős védelem – szerzői jogi és szabadalmi – az új szerzői jogi törvény alapján? Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle 2000/2. (<http://www.sztjh.gov.hu/kiadv/ipsz/200004/palos.htm?printable=1>) (2014. január 10.)

¹⁴ Többek között: Pécsi Törvényszék P.21.644/2010/3.; Fővárosi Ítéltábla 8.Pf. 20.256/2007/11.

¹⁵ Sztj. 4. § (1) bek.; a gyakorlati problémákhoz lásd Pálos György: i.m.

¹⁶ Sztj. 9. § (1) bek.

¹⁷ A szerzői jogok a szerző életében és halálától számított hetven éven át részesülnek védelemben, Sztj. 31. § (1) bek.

¹⁸ A végleges szabadalmi oltalom a bejelentés napjától számított húsz évig tart, Szt. 22. §

¹⁹ Complex Kommentár a Szerzői jogi törvényhez 58. §

²⁰ A szabályok eredetéről és értelmezéséről lásd: Faludi Gábor: A szoftver szerzői jogi szabályozása. Infokommunikáció és Jog 2005/3. 2-5. pp.

²¹ Sztj. 59. § (1) bek.

De iurisprudentia et iure publico

biztosít annak, aki a software valamely példányának felhasználására jogosult: a *szerző engedélye nélkül is* megfigyelheti és tanulmányozhatja a software működését, kipróbálhatja a software-t annak betáplálása, képernyőn való megjelenítése, futtatása, továbbítása vagy tárolása során abból a célból, hogy a software valamely elemének alapjául szolgáló elgondolást vagy elvet megismerje.²² Valamint ezen korlátozások közé sorolható a *dekompiláció joga*, az eredeti programinformáció másik programban való, kompatibilitási célú felhasználása, a jogosultak személyi és felhasználási korlátaival.²³ Ezen hármas korlátozás összességében azt eredményezi, hogy a szerző túrni köteles, hogy az alkotásának jellegéből fakadóan a műve módosuljon, annak elvei megismerhetőek legyenek.

Ez a korlátozás azonban felvet egy további kérdést, amely az Szjt-beli rendszerben nem, de az alábbi bírói döntésben jogvita tárgyát képezte. A Legfelsőbb Bíróság 1993-ban hozott és közzétett döntése megállapította, hogy a számítógép programfejlesztő folyamat egyes elkülöníthető szakaszai is létrehozhatnak olyan önálló alkotásokat, amelyek külön szerzői jogi oltalomban részesülhetnek.²⁴ Amennyiben ugyanis a felhasználó a szerzői jogi védelemben részesülő alkotásra alapozva, azt *módosítva és adaptálva létrehozhat-e új software-t*. Milyen a viszonya ennek a korábbi szerzővel? Létrejön-e új alkotás ezzel?

IV. A software szerzői jogi védelme a bírói gyakorlatban

A bírói gyakorlatban fellelhető eseti döntések tanulmányozása során a problémák két csoportba sorolhatóak. Az *első* azok az esetek képezik, amelyek esetében egy már létrejött software szerzőjének jogállása, a felhasználás során egyedileg meghatározott jogok befolyásolják a fejlesztés, vagy egyéb cselekmények alapján módosult software jogi helyzetét. A *másik* csoportba vonhatóak az olyan tényállások, amelyek alapvető momentuma, hogy a szerzők jövőben létrehozandó mű elkészítésére kötnek megállapodást. Ebben az esetben már létezik egy alapprogram, amelyre a későbbi tevékenység épül, és végeredményben a rendszert hozzáigazítják a megrendelő igényeihez.

IV.1. A felhasználás keretei

Az Szjt. software-re vonatkozó normarendszere vonatkozásában fentebb megállapításra került, hogy a felhasználó jogai a szerző rendelkezési jogát csorbíthatják. A szerző azonban a felhasználás engedélyezése során ennek lehetőségét kizárhatja és korlátozhatja.

A software *működése során* a software gerincét alkotó elvek (programlogika) és az ezek megvalósítását támogató egyes - szerzői jog által nem védett – műveletek (algoritmusok) általában nem ismerhetőek meg.²⁵ A software futtatása során legfeljebb a számítógép által olvasható formában tárgyi kódban (bináris formában) érzékelhető, valamint a software működése, funkcionalitásának megvalósítása figyelhető meg.²⁶ Egy közzétett eseti döntésben a bíróság álláspontja szerint az Szjt.-ben foglalt lehetőségek közül a *felhasználói jogosultságokat a szerző kizárta azáltal*, hogy a *forráskódot* nem adta át a felperesnek, hiszen az átdolgozás, feldolgozás, fordítás

²² Szjt. 59. § (3) bek.

²³ Szjt. 60. §; Tattay Levente: A szoftver és az adatbázisok jogi védelme Külgazdaság 2003/2. 17-32., 21. o.

²⁴ BH 1993. 545.

²⁵ Részletesebben a korábban megjelent tanulmányban lásd: Auer Ádám – Papp Tekla: Rövid áttekintés a software fogalmáról a magyar szerzői jogban. Jogelméleti Szemle 2013/2. (<http://jesz.ajk.elte.hu/auer54.pdf>) (2014. január 10.)

²⁶ Budapest Környéki Törvényszék 14. P. 29.279/2010/25.

tevékenységéhez szükség van a forráskódra.²⁷ Ezzel a későbbi fejlesztések (felhasználások) jogszerűtlennek minősülhetnek.

A perben szereplő software *származtatott műnek* minősül, megállapítható, hogy az alperes által továbbfejlesztett software-re is vonatkozik az eredeti software licence, ennek megfelelően nincs annak jelentősége, hogy az alperes származtatott műve mennyiben tekinthető önálló szellemi terméknek, mivel jelen perben annak van relevanciája, hogy az alperes által továbbfejlesztett software-re semmilyen módon nem szerzhető kizárólagos felhasználási jog.²⁸ Ugyanilyen megítélés alá esik az az eset is, amikor a software eredeti jogosultja a konverzióra nem biztosít jogot.²⁹

A szerző ezek alapján jelentős mértékben korlátozhatja azt, hogy a későbbiekben milyen módosításokat hajtsanak végre a software-n.

Az esetek egy *másik csoportját* képezik azok, amelyekben a szerző, a programozó szerződéses kötelezettségei közé tartozik a rendszer paraméterezése, setup elvégzése, a kulcsfelhasználók oktatása, amely tevékenységek a software felhasználási szerződések szokásos elemei, mintegy annak szükségszerű velejárói.³⁰ A bíróság álláspontja szerint ezt fejezi ki az Szt. azon rendelkezése, amely a software jogszerű felhasználója számára lehetővé teszi a software többszörözését, átdolgozását, feldolgozását, a software más módosítását, hibák kijavítását és ezek eredményének többszörözését, amennyiben ezek a software rendeltetésével összhangban történnek. A jogszerű felhasználó által végzett ilyen tevékenység csak akkor részesül önállóan szerzői jogi védelemben, amennyiben a szerző szellemi tevékenységéből fakadó egyéni eredeti jelleggel bír.³¹

A *jogosult rendelkezései* során azonban tekintettel kell lennie arra, hogy milyen információkat bocsát a felhasználó rendelkezésére, mert ennek függvényében a *hibás teljesítés* lehetősége is felmerül. A bírói gyakorlatban felmerült eset szerint ugyanis, ha a dokumentáció nem áll rendelkezésre a program használatáról, hanem a program sikeres megnyitása után a súgóból nyerhető minden információ, a szerző részéről nem történik megfelelő szolgáltatás.³² Ugyanilyen megítélés alá esik, amennyiben a program mikénti használatához szükséges írásos dokumentáció hiánya mellett, a szervergép kezelőjét nem oktatja ki a szerző,³³ vagy a felhasználói könyv átadását nem bizonyította és a felperes segítségkérő felhívásaira sem reagált.³⁴

IV.2. A software mint jövőben megalkotandó mű

Az Szt. ismeri a *jövőben megalkotandó mű* kategóriáját.³⁵ A perbeli tényállások alapja rendszerint az, hogy a szerző rendelkezik egy software-rel, amelynek a szerződés szerinti felhasználásához általában valamilyen *módosítás*, vagy *adaptálás* szükséges. Azaz a szerző a művét a felhasználó igényei szerint átalakítja, és ez rendszerint szükséges a helyes, üzemszerű működéshez is. A perbeli esetben készült szakértői vélemény alapján a felperes által tervezett rendszer önálló mű, amelynek az egyik lehetséges (az arányokat tekintve optimális) megvalósítási módja a gazdaregiszter továbbfejlesztése. A kész, önálló, új rendszer tartalmazza az eredeti gazdaregisztert, de több annál, nevezetesen törzsadat-menedzsment rendszer.³⁶

²⁷ Fővárosi Bíróság 11. G. 40.407/2009/44.

²⁸ Fővárosi Bíróság 11. G. 40.407/2009/44.

²⁹ Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 22.018/2009/4.

³⁰ Fővárosi Ítéltábla 13. Gf. 40.162/2011/8.

³¹ Fővárosi Ítéltábla 13. Gf. 40.162/2011/8., vö. BH 1993. 545.

³² Fővárosi Bíróság 8. P. 24.232/2006/22.

³³ Fővárosi Bíróság 8. P. 24.232/2006/22.

³⁴ Debreceni Ítéltábla Pf. II. 20.210/2007/4.

³⁵ A felhasználási szerződésre irányadó rendelkezések között, lásd Szt. 49. §

³⁶ Fővárosi Bíróság 28. K. 33.164/2009/25.

De iurisprudencia et iure publico

A bíróság egy közzétett eseti döntésben megállapította, hogy a peres felek szándéka arra irányult, hogy a számítógépi programfejlesztő folyamat eredményeként az alperes által létrehozott, az alapprogramhoz kapcsolódó, de kibővült felhasználási lehetőségeket biztosító és ez által önálló alkotásnak minősülő felhasználói programban is megszerezze a felperes a felhasználási jogot.³⁷

A *programfejlesztő folyamat* is minősülhet oltalom alá eső egyéni, eredeti alkotásnak.³⁸ Ilyen esetnek tekinthető, amennyiben részben alpprogram szolgáltatására, részben pedig a jövőben megalkotott műre vonatkozott.³⁹ A szerződés lényeges és hangsúlyos eleme volt, hogy az alperes a már meglévő ügyviteli programját vállalta adaptálni, átdolgozni a felperes cég igényeinek megfelelően.⁴⁰ A felek képviselőinek egyező nyilatkozata szerint az alperes által korábban kifejlesztett software felperes részére történő paraméterezése, egyedi fejlesztésekkel történő kiegészítésére vonatkozott.⁴¹

V. A Szerzői Jogi Szakértői Testület álláspontja

A szerzői jogi törvény értelmében⁴² szerzői jogi védelem *keletkezésének* eredményeként megjelenő, egyéni, eredeti művet, egy alkotási folyamat végpontját illeti meg.⁴³ Ez a kitétel alkalmazandó az alapvetően *funkcionális jellegű* műfajokra is, ahol a funkció egyéni, eredeti megvalósítása a lényeges, például a számítógépi programalkotásnál is.⁴⁴ A számítógépi program egyéni, eredeti jellege más mint a klasszikus szerzői műveké (zenei, irodalmi alkotásé etc.), ugyanis software esetén a létrehozáshoz szükséges meglévő modulok és paraméterek szűkítik az egyéni, eredeti jelleg kifejezési terét, azonban attól, hogy két egymástól függetlenül alkotott software azonos feladatot old meg, még nem lesznek egyformák, egyik nem lesz a másik másolata, utánezata.⁴⁵

Az Szjt. 59. § (1) bekezdésének megfogalmazásából következően a software („bármely más módosítás”) többszörözése, átdolgozása, feldolgozása, fordítása, továbbá a hibajavítás is a software módosításának minősül;⁴⁶ tehát a software kapcsán a *módosítás* kifejezés *széles értelemben használható*.⁴⁷

Az ügyféligenyeknek való jobb megfelelést szolgáló technikai jellegű módosítások, valamint a *hibajavítások is elérhetik* a szerzői jogi oltalomhoz megkívánt egyéni, eredeti szellemi alkotás szintjét; ezzel kapcsolatban mindig a tényleges megvalósítás vizsgálendő, és sohasem az adott munka célja (módosítás/javítás etc.).⁴⁸

Kérdéses az is, éppen ezért esetenként elemzendő, hogy a software továbbfejlesztése önálló szerzői mű-e,⁴⁹ vagy a software módosítása, amely akár teljesítheti a szerzői mű ismérveit és ezáltal szerzői jogi jogvédelemben részesülhet;⁵⁰ azaz a software továbbfejlesztése révén származékos mű jöhet létre. Az eredeti software-verzióhoz képest történt utólagos fejlesztésnél a számítógépi programfejlesztő folyamat egyes elkülöníthető szakaszai is létrehozhatnak olyan

³⁷ Pécsi Törvényszék P. 21.644/2010/3.

³⁸ Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 20.256/2007/11.

³⁹ BH 1992. 249., Vö. BH 1985. 260., LB Pfv. IV. 21.112/2008/4.

⁴⁰ Fővárosi Ítéltábla 8. Pf. 21.601/2007/4.

⁴¹ Fővárosi Ítéltábla Pf. 21.106/2009/4.

⁴² 1999. évi LXXVI. törvény (Szjt.) 4. § (1) bek.

⁴³ Lásd: SZJSZT-26/09/1. 1.1.

⁴⁴ SZJSZT-26/09/1. 1.1.

⁴⁵ SZJSZT 21/2011

⁴⁶ SZJSZT-12/11/1., SZJSZT-09/09/1., SZJSZT-13/11/1.

⁴⁷ SZJSZT-13/11/1., SZJSZT-12/11/1.

⁴⁸ SZJSZT-26/09/1. 1.2-1.3.

⁴⁹ SZJSZT-12/11.1.

⁵⁰ SZJSZT-09/09/1.

De iurisprudencia et iure publico

önálló alkotásokat, amelyek külön szerzői jogi oltalomban részesülhetnek.⁵¹ A software továbbfejlesztéséhez a forráskód átadása szükséges.⁵² A software *csatlakozó felületének* (az interfésznek) alapját képező ötlet, elv, elgondolás, eljárás, működési módszer vagy matematikai művelet nem tárgya a szerzői jogi védelemnek.⁵³ A különböző informatikai rendszereket, számítógépes programokat összekapcsoló interfészek esetében a programozónak szigorú szabályrendszert kell követnie, a kreatív alkotás a software-knél megszokotthoz képest is szűkebb körben érvényesülhet.⁵⁴ Ez azonban nem zárja ki, hogy az interfész az Sztj. 1. § (3) bekezdésbeli kritériumok teljesítésével lehet szerzői mű.⁵⁵ Az interfész gyakorlati alkalmazása valamely rendszer módosítását is magával vonhatja, és így visszakanyarodhatunk a software módosításához.⁵⁶

VI. Következtetések

A fentiekben kísérletet tettünk arra, hogy a bírói gyakorlat és a Szerzői Jogi Szakértői Testület véleményei alapján állást foglaljunk abban a kérdésben, hogy a software oltalmát a szerzői jog vagy a szabadalmi jog láthatja el hatékonyabban. Az esetek elemzése alapján jól látható, hogy rendszerint a software elkészítése után többszöri módosításra, adaptálásra és a felhasználó igénye szerinti konverziókra kerül sor. A *szerzői jog* ezeket az új műveket – amelyek kétségkívül az eredeti software-re épülnek – *védelemben részesíti*, amennyiben egyéni, eredeti jellegűek. A szerzőt a mű létrejövetelét követően illetik meg a szerzői jogok, és ezekben az esetekben ez különös jelentőséggel bír, ugyanis amíg az alkotás folyamatosan módosul, és a rendszerszerű alkalmazásra nem áll készen, többszöri beavatkozást igényelhet. A *szabadalmi oltalom* ezeket a változásokat és a számítógépi programalkotások ilyen ütemű fejlődését véleményünk szerint *nem tudja megfelelő mértékben követni*. A gyakorlati esetek és igények álláspontunk szerint a szerzői jogi védelmet erősítik meg, amely nemcsak a software *megalkotóját*, de a *fejlesztőjét is* oltalmazza.

⁵¹ BH 1993.545., SZJSZT 22/2005

⁵² SZJSZT-13/11/1.

⁵³ Sztj. 58. § (1) bek., 1. § (6) bek., SZJSZT-12/11/1.

⁵⁴ SZJSZT-12/11/1.: Különösen igaz ez akkor, ha egy korábban létező rendszert kell interfész segítségével összekapcsolni egy új rendszerrel, mivel ilyenkor jellemzően a korábbi rendszer sajátosságai igen mélyen determinálják az interfészben alkalmazható és alkalmazandó megoldásokat.

⁵⁵ SZJSZT-12/11./1.

⁵⁶ SZJSZT-12/11./1.

De iurisprudentia et iure publico

Czédli Gergő büntető ügyszakos bírósági titkár,
Csongrádi Járásbíróság

A szabálysértési jog jogorvoslati rendszerének aktuális kérdései¹

I. Az új törvény jogorvoslati rendszere általában

A 2012. április 15. napján hatályba lépett 2012. évi II. tv. a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs. tv.) önmagát már a preambulumban is a büntetőjoghoz képest definiálja, amelyhez való hangsúlyos közeledést nem csak a szabálysértés fogalmának meghatározásában (Szabs.tv. 1. §), de az alkalmazott jogkövetkezményeken és az új eljárási szabályokon is többé-kevésbé következetesen végigviszi, mintegy visszaérkezve a Csemegi-kódex és a Kihágási Btk. trichotóm rendszeréhez.² Árva Zsuzsanna szavaival „olyan önálló jogterület alakult ki, amely (még) nem része a büntetőjognak, de egyre közeledik ahhoz.”³ Hasonló következtetésre jut Belcsák Róbert Ferenc, aki szerint a változások „mind-mind azt a tendenciát mutatják, hogy a vonatkozó joganyag lassan elveszíti jogági önállóságát”.⁴ A létrejött kvázi-trichotóm rendszer eljárási szabályai ellentmondásosra sikerültek, amit eddig a két jelentősebb és számos kisebb módosítás is csak kisebb részben orvosolt.

Bántóan szembeűnő az egyes szövegrészek egymástól elütő szóhasználata, nyelvezete, amely gyakran azonos fogalmakat eltérő jogi műszóval jelöl.⁵ Az új jogszabály jól azonosíthatóan szó szerinti részeket vett át az 1999. évi LXIX. törvényből (Sztv.), amelyeket azonban elmulasztott az amúgy is heterogén új szöveggörnyezethez csiszolni. Jogalkalmazói oldalon általánosnak mondható konszenzus, hogy a Szabs. tv. egy nagyon rosszul sikerült jogszabály. Nem elvei vagy céljai, a büntetőjoghoz közelítés, a fokozódó szigor miatt: a jogalkalmazás zavarait a normaszöveg rossz minősége indukálja, mivel a törvény egyes belső ellentmondásai jogalkotói intézkedés nélkül nem vagy csak igen nehezen oldhatóak fel. Egyet kell érteni azzal is, hogy a törvény indokolása sem nyújt tautologikus megfogalmazásaival semminemű segítséget.⁶

¹ A kézirat lezárása: 2014. január

² E visszatérés gondolata távolról sem új, az ezirányú koncepciók a '80-as évek óta folyamatosan jelen vannak, lásd: Dr. Feldméry Imre – Dr. Mészáros József: *Gondolatok a szabálysértés jogintézményének továbbfejlesztéséről*. 880-883. o. In Állam és Igazgatás XXXVIII. Évf. 1988/10. szám, 877-884. o.; illetve: Dr. Máthé Gábor – Dr. Szabó András: *A szabálysértési jogterület kodifikálása*. 865-866. o. Ugyanott 865-876. o.; Dr. Farkas Imre – Dr. Kántás Péter: *Merre tovább, szabálysértés?* 166-168. o. In Magyar Közigazgatás, XLIV. évf., 1994/3. szám, 163-168. o.

³ Árva Zsuzsanna: *Merre tovább, szabálysértési jog?* 52. o. In: Új Magyar Közigazgatás, 2012/9. szám, 46-53.o.

⁴ Belcsák Róbert Ferenc: *Lassú evezősapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez*. 178. o. In: Iustum Aequum Salutare : Jogtudományi folyóirat, IX. évf. 2013/1. szám, 163-179. o.

⁵ Pl. a 118. § (1) bek. szerint a bíróság az eljárás alá vont személlyel szemben *büntetést szab ki*, a 120. § (6) bekezdése értelmében *felelősségét megállapítja és büntetést szab ki* (tehát e szerint a megállapítást is ki kell mondani), míg a 125. § (3) bekezdése eredeti szövegezése szerint gyorsított eljárás esetén a bíróság *bűnösnek mondja ki őt és szab ki büntetést*. A törvényben sehol máshol nem szerepelő, kizárólag a Be. szerint használandó kifejezést a 2013. évi XCIII. törvény 187. §-a törölte utóbbi bekezdésből.

⁶ Bisztriczki László – Kántás Péter: *Az új szabálysértési törvény magyarázata – Gyakorlati kérdések és válaszok a szabálysértési jog köréből*. HVG-ORAC, Budapest 2012. 26. o. (A továbbiakban a szövegben: HVG Kommentár)

De iurisprudentia et iure publico

Az egyik fő ellentmondás – e tanulmány apropójául – éppen a jogorvoslati rendszert kísérti.⁷ A Szabs. tv. ugyanis a korábbi jogszabályoktól eltérően az alapvető rendelkezései között egy csoportban definiálja alapelveit (VI. Fejezet), amelyek az Sztv.-ben nagyjából elszórtan szerepeltek. Itt bújik meg a 35. § jogorvoslati klauzulája: „A szabálysértési hatóság, valamint a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt - ha e törvény kivételt nem tesz - jogorvoslatnak van helye. *A jogorvoslatra jogosult a jogorvoslati jogáról írásban vagy a tárgyaláson szóban lemondhat.*” A kiemelt részt a 2013. évi XCIII. tv. 187. § 5. pontja iktatta a törvénybe 2013. szeptember 1-i hatállyal. Ezt megelőzően a 35. § második mondatában az az önmagában is meglepő rendelkezés szerepelt, hogy az eljárás alá vont személy mondhat le a jogáról írásban, vagyis szó szerint értelmezve a törvényt adott volt a kérdés, hogy más jogosult egyáltalán lemondhat-e jogorvoslati jogáról és ehhez képest más jogosult szóban is lemondhat-e, míg az eljárás alá vont személy kénytelen ezt írásban megtenni?

Maga a Szabs. tv. 35. §-a tehát első ránézésre szakítani látszik az 1968. évi I. tv. és az Sztv. jogorvoslatot konkrét megengedő szabályhoz kötő rendszerével, a helyzet azonban a HVG Kommentárban e helyütt írtakkal ellentétben távolról sem ilyen egyszerű.⁸

A szabálysértési jog kialakulásától kezdve bővelkedett a legváltozatosabb nevekkel ellátott jogorvoslatokban.⁹ Az új törvény koncepciója szerint az „Sztv. jogorvoslati rendszere biztosítja az időhúzás lehetőségét”,¹⁰ így a jogalkotó e téren is egyszerűsíteni kívánt. Ehhez képest a hatályos szabálysértési törvényben – mint a színdarab végén felvonuló stáb – szinte az összes valaha volt jogorvoslati forma visszaköszön. Találkozunk meghallgatás iránti kérelemmel, panasszal, kifogással, tárgyalás tartása iránti kérelemmel; nyomban, három vagy nyolc napon belül előterjeszhető fellebbezéssel, ügyészi felhívással, úgyszintén perújítási, helyszíni bírság felülvizsgálatára irányuló, igazolási, kézbesítési vélelem megdöntési, kijavítási, kiegészítési, méltányossági kérelemmel, a szívdarab minden színében.

A jogorvoslatoknak e kakofóniája önmagában sem könnyíti meg a széles jogkereső közönség és a szabálysértési hatóságoknál jellemzően nem jogi végzettséggel foglalkoztatott ügyintézők dolgát, azonban az egyes jogorvoslati formáknak súlyukhoz igazodó részletezését megelőzően muszáj visszatérni a Szabs. tv. 35. §-ához. A már idézett § szerint tehát *jogorvoslatnak* van helye, a törvény (mármint a Szabs. tv.) által ki nem zárt valamennyi esetben, a jogorvoslatok *konkrét formáit* azonban a törvény továbbra is az egyes eljárási szakaszoknál, jogintézményeknél konkrétan és többé-kevésbé egyértelműen meghatározza az Sztv.-hez hasonló módon. Számos esetben tehát adott jogorvoslati forma alanya, határideje, az elbírálására jogosult hatóság (bíróság), a követendő eljárásrend. Más esetekben a törvény éppen a jogorvoslat kizártságát mondja ki, egyes esetekben ráadásul a fellebbezést zárja ki, máskor a jogorvoslatot úgy általában. Mivel a Szabs. tv. később még részletezendő 98. § (1) bekezdése a szabálysértési hatóság előtti eljárásban a panaszjogot gyakorlatilag általánossá teszi, a fentiek elsősorban a bírósági szakaszban zavaróak.

Hogy maga a jogalkotó mire gondolhatott a 35. § megszövegezésekor, még találgatni sem igazán lehet. A §-hoz fűzött miniszteri indokolás csupán ennyi: „E szakasz rendelkezik a jogorvoslat igénybevitelének lehetőségéről.” Az ihletet a megfogalmazás hasonlóságból kiindulva a Be. 3. § (3) bekezdése adhatta, e szerint azonban a büntetőügyekben eljáró hatóságok határozata, intézkedése vagy annak elmulasztása miatt „az e törvényben meghatározottak szerint”

⁷ A szabálysértési ügyekben eljárók bíróságok mindennapjait többé-kevésbé megnehezítő számos egyéb eljárásjogi kérdéstről lásd: Nánási Illés: *A szabálysértési törvények kapcsolata más törvényekkel egy bírósági eljárás keretében*. In: Belügyi Szemle, 60. évf., 2012/12. szám, 50-69. o. Kollégám a fellebbezés kérdésével nem foglalkozik, mivel annak „elemzése oly szerteágazó problémákat vet fel”, hogy az „komplexebb áttekintésre” bizonyulhat alkalmasnak.

⁸ Bisztriczki – Kántás i.m. 109. o.

⁹ Részletesen: Czédli Gergő: *A szabálysértési jogorvoslati rendszer és bírósádkodás rövid története*. <http://www.mabie.hu/node/2165> 2014. (2014. január 15.)

¹⁰ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója. 35. o. www.kormany.hu/download/6/18/40000/Koncepti%C3%B3B3.doc (2013. december 21.)

De iurisprudencia et iure publico

van helye jogorvoslatnak, és ehhez képest a Be. az egyes eljárási szakoknál ha általános jelleggel is, de nagyon konkrét szabályokat ad a jogorvoslat tényleges formájára, így a Be. 195-196. §-a határozza meg a panasz jogintézményét, a Be. 347. § (1) bekezdése teremti meg a bírósági végzések elleni általános fellebbezési jogot, amit kódex-szerte számos rendelkezés korlátoz.¹¹ Ebből következően konkrét eljárási jogosultságot maga a Be. 3. § (3) bekezdése nem keletkeztet. Hasonlóképpen nem vezethető le eljárási jogosultság közvetlenül az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből, hiszen az abban foglalt általános jogorvoslati jogot – szoros összefüggésben e cikk (1) bekezdésében a tisztességes eljárásra és a bírói út lehetőségére vonatkozó szabályokkal – az alkotmányos jogszabálynak kell biztosítania. (Természetesen nem következett fellebbezési jog a korábbi Alkotmány azonos szabályából sem az Sztv. idején.)

A bírósági határozatok elleni fellebbezési jogot több esetben a Szabs. tv. egyértelműen kizárja, más esetekben pedig konkrétan meghatározza a fellebbezésre jogosultak személyét és a fellebbezési határidőt. A két, később még részletezendő korlát között terül el a törvény nagy, szürke zónája, azaz mindazon aktusok széles köre, amely elleni esetleges fellebbezési jogról vagy annak hiányáról a jogszabály hallgat. Általánosságban, a fentiekre figyelemmel, arra vonható le következtetés, hogy a Szabs. tv. által *konkrét fellebbezési jog biztosításának meghatározása nélkül megfogalmazott bírósági végzések ellen a fellebbezési jog továbbra is kizárt*. Bár a bíróságokra ez nem bír kötelező erővel, erre az álláspontra helyezkedett az Országos Bírósági Hivatal is.¹²

Ezt az álláspontot támasztja alá a 42. § (1) bekezdésének hatásköri szabálya, miszerint az első fokú bíróság végzése elleni fellebbezést a törvényszék bírálja el tanácsulésen, ami értelemszerű ugyan, ám a járásbíróságok első fokú fórumként csupán az elzárással büntetendő szabálysértések miatt járnak el [Szabs.tv. 41. § (1) bek] – a kifogások elbírálásakor, illetve az átváltoztatásról való döntéskor azonban nem, így ezen ügykörükben a 42. § (1) bekezdése magasabb bírói fórumot nem rendel följük.¹³ Ezen okfejtést azonban gyengíti, hogy a járásbíróság a kifogás elbírálása vagy az átváltoztatás során is hozhat kifejezetten fellebbezhető végzést, pl. rendbírságról [Szabs.tv. 77. § (4) bek.].

II. Jogorvoslatok a szabálysértési hatóság előtti eljárásban

Ennyi alapvetést követően érdemes áttekinteni a tételes jogorvoslati rendszert. A bírósági hatáskörbe tartozó szabálysértések gyarapodása ellenére az általános szabálysértési hatóság – az államigazgatási reformtörekvésekhez igazodóan – immáron a jegyző helyett a megyei kormányhivatal járási hivatala. Ezen túlmenően a hatáskörébe utalt ügyekben továbbra is a rendőrség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal vámszerve jár el (38. §), helyszíni bírság kiszabására pedig számos egyéb szerv is jogosult (39. §). Az eljárás természetesen továbbra is határozattal ér véget, ahol is a jogorvoslat a határozat tartalma szerint, alapvetően az Sztv.-ből megörökölt módhoz hasonlóan divergál.

A feljelentést elutasító, eljárást megszüntető, úgyszintén a kényszerintézkedés tárgyában hozott, a kézbesítési kérelem megdöntése iránti kérelmet elutasító határozattal és intézkedéssel szemben az eljárás alá vont személy és képviselője, a sértett és képviselője, valamint a rendbírság esetén az azzal sújtott személy *panasszal* élhet. Ezen túlmenően is panaszjogot biztosít a törvény az egyéb, nem az ügy érdemében hozott határozattal és intézkedéssel szemben mindenkinek,

¹¹ Pl. Be. 260. § (2) bek., 276. § (1) bek.

¹² Dr. Kahler Ilona – Dr. Nagy Antal – Dr. Szurdi Béla: *Az Országos Bírósági Hivatal az ÁROP képzés keretében a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény oktatása* című tananyaga <http://ejegyzet.hu/obh/szabalysertes/index.html> 2012 (2013. december 22.) 2.4.6

¹³ Erre többek között Dr. Szurdi Béla, a Debreceni Járásbíróság elnöke hívta fel a figyelmet a fenti (lásd 12. Láb.) ÁROP képzés során 2013. április 17. napján Szegeden, a Szegedi Ítéltábla illetékességi területén működő járásbíróságok szabálysértési ügyeket tárgyaló bírói és bírósági tikarai számára tartott előadásán.

De iurisprudencia et iure publico

akire a határozat rendelkezést tartalmaz, vagy az intézkedés érint, hacsak a törvény eltérően nem rendelkezik [Szabs. tv. 98. § (1) bek.]. A panasz szabályozása több szempontból komoly változáson esett át, egyértelműsödött az előterjesztésére jogosultak köre, és ennyiben követve a 35. §-t, általánossá tette a panaszjogot minden kifogással vagy egyéb speciális jogorvoslattal nem támadható határozat ellen. Kizáró rendelkezést persze bőven tartalmaz a törvény, így nincs helye panasznak a hatóság kijelölése [40. § (7) bek.], a kizárás megtagadása [47. § (4) bek.], a szakértő kirendelése (65. §), az idézés [87. § (1) bek.],¹⁴ értelemszerűen a helyszíni bíróság [99. § (3) bek.], az elkésett, kizárt vagy ismételt kifogás elutasítása [Szabs. tv. 105. § (5), 106. § (1) bek.], továbbá 2012. december 15-től a helyszíni bíróság visszavonása vagy annak megtagadása [Szabs.tv. 99/A. § (5) bek., 2012. évi CLXXXI. tv. 65. § (1) bek.] és 2013. szeptember 1-től egyesítés és elkülönítés [44. § (7) bek., 2013. évi XCIII. tv. 131. §] ellen.

A panasz előterjesztésének, elbírálásának szabályai azonosak a hatályát veszített Sztv. 86. §-ában foglaltakkal, az egyetlen változás, hogy a kényszerintézkedés tárgyában azt immár 3 napon belül lehet előterjeszteni.¹⁵

Noha az eljárás alá vont személy meghallgatását az Sztv. sem tette kötelezővé, a jogalkotó lehetővé tette a szabálysértési hatóság számára az ún. meghallgatás nélküli eljárásban történő határozathozatalt, ha a tényállás tisztázott és senki meghallgatása, illetve egyéb bizonyíték beszerzése nem szükséges [Szabs. tv. 102. § (1) bek.]. Az újdonság ebben az, hogy az ilyen határozat ellen nem a később ismertető kifogásnak van helye, hanem *meghallgatás iránti kérelemnek*, amelyet a kézbesítéstől számított 8 napon belül az eljárás alá vont személy vagy képviselője terjeszthet elő [Szabs. tv. 103. § (1) bek.], az esetleges sértettnek tehát ilyen joga akkor sincs, ha a határozat kártérítésről is rendelkezik. A kérelem alapján 5 napon belül idézést kell kibocsátani, ha erre az eljárás alá vont személy nem jelenik meg, úgy tekintendő, mintha kérelmét visszavonta volna [103. § (2)-(3) bek.]. A meghallgatást követően a szabálysértési hatóság korábbi határozatát visszavonja, és – adott esetben azonos tartalmú – új határozatot hoz.¹⁶

Említést igényel, hogy bár a szabálysértési határozatok elleni rendes jogorvoslatok formája a kifogás, a panasz és a meghallgatás iránti kérelem, az őrizetbe vétel ellen azonban teljesen rendszeridegen módon a Szabs. tv. 73. § (5) bekezdése *fellebbezési* jogot biztosít, melyet a járásbíró a tárgyaláson bírál el. A 98. § (1) bekezdésének megfogalmazásából eredően ugyanakkor a kényszerintézkedésről hozott határozat ellen panasznak van helye, így nem világos, hogy őrizet esetén mindkét jogorvoslati forma igénybe vehető-e.

Magának a *kifogásnak* a szabályozása is rosszul indul, ugyanis az Sztv. rendelkezéseitől eltérően a Szabs. tv. 105. § (1) bekezdése alapján az eljárás alá vont személy és képviselője azt *az érdemi határozattal szemben*,¹⁷ míg a sértett a kártérítésre kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben terjesztheti elő változatlanul 8 napon belül. Mármost a sértettel semmi gond nincsen, viszont érdemi határozat az eljárás megszüntetése is, így ez ellen a törvény betűje szerint az eljárás alá vont személy egyszerre élhetne panasszal és kifogással is. A gyakorlat természetesen továbbra is kizárólag a felelősséget megállapító határozattal szemben biztosít kifogás-előterjesztési jogot, de magából a Szabs. tv.-ből ezt csak a 105. § rendszerbeli helyéből vagy a 98. §-t a 105.-hez képest speciálisnak tekintve lehet értelmezéssel levezetni.

¹⁴ Újabb példa az átgondolatlan kodifikációra, hogy az értesítés elleni jogorvoslat kizártsága a hivatkozott bekezdésből kimaradt, így az ellen elvileg panasznak lenne helye.

¹⁵ A panaszt a törvény által lehetővé tett esetekben a közléstől számított 8 napon belül lehetett és lehet most is előterjeszteni a szabálysértési hatóságnál, amely annak saját hatáskörben helyt adhatott, míg egyet nem értése esetén az iratokat 3 napon belül az ügyésznek továbbította, aki újabb 8 napon belül vagy a panaszt utasította el, vagy a határozatot helyezte hatályon kívül, azt megváltoztatni nem volt lehetősége. (Bővebben: Czédli: i.m. 13-14. o.)

¹⁶ A 22/2012. (IV.13.) BM r. 10. § (1) bekezdése értelmében ilyenkor a korábbi határozat visszavonásáról magában az új határozatban kell rendelkezni.

¹⁷ Az Sztv. 88. § (1) bekezdése ennél szűkebb és konkrétabb volt, e szerint kifogásnak a pénzbírság kiszabását, a járművezetéstől eltiltást, az elkobzást, a figyelmeztetést, a kiltást megállapító határozattal szemben volt helye.

De iurisprudencia et iure publico

A kifogás korlátját jelenti, hogy a 105. § (1) bek. 2. mondata szerint ha a pénzbírság összegét külön jogszabály állapítja meg, a pénzbírság mértéke miatt nincs helye kifogás benyújtásának. E korlát a kialakuló bírósági gyakorlatban feloldódik, mivel itt nem részletezendő anyagi jogi okokból a gyakorlat ezen szabálysértések esetén sem látja akadályát a pénzbírság helyett más büntetés avagy intézkedés alkalmazásának.

A szabálysértési hatóság a kifogás alapján a határozatot visszavonhatja, vagy az eljárás alá vont személy javára megváltoztathatja, mely ellen újabb kifogásnak van helye. Az újabb kifogás csak a megváltoztatott rendelkezéseket sérelmezheti, a nem ez ellen irányulót a szabálysértési hatóság elutasítja, mely ellen a jogorvoslat kizárt [Szabs. tv. 105. § (3)-(5) bek.].

Az elkésett vagy nem a jogosult által előterjesztett kifogást szintén a szabálysértési hatóság utasítja el, ami ellen jogorvoslatnak szintén egyáltalán nincs helye [106. § (1) bek.]. A jogorvoslat itteni kizártsága nem igazán felel meg a *fair* eljárás alapkövetelményének, hiszen a szabálysértési hatóság minden bírósági vagy ügyészi kontroll nélkül állapíthatja meg adott esetben egy szabálytalan kézbesítés ellenére is az elkésettséget vagy egy általa aggályosnak tartott meghatalmazás alapján a kizártságot, és az esetleges tévedés korrekciójára nincs érdemi lehetőség. Tény, hogy az elkésettség esetén az igazolási kérelmet kifogás esetén a bíróság bírálja el [Szabs.tv. 86. § (2) bek], de ez nem jelent elegendő jogvédelmet, hiszen nem fog igazolási kérelmet előterjeszteni az, aki nincs tudatában a mulasztásának, a szabálysértési hatóságnak pedig nincs semminemű kötelezettsége, hogy a kifogást elutasító határozatban az igazolási kérelem lehetőségéről tájékoztatást adjon.

A kifogást változatlanul a járásbíróssággá visszakeresztelt helyi bíróságok bírálják el, így ideje áttérni a bírósági szakra. Az eljárási szabályokon érződik a jogalkotó egyszerűsítésre és gyorsításra való törekvése, mely felemás eredményre vezetett. Az Sztv. kétfokozatú rendszere egyéb diszfunkciói mellett aligha volt a gyorsaság etalonja,¹⁸ így a Szabs. tv. a kifogás elbírálását egyfokúvá tette, amikor is a bíróság kizárólag akkor bírálja el tárgyaláson a kifogást, ha azt a fél kifejezetten kérte, vagy maga a bíróság szükségesnek tartja (Szabs. tv. 109. §). Az új rendszer az időszzerűséget javítja, azzal együtt is, hogy a tárgyalási szakasz határidői a gyakorlatban még mindig betarthatatlanok, hiszen még ha a bíróságok leterheltsége lehetővé tenné is a 15 napon belüli időpontra napolást [114. § (2) bek.], ilyen közeli határnapra lehetetlen pl. tanút postai úton, szabályszerűen idézni.

A hatályos szabályozásnak kettő, a tényleges gyorsulás ellen ható problémája van. Egyrészt a bíróságnak ez irányú kérelem esetén – ha nincs helye áttételnek, felfüggesztésnek vagy megszüntetésnek – a tárgyalást minden esetben kötelező megtartania, így akkor is, ha az abban foglaltakat maga is maradéktalanul osztja. Alkotmányos követelmény a fél joga a tárgyaláshoz, amely azonban nem sérülne semmiben, ha a kifogásnak megfelelő, az eljárás alá vont személyre kedvező határozatot a bíróság tárgyaláson kívül is meghozhatná, megspórolva egy teljesen fölösleges tárgyalást. Viszonylag gyakori, hogy az eljárás alá vont személy pl. kizárólag a járművezetéstől eltiltást sérelmezi, vagy felelőssége elismerése mellett a bírság kiszabását, ha ezt az iratok alapján a bíróság is indokolatlannak látja, úgy érdemes lenne lehetővé tenni számára a határozat tárgyaláson kívüli megváltoztatását.

A másik anomália egy régi probléma új köntösben: az Sztv. nagy hibája volt, hogy az 1968. évi I. törvénytől eltérően a hatályon kívül helyezési okokat rendkívül szűken szabályozta, így az amúgy bizonyítással kiküszöbölhető megalapozatlanság rendre az eljárás megszüntetésére vezetett.¹⁹ A Szabs. tv. 108. § (2) bekezdése lényegében szó szerint vette át az Sztv. 93. § (2)

¹⁸ A bíróság korábban köteles volt minden esetben tárgyaláson kívül elbírálni a kifogást, mely végzéssel szemben kizárólag az eljárás alá vont személy és védője, törvényes képviselője kérhette a tárgyalás tartását. Utóbbi esetben a bíróság tárgyalást tűzött, és annak eredményeként határozott (Sztv. 94., 101. §).

¹⁹ Hiszen az ilyen határozatot sem hatályon kívül helyezéssel, sem a bizonyítás pótlásával nem lehetett orvosolni, bizonyításnak ugyanis csak tárgyaláson volt helye, viszont a bíróság a kifogást tárgyaláson kívül bírálta el (lásd az előző lábjegyzetet is).

De iurisprudencia et iure publico

bevezetését, így a hatályon kívül helyezésnek továbbra is csakis akkor van helye, ha a határozatot ha azt a hatóság törvényben kizárt tagja hozta, vagy a hatóság nem a hatáskörében járt el, illetve hatáskörét túllépte. Utóbbi esetkör még szűkebbek is lett annyival, hogy ha a szabálysértési hatóság hatáskörét azzal lépte túl, hogy bírósági hatáskörbe tartozó (elzárással büntetendő) szabálysértést bírált el, úgy a határozat hatályon kívül helyezése mellett az eljárást maga a bíróság folytatja le.²⁰ Jelen jogszabályi környezetben a megalapozatlanság miatt érdemi felülbírálatra alkalmatlan szabálysértési ügyek esetén két út mutatkozik:

Az egyik álláspont szerint – ha tárgyalást nem kértek – változatlanul helye van az eljárás megszüntetésének azon az alapon, hogy a szabálysértési hatóság a tényállást nem derítette fel, és nem bizonyított tényeket értékelt az eljárás alá vont személy terhére. Ezt látszik alátámasztani, hogy a Be.-től eltérően²¹ a Szabs. tv. a bíróságra semmilyen felderítési kötelezettséget nem ró, mind a 32. § (2) bekezdése, mind az 56. § (1) bekezdése kifejezetten a szabálysértési hatóság feladatává teszi a bizonyítás lefolytatását, így a felderítetlen tényálláson alapuló szabálysértési határozat jogszabálysértő, ezért a bíróság a Szabs. tv. 116. § (1) bek. c) pontja alapján a határozat megváltoztatásával az eljárást megszünteti. Ezen álláspontnak egy merőben eltérő leágazása, hogy egyes tanácsok a részbeni megalapozatlanság esetén a határozatot hatályában tartják, kimondva-kimondatlan azzal, hogy miért nem kérte az eljárás alá vont személy maga a tárgyalás tartását – ezt, mint a tisztességes eljárással össze nem egyeztethetőt, alapvetően helytelennek tartom.

A másik lehetséges megoldás természetesen az, ha a bíróság élve törvényes jogával az ilyen ügyekben a saját döntése alapján tárgyalást tűz, amelyen lefolytatja a hiányzó bizonyítást. Ily módon a bizonyítékokat közvetlenül észlelve, a tényállást a bíróság maga aggálytalanul tudja megállapítani, és az alapján megalapozottan dönthet az elsőfokú határozat megváltoztatásáról vagy hatályban tartásáról. A magam részéről ez utóbbit tartom szerencsésebbnek, de ez sem tökéletes. A gyakorlati ellenérv, hogy a szabálysértési hatóságok mulasztásait orvosolandó bírósági tárgyalások tovább terhelik az egyébként is elképesztő ügyterhekkel küzdő bíróságokat, a tárgyalás költséges²² és viszonylag lassú eljárásforma, így a Szabs. tv.-től remélt gyorsulás helyett inkább az ügyek további húzódására számíthatunk. Elvi síkon pedig az aggályos, hogy amennyiben a bizonyítást szinte teljes egészében a bíróság deríti fel a kifogás elbírálása során, úgy az ebbéli esetleges tévedéseinek orvosolására nincs lehetőség: a bíróság *de facto* elsőfokú eljárást folytat a tárgyaláson, de a fellebbezés a határozata ellen kizárt. Ez szintén a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét jelentheti, nem véletlen, hogy a Be. 352. § (1) bekezdés b) pontja alapján a másodfokú bíróság az általa lefolytatott bizonyítás alapján kizárólag a vádlott javára állapíthat meg eltérő tényállást, egyéb esetben a Be. 376. § (1) bekezdése szerinti hatályon kívül helyezésnek van helye.

A kifogás elbírálása és a szabálysértési tárgyalás eljárási szabályai az Sztv.-hez képest érdemben nem változtak. Tárgyaláson kívüli elbírálás esetén a határozatot 15 napon belül kell meghozni (109. §), ami általában betartható, míg a tárgyalás esetén a határidők még enyhültek is valamennyit, megközelítve a realitást.

A bíróság végzései szintén az Sztv. szerintiekkel azonosak: a bíróság az első fokú határozatot hatályában tartja vagy megváltoztatja. Annyiban szűkült látszólagosan a bíróságok mozgásterét, hogy az elsőfokú határozatot az eljárás alá vont személy javára akkor változtathatják meg, ha a kifogásban olyan új tényt állít vagy olyan új bizonyítékra hivatkozik, amelyet a szabálysértési hatóság a határozat meghozatala során nem ismert; míg mindkét irányba akkor, ha a

²⁰ Vélhetően egy előkészítő eljárás elrendelésével, hiszen az kötelező [Szabs. tv. 117. § (2) bek.].

²¹ A Be.-t illetően sem teljes az egyetértés a 75. § (1) bek. 2. mondata és a megalapozatlanság [351. § (2) bek.] egymáshoz való viszonyában. Lásd: 1/2007. BK. vélemény III. 2. b) pont.

²² Másutt is szegény az eklézsia, általános tapasztalat, hogy közlekedési szabálysértésekben a rendőrségek – saját szűkös anyagi lehetőségeik miatt – a legritkább esetben rendelnek ki szakértőt, de a közlekedési bűncselekményektől csak a sérülés mértékében különböző közúti balesetek e nélkül gyakran nem rekonstruálhatóak. Ugyanez áll az elmeállapot vizsgálatára is. A gyakran a bíróság mértékét is meghaladó szakértői költségek utólagos behajthatósága kétes, ebből a szempontból érthető, hogy vonakodnak előlegezni.

De iurisprudencia et iure publico

szabálysértési hatóság jogszabályt helytelenül alkalmazott [Szabs. tv. 116. § (1) bek. b) és c) pont]. Utóbbi esetben 2013. szeptember 1. napjától a másodfokú bírósághoz hasonló súlyosítási tilalom is érvényesül [Szabs. tv. 116. § (1a) bek, 2013. évi XCIII. törvény 152. §.]. A jogalkotói szándék ez egyszer tisztán érthető: az amúgy nem jogszabálysértő szabálysértési hatósági határozatokkal kiszabott büntetéseket a bíróság –új körülmény hiányában – ne enyhíthesse. A gyakorlatban ez inkább csak a kis mértékű megváltoztatás tilalmaként tud érvényesülni, mivel az aránytalan, eltúlzott mértékű büntetést a bíróságok a Szabs. tv. 21. §-ában meghatározott büntetési célok és elvek sérelmének, azaz jogszabály helytelen alkalmazásának tekintik.

A kifogást elbíráló érdemi határozat ellen a fellebbezés kizárt [Szabs. tv. 116. § (3) bek.], csupán perújításnak lehet helye az Sztv. szabályaival azonos okok esetén (lásd később).

III. Jogorvoslat az elsőfokú bíróság végzése ellen

Másként alakulnak a jogorvoslatok a bírósági hatáskörbe tartozó szabálysértések esetén. Az eljárás a nyomozás mintájára az általánossá tett előkészítő eljárással (Szabs. tv. 117. §) indul, melyre a szabálysértési hatóság eljárásának általános szabályait kell alkalmazni, ezért a rendőrség határozatai és intézkedései ellen a már ismertetett keretek között panasznak van helye.

A bírósági szakasz a szabálysértési hatóság eljárásnak analógiájára kétfelé ágazik attól függően, hogy a bíróság ún. meghallgatás nélküli eljárásban, magyarul tárgyalás mellőzésével bírálja-e el az ügyet. Ha a bíróság álláspontja szerint az előkészítő eljárás iratai alapján a tényállás tisztázott és senki meghallgatása nem szükséges, úgyszintén elegendő büntetésként legfeljebb a pénzbírság kiszabása, akkor az ügyet a bíróság tárgyaláson kívül bírálhatja, és bírálja is el [Szabs. tv. 118. § (1) és (4) bek.]. E végzés elleni jogorvoslati jog sajátosan alakul, mivel az eljárás alá vont személy vagy képviselője a kézhezvételtől számított nyolc napon belül tárgyalás tartását kérheti [Szabs. tv. 119. § (1) bek.], vagyis ilyen joga sem a sértettnek, sem a rendőrségnek nincs. A sértettnek a gyakorlat rendszerint megállapíthatónak lát kártérítést tárgyaláson kívül hozott végzéssel is, részére azonban tárgyalás tartása iránti kérelem előterjesztésére jogot nem biztosít, holott a tárgyaláson hozott végzéssel szemben e körben ugyanő fellebbezéssel élhet [Szabs. tv. 121. § (1) bek.]. Az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség kvázi-ügyeszi pozícióba emelése kezdettől fogva vitatott,²³ azonban ha egyszer a tárgyaláson hozott végzéssel szemben van fellebbezési joga, kérdés, hogy tárgyalás tartását miért nem kérheti.

Akár a bíróság látja elengedhetetlennek, hogy az elzárással büntetendő szabálysértést tárgyaláson bírálja el, akár az arra jogosult a tárgyaláson kívül hozott végzéssel szemben tárgyalás tartását kérte, a bíróság tárgyalást tart. „Tárgyaláson hozott végzésével szemben az eljárás alá vont személy és a képviselője, az előkészítő eljárást lefolytató szerv, az okozott kár megtérítésére kötelezés esetén, kizárólag e rendelkezéssel szemben a sértett is, továbbá az előkészítő eljárást lefolytató szerv” a végzés közlésétől számított 8 napon belül élhet fellebbezéssel [Szabs. tv. 121. § (1) bek.]. Az idézet nem elírás, a törvényszöveg kétszer sorolja fel az előkészítő eljárást lefolytató szervet, ezzel együtt a jogosulti kör itt is egyértelműnek tekinthető. Fellebbezéssel tehát e bekezdés szerint a tárgyaláson hozott *valamennyi* végzés támadható, hiszen a jogszabály megkötést nem tartalmaz, kivéve értelemszerűen mindazokat, amelyek ellen a jogorvoslatot (fellebbezést) a törvény másutt kizárja.

Az, hogy a jogorvoslatot a törvény pontosan hol is zárja ki, mostanra kezd ugyan egyértelmű lenni, de – újabb törvényszerkesztési hiba miatt – kezdetben ez sem volt így. A pervezető végzésekről rendelkező 107. § (3) bekezdése eredetileg csak annyit mondott, hogy ezeket nem kell indokolni, míg a bizonyítási indítvány elutasításának okát az ügydöntő végzésben

²³ Nagy Marianna: *Quo vadis Domine? Elmélkedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán.* 225. o. In: Jogtudományi Közlöny, LXVII. Évf., 2012/ 5. szám 217-226. o.

kell kifejtteni, azaz a jogorvoslat kizárásáról nem rendelkezett, azt csak a 2013. évi XCIII. törvény 151. § (1) bekezdésével a 107. §-ba iktatott (2b) pont pótolta. A gyakorlat a fellebbezés jogát korábban sem biztosította.

A pervezető végzéseken túl *ex lege* kizárt a jogorvoslat a bíróság kijelölése [Szabs. tv. 42. § (6) bek.], az egyesítés és elkülönítés [44. § (7) bek.], a kizárás [51. § (5) bek.], szakértő kirendelése (65. §), idézés [87. § (1) bek.], körözés elrendelése [117. § (4) bek.], a perújítás elrendelése és tárgyában hozott végzés [132. § (3) bek.], az átváltoztatás során hozott határozatok [141. § (7) bek., illetve (13) bek. g) pont] ellen. Bár a pervezető végzés fogalmát a Szabs. tv. nem határozza meg, a fenti felsorolás több tipikusan pervezető végzést is tartalmaz. A sort 2013. szeptember 1. napjától a törvényszék végzése [123. § (1a) bek] egészítette ki kissé meglepő módon, bár tény, hogy a jogszabályból ezt megelőzően ennek kimondása is hiányzott, más kérdés, hogy a törvényszék kizárólag tárgyaláson kívül hoz határozatot.

A fenti, elég jól definiálható kivételeken túl tehát a Szabs. tv. 121. § (1) bekezdése általánossá tette az első fokon eljáró bíróság tárgyaláson meghozott végzésével szembeni fellebbezési jogot. Ez jelentős eltérés az Sztv. szabályaihoz képest, amennyiben már nem csak a felelősséget megállapító érdemi határozat ellen van fellebbezésnek helye [Sztv. 121. § (1) bek.], hanem az eljárás megszüntetése, továbbá a fenti kivételekkel valamennyi pervezetőnek nem minősülő, nem érdemi határozat ellen. Utóbbi nem biztos, hogy a jogalkotó kifejezett szándéka volt, de a törvényszövegből egyértelműen ez következik.

A fellebbezési jogot bíróság elé állítás esetén a törvény időben korlátozza: a rendőrség képviselője, az eljárás alá vont személy és képviselője a végzés kihirdetését követően nyomban nyilatkozik, hogy kíván-e fellebbezni [Szabs. tv. 125. § (4) bekezdés], 8 nap fenntartására nincs lehetőségük. Ehhez képest a bíróság elé állítás speciális – és a gyakorlatban nem előforduló – esetében, a helyszíni bíróság kiszabására jogosultak által történő bíróság elé állítás során [Szabs. tv. 126/A. §] a végzés ellen a rendőrség helyett a bírságolásra jogosult szervezet fellebbezhet, de a törvény olyan kurtán-furcsán fogalmaz, hogy abból nem derül ki egyértelműen, hogy a fellebbezés 8 napon belül vagy nyomban bejelentendő, ahogy az sem, hogy a „rendes” bíróság elé állításhoz hasonlóan a képviselő jelenléte kötelező-e. Sőt, mivel a Szabs. tv. 126/A. (4) bekezdése akként fogalmaz, hogy az (1) bekezdésben meghatározott (helyszíni bíróság miatt bíróság elé állításra jogosult) személy élhet fellebbezéssel, tulajdonképpen még magának az eljárás alá vont személynek a fellebbezési jogáról is hallgat.²⁴

Ezen túl a Szabs. tv. összesen három helyütt biztosít kifejezett fellebbezési jogot bírósági döntés ellen. Egyrésztől külön, 8 napon belüli fellebbezésnek van helye a rendbíróság ellen [Szabs. tv. 77. § (4) bek.] akkor is, ha nem az elsőfokú tárgyaláson hozták. Másrészt a perújítás elutasítása ellen fellebbezhet a perújítási kérelmet előterjesztő a 132. § (4) bekezdése alapján, amelyből azonban az nem derül ki, hogy hány napon belül.²⁵ A harmadik esetkör ismét egyértelműen szabályozott: az elzárás végrehajtására kért halasztást elutasító végzés ellen az elkövető és képviselője, továbbá fiatalkorú esetén a törvényes képviselő a közléstől számított három napon belül fellebbezhet, melyet a törvényszék szintén három napon belül, tanácsulésen bírál el.

Egyéb helyen a szabálysértési törvény fellebbezési jogot nem biztosít, így mindazon végzéseknél, amelyek ellen a törvény a fellebbezés (jogorvoslat) kizártságát sem mondja ki, az Sztv.-hez hasonlóan a fellebbezés kizártnak tekintendő, a Szabs. tv. 35. §-a miatti értelmezési zavarok ellenére is. Ezek közül a legfontosabb, hogy az elsőfokú hatáskörben eljáró bíróságok tárgyaláson kívül hozott végzése ellen fellebbezésnek nincs helye, így amennyiben a 119. § (1) bekezdése alapján tárgyalás tartása sem kérhető, a szorosán vett jogorvoslat kizárt. Ez irányadó így az eljárásnak a tárgyaláson kívüli megszüntetésére, áttételére, felfüggesztésére éppúgy, mint az

²⁴ A 126/A. § azt sem mondja ki, hogy a bírságolásra jogosultak általi bíróság elé állításra a bíróság elé állítás vagy ügy általában a bírósági eljárás általános szabályait kellene az itteni eltérésekkel alkalmazni.

²⁵ A törvényben a fellebbezésre valamiféle általános szabályt sehol nem találni, de – jobb híján – a 121. § (1) bekezdésében meghatározott 8 napos határidő tekinthető irányadónak.

De iurisprudencia et iure publico

érdemi vagy ügyviteli befejezést nem jelentő, kivételként fentebb nem említett bármilyen egyéb határozatra.

Hasonlóképpen nem csak a kifogást elbíráló határozat ellen nincs helye fellebbezésnek, de semmilyen, a kifogás elbírálása során tárgyaláson vagy azon kívül hozott, külön fellebbezéssel nem támadható egyéb határozat ellen sem, hiszen fellebbezési jogot biztosító rendelkezést a törvény egyáltalán nem tartalmaz, a 121. § pedig eleve kifejezetten az elzárással büntetendő szabálysértések miatti eljárásra vonatkozik. Ugyanez mondható el a bírságok elzárásra történő átváltoztatása iránti eljárásról is azzal, hogy ott a jogszabály egy §-on belül háromszor is kimondja a jogorvoslat kizártságát a nélkül, hogy nyelvtani értelmezéssel ezek egyike is általános jellegű lenne [141. § (8) és (11) bek., (13) bek. g) pont].

A másodfokú bíróság eljárása érdemben nem változott, az ügyet tanácsulésen felülbírálvá a végzést továbbra is hatályában tartja, megváltoztatja vagy hatályon kívül helyezi, új szabályként mindezt elvileg 30 napon belül teszi [Szabs.tv. 122. § (1) bek.]. Továbbra is érvényesül az Sztv. által bevezetett súlyosítási tilalom, az ottani meglehetősen általános „hátrányosabb rendelkezést” [Sztv. 122. § (1) bek.] pontosítva a törvényszék nem szabhat ki, illetve nem alkalmazhat a kiszabott büntetésnél, illetve alkalmazott intézkedésnél súlyosabbat, amely megfogalmazás semmilyen érdemi eltérést nem jelent. Az eljárás alá vont személy terhére bejelentett fellebbezés fogalma szövegszinten azonos a korábbival [Sztv. 122. § (2) bek. ill. Szabs.tv. 122. § (2) bek.].

Mivel a tanulmány kifejezetten gyakorlati szemszögből és a gyakorlat megsegítésének reményében íródott, kíváncsi voltam, miként érvényesülnek a fentiek a bírói gyakorlatban. A vizsgálat színteréül szolgált Szegedi Törvényszéken a Szabs. tv. hatályba lépése óta megfellebbezett, az új törvény hatálya alá tartozó ügyek száma elenyészőnek tekinthető, ahhoz képest, hogy 2013. évben csak a Szegedi Járásbíróságra 8190 darab szabálysértési ügy érkezett, melyek túlnyomó része egyebekben átváltoztatás volt.²⁶ A törvényszék lajstroma 2012. évben 40, 2013. évben 36 szabálysértési ügyet tartalmazott, melyből 14, illetve 9 ügy csupán elfogultság vagy illetékességi összeütközés miatti kijelölés volt, csak a többi volt a ténylegesen megfellebbezett járásbírói ügy.²⁷ A 2012. évi ügyek jelentős része még a régi Sztv. hatálya alá tartozott, így ténylegesen 9 fellebbezést bíralt felül a törvényszék a Szabs. tv. alapján, 2013-ban egy kivétellel már az összes ügyben az új törvény alapján kellett eljárnia. Ezek közül a fellebbezések nagyobb részét elzárással büntethető szabálysértés miatt tárgyaláson meghozott, érdemi végzés ellen az eljárás alá vont személy vagy képviselője terjesztette elő – 2012-ben 5, 2013-ban 9 ügyben –, amikor is a fellebbezési jog megléte teljesen egyértelmű volt.²⁸

Nem vitatható a fellebbezési jog a Szabs. tv. 121. § (1) bekezdésére figyelemmel abban az ügyben sem, amikor az első fokú bíróság a tárgyaláson az eljárás felfüggesztése iránti kérelmet utasította el,²⁹ a Szabs. tv. akkor hatályos 97. § (3) bekezdése alapján, amikor a közérdekű munkát kiszabó végzés kiegészítéséről hozott végzést,³⁰ a Szabs. tv. 140. § (2) bekezdése miatt az elzárás végrehajtására halasztás engedélyezése iránt előterjesztett kérelem elutasításakor,³¹ a Szabs. tv. 73. § (5) bekezdése alapján a szabálysértési őrizet meghosszabbításakor,³² és végül a Szabs. tv. 132. §

²⁶ A teljesség kedvéért ugyanezen időszakban Hódmezővásárhelyre 2210, Szentesre 1793, Makóra 974, míg Csongrádra 1740 ügy érkezett.

²⁷ A 2013. évi ügyek közül ténylegesen az első 32 képezte csak a vizsgálat tárgyát, mivel az utolsó 4 még folyamatban volt. A vizsgálat időpontja 2013. december 20. napja volt.

²⁸ 2012. évben az összes határozat, míg 2013-ban 8 határozat az eljárás alá vont személy felelősségét állapította meg, míg egy bűncselekmény gyanúja miatt áttételről határozott. A fellebbezések eredménye e körben 2012. évben 5 hatályban tartás, míg 2013-ban 7 hatályban tartás, 1 enyhítés és 1 hatályon kívül helyezés.

²⁹ Szegedi Törvényszék 2.Szef.1/2013/2. sz. végzése, az elsőfokú határozatot egyebekben megváltoztatta.

³⁰ Szegedi Törvényszék 4.Szef.4/2013/2. sz. végzése

³¹ Szegedi Törvényszék 2.Szef.7/2012/2. és 4.Szef.33/2013/2. sz. végzése

³² Szegedi Törvényszék 3.Szef.11/2012/2., 4.Szef.31/2013/2 és 2.Szef.13/2013/2. sz. végzései. Érdekes, hogy a törvényszék külön lajstromszám alatt, külön végzéssel tartotta hatályban az őrizet meghosszabbítását, mivel azt a

De iurisprudencia et iure publico

(4) bekezdésére figyelemmel a perújítás elutasítása esetén.³³ Mindezen esetekben a fellebbezési jog a törvény valamelyik konkrét rendelkezésén alapul.

A törvényszék egy a sértett által az érdemi végzés ellen előterjesztett fellebbezést utasított el azzal, hogy az kizárt,³⁴ ami egyebekben az elsőfokú bíróság feladata lett volna. Mindösszesen 6 olyan fellebbezést bírált el érdemben, és tartott minden esetben hatályban, melyek ellen a fellebbezés álláspontom szerint kizárt lett volna: az elsőfokú bíróság 3 esetben tárgyaláson kívül meghozott, de fellebbezési jogot biztosító végzéssel hatásköre hiányát állapította meg és az ügyet 2 alkalommal bűncselekmény gyanúja miatt az ügyészhez, egy alkalommal pedig előkészítő eljárás lefolytatása végett a rendőrségre tette át.³⁵ A Makói Járásbíróság egyik ügyében egy fellebbezést, mint elkésettet tárgyaláson kívül elutasított, ami ellen azonban fellebbezési jogot biztosított. Az ez ellen bejelentett újabb fellebbezés folytán a törvényszék a határozatot érdemben bírálta felül.³⁶ Ehhez hasonló volt az az eset, amikor a Hódmezővásárhelyi Városi Bíróság egy kifogást tárgyaláson kívül elbíralt, majd az elkövető a jogerős végzéssel szemben kérte tárgyalás tartását, amit a bíróság ugyan elutasított, de a Szabs. tv. 35. §-ára hivatkozással ez ellen fellebbezési jogot biztosított.³⁷ Hatályban tartott továbbá a törvényszék egy tárgyaláson kívül hozott, elővezetési költséget megállapító végzést.³⁸

A fenti hat ügyből arra is következtethetnénk, hogy a joggyakorlat – a vizsgált megyében legalábbis – a tárgyaláson kívül hozott végzések elleni fellebbezés főszabálykénti kizártságát nem osztja, a helyzet azonban ennél rosszabb. E vitatott területen a gyakorlat bíróságokként, azon belül tanácsokként megoszlik.³⁹ Amennyiben egy konkrét döntés kapcsán a bíróság álláspontja szerint a fellebbezés kizárt, úgy a végzés rendelkező része ennek kimondását tartalmazza, így viszont igen valószínűtlen, hogy az ügyfél fellebbezéssel élne – a vizsgált ügyek között ez elő sem fordult. Utóbbiból következően a másodfokú bíróságnak a törvény hatályba lépése óta nem kellett még direkt módon állást foglalnia a fellebbezés megengedhetősége kérdésében. Az eredmény a kiszámíthatatlanság.

IV. Rendkívüli és egyéb jogorvoslatok

A klasszikus rendkívüli jogorvoslatok közül a szabálysértési eljárásban a felülvizsgálat továbbra is kizárt maradt, így a Kúriának legfeljebb bíróság kijelölése során kellhet eljárnia. A szabálysértési ügyek súlyához mérten ez helyénvaló is, az egyetlen árnyoldala az, hogy szabálysértési jogi tárgyú BH, jogegységi határozat, kollégiumi vélemény csak igen elvétve akad, ami nem segíti az egységes gyakorlat kialakulását.

A *perújításnak* a más eljárási törvényekből ismert esetekben van helye, a jogintézményt az Sztv.-hez képest kettő érdemi változás érte. Egyrészt elzárással büntetendő szabálysértés miatt immár az eljárás alá vont személy terhére is helye van perújításnak, mely kezdeményezésére az ügyész jóváhagyásával az előzetes eljárást lefolytató szerv jogosult [Szabs.tv. 127. § (1) bek. a)

Szabs. tv. 73. § (5) bek. utolsó mondata szerint az érdemi végzés ellen bejelentett fellebbezéssel együtt kellene elbírálni.

³³ Szegedi Törvényszék 1.Szef.21/2013/2, 1.Szef.25/2013/2.

³⁴ Szegedi Törvényszék 4.Szef.7/2013/2. végzés. Az ügy – 2013. évben egyedülként – még az Sztv. hatálya alá tartozott, aminek abból a szempontból nem volt jelentősége, hogy a sértett korlátozott fellebbezési joga az új törvénnyel nem változott.

³⁵ Sorrendben: Szegedi Törvényszék 4.Szef.2/2013/2., 2.Szef.14/2013/2. és 3.Szef.20/2013/2. végzései.

³⁶ Szegedi Törvényszék 4.Szef.6/2013/2. sz. végzése

³⁷ Szegedi Törvényszék 2.Szef.40/2012/2. sz. végzése

³⁸ Szegedi Törvényszék 4.Szef.29/2013/2. sz. végzése

³⁹ Az áttételt elrendelő végzések elleni fellebbezések pl. egyetlen tanácshoz köthetőek (lásd 35. Lábj.), nem reprezentatív felmérésem szerint a többség fellebbezési jogot nem is biztosít. Utalok itt továbbá ismételtlen az OBH álláspontjára (12. Lábj.)

De iurisprudencia et iure publico

pont ab) alpont, 128. § (4) bek.]. Kérdés, van-e értelme az amúgy egy éves jogvesztő határidőn belül előterjeszhető, terhelő perújításnak e csekély súlyú ügyekben.

A perújítások zömét továbbra is az ügyész kezdeményezi a szabálysértésként elbírált bűncselekmények miatt, túlnyomórészt eredménnyel, azonban szintén mérhető gyakorlati jelentősége lehet a jövőben a másik újdonságnak, a 2013. évi XCIII. törvény 160. §-ával 2013. szeptember 1-i hatállyal beiktatott új perújítási oknak, mely szerint annak akkor is helye van, ha a bíróság szabálysértési elzárásra történt átváltoztató döntése jogszabályt sért, melyet szintén kizárólag az ügyész jogosult indítványozni [Szabs. tv. 127. § (1) bek. f) pont, 132/A. §]. Abból kiindulva, hogy a bíróságokra háruló igen jelentős ügyteher túlnyomó része átváltoztatás iránt indult eljárás, melyek nem különösebben bonyolultak, de a nagy számok törvénye alapján aligha lehet kizárni a tévedés lehetőségét,⁴⁰ e módosítás mindenképpen üdvözlendő. Az ügyész egyfajta előzetes szűrőként annak biztosítására is alkalmas, hogy a bíróságokat ne lepiék el alaptalan és parttalan indítványok.

A perújítás egyéb eljárási szabályait a korábbi törvényből örökölte. Ezek lényege szerint a bíróság előbb a perújítás megengedhetőségéről határoz, majd ha a perújítást elrendeli, akkor az ügy érdeméről tárgyaláson dönt [Szabs. tv. 130. §, 132. §].

A büntetőjoghoz való közeledés jegyében a szabálysértési hatóságok felettes szerveinek jogköre gyakorlatilag megszűnt, egyedül a kijelölésről és a kizárásról dönthetnek [Szabs.tv. 40. § (5) bek., 47. § (2a) bek.]. Maradt viszont az *ügyészség* törvényességi felügyelete, amelyre a 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről irányadó. Amennyiben az ügyészségi törvény 26. § (3) bekezdése (vagy 30. §-a) alapján az ügyész felhívással él, a szabálysértési hatóság annak vagy 8 napon belül eleget tesz, vagy az ügyész a határozatot 30 napon belül a bíróságon támadja meg [Szabs.tv. 43. § (1)-(3) bek.]. A bíróság továbbra is 30 napon belül, az iratok alapján hoz indokolt végzést, amely ellen fellebbezésnek helye nincs, azonban új elemként „tárgyalás tartása kérhető” [Szabs. tv. 43. § (4) bek.].

Mínt hogy a törvény arra semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, nem világos, hogy e tárgyalást melyik bíróság, milyen határidőn belül tartja, és az sem, hogy egy ilyen tárgyalás hogy néz(ne) ki, azon a szabálysértési hatóság képviselője és az ügyész, vagy esetlegesen az eljárás alá vont személy, sértett, stb. is részt vehet-e, illetve részt kell-e vennie, mi a távolmaradás jogkövetkezménye, és egyáltalán az ügyész és a szabálysértési hatóság írásban amúgy előterjesztett álláspontjának elhangoztat követően milyen egyéb perbeli cselekmény történhet egy ilyen tárgyaláson. Az ügyészek személyes meggyőzőképességét nem lebecsülve, nehéz elképzelni azt is, hogy miért hozna ugyanazon bíró ugyanazon jogkérdésről (hiszen ténykérdés nem lehet a felhívás tárgya) a tárgyalás eredményeként eltérő döntést, mint annak előtte az iratok alapján. Bizonyosnak csupán annyi tűnik, hogy a tárgyaláson meghozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye, mert ilyet a törvény nem biztosít.

A Szabs. tv. eddigi legjelentősebb novellájának tekinthető 2013. évi XCIII. tv. az ügyészi felhívás szabályai közül a tárgyalás tartását nem gyomlálta ki, csupán annyit pontosított, hogy az ez irányú kérelemnek 8 napon belül van helye. Annak megjelölésével továbbra is adós maradt, hogy ilyen indítványt kizárólag az ügyész tehet, vagy esetlegesen a határozatot sérelmező szabálysértési hatóság is. Nyilván nem kell minden részletszabályt törvényileg szabályozni, de ilyen fokú bizonytalansággal az ügyészi törvényességi felügyelet aligha érheti el a célját.

További sajátos formája a jogorvoslatnak a *helyszíni bírság hivatalból és kérelemre történő felülvizsgálata* (Szabs. tv. 99/A. §). Itt lényegében arról van szó, hogy a bírságot kiszabó szerv (személy) hat hónapon belül, taxatívén meghatározott jogszabálysértés miatt a bírságot egy alkalommal módosíthatja vagy visszavonhatja. Mindezt az egyébként jogorvoslattal nem

⁴⁰ Nem beszélve az egyébként többnyire az elkövetőnek felróható olyan esetekről, amikor késve, már az átváltoztatást követően jelzi, hogy az elzárásnak törvényi akadálya (Szabs. tv. 10. §) van, amiről viszont az iratok alapján eljáró bíróság nem tudhatott.

támadható helyszíni bírságról való „döntéstől” számított 30 napon belül az elkövető is kérheti. Ha a hatóság a kérelemmel egyet ért, 15 napon belül megfelelő határozatot hoz, ellenkező esetben az elkövetőt „tájékoztatja álláspontjáról”. Sem a bírság módosítása vagy visszavonása, sem a „tájékoztatás” ellen nincs helye jogorvoslatnak.

Mindezt a 2012. évi CLXXXI. tv. 65. § (1) bekezdése iktatta 2012. december 15. napjától a Szabs. tv.-be, talán azért lóg ki ennyire még a heterogén szöveggörnyezetből is. Értelmezhetetlen, hogy milyen „döntéstől” számított harminc napon belül terjesztheti elő a kérelmet az egyedül ebben a §-ban „helyszíni bírsággal sújtott személynek” nevezett elkövető, hiszen főszabályként a helyszíni bírságot – mint a neve is mutatja – a jelenlétében szabják ki, ahol ő tudomásul veszi. Ha viszont a gépjárművezető bírságolására távollétében kerül sor (Szabs. tv. 100 §), úgy maga a döntés akkor születik, amikor a hatóság a bírságnyomtatványt kiállítja, és mire az elkövető azt postán átveszi, tudomásul veszi, addigra gyakorlatilag e felülvizsgálat-kérelmezési joga elenyészik. A másik érdekessége e jogintézménynek a szabálysértési hatóság tájékoztatása: érthetetlen, hogy egy, az ügyfél kérelmét elutasító hatósági döntés miért nem a határozat nevet viseli annak alakiságaival együtt.

Az új törvény az *igazolás* és a *kézbiztosítási vélelem megdöntésének* szokásos szabályait [Szabs. tv. 85-86. §, illetve 90. §] érdemi változtatás nélkül vette át a korábbi jogszabályból. Az igazolási kérelem elutasítása ellen a szabálysértési hatóság előtti eljárásban a 98. § (1) bekezdésének tág megfogalmazása miatt álláspontom szerint panasznak lehet helye, a kézbiztosítási vélelem megdöntése iránti kérelem elutasítása ellen pedig a 90. § (7) bekezdése kifejezetten panaszjogot biztosít. A bíróság előtti eljárásban e döntések ellen a jogorvoslat kizárt.

A *kijavítást* és *kiegészítést* az új törvény is a más eljárási törvényekben azonos módon szabályozott okokból ismeri. Az ezek elleni jogorvoslati jog ugyancsak furcsán alakul. Eredetileg a Szabs. tv. annyi változást tartalmazott elődjéhez képest, hogy immár a bíróság kiegészítő végzése ellen fellebbezésnek van helye – a szabálysértési határozat kiegészítése ellen pedig változatlanul kifogásnak [Szabs. tv. 97. § (3) bek.]. Ez nem volt persze a legszerencsésebb szabályozás, hiszen nemcsak kifogással támadható határozatok vagy fellebbezhető végzések kiegészítésére kerülhet sor, melyet a jogalkotó a 2013. évi XCIII. tv. 145. §-ával beiktatott módosítással szándékozott orvosolni. E szerint a hatályos törvény értelmében a kijavításról vagy kiegészítésről rendelkező határozat vagy végzés elleni jogorvoslatra a kijavított, illetve kiegészített határozat vagy végzés elleni jogorvoslati szabályokat kell alkalmazni.

A jogalkotó szándéka ez egyszer tisztán érthető, a Szabs. tv. 97. § (3) bekezdésének szándékolt értelme szerint nyilván a kijavított vagy kiegészített határozat vagy végzés ellen akkor van helye panasznak, kifogásnak, illetve fellebbezésnek, ha az alaphatározat (végzés) ellen helye volt. *Lege lata* ugyanakkor adott a kérdés, hogy mi a helyzet a meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatok és végzések kijavításával és kiegészítésével, valóban meghallgatást, illetve tárgyalás tartását lehet kérni? Nehéz mindenesetre elképzelni, hogy zajlanék a tárgyalás egy, a törvény 118. § (1) bekezdése szerint meghozott végzés kiegészítése esetén, a tárgyaláson meghozott végzés ellen ráadásul ezt követően a 121. § (1) bekezdése alapján még fellebbezésnek is helye van.

A *méltányossági kérelem* előterjesztésére jogosultak köre bővült azzal, hogy a büntetést, intézkedést sérelmező elkövetőn túl az elkobzott dolog visszaadása érdekében a kérelem előterjesztésére az elkobzást elszenvedő is jogosult [Szabs. tv. 147. § (1) bek.]. Egyszerűsödött a kérelem elbírálására jogosultak köre, amennyiben arról elzárás esetén továbbra is a köztársasági elnök, minden más esetben pedig a szabálysértési szabályozásért felelős miniszter hivatott dönteni. Jelentősen korlátozza a kérelem előterjeszhetőségét az, hogy a kérelmet egy alkalommal, a pénzbírság megfizetésére nyitva álló határidőig, egyéb jogkövetkezmény esetén a végrehajtás megkezdéséig lehet előterjeszteni [Szabs. tv. 147. § (1) bek.]. Utóbbi szabály célszerűnek tűnik, azonban nem igazán tehermentesíti az elbírálásra jogosultakat, mivel az első fokon eljáró szabálysértési hatóság vagy bíróság nem jogosult az elkésett méltányossági kérelem elutasítására.

De iurisprudencia et iure publico

Az előterjesztési határidő azt is egyértelművé teszi, hogy az elzárásra átváltoztatott pénzbírság elengedése iránt méltányossági kérelemnek nincs helye.

V. A jogerő kérdésköre

Bár a jogerő kérdése óhatatlanul összekapcsolódik a rendes jogorvoslatokéval, az előző szabálysértési eljárási törvények kapcsán ezzel szükségtelen volt foglalkozni, mivel konkrétan a jogerőre emelkedés időpontjáról az 1968. évi I. tv. egyáltalán nem rendelkezett, míg az Sztv. csupán a kifogás alapján tartott tárgyaláson hozott határozatról jelentette ki, hogy a közlése napján jogerős, de ezzel még nem csinált nagy bajt, hiszen ha az eljárás alá vont személy nem jelent meg, azt eleve a tárgyalás tartása iránti kérelem visszavonásának tekintette, egyébként pedig a közlés egybeesett a kihirdetéssel. Mindehhez képest a Szabs. tv. 138. §-a komoly zavarokat okoz.

Az, hogy a jogorvoslat visszavonása vagy az arról való lemondás esetén a határozat e nyilatkozatnak a bírósághoz vagy a szabálysértési hatósághoz érkezésekor jogerős – kiváltképp a lemondási jog pontosítása óta – értelemszerű [Szabs. tv. 138. § (1) bek. d) és e) pont]. A korábbi joggyakorlat a fellebbezéssel vagy más jogorvoslattal támadható határozatok jogerőre emelkedésének időpontját a Be. 588. § (1) bek. c) pontjának analógiájára a nyilatkozattételi határidő utolsó napjára állapította meg (azaz a 8. napra). Ehhez képest az már állja a vitát, hogy mi értelme volt a Szabs. tv. 138. § (1) bek. b) pontjában a jogerő napját a nyilatkozattételi határidő utolsó napját *követő* napban meghatározni, és az is talány, hogy a Szabs. tv. 138. § (1) bek. c) pontja miért ismétli meg ugyanezt a szabályt a meghallgatás nélküli eljárásban hozott határozatra, amikor ez az előző pontból is egyértelműen következik. Hasonló szabályt egyedül a Pp.-ben találunk [Pp. 228. § (3) bek.], még a szabálysértési joggal szintén rokon közigazgatási jog is a Be.-hez hasonlóan, a fentiek szerint számítja a jogerőt [Ket. 73/A. § (1) bek. a) pont].

Ami igazán értelmezhetetlen, az a Szabs. tv. 138. § (1) bek. a) pontjában foglalt, más eljárási kódexektől idegen szabály, miszerint a határozat, illetve végzés *közlése napján* jogerős, ha ellene jogorvoslatnak nincs helye.⁴¹ Mindezt a törvény általános jelleggel, valamennyi határozatra kimondja, legalábbis a szövegből nehéz eltérő értelmezésre jutni. Ebből az következik, hogy bármely egyébként nem fellebbezhető (kifogásolható, stb.) határozat csak a féllel történő közlése után jogerős, ami egyre inkább abba az abszurd irányba kezdi elvinni a bírói gyakorlatot, hogy minden nem fellebbezhető végzés kiadásra kerül tértivevénnyel a félnek, majd a tértivevény visszaérkezését követően a bíróság a végzést záradékolja, és az abban foglaltak végrehajtásán túl ismételt, immár tértivevény nélkül kiadja azt.

Ez számos komoly aggályt vet föl, kezdve azzal, hogy az elsőre jelentéktelennek tűnő postaköltség 1000 ügynként már vagy félmillió Ft-tal terheli a bíróságok költségvetését (ügynként egyetlen egy tértivevényes küldeménnyel számolva). Könnyű belátni, hogy amennyiben a végzés végrehajtásáról a bíróság csak a gyakran két-három héttel később visszaérkező tértivevény birtokában intézkedik, az aligha tesz jót az eljárások időszerűségének. Ami viszont ténylegesen áthidalhatatlan, az a sikertelen kézbesítés esete. Ha ugyanis a címzett ismeretlen helyre költözött, a lakcímtudakozvány sem vezet eredményre, akkor a határozatot általában lehetetlen közölni, hiszen hirdetményi kézbesítésnek csak megszüntető vagy felfüggesztő határozatok esetén van helye [Szabs. tv. 80. § (5) bek], ami az eljárás valamely

⁴¹ V.ö.: Be. 588. § (1) bek. a) pont, Pp. 228. § (1) bek. – mindkettő szerint a határozat a *kihirdetéssel* jogerős, ehhez a Pp. annyit tesz hozzá, hogy azok a határidők, amelyeket a határozat jogerőre emelkedésétől kell számítani, a határozatnak a féllel történt közlésétől kezdődnek (azaz a teljesítési határidő). A tárgyaláson kívül hozott nem fellebbezhető végzés a meghozatala napján jogerős. Ez logikus is, hiszen az alaki jogerő fogalmilag annyit jelent, hogy a határozat ellen nincs rendes jogorvoslatnak helye, ez a tény pedig egy nem fellebbezhető döntés esetén „születésétől” kezdve fennáll.

résztevőjének távollétében a tárgyaláson kihirdetett végzésre is igaz. Az ilyen végzés soha nem emelkedik jogerőre, így az ügy gyakorlatilag „lóg a levegőben”, legfeljebb az elévülési idő eltelte után lehet az elévülést megállapítani és a megszüntető végzést hirdetményi úton közölni is, de ekkor pedig egy ügyben két ügydöntő határozat születik.⁴²

Eltérő megoldásra jogi érveket találni még a fellebbezési jog és a jogorvoslati jog viszonya és terjedelme értelmezésénél is nehezebb, leginkább *a contrario* és *ad absurdum* támasztható alá a kialakulóban lévő fenti gyakorlat tarthatatlansága.

Mindenekelőtt látni kell, hogy a Be. 588. § (5) bekezdése is csak az ügydöntő határozat jogerősítő záradékkal ellátását írja elő, azonban még ezen szabály sem alkalmazható a szabálysértési eljárásban, ahogy jogszabályi utalás hiányában a Be. egyetlen egyéb rendelkezése sem. Ehhez képest a Szabs. tv. 138. §-a csak a jogerő napjáról rendelkezik, ennek megállapítása szükségességéről vagy mikéntjéről hallgat. A korábbi törvények idején mind a jogerő időpontja, mind annak záradékként történő feltüntetése tisztán szokásjogon alapult, és a jogorvoslattal nem támadható határozatokat a Szabs. tv. hatályba lépését megelőzően sem látták el külön jogerősítő záradékkal.⁴³ E szokást a részben megváltozott jogszabályi környezetbe továbbléptetve az mindenképpen elmondható, hogy e határozatok záradékolását a hatályos jogszabály egyetlen tételes rendelkezése sem írja elő továbbra sem.

A fenti kapaszkodót látszik alátámasztani az a tény is, hogy a jogerő időpontját a Szabs. tv. *minden* nem támadható határozatra egységesen állapítja meg. Láthattuk, hogy abban a törvény nyugvópontra jutott, hogy a pervezető végzések sem nem indokolandóak, sem nem fellebbezhetőek, természetükből fakadóan azonban valamiféle joghatás rendszerint fűződik hozzájuk, pl. kitűzik vagy elhalasztják a tárgyalást, kirendelik a szakértőt, stb. Ilyen végzést továbbra sem jut eszébe senkinek záradékkal ellátni, de minthogy *lege lata* ezek is közlésükkel jogerősök, a záradékolástól a józan jogérzék és a megszokás tart csak vissza, hiszen ha elfogadnánk a fenti gyakorlatot, úgy pusztán a törvény alapján nincs okunk különbséget tenni végzés és végzés között a jogerő szempontjából. Ha viszont csak az eljárást befejező határozat jogerősítő záradékához ragaszkodunk nem fellebbezhető határozat esetén is, akkor hallgatólagosan elfogadjuk azt a tényt, hogy továbbra is éppen annyira vezet minket a szokás, mint a törvénytöveg.

Komoly fegyvert ad az alkotmányozó hatalom a jogalkotó kezébe az Alaptörvény 28. cikkével. A Szabs. tv. célja saját preambuluma szerint a kriminális cselekmények elleni *hatékony fellépés*. A hatékonyság többsikú, de sem az abban foglalt időszerűséget, sem a szabálysértések visszaszorítását, generális és speciális prevenciót nem szolgálhatja a fenti záradékolási gyakorlat és annak anomáliái. Továbbá az Alaptörvény hivatkozott cikke szerint azt feltételezve és remélve, hogy a Szabs. tv. 138. §-a a „józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgál”, a józan ész és a gazdaságosság jegyében szintén nem járható út a nem vitásan nem fellebbezhető és közlésükkel jogerős végzéseket tértivevényes közlésük dátumával jogerősítve újból kiadni – ha egyszer magához a jogerő dátumához semmilyen joghatás nem fűződik.

Az adott jogszabályi környezetben tökéletes és támadhatatlan álláspontot kialakítani nem lehet. A jogerő dátumának megállapítása általában véve akkor tűnik szükségesnek, amikor ehhez valamilyen konkrét joghatás, rendszerint teljesítési határidő fűződik. Ennél fogva valóban indokolt a kifogásokat érdemben elbíráló végzéseket kézbesítésük napjával jogerősíteni, míg

⁴² Két példa: a bíróság előbb megállapítja illetékessége hiányát egy átváltoztatásos ügyben, majd egy év múlva megállapítja a már áttenni rendelt ügyben, hogy az elévült; vagy egy bírósági hatáskörű ügyben a törvénytől a járásbíró elzárást kiszabó végzését a fellebbezés folytán hatályában tartja, de a másodfokú végzés az ismeretlenné vált tartózkodási helyű eljárás alá vont személynek nem tudja kézbesíteni, ezért azt jogerő hiányában még csak meg sem lehet kísérelni végrehajtani (holott utóbbi érdekében már lenne helye személykörözésnek).

⁴³ A másodfokú bíróságok végzéseit kivéve, de ezek – szintén a Be. analógiájára – az elsőfokú határozat jogerejét is megállapították egyidejűleg.

mellőzhető ugyanez egy áttételt elrendelő, pénzbírság átváltoztatását bármely okból mellőző, egyesítő, stb. végzés esetén.

Ami gyakorlatot illeti, a Szegedi Törvényszék a vizsgált másodfokú határozatait továbbra is kivétel nélkül meghozatala napjával jogerősítette, akár csak egyetlen kijavító végzését,⁴⁴ míg a kijelölő végzések záradékot nem tartalmaztak.⁴⁵ Mindez egyértelműen a Be. talaján kialakult szokásjog továbbélésének tekinthető. A járásbírók gyakorlata tanácsonként eltérő, és időben is változóban van, az óriási ügyszámra figyelemmel részletesen lehetetlen elemezni. Egyes bíróságok és tanácsok a fenti, legkisebb rossznak tekinthető gyakorlatot követik, mások minden az eljárást legalább ügyvitelileg befejező végzést kézbesítenek és átvétele napján jogerősítnek (míg utóbbi hiányában az elévülési időig nyilvántartásba teszik az iratot), de nem ritka a meghozatal napjával történő jogerősítés sem.

Egyértelmű jogalkotói intézkedés hiányában sajnos az egységes és ésszerű gyakorlat kialakulására e téren szintén kevés az esély.

VI. A végrehajtás néhány kérdése

A Szabs. tv. koncepcionális célja volt a pénzbírságok végrehajtásának gyorsítása és egyszerűsítése is, az eredményesség javítása. Ennek érdekében eredetileg az adók módjára történő behajtás reformja volt napirenden⁴⁶, az elfogadott törvény azonban végül a teljes behajtási fázist eltörölte.

Jelenleg az elkövető a pénz- vagy helyszíni bírságot 30 napon belül önként köteles megfizetni, vagy a hatóság annak elzárásra történő átváltoztatása iránt intézkedik [Szabs. tv. 141. § (1) és (6) bek.]. Megmaradt a közérdekű munka lehetősége (13. §), azonban a bíráságnak erre történő átváltoztatását magának az elkövetőnek kell önként kezdeményeznie – erről a határozatban természetesen tájékoztatni kell – legkésőbb a befizetésre nyitva álló fenti határidőt követő 3 munkanapon belül, a munkaügyi központnál [142. § (1) bek.], ezt követően a közérdekű munkára már nincs lehetőség. Azt nem lehet elvitatni, hogy mindez a végrehajtást lényegesen egyszerűbbé tette, a kérdés az, hogy a célszerűség követelményét mennyiben elégíti ki.

A bírság átváltoztatásáról továbbra is a bíróság határoz, mégpedig a helyszíni bírságok és a fiatakorúakkal szemben kiszabott pénzbírságok esetén is. Mindez azt eredményezte, hogy a bíróságokra minden különösebb szűrő nélkül özönlenni kezdtek a helyszíni bírságok átváltoztatására irányuló előterjesztések,⁴⁷ ami az óriási leterheltség miatt ténylegesen éppen az eljárások lassulása irányába hatott. A Szabs. tv. szerint eredetileg a bíróságok a bírságok átváltoztatásáról tárgyaláson, az Sztv. szabályaival (102/A. §) teljesen azonos eljárási szabályok szerint döntöttek [Szabs. tv. 141. § (6)-(7) bek.].

Az OBH kezdeményezése nyomán⁴⁸ a 2013. évi XCIII. tv. éppen a bírságok átváltoztatása iránti eljárást vette a legteljesebb revízió alá. 2013. szeptember 1. napjától az újrászövegezett 141. § (9) bekezdése értelmében egy pervezető végzéssel a bíróság előbb tájékoztatja az elkövetőt az indítvány tényéről, következményeiről és felhívja, hogy 8 napos jogvesztő határidőn belül jelentse be, ha tárgyalás tartását kéri. Ilyen nyilatkozat hiányában a bíróság az átváltoztatásról tárgyaláson kívül határoz. A 8 napos határidő elmulasztása miatt sem igazolási, sem kézbesítési vélelem

⁴⁴ 4.Szef.30/2012/4. sorsz. végzés a 4.Szef.30/2012/2. sorsz. végzés rendelkező részében történt elírás kijavításáról.

⁴⁵ Hasonlóképpen nem tartalmaznak jogerősítő záradékot a Kúria kijelölő végzései sem (pl.: Bkk.I.1430/2013/2.).

⁴⁶ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója 36-40. o. Lásd 10. Láb.

⁴⁷ Ha összevetjük az Sztv. utolsó „teljes” évét a Szabs. tv. első teljes évével, láthatjuk, hogy a mérete miatt reprezentatívnak tekinthető Szegedi Városi Bíróságra 2011. évben összesen 2636, míg jogutódjára 2013. évben már 8190 szabálysértési ügy érkezett.

⁴⁸ Az OBH Elnökének 30.148/2012. számú jogalkotási előterjesztése; a jogalkotó sajnálatos módon végül csak a javaslatok kisebb részét szívelte meg.

De iurisprudencia et iure publico

megdöntése iránti kérelemnek nincs helye, ami a tisztességes eljárás határait feszegeti, cserébe viszont tényleg gyorsítja az eljárást.

Ha a bíróság az elkövető kérelmére, netán saját elhatározása alapján tárgyalást tart, úgy arra továbbra is az Sztv.-ből örökölt eljárási szabályok irányadóak [Szabs. tv. 141. § (13) bek.]. Az átváltoztatás tárgyában hozott végzés ellen fellebbezésnek nincs helye [Szabs. tv. 141. § (8) bek., (13) bek. g) pont], ahogy az eljárás során hozott bármely egyéb végzés ellen sem.

Az újrászabályozott eljárás továbbra is jelentős terhet ró a járásbírókra, azonban lényegesen gyorsabb ügyvitelt tesz lehetővé. Ezzel együtt álláspontom szerint nem sikerült a leggyorsabb és legszerencsésebb megoldást megtalálni, mivel jelen állás szerint a bíróság előbb a felhívást tartalmazó végzést, majd magát az átváltoztató végzést kézbesíteti tértivevényel az elkövetőnek, utóbbit jogerősíti,⁴⁹ majd kiadmányait a szabálysértési eljárás irataival együtt visszaküldi a szabálysértési hatóságnak. Ennél érdemben gyorsabb lenne, mindemellett feleannyi postaköltséggel járna, ha a bíróság az iratok alapján – amennyiben annak akadályát nem észleli – tárgyalás mellőzésével egyből az átváltoztatásról határozna, mellyel szemben az elkövető és esetleges képviselője 8 napon – vagy akár rövidebb határidőn – belül tárgyalás tartását kérhetné. Ilyen kérelem hiányában a bíróság a határidőt követő nappal megállapítaná a határozat jogerejét és a jogerős kiadmányokat az iratokkal együtt már küldhetné is vissza a szabálysértési hatóságnak.⁵⁰

A Szabs. tv.-ben továbbél az a szabály is, hogy az átváltoztatás iránti eljárás során a bíróság a végrehajtás során történt törvénysértés esetén a végrehajtó szervet a végrehajtási eljárás folytatására utasítja, míg ha a törvénysértés az alapeljárásban merült fel, a bíróság a szabálysértési hatóság által az alapügyben hozott határozatot hatályon kívül helyezi és a szabálysértési hatóságot új eljárásra, illetve új határozat meghozatalára kötelezi, a jogszabálysértően kiszabott helyszíni bírságot hatályon kívül helyezi [Szabs. tv. 141. § (13) bek. d) és e) pont].

E széleskörű kasszációs jog korábban is problematikus volt, amennyiben a bírói gyakorlatra bízta a törvénysértés súlyának értékelését, hiszen pusztán a törvényszöveg szerint már a legkisebb törvénysértés is hatályon kívül helyezésre kellett volna, hogy vezessen.⁵¹ Mindez hatványozottan jelentkezik a Szabs. tv. alkalmazása során az által, hogy immár a helyszíni bírságok is átváltoztatandóak, a törvény 141. § (13) bek. e) pontjának megfogalmazása szerint ráadásul a bíróság nem a törvénysértő, hanem a „jogszabálysértően kiszabott” helyszíni bírságot helyezi hatályon kívül.

A helyszíni bírságolás részletszabályait a 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet 18-24. §-ai tartalmazzák, magának a nyomtatványnak a kellékeit a 20. § (2)-(3) bekezdése sorolja fel. Utóbbi bekezdés c) pontja szerint tartalmaznia kell „az elkövetés helyét, idejét, a történeti tényállás rövid leírását, a megvalósított szabálysértési tényállást, gépjárművel elkövetett szabálysértés esetén a forgalmi rendszámot, a közlekedési előéleti pont számát.” Mindez első ránézésre értelemszerűnek tűnik, azonban a kb. 10*20 cm-es blanketták erre szolgáló három sorában olykor elég nehéz a történeti tényállás rövid leírását, és a megvalósított szabálysértési tényállást szabatosan feltüntetni, inentől kezdve pedig adott a kérdés, hol húzódik a hatályon kívül helyezés határa? Nem szem elől tévesztve azt a tényt sem, hogy a bírságot az elkövető a cselekményt elismerve, a jogkövetkezmények tudtában vette tudomásul, elfogadható-e pl. az a tényállás, hogy „kerékpáron nincs lámpa 224. §”, hogy „tiltott kéjelgés 172. §”, avagy „ellopott egy piros kabátot, tul. elleni szabs., Szabs. tv. 177. § (1) a)?”⁵² Általánosságban csupán az az állásfoglalás adható, hogy éppen a

⁴⁹ Ezt az elévülés félbeszakítása miatt meg kell tennie (vö. Szabs. tv. 24.§).

⁵⁰ A jogerős átváltoztató végzést mind az Sztv. alapján, mind a jelenben a szabálysértési hatóság kézbesíti a Bv. intézetben való megjelenésre felhívással és egy befizetési csekkel együtt.

⁵¹ Pl. ha valamelyik tanú nem nyilatkozik a költségigényéről vagy a zárt adatkezelésről, stb. Az eljárási szabályokat természetesen be kell(ene) tartani, de könnyű belátni, hogy megszegésük súlya és következményei igen eltérőek lehetnek.

⁵² A rendeletnek egyik sem felel meg. Az első esetről nem derül ki, hogy az elkövető a kerékpárral a forgalomban részt vett-e, hiszen önmagában az, hogy van-e rajta lámpa, semmilyen szabálysértést nem valósít meg. A második

tudomásul vétel tényére figyelemmel a tényállás és a szabálysértés megjelölése akkor fogadható el, ha – az elkövetési időre, helyre vonatkozó egyéb rovatokkal összeolvasva – rekonstruálható belőle, hogy az elkövető milyen magatartással milyen szabálysértést valósított meg.

A fentiekén túl a bíróságok helyes vagy helytelen kitöltése a legkülönbözőbb egyéb kérdést veti fel, a közlekedési előéleti pontoktól a szelvények javításáig, a variációk száma a végtelenhez konvergál. Ez szükségessé tenné jogalkotó ez irányú intézkedését is, mely a legegyszerűbben úgy történhetne meg, ha a törvény kimondaná, hogy az alaphatározat hatályon kívül helyezésének az ügy érdemére kiható jogszabálysértés esetén van helye.

VII. Záró gondolatok

Csak egyetérteni lehet Nagy Mariannával, hogy „a szabálysértési eljárással szemben támasztott követelmények önellentmondóak voltak és lesznek, míg lesz szabálysértési eljárás. Egyfelől elvárás, hogy tömegesen, gyorsan, olcsón és egyszerűen lefolytatható eljárásban oldják meg az ügyeket, másfelől azonban (...) megfelelő garanciákat kell nyújtani az eljárásban.”⁵³

Nem osztom ugyanakkor maradéktalanul sem az ő, sem az őt idéző Nánási pesszimizmusát a tekintetben, hogy feladat megoldhatatlan lenne, és „a kérdés az, mennyi és milyen kompromisszumot lehet kötni az eljárási követelmények bármelyik oldalán (olcsóság versus garanciák), anélkül, hogy fel kellene adnunk bármelyiket is (...) a költségtakarékos megoldások mindig valamilyen garancia feladásából származnak, és az olcsóság árát a jogorvoslati eljárásokban fizetjük meg, vagy a felelősségi elv sérül.”⁵⁴

Az Alkotmánybíróság a szabálysértési eljárást vizsgálva is többször rámutatott, hogy a tisztességességnek és a jogorvoslati jognak az eljárás egészében kell érvényesülni,⁵⁵ így meglátásom szerint nemhogy nem vet föl semminemű aggályt, ha utóbbi jog – a felek lényeges eljárási jogosultságainak sérelme nélkül – a büntetőeljáráshoz képest korlátozott, hanem éppen ezt diktálja az ésszerűség. A Szabs. tv. a jogorvoslati jogokat több területen egyértelműen bővítette, ezzel együtt alkotmányossági szempontból inkább visszalépésként értékelhető, mégpedig a normavilágosság hiányosságai miatt.

Új kódex megalkotásának alig két évvel a hatályos törvény életbe léptét követően nincs realitása, az nem is feltétlenül szükséges, a jelen tanulmánnyal is érintett egynemely égető kérdés rendezése azonban elvárható lenne a jogalkotótól.⁵⁶ Ami a jogorvoslati rendszert illeti, *de lege ferenda*, mindenekelőtt egyértelművé kellene tenni a Szabs. tv. 35. §-ában, hogy a szabálysértési hatóság, a bíróság határozata és intézkedése ellen, valamint intézkedésének elmulasztása miatt – *az e törvényben foglaltak szerint* – van helye jogorvoslatnak.

A szabálysértési hatóság határozatai elleni jogorvoslati formákat egyrésztől pontosítani és egymástól egyértelműen kellene elhatárolni, másrészt az egyfokú bírósági felülvizsgálatra figyelemmel lehetővé kell tenni az elsőfokú határozat hatályon kívül helyezését akkor is, ha a tényállás felderítetlensége vagy lényeges eljárási szabálysértés miatt a bizonyítás részbeni vagy teljes megismétlésére, illetve terjedelmesebb további bizonyításra van szükség. A megismételt eljárás az esetek nagy részében előbb véget érne, mint hogy a bíróság a bizonyítás felvétele

példából hiányzik bárminemű elkövetési magatartás megjelölése, hiszen a tiltott kéjelgés magának a szabálysértésnek az új Btk. hatályba lépése előtti neve, így nem tudjuk, hogy az elkövető tiltott helyen avagy éppen tolkodó jelleggel kínálta-e fel magát. A harmadik példa tartalmaz tényállászerű elkövetési magatartást, a cselekmény megjelölését és a helyes jogszabályhelyet is, de nem derül ki belőle az elkövetési érték, melyre figyelemmel a cselekmény akár bűncselekménynek is minősülhet.

⁵³ Nagy: i.m. 224. o.

⁵⁴ uo. 224. o.; Nánási: i.m. 69. o.

⁵⁵ 63/1997. (XII.12.) AB határozat, 1/2008. (I.11.) AB határozat

⁵⁶ Mintegy „érdemei elismerése mellett”, a 2013. évi XCIII. törvény több apró lépést már megtett a helyes irányba.

De iurisprudencia et iure publico

érdekében a jelenben egyáltalán tárgyalást tud tartani, így e megoldás az időszerűséget nem sérti. Ide tartozik az is, hogy ha a kifogással a bíróság maga is egyetért, ne kelljen tárgyalást tartania pusztán az ez irányú indítvány miatt.

A bírósági hatáskörbe tartozó szabálysértések esetén a Szabs. tv. 121. §-a szorul reformra. Ki kellene mondani, hogy fellebbezési jognak a tárgyaláson meghozott *érdemi* végzés ellen van helye, mivel az egyéb esetekben biztosított – a törvény módosításaival amúgy is folyamatosan szűkülő – fellebbezési jog célszerűtlen, az érdemi jogorvoslatot nem biztosít. Meg kellene szüntetni a rendőrség fellebbezési jogát; ha viszont ez jogpolitikai megfontolásból a jogalkotó szívügye, úgy egyrészt ismét kötelezővé kellene tenni a jelenlétét a tárgyaláson, hogy fellebbezési szándékáról⁵⁷ nyilatkozni tudjon, másrészt a tárgyaláson kívüli megszüntető végzés ellen is fellebbezési jogot kellene a számára biztosítani, harmadrészt esetlegesen jogosulttá tenni tárgyalás tartását kérni. S végül hasznára válnék az egyértelműségnek, ha a pervezető végzések elleni fellebbezés kizárása helyett a 107. § konkrétan kimondaná, hogy a bíróság azon végzései ellen van helye fellebbezésnek, amelyek ellen azt a törvény biztosítja.

A határozatok kijavítása és kiegészítése elleni jogorvoslati jog is pontosabb megfogalmazást igényel, egyszerűen ki kellene mondani, hogy ezek ellen fellebbezésnek, kifogásnak vagy panasznak akkor van helye, ha a kijavított vagy kiegészített határozat ellen helye volt.

A gyorsaságot és költséghatékonyságot garanciális szabály sérelme nélkül szolgálná a *jogerő* újrashabályozása akként, hogy amennyiben a jogorvoslat kizárt, úgy a határozat a kihirdetése, annak hiányában a meghozatala napján jogerős.

A végrehajtás során a már említett módon meg kellene fordítani a bíróságok elzárásra történő átváltoztatása iránti eljárást, és a főszabályként tárgyaláson kívül meghozott átváltoztató végzéssel szemben lehetővé tenni a tárgyalás tartása iránti kérelmet, ami gyakorlati tapasztalatok alapján⁵⁸ az ügyek túlnyomó részében a jelenlegi kettő helyett egyetlen végzés kiadásával elintézhetővé tenné ezen rendkívül nagyszámú bírósági ügyet. Tisztázni kell továbbá, hogy az alapeljárás során észlelt milyen súlyú jogszabálysértések miatt kell az alaphatározatot hatályon kívül helyezni, ezzel együtt szerencsés lenne a rendőrségek bírságolási gyakorlatának áttekintése.

Mint arra utaltam, mérsékelten optimista vagyok. A következetes, egyértelmű és tisztességes jogorvoslati rendszer, a bírói úthoz való jog, a személyes szabadság elvonása feletti bírói kontroll ma már alapkövetelmény a fejlődés további útjától függetlenül. Mindez nem teszi azonban lehetetlenné a gyorsabb és hatékonyabb eljárási szabályok megalkotását, amit a jogorvoslati rendszert illetően többek közt a fentiek szolgálnának.

Azzal az illúzióval ideje lenne leszámolni, hogy pusztán a jogszabályokban meghatározott ügyintézési határidők rövidítésétől érdemi változás várható: a kapkodó jogalkalmazás rendszerint csak hibákhoz vezet. Hogy reális céljaink legyenek, azt is be kell látni, hogy valamennyi, előre pontosan nem kalkulálható anyagi és időbeli ráfordítást még a legegyszerűbb ügy jogállami követelményeknek megfelelő elintézése is megkövetel. Ezzel együtt az eljárási jog akkor működőképes, ha egyaránt szolgálja az ügyfél és a jogalkalmazó érdekét, ha egyes szabályai, mint bonyolult gépezet apró kerekerei, pontosan kapcsolódnak egymáshoz. Ilyen szabályrendszert alkotni – akár a példabeli szerkentyűt – soha nem egyszerű, de nem is lehetetlen feladat.

A kapkodás a jogalkotásban még veszélyesebb. Amíg a tévedhetetlenség csodaszerét ki nem találják, mindig szükség lesz a jogalkalmazó hibás döntéseit lehetővé tevő jogorvoslati rendszerekre, és mindig szükséges marad az alkotott jog időnkénti korrekciója. Ez is, az is, a kisebbik rossz, a tévedések helyrehozatalának útja. Én hiszem, hogy néhány átgondolt

⁵⁷ A rendőrség jelenléte nélkül a Szabs. tv. 107. § (2a) bekezdése szerinti rövidített indokolás a gyorsított eljárást leszámítva pusztán elméleti lehetőség annak ellenére is, hogy tényleges rendőrségi fellebbezésre a Szegedi Törvényszéken vizsgált ügyek között egyetlen egyszer sem került sor.

⁵⁸ Erről statisztikák nem készülnek, de mind saját közvetlen tapasztalataim, mind valamennyi, általam megkérdezett bírósági titkár szerint az elkövetők kevesebb, mint 1 %-a kéri tárgyalás tartását.

változtatással a hatályos szabálysértési törvény a garanciális szabályok feláldozása nélkül is sokkal hatékonyabbá tehető.

Ha e tanulmány ehhez a jövőben bármi módon hozzájárul, nem íródott hiába.

Felhasznált irodalom

- A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója
www.kormany.hu/download/6/18/40000/Koncepti%C3%B3.doc (2013. december 21.)
- Árva Zsuzsanna: Merre tovább, szabálysértési jog? In: Új Magyar Közigazgatás, 2012/9. szám, 46-53. o.
- Belcsák Róbert Ferenc: Lassú evezőcsapásokkal a kihágási büntetőjog felé, avagy gondolatok az új szabálysértési törvényhez. In: Iustum Aequum Salutare : Jogtudományi folyóirat, IX. évf., 2013/1. szám, 163-179. o.
- Bisztriczki László – Kántás Péter: Az új szabálysértési törvény magyarázata – Gyakorlati kérdések és válaszok a szabálysértési jog köréből. HVG-ORAC Budapest, 2012.
- Czédli Gergő – A szabálysértési jogorvoslati rendszer és bíraskodás rövid története.
<http://www.mabie.hu/node/2165> 2014. (2014. január 15.)
- Dr. Farkas Imre – Dr. Kántás Péter: Merre tovább, szabálysértés? In: Magyar Közigazgatás, XLIV. évf., 1994/3. szám, 163-168. o.
- Dr. Feldméry Imre – Dr. Mészáros József: Gondolatok a szabálysértés jogintézményének továbbfejlesztéséről. In: Állam és Igazgatás, XXXVIII. Évf., 1988/10. szám, 877-884. o.
- Dr. Kahler Ilona – Dr. Nagy Antal – Dr. Szurdi Béla: Az Országos Bírósági Hivatal az ÁROP képzés keretében a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény oktatása című tananyaga
<http://ejegyzet.hu/obh/szabalysertes/index.html> 2012 (2013. december 22.)
- Dr. Máthé Gábor – Dr. Szabó András: A szabálysértési jogterület kodifikálása. In: Állam és Igazgatás, XXXVIII. Évf., 1988/10. szám, 865-876. o.
- Nagy Marianna: Quo vadis Domine? Elmélgedések a szabálysértések helyéről a 2012. évi szabálysértési törvény kapcsán. In: Jogtudományi Közlöny, LXVII. Évf., 2012/ 5. szám, 217-226. o.
- Nánási Illés: A szabálysértési törvények kapcsolata más törvényekkel egy bírósági eljáráson keresztül. In: Belügyi Szemle, 60. évf., 2012/12. szám, 50-69. o

*Juhász, Andrea Erika PhD Student,
University of Szeged
Doctoral School of Law and Political Sciences*

Resocialization possibilities with education for incarcerated juveniles

I. Preliminary remarks

In my opinion, the penal execution is such a research area, where the investigation and processing of the literature and the measures is not sufficient, but empirical research is necessary. It is important to see how the measures prescribed by law are out into practice. That is the reason why I did interview and questionnaire monitoring in all of our homeland juveniles' prisons: The empirical research was between 10th July and 26th October in 2012 in Kecskemét (10 July 2012), in Pécs (16 July 2012), in Szirmabesenyő (15 August 2012) and in Tököl (16 August 2012).

129 offenders filled in my questionnaire (in Kecskemét 20, in Pécs 38, in Szirmabesenyő 26, in Tököl 45 offenders, one of the 45 offenders was unvaluable because he crossed out the whole questionnaire). The offenders filled in the questionnaire anonymously and voluntary.

The aim of this study to confront the measures and the practice and to reveal the reforms and changes which are expected with the new penal execution code (hereinafter referred to as: The New Penal Execution Code ¹), which will come into force on 1st of January in 2015.

The New Penal Execution Code compared to the presently updated statutory regulations among the special rules of the juveniles. The logic of the updated measure and the The New Penal Execution Code is the same. The general imprisonment rules shall apply also to juvenile convicts with consideration of the special rules laid down in the juveniles' Chapter.² However, it is an important change that The New Penal Execution Code deals with the special rules of the juveniles in a much more detailed way compared to the ones until now.

The juvenile offenders are special categories of offenders. The education of the juveniles will be more productive than the education of the adults, because the juveniles' personality is still in evolution.

I think that primarily it is important to keep in mind the aspiration of the prevention of the recidivism in the execution of the imprisonment. The institutions can warrant this aspiration with the resocialization programs.

II. Prisons of the juveniles

Law Decree 11 of 1979 (Law Decree on the execution of penalties and criminal measures) lays down the requirement that it is important to execute the imprisonment of the juveniles in a separate institution from the adults.³ The Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of

¹ Law CCXL of 2013 about the execution of the sanctions, the measures, some compulsory provisions and the misdemeanor closing. The parliament accepted the act on 17 December 2013.

² Article 48 par. 1 Law Decree 11 of 1979 and Article 192 par. 1 The New Penal Execution Code

³ Article 49 par. 1 Law Decree 11 of 1979

De iurisprudencia et iure publico

Ministers to member states on the European Prison Rules (hereinafter referred to as: European Prison Rules) enacted too, that “children under the age of 18 years should not be detained in a prison for adults, but in an establishment specially designed for the purpose.”⁴

I would notice it here, that by The New Penal Execution Code the juveniles’ imprisonment not only executes in a separate institutions but it would be possibly in the separated part of the adults’ prisons.⁵

It was mentioned previously, that juveniles are serving imprisonment in four institutions in our homeland: in the Juveniles’ Regional Penal Execution Institutions in Kecskemét, Pécs, Szirmabesenyő and in the Juveniles’ Penal Execution Institution in Tököl.

The institution in Kecskemét was built in 1997. Primarily it was created for the place of juveniles offenders too, but there was a transition period around 2001-2002, when the mother-children contingent functioned here.

The program PHARE was posted in 1990. Within its framework the title of the competition was “Repair of the prison conditions, reintegration into society of the juvenile offenders”. Result of this competition Juveniles’ Regional Penal Execution Institution in Pécs was built, which is suitable for reception of 50 people. The foundation-stone of the building was laid down in 2004 and the ceremonial conveyance was in 2006. There are only male, juvenile pre-trial detainees and convicted in the institution, on three bench, in 1-2-3 people cell.

The institution in Szirmabesenyő came off in 2002. Its capacity is 115 people.

The institution in Pécs was built in 1963, which is suitable for reception of 807 people. Its appellation was different in the years. It was a Central Hospital of the Ministry of Justice and Penal Execution Workplace in 1963. It was a Central Hospital of Criminal Execution and Workplace in the document of 5th June in 1964. Following this, it was a Central Hospital of Penal Execution and Institution of the Juveniles since 1968. After that, it bore the name Prison of the Juveniles, this name lived even in 1990. Primarily it was cavalry barrack, and then it was an internment camp.

III. Penal execution education

“The education – as a tool of the reintegration to the society and reduction the chance of the recidivism – is a conscious, purposive work, which task is beyond the general aim is to shape individual the antisocial orientation of the personality into correct direction and to change the incorrect motivation of the behavior, motivation system.”⁶

The Law Decree 11 of 1979 and Order of the Minister of Justice 6 of 1996 on the execution of imprisonment and pre-trial detention (here under referred to as Prison Rule Order) about the rules of the execution of the imprisonment and pre-trial detention contain the details of the offenders’ education. Due to the aim of this study primarily is to present for the reader how is education of juvenile offenders happens in practice, I set aside the detail review of the germane measures. I emphasize the most important provisions without the claim of the completeness, and because it is necessary to apply the regulations of the adults to the juveniles – with the differences mentioned in the measures –,⁷ accordingly I review too the differences between this two regulations. Furthermore as the result of my research, I show the similarities and the differences, what I experienced in the prisons.

⁴ 11.1. European Prison Rules

⁵ Article 192 par. 2 The New Penal Execution Code

⁶ Czenczer, Orsolya: *The education as a resocialization tool in the juveniles’ prisons.* p. 1. In Prison Review, No. 3, 2008, pp. 1-12.

⁷ Article 48 par. 1 Law Decree 11 of 1979 , Article 207 Prison Rule Order

The aim of the imprisonment is the successful resocialization of the offenders; its task is to execute some reintegration activities and their way maybe the penal execution education. Regards to it the study shows the tools of the education in a view of empirical research.

III.1. Employment

III.1.1. Education and training

In the execution of the imprisonment “it is necessary to particularly support and motivate the acquisition of the elementary educational level”, but in justified case, the offender has a possibility to do his/her secondary studies, or to continue his/her on going higher studies. The Law Decree 11 of 1979 emphasizes this principle separately in connection with the juveniles that “it is necessary to turn a singular attention to the juvenile’s education, development of his/her personality and physical in the imprisonment”.⁸ The European Prison Rules stresses too that “particular attention shall be paid to the education of young prisoners”.⁹ Recommendation No. R (89) 12 of the Committee of Ministers to member states on Education in prison is governing among the recommendations of the Committee of Ministers to member states.

Throughout decades, the measures made the acquisition of the missing education level mandatory for who is under 40 years old and who hasn’t got the eight-classes skills. The general compulsory education concerns the offenders since 1994.¹⁰ Earlier, the general compulsory lasts until the reaching 18 years, but currently it lasts until reaching 16 years.¹¹ It means that it is obligatory for the offenders under 16 years, to continue studies in prison. However, the numbers of the offenders, who don’t participate in the studies, are significantly lessened with this regulation, because the juvenile offenders typically brought in to the prison in their ages of 16-17. The New Penal Execution Code emphasizes in connection with the education that the juvenile is bound to make enough for his/her general compulsory education, until he/she won’t fill the age, which is specified in a separate law.¹²

General experience is that the offenders’ educational level significantly fails from the average educational level of the countries’ commoners.¹³ My research confirms this fact. 43 people (33,6 %) didn’t finish and 62 people (48,44 %) finished the grade school. 10 people (7,81 %) finished the apprenticeship, 7 juveniles (5,47 %) finished the trade school and only 1 people (0,78 %) finished the secondary school [3 people (2,34 %) chose the other possibility and 2 people (1,56 %) didn’t reply].

It is apparent, that more than half of the offenders didn’t start their secondary studies, but they had the chance because of their age.

The juveniles take the appropriate information of the studies which they must or may be continue in the institution when they arrive to the prison.

In Kecskemét, the local education leadership appointed that the age of compulsory schooling juveniles where they can continue their studies as a guest student or private student. The education takes place in the organization of the András Gáspár Vocational School in the institution. The vocational school makes a curriculum for the whole year, where it defines the time of the education and which teachers will go to the institution and when. The whole education was organized by the vocational school. According to the institution in Kecskemét, unfortunately, the girls continue their studies as a private student, but the boys are enrolled.

⁸ Article 48 par. 2 Law Decree 11 of 1979

⁹ 28.3. European Prison Rules

¹⁰ Frank, Tibor: *Milestone (Education and vocational training of the juveniles)*. p. 15. In Prison Review, No. 1, 1998, pp. 15-18.

¹¹ Article 45 par. 3 Law CXC of 2011 about the national public education

¹² Article 193 par. 2 The New Penal Execution Code

¹³ Kőszegi, Szilvia: *Education and training of prisoners*. p. 55. In Prison Review No. 3, 2010, pp. 55-62.

De iurisprudencia et iure publico

Currently, 10 people involved in the preparation for vocational training education, and they will obtain a competency certification at the end of the education. Those who are involved in the project, receive scholarship.

Two people study in higher education, the woman attends a teacher-training college and the man is enrolled to the machine industry and automation college. The institution is very proud of these two juveniles, because until now nobody was involved in higher education (Only Kecskemét, where the offenders are involved in the higher education among the juveniles' prisons.). These offenders are in the I. safety group, which means they can continue their studies and lay down their exams out of the institution with the permission of the leader. They made it possible for the woman offender to place and use a computer in her cell.

Currently, training and OKJ training aren't in the prison, but earlier there was an OKJ training, which gave a qualification in gardening.

As secondary education, the offenders have the possibility to finish the ninth class, which means three days education in a week in an evening school. Nine people finished this training in 2012.

As vocational training, six offenders took part in the paver OKJ course. Earlier, there were cleaner, painter-wall paperer and town maintainer OKJ course in the institution.

There is a classroom with computers for the offenders.

The institution takes part in a distance education program with the University of Bremen, Bergen, Vienna, and with a Dutch institution, too.¹⁴

In Szirmabesenyő, the Pannon Educational Center does the education. The institution offers working orientation, physics, chemistry, first aid, IT, history, PE, engineering, Hungarian grammar and literature, hospitality and natural sciences lessons.

The offenders spend daily 4-5 hours with the learning. In the school year of 2012/2013, 86 offenders took part in the education. 11 offenders learnt in the 7th-8th classes, 31 in the 9th class, 15 in the 10th-12th classes. Specialty of the institution is that it has got a substantive school bound. About 20-20 offenders took part in paver and fork lift driver courses.

The Pannon Educational Center does the education in Tököl. The lessons are in the morning (8⁰⁰-12⁴⁵) and in the afternoon (15⁰⁰-18¹⁵) too in a separate classroom. They teach the following subjects: Hungarian grammar and literature, Maths, Geography, PE, Chemistry and Physics. 212 offenders took part in education in the school year of 2011/2012 and 186 of them finished it successfully. From the 212 offenders, 194 attended to the primary school and 18 to the secondary school (9th-10th classes).

16 offenders take part in the pottery vocational training, 13 juveniles and 3 adults, 15 finished successfully the school year from the 16. 122 offenders learnt in primary school, 14 offenders in secondary school (9th-10th classes) and 30 persons in vocational training (painter, thrower training) in the school year of 2012/2013. The ADU Educational Center kept painter, bricklayer and paver training in 2000.

I think the most important is the vocational training in the education, because it increases significantly the possibilities of the reintegration. If the juvenile has got a trade, he/she has the possibility to get a job in the labor market. Nowadays the offenders have a chance to get a job in the labor market, if they have got a trade. It is necessary to turn a singular attention on the organization and support of the vocational training outside the school system in the adult education.¹⁵

For example, there is a new intensive experimental project in the North-Rhine-Westphalia Consumer Protection Center in the prison of Siegburg in Germany, where the juvenile offenders

¹⁴ Report's the ombudsman of Fundamental Rights in case AJB-4495/2012., p. 5.

¹⁵ Maurer, Péter: *Position of the education in the prisons – in the view of who stand on the professorship' two side.* p. 32. In Prison Review No. 2, 2011, pp. 30-35.

can learn consumer protection, business and telecommunication. The offenders take part in the program voluntarily. The aim of this program is that the juveniles learn more, what they can use in the everyday life.¹⁶

All institutions have got a library; the juveniles can visit it weekly. Lots of offenders (65,63 % = 84 offenders) live with this chance.

For example, the institution in Pécs has got a separate library, but the offenders have the possibility to demand books from the adults' eight thousand books library. The county library gave more than six hundreds books to the institution, primarily literature, but the offenders can demand books individually (for example KRESZ textbook or language books).¹⁷ For example, in Australia the Prison Foundation set up that program, in which they collect the necessary books for the offenders. The benefit of the initiative is that the books to the offenders' interest are easily collected.¹⁸

The primary school students were given 8667 Ft/month grant in 2012. The literature usually takes a stand on that view that the juveniles are better motivated with the grant than getting a job after.¹⁹ The result of my questionnaire was opposite to this, because the juveniles' significant majority are more motivated by the labor market [74,22 % (95 persons)].

In The New Penal Execution Code it has already been suggested the amount of the grant to the study result. The Hungarian Helsinki Committee's opinion about this: in such a stimulus less environment as the prison, introduction of this system increases the already existing inequalities and it would create further tensions, because some offenders may think of it as discrimination. It would be a better idea, if they extend the grant for those offenders, who don't learn in primary school, but for example in secondary school.²⁰

It is necessary to emphasize the juvenile can take part in some privileges if he/she takes part in a primary school or in a school system training which their gives first vocational qualification. So they don't have to work and support their living while learning to get their first qualification.²¹

III.1.2. The work

Work is obligatory for the offenders since 1 January 2012²², but there are some exemptions, such as the offender's compulsory education attendance.²³ The aim of the work is "to help to maintain the physical and mental force of the offender and to give possibility for the acquisition and innovation of the vocational practice, and make it easy to reintegrate to society after the release."²⁴

The European Prison Rules emphasizes that "The organization and methods of work in the institutions shall resemble as closely as possible those of similar work in the community in order to prepare prisoners for the conditions of normal occupational life."²⁵

The work can contribute to the prevention of the recidivism, furthermore it is useful activity, because it teaches the offenders for discipline, it is adequate for the reduction of the pressure, it trains for cooperation and for actuality, decline stress and last but not least it means

¹⁶ Király, Klára: *News from the prison world*. p. 96. In Prison Review No. 4, 2010, pp. 93-100.

¹⁷ Report's the ombudsman of Fundamental Rights in case AJB-4495/2012., p. 5.

¹⁸ Király, Klára: *News from the prison world*. p. 99. In Prison Review, No. 4, 2010, pp. 93-100.

¹⁹ Cf.: Lakos, Zsuzsa – Lőrincz, József: *When the overall is poppy-seed – education of the juvenile detainee*. p. 36. In Prison Review, No. 4, 2011, pp. 31-40.

²⁰ Zádori, Zsolt: *Trainee in the coop*. <http://helsinkifigyelo.hvg.hu/2013/09/11/nebulok-sitten/> (2013-10-28)

²¹ Article 216 Prison Rule Order

²² Article 33 par. 1 d) Law Decree 11 of 1979

²³ Article 44 par. 1a Law Decree 11 of 1979

²⁴ Article 44 par. 1 Law Decree 11 of 1979

²⁵ 26.7. European Prison Rules

De iurisprudencia et iure publico

earning potential. According to the professions, if there isn't a possibility for the working in a prison and the offenders hang out, they will be frustrated, aggressive, depressed and undisciplined and their possibility for the reintegrate to the society will decrease significantly.²⁶

There are two important differences in connection with the work between juvenile and adult offenders. The first, they aren't allowed to do overtime for the offenders who are under 18.²⁷ The second difference is that they can't subsume the juvenile for night work.²⁸

Otherwise the employment of the juveniles is according to the juveniles' labor law.²⁹

Although the significant majority of the juveniles (70,31 %, 90 people) if can choose, they choose work instead of learning (for example if he/she is in compulsory education, he/she prefers working instead of learning), they have a little chance for it. On the one hand there are a few working opportunities, on the other hand the institutions sometimes don't have the necessary conditions.

However, if the offender starts work, it is necessary to have a healthy monitoring. It is necessary to clear up if she/he is healthy for the job or not.

Three juveniles worked in Kecskemét (10 July 2012), two of them in the lavatory and one of them was a dirt wiper.

One juvenile worked as a cook in Pécs (16 July 2012).

The juveniles didn't work in Szirmabesenyő. There was a possibility for a cook dealer job in this institution earlier.

56 juveniles worked during the research period (15 August 2012), 20 people worked for the Dunapapír Kft. as a paper sorter and 36 people worked in the institution as a maintainer and some offenders worked in the garden.

III.1.3. Free-time activities

It is necessary to give chance to the offenders for the civilization and do sports to spend their free-time useful.³⁰

According to the European Prison Rules "Recreational opportunities, which include sport, games, cultural activities, hobbies and other leisure pursuits, shall be provided and, as far as possible, prisoners shall be allowed to organize them."³¹

The Committee of Ministers pins down in the Recommendation CM/Rec (2008) 11 that it is necessary to let at least 2 hours methodical exercise to the imprisonment juveniles³², and one hour must be in the air, if the weather allows it.³³

With the previous permission of the national commander there is a possibility to set up cultural and sport organization for two or more prisons' offenders.³⁴

They organize the Ferenc Liszt Musical Festival in Tököl and the football championship in Szirmabesenyő (for six years) for the juveniles in every year.

There are individual and collective programs in the institutions, where the participation is voluntary.

²⁶ FEJES, IMRE: *Employment (Resocialization or (and) economy) /Debate/*.p. 32.In Prison Review, No. 4, 1994, pp. 30-39.

²⁷ Article 117 par. 4 a) Prison Rule Order

²⁸ Article 110 Prison Rule Order

²⁹ Article 53 Law Decree 11 of 1979

³⁰ Article 40 par. 1 Law Decree 11 of 1979

³¹ 27.6. European Prison Rules

³² A CPT's 2. Generally Signification [CPT/Inf (92) 3] has already urge the necessary of the exercise in the prisons.

³³ Recommendation CM/Rec (2008) 11of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, 81.

³⁴ Article 75 par. 3 Prison Rule Order

De iurisprudencia et iure publico

There are particular activities in Pécs, for offenders who are before release. The students of the Department of Community and Social Studies (Institute of Social Relations) University of Pécs keep programs weekly before the release and the patrons help their job. The South-Transdanubium Employment Center holds vocational guidance once a month for individuals and groups. The Baranya County Government Offices' Judicial Service holds particular activities once a week; the offenders who are before release can learn of living skills basics.

The group activities have an important role in Pécs, there are some programs which operated continuously and periodically. The Baranya for Juveniles Nonprofit Kft. holds Juvenile Club once a week for 5-10 people. The aim of the club is the correction of the world vision, by putting the forming of connection with people into the center in the institution, with the innovation of the commune and it tries to unfold the hidden worth of the people. There is introduction on the first group activity, clearing the framework, competences and the connections, and definite the collective aims and in the last they devise collectively the rituals, traditions in the first collective activity. After that, they hold community developing plays and programs; they give information for those who are before release, they train real life situations and prove self-expression.

The representatives of the Reformed, Catholic and Golgotha Church and the Sionist Assemblage hold ethnic education activity for juveniles, the ethnic consultancy has an important role. The representatives of the church said mass.

The colleagues of the Baranya County Judicial Office hold living manner experience and skills program once in a fortnight for 8-12 people which helps the reintegration to the society with role plays.

The Goldstein-training is a periodical program, which teaches the juveniles for responsible thinking and acting.

The aggression replacement training is a periodical program too, which advance the counteraction of the aggression. It has got three parts: training, which proves the social skills, temper control training and ethnic proving training.

The prison must be given the chance for the self-education to the offender.³⁵ There are lots of possibilities for it in the institution in Pécs. The aim of the creative activity is that the offender realizes his/her own ideas.

The craft study group focuses on the manual skill.

The speciality of the institution is a mural, which is made by the offenders with the "Mural Painting" techniques. It is somewhat to graffiti, but it is more realistic and esthetic work. The offenders mix the colors and paint to the wall. They use 3 basic colors and black and white.

The Prison theatre is a weekly program where are generally 6-9 people. The institution holds a poem-writing competition once a month.

Once in a fortnight, in two hours they set up the Film club for 10-12 offenders. They screen primarily such films, which have an education aim, but it is also important to engage the juveniles' attention.

In most offenders' cage a TV can be found, so they can get information about the World and national news.

They keep all national and church celebration in the prison. The offenders make programs and prepare with the help and the lead of the preceptors and they usually connect the historical national celebration with the mental quizzes.

A group of the offenders deliver a performance to their mates and to the staff on a world day in every month.

"Outside" tutors have already held seminars in some occasions for the juveniles. In addition they set up several times musical-dancing performance, which has a big interest, Balázs

³⁵ Article 39 par. 5 Law Decree 11 of 1979

Székelyhídi, ROXX69, the 30Y, the Zoltán Tajti and his group and the Crybabies, furthermore the “Szerafi” chorus of the Saint Ferenc church, Katalin Sólyom performer and Tamás Czeininger ornithologist made a concert.

Among the sports, the most popular is football, basketball and body building, but there are badminton, table-tennis and billiard-table too.

According to the opinion of the ombudsman of the fundamental rights, the programs which involve the ethnic education are adapted for planning the life after the release. They have the possibility to state her/his case and to prove into correct direction their world vision and their values.

In Kecskemét the offenders have got a possibility to do sports acting, to go to the library, play guitar study program. Those can apply to the guitar education who wants to learn singing.

The institution has the basic sport equipment for example badminton, table-tennis, darts, volleyball, handball and football.

Currently, there isn't a gym in the institution, but they are planning equipment into the garden with the help of TÁMOP program. The juveniles will use these equipments outdoors.³⁶

The women like the patchwork and the cooking.

The religious programs and the activities of the Probation Service are collective programs.

The “Who knows what?” quiz has a big tradition in Kecskemét's prison. The interest for it is very big every time. The participating juveniles get applause for reward at least.

Beyond the above mentioned ones, 11 juveniles take part in planting 500 trees and they care and water them.³⁷

Similar to the institution in Pécs, a mural was made in Kecskemét with the involvement of the Pécs Szín-Tér Association. The mural was planned and realized by 25 juveniles.³⁸

The sport is very popular too in the institution in Szirmabesenyő. There are possibilities to play football, basketball and table-tennis.

Those who came from the Semmelweis Hospital perform a healthy day. The Drug ambulant holds an informative performance. There was a drama day earlier.

The institution organizes bread baking on 20 August, where were about 10-15 offenders from the benches.

The specialty of the institution is the animal assistant therapy and the wildlife-cage, where they keep dogs. The puppy education program began in 2012 and four juveniles take part in it voluntary. The offenders train two puppies throughout twelve months and after that the dogs will be a guide-dog. The juveniles like these activities, because accordingly they have own daily routine and they spend more time in the air.³⁹

In New York, the Fishkill Prison is similar to Szirmabesenyő they also joined “Dog therapy behind the bar” program. The offenders have to train the puppies. The dogs will be such dogs which help to disabled people. According to the institution the program has an important role, because psychological studies confirm that the connection between people and dog has a charitable influence.⁴⁰

In the institution in Tököl from Monday to Sunday there are sport possibilities for the offenders. The prison has got a gym, but they don't urge the body building. The sport possibilities are entertaining, they have an educational influence, it improves the concentration skills and the teamwork, the

³⁶ Report of the Hungarian Helsinki Committee of the visiting (29-30. April 2013) in the Bács-Kiskun County Prison, p. 22.

³⁷ Ibid p. 21.

³⁸ Ibid p. 20.

³⁹ Report of the Hungarian Helsinki Committee of the visiting (3-4. June 2013) in the Borsod-Abaúj-Zemplén County Juveniles' Prison, p. 8.

⁴⁰ Király, Klára: *News from the prison world*. p. 117. In *Prison Review*, No. 2, 2009, pp. 113-118.

De iurisprudencia et iure publico

institution wants to show what results can be reached in this area. So they invite famous sportsmen (for example Ágnes Farkas, Ottó Vincze, Tivadar Kunkli). They held a Kolonics memorial day too.

III.1.4. Therapeutical activities

“The therapeutical activities are adjusted to the changed work capacity and healthy condition of the offender.”⁴¹ I don’t focus on the therapeutical activities, because it hasn’t got practice in the juveniles’ prisons.

III.1.5. Curing and restoration programs

The drug prevention department is such a drug-free place where the offenders can go voluntary and on the score of request (the offenders need the preceptor’s opinion and the recommendation of the psychologist) and the offenders promise that they won’t use any narcotic or stupefying influence drugs. They agree to give urine sample once a month to do the drug test.⁴²

The drug-prevention department was established in 2003 and started in Tököl and in Szirmabesenyő in 2004.

Colleagues of the AVP Hungary and For the Clear Future Fundament take part in the job in Tököl. The colleagues of the foundation held individual and group activities about the problem and about the alternatives of the treatment, the harms and physical influences, and introduced the effects of drug-abuse. There is a psychological class in Tököl and it’s leader has got a vocational level with this problem, so the institution is in a favorable situation regarding the organization of the special programs.⁴³

In Szirmabesenyő the Miskolc Drug Ambulance introduced the drug addiction and the drug abuse during group activities, the County National Public Health Service dealt with the complex health promotion, whilst the Borsod-Abaúj-Zemplén County Police Headquarters held crime prevention performances.⁴⁴

The RÉV Addict-help Service does the diversion in Kecskemét. In 10 July 2012 two people took part in it for their request (one female and one male). The offender can ask the leader to take part in the diversion.

In Pécs, there are Drug-group and Drug-prevention group. The participation is obligatory for those offenders, who is/was connection with drugs. The aim of the Drug-prevention group is to prevent the drug-using and inform the juveniles about the consequences of the drug-using.

III.2. Contact with the outside world

It is necessary to the prison to help the offender maintaining favorable relationships and proving them.⁴⁵ According to the regulation of the European Prison Rules “Prisoners shall be allowed to communicate as often as possible by letter, telephone or other forms of communication with their families, other persons and representatives of outside organizations and to receive visits from these persons.”⁴⁶ Recommendation CM/Rec (2008) 11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders states the same point.⁴⁷

⁴¹ Article 133 par. 1 Prison Rule Order

⁴² Vogel, Attila: *Operation of the drug prevention unit in the juveniles’ prisons.* p. 41. In Prison Review, No. 2, 2005, pp. 41-44.

⁴³ Balogh, Attila: *Drug prevention units in the prisons.* p. 102. In Prison Review, No. 1, 2005, pp. 93-104.

⁴⁴ Ibid p. 94-96.

⁴⁵ Article 40 par. 1 Law Decree 11 of 1979

⁴⁶ 24.1. European Prison Rules

⁴⁷ Recommendation CM/Rec (2008) 11 of the Committee of Ministers to member states on the European Rules for juvenile offenders subject to sanctions or measures, 83.

De iurisprudencia et iure publico

The contact has an important significance inside the education, because the reintegration of the juvenile is successful if there is a supportive family behind the juvenile.

The contact with the outside world can unlock the isolation from society and it contributes to the resocialization after the release. It can be one of the tools of the prevention of the recidivism, which is proved with a measurement in 1997 in USA.⁴⁸ The research showed that the contact with the outside world decreases the recidivism.⁴⁹

According to my research, high scales of the juveniles (91,4 %, 117 people) maintains communication with their relatives.

Our updated regulation distinguishes between four types of contact: correspondence, package, visits and the use of the phone. The Prison Rule Order regulates all of them, that's why I don't review these details. I draw attention on the differences of the prisons.

The first difference is the social background. The observation in Kecskemét shows that juveniles arrive with bad social background and some of them lived in foster-home. The observation in Tököl is similar the offender came from principally stumpy or big family, or came from the reformatory. In contrast with this, there are such juveniles in the other two institutions who lived with their family. This fact indicates what contact types are common in the prisons.

The most frequent contact mode is the correspondence in Kecskemét and in Tököl. The visiting is very rare in Kecskemét, about one visitor goes to the institution once a week. There are about 4-5 offenders in the institutions, who are visited by relatives. The distance has bad effect on the visiting. It is typical for female offenders that they stay far away from their homes, so the visiting is very expensive for their relatives.

All contact types are typical in the institution in Pécs so the visiting as well. The speciality of the prison is that the psychologist and the leader preceptor held a group activity for the parents after the visiting. They deal with how they can treat their children who are in the prison and guilty. The ombudsman of the Fundamental Rights did a monitoring in the prison on 16 May 2012. Until this date they held one group activity for the parents, which concerned six families with seven people. In the course, the parents or others who grow up the juvenile have possibility discuss with each other their trouble and feelings with the juvenile in prison. Furthermore it is important part of the talking how the family can take back the juvenile after the release. The preceptor and the psychologist traced the possibilities and the family decided what they can undertake and warrant for their child. According to the ombudsman of the Fundamental Rights the parents group activities are adapted for conducive and prepare the juvenile for the free life.⁵⁰

A family deciding group conference program is conducive to the reintegration. This program is connected with the contact too. A psychologist leads this program. The juvenile who is before release and the person who support him/her can participate in this program.⁵¹

I notice that the family consultation and the family therapy appear in the New Penal Execution Code as an unbound contact mode. The reason of the introduction is that it is necessary to share the juveniles in a positive discrimination "it is necessary to turn singular attention to the vindication and promotion of the family and other positive outside contacts, which has a personality development and conflict handling function near the vindication and intensification of the traditional family bonds."⁵² The family consultation will take place with the request of the legal representative and the license of the prison. Although that parent, whose parental rights restricted or terminated, won't participate in the consultation.⁵³ Near the same

⁴⁸ Although the information concern not only for the adults but I think it is an useful information.

⁴⁹ LAING, KAREN – MCCARTHY, PETER: *Risk, Protection and Resilience in the Family Life of Children and Young People with a Parent in Prison*. 2004, p. 14.

⁵⁰ Report's the ombudsman of Fundamental Rights in case AJB-4495/2012., 9. p.

⁵¹ Ibid p. 4.

⁵² Preamble of the Bill

⁵³ Article 194 par. 1 The New Penal Execution Code

conditions and if the prison has the possibility the juvenile may participate in a family therapy activity which may be a new establishment. The number of the family therapy depends on the therapeutical needs.⁵⁴ Extraordinarily the activity may be outside the prison and the juvenile may ask the family consultation and the family therapy.⁵⁵ The main difference between these two contact modes is the consultation is an unbound meeting with the family, whilst there is a specialist on the therapy. The family therapy such a psychoterapeutical approach and method with the help of it, the therapist contributes to explore the problems which are in the family with the cooperation of the person and the family. The specialist in the course of the family therapy – compared to the opportunities – optimizes the function of the family system, modifies the quality of the empathy of the experiences and the family's behavior.⁵⁶ The family consultation and the family therapy aren't equal to the visiting and they may allow those among the offenders.⁵⁷

The practice of the family consultation came off earlier in the prison in Sopronkőhida. In this prison the offenders can ask for that 12 months before the release. The members of the family and the offender, the psychologist and the preceptor may be present on the consultation. They may talk about different subjects (for example workplace after the release).⁵⁸

There will be more contact forms in the future – additional to the classic contact forms – such as the visiting out of the prison.⁵⁹ According to the security level of the prison, the inmates are allowed to use electronic devices to keep contact.⁶⁰ The New Execution Penal Code doesn't define the details of this contact forms.⁶¹

The New Penal Execution Code – beyond the above mentioned ones – turns a particular attention not only for the contact with the outside world, but for the care of the familiar contacts because it will be possible in the future to the juvenile – for his/her request – to be placed in the same jail with his/her same-sex brother/sister.⁶² Certain discrimination questions are liable to occur with the contact of this regulation. According to The New Penal Execution Code, it is necessary to separate those who are in a different execution stage, the men from the women, the juveniles from the adults.⁶³ In consideration of this the juvenile may be placed with the same-sex and same grade brother/sister. The question of a viewpoint is that we can understand it as a positive or negative discrimination. It is positive discrimination for the same-sex and equally juvenile offenders, but it is negative for the different sex and/or different ages (with not equally

⁵⁴ Article 194 par. 2 The New Penal Execution Code

⁵⁵ Article 194 par. 3 The New Penal Execution Code

⁵⁶ Preamble of the Bill

⁵⁷ Article 194 par. 4 The New Penal Execution Code

⁵⁸ Report's the ombudsman of Fundamental Rights in case AJB-2084/2013.

⁵⁹ Article 173 par. 1 The New Penal Execution Code

⁶⁰ Article 173 par. 2 The New Penal Execution Code

⁶¹ Before the Bill, in the Draft, they wanted to introduce the e-mail post, the Internet-based telephoning and the video telephoning as a new contact mode. The video telephoning was leaded in earlier with a help of cameras with a closed chain in the Prison in Belmont (St. Clairsville), in the Prison in Ohio (Youngstown), in the Prison in Noble (Caldwell) and in the Prison in South-Ohio (near Lucasville). There is a separated accommodation for this aim and two adults and two children are present together at the video telephoning. They want to expand this new contact form for all national prisons. The relatives of the offender have to maintain the incurring costs (this is 25 dollar/30 minutes). The new contact form has some benefits according to the professions: for example it decreases the cost of the travelling and it makes possibility for the deeper contact if the family hasn't got a possibility for the visiting. (Király, Klára: *News from the prison world*. p. 98. In *Prison Review*, No. 2, 2010, pp. 97-104.)

The offenders may set out peak five minutes MP3 messages on a web interface which name is Podknast. They have a possibility throughout this to give news about them, the life of the prison and about their experiences. (Király, Klára: *News from the prison world*. p. 92. In *Prison Review*, No. 4, 2009, pp. 87-94.)

⁶² Article 195 par. 1 The New Penal Execution Code

⁶³ Article 99 par. 1 The New Penal Execution Code

De iurisprudencia et iure publico

juvenile) brothers/sisters. Otherwise The New Penal Execution Code defines what aspects have to be respected at forming the collective accommodation.⁶⁴

III.3. Rewarding and disciplining

The Law Decree 11 of 1979 recites and details the rewards in the Articles 41-41/A and the punishment forms are in the Articles 42-43.

There are differences between the regulation of the juveniles and adults. The juvenile offenders⁶⁵ and a group of the juvenile⁶⁶ offenders can get a honorable mention. The time of the short term leave is longer, at the outside is 15 days.⁶⁷

The European Prison Rules doesn't have a substantive regulation about the rewarding but it does about the disciplining. According to the European Prison Rules solely such conducts be determined as disciplinary offence which are adapted for the risk of the true order, surety. It entrusts the definition of the acts or omission, types and time of the punishments to the inside law.⁶⁸

According to Tamás Módos the disciplining can't be used to change the behavior of the offenders, it is only an administration commitment. The offenders tend to commit the wrongs even after disciplining them. He misses the individuality from the rewarding (against the disciplining).⁶⁹

IV. Summary

According to Gergely Fliegau's definition "the resocialization means the setting back to the society and/or the recaptaincy". The aim of this study was to show for the reader what resocialization possibilities are there in the education of the juvenile offenders. In my opinion, the juveniles' prisons organize several programs, which can be conducive to the resocialization of the juveniles. However the coin has got two sides: the juvenile decides that how he/she uses the chances which the prisons offer.

I think it is necessary that the education would have an important role in the juveniles' education. The juvenile can compensate his/her shortage with the education. It is significantly important, because some of them continue the learning after a few years gap.

In my opinion, it would be necessary to take part in at least one program every day in the future for the juveniles. It is very important for the juveniles that the prisons offer different free-time activities. It is necessary to hold their attention, or they will be thinking about doing skirmish or smack-ups.

The education may be more productive among juveniles than adults, because their personality is still in evolution. Behind the personality there are very often some psychological problems or bad social background. A psychologist made a monitoring with juveniles in Austria and the result was a posttraumatic confusion at every second girls and fourth boys. He experienced distemper at lots of juveniles. According to his research, 30 % of the juveniles had sexual abuses and 80 % of them had psychical abuse.⁷⁰ It is very important that the juvenile gets all possibilities to reintegrate to the society from the first day he/she is imprisoned.

⁶⁴ Article 195 pars. 1-2 The New Penal Execution Code

⁶⁵ Article 51 par. 1 Law Decree 11 of 1979

⁶⁶ Article 214 par. 1 Prison Rule Order

⁶⁷ Article 51 par. 2 Law Decree 11 of 1979, Cf.: Article 41 par. 3

⁶⁸ 57.1.-57.2. European Prison Rules

⁶⁹ Borbély, László: *Socialization and resocialization in the prison*. p. 97. In *Prison Review*, No. 4, 2006, pp. 93-98.

⁷⁰ Király, Klára: *News from the prison world*. p. 105. In *Prison Review*, No. 2, 2008, pp. 102-108.

De iurisprudencia et iure publico

*Juhász Krisztina egyetemi tanársegéd,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

Az Európai Unió válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer

Bevezetés

A Maastrichti Szerződéssel létrejött közös kül- és biztonságpolitika (Common Foreign and Security Policy- CFSP), majd az ennek keretén belül 1999-ben újtárra indított közös biztonság-és védelempolitika (Common Security and Defence Policy- CSDP) „húzóágazatának” számító uniós válságkezelési tevékenység 2003-tól napjainkig mintegy nyolc katonai és tizenkilenc civil és egy vegyes, civil és katonai elemeket egyaránt tartalmazó válságkezelési missziót ölel fel.¹

Ha a műveletek földrajzi hatókörét vesszük górcső alá, megállapítható, hogy a huszonnyolc misszió közül nyolcat Európában, tizenötöt Afrikában, egyet Indonéziában, négyet pedig a Közel-Keleten indított az Európai Unió. Szintén fontos kiemelni, hogy az elindított műveletek döntő hányadát a polgári válságkezelési műveletek teszik ki, amely tény alátámasztani látszik az Európai Unió civil hatalmi jellegét hangsúlyozó teóriákat. Annak ellenére, hogy a CSDP leglátványosabb és legtöbb eredményt felmutató területe a válságkezelés, igen kevés szó esik az ezen tevékenységet szolgáló intézmény-és döntéshozatali rendszerről. A CFSP és a CSDP kormányközi jellegéből adódóan a tagállami részvétel és befolyás az uniós válságkezelés területén döntő jelentőségű, és ez mind az intézményi mind a döntéshozatali struktúrában érezteti hatását, meglehetősen komplexsége téve azok felépítését és működését.

A tanulmány célja a CFSP és a CSDP keretén belül megvalósuló uniós válságkezelés intézményrendszerének és döntéshozatali folyamatának bemutatása, rámutatva azokra a jellemzőkre és hiányosságokra, amelyek megnehezítik a gyors, hatékony, valamint átfogó, azaz a katonai és polgári aspektusokat is figyelembe vevő uniós szintű válságkezelési döntéshozatalt.

I. A CSDP helye az unós politikákban

Az EUSz 42. cikkének (1) bekezdése értelmében: „A közös biztonság- és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves része. A politika polgári és katonai eszközök igénybevételével biztosítja az Unió műveleti képességét. Az Unió ezeket az eszközöket az Egyesült Nemzetek Alapokmányának alapelveivel összhangban igénybe veheti az Unión kívüli békefenntartó, konfliktusmegelőző és a nemzetközi biztonságot erősítő missziókban. E feladatok végrehajtása a tagállamok által rendelkezésre bocsátott képességeken alapul.” A Lisszaboni Szerződés tehát *expressis verbis* rögzíti, hogy a közös biztonság-és védelempolitika a közös kül- és biztonságpolitika szerves részeként működik, annak műveleti ágát képezve, ezért elengedhetetlen, hogy a szűken vett védelempolitikai együttműködés mellett áttekintsük az annak keretét adó közös kül- és biztonságpolitika cél-, intézmény- és döntéshozatali rendszerét is.

¹Az EU által 2003 óta indított missziók áttekintése érdekében lásd az Európai Külügyi Szolgálat honlapját: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm

A 42. cikk (2) bekezdése pedig leszögezi, hogy a közös biztonság és védelempolitika magában foglalja egy közös uniós védelempolitika fokozatos kialakítását, ami az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott döntésének eredményeképpen közös védelemhez vezet. A Lisszaboni Szerződés rendelkezései tehát valamennyi, az EU biztonságot érintő kérdésre kiterjesztik a CFSP és a CSDP hatáskörét, ami –2003-as Európai Biztonsági Stratégia és az annak végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés értelmében– tulajdonképpen felöleli a nemzetközi konfliktusokat, a terrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, a bukott államokat és a szervezett bűnözést.

A közös védelempolitika és a közös védelem kifejezések némi magyarázatra, illetve pontosításra szorulnak. A közös védelempolitika az Unió új biztonsági kihívásokra adott válaszlépéseit, illetve fellépéseit jelenti,² amelyeket azonban nem az EU területén, hanem harmadik országok területén hajt végre, és amelyek egyaránt felölelik a biztonság és védelem polgári és katonai aspektusait, míg közös védelem alatt a tagállamok hagyományos értelemben vett, katonai eszközökkel történő kollektív védelme értendő.³

A tagállamok a Maastrichti Szerződésben kormányközi együttműködésnek határozták meg a CFSP-t, amely – az elnevezése ellenére – a valóságban sohasem jelentett közös európai külpolitikát, legfeljebb csak a tagállami külpolitikák összehangolását végző *intézményesített* egyeztetési és együttműködési fórumot. Bár a Lisszaboni Szerződés felszámolta az Európai Uniót jellemző pilléres struktúrát, egységes jogi személyiséggel felruházva az Unió egészét, de a közös kül- és biztonságpolitika, és a közös biztonság-és védelempolitika továbbra is kormányközi együttműködés maradt. A CFSP/CSDP kormányközi jellege pedig természetesen determinálja ezen politikaterületek intézményi és döntéshozatali rendszerét, középpontba állítva az Európai Tanács és a Tanács szerepét, valamint főszabályként alkalmazva az egyhangú döntéshozatalt.

Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés némely rendelkezése, mint majd látni fogjuk, a tagállamok akaratának függvényében lehetőséget teremt a közösségi mechanizmus felé történő elmozdulásra. A meglehetősen óvatos reform magyarázata, hogy a tagállamok, bár alapvetően igénylik és hangsúlyozzák az Európai Unió határozottabb nemzetközi fellépését és az ehhez szükséges katonai és civil képességek kialakítását és fejlesztését, mégis féltve őrzik szuverenitásuk legfontosabb elemét, az önálló kül- és védelempolitika alakítását.

II. A közös kül- és biztonságpolitikát, valamint védelempolitikát szolgáló intézményrendszer

II.1. Az Európai Tanács

A terület kormányközi jellegéből fakadóan a CFSP-t szolgáló intézmények közül az Európai Tanács (EiT) és az Európai Unió Tanácsa (Tanács), illetve annak a tagállami külügyminiszterekből álló formációja, Külügyek Tanácsa bír központi szereppel. Az EUSz 22. cikke értelmében az EU legmagasabb szintű politikai döntéshozatali szerveként a tagállamok állam-és kormányfőiből álló EiT határozza meg az Unió közös kül- és biztonságpolitikájára, illetve egyéb külső tevékenységére vonatkozó stratégiai érdekeit és célkitűzéseit. Az EiT stratégiai érdekeket és célokat tartalmazó határozatai az Unió egyes országokkal vagy térségekkel fenntartott kapcsolataira, illetve valamely meghatározott tárgykörre vonatkozhatnak. A

²A válaszlépések, így a közös védelmi politika elemei között említendő a katonai és polgári válságkezelési műveletek, a végrehajtásukhoz szükséges képességek fejlesztés, beleértve a tagállamok ennek érdekében kialakított fegyverkezési, technológiai, kutatási együttműködéseit is.

³Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 1. Komentár. Complex Kiadó Budapest, 2011. 401.o.

De iurisprudencia et iure publico

határozatokban meg kell jelölni azok időtartamát, valamint az Unió és a tagállamok által rendelkezésre bocsátandó eszközöket. A 22. cikk a lisszaboni reformoknak köszönhetően került be az elsődleges joganyagba, lényegében az EUSz korábbi 13. cikke alapján, amely azonban csak a CFSP keretében elfogadott közös stratégiákról rendelkezett, nem pedig az Unió *valamennyi* külső tevékenységének érdekeiről és célkitűzéseiről.

A stratégiai érdekeket és célokat pontosítják, bontják ki részletesen az EiT által elfogadott – szintén határozati formát öltő– általános iránymutatások, amelyek az EUSz 26. cikke értelmében a védelmi vonatkozású kérdéseket is felölelik. Az általános iránymutatásokat és a stratégiai érdekeket, célokat tartalmazó határozatok elhatárolásának támpontját az utóbbiakat kötő tartalmi megszorítások, azaz a határozat időtartamának és a rendelkezésre bocsátandó eszközök megjelölési kötelezettsége szolgáltatja. Ezen logika alapján állítható, hogy az EiT által 2003. december 12-én elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, a neve ellenére inkább minősül általános iránymutatásnak, mint stratégiának, hiszen nem tartalmaz sem az időtartamra, sem a rendelkezésre bocsátandó eszközökre vonatkozó utalást, „pusztán” meghatározza az EU számra legfontosabbnak minősülő biztonsági kihívásokat, illetve meghatározza, hogy ezek kezelése érdekében milyen politikát kellene folytatni az EU-nak.⁴

A lisszaboni szerződéses reform eredményeképpen került bevezetésre az Európai Tanács elnökének állandó tisztsége. Az EUSz 15. cikkének (6) bekezdése rendelkezik az EiT elnökének hatásköréről a CFSP-t érintő kérdésekben: „Az Európai Tanács elnöke –a saját szintjén és e minőségében, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője hatáskörének sérelme nélkül– ellátja az Unió külső képviseletét a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó ügyekben.”. Az EiT elnökének ezen képviseleti funkciója azonban nem egyszerűsítette le az EU külső képviseletének kérdését, hiszen a Bizottság elnöke, a Tanács soros elnökségét betöltő tagállam képviseelője és a főképviseelő mellett immár az Unió negyedik arcaként és hangjaként jelenik meg, azaz továbbra is tartja magát Henry Kissinger méltán elhíresült kérdése, miszerint: Milyen számot kell tárcsázni, ha valaki az Európai Unióval akar beszélni?

II.2. Az Európai Unió Tanácsa – a Külügyek Tanácsa

A Lisszaboni Szerződés újradefiniálta az Európai Unió Tanácsának (Tanács) formációit, és szétválasztotta a korábbi Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsát (ÁÜKT) Általános Ügyek Tanácsára és Külügyek Tanácsára. Ez utóbbi feladata, hogy az EiT stratégiai irányvonalai és általános iránymutatásai alapján kidolgozza a közös kül- és biztonságpolitikát, és meghozza az e politika meghatározásához és végrehajtásához szükséges határozatokat.

A CFSP és a CSDP központi döntéshozatali szerepén túl az EUSz 26. cikkének (2) bekezdése szerint a Tanács az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjével közösen biztosítja az Unió fellépésének egységességét, koherenciáját és eredményességét. A Tanács és a főképviseelő tehát közösen felelősek azért, hogy a tagállamok egységesen hajtsák végre a CFSP és a CSDP területén meghozott határozatokat, azonban a koherens tagállami végrehajtás biztosítása –ellentétben az EUMS által szabályozott politikákkal– jogi eszközökkel a CFSP területén nem lehetséges. Ahogyan Törő Csaba megjegyzi: „Az a kötelezettségzegési eljárás, amely az Unió működésének közösségi dimenziójában értelmezhető és alkalmazható jogorvoslati módszerként, a közös kül- és biztonságpolitika terén nem érvényesíthető.”⁵ Az EUSz 24. cikk (1) bekezdése leszögezi, az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a CFSP és a CSDP területén, kivéve a

⁴Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011. 328.o.

⁵Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011. 330.o.

De iurisprudencia et iure publico

szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére,⁶ valamint az EUMSZ szerződés 275. cikk (2) bekezdésében meghatározott határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára⁷ vonatkozó hatáskörét.

A Külügyek Tanácsa elnöki tisztjét az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője tölti be, tehát ez az egyetlen tanácsi formáció, amelyben nem a Tanács soros elnökségét betöltő tagállamot képviselő személy elnököl.^{8 9}

II.3. Az Állandó Képviselők Bizottsága - a COREPER

A COREPER a Tanács üléseinek előkészítő szerve, ahol a tagállami érdekek és igények felmérése, kölcsönös engedmények útján kompromisszum elérése a cél, még a Tanács ülése előtt.¹⁰

A COREPER a gyakorlatban két szinten működik: A COREPER II-ben maguk az állandó képviselők vesznek részt, nagyköveti rangban. Ez a testület a fontosabb politikai kérdéseket vitatja meg, és előkészíti a Tanács üléseit. A COREPER I-ben az állandó képviselők helyettesei vesznek részt, és inkább technikai jellegű rész kérdésekkel, illetve ágazati kérdésekkel foglalkoznak.¹¹

A COREPER szerepe idővel fokozatosan bővült, és mára a nemzeti kormányok és az Unió közötti kapcsolattartás egyik főszereplőjévé vált. A Tanács keretében folyó tárgyalások során a COREPER az utolsó szűrőt jelenti a miniszteri szintű vita előtt. A tanácsi munkacsoportok szinte kizárólag technikai, szakmai megfontolásain kívül a COREPER keretein belül diplomáciai és politikai megfontolások is érvényesíthetők, amely kedvez a kompromisszumok kialakulásának. A COREPER a tanácsi munkacsoportok által már megvitatott javaslatokat tárgyalja meg, és saját hatáskörében dönt arról, hogy megérett-e a javaslat a Tanácshoz való felterjesztésre, avagy vissza kell még küldeni az illetékes munkacsoportnak.¹²

II.4. Az Európai Bizottság

A Bizottság szerepe a kormányközi mechanizmus alapján működő CFSP és a CSDP területén jóval korlátozottabb a közösségi politikáknál megszokottnál. A CFSP-t létrehozó Maastrichti Szerződés J.9. cikke meglehetősen lakonikusan fogalmazott a Bizottság CFSP-vel kapcsolatos hatáskörét illetően, amikor kimondta: „A Bizottság teljes mértékben részt vesz a közös kül-és biztonságpolitika terén végzett munkában.” Ha a Bizottság hatáskörébe utalt konkrét feladatokat vesszük, akkor a szerződés J.5. cikkének (3) bekezdése nyújtott támpontot, amikor leszögezte: a Bizottság teljes mértékben részt vesz egyrészt az Unió képviseletében a CFSP-vel kapcsolatos ügyekben, másrészt a CFSP területén hozott határozatok végrehajtásában.¹³A lisszaboni reformot

⁶ Az EUSz 40. cikke tulajdonképpen a közös kül-és biztonságpolitika, valamint a közösségi mechanizmus alá tartozó politikák (korábban az első, valamint a második és harmadik pillér) intézményeinek hatáskörét és eljárásait hivatott elkülöníteni egymástól.

⁷ Az EUMSZ 275. cikke a természetes és a jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket tartalmazó határozatok jogszerűségének felülvizsgálati jogával ruházta fel az Európai Bíróságot.

⁸ A helyettesítés rendje szerint azonban a főképviseelő akadályoztatása esetén a Külügyek Tanácsa elnöki feladatait az elnökséget betöltő ország képviseletét ellátó személy látja el.

⁹ Wessels, Wolfgang- Bopp, Franziska: *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead?* Challenge Research Paper No. 10 June 2008, 17.o.

¹⁰ Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 15.o.

¹¹ A Magyarországhoz hasonló nagyságú tagállamok általában 50-80 fős képviseleteket működtetnek Brüsszelben, ami elnökségi periódusokban megduplázódhat.

¹² Kende Tamás- Szűcs Tamás (szerk.): *Európai közjog és politika* Complex Kiadó Budapest, 2006 289.o.

¹³ Megjegyzendő azonban, hogy a J. 5. cikk (1) és (2) bekezdése ezen feladatok első számú letéteményeseként a Tanács soros elnökét nevezte meg.

De iurisprudencia et iure publico

követően azonban az EUSz 26. cikkének (3) bekezdése kimondja: „A közös kül- és biztonságpolitikát az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője és a tagállamok hajtják végre nemzeti és Uniós erőforrások felhasználásával.” A 27. cikk (1) bekezdése pedig egyértelműen a főképviseelőt ruházza fel az Unió képviselőjének jogával a CFSP területén, ebből következően mind a képviselő, mind a végrehajtás során a Bizottság jelentőségének csökkenését eredményezte a szerződéses reform. A képviselővel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével a korábban a Bizottsághoz tartozó harmadik országokhoz és nemzetközi szervezetekhez akkreditált delegációk átkerültek a főképviseelő vezetése alatt álló Európai Külügyi Szolgálathoz, amelyet funkcionálisan autonóm szervként hozott létre a Tanács 2010/427/EU határozata.

A CFSP és a CSDP területén – a többi politikaterülettől eltérően – kezdeményezési jogkörrel a tagállamok, valamint az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője rendelkeznek. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően a Bizottságot és a tagállamokat illette meg a kezdeményezés joga¹⁴, de azzal, hogy a Lisszaboni Szerződés a külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőt egyben a Bizottság egyik alelnökévé is tette, a Bizottság mint testület elvesztette döntésképző jogkörét, ezt már csak a főképviseelőn/alelnökön keresztül gyakorolhatja.¹⁵ Giovanni Grevi megjegyzi azonban, hogy a Bizottság sosem élt formálisan a kezdeményezési jogával a CFSP és a CSDP területén, inkább a külkapcsolatok egyéb, a közösségi együttműködés alá eső területeire koncentrált, úgy mint a külkereskedelem, fejlesztési együttműködés, vagy éppen a humanitárius segítségnyújtás. Idővel azonban –és elsősorban az első CSDP művelet elindítása után– ezen külkapcsolati tevékenységek politikai dimenziója felerősödött, ami szükségessé tette a közös kül-és biztonság-, valamint védelempolitikával való koherenciájuk növelését.¹⁶

A korábban közösségi – ma uniós – politikaterületnek számító kereskedelempolitika, humanitárius segítségnyújtás vagy éppen a fejlesztési politika és a kormányközi CFSP-CSDP között a pillérrendszer formális megszüntetése után is megmaradt a cezúra, amelyet az EUSz 40.cikke (korábban 47. cikke) biztosít: „A közös kül-és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt únós hatáskörök¹⁷ gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatáskörét. Hasonlóképpen, az e cikkben felsorolt politikák végrehajtása nem sérti az Unió e fejezetben említett hatásköreinek gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.” Azaz az EUSz 40. cikke elhatárolja és kölcsönösen védi

¹⁴Tehát már a lisszaboni reformokat megelőzően is kisebb mozgástérrel rendelkezett a Bizottság a többi politikaterülethez képest, ahol kizárólagos döntés-kezdeményezési joggal rendelkezett.

¹⁵Az EUSz 30. cikkének (1) bekezdése és a 42. cikkének (4) bekezdése tartalmazza a CFSP és a CSDP területén történő döntés-kezdeményezés kérdését:

Bármely tagállam, illetve az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelője vagy a főképviseelő a Bizottság támogatásával a közös kül-és biztonságpolitikát érintő bármely kérdést a Tanács elé utalhat, és kezdeményezéseket, illetve javaslatokat terjeszthet a Tanács elé. (30. cikk (1) bekezdés)

A közös biztonság –és védelempolitikára vonatkozó határozatokat, ideértve az e cikkben említett missziók megindítására vonatkozó határozatokat is, a Tanács fogadja el egyhangúlag, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének javaslata vagy egy tagállam kezdeményezése alapján. A főképviseelő, adott esetben a Bizottsággal közösen, nemzeti erőforrások és Uniós eszközök felhasználását egyaránt indítványozhatja. (42. cikk (4) bekezdés)

¹⁶Grevi, Giovanni: CSDP institutions In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: *European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 46.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹⁷Az EUMSZ 3-6. cikke az EU kizárólagos hatáskörébe, az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozó, a tagállami gazdaság-, foglalkoztatás-és szociálpolitikákat összehangoló, valamint a tagállamok intézkedéseit összehangoló, támogató, kiegészítő hatáskörébe tartozó politikákat sorolja fel. A hatásköri szabályok értelmében a közös kereskedelempolitika az EU kizárólagos, míg a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési együttműködés az EU és a tagállamok megosztott hatáskörébe tartozik.

De iurisprudencia et iure publico

egymástól a CFSP-t és az egyéb uniós politikákat, beleértve az Unió egyéb külső tevékenységeit is. A de jure elhatárolás ellenére a gyakorlatban gyakran merül fel átfedés az egyes politikák által lefedett területek között, amely hatásköri vitához vezethet, illetve vezetett a külkapcsolatok egyéb területeiért felelős Bizottság és a CFSP-t és CSDP-t „uraló” Tanács között.¹⁸

Ha a Bizottság CFSP-vel/CSDP-vel és válságkezeléssel kapcsolatos tevékenységét vizsgáljuk, az alábbi területek bírnak kiemelt jelentőséggel:

- a Bizottság felelős a CFSP költségvetésének végrehajtásáért, amely magában foglalja a polgári és katonai válságkezelési műveletek igazgatási kiadásait is;¹⁹
- a CSDP-műveletek alapvető felszereléseinek és szolgáltatásainak beszerzése érdekében keretszerződések készítésével járul hozzá a polgári válságkezelési eszközök fejlesztéséhez. Ezen tevékenysége során szorosan együttműködik az Európai Külügyi Szolgálaton belül működő Polgári Tervezési és Irányítási Képességgel;²⁰
- azáltal, hogy a Bizottságot képviselő tisztviselők részt vesznek az ún. CSDP-bizottságokban,²¹ és hogy kialakult egy állandó –ha nem is zökkenőmentes– kapcsolat korábban a Tanács Főtitkárságával, illetve a főképviselővel, a Bizottság részt vesz az EU válságkezelésével kapcsolatos döntéshozatalában, főleg, ami a műveletek tervezési fázisát illeti. A szoros intézményközi együttműködés a CSDP-struktúrák és a Bizottság között elengedhetetlen, hiszen a CFSP és CSDP keretében alkalmazott rövidtávú válságkezelési eszközök csak a Bizottság által uralt egyéb, és alapvetően hosszú távú megoldásokat nyújtó külkapcsolati tevékenységekkel kiegészítve kínálnak hatékony megoldást.

II.5. Az Európai Parlament

Hasonlóan a Bizottsághoz, az EP hatásköre is meglehetősen szűkre szabott a közös külpolitikával kapcsolatosan, alapvetően a konzultációra és a tájékozódásra korlátozódik, és ezen a Lisszaboni Szerződés sem változtatott. A szerződést elfogadó kormányközi konferencia zárónyilatkozatához csatolt 14. Nyilatkozat a közös kül- és biztonságpolitikáról kimondja: „A Konferencia megállapítja továbbá, hogy a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó rendelkezések nem ruházzák fel a Bizottságot új hatáskörrel határozat meghozatalának kezdeményezésére vonatkozóan, és az Európai Parlament szerepét sem növelik.”

A plenáris üléseken kívül három EP-n belüli egységet kell kiemelni a kül-, biztonság- és védelempolitikával kapcsolatban: a Költségvetési Bizottságot, a Külügyi Bizottságot, és annak két albizottságát, a Biztonsági és Védelempolitikai Albizottságot és az Emberi Jogi Albizottságot.

Az EUSz 36. cikke sorolja fel az EP CFSP-vel és CSDP-vel kapcsolatos hatásköreit, ennek értelmében:

- a főképviselő rendszeresen konzultál az EP-vel a CFSP és az CSDP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. A főképviselő gondoskodik arról, hogy az EP nézeteit kellőképpen figyelembe vegyék;
- az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet;
- az EP évente két alkalommal megvitatja a CFSP és a CSDP végrehajtása terén elért előrehaladást;

¹⁸Lásd az Európai Bíróság ún. ECOWAS-ügyben hozott ítéletét C-91/05. sz. ügy.

¹⁹A CFSP-költségvetést a Bizottság Külpolitikai Eszközökért Felelős Szolgálatát hajtja végre a főképviselő-alelnök felügyelete alatt.

²⁰Rehrl, Jochen-Weisserth, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union* Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010, 35.o.

²¹A Bizottság képviselői jelen vannak többek között a Politikai és Biztonsági Bizottság, a Katonai Bizottság, a Nicolaidis-csoport, a Polgári Válságkezelési Bizottság és a Politikai-Katonai Munkacsoport soraiban.

De iurisprudencia et iure publico

A főképviselő által folytatott konzultációra sor kerülhet az EP plenáris ülésén vagy a Külügyi Bizottságban. A főképviselőt távolléte esetén az Európai Bizottság valamelyik külkapcsolatokkal foglalkozó illetékes tagja, vagy valamelyik tagállam főképviselő által felkért külügyminisztere helyettesítheti. A főképviselő – többek között – éves összefoglaló jelentés keretében tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének.²² Az alapszerződések korábban a Tanács soros elnöke számára keletkezettek tájékoztatási kötelezettséget az EP felé, amelynek az a gyakorlatban az EP képviselők számára legalább havi rendszerességgel rendezett tájékoztatás nyújtásával, illetve a Külügyi Bizottság előtti rendszeres személyes megjelenéssel tett eleget.²³ A tájékoztatási és konzultációs jogosultságon kívül az EP igen aktívnak mutatkozik a CFSP-vel kapcsolatos állásfoglalások, jelentések elfogadása terén, illetve kérdést intézhet a főképviselőhöz, amelyre vagy írásban, vagy a főképviselő EP ülésén való személyes jelenléte esetén szóban kap választ.

A fent ismertetett, konzultációs, tájékoztató és ajánlattételi jogosítványokon túl van azonban egy fontos eszköz az EP kezében a CFSP és a CSDP elsősorban közvetett befolyásolására, ez pedig az EU költségvetésének elfogadásában játszott szerepe. Példaként lehet felhozni a 2005-2006-os időszakot, amikor igen feszült volt a viszony a Tanács és az EP között a konzultáció elégtelen mértéke és a transzparencia hiánya miatt, és ezért a Külügyi Bizottság és a Költségvetési Bizottság megakasztotta a CFSP költségvetésének elfogadását. Azóta több lépés is született az intézmények közötti párbeszéd elősegítésére: 2006-ban az EP, a Tanács és a Bizottság Intézményközi Megállapodást kötött a költségvetésre és a pénzügyi igazgatásra vonatkozóan, 2007 januárjában pedig a főképviselő (Javier Solana) kinevezte a Parlamenti Ügyekért Felelős Személyi Képviselőjét, akinek a feladata a Tanács és az EP közötti közvetítés.²⁴

Végül, de nem utolsó sorban, a lisszaboni reformoknak köszönhetően az EP befolyása kiterjed a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő mint a Bizottság alelnökének megválasztására,²⁵ valamint a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány sikere esetén a menesztésre²⁶ is.²⁷

A CFSP és a CSDP feletti parlamenti kontroll, illetve ezen politikaterületek demokratikus elszámoltathatósága erősen korlátozottnak tekinthető, amelyet több dolog eredményez. Az egyik, hogy ezek a politikák ma is szigorú kormányközi együttműködésnek minősülnek, ahol az EP hatásköre –amint láttuk– a konzultációra, a tájékoztatóra és a közvetett költségvetési befolyásra szorítkozik. A második ok ezen politikaterületek szenzitív jellegéből adódik, a CFSP mint a high politics részei többnyire bizalmas információkon nyugszanak, ami szintén csökkenti az átláthatóság és az elszámoltathatóság mértékét. Végül, a CFSP és a CSDP területén sok esetben gyors döntéshozatalra van szükség, ami szintén behatárolja a parlamenti ellenőrzés lehetőségét.²⁸

²²A tanulmány írásakor elérhető legfrissebb jelentést lásd:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st14/st14605.hu12.pdf> (Letöltés dátuma: 2013.06.09.)

²³Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztoivits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 372.o.

²⁴Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 51.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

²⁵Az EUSz 17. cikkének (7) bekezdése értelmében a Bizottság elnökének és a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő személyét, valamint a Bizottság többi tagját az Európai Parlament jóváhagyása után nevezi ki az Európai Tanács minősített többséggel.

²⁶Szintén az EUSz 17. cikkének (8) bekezdése rögzíti, hogy a Bizottság ellen benyújtott bizalmatlansági indítvány elfogadása esetén a Bizottság tagjainak testületileg le kell mondaniuk, a külügyi és biztonságpolitikai főképviselőnek pedig le kell mondania a bizottsági tagságról.

²⁷Quille, Gerrard: *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP* Directorate-General External Policies of the Union, Policy Department Briefing Paper February 2008, 4.o.

²⁸Comelli, Michele: *The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament* In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionali November 2010, 79.o.

De iurisprudencia et iure publico

Ráadásul a CSDP tekintetében –elsősorban a katonai válságkezelés terén– tovább bonyolítja a helyzetet, hogy ugyan az EU katonai válságkezelési műveleteinek elindításáról uniós szinten születik döntés (Tanács), ugyanakkor közös európai haderő hiányában a tagállami kormányok dönthetnek arról, hogy részt kívánnak-e venni az adott műveletben. A tagállami kormányok felett pedig a nemzeti parlamentek rendelkeznek az ellenőrzés jogával. Michele Cornelli azonban rámutat, a nemzeti parlamenti kontroll is komoly akadályokba ütközik, hiszen egyrészt nem azonos ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek a saját kormányuk ellenőrzése tárgyában, másrészt intézményi és politikai okok miatt nem képesek az uniós szintű kül-és biztonságpolitikai döntések meghozatala, illetve azok végrehajtása fölött ellenőrzést gyakorolni.²⁹ Az EP és a nemzeti parlamentek meglehetősen korlátozott kontrollja kiegészül az interparlamentáris scrutiny intézményével, amely az alábbi fórumokon keresztül érvényesül:³⁰

- Az Európai Ügyekért Felelős Parlamenti Bizottságok Konferenciája (Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs-COSAC);
- A Külügyi Bizottságok Tagjainak konferenciája (Conference of Foreign Affairs Committee Chairpersons-COFACC);
- Védelmi Bizottságok Konferenciája (Conference of Defence Committees-CDC)³¹

Ezen fórumok azonban csak korlátozott számú találkozó keretében biztosítanak információcserét és rálátást és a CFSP és a CSDP területére, ráadásul álláspontjaik nem rendelkeznek kötelező erővel a tagállami parlamentekre nézve. Az EU intézményrendszerében és politikaterületeivel kapcsolatban megfogalmazott demokratikus deficit a CFSP és a CSDP területén –ezen politikák jellegéből adódóan– fokozottabban érvényesül, ráadásul mind a nemzeti parlamentek, mind az EP politikai ellenőrző szerepe meglehetősen korlátozott.

II.6. Az Európai Bíróság

A CFSP/CSDP kormányközi jellegéből adódóan az EUSz 24. cikk (1) bekezdése értelmében az Európai Bíróság nem rendelkezik hatáskörrel ezen politikaterületeken. Két kivételt tartalmaz a 24. cikk. Egyrészt az Európai Bíróság ellenőrzi a korábban tárgyalt EUSz 40. cikkének betartását, miszerint a CFSP-CSDP és más uniós politikák végrehajtása során az intézmények nem sérthetik egymás hatáskörét.³² Másrészt az Európai Bíróság felülvizsgálhatja az természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségét.

II.7. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő (High Representative for CFSP- HR)

A főképviseelői tisztséget az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződés vezette be. Az eredeti francia javaslattal szemben nem egy teljesen új tisztség született, hiszen a főképviseelő egyben a Tanács főtitkári tisztségét is betöltötte. A lisszaboni reformok eredményeképpen a főképviseelői tisztség jelentősen átalakult, és megerősödött. A főképviseelő megválasztására, státuszára és feladataira vonatkozó rendelkezések az EUSZ intézményekre vonatkozó III. és a CFSP-re vonatkozó V. címe alatt találhatóak. Az EUSZ 18. cikkének (3) és (4) bekezdése értelmében az immár külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő³³ kettős kötődéssel bír, egyrésztől a Külügyek Tanácsának elnöke, másrészt az Európai Bizottság egyik alelnöke. A HR kettős

²⁹Ibid 84.o.

³⁰A Nyugat-európai Unió 2011. júniusi megszűnéséig a parlamentközi ellenőrzés legfontosabb fórumának a Nyugat-európai Unió Európai Biztonsági és Védelmi Közgyűlése számított.

³¹Comelli, Michele: *The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament* In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionali November 2010, 93.o.

³²Lásd az ún. ECOWAS-ügyet.

³³Korábban kül- és biztonságpolitikai főképviseelő.

De iurisprudencia et iure publico

identitása mögött az a tagállami megfontolás állt, hogy ilyen módon csökkenteni lehetne a CFSP-ért elsődlegesen felelős Tanács és az EU egyéb külkapcsolataiban kompetens Bizottság közötti hatásköri viták előfordulásának gyakoriságát, és ezáltal növelni az Unió külső tevékenységeinek koherenciáját. Ezt a kettős kötődést azonban több elemző is aggályosnak tartja, hiszen a Tanácsban a tagállami érdekek képviselője, míg a Bizottságban az Unió érdekeinek képviselője zajlik, amely adott esetben meglehetősen kényelmetlen helyzetbe sodorhatja a főképviselőt.

Az EUSz 17. cikkének (7) és 18. cikkének (1) bekezdése szerint a HR-t az Európai Tanács nevezi ki minősített többséggel és a Bizottság elnökének egyetértésével, valamint az Európai Parlament jóváhagyásával és az EiT a megbízatást ugyanilyen eljárás keretében megszüntetheti. A HR kettős intézményi kötődése mellett az általa ellátandó rendkívül komplex feladat-és hatáskör is komoly kihívást jelent a tisztség betöltője számára.

Az EUSZ és az EUMSZ vonatkozó rendelkezései értelmében a HR hatáskörébe az alábbi konkrét tevékenységek tartoznak:

- irányítja az Unió közös kül- és biztonságpolitikáját, valamint biztonság-és védelempolitikáját. Javaslaival hozzájárul e politikaterületek alakításához, és azokat a Tanácstól kapott felhatalmazásában foglaltak szerint végrehajtja [EUSz 18. cikk (2)];
- biztosítja az Unió külső tevékenységeinek összhangját [EUSz 18. cikk (4)];
- a Bizottságon belül ő felelős a Bizottság külkapcsolatokkal összefüggő feladatainak ellátásáért és az Unió külső tevékenysége egyéb területeinek összehangolásáért [18. cikk (4)];
- képviseli az Európai Uniót a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó ügyekben, az Unió nevében politikai párbeszédet folytat harmadik felekkel, valamint nemzetközi szervezetekben és nemzetközi konferenciákon képviseli az Unió álláspontját [EUSz 27. cikk (2)]
- részt vesz az Európai Tanács munkájában [EUSz 15. cikk (2)];
- abban az esetben, ha valamely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadást, a főképviselő intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára elfogadható megoldás felkutatása érdekében [EUSz 31. cikk (2)].
- a Tanács a HR javaslata alapján nevez ki meghatározott politikai kérdésekben felhatalmazással bíró különleges képviselőt, aki megbízatását a főképviselő irányítása alatt végzi [EUSz 33. cikk];
- a tagállamok nemzetközi szervezetekben és konferenciákon kötelesek cselekvésüket összehangolni; az összehangolás megszervezéséről a főképviselő gondoskodik [EUSz 34. cikk (1)];
- a rendszeresen konzultál az Európai Parlamenttel a CFSP és a CSDP főbb vonatkozásairól és alapvető választási lehetőségeiről, továbbá folyamatosan tájékoztatja ezen politikák alakulásáról. Az EP kérdésekkel fordulhat a Tanácshoz és a főképviselőhöz, illetve számára ajánlásokat tehet [EUSz 36. cikk];
- elkészíti a CSDP keretében indítandó missziók előkészítő tevékenységeinek finanszírozását szolgáló ún. induló alapok (start up fund) létrehozására irányuló javaslatokat [EUSz 41. cikk (3)];
- gondoskodik a CSDP keretében indított a petersbergi feladatok ellátására irányuló missziók katonai és polgári vonatkozásainak összehangolásáról [EUSz 43. cikk (2)];
- amennyiben a Tanács egy misszió végrehajtásával a misszióban részt venni kívánó tagállamoknak csak egy csoportját bízza meg, az érintett tagállamok a főképviselő részvételével állapodnak meg a művelet végrehajtásának részleteiről [EUSz 44. cikk (1)];
- azon tagállamok, amelyek állandó strukturált együttműködésben kívánnak részt venni, szándékukat a Tanácsnak és a főképviselőnek jelentik be, a bejelentéstől számított

De iurisprudencia et iure publico

három hónapon belül a Tanács a főképviselelővel való konzultációt követően minősített többséggel határoz az állandó strukturált együttműködés létrehozásáról és a részt vevő tagállamok listájáról [EUSz 46. cikk (1),(2)]

- a Tanács a főképviselelő és a Bizottság közös javaslata alapján minősített többséggel dönt korlátozó intézkedés elfogadásáról [EUSz 215. cikk];
- azon harmadik országgal, illetve nemzetközi szervezetekkel kötendő nemzetközi megállapodások esetében, amelyek kizárólag vagy túlnyomórészt a CFSP területére tartozik, a főképviselelő ajánlásokat nyújt be a Tanácsnak, még a főtárgyaló kijelölése és a tárgyalások megkezdését megelőzően. [EUMSZ 218. cikk (3)];
- irányítja az Unió küldöttségeinek tevékenységét [EUMSZ 221. cikk (2)];
- a Bizottság és a főképviselelő együttes javaslata alapján határozza meg a Tanács a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályokat [EUMSZ 222. cikk (3)];
- azon tagállamok, amelyek a CFSP területén kívánnak megerősített együttműködést kialakítani, illetve ahhoz csatlakozni, kérelmet nyújtanak be a Tanácshoz. A kérelmet a főképviselelő véleményezi abból a szempontból, hogy az összhangban áll-e az Unió közös kül- és biztonságpolitikájával [EUMSZ 329. cikk (2), 331.cikk (2)].

Ha a főképviselelő CSDP keretében indított válságkezelési műveletekkel kapcsolatos szerepét vizsgáljuk, különbséget kell tennünk a polgári és a katonai dimenzió között. Amíg a polgári válságkezelési műveletekben a főképviselelő elnököl az ún. CSDP-struktúrák kompetens egységeinek ülésein és hivatalosan ő az EU polgári misszióinak parancsnoka, addig a katonai műveletek esetében „csak” segíti a Külügyek Tanácsát, például azáltal, hogy biztosítja az EU válságkezelésének koherenciáját, és a nemzetközi szervezetekkel való együttműködés koordinálását.

II.8. Az Európai Külügyi Szolgálat, valamint az azon belül működő CSDP- struktúrák

II.8.1. Az EEAS

A főképviselelőt a meglehetősen komplex feladatainak ellátása során a Lisszaboni Szerződés által létrehozott új szerv, az Európai Külügyi Szolgálat (European External Action Service- EEAS) segíti. Maga a szerződés meglehetősen lakonikusan fogalmaz az EEAS-sal kapcsolatban,³⁴ a részletek kidolgozását a Tanácsra bízva. A főképviselelői tisztséget betöltő Cathrine Ashton 2010. március 10- én nyújtotta be első tervezetét, amelyet azonban az Európai Parlament (EP) több tagjának kifogása miatt³⁵ többször is át kellett dolgozni, végül az EP 2010. július 9-én zöld utat engedett az EEAS tervének, és így 2010. július 26-án a Tanács határozatban rögzítette a szolgálat szervezetére és működésére vonatkozó rendelkezéseket.³⁶ Ennek értelmében az EEAS az EU önállóan működő és a főképviselelő irányítása alatt álló szerve. Feladata, hogy segítse a főképviselelőt az EU külső tevékenységei közötti összhang biztosításában, valamint a KKBP irányításában,

³⁴EUSZ 27. cikk (3) bekezdése értelmében: „Megbízásának ellátása során a főképviselelőt európai külügyi szolgálat segíti. Ez a szolgálat a tagállamok diplomáciai szolgálataival együttműködésben tevékenykedik, és a Tanács Főtitkársága, valamint a Bizottság megfelelő szervezeti egységeinek tisztviselőiből, továbbá a nemzeti diplomáciai szolgálatok által kirendelt személyzetből áll. Az európai külügyi szolgálat szervezetét és működését a Tanács határozatban állapítja meg. A Tanács a főképviselelő javaslata alapján, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt és a Bizottság egyetértését követően határoz.”

³⁵Az EP az európai külpolitika feletti megfelelő demokratikus kontroll szükségességét hangsúlyozta, illetve, hogy az EEAS egyik legfontosabb feladata, hogy a tagállamokat mentesítse, többek között konzuli területeken, valamint kiemelte egy európai diplomáciai iskola felállításának szükségességét, amely megfelelő szocializációs fórumként működhetne

³⁶A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének a megállapításáról

továbbá hogy segítse az EiT elnökét, a Bizottság elnökét és a Bizottságot a külkapcsolatokkal összefüggő feladatok ellátásában. Fontos kiemelni, hogy a határozat 3. cikkének (1) bekezdése együttműködési kötelezettséget ró a szolgálatra, amikor kimondja: „Az Unió külső tevékenységébe tartozó különböző területek, illetve külső tevékenységek és az egyéb szakpolitikák összhangja érdekében az EEAS támogatja a tagállamok diplomáciai szolgálatait és együttműködik azokkal, valamint a Tanács Főtitkárságával és a Bizottság szolgálataival.”

A brüsszeli székhelyű EEAS egy központi igazgatási szervre és küldöttségekre tagolódik. A központi igazgatási szerv élén a főképviseelő irányítása alá tartozó ügyvezető főtitkár áll. A központi igazgatási szervben belül további szervezeti egységek: főigazgatóságok és osztályok működnek.³⁷ Az EEAS delegációi veszik át lényegében a Bizottság korábbi harmadik országokba, illetve nemzetközi szervezetekhez akkreditált képviselőinek szerepét. A határozat 5. cikkének (1) bekezdése értelmében a küldöttség létrehozásáról, illetve megszüntetéséről szóló határozatot a főképviseelő fogadja el, a Tanáccsal és a Bizottsággal egyetértésben. A delegációk élén delegációvezető áll, aki a főképviseelőnek tartozik felelősséggel. A küldöttségvezető jogosult az EU képviselőre, különösen szerződések megkötése vagy bírósági eljárásokban való részvétel tekintetében. Az EU delegációnak feladatai:

- az EU politikáinak bemutatása, magyarázata és végrehajtása;
- a fogadó állam politikáinak és fejleményeinek jelentése, elemzése;
- adott mandátumok alapján és keretei között tárgyalások folytatása a fogadó országban;
- a multilaterális diplomáciai kapcsolatok keretei között a tagságból, illetve megfigyelői státusból eredő képviselői teendők.

Az EEAS személyi állománya a Tanács Főtitkárságából, a Bizottság tisztviselőiből, továbbá a tagállamok diplomáciai szolgálatainak kirendelt személyzetéből rekrutálódik kétharmad-egy harmad arányban. A határozat értelmében az EEAS-ban a tagállamok állampolgárainak érdemi arányban kell jelen lenniük. Paul Ivan 2011-es tanulmányában, amely az EU-delegációk vezetőinek földrajzi és nemek szerinti megoszlását vizsgálja, megállapítja, hogy bizonyos tagállamok felül, míg más tagállamok alulreprezentáltak a delegációvezetőket figyelembe véve. Vannak olyan tagállamok, amelyek egyáltalán nem delegáltak képviselővezetőket az Unió diplomáciai szervéhez. A 2011. szeptemberi állapot szerint öt ilyen tagállam létezett: Szlovákia, Szlovénia, Észtország, Ciprus és Málta nem adott képviselővezetőt. A leginkább felülreprezentált államok: Belgium, Portugália, Hollandia és Ausztria, míg a legnagyobb mértékben alulreprezentáltak: Németország, Lengyelország, az Egyesült Királyság és Románia. Catherine Ashton főképviseelő EP előtt tartott beszédében elkötelezte magát amellett, hogy munkája során elősegíti a megfelelő mértékű földrajzi és nemi egyenlőség kialakulását az EEAS személyi állományán belül. Ha a tanulmányban vizsgált 2011. szeptemberi állapotot összevetjük a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének 2009. decemberi időpontjával a delegációvezetők nemzeti hovatartozásának szempontjából, akkor javuló tendencia mutatkozik a földrajzi megoszlásban. Mind az alul, mind a felülképviseelt tagállamok aránya ugyanis csökkenő tendenciát mutatott. A női delegációvezetők aránya is javuló képet mutat a vizsgált időszakban. Amíg 2009-ben a küldöttségek csupán 10 százalékát vezette nő, addig 2011 szeptemberében ez az arány már 19 százalék volt. Természetesen a földrajzi és nemi megoszlásban bekövetkezett pozitív

³⁷Főigazgatóságok: a világ valamennyi országát és régióját lefedő földrajzi referatúrákból, valamint multilaterális és tematikus referatúrákból álló főigazgatóság; igazgatási, személyzeti felvételi és költségvetési ügyekkel foglalkozó főigazgatóság; a főképviseelő közvetlen irányítása alatt álló Válságkezelési és Tervezési igazgatóság, Polgári tervezési és Végrehajtási Szolgálat, az európai Unió Katonai Törzse és az Európai Unió helyzetelemző központja.

Osztályok: stratégiai politikai tervező; jogi; és az intézményközi kapcsolatokért; a tájékoztatásért nyilvános diplomáciáért; a belső ellenőrzésért és vizsgálatokért valamint a személyes adatok védelméért felelős osztály.

De iurisprudencia et iure publico

folymatoknak a továbbiakban is folytatódniuk kell ahhoz –és nem csak a küldöttségvezetők szintjén–, hogy megfelelő tagállami részvételtől beszélhessünk az EEAS munkájában.³⁸

Az EEAS 2010. december elsejével kezdte meg működését, de nem minden konfliktustól mentesen, ugyanis kérdéses volt, hogy milyen külügyi tevékenységek tartozzanak a főképviselő és az őt segítő szolgálat hatáskörébe. A maximalista álláspontot képviselők azt akarták, hogy a főképviselő a kereskedelempolitikától a fejlesztés-és csatlakozáspolitikán át a védelem és biztonságpolitikáig, gyakorlatilag az EU minden külső tevékenységével kapcsolatban kompetens legyen. A Bizottság viszont arra törekedett, hogy a meglévő kompetenciái közül (pl. kereskedelem-és fejlesztéspolitika) olyan sokat tartson meg, amennyit csak lehet. Végül a főképviselő esetében a közös kül- és biztonságpolitikára fókuszáló minimalista álláspont érvényesült, tehát az őt segítő EEAS sem vált egy második Bizottsággá, amely minden külkapcsolati hatáskört magához ragad.³⁹

Azáltal, hogy az EEAS-en belül olyan egységek kerülnek egy nagy közös ernyő alá, amelyek korábban a Bizottságban⁴⁰, illetve a Tanács Főtitkárságán⁴¹ belül működtek, a külügyi szolgálat egy koherensebb, az Unió valamennyi külkapcsolati aspektusát felölelő stratégiai megközelítést alakíthat ki, amelyet oly sokan hiányolnak a CFSP-vel kapcsolatban.

II.8.2. A közös biztonság-és védelempolitika végrehajtását biztosító CSDP-struktúrák

II.8.2.1. Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (Crisis Management Planning Directorate-CMPD)

A CSDP fejlődésének egyik legfontosabb állomása a Tanácson belül működő brüsszeli székhelyű ún. CSDP-bizottságok vagy CSDP-struktúrák felállítása volt, amelyek a lisszaboni reformok következtében az EEAS-hez kerültek át. Ez történt a Tanács Főtitkárságának Külkapcsolatokért felelős Főigazgatóságának (DGE) VIII-as és IX-es főigazgatóságával is, amelyek közül az előbbi a katonai, míg utóbbi a polgári válságkezelésért volt felelős.⁴² Az EEAS keretében a DGE VIII-at és DGE IX-et összevonták, és Válságkezelési Tervezési Igazgatóság néven immár egyetlen

³⁸Ivan, Paul: *A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations* European Policy Institutes Network No. 8/28 November 2011 2-5. o. <http://www.ceps.eu/book/european-external-action-service-whole-union-geographical-and-gender-balance-among-heads-eu-del> (letöltés dátuma: 2013.05.02.)

³⁹Kiss J. László: *Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player?* MKI-tanulmányok 2011/1. <http://www.hiia.hu/pub/displ.asp?id=EVLJDJV> 11.o. (letöltés dátuma: 2013.04.22.)

⁴⁰A Bizottság bizonyos szolgálatait, például a Költségvetési, pénzügyi és intézményközi kapcsolatokért felelős szolgálat vagy éppen a CFSP műveletekért felelős szolgálat.

⁴¹Itt mindenekelőtt az ún. CSDP-struktúrákat kell kiemelnünk.

⁴²A Tanács Főtitkárságának E Főigazgatósága központi szerepet játszott a CSDP fejlesztésében azáltal, hogy közreműködött a politikai prioritások meghatározásában, segítette a CSDP területén működő intézmények közötti koordinációt, irányította a polgári és a katonai válságkezelési koncepciók és eszközök fejlesztését. A DGE VIII feladata volt – a katonai válságkezelés stratégiai tervezésén túl –, hogy kezelje az érzékeny területnek tekintett CSDP-NATO kapcsolatokat, beleértve a Berlin Plusz megállapodás keretében történő együttműködést. A DGE IX helyzete a 2001-es létrehozásakor alapvetően más volt, mint a VIII-as főosztályé, ugyanis a tagállamok csak nagyon korlátozott ismeretekkel és gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelést illetően, és kezdetben a tagállamok többségében ez a terület nem tartozott a politikai napirend prioritásai közé. Addig, amíg a CSDP keretében végrehajtott katonai missziók a tervezés, a parancsnoklás és az ellenőrzés területén számíthattak a Katonai Törzs, a NATO vagy a nemzeti műveleti főparancsnokságok segítségére, addig a polgári válságkezelés esetében ilyenről nem beszélhettünk. A DGE IX feladata volt, hogy kiépítse ezeket a képességeket a polgári válságkezelés területén. Ennek során gondoskodnia kellett többek között a polgári missziókat irányító stratégiai és műveleti főparancsnokság felállításáról.

De iurisprudencia et iure publico

testületen belül történik a katonai és a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése, amely fokozza az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját.⁴³

II.8.2.2. Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC)

Szintén az EEAS-hoz került át a CPCC, amelynek élén a Polgári Műveleti Parancsnok (Civilian Operations Commander) áll,⁴⁴ és feladata a polgári missziók operatív megtervezése, levezénylése és ellenőrzése. Fontos kiemelni, hogy a CPCC a műveleti szintű tervezést végzi, a stratégiai tervezés a CMPD hatáskörbe tartozik.⁴⁵ A katonai missziók operatív tervezése azonban kívül esik a CSDP-struktúrák hatáskörén és az vagy a tagállamok többnemzetiségű főparancsnokságain vagy a NATO európai főparancsnokságán (NATO-képességek felhasználása, azaz a Berlin Plusz megállapodás alkalmazása esetén) folyik, ami miatt folyamatos kritika éri a katonai válságkezelési műveletek stratégiai (amelyet tehát a CMPD végez a Katonai Törzs segítségével) és operatív tervezési folyamata közötti inkohereciát.⁴⁶

II.8.2.3. A Politikai és Biztonsági Bizottság (Political and Security Committee- PSC)⁴⁷

A CSDP döntéshozatalát szolgáló bizottságok közül a Politikai és Biztonsági Bizottságnak⁴⁸ központi szerep jut. A testület felállításáról az 1999. decemberi helsinki konferencián tartott EU csúcson egyeztek meg a tagállamok állam-és kormányfői. 2000 márciusától ideiglenes formában működött a PSC, majd a Tanács 2001. január 22-i 2001/78/CSFP határozata alapján kezdte meg munkáját végleges formájában a testület, amely a tagállamok által delegált nagykövetekből,⁴⁹ a Katonai Bizottság, a Tanács Főtitkárságának, valamint a Bizottságnak a témában illetékes képviselőjéből áll.⁵⁰ A testület elnökét a főképvisező az irányítása alatt álló Európai Külügyi Szolgálat munkatársai közül nevezi ki, azonban válsághelyzetben a Tanács soros elnökségét betöltő tagállammal

⁴³Quille, Gerrard: *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)* In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- Silvestr, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionali November 2010, 69.o.

⁴⁴A 2003 és 2005 közötti időszakban gyorsan nőtt a polgári válságkezelési műveletek iránti igény és ebből következően a missziók száma,⁴⁴ amely körülmény meglehetősen kiszélesítette az elvárások és a képességek közötti – egyébként is fennálló – szakadékot. Kedvező körülménynek számított, hogy az EU állam-és kormányfőinek 2005. októberi Hampton Courtban tartott informális találkozásánál döntés született arról, hogy megerősítik a Tanács Titkárságán belül működő válságkezelési struktúrákat, különös tekintettel a polgári válságkezelésre. Ezt követően a főképvisezői tisztelet akkor betöltő egykori NATO főtitkár, Javier Solana kezdeményezésére a Tanács 2006-ban létrehozta a Polgári Műveleti Parancsnoki tisztséget, 2007 augusztusában pedig felállt a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség.

⁴⁵Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 45.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁴⁶Quille, Gerrard: *The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP)* In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- Silvestr, Stefano (eds.): *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making* Institutio Affari Internazionali November 2010, 70.o.

⁴⁷A testület már az CFSP létrehozását megelőzően is működött, még az Európai Politikai Együttműködés keretében, Politikai Bizottság néven.

⁴⁸A 2000. decemberi nizzai EiT ülésén született megállapodás az akkor (és eredetileg már az Európai Politikai Együttműködés keretén belül létrejött) működő Politikai Bizottság átalakításáról, valamint hatásköreinek bővítéséről.

⁴⁹A PSC összetételéről folytatott francia-brit vitát lásd: Simon Duke: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05

⁵⁰http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_CSDP_implementation/r00005_en.htm (letöltés dátuma: 2013.05.30)

De iurisprudencia et iure publico

folytatott konzultációt követően a főképviselő is elláthatja ezt a funkciót. A PSC rendszerint hetente kétszer, keddenként és péntekenként ül össze, azonban további ülésekre is sor kerülhet a tanácsi üléseket megelőzően, vagy ha harmadik felekkel folytatott politikai párbeszéd ezt szükségessé teszi.⁵¹ A PSC az EU azon speciális szerve, amely a tagállamok közötti folyamatos politikai értékelési és döntés-előkészítési feladatok biztosításáért felelős. A PSC feladatait a 2001/78/CSFP határozat mellékletének 1. és 2. pontja, valamint az EUSz 38. cikke tartalmazza:

- a közös kül- és biztonságpolitikához tartozó területeken figyelemmel kíséri a nemzetközi helyzetet;
- a Tanács kérésére vagy saját kezdeményezésére vélemények kidolgozásával segíti elő a CFSP és a CSDP meghatározását;
- a CFSP körébe tartozó kérdésekben iránymutatást nyújt más bizottságok számára;
- iránymutatásokat ad a Katonai Bizottság és a Polgári Válságkezelési Bizottság részére, megkapja azok véleményeit és ajánlásait- a Katonai Bizottság elnöke szüksége esetén részt vesz a PSC ülésein;
- összehangolja és felügyeli a tanácsi munkacsoportok CFSP-vel kapcsolatos tevékenységét, számukra ajánlásokat fogalmazhat meg;
- a CSDP-vel kapcsolatban a NATO-val folytatott párbeszéd elsődleges fóruma;
- a Tanács felügyelete alatt felvállalja a politikai irányítás felelősségét a katonai erő fejlesztéséért;
- válság esetén a PSC megvizsgálja mindazon lehetőségeket, amelyek közül az Unió a válaszlépés során választhat. A válaszlépés előkészítése keretében a PSC feladata, hogy javaslatot tegyen a Tanácsnak arra nézve, hogy az Unió milyen politikai célkitűzéseket kövessen, és hogy milyen koherens válaszlépések állnak a rendelkezésére. Ennek keretében véleményt készíthet, amelyben együttes fellépés elfogadását javasolja a Tanácsnak. A Bizottság szerepének sérelme nélkül felügyeli az elfogadott intézkedések végrehajtását, és értékeli azok hatását. A Bizottság és a tagállamok tájékoztatják a PSC-t az általuk elfogadott és előirányzott intézkedésekről;
- a Politikai és Biztonsági Bizottság gyakorolja az EU katonai válságkezelési műveleteinek politikai és stratégiai irányítását. Ebben a Katonai Bizottság van a segítségére, amely véleményezi a PSC Tanács számára elkészített javaslatait, különösen a stratégiai katonai lehetőségek, a parancssor, a szolgálati út, a műveleti koncepció és a műveleti terv vonatkozásában;
- az EUMSZ 222. cikke értelmében a PSC segíti a Tanácsot a szolidaritási klauzula végrehajtására vonatkozó részletes szabályok meghatározásában.

A PSC feladatainak áttekintése után megállapítható, hogy a PSC nem csak figyelemmel kíséri a nemzetközi eseményeket, hanem tevékenyen részt vesz az EU válaszreakcióinak megformálásban a Tanácsnak nyújtott javaslatok formájában. A Tanács CFSP-t érintő döntéseinek előkészítése során azonban szoros együttműködésre van szükség a COREPER-rel, amely szintén a tanácsi ülések, döntések előkészítését végzi. Jogi értelemben nincs alá-fölérendeltségi viszony a két testület között, bár az EUSz 38. cikke leszögezi: a PSC a COREPER hatáskörének sérelme nélkül figyeli meg a nemzetközi helyzet alakulását, és járul hozzá a politikák meghatározásához a Tanács, illetve a főképviselő kérelmére vagy saját kezdeményezésére kialakított véleményei révén. A gyakorlatban ezért a Politikai és Biztonsági Bizottság minden külügyminiszteri találkozó előtt megküldi a COREPER-nek a javaslatait, a COREPER célja pedig nem ezek felülrása, hanem inkább kiegészítése elsősorban jogi és pénzügyi szempontok figyelembe vételével.⁵² A COREPER és a PSC közötti mediációt segíti az 1994-ben felállított Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja, a

⁵¹Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 20.o.

⁵²Ibid 11.o.

későbbiekben tárgyalt ún. RELEX. A COREPER és a PSC együttműködése képezi a közösségi mechanizmus alá tartozó külkapcsolati tevékenységek, valamint a CFSP/CSDP közötti összhang alapját.⁵³

A CSDP fejlődésével, és az első válságkezelési műveletek megindításával a PSC túlterheltté vált, amelyen a Nicolaidis Csoport 2003-as felállításával próbált segíteni a Tanács, amely első elnökéről kapta a nevét, és gyakorlatilag a PSC előkészítő testülete lett.⁵⁴

Működése során a PSC egy olyan sajátos, számos informális elemet is tartalmazó, és ettől rugalmas munkastílust alakított ki, amely lehetővé teszi a tagállami érdekek közötti konszenzus megtalálását. Természetesen a rugalmasság és a kompromisszumkészség mértéke függ az éppen napirenden lévő téma fontosságától is, így például a 2003-as iraki válság hosszú időre megakasztotta a PSC napirendjét.⁵⁵

II.8.2.4 Az Európai Unió Katonai Bizottsága (Military Committee of the European Union- EUMC)

Az EUMC az EEAS-en belül működő legmagasabb szintű katonai szerv, amely egyrészt tanácsot ad a PSC-nek katonai kérdésekben, másrészt irányítja az EU Katonai Törzsét. A PSC-hez hasonlóan az EUMC felállításáról is Helsinkiben született politikai döntés, de jure pedig a Tanács 2001. január 22-i 2001/79/CFSP határozata rendelkezett a testület létrehozásáról. Tagjai a tagállamok vezérkari főnökei, akiket katonai képviselők helyettesítenek. Szükség esetén a Katonai Bizottság a vezérkari főnökök szintjén ül össze⁵⁶. A határozat mellékletének 3. pontja értelmében az EUMC feladatai:

- a PSC kérésére vagy saját kezdeményezésére katonai tanácsokat és ajánlásokat nyújt a PSC számára az alábbi területeken:
 - a válságkezelés átfogó koncepciójának kidolgozása a katonai szempontokra tekintettel;
 - a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzésével és irányításával kapcsolatos katonai szempontok;
 - a potenciális válságok kockázatértékelése;
 - a válsághelyzet és hatásainak katonai vetülete;
 - a katonai képességgel kapcsolatos célkitűzések kidolgozása;
 - az EU katonai kapcsolatai az EU-n kívüli európai NATO-tagokkal, az EU-hoz csatlakozni kívánó többi országgal, az egyéb államokkal és szervezetekkel, beleértve a NATO-t is;
 - a válságkezelési műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslés elkészítése;
- válságkezelési helyzetekben a PSC kérésére iránymutatást ad a Katonai Törzs főigazgatója számára arra vonatkozóan, hogy dolgozza ki és mutassa be a katonai stratégiai lehetőségeket. A Katonai Törzs által kidolgozott katonai stratégiai lehetőségeket értékeli, és saját véleményével kiegészítve továbbítja a PSC-nek;

⁵³Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco: *The Security-Development Nexus* In: Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco-Edwards, Geoffrey et al.: *Institutional Competencies in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and ESDP* Swedis Institute for European Policy Studies 2008: 6-7 110.o.

⁵⁴Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 30. o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁵⁵ Ibid 30.o.

⁵⁶ Az EUMC vezérkari főnöki szinten általában évente kétszer ül össze.

- az EU által vezetett műveletek során figyelemmel kíséri a műveleti parancsnok által vezetett műveletek megfelelő végrehajtását.

Az EUMC elnöke egy négycsillagos tábornok, lehetőleg az egyik tagállam volt vezérkari főnöke, akit a vezérkari főnöki összetételben üléselő EUMC választ meg, és a Tanács nevezi ki három évre. Az elnök részt vesz a Tanács és a PSC ülésein, amennyiben az a védelemmel kapcsolatos határozatokról tárgyal; katonai tanácsadói feladatot lát el a főképviseelő számára valamennyi katonai kérdésében; iránymutatást ad az EU Katonai Törzse számára; valamint kapcsolatot tart fent az CSDP keretében megindított katonai misszió műveleti parancsnokával.⁵⁷

Az EUMC feladatait vizsgálva megállapítható, hogy a testület kiemelt szerepet játszik a CSDP katonai műveleteinek megtervezésében, illetve azok végrehajtásának felügyeletében.

II.8.2.5. Az Európai Unió Katonai Törzse (Military Staff of the European Union- EUMS)

A Tanács 2001. január 22-i 2001/80/CFSP határozata hozta létre az EUMS-t, amely a Katonai Bizottság irányítása alatt végzi tevékenységét. Személyi állományát a tagállamok biztosítják, vezetője az altábornagyi rangú főigazgató. A határozat az alábbiak szerint vonja meg az EUMS hatáskörét:

- három fő műveleti fellepést végez: korai előrejelzés, helyzetértékelés és stratégiai tervezés;
- az EUMC irányításával katonai szakértői tevékenységet végez az EU-szervei, különösen a főképviseelő számára;
- a megfelelő nemzeti és nemzetközi felderítési képességekre támaszkodva figyelemmel kíséri a potenciális válsághelyzeteket;
- információkat szolgáltat az Egyesített Helyzetelemző Központnak;
- a NATO-val együttműködve határozza meg és tartja nyilván az EU által vezetett műveletekben résztvevő nemzeti és nemzetközi európai haderőt;
- részt vesz a tagállamok által az EU rendelkezésére bocsátott nemzeti és nemzetközi haderőfejlesztésében;
- részt vesz a műveletekre és gyakorlatokra vonatkozó pénzügyi becslések elkészítésében;
- kapcsolatot tart a nemzeti parancsnokságokkal, illetve a nemzetközi erők parancsnokságaival;
- az EU-NATO megállapodások értelmében állandó kapcsolatot épít ki a NATO-val, továbbá megfelelő kapcsolatot alakít ki az ENSZ-szel és az EBESZ-szel;
- Az EUMC irányításával folyamatosan figyelemmel kíséri a műveletek valamennyi katonai vonatkozását.

Az EUMS reformjához az a vita vezetett el, amelyet a tagállamok az EU autonóm válságkezelési misszióinak önálló európai műveleti parancsnoksággal való ellátásáról folytattak. 2007-ig ugyanis az EU számára két lehetőség állt a rendelkezésére, hogy a CSDP keretében indított katonai missziók operatív tervezési és parancsnoksági feladatait biztosítsa. Egyrészt a Berlin Plusz megállapodás értelmében igénybe vehette a NATO műveleti parancsnokságát, másrészt használhatta a nemzeti műveleti parancsnokságokat is. 2003 áprilisában Brüsszelben Franciaország, Németország, Belgium és Luxemburg célul tűzték ki egy önálló EU műveleti parancsnokság felállítását. Nagy-Britannia és más tagállamok azonban nem támogatták a kezdeményezést, arra hivatkozva, hogy így egy felesleges megháromszorozódása jönne létre a műveleti központoknak, és gyengülnének a transzatlanti kapcsolatok. 2003 novemberében jött létre a tagállamok közötti kompromisszum, amelynek értelmében az EU Katonai Törzse és a NATO főparancsnokság közötti kapcsolat megerősítése érdekében mindkét szervezetten belül

⁵⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 31-32.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

kapcsolattartó sejteket alakítanak ki. Ennek eredményeként jött létre az EUMS-en belül a Polgári-Katonai Sejt (Civil-Military Cell), amelynek feladatául szabták a tervezési képességek fokozását, illetve hogy magjául szolgáljon az EU újonnan felállítandó Műveleti Központjának. Ez utóbbi nem állandó intézmény, hanem egy –a Tanács határozatával– ad hoc jelleggel aktiválható szerv az EU kisebb, önálló polgári és katonai missziói számára. A Polgári-Katonai Sejt és a Műveleti Központ felállításával tehát egy harmadik opció is nyitva áll a CSDP-missziók műveleti tervezésére és irányítására, ha a tagállamok úgy döntenek, hogy nem veszik igénybe a NATO képességeit, a nemzeti főparancsnokságok pedig nem hozzáférhetőek.⁵⁸

II.8.2.6. A Politikai - Katonai Csoport (Political Military Group- PMG)

A PMG az EEAS-en belüli két fő tanácsadó testület, a Katonai Bizottság és a Civil Válságkezelési Bizottság között helyezkedik el. Végső formájában a COREPER 2001. áprilisi határozata hozta létre, amely szerint a PMG feladata, hogy segítse a Politikai és Biztonsági Bizottságot a CSDP-vel kapcsolatos előkészítő munkában, elsősorban a katonai kérdések politikai vonatkozására koncentrálni.⁵⁹ A PSC-nek nyújtott előkészítő és tanácsadó tevékenység mellett a PMG idővel kifejlesztett egy sajátos polgári-katonai szakértői profilt, hogy célzott támogatást nyújtson az EU biztonsági szektor reformját⁶⁰célzó műveleti számára. A PMG tagjait a tagállamok külügy- és védelmi minisztériumai delegálják.⁶¹

II.8.2.7. A Polgári Válságkezelési Bizottság (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management- CIVCOM)

A Tanács 2000. május 22-i 2000/354 CFSP határozata hozta létre a testületet azzal a megbízással, hogy az akkor még ideiglenesen működő Politikai és Biztonsági Bizottságot információkkal, ajánlásokkal és tanácsokkal segítse a válságkezelés polgári aspektusaival összefüggésben, különös tekintettel a polgári válságkezeléshez szükséges képességekre. Idővel azonban hangsúlyeltolódás volt tapasztalható a CIVCOM feladatát illetően, az első polgári válságkezelési művelet 2003-as megindítása óta a missziók tervezése és felügyelete adja a testület munkájának oroszánrészét. A CIVCOM-ra úgy tekinthetünk, mint a Katonai Bizottság civil megfelelőjére, hiszen feladata a Politikai és Biztonsági Bizottság szakértői támogatása, csak éppen nem katonai, hanem polgári válságkezelési szempontok alapján.⁶²

A CIVCOM azonban nagyobb kihívással találta szembe magát, mint az EUMC, egyrészt mert tagjai jórészt olyan „általános” diplomaták voltak, akik csak nagyon kevés korábbi gyakorlattal rendelkeztek a polgári válságkezelési műveletek tervezése és irányítása terén, másrészt

⁵⁸Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 40-41.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁵⁹Council Document 7992/01, 12 April 2001

⁶⁰Az OECD-DAC (OECD – Development Assistance Committee) értelmezése szerint biztonsági rendszer alatt mindazon állami intézményeket, illetve szereplőket értendők, amelyek az állam és az államhoz tartozó népesség biztonságának garantálásában szerepet játszanak, többek között ide tartoznak a fegyveres erők, a csendőrség, paramilitáris erők, hírszerző és elhárító szervezetek, parti őrség, határőrség, tartalékos és területi erők, a biztonsági szektorban szerepet játszó minisztériumok (védelmi minisztérium, belügyminisztérium, külügyminisztérium, igazságügyi minisztérium), börtönök, bűnüldöző hatóságok, felszabadító hadsereg, gerilla erők, magán védelmi egységek, biztonsági magánvállalatok, a politikai pártok milíciái.

⁶¹Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 32.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁶²Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 33.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

pedig azért, mert egy olyan területen kellett eredményeket elérnie, amely mind az EU, mind a tagállamok számára új feladatként jelentkezett, harmadrészt mert a polgári válságkezelés intézményi struktúrája, főleg a CSDP elindítása utáni években, jóval kevésbé volt fejlett, mint a válságkezelés katonai dimenziójáé.⁶³

II.8.2.8. A Külkapcsolati Tanácsadók Csoportja (Foreign Relations Counsellors- RELEX)

A csoportot 1994-ben hozták létre még CFSP Tanácsadók Munkacsoportja néven, majd a CSDP fokozatos kiépítését és a Politikai és Biztonsági Bizottság felállítását követően változott meg az elnevezése. A RELEX szerepe nem túl látványos, de annál lényegesebb, hiszen feladata, hogy tanácsokkal szolgáljon biztonság-és védelempolitikai döntéshozatal intézményi, pénzügyi és jogi vonatkozásaival összefüggésben.⁶⁴ A RELEX-en belül történik a CFSP-vel és a CSDP-vel kapcsolatos jogi aktusok megtervezése, beleértve a büntető jellegű intézkedéseket is.⁶⁵

II.8.2.9. Az Egyesített Helyzetelemző Központ (Joint Situation Centre- JSC),

Az Egyesített Helyzetelemző Központ közvetlenül a főképviseelőnek alárendelt egység, feladata hogy kockázatelemzéseket és felméréseket készítsen a CFSP és a CSDP területén tevékenykedő intézmények számára, egyrészt a tagállamokból, másrészt az EU egyéb forrásaiból származó információk alapján. Munkája során szorosan együttműködik a Katonai Törzs Hírszerzési Részlegével. Tevékenysége révén kulcsszerepet tölt be a tervezési folyamatokban és a korai előrejelzés területén.⁶⁶

II.8.2.10. Az Európai Unió Biztonsági Tanulmányok Intézete (The European Union Institute for Security Studies- EUISS) és az Európai Műholdközpont (European Union Satellite Centre- EU SatCen)

Az EUISS-t mint az EU független ügynökségét 2002 januárjában állították fel azzal a céllal, hogy tanulmányokat készítsen kül-, biztonság-és védelempolitikai kérdésekben, segítse az Unió közös biztonsági kultúrájának kialakulását, valamint hogy támogassa az EU külpolitikájának népszerűsítését és gazdagítsa a stratégiai vitákat mind az Unión belül, mind azon kívül. Az EUISS-t a tagállamok finanszírozzák a bruttó nemzeti termékük arányában (GNP). Az Intézetet egy testület irányítja, amelyben a főképviseelő elnököl, a Politikai és Biztonsági Bizottság pedig politikai kontrollt gyakorol fölötte.⁶⁷

Az Európai Műholdközpont az EU 2002-ben integrált⁶⁸ ügynöksége, amely a CFSP és ezen belül a CSDP döntéshozatalát segíti megfelelő műholdképek elemzésével, illetve adatok szolgáltatásával. A műholdközpont a spanyolországi Torrejón de Ardo-ban található.⁶⁹

⁶³Kiemelést igényel a Tanács DGE IX-es Főigazgatósága, amely állandó munkaerőhiánnyal küzdött, illetve polgári válságkezelési műveletek tervezését, vezetését és támogatását végző szerv hiánya, mely utóbbi a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (Civilian Planning and Conduct Capability- CPCC) 2007-es felállításával oldódott meg.

⁶⁴Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 16.o.

⁶⁵Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 34.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

⁶⁶Ibid 37.o.

⁶⁷Az EUISS-ről bővebben lásd az Intézet honlapját: <http://www.iss.europa.eu/>

⁶⁸Korábban a Nyugat-európai Unión belül működött.

⁶⁹Az EU SatCen-ről lásd bővebben az ügynökség honlapját: http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

De iurisprudentia et iure publico

II.9. Az Európai Védelmi Ügynökség (European Defence Agency -EDA)

A 2003. június 19-20-i Európai Tanács megbízása alapján a Tanács 2004. július 12-én elfogadott 2004/551/CFSP együttes fellépése hozta létre a védelmi képességek fejlesztése, kutatása és beszerzése terén tevékenykedő, kormányközi együttműködésen alapuló EDA-t.⁷⁰ Egy ilyen jellegű ügynökség felállításának a szükségessége azonban már jóval korábban felmerült. 1978-ban Egon Klepsch EP képviselő terjesztett egy jelentést az Európai Parlament elé, amelyben javasolta egy európai fegyverkezési ügynökség felállítását. Azonban a NATO-tag EU tagállamok ellenállása miatt Klepsch javaslata süket fülekre talált. Ezt követően egy, a Maastrichti Szerződéshez csatolt nyilatkozat említi hasonló ügynökség létrehozásának szükségességét, de főleg brit ellenérvek miatt ez alkalommal is elsikkadt a gondolat. Nagy-Britannia attól tartott ugyanis, hogy egy kizárólagosan európai fegyverkezési szervezet kizárná, kizorítaná az amerikai szállítókat a védelmi jellegű beszerzésekből. A tagállamok vonakodáshoz hozzájárult az is, hogy védelmi kérdésekben nagyon ragaszkodnak szuverenitásukhoz, így a katonai képességek területén inkább az ad hoc jellegű együttműködést preferálták az intézményesített kooperációval szemben.⁷¹ A brit ellenállás 2003-februárjában szűnt meg, amikor is Tony Blair és Jacques Chirac közös nyilatkozatban kötelezték el magukat az európai biztonsági és védelmi együttműködés erősítése és ennek kapcsán az EU védelmi képességeinek fejlesztéséért, kutatásáért és beszerzéséért felelős ügynökség felállítása mellett.⁷²

A brüsszeli székhelyű EDA célja, hogy támogassa az EU védelmi képességeinek a válságkezelés terén történő fejlesztésére, valamint a CSDP támogatására irányuló tanácsi és tagállami erőfeszítéseket. Az ügynökséget létrehozó együttes fellépés azonban leszögezi, az ügynökség nem sérti a tagállamok kompetenciáit védelmi kérdésekben. Az EDA a Tanács irányítása és politikai felügyelete alatt végzi tevékenységét. Az EDA az alábbi területeken rendelkezik feladatokkal az együttes fellépés 5. cikke értelmében:

1. A védelmi képességek fejlesztése a válságkezelés területén:

- az EU jövőbeni védelmi képesség-igényeinek mennyiségi és minőségi meghatározása;
- az Európai Képességfejlesztési Akcióterv (European Capability Action Plan-ECAP) megvalósításának koordinálása;
- a tagállamok képesség-felajánlásainak meghatározott kritériumok alapján történő vizsgálata, elemzése és értékelése;
- a katonai követelmények harmonizálásának előmozdítása;
- az együttműködési tevékenységek meghatározása és indítványozása a műveleti területeken;
- becslések készítése a képességfejlesztés és a beszerzések pénzügyi prioritásainak terén.

2. Az európai fegyverzeti együttműködés előmozdítása terén:

- új multilaterális együttműködési projektek elősegítése a CSDP jelenlegi és jövőbeni képességi igényeinek kielégítése érdekében;

⁷⁰Mivel a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv értelmében Dánia nem vesz részt az EU védelmi vonatkozású döntéseinek és tevékenységeinek kidolgozásában és végrehajtásában, Dánia nem vett részt az együttes fellépés elfogadásában, és nem tagja az EDA-nak.

⁷¹Grevi, Giovanni-Keohane, Daniel: *ESDP resources* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (eds.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 84.

www.iss.europa.eu/uploads/media/ESDP_10-web.pdf (letöltés dátuma: 2013. 07.27.)

⁷² Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/29324/defense-declaration-from-french_uk-summit.html

(letöltés dátuma: 2013. 06.21.)

- a már meglévő együttműködési programok koordinálása;
 - költséghatékony és hatékony beszerzések előmozdítása;
3. Egy nemzetközileg is versenyképes európai védelmi felszerelési piac kialakítása
4. Az európai védelmi kutatás és technológia hatékonyságának javítása az alábbi módszerekkel:
- közös kutatási tevékenységek tervezése és koordinálása;
 - a védelmi kutatási és technológiai szerződések kezelése.⁷³

A lisszaboni reformok jelentős változást idéztek elő az EDA jogállásában, ugyanis az EUSz új, 45. cikke intézményesíti az EDA-t, megteremtve az ügynökség alapító szerződésekbeli jogi háttérét. Az EDA az európai védelmi képességek fejlesztése, a védelmi technológiához kapcsolódó kutatás-fejlesztés támogatása és egy versenyképes európai védelmi piac létrehozása során igyekszik elkerülni az európai védelmi képességek duplikációját. Fő cél, hogy az európai védelmi képességek ne a jelenlegi tagállami védelmi képességek összességét jelentse, hanem hatékony koordináción keresztül elérve annál többet. Az EDA az Európai Biztonsági Stratégiában foglaltak alapján valószínűsíti azokat a területeket és földrajzi térségeket, ahol a jövőben Unió válságkezelési tevékenységre kerülhet sor⁷⁴. Ezzel összefüggésben elemzi és tervezi azokat a képességeket, amelyekre ezen missziók során az EU-nak szüksége lehet. Kiemelendő a szállítási képességek fejlesztése, új (főleg számítástechnikai) technológiák támogatása, valamint a katonai-védelmi területekre irányuló befektetések ösztönzése.⁷⁵

III. A Lisszaboni Szerződés CFSP-t és CSDP-t érintő legfontosabb reformjai

A 2001. december 14-15-i laekeni EU-csúcson elfogadott nyilatkozat⁷⁶ három területen sürgette az előrelépést annak érdekében, hogy az EU a jövőben gazdasági súlyához mért szerepet tölthessen be a nemzetközi politikában: 1. Európa demokratikusabbá tétele; 2. Európa globális szerepvállalásának erősítése; 3. az uniós polgárok igényeinek való jobb megfelelés. Prioritásként került tehát megfogalmazásra az Európai Unió nemzetközi szerepvállalásának megerősítése, amely során az Uniónak globális szinten is terjesztenie kellene az európai integráció alapjául szolgáló morális értékeket, úgy mint a demokrácia, jogállamiság, emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása, szabad választások.⁷⁷ Az alkotmányozás, illetve a szerződéses reform során két feladatot kellett mindenképpen ellátni: egyrészt olyan intézményi reformokat kell végrehajtani, amelyek lehetővé teszik az Unió számára a hatékonyabb kül- és biztonságpolitikai döntéshozatalt, másrészt át kell alakítani a CFSP eszközrendszerét.⁷⁸ Az Alkotmányszerződés ratifikációjának kudarca után elfogadott Lisszaboni Szerződés ugyan nem hozott áttörést a közösségi együttműködés felé történő elmozdulásban a CFSP területén, azonban számos intézkedés

⁷³2004/551/CFSP A Tanács együttes fellépése az Európai Védelmi Ügynökség létrehozásáról 5. cikk

⁷⁴Az Európai Tanács által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, illetve a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés a terrorizmust, a kiberterrorizmust, a tömegpusztító fegyverek proliferációját, az államkudarc jelenségét, a regionális konfliktusokat, a szervezett bűnözést, a kalózkodást, a kézi-és könnyűlőfegyverek, szórt lőszeres és taposóaknák felhalmozódását, az éghajlatváltozást és az energiatüggőséget nevesítik fő veszélyforrásként.

⁷⁵Kajtár Gábor: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222. cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata* 3. Kommentár. Complex Kiadó Budapest, 2011, 429.o.

⁷⁶Nyilatkozat az Európai Unió jövőjéről <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (Letöltés dátuma: 2013. 08.10)

⁷⁷Laeken Declaration on the Future of the European Union 2. <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf> (letöltés dátuma: 2013. 06.19.)

⁷⁸Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 294.o.

De iurisprudencia et iure publico

célozta az EU hatékonyabb és koherensebb nemzetközi szerepvállalását, amelyeket az alábbiakban tekintünk át.

III.1. Az Európai Unió jogi személyisége

A Lisszaboni Szerződés egyik legfontosabb eredménye az Unió egységes jogalanyiségének biztosítása, illetve a pillérrendszer megszüntetése. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőzően csak az EU első pillére, az Európai Közösségek rendelkezett jogi személyiséggel,⁷⁹ az EU nem. Ennek megfelelően, amíg az EK nemzetközi szerződéseket köthetett a hatáskörébe tartozó területeken megfelelő jogalap megjelölésével, és önállóan léphetett fel harmadik országokkal szemben, addig a második és a harmadik pillér területén az Unió ezt csak korlátozottan, a tagállamok felhatalmazása alapján tehette meg.⁸⁰ Mind az alkotmányozás, mind a szerződéses reformfolyamat egyik központi törekvése volt, hogy az EU-t egységes jogi személyiséggel ruházzák fel. Ennek megfelelően az EUSz 47. cikke kimondja, hogy az Európai Unió jogi személy. Az egységes jogi személyiség biztosítása jegyében az Európai Közösségről szóló szerződést átnevezték az Európai Unió működéséről szóló szerződéssé, amelyben a Közösség kifejezés mindenhol Unióra változik. Az EUSz 1. cikke kimondja: „Az Unió az Európai Közösség helyébe lép és annak jogutódja.” Az Európai Unió jogi személyisége tehát gyakorlatilag felváltja az Európai Közösség jogi személyiségét, és annak jogutódjává válik.⁸¹ Az egységes jogi személyiség biztosításával a Lisszaboni Szerződés –formális értelemben legalábbis– megszünteti az Unión belüli pillérek közötti megosztottságot, bár a CFSP továbbra is szigorúan kormányközi keretek között működő politikaterület (kvázi második pillér)⁸² marad az EU-n belül, amelyet az EUSz 24. cikkének (1) bekezdése biztosít, amikor leszögezi: „A közös kül- és biztonságpolitika külön szabályok és eljárások alá tartozik.” Ahogyan Kajtár Gábor rámutat: „Azonban az önmagában, hogy már nem különböztetjük meg formailag az EK-t és az EU-t, a pillérszerkezet létét nem érinti. Egyetlen jogi személyben, vagy horribile dictu akár egyetlen szerződésen belül is fennmaradhat a pillérszerkezet.”⁸³

Az immáron egységes jogi személyiséggel bíró EU a nemzetközi jog alanyaként igénybe veheti a nemzetközi jogalanyisággal járó valamennyi eszközt, nemzetközi szerződéseket köthet, tagságot szerezhet más nemzetközi szervezetekben, peres félként léphet fel nemzetközi bírói fórumokon.⁸⁴ Nagyon fontos megjegyezni azonban, hogy mint minden nemzetközi szervezet, az EU is csak ún. derivatív vagy származtatott jogalanyisággal rendelkezik, azaz csak akkor és annyiban élvez nemzetközi jogalanyiságot, ha és amennyiben ezzel a tagállamok felruházták. Továbbá a nemzetközi jogi cselekvőképesség nem fakad a jogalanyiságból automatikusan. A

⁷⁹Az EKSZ 281. cikke mondta ki az EK jogalanyiségét.

⁸⁰Az Európai Unióról szóló szerződés lisszaboni reformot megelőzően hatályos 24. cikkének (1) bekezdése értelmében amennyiben a második és a harmadik pillér, azaz a CFSP és a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés végrehajtása érdekében egy vagy több állammal vagy nemzetközi szervezettel megállapodást szükséges kötni, a Tanács felhatalmazhatja az elnökséget arra, hogy kezdjen tárgyalásokat a megállapodás megkötése céljából. A megállapodást - amely az Unió intézményeire kötelező- az elnökség ajánlása alapján a Tanács köti meg.

⁸¹Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 74.o.

⁸²A pillérek tulajdonképpen egymástól eltérő jogi rezsimek, differencia specifikájuk a tagállami szuverenitás-transzfer az ebből következő hatásköri, eljárási, jogforrási, intézményi rend. Kajtár, G 2010, 4.

⁸³Kajtár Gábor: *A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után* Európai Jog 2010/4. szám 3-14. 4-5.o.

⁸⁴Természetesen a nemzetközi jogalanyiség birtokában sem terjed ki az EU hatásköre olyan jogokra és kötelezettségekre, amelyek kizárólag államokat illelhetnek, vagy terhelhetnek. Például az EU nem lehet peres fél a Nemzetközi Bíróság előtt. (A Nemzetközi Bíróság Statútumának 34. cikke alapján a bíróság előtt csak államok lehetnek peres felek).

De iurisprudentia et iure publico

nemzetközi szinten való cselekvéshez az Uniónak konkrét hatásköri normákra, azaz megfelelő jogalapra van szüksége.⁸⁵

III.2. A külügyi és biztonságpolitikai főképviseelő, valamint az Európai Külügyi Szolgálat felállítása

A Lisszaboni Szerződés a kettős kötődésű⁸⁶ főképviseelői tisztség létrehozásával kívánja biztosítani a CFSP-CSDP és az egyéb külkapcsolati tevékenységek összhangját, koherenciáját. A főképviseelő a közös kül-, biztonság-és védelempolitika kulcsszereplője, hiszen a javaslatlételtől és a döntéselőkészítéstől a végrehajtás fázisáig jelen van a CFSP és a CSDP döntéshozatalának és végrehajtásának folyamatában. A Lisszaboni Szerződés által rögzített hatáskörökön túl azonban a főképviseelői feladat ellátásánál a tisztséget betöltő személy személyisége, kvalitásai is meghatározóak lehetnek. Az újonnan létrehozott tisztségre 2009 novemberében a tagállamok a korábbi kereskedelempolitikáért felelős biztost, a brit Cathrine Ashtont választották.⁸⁷

III.3. Az átvezető záradék- passerell

Az EUSz 31. cikk (3) bekezdése értelmében az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban úgy rendelkezhet, hogy a Tanács az EUSz 31. cikk (2) bekezdésében meghatározott eseteken túl is eljárhat minősített többséggel. A Lisszaboni Szerződés ezen rendelkezése tehát lehetővé teszi, hogy az EiT kormányközi konferencia összehívása és az alapszerződések módosítása nélkül egyhangú szavazással tovább bővítse a Tanács által minősített többséggel elfogadható kérdések körét.

A felhatalmazás korlátozódhat egyes helyzetekre, de átvezethet egész témaköröket is a minősített többséggel elfogadható kérdések körébe.⁸⁸ Ha tehát létrejön a tagállamok közötti konszenzus a CFSP döntéshozatalának közösségi együttműködés felé mozdítására, akkor az EUSz 31. cikk (3) bekezdése értelmében ezt egyetlen gyors döntéssel megteheti az állam-és kormányfőkből álló testület.

A különleges átvezető záradék, ahogyan a minősített többségi szavazás kivételes esetei sem, ugyanakkor nem alkalmazható a katonai vagy védelmi vonatkozású kérdésekre és határozatokra.

III.4. Az induló alap (start up fund)

Az EU petersbergi feladatok ellátására indított azon misszióinak esetében, amelyek nem az Unió költségvetését terhelik, az előkészítő tevékenységek finanszírozására a tagállamok hozzájárulásaiból egy induló alapot kell létrehozni. A Lisszaboni Szerződésnek ezen rendelkezés elsősorban a nem uniós költségvetésből finanszírozott katonai válságkezelési műveletek előkészületi fázisának finanszírozási problémáit hivatott megoldani.

⁸⁵Vincze Attila: *Az Európai Unióról szóló szerződés 47. cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011.438, 440.o.

⁸⁶Ahogy korábban megjegyeztük: a főképviseelő egy személyben tölti be a Külügyek Tanácsának elnöki tisztségét és a Bizottság egyik alelnöki pozícióját.

⁸⁷A jelöltek között szerepelt többek között az akkori brit külügyminiszter, David Milliband, Massimo D'Alema korábbi olasz miniszterelnök és külügyminiszter, valamint Carl Bildt egykori svéd kormányfő és külügyminiszter.

⁸⁸Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 348.o.

III.5. A flexibilitás különböző formái a CFSP/CSDP területén: a megerősített együttműködés és az állandó strukturált együttműködés

Az Amszterdami Szerződés által bevezetett megerősített együttműködés szabályait Lisszaboni Szerződés módosította: egyrészt a megerősített együttműködésben a korábbi legalább nyolc helyett legalább kilenc tagállam részvétele szükséges, másrészt, míg korábban a CFSP területén csak együttes fellépés vagy közös álláspont végrehajtása esetén lehetett kezdeményezni, és a védelmi vonatkozású területeken kizárt volt az alkalmazása, addig a lisszaboni reformok a CFSP minden területén alkalmazhatóvá teszik a megerősített együttműködés intézményét.⁸⁹

A védelempolitika terén az EUSz 42. cikk (6) bekezdésében és a 46. cikkben szabályozott állandó strukturált együttműködés teszi lehetővé a tagállamok számára a szorosabb együttműködést. A magasabb követelményeket kielégítő katonai képességekkel rendelkező tagállamok, amelyek a legnagyobb követelményeket támogató missziókra tekintettel szigorúbb kötelezettségeket vállalnak, az EU keretein belül állandó strukturált együttműködést alakíthatnak.

Az állandó strukturált együttműködésben részt vevő tagállamok elkötelezik magukat, hogy együttműködnek egymással a védelmi felszerelések tárgyában történő beruházások kapcsán, és védelmi berendezéseiket is a lehető legnagyobb mértékben közelítik egymáshoz. Konkrét intézkedéseket hoznak katonai erejük rendelkezésre állásának, interoperabilitásának, rugalmasságának és bevetetőségének fokozása érdekében.⁹⁰

Az EDA végzi az állandó strukturált együttműködésében vállalt tagállami hozzájárulások értékelését, amelyről évente legalább egy alkalommal jelentést készít.⁹¹

Egy adott állandó strukturált együttműködésben való részvétel kritériumrendszerének kialakításánál mind politikai, mind funkcionális szempontokat figyelembe kell venni, hiszen amennyiben túl magas védelmi követelményeket határoznak meg, akkor féltő, hogy a jelenlegi nemzeti haderők figyelembevételével csupán néhány ország számára (Franciaország, Nagy-Britannia, Svédország, Németország, Olaszország, Hollandia, Spanyolország) nyújt reális együttműködési lehetőséget a jogintézmény. Ugyanakkor, ha a minél szélesebb részvétel és az adott együttműködés legitimitásának fokozása érdekében a kívánatosnál alacsonyabb követelményeket támasztanak, akkor az együttműködés hatékonyságát és az elérni kívánt célt veszélyeztetik.⁹²

Végül a flexibilitás egy további opcióját nyújtja az EUSz 42. cikkének (5) bekezdése és 44. cikke, amikor kimondja: a Tanács az Unió értékeinek védelme és érdekeinek érvényesítése céljából egyes misszióknak az Unió keretében történő végrehajtásával a tagállamok egy csoportját is megbízhatja. Ebben az esetben a résztvevő tagállamok a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő részvétele mellett megállapodnak a misszió végrehajtásának részleteiről, rendszeresen tájékoztatják a Tanácsot a művelet végrehajtásáról. Tulajdonképpen az EUSz ezen cikkei csak kodifikálják azt a gyakorlatot, amely az EU vezette válságkezelési műveletek kapcsán rögzült, azaz, hogy egy-egy művelet végrehajtásban tipikusan nem valamennyi tagállam vesz részt, hanem azok kisebb vagy nagyobb csoportja.⁹³

⁸⁹A megerősített együttműködés szabályait az Európai Unióról szóló szerződés 20. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 326-334. cikkei tartalmazzák.

⁹⁰Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 303.o.

⁹¹10. Jegyzőkönyv az Európai Unióról szóló szerződés 42. cikkével létrehozott állandó strukturált együttműködésről 2,3. cikk

⁹²Missiroli, Antonio: *The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP Directorate-General External Policies of the Union Policy* Department Briefing Paper January 2008, 16.o.

⁹³Ibid 14.o.

III.6. A kollektív védelmi és a szolidaritási klauzula

A Lisszaboni Szerződés két fontos klauzulát fogalmaz meg a CSDP területén: a kollektív védelmi klauzulát, és a szolidaritási klauzulát. A kollektív védelmi klauzula hosszú viták eredményeképpen került a szerződés szövegébe. Az EUSz 42. cikkének (7) bekezdése szerint a tagállamok valamelyike elleni fegyveres támadás esetén a többi tagállam köteles minden rendelkezésre álló segítséget és támogatást megadni az érintett országnak. A vita abból fakadt, hogy több tagállam nem akart versenytársat teremteni a NATO számára a kollektív védelem biztosítása terén. Ezért a szerződés 42. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja azoknak a tagállamoknak az Észak-atlanti Szerződés alapján vállalt kötelezettségeit, amelyek közös védelmüket az Észak-atlanti Szerződés Szervezetében látják megvalósítottak. A 42. cikk (7) bekezdése utal a tagállamok biztonság-és védelempolitikai szempontból sajátos csoportjára, a semleges országokra (Írország, Svédország, Finnország és Ausztria), amikor kimondja: a kollektív védelmi klauzula nem érintheti a tagállamok biztonság-és védelempolitikájának egyedi jellegét.

Az EUSz 222. cikkében rögzített szolidaritási klauzula szerint, ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, akkor kérésére a többi tagállam a szolidaritás szellemében együttesen fellépve nyújt segítséget az érintett országnak. Az Unió minden rendelkezésére álló eszközt, beleértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy:

- megelőzze a terrorista fenyegetést a tagállamok területén;
- megvédje a demokratikus intézményeket és a polgári lakosságot egy esetleges terrortámadástól;
- terrortámadás, természeti vagy ember okozta katasztrófa esetén egy tagállamnak, politikai vezetése kérésére, a területén segítséget nyújtson.

A terrortámadások kapcsán szükséges az EUSz 42. cikkében szabályozott kollektív védelem és az EUMSZ 222. cikkében rögzített szolidaritási klauzula szabályainak elhatárolása. A kollektív védelem esetében a tagállamok ugyanis arra is kötelezettséget vállalnak – az ENSZ Alapokmányának 51.cikke alapján –, hogy fegyveres támadás esetén a megtámadott tagállamot fegyveres erő alkalmazásával, szükség esetén annak határain kívül is megvédik. Ezzel szemben a 222. cikk több helyen is egyértelműen rögzíti, hogy a közös segítségnyújtás az érintett tagállam területére vonatkozik csak.⁹⁴

A szolidaritási klauzulát ugyan nem a CFSP-CSDP keretében szabályozták a tagállamok, hanem az EUMSZ-ben, az Unió külső tevékenységeire vonatkozó rendelkezések között, ugyanakkor a terrortámadás eseteire szóló alkalmazása miatt szorosan kapcsolódik a tagállamok biztonság-és védelempolitikai együttműködéséhez.

IV. A CFSP és az CSDP jogforrási és döntéshozatali rendszere

IV.1. A közös kül-és biztonságpolitika területén elfogadott jogi aktusok

A CFSP/CSDP jogforrási és döntéshozatali rendszere a lisszaboni reformok következtében megszűnő pillér-struktúra felbomlása után is markánsan elkülönül az Unió többi politikájától, alátámasztandó a politikaterület szigorúan kormányközi jellegét. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően az EU három pillére elkülönült jogforrási rendszerrel bírt. A szerződéses reformfolyamat kezdetén már a Laekeni Nyilatkozat prioritásként kezelte az EU

⁹⁴Kajtár Gábor: *Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 222.cikkének magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 3. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011 2700.o.

másodlagos jogforrásainak egyszerűsítését, ugyanis a fent felsorolt jogi aktusokon kívül a három pillér viszonylatában a szerződésekben nem nevesített, de az intézmények döntéshozatala során alkalmazott, a soft law kategóriájába tartozó atipikus normákkal (nyilatkozatok, következtetések, közlemények) együtt tizenötféle jogi eszköz volt biztosítva.⁹⁵A másodlagos jogforrások számának csökkentése és ezáltal egységesítése mellett a másik cél a jogforrások közötti hierarchia és ezáltal átláthatóság kialakítása volt. Az Alkotmányszerződés egyetlen jogforrási rendet kívánt alkalmazni négy kötelező (európai törvény európai kerettörvény, európai rendelet, európai határozat) és két nem kötelező (ajánlás, vélemény) jogi aktus meghatározásával. Az Alkotmányszerződés sikertelen ratifikációját követően a Lisszaboni Szerződés elvetette az Alkotmányszerződés által alkalmazott terminológiákat, és maradt a jogforrások hagyományos elnevezésénél. Az Európai Unió jogi aktusait az EUMSZ 288. cikke tartalmazza (rendelet, irányelv, határozat, ajánlás, vélemény), amely lényegében a korábbi első és harmadik pillér alá tartozó területekre vonatkozik, míg a CFSP és CSDP területén elfogadható jogforrásokat az EUSZ 25. cikke sorolja fel. E szerint: „A közös kül- és biztonságpolitika folytatására az Unió:

- a) általános iránymutatásokat határoz meg;
- b) határozatokat fogad el, amelyek meghatározzák:
 - i. az Unió által végrehajtott fellépéseket,
 - ii. az Unió által képviselendő álláspontokat,
 - iii. az i. és a ii. pontban említett határozatok végrehajtásának szabályait.”

Az általános iránymutatásokat tartalmazó határozatok elfogadása az Európai Tanács, míg az Unió műveleti fellépéseire és álláspontjaira, valamint ezek végrehajtására irányuló határozatokat a Tanács hatáskörébe tartozik.

IV.2. A döntéshozatal általános jellemzői

Kormányközi együttműködés alá eső politikaterületről lévén szó, a CFSP/CSDP döntéshozatali rendszerében az Európai Tanács és a Tanács bír központi és tulajdonképpen kizárólagos jelentőséggel.

Az EUSZ 31. cikkének (1) bekezdése értelmében - szintén a kormányközi együttműködés okán - az Európai Tanács és a Tanács főszabályként egyhangúlag dönt a közös kül- és biztonságpolitikát érintő ügyekben.⁹⁶ Annak érdekében, hogy a meglehetősen nehézkes döntéshozatalt eredményező egyhangúságot felpuhítsák, az Amszterdami Szerződés bevezette a konstruktív tartózkodás intézményét, amely lehetővé teszi, hogy bármely tagállam oly módon maradjon kívül a döntéshozataltól, hogy ne akadályozza az Unió fellépését. A konstruktív tartózkodás esetében a szavazás során az érintett tagállamnak egy formális nyilatkozatban jelzi a tartózkodási szándékát. Ebben az esetben nem köteles az ilyen módon meghozott döntést alkalmaznia, de elfogadja, hogy a határozat köti az Uniót, és a kölcsönös szolidaritás szellemében tartózkodik minden olyan tevékenységtől, amely ellentétes lehet az Unió adott határozaton alapuló fellépésével vagy azt hátráltatja. A konstruktív tartózkodás lényegét tekintve vétóvá alakul át, ha a tartózkodást választó tagállamok a tagállamok legalább egyharmadát és egyben az Unió népességének legalább egyharmadát képviselik.⁹⁷ Ebben az esetben a határozatot nem lehet elfogadni.

Az EUSZ 31. cikkének (2) bekezdése határozza meg azokat az eseteket, amikor a főszabálytól eltérően a Tanács minősített többséggel határoz:

⁹⁵Horváth Zoltán-Ódor Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után* HVGORAC Budapest, 2008, 64-65.o.

⁹⁶Eljárási kérdésekben a Tanács egyszerű többséggel határoz.

⁹⁷A korábbi szabályozás szerint a tagállamoknak a súlyozott szavazatok több mint egyharmadát kellett képviselniük a Tanácsban ahhoz, hogy ne lehessen elfogadni a határozatot.

De iurisprudencia et iure publico

- az Európai Tanácsnak az Unió stratégiai érdekeit és célkitűzéseit meghatározó határozata alapján az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot fogad el;
- az Unió fellépését vagy álláspontját meghatározó határozatot az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője által benyújtott olyan javaslat alapján fogadja el, amelynek benyújtására a főképviselőt az Európai Tanács saját, vagy a főképviselő kezdeményezésére külön felkérte;
- az Unió valamely fellépését vagy álláspontját meghatározó határozat megvalósítására vonatkozó határozatot fogad el;
- amikor különleges képviselőt nevez ki.

A minősített többség nevesített esetein kívül a 31. cikk (3) bekezdése tartalmazza a korábban tárgyalt passerellt, amely szerint az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozata a nevesített eseteken kívül eső kérdésekre is kiterjesztheti a minősített többségi döntéshozatal körét.

Fontos megjegyeznünk, hogy sem a minősített többségi döntéshozatal nevesített esetei, sem a passerell nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra, amelyeket tehát kizárólag konszenzussal fogadhatnak el a tagállamok.

A minősített többségi szavazás alá eső kérdések meghatározásával egyidejűleg azonban a tagállamok formálisan is kikötötték a luxemburgi formula alkalmazásának lehetőségét, azaz ha bármely tagállam kijelenti, hogy létfontosságú és általa megnevezett nemzeti politikai okokból ellenzi a minősített többséggel meghozandó határozat elfogadását, akkor a szavazásra nem kerül sor. A Lisszaboni Szerződés által bevezetett új elem, hogy ebben az esetben a külügyi és biztonságpolitikai főképviselő intenzív konzultációt folytat az érintett tagállammal a tagállam számára is elfogadható megoldás megtalálása céljából. Amennyiben a konzultáció nem jár sikerrel, a Tanács minősített többséggel kérheti, hogy az ügyet egyhangú határozathozatalra terjesszék az Európai Tanács elé.

IV.3. A válságkezelési műveletek döntéshozatali eljárása

Ha *stricto sensu* a CSDP és az Unió válságkezelés területét vizsgáljuk, a Tanács képezi a döntéshozatal központi elemét, főleg ami a válságkezelési műveletek elindítását illeti.

Az EUSz 28. cikke tartalmazza a Tanács műveleti fellépésről szóló határozataira vonatkozó rendelkezéseket.⁹⁸ Ezek alapján, amennyiben a nemzetközi helyzet műveleti fellépést tesz szükségessé, a Tanács elfogadja a szükséges határozatokat. A határozatban meg kell jelölni a műveleti fellépés céljait, hatókörét, az Unió rendelkezésére bocsátandó eszközöket és szükség esetén időtartamát, valamint végrehajtásának feltételeit. A műveleti fellépésről szóló határozatok jogi kötőerejével kapcsolatban az EUSz 28. cikkének (2) bekezdése egyértelműen fogalmaz, amikor kimondja, a határozatok kötik a tagállamokat álláspontjaik elfogadásakor és tevékenységük folytatása során. A szerződés nem említi a nemzeti jogalkotási aktusokra vonatkozó jogi kötőerő kérdését, ugyanakkor a gyakorlatban a Tanács műveleti fellépésről szóló határozatainak – különösképpen a polgári vagy katonai válságkezelési műveletekről szólók – végrehajtása mind az EU, mind a tagállamok részéről aktív jogalkotási tevékenységet igényel,⁹⁹ ezért a műveleti fellépésről szóló határozatoknak közvetett jogalkotási hatásai vannak. A műveleti fellépésről szóló határozatok végrehajtása azonban nem csak tagállami jogalkotási aktivitást igényel, hanem rendszerint nemzetközi szerződések megkötését is, úgy mint a különböző közreműködői

⁹⁸A lisszaboni reformok előtti szabályozás együttes fellépésnek (*joint action*) nevezte ezt a jogi aktust.

⁹⁹Többek között a műveletekben részt vevők szerződéses, illetve a tagállamok és intézmények által delegált személyzet jogait és kötelezettségeit részben Unió szabályok, részben a tagállamok jogszabályai határozzák meg.

(harmadik országok közreműködése Uniós válságkezelési műveletekben) és státusz megállapodások.¹⁰⁰

A műveleti fellépések képezik a CFSP/CSDP végrehajtásának elsődleges eszközét. A műveleti fellépések keretében az EU nemzetközi megfigyelőket, különleges képviselőket küldhet ki, válságkezelési műveleteket indíthat, demokratizálási és államépítési folyamatokat támogató tevékenységet láthat el.¹⁰¹

Témánk szempontjából a válságkezelési műveletek bírnak központi jelentőséggel. A Lisszaboni Szerződés azonban elsősorban csak az adott katonai vagy polgári válságkezelési műveletről szóló tanácsi határozat kérdéseit (tartalma, jogi kötőereje) tartalmazza, viszont a válságkezelési műveletekről szóló tanácsi határozatok elfogadása egy igen komplex, sokszereplős és többlépcsős folyamat részét képezi, amelyet az alábbiakban tekintünk át.

A válságkezelési műveletekről való döntéshozatal több fázisa különböztethető meg, úgy mint a kezdeményezés, az információgyűjtés, a stratégiai, illetve a műveleti tervezés.

IV.3.1. Kezdeményezés

A Lisszaboni Szerződés értelmében válságkezelési művelet indítására irányuló kezdeményezés vagy a külügyi és biztonságpolitikai főképviseletől vagy a tagállamoktól származhat. A többi politikától eltérően tehát, ahol az Európai Bizottságnak kizárólagos kezdeményezési joga van, a CFSP/CSDP területén a főképviselet és a tagállamoké a központi szerep a tekintetben, hogy milyen kérdés kerülhet a napirendre, a Bizottság tulajdonképpen a főképviseleten keresztül tudja befolyásolni az agenda-setting folyamatát. A gyakorlatban általában a tagállamoktól származó kezdeményezések először informális fórumokon (az adott helyzetről hasonlóan gondolkodó tagállamok, a soros elnökség, illetve az EEAS között) kerül megvitatásra, és csak ezt követően kerül mind a 28 tagállam elé. Néhány tagállam az CSDP-műveletek kezdeményezését tekintve jóval aktívabbnak mutatkozik, kiemelendő Franciaország és Nagy-Britannia példája.¹⁰²

Ha nem pusztán jogi értelemben vizsgáljuk az CSDP-műveletek kezdeményezést, azt látjuk, hogy sok esetben egy új misszió gondolata nem valamely tagállamban vagy a főképviselet részéről merül fel, hanem az EU-n kívüli szereplőtől, tipikusan az ENSZ-től.¹⁰³

Amikor felmerül egy új művelet indításának a szükségessége, számos tényező, illetve kérdés befolyásolhatja a tagállamok, az EEAS vagy éppen a Bizottság első reakcióit. A legelemibb kérdés, ami felmerül egy új CSDP-művelettel kapcsolatban, az a politikai megvalósíthatóság kérdése, azaz van-e esélye annak, hogy a tagállamok egyezsége tudnak jutni az adott művelet elindításárához? Szintén a megfontolások tárgyát képezi, hogy hogyan illeszthető a tervezett művelet a válság megoldására tett egyéb nemzetközi erőfeszítések rendszerébe, vagy hogy milyen stratégiai jelentősége lehet az EU számára, továbbá, hogy rendelkezik-e az EU az adott művelet megtervezéséhez és végrehajtásához szükséges polgári, illetve katonai képességekkel.¹⁰⁴

IV.3.2. Információgyűjtés

Amennyiben a fenti megfontolások után a tagállamok alapvetően kivitelezhetőnek tartják az adott műveletet, megkezdődik az információgyűjtés fázisa, azaz az adott válságszituáció és a

¹⁰⁰Törő Csaba: *Az Európai Unióról szóló szerződés 18., 21., 24-38., 41-44. cikkeinek magyarázata* In: Osztovits András (szerk.): *Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 1. Komentár.* Complex Kiadó Budapest, 2011, 336.o.

¹⁰¹Ibid 335.o.

¹⁰²Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 24.o.

¹⁰³Ibid 26.o.

¹⁰⁴Ibid 26-27.o.

megvalósíthatóság részleteinek megismerése, amelyben számos szereplő vesz részt. Az információgyűjtés során központi szerep jut a Politikai és Biztonsági Bizottságnak, a Helyzetelemző Központnak, az EU Műholdközpontjának, a Bizottságnak, a tagállamoknak és adott esetben az EU különleges képviselőinek. A PSC már ebben a korai fázisban felveheti a kapcsolatot más nemzetközi szervezetekkel, úgy mint a NATO, az ENSZ, az EBESZ, az Afrikai Unió, attól függően, hogy éppen hol tervezi CSDP-művelet megindítását. Esetenként ún. tényfeltáró missziók kiküldésére is sor kerülhet, amennyiben a PSC szükségesnek tartja.

Az információgyűjtés eredményeképpen már ekkor lekerülhet a napirendről a tervezett művelet, amennyiben a megvalósíthatóságával kapcsolatban kételyek merülnek fel, azonban, ha a PSC úgy ítéli meg, hogy kivitelezhető az adott művelet és a tagállamok általános támogatását képezi, akkor a következő, már jóval formálisabb szakaszába kerülhet a döntéshozatal.¹⁰⁵

IV.3.3. Tervezés

Az CSDP- műveletek *tervezési fázisában* jövőbeli események és problémák előre látása és megelőzése a cél azok lehetséges hatásának megvizsgálásával, illetve a kialakult helyzet megoldása részletes célkitűzés megfogalmazásával, valamint megfelelő stratégiák és politikák kidolgozásával.¹⁰⁶

A tervezési szakasz alapvetően két fázisra bomlik: a stratégiai és a műveleti tervezés fázisára. A stratégiai tervezés során meghatározzák az EU által elérni kívánt politikai célokat, és az ezek eléréséhez szükséges katonai, illetve civil eszközöket. A stratégiai tervezés tulajdonképpen a műveleti tervezés keretében szolgál. A műveleti tervezés során a művelet végrehajtásának részletkérdéseit tisztázzák, meghatározva a válságkezelési misszió szervezetét és főbb operatív feladatait, valamint biztosítják a művelet végrehajtáshoz szükséges alapvető feltételeket, úgy mint logisztikát, illetve a kommunikációs és információs rendszereket.¹⁰⁷ A tervezési folyamat esetében fontos különbséget kell tennünk a katonai és a civil válságkezelési műveletek között, ugyanis amíg a stratégiai tervezést mindkét esetben az EU CSDP-struktúrái végzik,¹⁰⁸ addig az operatív tervezést katonai missziók esetében az adott művelet számára kijelölt műveleti főparancsnokság, civil missziók esetében pedig szintén az EU-struktúrák végzik.¹⁰⁹ A megkülönböztetés másik indoka, hogy a katonai tervezési folyamat tovább differenciálódik mind stratégiai, mind műveleti szinten, így tulajdonképpen egy négylépcsős katonai tervezési folyamatról beszélhetünk:

- politikai és stratégiai szintű tervezés¹¹⁰;
- katonai stratégiai szintű tervezés;
- műveleti szintű tervezés;

¹⁰⁵Ibid 27.o.

¹⁰⁶EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 6.o.
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf>
 (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹⁰⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 54.o.
www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹⁰⁸Katonai műveletek esetén az EU Katonai Bizottsága, Katonai Törzse, a civil műveletek esetén pedig a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség. A Politikai és Biztonsági Bizottság, valamint a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság mind a katonai, mind a polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezésében kulcsszerepet tölt be.

¹⁰⁹A Politikai és Biztonsági Bizottság, a Polgári Válságkezelési Bizottság, a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség, az adott művelet vezetője

¹¹⁰A politikai és stratégiai szintű tervezésen belül meg kell különböztetnünk az előzetes tervezés (advance planning) és a válságreagáló tervezés (crisis response planning) folyamatát. Az előzetes tervezés során az EU potenciális válságokkal foglalkozik különböző részletességgel, míg a válságreagáló tervezés egy már realizálódott válság elemzését végzi.

- taktikai szintű tervezés.¹¹¹

A katonai tervezés mindegyik fázisa önálló lépcsőt képez - saját parancsnoki szinttel¹¹²és elkülönülő személyzettel -, bár a gyakorlatban vannak átfedések a különböző szinten folyó tervezési tevékenységek között.¹¹³

Az CSDP keretében megindított válságkezelési műveletek sokszereplős és többlépcsős tervezési folyamatának jobb megértése és az áttekinthetőség érdekében a továbbiakban külön tárgyaljuk a katonai és a civil missziók stratégiai és műveleti tervezési fázisait.

IV.3.3.1. A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

A katonai válságkezelési műveletek stratégiai tervezési folyamatát és az annak során elfogadott dokumentumokat görcső alá véve megállapítható, hogy a folyamat kiindulópontja az ún. válságkezelési koncepció (crisis management conception- CMC) elkészítése, amely az adott válsághelyzet általános politikai értékelését, a tervezett művelet átfogó politikai céljait tartalmazza. A CMC első tervezetét egy ad hoc módon felállított válságreagáló koordinációs csoport (Crisis Response Coordination Team-CRCT) készíti el az EU Katonai Bizottságának segítségével, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER és végül a Tanács elé kerül elfogadásra a dokumentum. Az elfogadás előtt közösségi kompetenciák érintettsége esetén a Bizottság is véleményezi a CMC-t.¹¹⁴

Az elfogadott válságkezelési koncepció alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkéri az EU Katonai Törzsét, hogy az EU Katonai Bizottságának iránymutatása¹¹⁵alapján és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) együttműködésével készítse el a katonai stratégiai opciókat (military strategic options- MSOs). A Katonai Törzs ezt követően különböző katonai stratégiai opciókat dolgoz ki, és sorrendet állít fel közöttük. Az egyes opciók a CMC-ben meghatározott célkitűzés elérésének katonai módozatait, az azokhoz szükséges eszközöket, a parancsnoki és ellenőrzési struktúra tervezetét, valamint a megvalósíthatóság fokát és a lehetséges kockázatokat tartalmazzák.¹¹⁶ Az opciók a Tanács elé kerülnek, amely műveleti fellépésről szóló határozat (korábban együttes fellépés/joint action) elfogadása keretében dönt az általa preferált katonai stratégiai opcióról és egyben az adott katonai válságkezelési művelet elindításáról, lezárva ezzel a politikai és stratégiai tervezés szakaszát.¹¹⁷

A Tanács által elfogadott MSO alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére az EU Katonai Törzse a Katonai Bizottság irányításával elkészíti a létesítő katonai irányelvet (initiating military directive- IMD). Ez a dokumentum azokat az irányelveket tartalmazza, amelyekre a

¹¹¹Council of the European Union:EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008 6.o. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> (letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹¹²A politikai és stratégiai szintű tervezésben az EUMC és az EUMS, a katonai stratégiai szinten a műveleti parancsnok, műveleti szinten a haderőparancsnok, taktikai szinten pedig a komponens parancsnokok látják el a parancsnoki és ellenőrzési feladatokat.

¹¹³Az adott katonai művelet parancsnoki és ellenőrzési rendszerének felállítását megelőzően egy bizonyos tervezési szinthez tartozó feladatokat másik tervezési szint is elláthat.

¹¹⁴Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 25.o.

¹¹⁵military strategic option directive-MSOD

¹¹⁶EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10687.en08.pdf> 10. (Letöltés dátuma: 2013.07.07.)

¹¹⁷Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 57.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

De iurisprudencia et iure publico

műveleti parancsnoknak van szüksége a további, már operatív tervezési dokumentumok elkészítéséhez.¹¹⁸

Rendszerint még a tervezési folyamat korai időszakában, azaz a katonai stratégiai tervezés során kijelölésre kerül a tervezett misszió műveleti parancsnoksága. Mivel az EU nem rendelkezik állandó katonai parancsnoki és ellenőrzési struktúrával, három opció közül választhat:

- a Berlin Plusz megállapodás értelmében NATO képességeket vesz igénybe, azaz a műveleti parancsnokság a NATO Európai Főparancsnokságán (Supreme Headquarters Allied Powers Europe - SHAPE) belül kerül elhelyezésre;
- az EU igénybe veheti a tagállami parancsnoki képességeket, ebben az esetben a műveleti parancsnokságot valamely tagállam biztosítja. Az EU ez idáig öt nemzeti parancsnokságot jelölt ki CSDP-művelet műveleti irányítására: Franciaországban (Mont Valérien), Németországban (Potsdam), Görögországban (Larissa), Olaszországban (Róma) és Nagy-Britanniában (Northwood);
- végül az EU a Katonai Törzsön belül aktiválhatja a Műveleti Központját, ún. autonóm EU-művelet megtervezése és vezénylése céljából.¹¹⁹

Az EU parancsnoki és ellenőrzési mechanizmusával (command and control structure- C2 structure) foglalkozó szerzők közül többen is amellettt érvelnek,¹²⁰ hogy a CSDP-műveletek gyorsaságának és hatékonyságának növelése érdekében elengedhetetlen egy állandó jelleggel fennálló parancsnoki és ellenőrzési struktúra felállítása, amely azonban a brit, francia és német érdekellentétek miatt mindeztidáig nem jött létre. Franciaország számít az állandó és autonóm katonai stratégiai parancsnokság, azaz az állandó műveleti parancsnokság legfőbb szószólójának, aki szoros okozati összefüggést lát az európai stratégiai autonómia és az állandó és független műveleti parancsnokság között. Az állandó katonai parancsnokságról szóló vitában a britek a status quo fenntartásában érdekeltek, és ez a pozíció tulajdonképpen az európai biztonság-és védelempolitikához való viszonyukból eredeztethető. Nagy-Britannia számára a CSDP ma is pusztán a NATO és a transzatlanti kapcsolat megerősítésének eszköze, és mindenféle képességbeli megkettőződést az EU és a NATO között feleslegesnek és károsnak tart, ezért ellenáll a francia törekvéseknek. Megjegyzendő, hogy a britek nem látnak korrelációt az állandó katonai parancsnokság és az európai stratégiai autonómia között, ugyanis véleményük szerint a CSDP igazi hozzáadott értékét a civil hatalmi eszközökben látják, azaz ezek fejlesztésével és középpontba állításával képes az EU a transzatlanti kapcsolatot gazdagítani. Végül a németek egyfajta köztes álláspontot képviselnek a vitában, bár inkább a britek melletti felsorakozásként értelmezhető (egyébként nem minden esetben egyértelmű) álláspontjuk. A németek vonakodása a permanens jelleggel működő katonai parancsnoksággal szemben több okra vezethető vissza. Az egyik, hogy Németország második világháború utáni vonakodása a katonai megoldásoktól Németországot az európai civil hatalom egyik legfőbb támogatójává tette. Másodszer, a németek nem kívánják felborítani azt a transzatlanti együttműködési rendszert, amely Berlin és Európa számára a stabilitás záloga.¹²¹

IV.3.3.2. A katonai missziók műveleti tervezése

A létesítő katonai irányelv alapján a kijelölt műveleti parancsnok készíti el a Katonai Törzs segítségével a műveleti koncepciót (concept of operation- CONOPS), amely az adott művelet

¹¹⁸Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 32.o.

¹¹⁹Rehrl, Jochen-Weisserth, Bernhard: *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union* Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010, 60.o.

¹²⁰Luis Simón 2010, Nik Hynek 2011, Alexander Mattelaer 2010, Luis Simón-Alexander Mattelaer 2011

¹²¹Simón, Luis: *Command and control? Planning for EU military operations* European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 81 January 2010, 17-19.o.

De iurisprudencia et iure publico

katonai célkitűzéseit részletezi, valamint a katonai erő alkalmazásának irányvonalait fekteti le, illetve a követelményjegyzéket (statement of force requirement-SOR), amely a művelethez szükséges képességeket részletezi. Mindkét dokumentumot megvitatja a Katonai Bizottság, majd ezt követően a Politikai és Biztonsági Bizottság, végül a Tanács elé kerülnek elfogadásra.

A CONOPS és a SOR elfogadását követően a műveleti parancsnok irányításával a lehető leghamarabb megkezdődik az ún. erőlétesítési folyamat (force generation process), amelynek során az ún. csapat-hozzájáruló nemzetek¹²² (EU-tagállamok, illetve a Tanács döntése alapján harmadik országok), vagy más nemzetközi szervezetek¹²³ az adott művelethez szükséges katonai eszközöket és képességeket kijelölik, elérhetővé teszik és aktiválják.¹²⁴

Közvetlenül a katonai válságkezelési művelet megindítása előtt a műveleti parancsnok készíti el a műveleti tervet (operation plan- OPLAN) a CONOPS alapján. Az OPLAN kijelöli a művelet tervezett vezetését, a végrehajtáshoz szükséges haderőket, a különböző támogató elemeket és szállítási képességeket, valamint a személyzet alkalmazásának szabályait. Az OPLAN-t a Katonai Bizottság vitatja meg, majd a Politikai és Biztonsági Bizottság, és a COREPER, végül a Tanács elé kerül elfogadásra.¹²⁵

Annak érdekében, hogy meghatározzák azokat a jogi feltételeket, amelyekkel a válságkezelési művelet személyzete működhethet a művelet helyszínéül szolgáló állam területén, az EU és az érintett állam kormányai a haderők státusáról szóló megállapodást (status of force agreement-SOFA) köt egymással.

A haderő generálási konferenciát követően, de még az OPLAN végső elfogadása előtt kerül felállításra a közreműködők bizottsága (commission of contributors- COC) a műveletben résztvevő tagállamok, illetve harmadik államok részvételével. A bizottság feladata, a fennmaradó műveleti előkészítés számára iránymutatások adása, illetve a későbbiekben a művelet napi szintű irányításának befolyásolása. A testület munkájában minden tagállam részt vehet, de csak a közreműködők vehetnek részt a művelet napi szintű irányításában.¹²⁶ A nem EU-tag résztvevők, amelyek „jelentős katonai erőt” telepítettek a művelethez a közreműködő EU-tagállamokkal egyenlő státuszban vesznek részt a bizottságban.¹²⁷

Amennyiben az OPLAN és a kapcsolódó dokumentumok elfogadásra kerülnek, és a műveleti parancsnok elfogadhatónak tartja a résztvevő államok hozzájárulásának mértékével, a művelet elindulhat. Különösen katonai műveletek esetében az erről szóló döntést a Tanács hozza meg.

IV.3.3.3. A civil válságkezelési műveletek stratégiai tervezése

Hasonlóan a katonai műveletekhez, a stratégiai tervezés első dokumentuma polgári műveletek esetén is a válságkezelési koncepció, amelyet az ad hoc módon felállított válságkezelési koordinációs csoport készít el a Polgári Válságkezelési Bizottság (CIVCOM) segítségével. Az elkészített dokumentumról először a Politikai és Biztonsági Bizottság majd a COREPER, végül a Tanács dönt. Az elfogadott CMC alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság felkérésére a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPC) és a Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) kidolgozza a polgári stratégiai opciókat (civilian strategic options- CSOs), illetve rendőri missziók

¹²²Troop Contributing Nations -TCNs

¹²³A Berlin Plus megállapodás alapján a NATO

¹²⁴Council of the European Union: EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008 6.o.

¹²⁵Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 33-34.o.

¹²⁶Duke, Simon: *The Linchpin COPs. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 26.o.

¹²⁷Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 34.o.

De iurisprudencia et iure publico

esetében a rendőri stratégiai opciókat (police strategic options- PSOs). A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezése során a CIVCOM és a Politikai és Biztonsági Bizottság szorosan együttműködik az Európai Bizottsággal, tekintettel arra, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozó fejlesztési politika és a polgári válságkezelés közötti határvonal meglehetősen képlékeny, és a hatékony válságkezelés csak az EU rendelkezésére álló eszközök átfogó koordinálásával biztosítható.¹²⁸A polgári válságkezelési műveletek stratégiai tervezési fázisa a válságkezelési műveletről szóló határozat Tanács általi elfogadásával zárul.

IV.3.3.4. A civil válságkezelési missziók műveleti tervezése

Ahogy már korábban említettük, polgári válságkezelési műveletek esetében a műveleti tervezést is a brüsszeli CSDP-struktúrák látják el. A Politikai és Biztonsági Bizottság iránymutatása és felkérése alapján a Polgári Tervezési és Irányítási Képesség (CPCC) készíti el a műveleti koncepciót (CONOPS)¹²⁹ és a követelményjegyzéket (SOR), majd ezek alapján a műveleti tervet (OPLAN). A CPCC a dokumentumok elkészítése során szorosan együttműködik az adott polgári művelet korábban kijelölt vezetőjével (head of mission- HoM), és a Polgári Válságkezelési Bizottsággal (CIVCOM). Az így elkészített műveleti tervezési dokumentumok a Politikai és Biztonsági Bizottság, a COREPER, majd a Tanács elé kerülnek elfogadásra.¹³⁰

Hasonlóan a katonai missziókhöz, a tagállamok polgári válságkezelési művelet esetében is erőltetésési konferencián ajánlják fel a hozzájárulásukat, illetve a SOFA keretében az EU és a művelet helye szerinti harmadik ország megállapodásban rögzítik azokat a jogi kereteket, amelyek az adott polgári válságkezelési művelet személyzetének tevékenységét koordinálják.¹³¹

Az EU válságkezelési műveleteinek tervezési fázisaival kapcsolatban kiemelendő, hogy a Tanács számos dokumentuma tartalmazza a koherens és átfogó válságkezelés fogalmát¹³², amely egyrészt a CSDP-n belül megvalósuló katonai-civil, valamint a civil-civil, azaz az CSDP keretében és a Bizottság által koordinált egyéb válságkezelési műveletek közötti koordinációt és együttműködést tételez fel. A Tanács átfogó tervezésről szóló 2005-ös tervezete a következőképpen definiálja az átfogó tervezés fogalmát: „Az átfogó tervezés a hatékony pilléren belüli és pillérek közötti koordinációs igényre érdekében kidolgozott szisztematikus megközelítés, amelyben az összes válságkezelési tervezésben illetékes EU-szereplő részt vesz. Az adott helyzet teljes körű elemzésére alapozva hozzájárul egy koordinált és koherens válságreagálás kialakításához és terjesztéséhez, különösen akkor, amikor több mint egy EU-eszközt alkalmazása történik. Felöleli az egyes tevékenységek közötti interdependenciák, prioritások és sorrend meghatározását, figyelembe vételét és az erőforrások hatékony és eredményes felhasználását.[...] A Tanács Főtitkársága¹³³ és a Bizottság közösen tevékenykedik ezen célok elérése

¹²⁸Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 25.o.

¹²⁹Grevi, Giovanni: *CSDP institutions* In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): *The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009)* 58.o. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

¹³⁰Duke, Simon: *The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee* European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05, 26.o.; Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: *EU Crisis Management Operations. ESDP Bodies and Decision-Making Procedures* Danish Institute for International Studies Report 2008, 33.o.

¹³¹Council of the European Union: *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management* 11127/03 Brussels, 3 July 2003 20.o.

¹³²Draft EU Concept for Comprehensive Planning; *Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management*

¹³³Fontos megjegyezni, hogy az Európai Külügyi Szolgálat (EEAS) létrehozatala, és a CSDP-struktúrák ezen szerbe való integrálása okán ma már az EEAS és a Bizottság közötti együttműködésről van szó.

De iurisprudencia et iure publico

érdekében.¹³⁴Az átfogó tervezés a válságkezelési műveletek tervezési folyamatának minden szakaszára vonatkozik, és mivel a válságkezelési műveletek politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását a Tanács felhatalmazása alapján a Politikai és Biztonsági Bizottság végzi, központi szerepe van az átfogó tervezés biztosításában.¹³⁵

Ahogy az átfogó tervezésről szóló koncepció-tervezet is elszögezi, az átfogó tervezés a civil-katonai koordináció (Civil-Military Co-ordination- CMCO) keretén belül értelmezendő, annak részét képezi.¹³⁶ A civil-katonai koordináció elemeit a Tanács 2003-ban határozta meg. Annak érdekében, hogy a rendkívül összetett képet mutató válsághelyzetekre az EU hatékony választ tudjon adni az eszközrendszerébe tartozó egyedülállóan széles civil és katonai eszközök felhasználásával, a CMCO a CFSP/CSDP keretében hangolja össze az EU válságkezelési műveleteinek tervezési és az azt követő végrehajtási fázisában illetékes szereplők tevékenységét.¹³⁷ A CMCO elemei közül kiemelendő a válságreagáló koordinációs csoport (crisis response co-ordinating team- CRCT) tevékenysége, amely a válságkezelési koncepció (CMO) tervezetének elkészítésében illetékes, és amelynek a feladata, hogy biztosítsa az Unió adott válságra adandó lehetséges válaszában katonai és polgári aspektusainak egyidejű figyelembe vételét.¹³⁸ A katonai és polgári koordináció tehát már az első válságkezelési tervezési dokumentum, a CMC kialakításának fázisában biztosított. Egy másik, bár esetleges eszköz a CMCO struktúrájában az EU különleges képviselői (EU Special Representative- EUSR) intézménye. Amennyiben a Tanács a Főképviseelő javaslatára különleges képviselőt nevez ki, ez utóbbi a válság helyszínén biztosítja az EU válságkezelési tevékenységének koherenciáját, és ennek során szoros kapcsolatot tart fenn a soros elnökséget betöltő tagállammal, a Bizottsággal, valamint az Unió delegációinak vezetőivel. Az EUSR az EU katonai és civil válságkezelési műveletei közötti koordináció során (a katonai és a polgári parancsnoki lánc sérelme nélkül) szorosan együttműködik a katonai műveletek haderőparancsnokával, valamint a civil missziók vezetőjével. Az EUSR a válságkezelés helyszínén lévő harmadik államokkal és más nemzetközi szervezetekkel is kapcsolatot tart. Szintén a CMCO keretében a válságkezelés helyszínén ún. koordinációs csoport jön létre az ott tartózkodó valamennyi EU-szereplő részvételével és a különleges képviselő elnökletével annak érdekében, hogy rendszeresen egyeztessenek a válságkezelési művelet(ek) végrehajtásáról.¹³⁹

A hatékony és átfogó válságkezelést szolgálja továbbá a Tanács által 2008-ban kialakított civil-katonai együttműködés (Civil-Military Co-operation- CIMIC), amelyet azonban el kell határolnunk a fentebb tárgyalt civil-katonai koordinációtól. Amíg a CMCO katonai és civil eszközök az EU-n belüli koordinációját biztosítja, addig a CIMIC az EU katonai erői és az EU-n kívüli, attól független nemzetközi szervezetekkel (kormányközi és nem kormányközi nemzetközi szervezetekkel), helyi szervezetekkel vagy éppen a lakossággal való együttműködést és koordinációt biztosítja.¹⁴⁰

A fent említett kooperációs és koordinációs mechanizmusokon kívül a katonai és polgári szempontok és eszközök sajátosságait egyaránt figyelembe vevő átfogó és koherens tervezés hatékonyságának fokozását számos, a Lisszaboni Szerződés által bevezetett vagy abból következő reform is megcélozta. Az egyik ezek közül az EU külügyi és biztonságpolitikai főképviseelőjének kettős státusza, amely a Bizottság és a Tanács, illetve ezen intézmények hatáskörébe tartozó politikaterületek közötti összhangot és koordinációt hivatott biztosítani. A főképviseelő

¹³⁴Council of the European Union: Draft EU Concept for Comprehensive Planning; Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 13983/05 Brussels, 3 November 2005 5.o.

¹³⁵Ibid 6.o.

¹³⁶Ibid 5.o.

¹³⁷Council of the European Union: Civil-Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7 November 2003 2.o.

¹³⁸Ibid 4.o.

¹³⁹Ibid 4-5.o.

¹⁴⁰Council of the European Union: EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operation 11716/08 Brussels, 11 July 2008 5.o.

De iurisprudencia et iure publico

státuszának megváltozása kapcsán említendő meg az CSDP-struktúrák átkerülése a Tanács Főtitkárságáról a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján felállított Európai Külügyi Szolgálathoz. A másik, miszerint a Tanács korábbi katonai válságkezelés stratégiai szintű tervezéséért felelős VIII. Főigazgatóságát és a polgári válságkezelés tervezéséért felelős IX. Főigazgatóságát összevonták, és jelenleg Válságkezelési Tervezési Igazgatóság (CMPD) néven az EEAS-en belül került elhelyezésre, megteremtve ezzel a katonai és civil válságkezelési műveletek stratégiai szintű tervezésének egy szervezeti belüli koordinációját.

A CMPD keretén belül megvalósuló koordinációnak kiemelt szerepe van az ún. kettős használatú képességek hatékony alkalmazása terén. A kettős felhasználású képességek olyan képességek, amelyek mind a katonai, mind a civil válságkezelési műveletek során alkalmazhatók úgy mint a logisztikai, információs és kommunikációs rendszerek, stratégiai és taktikai szállítás, közös gyakorlati sémák vagy éppen a biztonsági szektor reformja.¹⁴¹ Az eddig megtett lépések a katonai-civil válságkezelés koherenciájának fokozása érdekében azonban több szerző szerint sem képesek biztosítani a hatékony és átfogó uniós fellépést az egyre komplexebbé váló biztonsági környezetben, ezért a katonai és civil válságkezelési tervezési és parancsnoki képességek további integrációja indokolt.¹⁴² Hynek két fő kritikával illeti a jelenlegi struktúrát. Az egyik, miszerint a katonai és civil parancsnoki láncolat rendkívül komplex és fragmentált, azaz igaz hogy a CMPD, a CPCC és az EUMS ugyanazon szervezet, azaz az EEAS részét képezi, ugyanakkor nem integrálódtak egy egységes parancsnoki láncolatban. A második kritika a CMPD-n belüli „erőviszonyokra” vonatkozik. Hynek szerint az erős katonai tervezési képességek dominanciája a szervezeten belül a polgári stratégiai tervezés háttérbe szorítását eredményezheti.¹⁴³ A katonai és civil tervezési és parancsnoki képességek egyesítése egy állandó jellegű tervezési és parancsnoki struktúrában jelenthetné a megoldást a válságkezelési műveletek közötti koherencia biztosítása érdekében.¹⁴⁴ Ez a struktúra a katonai és civil szempontok összehangolásán kívül állandó jellegénél fogva lehetővé tenné a válságokra való gyorsabb uniós reagálást is, hiszen nem kellene a katonai válságkezelési műveletek esetében jelenleg fennálló ad hoc, válságról-válságra történő parancsnoki struktúra meghatározására időt fordítani. Szem előtt kell tartani azonban a civil válságkezelési tervezési és parancsnoki képességeinek továbbfejlesztését, elkerülendő a katonai szempontok dominanciájának kialakulását az integrált műveleti tervezési és parancsnoki struktúrában.

V. Következtetések

A hidegháború végének beköszöntével és a globalizáció folyamatának felerősödésével új típusú biztonsági kihívások jelentkeztek, amelyek egyrészt átalakították a biztonság fogalmát, másrészt a pusztán katonai válaszokról egyre inkább áthelyeződött a hangsúly a globális fenyegetések polgári válságkezelési aspektusokat is felölelő komplex vagy holisztikus kezelésre. Az Európai Tanács által 2003-ban elfogadott Európai Biztonsági Stratégia, illetve a végrehajtásáról szóló 2008-as jelentés a posztbipoláris világrend összetett biztonsági kockázataira és fenyegetéseire tekintettel egy olyan multipoláris világrend kialakítását tűzi ki célul, amelyben az Európai Uniónak központi szerepet szán elsősorban a konfliktus-megelőzés, a béketeremtés és a szegénység hosszú távú csökkentése terén. Az EU-nak számos eszköz áll a rendelkezésére a fenti feladatok ellátására: politikai, diplomáciai, fejlesztési, humanitárius, gazdasági együttműködések, valamint a polgári és

¹⁴¹Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ *European Security* Vol. 20, No.1, March 2011, 92.o.

¹⁴²A CMPD létrehozatalával tulajdonképpen a civil-katonai tervezési és parancsnoki képességek stratégiai szintű integrációja jött léte, a műveleti szintű integrációról nem beszélhetünk.

¹⁴³Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ *European Security* Vol. 20, No.1, March 2011, 92.o.

¹⁴⁴Ibid 96.o.

De iurisprudencia et iure publico

a katonai válságkezelési képességek. Ezek következetes, összehangolt és egymást kiegészítő alkalmazása, valamint az EU párbeszéd folytatására és közvetítésre vonatkozó képességeinek bővítése elengedhetetlen az európai kül- és biztonságpolitika sikere és ezáltal az EU nemzetközi jelentőségének növelése érdekében. A CFSP, valamint a keretei között működő CSDP területén történő együttműködés szorosabbá tételét, továbbá az Unió nemzetközi súlyának növelését a Lisszaboni Szerződés is próbálja előmozdítani. Ezt a célt szolgálja többek között az EU nemzetközi jogalanyiségének megerősítése, a közös külügyi és biztonságpolitikai főképviselő státuszának megerősítése, az Európai Külügyi Szolgálat felállítása, valamint a védelempolitika területén alkalmazható állandóstrukturált együttműködés intézményének, valamint az átvezető záradék kodifikálása. Az EU katonai és polgári válságkezelési tevékenységét szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer áttekintése után azonban megállapítható, hogy számos tényező hátráltatja a gyors, hatékony és koherens uniós válságkezelést, amelyeket az alábbiakban foglalhatunk össze:

- a politikaterület kormányközi jellegéből adódóan a CFSP és a CSDP területén a konszenzusos döntéshozatal a főszabály, az EUSz 31. cikkének (2) bekezdése csak néhány esetben enged kivételt tenni ez alól. A minősített többségi döntéshozatal felé történő elmozdulás lehetőségét hordozza magában az EUSz 31. cikkének (3) bekezdésében található passerell. Kiemelendő azonban, hogy sem a minősített döntéshozatal nevesített esetei, sem a passerell nem vonatkozik a katonai vagy védelmi vonatkozású határozatokra, tehát a passerell-ben rejlő lehetőségek, csak a polgári válságkezelés döntéshozatalát gyorsíthatnák fel a tagállamok szándékjegysége esetén;
- annak ellenére, hogy az EU által 2003 óta elindított válságkezelési műveleteinek oroszlánrészét a polgári válságkezelési missziók teszik ki, komoly hiányosságok tapasztalhatók a polgári válságkezelési intézmények és elsősorban azok személyi állománya területén.¹⁴⁵ Ugyan az EU komoly erőfeszítéseket tett, és jelentős eredményeket ért el a polgári válságkezelés intézményrendszerének kiépítése területén (elsősorban a CIVCOM, CPCC felállításával), azonban a katonai válságkezelési intézmények és szakemberek arányához viszonyítva komoly hiátus tapasztalható. Ez főleg azokban a „vegyes” intézményekben mutatkozik meg, amelyekben a katonai és a polgári válságkezelés aspektusaival foglalkozó szakértők közösen végzik a tevékenységüket, mint például a CMPD esetében;
- sok kritika éri a katonai válságkezelési műveletek tervezési struktúráját, annak fragmentáltsága miatt. Ellentétben a civil műveletek tervezési folyamatával, a katonai műveletek stratégiai és operatív tervezési fázisa kettéválik, és amíg a stratégiai tervezést a brüsszeli székhelyű CSDP-struktúrák végzik, addig a műveleti tervezés a műveletről-műveltire meghatározandó műveleti parancsnokság és műveleti parancsnok feladata, amely tény adott esetben jelentősen lelassíthatja a katonai műveletek operatív tervezési szakaszát;
- végül, a koherens és átfogó, azaz a polgári és katonai aspektusok összhangját feltételező válságkezelés kialakítását biztosító intézmények működése területén is komoly anomáliák tapasztalhatók, amelyek nehezítik a globális biztonsági kihívások holisztikus kezelését.

Az uniós válságkezelést szolgáló intézmény- és döntéshozatali rendszer vizsgálata után egy meglehetősen vegyes kép bontakozik ki, hiszen egyrészt a rendszer működőképességét igazolja az eddig elindított mintegy huszonnyolc válságkezelési misszió, azonban a missziók lebonyolítása során számos hiányosságra is fény derült, amelynek adekvát kezelése mindeddig nem történt meg. A hatékonyság és a gyorsaság növelésének egyik legnagyobb akadályát a terület kormányközi

¹⁴⁵Ugyan nem tartozik a dolgozat szorosan vett témájához, de megemlítendő, hogy a polgári válságkezelési műveletek végrehajtásához szükséges személyi állomány rekrutációja is problematikusabb, mint a katonai válságkezelési műveleteké.

jellege jelenti, illetve hogy a katonai, védelmi vonatkozású kérdések az állami szuverenitás legfontosabb elemét képezik, óvatosságra intve a tagállamokat az integráció ilyen irányú továbbfejlesztésétől.

Felhasznált irodalom

Könyvek, tanulmányok, folyóiratcikkek

Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco: The Security-Development Nexus In: Aggestam, Lisbeth-Anesi, Francesco-Edwards, Geoffry et al.: Institutional Competencies in the EU External Action: Actors and Boundaries in CFSP and CSDP Swedis Institute for European Policy Studies 2008 97-159.

Balázs Péter: Az Európai Unió külkapcsolatai és Magyarország Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Budapest, 1996.

Balázs Péter: Az Európai Unió külpolitikája és a magyar-EU kapcsolatok fejlődése KJK-KERSZÖV Budapest, 2002

Björkdahl, Annika-Strömvik, Maria: EU Crisis Management Operations. CSDP Bodies and Decision-Making Procedures Danish Institute for International Studies Report 2008

Comelli, Michele: The Democratic Accountability of the CSDP and the Role of the European Parliament In: Greco, Ettore - Pirozzi, Nicoletta - Silvestri, Stefano (eds.): EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making Institutio Affari Internazionali November 2010 79-101.

Duke, Simon: The Linchpin COPS. Assessing the workings and institutional relations of the Political and Security Committee European Institute of Public Administration Working Paper 2005/W/05

Gothárd Péter-Kiss András: Az Európai Unió közös biztonság-és védelempolitikája http://www.publikon.hu/application/essay/304_1.pdf (Letöltés dátuma: 2013. 03. 28.)

Grevi, Giovanni: CSDP institutions In: Giovanni Grevi-Damien Helly-Daniel Keohane (ed.): The European Union Institute for Security Studies: European Security and Defence Policy. The First 10 Years (1999-2009) 19-68. www.iss.europa.eu/uploads/media/CSDP_10-web.pdf (Letöltés dátuma: 2013.07.27.)

Horváth Zoltán-Ódor Bálint: Az Európai Unió szerződéses reformja. Az Unió Lisszabon után HVGORAC Budapest, 2008

Hynek, Nik: EU crisis management after the Lisbon Treaty: civil-military coordination and the future of the EU OHQ European Security Vol. 20, No.1, March 2011, 81-102

Ivan, Paul: A European External Action Service of the whole Union? Geographical and gender balance among the heads of EU delegations European Policy Institutes Network No. 8/28 November 2011

Juhász Krisztina: Az Európai Unió közös kül-és biztonságpolitikájának kialakulása, intézmény-és eszközrendszere In: Acta Universitatis Szegediensis/Forum Publicationes Doctorandorum 2011. I. évfolyam 109-147.

De iurisprudentia et iure publico

Kajtár Gábor: A kettős pillérszerkezet megerősített kontúrjai a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után Európai Jog 2010/4. szám 3-14.

Kende Tamás- szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika Complex Kiadó Budapest, 2006

Kiss J. László: Európai Külügyi Szolgálat, avagy lehet-e global payerből global player? MKI-tanulmányok 2011/1. <http://www.hia.hu/pub/displ.asp?id=EVLJDJV> (Letöltés dátuma:2013.04.22.)

Mattelaer, Alexander: The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls European Integrationonline Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol.14 2010

Mattelaer, Alexander-Simón, Luis: EUnity of Command- The Planning and Conduct of CSDP Operations EGMONT Paper 41 January 2011

Mayor, Claudia-Strickmann, Eva: You can't always get what you want-Logistical Challenges in EU Military Operations German Institute for International and Security Affairs June 2011 Berlin

Missiroli, Antonio: The impact of the Lisbon Treaty on CSDP Directorat- General External Policies of the Union Policy Department Briefing Paper January 2008

Quille, Gerrard: The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/CSDP Directorat- General External Policies of the Union, Policy Department Briefing Paper February 2008

Quille, Gerrard: The European External Action Service and the Common Security and Defence Policy (CSDP) In: Greco, Ettore-Pirozzi, Nicoletta- silvestr, Stefano (eds.): EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making Institutio Affari Internazionale November 2010

Rácz András: Az ESDP fejlődésének első tíz éve Nemzet és biztonság 2008. február 43-51.

Rehrl, Jochen- Weisserth, Bernhard: Handbook on CSDP.The Common Security and Defence Policy of the European Union Armed Forces Printing Shop, Vienna 2010

Simón, Luis: Command and control? Planning for EU military operations European Union Institute for Security Studies Occasional Paper 81 January 2010

Stavridis, Stelios: The CFSP/CSDP, Parliamentary Accountability, and the 'Future of Europe' Convention Debate Dossier El Parlamento Europeo en la Política Exterior No. 1/2003

Szolcsányi Bálint: Egy koherensebb külső szerepvállalás megteremtésének szükségessége, lehetőségei és kihívásai az Európai Unióban Külügyi Szemle 2006. ősz-tél 23-43.

Wessels, Wolfgang- Bopp, Franziska: The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty-Constitutional breakthrough or challenges ahead? Challenge Research Paper No. 10 June 2008

De iurisprudencia et iure publico

Jogszabályok, dokumentumok

Council Decision 2000/354/CFSP 22 May 2000 setting up a Committee for civilian aspects of crisis management

Council Decision_2001/78/CFSP 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee

Council Decision 2001/79/CFSP 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union

Council Decision 2001/80/CFSP 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union

Council Decision 2004/551/CFSP 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency

Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005 amending Decision 2001/80/CFSP on the establishment of the Military Staff of the European Union

“A Secure Europe in a Better World.” European Security Strategy
www.consilium.europa.eu/uedocs/cms3 (Letöltés dátuma: 2013. 04. 05.)

Jelentés az európai biztonsági stratégia végrehajtásáról. A biztonság megteremtése a változó világban

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/HU/reports/104644.pdf
(Letöltés dátuma: 2013. 04. 30.)

Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management 11127/03 Brussels, 3 July 2003

Council of the European Union: Civil Military Co-ordination (CMCO) 14457/03 Brussels, 7 November 2003

Draft EU Training Concept in CSDP 11970/04 Brussels, 30 August 2004

Draft EU Concept for Comprehensive Planning 13983/05 Brussels, 3 November 2005
Intézményközi Megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről (2006/C 139/01)

Draft Guidelines for Command and Control Structure for EU Civilian Operations in Crisis Management 9919/07 Brussels, 1 February 2008

EU Concept for Military Planning at the Political and Strategic Level 10687/08 Brussels, 16 June 2008

EU Concept for Force Generation 10690/08 Brussels, 16 June 2008

De iurisprudencia et iure publico

EU Concept for Civil-Military Co-operation (CIMIC) for EU-led Military Operations
11716/1/08 Brussels, 3 February 2009

EU Concept for Military Command and Control 10688/5/08 Brussels, 24 September 2012

Az Európai Unió Tanácsa: A KKBP fő szempontjai és alapvető választásai – Az Európai Unió
külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének éves jelentése az Európai Parlament számára
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/hu/12/st14/st14605.hu12.pdf>
(Letöltés dátuma: 2013.06.09.)

A Tanács 2010/427/EU határozata az Európai Külügyi Szolgálat szervezetének és működésének
a megállapításáról

Franco-British Summit: Strengthening European Cooperation in Security and Defence
http://www.defense-aerospace.com/article-view/verbatim/29324/defense-declaration-from-french_uk-summit.html (letöltés dátuma: 2013. 06.21.)

Laeken Declaration on the Future of the European Union <http://european-convention.eu.int/pdf/lknen.pdf> (Letöltés dátuma: 2013. 06.19.)

Weboldalak

<http://www.ecas.europa.eu/>

<http://www.eda.europa.eu/>

http://ec.europa.eu/dgs/fpi/index_en.htm

<http://www.iss.europa.eu/>

http://www.satcen.europa.eu/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1

*Kertész Judit PhD-hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási Jogi és Pénzügyi Jogi Tanszék*

Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Europolra

*„... a biztonság a túlélés és a fennmaradás lehetősége és
képessége a létet fenyegető veszélyekkel szemben”
(Barry Buzan)*

Barry Buzan a nemzetközi kapcsolatok neves professzora a napjaink egyik meghatározó tényezőjét, a biztonságot helyezte vizsgálódásának középpontjába. Uniós és nemzetközi rendszerben az államok legfontosabb célja a védelem megteremtése.

Európában a modern rendőrségek a nemzetállamok kialakulásának időszakában a XVII. és a XIX. század között jöttek létre, s a jogállam kialakulásának következményeként a XIX. század végére a közbiztonsági és bűnügyi rendőri feladatok markánsan elkülönültek egymástól.¹ Az I. világháborút követő időszakban fokozatosan alakult ki az európai integráció eszméje. A II. világháborút követően ellentétek és megosztottság jellemezte Európát, azonban 1948. május 7-10. között, Hágában már konferenciát rendeznek, melyen vezető nyugat-európai politikusok határozatban rögzítik a demokratikus, egyesült Európa létrehozásának szándékát.² A bel- és igazságügyi együttműködésről eredetileg a Római Szerződés (1957) nem rendelkezett, ez a terület fokozatosan alakult ki az Európai Közösségekben (EK), majd az Európai Unióban (EU), mind büntetőjogi területen, mind polgári ügyekben.

A bel- és igazságügyi együttműködés gyökerei a hetvenes évek közepéig vezethetők vissza.³ Ebben az időszakban egyre inkább olyan társadalmi jelenségek kerültek előtérbe, mint például a kábítószer-kereskedelem, terrorizmus, illegális bevándorlás és a szervezett bűnözés, így fontossá vált a tagállamok közötti kooperáció.

A hetvenes évek közepén az Európai Közösségek bel- és igazságügyi miniszterei döntöttek a TREVI együttműködés elindításáról. A TREVI volt a bel- és igazságügyi kormányközi együttműködés első szervezett, állandó formája, melyben a tagállamok számára több szinten lehetőség nyílt az egyeztetésre, az információ- és tapasztalatcserére, az együttműködés kialakítására.⁴ Mandátuma eredetileg a terrorizmus és a belső biztonság kérdéseit fedte le, ám ezt 1985-ben kiterjesztették az illegális bevándorlásra és a szervezett bűnözésre is.⁵ Egy-egy téma részletes elemzése céljából rendszeresen találkoztak 1984-től a tagállamok bel- és igazságügyi miniszterei. A 90-es években a bűnözés minőségében és mennyiségében is megváltozott, sürgetőbbé vált az együttműködés kiterjesztése.

¹ Dr. Holé Katalin: Biztonságunk ára (Az Europol vizsgálata a jogállam szemszögéből) PhD értekezés Tézisei, Budapest, 2007, 4.o.

² Magyar Péter: Az Európai Unió története, Budapest, Útmutató Tanácsadó és Kiadó Kft., 2000, 5.

³ Karoliny Eszter: Az Európai Unió joga, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012, 216.

⁴ Lásd: http://www.euvonal.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=4 (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.20.)

⁵ Karoliny, 2012, 216.p.

De iurisprudentia et iure publico

Az Európai Közösségnek olyan stabil politikai centrummá kellett válnia, amely aktív szerepet játszhat az új demokráciák fejlődésében. Ekkor az EK tagállamai egy új együttműködési keretet alakítottak ki, az Európai Uniót, amelyet az 1992. febr. 7-én aláírt, és 1993. nov. 1-jén hatályba lépett Maastrichti vagy Európai Unió Szerződés hozott létre.⁶

A Maastrichti Szerződés megteremtette a három-pilléres rendszert: 1. pillér: a három Közösség (ESZAK, EGK, Euratom), 2. pillér: a Közös Kül-és Biztonságpolitika, 3. pillér: a Bel-és Igazságügyi Együttműködés. Az Európai Unió létrejöttével a büntetőjogi együttműködés területén is egy dinamikus folyamat vette kezdetét.⁷

Az Amszterdami Szerződés jelentősen átrendezte a pillérrendszert: a vízum-, a menekült és bevándorlási politika, a polgári ügyekben folytatott és a vámügyi együttműködés átkerült az első pillérbe.⁸ A harmadik pillér a rendőri, igazságügyi összefogásra vonatkozó szabályokat tartalmazta.

A Lisszaboni Szerződés (LSZ) 2007-ben megszüntette a pillérrendszert. A LSZ hatálybalépése után a szabadság, biztonság és jog érvényesülésén alapuló térséget (SZBJT) az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés határozza meg.⁹ Szabályozza többek között a határok ellenőrzésével, menekültügygel és bevándorlással kapcsolatos politikát, az igazságügyi együttműködést polgári és büntetőügyekben, valamint a rendőrségi együttműködést is. A lisszaboni szerződés életbe lépésével (2009. december 1.) – az ez alól kivételt kapott országok leszámításával – *Az Európai Unió alapjogi chartája* kötelező érvényűvé vált.¹⁰ Az Alapjogi Charta (2000) legnagyobb jelentősége, hogy egyetlen dokumentumban foglalja össze a nemzeti és nemzetközi jogban már régóta meglévő, de széttagolt alapvető jogokat, alapelveket.

Fontos elvként szabályozásra került az Alapvető Jogok Kartájában a „ne bis in idem” elve: ugyanazért a tettért ne lehessen ugyanazt a személyt kétszer elítélni (Gözütök-ügy).¹¹ Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.¹²

A kilencvenes évek végén a hatékony bűnügyi együttműködés céljából több szervezet is létrehozta az EU-ban, többek között az Európai Igazságügyi Hálózatot (1998), Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF) (1999). Az Európai Unió biztosítja az igazságszolgáltatás működését megalapozó nyomozások elvégzéséhez szükséges rendőri együttműködést. 2002-ben az Európai Unió tagállamainak államfői a páneurópai e-kormányzásról alkottak akciótervet, amelynek lényege, hogy az elektronikus kommunikációt a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén egyaránt elő kell segíteni, és az ehhez szükséges intézményi, illetve infrastrukturális háttérrel létre kell hozni.¹³

⁶ www.politologia.btk.pte.hu/docs/tuka13.doc (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.20.)

⁷ Farkas Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban, Osiris, Budapest, 2011. 7.

⁸ Karoliny, 2012, 217.p.

⁹ Karoliny, 2012, 206.p

¹⁰ Lásd: <http://www.grotius.hu/publ/displ.asp?id=WFBIY> (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.28.)

¹¹ C-187/01. és C-385/01. sz. Hüseyin Gözütek (C-187/01. sz. ügy) és Klaus Brügge (C-385/01. sz. ügy) elleni büntetőeljárásokban 2003. február 11-én hozott ítélet. A *Hüseyin Gözütek és Klaus Brügge* ellen folyamatban volt büntetőeljárások kapcsán az Európai Bíróság első ízben hozott döntést, amely harmadik pilléres eszközöket, illetve a Schengeni Végrehajtási Egyezményrendeleteit érintette. Előzetes döntéshozatali eljárása keretében arra a kérdésre kereste a választ, hogy vajon a *ne bis in idem* elve alkalmazandó, illetve további büntetőeljárást kizáró oknak minősül-e azokban az esetekben, amikor valamely tagállam ügyészége – bizonyos kötelezettségek teljesítésének feltételként történő meghatározása mellett – bírósági közreműködés nélkül dönt egy folyamatban lévő büntetőeljárás megszüntetéséről. A Bíróság értelmezése alapján pusztán az a tény, hogy a fent említett ügyekben az eljárás, valamint annak megszüntetése bíróság közreműködése nélkül zajlott, *nem zárja ki a ne bis in idem elv alkalmazását.*

¹² Az Alapjogi Charta 50. cikk

¹³ Békés Ádám: Bűnügyi védők közötti együttműködés az Európai Unióban, *Iustum Aequum Salutare*, 2010, 2. szám, 1.p.

De iurisprudencia et iure publico

Valójában nem mindig egyértelmű és világos az igazságügyi és a rendőri együttműködés elhatárolása, az államok szuverenitásukból eredően maguk határozzák meg, hogy mely szerveiket tekintik rendőrinek és melyeket igazságügyinek.

A Maastrichti Szerződés pontosan meghatározta azokat a közös érdeket képviselő kérdéseket, amelyek esetében indokolt a rendőrségi együttműködés (terrorizmus, kábítószer és a nemzetközi bűnözés egyéb formái), és lefektette egy európai rendőrségi hivatal (EUROPOL) létrehozásának elvét, amely kezdetben gyakorlatilag csak az Europol Kábítószeregységének létrehozását jelentette.

Az Europol felállításának ötletét 1991-ben, a Tanács luxemburgi ülésén, Helmut Kohl német kancellár vetette fel. Kohl kancellár javaslata egy, az FBI-hoz hasonló európai rendőrségi szervezet létrehozására irányult.¹⁴ A szervezet szupranacionális jellegű közbiztonsági és bűnügyi funkciókat egyaránt ellátó rendőrség jegyeit hordozza. Az Europol-egyezményt 1995. július 26-án írták alá (Magyarországon az Europol Egyezményt a 2006. évi XIV. törvénnyel hirdették ki). A hivatal csak 1999. július 1-jén kezdte meg hivatalosan működését.¹⁵ Az Europol jogi személyiséggel rendelkező szervezet. Az Europol feladata a tagállamok bűnüldöző hatóságainak támogatása a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harcban. Ennek feltétele, hogy legalább két tagállam érintett legyen, viszont a szubsidiaritás elvének megfelelően az Europol csak olyan feladatot láthat el, amelyeket a tagállamok nem vagy nem megfelelő hatékonysággal tudnak elvégezni, a szuverenitást minden esetben figyelembe kell venni. Az Europol Egyezmény preambulumban szerepelnek az Europol létrehozásának okai; többek között a tagállamok közötti szolidaritás növelésének szükségessége a közrend, a közbiztonság, a kábítószer-kereskedelem elleni küzdelemben.

Az Europol a tagállamokat a meghatározott ügyekben történő nyomozás hatékony lebonyolítása érdekében megkeresheti, ha ennek a tagállamok nem tesznek eleget, ennek indokairól kötelesek az Europol-t tájékoztatni. Az Europol megkereséseire adott válaszokat, valamint a nyomozás eredményeiről az Europolnak nyújtott tájékoztatást az Europol Egyezményben megállapított szabályoknak és a vonatkozó nemzeti jogszabályoknak megfelelően a tagállamok illetékes hatóságain keresztül kell továbbítani.¹⁶

Az Europol optimális megoldás az Európai Unió tagállamainak a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni küzdelemben is. Az Európai Tanács a Hágai Programban¹⁷ 2005-ben hangsúlyozta, hogy Az Európai Unió tovább mélyíti a szabadság, az igazságosság és a jog érvényesülésén alapuló térség külső dimenziójában a terrorizmus elleni küzdelemre irányuló erőfeszítéseit. Ebben az összefüggésben az Európai Tanács felkéri a Tanácsot, hogy az Europolal és az európai határirányítási ügynökséggel szoros kapcsolatban hozzon létre egy, a terrorizmus elleni küzdelme és annak megelőzése, valamint a határellenőrzés nemzeti szakértőiből álló hálózatot, amely készen áll majd arra, hogy megfeleljen a harmadik országokban hatóságaik képzése és oktatása keretében felmerülő, technikai segítségnyújtás iránti igényeknek. Az Europol és a tagállamok illetékes hatóságai között a nemzeti egység az egyetlen összekötő szerv.¹⁸

¹⁴ Kondorosi Ferenc- Ligeti Katalin: Az európai büntetőjog kézikönyve, Magyar Közlöny Lap-és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 286.

¹⁵ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_4.12.7.pdf (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.28.)

¹⁶ Kondorosi, 2008, 291. p.

¹⁷ 2005/C 53/01

¹⁸ az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi XIV. törvény

(4) *A nemzeti egységek feladatai a következők:*

1. az Europol-t - saját kezdeményezésükre - ellátják a feladatainak ellátásához szükséges információkkal és bűnüldözési operatív információkkal; 2. válaszolnak az Europol információk, bűnüldözési operatív információk és tanácsadás iránti kérelmeire; 3. az információkat és bűnüldözési operatív információkat naprakészen tartják; 4. a nemzeti jog betartásával értékelik és továbbítják az információkat és a bűnüldözési operatív információkat az illetékes hatóságok számára; 5. tanácsadás, információ, bűnüldözési operatív

Az Europol tevékenységi köre a bűnözés meghatározott formáihoz igazodik, kiterjed az azokkal összefüggésben elkövetett egyéb bűncselekményekre. Az ilyen úgynevezett kapcsolódó bűncselekmények olyan cselekmények lehetnek, amelyeket azért követnek el, hogy az Europol feladatkörébe tartozó cselekmények elkövetéséhez szükséges eszközöket megteremtsék, az ilyen cselekmények elkövetését megkönnyítsék, illetve, amelyek felderítése azért szükséges, hogy az Europol hatáskörébe tartozó cselekmények ne maradjanak büntetlenül.¹⁹

A bűnözés azonban természetesen nem áll meg az unió határainál, így az Europol kapcsolatot tart fenn unió kívüli államokkal, illetve nemzetközi szervezetekkel.²⁰ Vagyis az uniós tagállamok saját biztonságpolitikájukon túl a szomszéd országok biztonsági érdekeinek a figyelembevételére is kényszerülnek, kooperatív együttműködés jön létre, ami hozzájárul a nemzetközi biztonság kiegyensúlyozottságához.

A szervezett együttműködéshez nélkülözhetetlen a hatékony információcsere, a releváns információknak a megfelelő szervekhez történő eljuttatása. Lehetővé kell tenni a felmerülő adatok gyors ellenőrzését. Az Europol elemzői a legkorszerűbb módszereket és technikákat használják. A bűnügyi operatív információk elemzői most már matematikai algoritmusokkal képesek feltérképezni és mérni a komplex és/vagy nagy adatkészleteket.²¹ A stratégiai elemzés az Europol elemzési tevékenységeinek egy másik fontos szempontja. Alapvető célja, hogy a politikai és rendvédelmi döntéshozók részére biztosítsa az ismeretanyagot a hosszú távú tervezéshez és a források elosztásához a nemzetközi szintű bűnözés leküzdése érdekében.²² Az OCTA (2013-tól SOCTA) az Europol által készített legfontosabb stratégiai elemzési dokumentum. Ez az a dokumentum, amelynek alapján az Európai Unió megállapítja prioritásait és ajánlásait a szervezett bűnözés ellen Európában vívott küzdelem terén.²³ A korábbi stratégiai jelentések nem vették figyelembe a bűncselekmények egyes fajtáit. Az OCTA bűncselekmény-kategóriákat nevez meg, továbbá figyelembe veszi az egyes tagállamokban meglévő különbségeket is. A SOTCA 2013 összefoglaló szerint az illegális bevándorlás elősegítése, az emberkereskedelem, a közegészségügyi és közbiztonsági kockázatot hordozó hamisítványok gyártása, gazdasági-pénzügyi csalás, szintetikus kábítószer gyártása, kibernetikai bűnözés és a pénzmosás képezi a legnagyobb veszélyforrást.²⁴ Különösen a 2001. szeptember 11-i New York-i támadás óta a terrorizmus egyik komoly veszélyt jelent az EU tagállamai számára. Az internet rendkívüli könnyebbséget jelent fundamentalista eszmék terjesztéséhez.

Veszélyforrásként kezelendők az unió tagállamaiban élő, itt letelepedett, a mohamedán közösségből kikerülő, szélsőséges nézeteket valló személyek is.²⁵ A mai napig kétséges, hogy az unió területére illegálisan érkező személyek között van-e terrorista. Ez nem egyszerű kérdés, tekintettel arra, hogy az adatbázisok kezelése során a személyes adatok védelmét mindenképpen biztosítani kell. A terroristagyanús személyek kiszűrésénél segítséget jelent a legújabb tudományos eredmények felhasználása, mint például a kriminalisztikai elemzések, az ujjlenyomatok készítése és a DNS vizsgálatok is. Ennek érdekében írta alá 7 uniós állam 2005-ben a Prümi Szerződést.²⁶

információ és elemzés iránti kérelemmel fordulnak az Europolhoz;6. a számítógépes rendszerben tárolandó információt továbbítják az Europolnak;7. biztosítják, hogy az Europol és saját maguk között minden információcsere jogszerűen történjék.

¹⁹ Kondorosi, 2008, 289. p.

²⁰ Salgó László: Az Europol a szervezett bűnözés és a terrorizmus ellen, Rendészeti Szemle, 2007, 4. szám, 10.p.

²¹ Lásd: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/qlab11001hun.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.30.)

²² Braun Zsolt Zoltán: Az Európai Rendőrségi Hivatal, De iurisprudentia et iure publico, 2012. 1-2. sz. 12. p.

²³ Lásd: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/qlab11001hun.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.30.)

²⁴Lásd:http://www.hirado.hu/Hirek/2013/03/19/14/Europol_az_EU_ban_3600_szervezett_bunbanda_mukodik_.aspx (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.06.01.)

²⁵ Salgó, 16.p.

²⁶ 2005. május 27-én írta alá Belgium, Hollandia, Luxemburg, Németország, Spanyolország, Ausztria és Franciaország a Prümi Szerződést a határon átnyúló együttműködés fokozása, különösen a terrorizmus, a határon átnyúló

De iurisprudentia et iure publico

Ennek legfontosabb újítása az volt, hogy a felek illetékes hatóságai számára egy teljesen automatizált lekérdezési eljárást hoz létre 7/24 rendszerben, azaz heti hét napon és napi huszonnégy napon át közvetlen és kölcsönös hozzáférést tesz lehetővé a DNS-, daktiloszkópiái (ujjlenyomat-), és gépjármű-nyilvántartási adatbázisok között, információcserét biztosít a terrorcselekmények megelőzése érdekében. A bűnüldözést hatékonyabbá és gyorsabbá teszi, növelve ezáltal az EU és az állampolgárai biztonságát.²⁷

Magyarország határai mentén ma már mindenhol kialakultak határon átnyúló, intézményesített és nem intézményesített együttműködési formák. A határon átnyúló együttműködések intézményesülése a hatékonyabb érdekképviselet, a közös fellépés és a támogatási programok eredményesebb lebonyolítása érdekében előbb-utóbb minden esetben szükségessé válik.²⁸ A közösség érdekeinek védelme alapelveként kell, hogy érvényesüljön. A hosszú távú célt megfogalmazó együttműködés viszont előbb-utóbb olyan állandó szervezet kialakítását követeli meg, amelyhez döntési kompetenciát, erőforrásokat és jogköröket is kell utalni.²⁹

Hazánk vonatkozásában az Europol együttműködés előfutára az 1998-ban elfogadásra került „A csatlakozás előtti megállapodás a szervezett bűnözés elleni harcban” címet viselő dokumentum volt. Ez az okmány lehetővé tette hazánk számára már a taggá válást megelőzően az Europolal való együttműködés megkezdését.³⁰ Ezt követően a 2001. évi LXXXIX. törvénnyel került elfogadásra az úgynevezett Együttműködési Megállapodás a Magyar Köztársaság és az Európai Rendőrségi Hivatal között. Magyarország 2004. május 1-jei uniós csatlakozását követően 2009-ben került elfogadásra a Tanács 2009/371/IB. határozata (2009. április 6.) az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról.³¹

Álláspontom szerint Magyarországon³² konkrét terrorista fenyegetettségtől nem kell tartani, a meglévő szélsőséges fenyegetések belső, nemzeti ügyekhez tartozó jelenségek. Az Europol nincs jelen a magyarok mindennapi életében, de a média közvetítésével közelebb kerül az állampolgárokhoz. Ilyen volt az az esemény, amikor Magyarország érintettsége az év elején a nagy visszhangot kapott bundabotrány-ügyben. Az Europol beszámolója szerint a legtöbb meccset Németországban, Finnországban, Magyarországon és Szlovéniában manipulálták. Németországban 70, Magyarországon 33 mérkőzést csalhattak el.³³

Összefoglalva megállapítható, hogy a mindenkori kormányoknak folyamatosan igazodniuk kell a biztonságot veszélyeztető tényezőkhöz. Az Európai Rendőrségi Hivatal az EU legfőbb bűnözés elleni támogató szervezetének nevezhető. Kulcsszerepet tölt be a jogellenes tevékenységek elleni küzdelemben. Dinamikusan fejlődik, állandó kapcsolatban áll a tagállamok jogi végrehajtó szervezeteivel, kiemelten foglalkozik a bűnözői trendekkel, részt vesz a rendészeti képviselők ki- és továbbképzésében. Fontos a külső határokon való felelősség-megosztás és külön

bűnözés és az illegális migráció leküzdése érdekében. A Prümi Szerződés nem uniós jogi aktus, hanem 7 (egyébként EU-tag) állam között létrejött nemzetközi szerződés.

²⁷ Tamás Csaba Gergely: Rendhagyó áttörés az uniós rendőrségi együttműködésben? Európai Tükör, 2008, 4. szám, 92.p.

²⁸ Fejes Zsuzsanna- Sallai János- Soós Edit- Tóth Judit- Válgok László: Schengentre hangolva, Európai Műhelytanulmányok, 2007, 113. szám, 20.p.

²⁹ Soós Edit- Fejes Zsuzsanna: Határon átnyúló együttműködések Magyarországon, Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke, Szeged, 2009, 27.

³⁰ Lásd: <http://www.kul-vilag.hu/2012/04/hegyaljai.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.11.22.)

³¹ Lásd: <http://www.kul-vilag.hu/2012/04/hegyaljai.pdf> (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.11.22.)

³² Magyarország és az Europol közötti együttműködési megállapodást a 2001. évi LXXXIX. törvény hirdette ki, 2011. november 16. napjától egészen az Europol Egyezmény és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 2006. évi XIV. törvény hatálybalépéséig hazánk és az Europol közötti kapcsolat alapját jelentette.

³³ Lásd: http://hvg.hu/sport/20130204_Magyarorszagon_tunt_el_a_fogadasi_botrany (Utolsó megtekintés dátuma: 2013.05.30.)

pénzügyi forrásokot kell nyitni a hosszabb schengeni határral rendelkező tagállamoknak.³⁴ A Hivatalnak szembe kell néznie a jól strukturált, folyamatosan fejlődő, sok tapasztalattal rendelkező és a bűnözői területeket összekapcsoló nemzetközi szervezett bűnözői csoportok összességével, amelyek mindig fognak új módszereket találni, amivel megakadályozhatják az ellenük történő fellépést. Éppen ezért az Europolnak kell a gyorsabbnak lennie.

A rendvédelmi szervek jelentősége – leginkább ott válik fontossá, ahol a szokásosnak tekinthető eljárások (diplomácia, tárgyalások) nem vezetnek eredményre – különösen a válságos helyzetekben ismerhető fel.³⁵ Ezek a szervezetek olyan környezetben dolgoznak, olyan feladatrendszerrel teljesítenek, amelyben elengedhetetlen a kor színvonalának megfelelő információtechnológia alkalmazása és informatikai biztonság megteremtése, ugyanakkor, a fejlesztésekhez szükséges anyagi háttér egyre szűkül. ³⁶ Megfelelő állami és uniós támogatás a közös célok érdekében tovább növelhetik rendőri együttműködés hatékonyságát az információbiztonság szem előtt tartásával. A védelmi tevékenységben résztvevő szervezetek feladata, hogy megfelelően fel tudjanak készülni a tagállamokat veszélyeztető bűncselekményekre és hatékonyan fellépjenek a következmények elhárításában. A tagállamoknak olyan problémákat kell leküzdeniük, mint a nyelvi nehézség, eltérő munkamódszerek összehangolása.

Csak így, együttes erőfeszítéssel tudjuk elérni az Európai Unió belső biztonságát, csak így járulhatunk hozzá a mindannyiunk számára fontos békés, szabad és biztonságos térség létrehozásához.³⁷

³⁴ Európai Tanács: Hágai Program; *Az Amsterdami Szerződés legelőremutatóbb rendelkezései a bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódtak, amelyek szándékait az 1999. őszi tamperei európai tanácsi ülés konkretizálta. Ezt követően 2004 novemberében elfogadta az Európai Tanács a Hágai Program nevet viselő dokumentumot, amely öt évre tíz prioritást határoz meg a szabadságon, biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség megerősítése céljából. A Hágai Program a tamperei célok megvalósítását viszi tovább.*

³⁵ Kenedli Tamás: Elemzőközpontú információfeldolgozás a szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni harcban, Doktori (PhD) értekezés, Budapest, 2010, 26.

³⁶ Zsigovits László: Rendvédelmi szervek informatikai fejlesztési lehetőségei az informatika világfejlődési trendje tükrében, Rendvédelem, 2012. 2.szám, 103.p.

³⁷ Jürgen Storbeck: Az Europol és az Európai Unió küszöbön álló bővítésére tett előkészületi intézkedések, Belügyi Szemle, 2004, 5. szám, 57.p.

De iurisprudentia et iure publico

Kovács Judit Nóra PhD hallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Agrárjogi és Környezetvédelmi Jogi Tanszék

Extern migráció és az Európai Unió

I. Bevezető gondolatok

Napjaink aktuális problémája a migráció, ezen belül is a nemzetközi más néven, extern migráció.¹ A migráció témaköre rendkívül összetett és szerteágazó, a gazdaság, a társadalom és a jog területén egyaránt meghatározó szereppel bír. Fogalma több szempontból is differenciálható.

Az extern migráción belül beszélünk kényszermigrációról illetve önkéntes migrációról. Míg a kényszermigráció kiváltó oka háború, politikai, vallási, nemzetiségi alapú üldözés, addig az önkéntes migráció háttérben gazdasági, munkavállalási okok állnak. E kettő azonban élesen nem határolható el egymástól, hiszen például gazdasági kényszerhelyzet gyakran vált ki önkéntes alapú, munkavállalási célú kivándorlást.² Jogi szempontból pedig, nagy jelentősége van annak, hogy legális vagy illegális migrációval állunk szemben.³

Az extern migráció számszerű alakulásával a nemzetközi vándorlási statisztika foglalkozik, ez az országba bevándorlók illetve az országból kivándorlók számát továbbá az itt tartózkodó, menedéket kérő valamint a magyar állampolgárságot kapott külföldiek adatait tartalmazza. Tehát az ország határain túlnyúló vándorlásokat írja le. Ezek az adatok egyértelműen mutatják a migráció egyre nagyobb mértékűvé válását.

A nemzetközi vándorlások fő oka a gazdasági fejlődés folyamatában keresendő. A földrajzi különbségek, az eltérő munkaerő kereslet és kínálat, valamint a bérek közti különbség az elsődleges motiváció. A nemzetközi vándorlás a legtöbb ország népességszámának alakulásában jelentős szerepet játszik. Az országok közötti migráció hosszú idő óta meghatározó folyamat, mivel hatással van a népesség összetételére, a küldő és a befogadó ország gazdasági és társadalmi helyzetére. A befogadó országban munkaerőpótlást jelent, a népesség csökkenés okozta problémák egyik lehetséges megoldását, a küldő országban viszont, népesség csökkenést, munkaerőhiányt eredményez.⁴ Éppen ezért szabályozása kiemelt fontosságú kérdés az Európai Unióban.

Az extern migráció jogi szabályozása három szinten történik: nemzetközi, uniós és nemzeti szinten. Nemzeti szinten az államok meghatározhatják, hogy milyen feltételek teljesülése esetén engedélyezik a külföldiek számára az állam területére történő belépést valamint ott tartózkodást, továbbá milyen körülmények esetén utasítják ki a külföldieket az állam területéről. A nemzetközi migráció arányának növekedése miatt az Uniós és a nemzetközi szabályozás fontossága fokozatosan felértékelődik.

¹ A migráció másik nagy csoportja az ún. intern (belső) migráció, az egy adott országon belüli népességmozgásokat jelenti.

² Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei. http://publikon.hu/application/essay/455_1.pdf (2013.12.21)

³ Mivel az illegális migráció komoly problémát jelent, így visszaszorítása érdekében 2007-ben felállítottak egy uniós szinten működő, azonnal bevethető *katonai szervezetet, a FRONTEX európai határőrizeti ügynökséget*. Ennek gyors-beavatkozású egységeit Görögország kérésére vetették be - eddig először - 2010-ben.

⁴ Nemzetközi vándorlás az Európai Unió országában. In Statisztikai Tükör, IV. évf. 63. szám (2010. május 26.) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel310032.pdf> (2013.11. 25.)

De iurisprudentia et iure publico

II. Az uniós bevándorlási politika jogszabályi hátterének áttekintése

Az Európai Unió közös migrációs politikát 1999 óta folytat. Ebben meghatározó szerepe volt az Amszterdami Szerződésnek,⁵ amely a menekültügyi és bevándorlási politikát átemelte az EU első pillérébe, így a közösségi intézmények hatáskörébe utalta. Célkitűzése volt „a szabadság, a biztonság és a jog térségének” kialakítása, amely az első és a harmadik pillér összehangolt működésén alapul.⁶ Az ennek kapcsán kialakuló ún. irányított migrációs politika (managed migration) foglalkozik a kiváltó okokkal, valamint a beilleszkedés és a visszatérés kérdésével. Hangsúlyozza, hogy a migránsok sikeres beilleszkedése a társadalmi kohézió elősegítése mellett a gazdaság hatékonyságát is elősegíti.

Az illegális migráció visszaszorításához és a legális migránsok beilleszkedéséhez a közös bevándorlási alapelvek kidolgozása további jogi alapot biztosított.

A tíz közös alapelv egyrészt, az Európai Tanács 1999. évi tamperei sarkalatos pontjaira épül. Ebben meghatározásra került a közös menekültügyi és bevándorlási politika kerete. Foglalkozott továbbá a családegyesítés megkönnyítésével, a diákok és kutatók bevándorlásának elősegítésével.

Másrészt, a 2004. évi Hágai programra épül, amely két részből áll. Első része általános kérdésekkel foglalkozik, második része konkrét intézkedéseket tárgyal. Ez a program a közös vízumpolitikát valamint a közös Európai Menekültügyi Rendszert határozta meg.⁷

A három csoportba sorolható közös alapelvek lefednek gazdasági, biztonságpolitikai, emberi jogi célkitűzéseket és számos szakpolitikai kérdést fognak át. Ezek az alábbiak:

1. Jólét és bevándorlás:
 - Világos szabályok és egyenlő feltételek
 - A szakképzettség és a szükségletek összehangolása
 - A sikeres bevándorlás kulcsa az integráció
2. Szolidaritás és bevándorlás:
 - Átláthatóság, bizalom és együttműködés
 - A rendelkezésre álló eszközök hatékony és koherens felhasználása
 - Partnerség harmadik országokkal
3. Biztonság és bevándorlás:
 - Európa érdekeit szolgáló vízumpolitika
 - Integrált határigazgatás
 - Az illegális bevándorlás elleni küzdelem fokozása és zéró tolerancia az emberkereskedelemmel szemben
 - Fenntartható és hatékony kiutasítási politika

Meg kell említeni, hogy az Európai Bizottság a migrációval kapcsolatos célkitűzéseket a „Szolidaritás és a migrációs áramlások igazgatása” elnevezésű általános jellegű programba foglalta össze. Ennek eredményekén 2007 és 2013 között sor került a Külső Határok Alap, az Európai Visszatérési Alap, és az Európai Integrációs Alap létrehozására, továbbá Európai Menekültügyi Alap továbbfejlesztésére.⁸

⁵ 1997. október 2.-án írták alá.

⁶ Fónai Mihály – Péntes Mariann (szerk.): A migráció integrált társadalmi megközelítései. HUMAN-NET Alapítvány, Nyíregyháza, 2009, 17.o.

⁷ Úton közös európai menekültügyi és bevándorlási politika felé.
<http://www.euvonal.hu/index.php?op=hirek&id=5117> (2013.12.23.)

⁸ Berta Krisztina – Molnár Tamás: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig.

A tagállamok 2008-ban fogadták el az Európai Bevándorlási és Menekültügyi Paktumot. Ennek keretében a legális bevándorlás olyan szabályozását irányozták elő, ami figyelembe veszi a tagállamok helyzetét és igényeit. Hangsúlyozza, hogy a legális bevándorlásnak kétoldalúnak kell lennie, egyfelől a migránsok, másfelől a fogadó állam szándékegyezése szükséges hozzá. A partnerségi mobilitást helyezte előtérbe.⁹

A 2009-es „A polgárokat szolgáló és védő, nyitott és biztonságos Európa” címet viselő Stockholmi Program a szakpolitikák nagyobb kohézióját és fokozottabb tagállami együttműködést hangsúlyozta. Ez a 2010 és 2014 közötti időszakra vonatkozó többéves program már a Lisszaboni Szerződésre¹⁰ épül, amely az Unió pillérrendszerét megszüntette valamint, az Európai Bíróság hatáskörét kiterjesztette a migráció területére is. A migráció szabályozásához kapcsolódó területek szintén a rendes jogalkotási eljárás hatálya alá tartoznak, vagyis a jogi aktusok az Európa Tanács és az Európai Parlament kölcsönös egyetértése esetében kerülhetnek elfogadásra. A Stockholmi Program „a migrációval kapcsolatban érzékelteti azt a kettőséget, amely jellemzi ezt a politikát: a bevándorlásra kényszerítő tényezők számbavételét és az emberi jogok tiszteletben tartását, másrészt az illegális migráció gondjait.”¹¹

Fontos megjegyezni, hogy a migráció szabályozási köre a tagállamok és az Európai Unió megosztott hatáskörébe tartozik. A migrációs kérdéseket a tagállam és az Unió egyaránt rendezheti, szabályozhatja, de az Unió elsőbbséget élvez, ha úgy látja, uniós szinten harmonizálandó kérdés merült fel. A tagállamok joga tehát csupán feltételes. Ahhoz azonban, hogy uniós szintű szabályozást kapjon az adott terület, tagállami konszenzus szükséges.¹²

A migráció témaköre szorosan kapcsolódik az emberi jogok illetve szociális jogok kérdéséhez, így mindenképpen említeni kell a következő egyezményeket:

- ENSZ által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata
- 1950. november 4-én Rómában elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye
- Európa Tanács 1961-ben elfogadott, azóta már többször módosított egyezménye az Európai Szociális Charta
- Európai Unió Alapjogi Chartája, amelyet 2000-ben a nizzai csúcstalálkozón írtak alá

Uniós szinten napjainkig számos irányelv és rendelet született e témában, ezek közül csak az általam legfontosabbnak tartottakat emelem ki.

A tamperei programhoz kapcsolódóan fogadták el a 2003/86/EK irányelvet a harmadik országok állampolgárainak családtagok jogáról, valamint a 2011/51/EU irányelvet a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárainak jogállásáról. A bevándorlók jogállásának rendezése mellett ezek az irányelvek a társadalomba való beilleszkedést is hivatottak támogatni. A Európai Unió az integráció hatékony kezelése érdekében létrehozta a Európai Integrációs Fórumot¹³, valamint az európai integrációs honlapot.¹⁴

<http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az-2013.12.27.>

⁹ Erdei Nikolett –Tuka Ágnes: Az Európai Unió migrációs politikája napjainkban.
http://www.itvagyunk.eu/application/essay/134_1.pdf (2013.12.20.)

¹⁰ „Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról”, 2007. december 13-án írták alá.

¹¹ Erdei Nikolett –Tuka Ágnes: Az Európai Unió migrációs politikája napjainkban.
http://www.itvagyunk.eu/application/essay/134_1.pdf (2013.12.20.), 250.o.

¹² Berta Krisztina – Molnár Tamás: A migráció nemzetközi és európai uniós jogi szabályozása: a laza univerzális keretektől az átfogó, egységes EU-szakpolitikáig.
<http://rendeszet.hu/folyoirat/2012/2/migr%C3%A1ci%C3%B3-nemzetk%C3%B6zi-%C3%A9s-eur%C3%B3pai-uni%C3%B3s-jogi-szab%C3%A1lyoz%C3%A1s-laza-univerz%C3%A1lis-keretekt%C5%91l-az-2013.12.27.>

¹³ Ennek megszervezésében az Európai Bizottság és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság nagy szerepet vállaltak.

A legális migrációt, ezen belül is a kutatók migrációját segítik elő a 2005/71/EK¹⁵ valamint a 2009/50/EK¹⁶ irányelvek. Mindkettő célcsoportja a magasan képzett szakemberek köre. Az utóbbi irányelv vezette be az un. „EU-kékkártyát”. Ez lényegében egy gyorsított eljárást jelöl, amely révén harmadik országbeli munkavállaló kedvezőbb feltételek mellett juthat különleges (komplex) tartózkodási és munkavállalási engedélyhez. Az irányelvet 2011. június 19-ig kellett végrehajtani, a végrehajtásáról szóló első jelentés 2014 nyarán lesz esedékes.¹⁷ Mindkét irányelv a gazdasági és szociális jogok biztosítását szolgálja valamint munkavállalói munka vállalói mobilitást támogat. A 2011/98/EK irányelv az összevont engedélyről szintén az eljárás egyszerűsítését célozza, továbbá meghatározza a legális migránsoknak biztosított közös jogokat.¹⁸

Az illegális migráció felszámolását célozza a 2004/81/EK irányelv az emberkereskedelem áldozatairól és a 2004/82/EK irányelv a fuvarozók felelősségéről. Ez utóbbit támogatja az AENEAS elnevezésű uniós program, amely „a harmadik országok és az EU közötti erősíti azzal a céllal, hogy a harmadik országok migrációs jogalkotását, jogalkalmazását fejlessze, és támogassa a nemzetközi jogi dokumentumokkal, elvárásokkal való harmonizációt.”¹⁹

A határok ellenőrzésének kérdésével több uniós jogforrás is foglalkozik. Többek között a Schengeni határ-ellenőrzési kódexről szóló 296/2008/EK rendelete, a vízuminformációs rendszerről szóló 810/2009/EK rendelet, a VIS-rendelet, továbbá a kishatárforgalomról szóló 1342/2011/EU rendelet. Meg kell említeni a 2008/115/EK irányelvet, a visszatérési irányelv, amely a visszatérésre vonatkozó közös uniós normákat és eljárásokat határozza meg. A 2009/52/EK irányelv az illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárok foglalkoztatására vonatkozó tilalmat megszegő munkáltatókkal szembeni szankciókat és intézkedéseket tartalmazza.

A migráció területén az Unió egyik fontos célkitűzése, hogy az ide kapcsolódó valamennyi szakpolitikát jobban összefogja, egységesebb keretbe foglalja. Ennek megvalósítása érdekében a származási és tranzit országokkal folyamatos párbeszédet folytat, partneri viszonyt ápol. Harmadik országokkal a „mobilitás partnerség” kialakítására törekszik. „E partnerségek nemcsak visszafogadási megállapodásokat, hanem átfogóbb intézkedéseket foglalnak magukban, a fejlesztési támogatástól kezdve az ideiglenes beutazásra jogosító vízumok könnyítéséig, a körkörös migrációt célzó intézkedéseken át az illegális migráció elleni küzdelemig.”²⁰

III. A nemzetközi vándorlási statisztika harmonizálásáról röviden

Az Amszterdami Szerződés óta jelentős lépések születtek a közös bevándorlási politika fejlesztése érdekében. A közös európai irányvonalat két lépcsőben kívánták kialakítani. Első lépés a közös

¹⁴ A honlap elérhetősége:

<http://ec.europa.eu/ewsi/en/> (2014. 01. 12.)

¹⁵ A harmadik országbeli állampolgárokra az Európai Közösség területén folytatott tudományos kutatás céljából való fogadására vonatkozó külön eljárásról. (kutatói irányelv)

¹⁶ A harmadik országbeli állampolgárok magas szintű képzettséget igénylő munkavállalás céljából való belépésének és tartózkodásának feltételeiről. (kék kártya irányelv)

¹⁷ Raffaelli, Rosa: Bevándorláspolitikai.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT\(2013\)051203_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT(2013)051203_HU.pdf) (2013.12.21.)

¹⁸ Az összevont engedélyről szóló irányelvet 2013. december 25-ig kellett végrehajtani, az első végrehajtásról szóló jelentés pedig 2016 decemberében lesz esedékes.

¹⁹ Fónai Mihály – Péntes Mariann (szerk.): A migráció integrált társadalmi megközelítései. HUMAN-NET Alapítvány, Nyíregyháza, 2009. 21.o.

²⁰ Raffaelli, Rosa: Bevándorláspolitikai.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT\(2013\)051203_HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/051203/04A_FT(2013)051203_HU.pdf) (2013.12.21.)

jogszabályi keretek kidolgozása, a másik egy nyitott koordinációs rendszer kialakítása, ami teljesebb körű összehasonlítást tesz lehetővé. Az eredményes politikai döntések meghozatalához tehát a statisztikai tevékenységek – adatgyűjtés, elemzés – fejlesztése elengedhetetlen.

Ennek érdekében az Európai Bizottság 2003-ban egy cselekvési tervet dolgozott ki, amelyben rövid és középtávú célokat fogalmazott meg. Úgy, mint: közös statisztikai módszerek kidolgozása, információcsera fokozása, az adatgyűjtés adattartalmának egységesítése. Mindez a közösségi statisztika általános alapelveire épül, úgy, mint:

- a statisztikai adatok az ENSZ Nemzetközi Vándorlásstatisztikai Ajánlásával összhangban legyenek
- egységes definíciók, fogalomrendszer használata
- a statisztikai információk minőségének és összehasonlíthatóságának javítása
- a vonatkozó törvények és irányelvek fejlesztése
- közösségi szinten harmonizált statisztika

A harmonizáció elősegítésére született meg az Európai Parlament és a Tanács 862/2007/EK rendelete a migrációra és a nemzetközi védelemre vonatkozó közösségi statisztikáról. Mivel a tagállamokban jelentős különbségek vannak a migrációs statisztikák összeállításában, a rendelet célja összehangolni a közigazgatási rendszerek és az adatforrások tekintetében fennálló uniós különbségeket. Az alapelvek megfogalmazása mellett ez a rendelet közös feladatokat is meghatároz. Elsődleges célkitűzése az átláthatóság és az adatvédelem biztosítása. Éves jelentés készítését írja elő a migrációról és a menekültügyről, valamint a jelentések gyors, elektronikus formában történő terjesztését, továbbá rendszeres konzultációk tartását ebben a témában.²¹

Ahhoz, hogy az ENSZ ajánlásában megfogalmazott statisztikai rendszer megvalósuljon, különösen fontos tisztázni, mely adatokat kell nyilvántartásba venni. Ezek alapján szerepeltetni kell, egyrészt a nemzetközi vándorlók személyes adatait,²² a velük kapcsolatos gazdasági és földrajzi jellemzőik adatait, másrészt migráció típusát, annak okát, időtartamát. Ez utóbbihoz kapcsolódóan beszélünk rövid távú vándorlásról, amikor a migráns a szokásos lakóhelyétől legkevesebb 3 hónapra, de legfeljebb 12 hónapra van távol.²³ Továbbá beszélünk hosszú távú vándorlásról, amikor a migráns legalább 12 hónapig van távol szokásos lakóhelyétől olyan módon, hogy a befogadó ország válik szokásos lakóhelyévé.²⁴

Az adatforrások, vagyis ahol az említett adatokat nyilvántartják, három nagy típusba sorolhatóak.

Vannak adminisztratív nyilvántartások, mint például a népesség-nyilvántartás, amely egyedi adatokra épül, alkalmas a migráció elemzésére. Hátránya, hogy csak 10 évente készül, így a rövid távú változások kimutatására nem alkalmas. Az adminisztratív nyilvántartások közigazgatási célt szolgálnak, így statisztikai összesítésekre csak korlátozott mértékben alkalmasak.

Vannak továbbá statisztikai adatfelvételek, ilyenek a határstatisztikai nyilvántartások, amelyek az aktuális népességmozgásokat jól mutatja. Ez azonban csak azoknál az országoknál ad pontos képet, amelyeknek kevés és jól ellenőrzött határátkelői vannak.

Beszélünk egyéb adatforrásokról is. Itt kell megemlíteni a ún. megkérdezéses módszereket, amelyeken belül teljes körű illetve reprezentatív módszert különböztetünk meg.²⁵ Elsősorban kiegészítő szerepet töltenek be a statisztikai elemzések folyamatában, nagy segítséget jelentenek a

²¹ Sárosi Annamária –Tóth Pál Péter: Mérési lehetőségek a nemzetközi vándorlásstatisztikában. In Statisztikai Szemle, 87. évf. 7-8. szám. 712-728.o.

²² neme, életkora, családi állapota, iskolai végzettsége, foglalkozása

²³ Ez alól kivételt képez, ha nyaralási vagy gyógykezelési céllal van távol.

²⁴ Hárs Ágnes: A munkaerő migrációja Magyarországon a kilencvenes és a kétezres években. Bevándorlás és elvándorlás a munkaerő-felmérés adatai alapján. TÁMOP - 2.3.2-09/1, Műhelytanulmányok T/15, Budapest, 2012. október.

²⁵ Sárosi Annamária – Tóth Pál Péter: Mérési lehetőségek a nemzetközi vándorlásstatisztikában. In Statisztikai Szemle, 87. évf. 7-8. szám. 712-728-o.

másik két csoportba tartozó információk elemzésében, a migrációval kapcsolatos demográfiai és gazdasági változások értelmezésében.²⁶

A nemzetközi vándorlási statisztika harmonizálásának részét képezi a különböző adatforrások integrálása is. Így olyan statisztikai rendszer alakítható ki, amellyel elegendő mennyiségű információhoz juthatunk az extern migráció nagyságára és jellemzőire vonatkozóan. A pontos és könnyen hozzáférhető statisztikai rendszer működése támogatja a kormányzati szervek és a civil szervezetek döntéshozó munkáját, illetve közvetve a migránsok beilleszkedését. A migrációs folyamatok feltárásával és megértésével ugyanis csökkenthető a migránsok társadalmi kirekesztettsége.²⁷

IV. Az extern migráció alakulása az Európai Unióban

A migránsok száma 1975-óta a duplájára nőtt, ennek következménye, hogy a világ népességének mintegy 2,9 %-a szülőhazáján kívül él. A nagyméretű népességmozgás hátterében az államok közötti gazdasági és szociálpolitikai különbségek állnak. A harmadik országbeli állampolgárokat a jobb élet lehetősége vonzza az Európai Unióba.

A bevándorlók eloszlása azonban nagyon egyenetlen. Belgium, Hollandia, Luxemburg, Franciaország, Spanyolország és a balti államok esetében a bevándorlók aránya jelentős, 11 és 42 % között van. Görögország, Olaszország és Lengyelország lakossága tekinthető a leghomogénebbnek.²⁸

Ettől el kell különíteni az Unión belüli népességmozgást, amely azonban szintén egyre nagyobb jelentőségű. Ez a jelenség az Európai Unió bővítésével is szorosan összefügg.²⁹ Épp emiatt a nemzetközi vándorlási folyamatokkal kapcsolatos adatokat tartalmazó nyilvántartások szerepe és ezek folyamatos figyelemmel kísérése felértékelődött.

A migráció következményei között szerepel a munkaerő-piaci és demográfiai egyensúly felborulása, a gazdasági különbségek további elmélyülése. A bevándorlások hatása elsősorban a munkaerő piacon csapódik le. A legális és az illegális migránsok sok esetben a hazai munkaerőtől veszik el a megélhetési lehetőséget, mivel a munkaadók előszeretettel alkalmaznak alacsonyabb bérért dolgozó külföldieket. A hazai munkaerő pedig, kénytelen más államokba munkát vállalni, hiszen a saját munkaerő piacáról kiszorul. Ez a tendencia figyelhető meg a harmadik országbeliek Unióba áramlása és - az Unión belül - Kelet Európából Nyugat Európába áramlás esetében. Az Unión belüli nemcsak az áru, a tőke, a szolgáltatás, hanem a személyek szabad áramlása a 2004-es bővítéssel öltött nagyobb méreteket.³⁰

Az Európai Unió egyik nagy problémája a népesség öregedés a nemzetközi migrációval szorosan összefügg. A tagállamok bevándorlási politikája pedig, jelentős mértékben befolyásolja ezt a folyamatot. A vonatkozó statisztikai adatok alapján a tagállamok lakosságának csupán alig a fele tartozik az aktív korúak csoportjába, ugyanakkor a tagállamokban tartózkodó külföldiek 70%-a 20 és 59 év közötti, vagyis aktív munkaerő. Egy másik különbség, a nemek megoszlása, a honos népességre a nők többsége jellemző, míg a külföldiek esetében a férfiak aránya a nagyobb.³¹

²⁶ Lakatos Judit: Az emberi erőforrás regionális jellemzői a statisztika tükrében. In Farkas B.- Lengyel I.(szerk.): Versenyképesség-regionális versenyképesség. SZTE GTK Közleményei, JATE Press, Szeged, 2000. 245-250.p.

²⁷ Csatári Ferenc – Juhász Judit: A PROMONSTAT migrációs metaadatbázis. In Statisztikai Szemle, 86. évf. 7-8. szám. 853-856.o.

²⁸ Németh Eszter (szerk.): Barangolás az Európai Unióban. Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2007.

²⁹ Az Európai Unió tagállamainak száma 2013-ban Horvátország csatlakozásával 28-ra bővült.

³⁰ Ekkor csatlakoztak többek között: Csehország, Észtország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia, Szlovénia.

³¹ Nemzetközi vándorlás az Európai Unió országaiban. In Statisztikai Tükör, IV. évf. 63. szám (2010. május 26.)

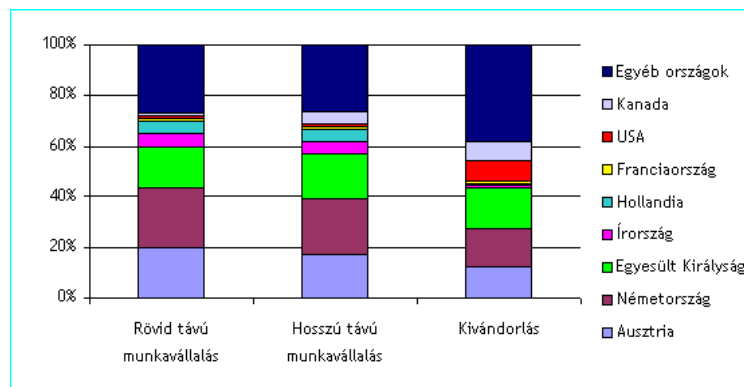
<http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel310032.pdf> (2013.11. 25.)

De iurisprudentia et iure publico

Jól megfigyelhető, hogy míg egyes államok társadalma előregszik, addig más államok területén egyre több az aktív keresőképes korú lakos. A társadalom öregedésének háttere azonban összetett. Egyik oka, hogy a munkahelyek hiánya miatt sokan – közöttük nagyon sok fiatal – kényszerülnek külföldre költözni és ott megélhetést találni. Másik oka, hogy a nehezebb gazdasági körülmények között a gyermekvállalás is visszaszorul. Azokban az országokban ahol jelentős méreteket ölt a kivándorlás és az öregedés folyamata komoly kihívásokkal küzd a szociális ellátó rendszer.

Az elmúlt évek statisztikai adatai alapján megállapítható, hogy a migrációs potenciál, amely alatt a külföldi munkavállalásra valamint a kivándorlásra irányuló szándékot értjük,³² egyértelmű növekedést mutat és célországokra koncentrálódik.

A nagy befogadó országok közül Spanyolországban 2002 és 2007 között megduplázódott az ide érkező külföldiek száma. Itt a népességhez viszonyított arányuk is a legmagasabb a tagállamok között. 2007-ben a világ különböző részeiről érkező migránsok közel harmadát Spanyolország fogadta be.³³ Nagy-Britanniában hasonló a helyzet, 50%-kal nőtt a bevándorlók aránya. Németország illetve Hollandiában, bár kedvelt célországok, de kismértékű csökkenés tapasztalható ezen a területen. Az Unióhoz később csatlakozott államok közül Lettországban, Csehországban, Szlovákiában 2002 és 2007 között 2-3 szorosára nőtt a migránsok száma. A legfrissebb, 2013-as adatok szerint a migrációs potenciál célországai elsősorban Ausztria, Németország és Nagy-Britannia. Rövid- illetve hosszú távú munkavállalás céljából az említett országok a legnépszerűbbek. Erre a külföldi munkaerő-toborzás is nagy hatást gyakorol. Az Egyesült Államok, Kanada, valamint a világ többi országának súlya a kivándorlást tervezők körében tekinthető a legmagasabbnak.



1. ábra.: A migrációs potenciál célországai a tervezett migráció időtávja szerint (%)

Forrás: http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130220_migraciot_tervezok.html (2013.12.11.)

A változások alól hazánk sem kivétel. A magyar lakosság külföldre áramlása 2012-ben érte el a csúcst, a felnőtt lakosság 19%-a tervezett migrációt. Ez az arány 2013-ra kicsit visszaesett, 16%-ra, de ez sem elhanyagolható.³⁴ A rövid- illetve hosszú távú külföldi munkavállalás 2010 óta

³² Ez lényegében egy un. arányszám, amely megmutatja, hogy egy adott populáció mekkora hányada tervezi a migrációt. Meg kell azonban jegyezni, hogy, minden az emberek várható magatartását előre jelezni kívánó mérőszám, a migrációs potenciál is csak durva becslésre alkalmas.

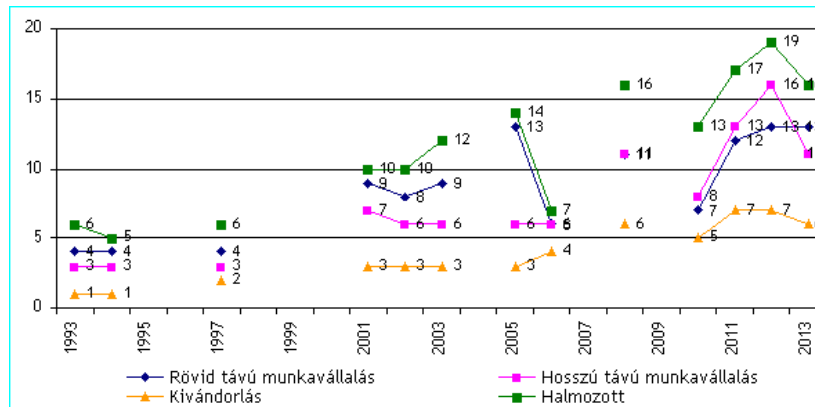
Forrás: Sík Endre: A migrációs potenciál kutatásának alapfogalmai. In Örkény Antal (szerk.): Menni vagy maradni? Kedvezménytörvény és migrációs várakozások. MTA Kisebbségkutató Intézet – Nemzetközi Migrációs és Menekültügyi Kutatóközpont, Budapest, 2003.

³³ Európából 45%, Amerikából 35%, Afrikából 14%. Európán belül a legtöbben Romániából érkeztek (198 ezer).

Forrás: Nemzetközi vándorlás az Európai Unió országaiban. Statisztikai Tükör, IV. évf. 63. szám (2010. május 26.) <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/jel/jel310032.pdf> (2013.11. 25.)

³⁴ Sík Endre: Kicsit csökkent, de továbbra is magas a migrációt tervezők aránya.

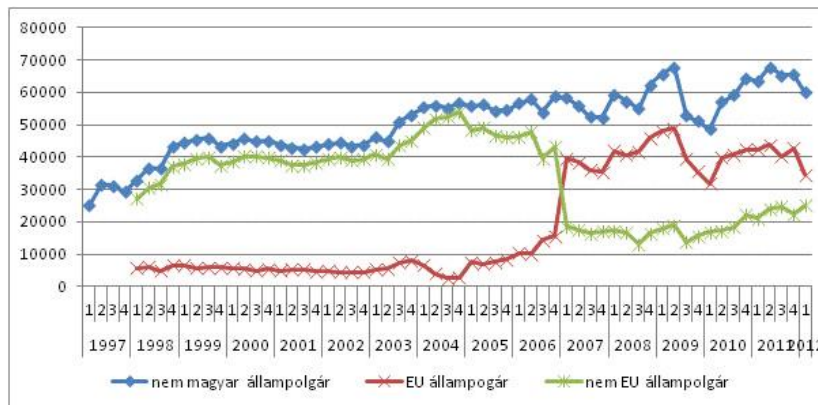
lényegében folyamatosan emelkedik. Az ún. halmozott migrációs potenciál³⁵ az eddig mért legmagasabb értet 2012-ben mutatta.



2. ábra.: A migrációs szándék alakulása a tervezett migráció időtávja szerint, 1993–2013 (%)
 Forrás: TÁRKI Magyar Háztartás Monitor és Omnibusz adatfelvételek, 1993 – 2013 (január)
http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130220_migraciot_tervezok.html (2013.12.11.)

Magyarország kapcsán érdemes megemlíteni azt is, hogy a migrációt tervezők aránya az átlaghoz képest – amely 16% – egyes társadalmi csoportok esetében magasabb. Ezek a csoportok: a férfiak (22%), a középfokú iskolai végzettségűek (30%), a munkanélküliek (35%) és a 18 éven aluli diákok (56%). Ők tehát a migráció elsődleges alanyai.³⁶

Eddig csupán a Magyarországról kifelé irányuló vándorlást említettem, de a hazánkba történő bevándorlást is érdemes áttekíteni. Az 1997 és 2012 közötti időszakra vonatkozó statisztikai adatokat áttekintve megállapítható, hogy az első nagyobb bevándorlási hullám 2004 májusára tehető, ekkor – 2004. május 1-én – csatlakozott hazánk az Európai Unióhoz. A második nagyobb hullám 2007 januárjában volt, ekkor került sor Bulgária és Románia csatlakozására. A hazánkba 2007-ben bevándoroltak nagy része Romániából érkezett.³⁷



3. ábra.: A magyarországi bevándorlás alakulása aszerint, hogy az állampolgárság országa EU vagy nem-EU ország, 1997-2012 Q1

http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130220_migraciot_tervezok.html (2013. 01 04.)

³⁵ Azok aránya, akik legalább az egyik fajta migrációban gondolkodnak.

³⁶ Sík Endre: Kicsit csökkent, de továbbra is magas a migrációt tervezők aránya.

http://www.tarki.hu/hu/news/2013/kitekint/20130220_migraciot_tervezok.html (letöltés ideje: 2013. 01 04.)

³⁷ Hárs Ágnes: A munkaerő migrációja Magyarországon a kilencvenes és a kétezres években. Bevándorlás és elvándorlás a munkaerő-felmérés adatai alapján. TÁMOP - 2.3.2-09/1, Műhelytanulmányok T/15, Budapest, 2012.

De iurisprudencia et iure publico

Forrás: : LFS számítások Állampolgársága (allpol) és A) Állampolgársága: magyar (hctiz)
változók alapján, teljes népességben
/Hárs Ágnes: A munkaerő migrációja Magyarországon a kilencvenes és a kétezres években. Bevándorlás és
elvándorlás a munkaerő-felmérés adatai alapján. Műhelytanulmányok T/15, Budapest, 2012./

A hazai bevándorlás jellemzőjeként elmondható, hogy európai viszonylatban nézve kevesebb a bevándorló, ők pedig, elsősorban a környező országokból - Románia, Ukrajna – érkeznek. A bevándorlók többsége magyar nemzetiségű, nincsenek nagy bevándorló közösségeink.

V. Összefoglaló

„A nemzetközi vándorlás, mint spontán és természetes folyamat – az egyéni motivációkkal összhangban – szoros összefüggésben van a befogadó és a kibocsátó országok társadalmi-politikai helyzetével, gazdaságának állapotával, népességének lelki kondíciójával, a létfenntartáshoz szükséges javak szűkösségével vagy bőségével, valamint az adott társadalom tagjainak általános elégedettségével vagy elégedetlenségével.”³⁸

Az Európai Unió bevándorlással kapcsolatos szabályozása legális és illegális migrációra vonatkozó jogszabályok halmaza. A kettő azonban szorosan összekapcsolódik egymással, mivel a legális migráció szabályozásának eredményessége az illegális migráció háttérbe szorításának hatékonyságától függ.³⁹

Az uniós szabályozás jellegzetessége a közösségi szintű szabályozás, amely a tagállamok együttműködésén, szuverenitásuk önkéntes korlátozásán nyugszik. Az uniós migrációkezelés egy „komplex, tudatos tevékenységi-intézményi-szabályozási-kapcsolati rendszer, amely a nemzetközi migrációhoz kötődő biztonsági dilemma tolerálhatóságát célozza meg. Azaz, hogy milyen mértékben korlátozható a szabadság a biztonság érdekében.”⁴⁰

Mint láthatjuk, az extern migráció számos okra vezethető vissza, hatásai is sokrétűek lehetnek. A kiváltó tényezők – többek között a gazdasági helyzet és a társadalmi viszonyok - folyamatos alakulása a migráció folyamatára rendszeres hatást gyakorol, így az uniós szakpolitikák folyamatos továbbfejlesztése nélkülözhetetlen feladat a jövőben is.

A migrációval kapcsolatos problémák megoldásában a nemzetközi szervezetek is nagy szerepet vállalnak és fognak a jövőben. A Nemzetközi Migrációs Szervezet (International Organization for Migration – IOM) a szervezett, biztonsági követelményeknek megfelelő vándorlás megvalósulását szolgálja. Az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) elsősorban a menekültek nemzetközi védelmével foglalkozik, az egyik legjelentősebb humanitárius szervezet is egyben. Kifejezetten a migráns munkavállalókat érintő kérdésekkel foglalkozik az ENSZ szakosított szerve a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO). Az 1993 óta létező Nemzetközi Migrációs Politikát Fejlesztő Központ (International Centre for Migration Policy Development – ICMPD) az államok bevándorlási politikájának folyamatos fejlesztését célozza, nem utolsósorban a migránsok integrációjának kérdésével is foglalkozik.⁴¹

³⁸ Tóth Pál Péter: Népeségmozgások Magyarországon a XIX. és XX. században. In. Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001, 21.o.

³⁹ Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter: Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok, HVG ORAC, Budapest, 2008.

⁴⁰ Görbe Attiláné Zán Krisztina: A magyarországi migráció helyzete, kezelésének feltételei és lehetőségei. Doktori értekezés. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Kossuth Lajos Hadtudományi Kar, Budapest 2010. 15.o.

⁴¹ Karoliny Eszter – Mohay Ágoston: A nemzetközi migráció jogi keretei.
http://publikon.hu/application/essay/455_1.pdf (2013.12.21)

De iurisprudentia et iure publico

Kálmán János egyetemi tanársegéd,
Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék

Larisa Dragomir: European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension

A recenzióm tárgyát Larisa Dragomir 2010-ben, párhuzamosan Angliában, az Egyesült Államokban és Kanadában megjelent monográfiája képezi, ami a „*European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension*” címet viseli. A könyv Magyarországon kereskedelmi forgalomban nem kapható, fordítása nem készült és tudomásom szerint nincs egyik könyvtárban sem elérhető példánya. Recenzióm tárgyául ennek ellenére azért választottam ezt a monográfiát, mivel a magyar jogi szakirodalomban, tudományos igényességgel kevesen foglalkoznak a prudenciális szabályozás és felügyelet elméleti és gyakorlati kérdéseivel, pedig ennek a területnek a jogi szempontból történő elemzésére komoly szükség mutatkozik. Nem csak a jogi szabályrendszert kell és lehet (köz)gazdasági szempontból vizsgálni, de a (köz)gazdasági szabályrendszert is szükséges jogi szempontú vizsgálatnak alávetni. Ennek a feladatnak tett a szerző a legkövetkezetesebben eleget, és készített egy minden szempontból tartalmas és hasznos monográfiát, amely a magyar tudományos élet érdeklődésére is számot tarthat.

Dragomir az európai bankjog és a felügyeleti kérdések szakértője, dolgozott a *European Savings Banks Group*-nál, az Európai Központi Banknál, illetve jelenleg az Európai Bizottság belső piacokért és szolgáltatásokért felelős biztosa mellett. Munkatapasztalata komoly segítségére volt a prudenciális szabályozás és felügyelet jogi problémáinak vizsgálata során.

A szerző PhD. fokozatát a *European University Institute*-ben szerezte 2006-ban, hasonló című disszertációjával (*European Prudential Banking Regulation and Supervision*). Jelen monográfia a disszertáció továbbfejlesztett és a 2007-es gazdasági világválságra adott európai válaszokkal kiegészített változata. Szükség is volt a doktori értekezésének a „felülvizsgálatára” és továbbfejlesztésére, mivel a pénzügyi szervezetek felügyeletének hatóköre az egyedi intézményi kockázatok vizsgálatáról kiszélesedett a rendszerkockázatok elemzésére és értékelésére. A jelenleg is tartó válság mutatott rá a rendszerkockázatra, vagyis a pénzügyi rendszernek, mint egésznek a destabilizációját okozó kockázatok jelentőségére.

Dragomir monográfiája végigköveti a pénzügyi szervezetek – szűkebben véve, a bankok – tevékenységére vonatkozó normatív, és e szervezetek (tevékenységek) felügyeletére vonatkozó intézményi szabályok fejlődését az Európai Unióban. Ez a terület hatalmas joganyagot foglal magában, így a szerző jó érzékkel lehatárolja az elemzést a prudenciális szabályok, vagyis az *ex ante* szabályok területére. Az *ex ante*, vagyis prudenciális szabályok magukban foglalják mindazokat a preventív szabályokat, amelyek az egyedi pénzügyi szervezetek (mikroprudenciális pillér), valamint a pénzügyi közvetítőrendszer, mint egész (makroprudenciális pillér) biztonságos és veszélytelen működését hivatottak elősegíteni. A szerző vizsgálata éppen ezért nem terjed ki az ún. *ex post* szabályokra (válságmenedzsment, szanálás, végső hitelezés, biztonsági hálózatok stb.), amelyek a már bekövetkezett egyensúlytalanságok helyreállítását szolgálják. Az *ex post* szabályok vizsgálatának mellőzését indokolja az a tény is, hogy a monográfia alapvetően az Unió szabályozás elemzésével foglalkozik, az *ex post* szabályok pedig a könyv írásakor európai szinten

De iurisprudencia et iure publico

még gyerekcipőben sem jártak. A monográfia megjelenése óta ezen a területen komoly változások indultak meg – gondoljunk a Bankunió részeként megvalósítandó szanalási és betétbiztosítási rendszerek koncepciójára! –, így lehetséges, hogy a doktori disszertáció felülvizsgálatát ismét meg kell tenni.

Figyelmünket fordítsuk azonban a monográfia szerkezete és tartalma felé. A szerző választott témáját négy, egymással logikusan összefüggő fejezetben tárgyalja. Az első fejezet (*European banking at the beginning of the third millenium*), egyfajta általános, bevezető résznek tekinthető. Ebben a fejezetben Dragomir tisztázza az alapvető fogalmakat, ismerteti a bankszektor strukturális fejlődését, rögzíti, hogy miért szükséges szabályozni a banktevékenységeket és rendszerezi a bankszabályozás felépítményét.

A magyar jogi szakirodalom szempontjából ez utóbbit, a bankszabályozás tipológiáját mindenképpen kiemelésre tartom érdemesnek.¹ A szerző két szempont alapján kategorizálja a bankokra vonatkozó szabályozást: a szabályozás tárgya és a szabályozás hatása szerint. A szabályozás tárgya szerint megkülönbözteti: 1.) az üzletviteli szabályokat (*conduct of business*), amely magánban foglalja a fogyasztóvédelmi szabályokat is; 2.) a prudenciális szabályokat (*prudential regulations*), amelyek a pénzügyi intézmények, illetve a pénzügyi rendszer biztonságos és veszélytelen működését hivatottak biztosítani; valamint 3.) a védelmi szabályokat (*protective regulations*), amelyek a válságkezelési és beavatkozási szabályokat foglalja magában. Megjegyzi azonban, hogy az egyes eszközök egyszerre akár több kategóriába is besorolhatók, így a felosztásnak inkább csak rendszerező, magyarázó funkciót tulajdoníthatunk. A szabályozás hatása szerint Dragomir megkülönbözteti: 1.) az előíró szabályokat (*prescriptive regulation*), amely alapvetően jellemző a bank-, és azon belül is a prudenciális szabályozásra. Ebben az esetben a jogalkotó pontosan meghatározza, hogy a szabályozott szervezetnek mit kell csinálnia és azt hogyan kell csinálnia. 2.) A szerződéses szabályozás (*contract regulation*) a rugalmatlan előíró szabályozás kiegészítésére alakult ki. A szerződés a szabályozó és a szabályozott szervezet között kötött és kölcsönösen rögzítik benne a kötelezettségeiket. 3.) Végül a harmadik csoport az ösztönzés alapú szabályok köre (*incentive-based regulation*), amely a külső és a belső (bankokon belüli) szabályozás között próbálja megtalálni az egyensúlyt. Az ösztönzés alapú szabályozás keretében bevonják a piaci szereplőket a szabályozásba és maguk alakítják ki analitikus módszereiket és szabályzataikat, amelyekért felelősek lesznek.²

A második és a harmadik fejezet a monográfia legfontosabb és legterjedelmesebb része. A második fejezetben (*The normative analysis of prudential issues*) Dragomir a prudenciális szabályok alapos és szisztematikus vizsgálatát végzi el normatív szempontból. Végigköveti az európai prudenciális normák fejlődését a Római Szerződéstől egészen máig, méghozzá úgy, hogy hangsúlyozza a prudenciális normák nemzetközi, többszintű meghatározottságát. A fejezet végén pedig áttekinti a két nagy vezérlő elvet (1. harmonizáció elve; 2. székhelyország felügyeleti elve), amely az európai prudenciális normák fejlődését meghatározta. Rendszertani szempontból talán szerencsésebb lett volna, ha ezt az alfejezetet a szerző az első fejezet végére helyezi, mivel ez a két elv mind a normatív szabályozást, mind a normatív szabályok megalkotásának és felügyeletének intézményi vonatkozásait meghatározza.

A harmadik fejezetben (*Institutional aspects of prudential regulation and supervision*) a szerző a normatív szabályozás ismertetésére építve és ahhoz szervesen kapcsolódóan, az európai

¹ Ennek oka, hogy a magyar jogi szakirodalomban a bankszabályozás rendszerezésével csak elvétve lehet találkozni. Ezért mindenképpen kiemelendő Simon István munkája, aki a pénzügyi piacok szabályozását alapvetően két részre osztja (a szabályozás módszere alapján): 1.) a strukturális szabályozásra, amely határok felállítását jelenti az egyes piaci területek között (határokon érte a földrajzi határokat, illetve az egyes piaci tevékenységek közötti határokat is); valamint 2.) a prudenciális szabályozásra. Ld. Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007.

² Erre a módszerre épülnek alapvetően a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság Bazel II. néven ismert tőkemegfelelési szabályai.

integráció hajnalától kezdve, végigköveti a szabályok megalkotásának és felügyeletének intézményrendszerében bekövetkezett változásokat. Legnagyobb érdeme ennek a fejezetnek, hogy nem csak a szervezeti változások bemutatására és végigkövetésére tesz kísérletet a szerző, hanem a fejlődési folyamatok vizsgálatából következően, kísérletet tesz a jövőbeli változások irányainak előrejelzésére. Ennek keretében négy lehetséges forgatókönyvet vázol fel a fejezet végén. Az elsőt decentralizáció alapú forgatókönyvnek nevezi. Ez alapján az európai pénzügyi felügyeleti rendszerben nem történne komoly változás és a felügyeleti feladat- és hatáskörök tagállami szinten maradnának. A második forgatókönyv – centralizáció alapú – alapján létrehoznának egy európai felügyeleti hatóságot, amely felügyeleti feladat- és hatásköröket kapna. A hatáskörök attól függenének, hogy milyen feladatot (koordináció, mediáció, engedélyezés, válságkezelés, szanálás stb.) kellene ellátnia ennek a szervezetnek. A harmadik forgatókönyv a centralizáció alapú modell speciális változata, amelyben nem egy új felügyeleti szervet hoznának létre, hanem az Európai Központi Bankot ruháznák fel felügyeleti feladatokkal. Végül a negyedik alternatíva, az Európai Unióról szóló szerződés megerősített együttműködésre vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazása. A szerző nem foglal határozottan állást, hogy melyik modellt találja a legjobbnak, viszont tárgyilagosan számba veszi az egyes megoldások előnyeit és hátrányait. A monográfia megírásakor még nem lehetett előre látni, de ma már megállapítható, hogy a harmadik modell, vagyis az EKB felügyeleti feladatokkal való felruházásának irányába haladnak az európai folyamatok.

A negyedik fejezetben (*The European dimension of supervisory liability*) pedig a pénzügyi piacok szabályozásában és felügyeletében bekövetkezett változásoknak, mintegy keretet adva, a felügyeletnek felelősségének európai dimenziójával foglalkozik a szerző. Kiemeli, hogy a híres 2004-es *Peter Paul* esetben az Európai Bíróság azt állapította meg „nem ellentétes a (...) irányelvekkel az olyan nemzeti jogszabály, amely szerint a nemzeti bankfelügyeleti hatóság kizárólag közérdekből teljesíti feladatait, ami a nemzeti jog szerint kizárja azt, hogy a magánszemélyek kártérítési igényt érvényesíthessenek olyan károkért, amelyeket e hatóságok elégtelen felügyelete okozott.” Ezzel pedig az Európai Bíróság (időlegesen) rövidre zárta a tudományos diskurzust, ami élénken foglalkozott a felügyeleti hatóságok felelősségével. Dragomir azonban azt sugallja, hogy az európai bankszabályozás és bankfelügyelet fejlődése és természetének változása miatt ma már nem lehet kizárni a felügyeletnek felelősségét a felügyeleti hibák miatt, ami pedig természetesen a kártérítés kérdéseit ismételten – főleg a gazdasági világválság tükrében – felvetik és felélesztik a tudományos vitákat.

Dragomir egész munkája azt tükrözi, hogy a gazdasági kérdések jogi szempontú vizsgálata is elengedhetetlen. A két tudományterület művelőinek pedig kölcsönösen együtt kell működniük. Aki szeretne jobban elmélyülni a pénzügyi piacok szabályainak megalkotási folyamataiban és ezek érvényesítésében a felügyeleti feladatok végrehajtásán keresztül, annak bátran ajánlom, hogy először Larisa Dragomir *European Prudential Banking Regulation and Supervision – The legal dimension* című munkáját vegye a kezébe.

³ C-222/02. sz. ügy A Bíróság (teljes ülés) 2004. október 12-i ítélete. Peter Paul, Cornelia Sonnen-Lütte és Christel Mörkens kontra Németországi Szövetségi Köztársaság.