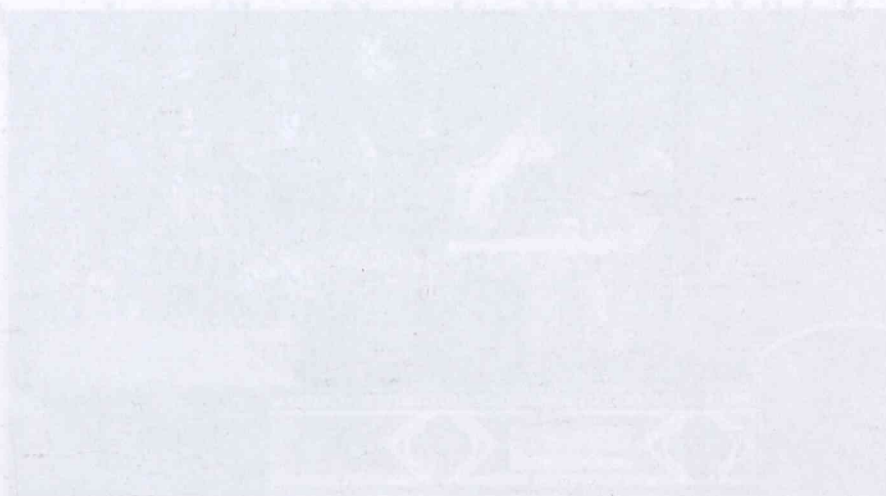


7 140.163

A modern állam 21. századi közjogi kihívásai
Az állami funkciók változásai az európai integrációban





Ambrogio Lorenzetti: A jó kormányzás allegóriája

Forrás: Web Galery of Art

Készült a Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Karán

X 260.163

A modern állam 21. századi közjogi kihívásai

Az állami funkciók változásai az európai integrációban

Az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának
emelését célzó kutatói programja keretében
2017. április 7-én megrendezett
kutatási workshop szerkesztett tanulmányai

Szerkesztette:

Fejes Zsuzsanna – Soós Edit – Varga-Jakó Mira Anna

Iurisperitus Kiadó
Szeged, 2017

SZTE Klebelsberg Könyvtár



J001212079

Lectiones Iuridicae

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér
egyetemi tanár



© *Bogádi Brigitta, 2017*

© *Fejes Zsuzsanna, 2017*

© *Molnár Erzsébet, 2017*

© *Patyi Zsófia, 2017*

© *Sebők Gina, 2017*

© *Soós Edit, 2017*

© *Sziebig Orsolya Johanna, 2017*

© *Varga-Jakó Mira Anna, 2017*

X 260163

Műszaki szerkesztő:

Kovács Ildikó

Felelős kiadó:

Balogh Elemér dékán, a Pólay Elemér Alapítvány kuratóriumának elnöke

Készült az Innovariant Kft.-ben

Felelős vezető: Drágán György

ISSN 2062-5588

ISBN 978-615-5411-53-3

TARTALOM

<i>Fejes Zsuzsanna</i>	
Előszó	7
<i>Soós Edit</i>	
A közigazgatási stratégiaalkotás megújítása és a Jó Állam	10
<i>Bogádi Brigitta</i>	
Kisebbségvédelem az Európai Unióban	30
<i>Molnár Erzsébet</i>	
Az európai integráció adta kihívások a nemzeti anyagi büntetőjogban, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme tükrében.	36
<i>Patyi Zsófia</i>	
Jogászképzés kihívásai a 21. században. Bevezetés egy empirikus kutatásba a jövő államalkotóiról, az eljövendő jogásznemzetről.	44
<i>Sebők Gina</i>	
The State of Religious Law and the Public Law in the 21 st Century	53
<i>Sziebig Orsolya Johanna</i>	
A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásának szintjei az Európai Unió tagállamaiban	62
<i>Varga-Jakó Mira Anna</i>	
A Frankofónia Nemzetközi Szervezetének felépítése és funkciói	68

ELŐSZÓ

E kötet alapja „A modern állam 21. századi közjogi kihívásai – az állami funkciók átalakulása” című kutatás, amely 2016 ősze és 2017 tavasza között az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó kutatási programjának támogatásával valósult meg a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán. A projekt keretében a Kar PhD hallgatóinak részvételével készült el ez a tanulmánykötet, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart.

A téma kiemelt aktualitását adja, hogy az utóbbi évtizedekben az állam- és jogtudomány, valamint a politikatudomány érdeklődésének középpontjába került az állam. Az elmúlt évtizedekben felerősödött globalizációs és integrációs folyamatok nemcsak a gazdasági és társadalmi folyamatokat változtatták meg, hanem jelentősen átalakították az állam helyét és szerepét, valamint közjogi funkcióit is a nemzeti és a nemzetközi rendben egyaránt.

Az európai integrációhoz kapcsolódó szakirodalomban az államközpontú elméletekkel szemben már több évtizede elterjedt az európaizáció koncepciója, mellyel érzékelhetővé válik az államok módosuló szerepe: a kölcsönös függőség részint a globalizált világ többi szereplőjétől, részint a szubnacionális és nem kormányzati szervektől. Az európaizációs folyamatokhoz kapcsolódóan új módszerek és analitikus keretek körvonalazódtak, valamint az állam közjogi funkcióinak megközelítéséhez kapcsolódó új nézetek kerültek kidolgozásra a nemzetközi szakirodalomban.

A 20. században az államokról már nem beszélhetünk csak önmagukban, hiszen azokat el kell helyeznünk az európai integrációs és globalizációs világrendben. Az európai integrációs folyamatok, az egyre erősödő globalizáció és az elmúlt évek gazdasági és pénzügyi válsága bebizonyította, hogy a nemzetállam és joga egyre kevésbé alkalmas az új szabályozási szükségletek kielégítésére – tehát van egy globalizációs nyomás/elvárás, miközben fokozódik az igény az európaizáció és a globalizáció által életre hívott új kapcsolatok, és az ezekből adódó konfliktusok intézményesítésére.

Mindemellett az európai állam- és politikaelméletben jelentős paradigmaváltást hozott a „government” és a „governance” fogalmi megkülönböztetése, melynek következtében a figyelem a hatalom legitimációs szempontjaira irányul, amelynek leírásához és megértéséhez szintén új módszereket és analitikus kereteket kellett kidolgozni.

A kutatás során áttekintettük az e téren jelentkező problémák megoldásának elméleti modelljeit, megvizsgáltuk, hogy ténylegesen melyek a közmenedzsment-reformok legfőbb elméletei, irányai és gyakorlati megvalósulásai. Az állam és a kormányzás fogalmi és elvi keretei napjainkra már letisztultak olyan mértékben, hogy a közpolitikai fejlesztések számára útmutatóul szolgáljanak, azonban hiányzik egy átfogó, a szervezetfejlesztés számára is irányadó keretrendszer, amely összeköti az állam és kormányzás elvi követelményeit a napjainkban zajló, meghatározó közjogi és közpolitikai folyamatokkal.

Az államelméleti szakirodalomban világossá vált a jóléti állam válsága és erőforrásainak kimerülése a világ fejlett államaiban. Alapvető ellentmondás keletkezett egyfelől a polgároknak az államszervezettel szembeni növekvő elvárásai és igényei vonatkozásában – mind a jogalkotás, mind a végrehajtás terén (és ezen belül a közigazgatás irányában) –, másfelől pedig az állam rendelkezésére álló erőforrások korlátozottsága között. A hagyo-

mányos módon a wéberianus alapokra építkező állam – és annak részeként a közigazgatás – nehézségekbe ütközött a közfeladatok megfelelő színvonalú ellátása teljesítésében. A fentebb említett problémák, így az angolszász országokban elterjedt új közmenedzsment irányzatok válsága életre hívta a neoweberi állam koncepcióját, amely először a skandináv államokban kezdett elterjedni és megvalósulni.

A kutatás során elméleti áttekintést adtunk a hagyományos állami funkciókról és a 20–21. század kiterjedtebb állami funkcióinak változásairól. Vizsgálataink a magyar a kormányzati politikát is érintették, amelynek eredményeit Soós Edit: A közigazgatási stratégiaalkotás megújítása és a Jó Állam (2010–2017) című vitaindító tanulmánya tartalmazza. Vizsgálta, hogy milyen szervezetalakító kihívások jelentek meg Magyarországon a múltban lezajlott társadalmi, gazdasági folyamatok eredményeképpen, ezek miként hatottak az állami működésre. Az átlátható és hatékony államszervezet megteremtésének kihívása a kormányzat szervezeti és működési formáinak, illetve az ezekhez kapcsolódó intézményeknek a reformja a magyar állam újjászervezését eredményezte.

A tanulmány szélesebb áttekintést nyújt arról, hogy milyen új feladatokat, új problémákat kell kezelnie, megoldania a jelenleg létező államoknak. Ezek a feladatok a modern és demokratikus államnak a gazdasági szerepéhez, és a társadalom működésének – mint a közös társadalmi célok és feladatok megvalósítója, szervezője, a többségi akarat érvényesítője – komplex biztonsági érdekeihez kapcsolódnak.

2017. április 7-én kutatási workshopot rendeztünk – a kutatási programmal azonos címmel, amelynek keretében a SZTE ÁJTK Doktori Iskola Európa-politika kurzusának hallgatói tartottak előadást arról, hogy saját kutatási területükön hogyan látják a nemzetállami funkciók átalakulását és változásait, milyen kihívások érik az államot egy adott jogág, vagy ágazati szakpolitika területén a 21. században az európai integráció hatására. Választ kerestünk arra a kérdésre, hogy az egyes előadók saját kutatási szakterületükön hogyan látják a hatáskörök megosztásának kérdését a nemzeti (tagállami), a szupranacionális (EU), és a szubnacionális (helyi és területi) szintek között. Továbbá, hogy az Európai Unióban megfigyelhető közjogi reformfolyamatok hogyan illeszkednek a tagállami szinten végbemenő változásokhoz, az állam és a kormányzás nemzeti sajátosságai mennyiben határozzák meg az egyes jogági, vagy szakpolitikai fejlesztések irányait.

Ezúton szeretnénk megköszönni a lehetőséget, hogy a kutatás eredményei és a workshop előadásai publikálásra kerülhettek az Igazságügyi Minisztérium Jogászképzés színvonalának emelését célzó kutatási programja által nyújtott támogatás keretében. Köszönetünket fejezzük ki az SZTE ÁJTK Pólay Elemér Alapítványának, amely lehetőséget biztosított a kötet megjelenésére az általa gondozott *Lectiones Iuridicae* sorozatban.

Szeged, 2017. június 20.

Fejes Zsuzsanna
kutatásvezető
egyetemi docens
SZTE ÁJTK Nemzetközi
és Regionális Tanulmányok
Intézet

VITAINDÍTÓ TANULMÁNY



Dr. Soós Edit és Dr. Fejes Zsuzsanna egyetemi docensek

A KÖZIGAZGATÁSI STRATÉGIAALKOTÁS MEGÚJÍTÁSA ÉS A JÓ ÁLLAM (2010–2017)

Soós Edit

habilitált egyetemi docens

*Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Politológiai Tanszék*

I. Bevezető

Magyarország Kormánya 2010-ben célul tűzte a magyar közigazgatás, a magyar állam újjászervezését, valamint az átlátható és hatékony államszervezet megteremtését. A tanulmány azt vizsgálja, hogy melyek voltak az államigazgatást érintő legfontosabb szervezeti átalakulások, a közpolitikai reformprogramokban megjelenő, a központi államigazgatás működését és belső eljárásait érintő legfontosabb változások.

Az államreform a központi és a területi egységek közjogi, politikai, szervezeti munkamegosztásában, a szintek egymásba illeszthetősége vonatkozásában radikális változást eredményezett. A változások középpontjában a területi hatalommegosztás újragondolása áll. Annak eldöntése, hogy az ország méreteihez, hagyományaihoz és az európai mintákhoz képest hány területi irányítási szintre van szükség Magyarországon, milyen funkciókat kell telepíteni az egyes területi szintekre, milyen közjogi státuszt kell a funkciók mellé felépíteni, valamint az egyes területi egységeket milyen székhellyel és milyen földrajzi határokkal kell kialakítani.

A tanulmány célja a közigazgatási folyamatok közpolitikai szemléletű megközelítése, a politikai rendszer sajátosságaihoz szorosan kötődő közpolitikai programok alkotásának és megvalósításának politikai folyamatként történő értelmezése.

II. A magyar állam újjászervezése: a Jó Állam megvalósítása

A 2010. évi országgyűlési képviselő-választás a Fidesz–KDNP pártszövetség győzelmét eredményezte. A választási győzelmet forradalomként (fülkeforradalom) értékelő jobboldali koalíció kétharmados többséget szerzett a parlamentben. A 2010-ben hivatalba lépő második Orbán-kormány „már az első két év alatt végrehajtotta a politikai rendszert és az alkotmányos berendezkedést alapjaiban átalakító intézkedések sorozatát.”¹

¹ Kovács Éva – HAJNAL György: *A magyar központi államigazgatás változásai a rendszerváltástól 2015-ig.* In: Jakab András – Gajdoschek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. 550.

A kormányzás mint politikai tevékenység elsősorban politikai vezetés kérdése, amelynek középpontjában elsősorban a hatalom problémája áll, míg a hatalomgyakorlás elsősorban az állam mibenlétének a kérdésével áll kapcsolatban.²

A Jó Állam közpolitikai program megvalósításának, az átfogó államreform bevezetésének legfőbb oka, hogy „a közigazgatási rendszer, amely az 1989–1990-es demokratikus átmenet során jött létre, 2010-ben már nem tudott mindenben megfelelni a kor kívánalmainak sem belső, sem külső szempontból.”³

2010-ben a kormányzati szerkezetben bekövetkezett változásokra legerőteljesebben két folyamat volt befolyással: Magyarország csatlakozása az Európai Unióhoz (2004), valamint a kormányzó koalíció, a Fidesz–KDNP kormányzati filozófiája. Ennek következtében az állam szerepének, feladatainak, cél- és eszközrendszerének újragondolása a neoweberi állam és az európai integráció feltételrendszerében történt.

Az európai integráció folyamatának fejlődési iránya előtérbe helyezi annak a kérdésnek a megválaszolását, hogy miként értelmezhető a közigazgatás az európai egységesülési folyamatban, különösen szervezeti-intézményi szinten, valamint a közigazgatás tevékenysége, működése nézőpontjából. A mélyülő európai integráció magával hozza a tagállamok kormányzati rendszereinek intézményi harmonizációját, különösen funkcionális és értékkorientációs szempontból. Mindezek együttes hatásának eredményeként kialakulóban van a megbízhatóság, nyitottság, átláthatóság, elszámoltathatóság, hatékonyság, eredményesség közös értékeinek és elveinek nyugvó Európai Közigazgatási Tér, amely az adminisztratív kultúrák és modellek közeledését eredményezi a nemzeti közigazgatási struktúrák szintjén.⁴

A demokratikus politikai rendszerekben az állam célja a társadalom egésze érdekeinek védelme, azaz a közjó szolgálata. Az állami feladatok folytonosan változnak, és minden állam maga dönti azt el, hogy milyen mélyen avatkozik be a társadalmi viszonyokba, milyen feladatokat vállal magára. Az állami feladatok növekedése elsősorban nem a törvényhozásra és nem a bíráskodásra, hanem a végrehajtó hatalomra, vagyis a társadalom közhatalmi igazgatását megvalósító államhatalmi szervekre (a közigazgatásra) rója a legnagyobb terhet.⁵

Amennyiben az állam már képtelen ellátni a vállalt feladatait, akkor meg kell változtatni az államfelfogás modelljét. A neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó, az állami szerepvállalást mérséklő reformkísérleteket követően az államtársadalmi közjó folyamatos keresése az állami kormányzati döntésekben a második Orbán-kormány (2010–2014) hatalomra kerülését követően az állam szerepének újragondolását, a neoweberi állam paradigmájának kialakítását eredményezte Magyarországon.⁶

² G. FODOR Gábor – KITTA Gergely: Kommunikációs paradigma, avagy a kormányzás uralkodó beszédmódja. *Politikatudományi Szemle* 1. szám (2009) 98.

³ NAVRACSICS Tibor: A közigazgatás korszerűsítésének programja. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás* 2. szám (2013) 52.

⁴ KÁRPÁTI Orsolya: Az Európai Közigazgatási Tér kialakulása I. rész. *Sectio Juridica et Politica Miskolc* Tomus XXIX. 1. szám (2011) 238.

⁵ TORMA András: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti hátteréhez és főbb irányzataihoz. *Sectio Juridica et Politica Miskolc* Tomus XXVIII. (2010) 317.

⁶ Az ún. neoliberális államfelfogáshoz és az abból eredeztethető új közmenedzsmenthez (New Public Management) kapcsolódó, az állami szerepvállalást mérséklő reformkísérleteket a dereguláció, a privatizáció, valamint a kiszervezés, a piaci szektor szabályozási megoldásainak a közszférába való „bevitele” jellemez.

A neoweberi államfelfogás középpontjában az állam szerepének megerősítése áll. Az állam, és nem a piac képes biztosítani azokat a feltételeket, amelyek révén a jó és észszerű élet mindenki számára megélhetővé válik.⁷ Az állam nemcsak a jó kormányzás feltételeinek megteremtésében vállal szerepet, de a jó kormányzás feladatait is magára kell, hogy vállalja.

Erős, intelligens és aktív államra van szükség, amelyben a kormányzati cselekvés az alkotmányosságon és a jogrenden alapul.⁸ A jogszerűség és a normativitás erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár–állam viszonyban.

A neoweberi állam innovatív, képes kezelni a felmerülő új problémákat. Feladata a gazdasági és szociális erőforrások kezelése, a jólét, a méltányosság és az együttműködés biztosítása. Az olyan közösségi szolgáltatások, mint az oktatás, az egészségügy, a kultúra vagy a szociális ellátás erőteljes állami szerepvállalással szervezhetők meg.

A közjó fogalma egyrészt magában foglalja azt, hogy az állam jogszerű és méltányos egyensúlyt teremt a számtalan érdek és igény között, e célból igényérvényesítést tesz lehetővé, és védelmet nyújt. Másrészt az állam egyetlen önérdéke, hogy megteremtse a hatékony joguralmat, ennek részeként az intézményi működést, az egyéni és a közösségi jogok tiszteletben tartását és számon kérhetőségét.⁹ Az alkotmányosság, a jogszerűség és a normativitás erősítése, a közjog – amelynek a közigazgatási jog is része – továbbra is fő eszköz marad a jogállam funkcionálásában és az állampolgár–állam viszonyban.

A neoweberi állammodell a nemzeti kormányzati szintnek jelentős szerepet szán a közjó megteremtésében, ugyanakkor a képviselői demokrácia különböző szintjeinek – központi, regionális, lokális – megerősítése, a végrehajtó hatalom egységének hangsúlyozása,¹⁰ az államközpontú kormányzás modern közjogias és közhatalmi szemlélete a helyi közügyek és a közhatalom gyakorlására is jelentősen kihat, befolyással volt a megújuló önkormányzati rendszer szabályozására.

A folyamat kezdetét A Nemzeti Együttműködés Programjának elfogadása jelentette 2010-ben. Az állami szerepvállalás megerősítését szorgalmazó, a neoweberi államkonceptióra épülő Nemzeti Együttműködés Rendszere programjában megfogalmazódó új államfelfogás értelmében „vissza kell állítanunk az állam lerombolt tekintélyét, ennek érdekében meg kell teremtenünk a törvényesen és átláthatóan működő, a közszolgáltatásokat maradéktalanul biztosító állam működési feltételeit.”

Az államfelfogás megváltozása következtében a neoweberi modell keretei között sor került a közigazgatás reformjára, amelyet az államnak szabályozással kellett megoldania. A 2011. április 25-én elfogadott Alaptörvény radikális változásokat hozott az állami berendezkedésben. A Jó Állam közpolitikai program megvalósítását megelőzően a jogalkotási

⁷ FEJES Zsuzsanna: *A Jó állam elméleti megközelítésben*. In: Papp Tekla (szerk.): *A jó állam aspektusai, perspektívái*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2012. 28.

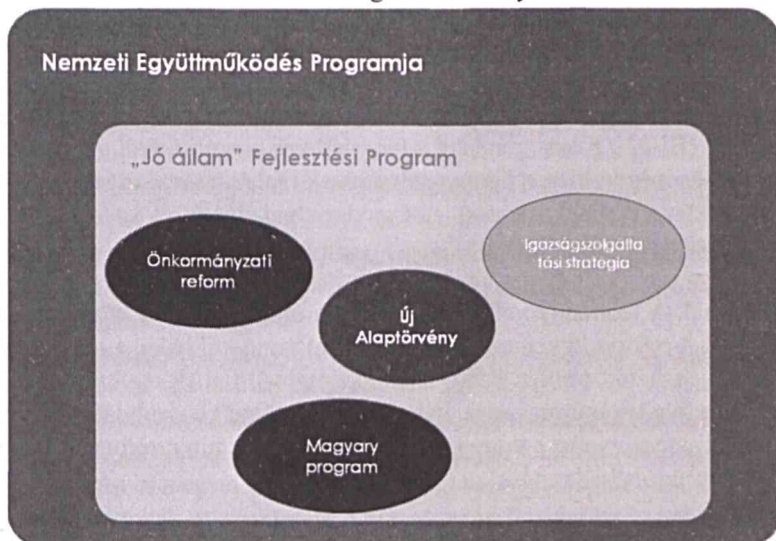
⁸ G. FODOR Gábor – STUMPF István: A „jó kormányzás” két értelme. Avagy a demokratikus kormányzás programja és feltételei. *Nemzeti érdek* 3. szám (2007) 84.

⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. (MP 11.0) A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2011. június 10. MP 11.0. 5.

¹⁰ STUMPF István: *Szakmai alapú közigazgatás – a neoweberiámus állam*. In: Halm Tamás – Vadász János (szerk.): *A modern állam feladatai*. Magyar Közgazdasági Társaság és a Gazdasági és Szociális Tanács konferenciájának előadásai. Gazdasági és Szociális Tanács, Budapest, 2009. 97.

program keretében 2010 júniusától kivételesen nagyszámú és jelentős jogalkotás,¹¹ intézkedés történt, amelyek előfeltételei voltak a közpolitikai programok (A Nemzeti Együttműködés Programja, Jó Állam Fejlesztési Program, Magyar Program) megalapozott stratégia mentén történő végrehajtásának.

1. ábra: A stratégiaalkotás folyamata



Forrás: MP11.0, 6.

Magyarország államberendezkedése parlamentáris kormányforma, amelyben a végrehajtó hatalom Országgyűlés előtti felelőssége érvényesül. A Kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv meghatározó szerepet játszik az Országgyűlés munkájának alakításában.

A magyar alkotmányos rendben a miniszterelnöknek széles közjogi mozgástere van a kormányzati politika általános irányvonalának és a legfontosabb stratégiai döntéseknek a meghozatalában, a kormány minisztériumi szerkezetének meghatározásában.

A politika prezidencializálódása jelenségét a miniszterelnök és a kormány szintjén a politikai folyamatok erőteljesebb centralizációja és koordinációja mellett a kormányfő jogkörének bővülése jellemzi.¹² A második Orbán-kormány alkotmányos szinten is megerősítette a miniszterelnök kormányon belüli irányító szerepét azzal, hogy kimondta, a miniszterelnök határozza meg a kormány általános politikáját.¹³

A kormányzás elsősorban politikai vezetés kérdése, de vannak intézmények, normák, jogszabályok, azaz létezik a politikai vezetés intézményes környezete: a végrehajtó hatalom különböző intézményei és azok között kialakult alkotmányos hatáskörmegoszlás és

¹¹ A 2010-es kormányváltást követő első évben 215 jogszabály került elfogadásra.

¹² Prezidencializálódás, azaz a hatalom centralizálása, a kormányzat szerepének kiterjesztése, a kormányfő dominanciája.

¹³ Magyarország Alaptörvénye. *Magyar Közlöny*, 43. szám, 2011. április 25. 18. cikk (1) bekezdés.

tényleges kapcsolatrendszer.¹⁴ A Kormánynak ügydöntő szerepe van az állami feladatok kijelölésében, valamint az állami tevékenység irányának és tartalmának meghatározásában, a közszolgáltatások és a közintézmények menedzselésében. A törvényelőkészítő és törvény-kezdeményező kormányzati aktivitás befolyásolja a parlament által megtárgyalandó témaköröket.¹⁵ Közjogi értelemben tehát a Kormány a végrehajtó hatalom csúcaként az államvezetés legfőbb letéteményese, széles mozgásterrel rendelkezik az őt megválasztó Országgyűléssel és bírói hatalmi ággal szemben.¹⁶

Az egymásra épülő közpolitikai programok (A Nemzeti Együttműködés Programja, Jó Állam Fejlesztési Program, Magyar Program) megvalósítása érdekében kialakításra került az egységes stratégiai tervezési és monitoring rendszer, amelynek keretében elkészült a 38/2012. (III.12.) Korm. rendelet a tervrendszer megújításáról. A stratégiai tervdokumentumok egységes, hierarchikus rendszerének kialakításával rögzítésre kerültek a stratégiai tervdokumentumokkal kapcsolatos módszertani elvárások, valamint a stratégiák készítésének és elfogadásának menete.

A stratégiai megtervezettséget mutatja, hogy a Jó Állam megvalósítása „felülről lefelé” irányuló folyamat. A Kormány valamennyi szinten újjászervezte a közigazgatás intézményrendszerét. A reform következetesen a központ szintjétől halad a helyi szintek felé (központi államigazgatás, területi szint, alsó középszint). Ennek legfontosabb eszközét az összevonás, a feladatok újraosztása, valamint a pénzügyi konszolidáció jelentette. Az átalakítások legfontosabb elve a szervezeti integráció (csúcsminisztériumok, kormányhivatali és járási struktúra kialakítása).

III. A területi közigazgatás szervezeti integrációja. A Magyar Zoltán közigazgatás-fejlesztési program

A kormánystruktúra átalakítása során a közigazgatás szervezeti megújításának legfontosabb részét képezi a területi közigazgatás teljes szervezeti megújítása. A közigazgatás-fejlesztés irányait, a magyar közigazgatás középtávú működési kereteit meghatározó stratégia és kijelölt cselekvések sora a Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0, KIM, 2011. június 10.) az állam központi és területi szintű intézményi struktúrájának egyszerűsítését és racionalizálását megfogalmazó stratégiai dokumentum.

A kormányfő a végrehajtó hatalom fejeként személyében testesíti meg a kormányzati politikát, meghatározó befolyást gyakorol a közigazgatás működésére. Az Alaptörvény a közigazgatás részének tekinti az államigazgatást, amelynek legfőbb szerve az Alaptörvény 15. cikk (2) bekezdése szerint a kormány. „A Kormány a közigazgatás legfőbb szerve, törvényben meghatározottak szerint államigazgatási szerveket hozhat létre.”

¹⁴ G. FODOR – KITTA, 2009. 99.

¹⁵ A Kormány mint testületi típusú államigazgatási szerv hatalommegosztásban elfoglalt, szerepét számos jogszabály, így többek között A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény; A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény; Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet szabályozza.

¹⁶ STUMPF István: A kormány alkotmányos jogállása. *Új Magyar közigazgatás* 2. szám (2015) 8.

Az államigazgatás szervezetrendszerének egyszerűsítésére és egységesítésére a Kormány 2010 májusában létrehozta az ún. csúcsminisztériumi rendszert. A különböző tárcák összevonásával a korábban 13 minisztérium helyett 8 integrált szuperminisztérium jött létre.¹⁷

A Jó Állam kialakítása érdekében a kormányzat célja a közigazgatás rendszerének átalakítása, a széttagolt területi közigazgatási szervezetrendszer egységesítése.¹⁸ A közigazgatás 2011. évi helyzetértékelése során azonosított megoldásra váró problémák között a túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok, a hatásköri zavar a közigazgatás szervezetrendszerén belül, a közigazgatási ügyintézés alacsony színvonala, a teljesítménykényszer hiánya, a közigazgatás jogalkotói képessége mögött az elmaradó tervezési képesség szerepel kiemelt helyen.

A Magyar Program legfontosabb stratégiai célja az állami működés hatékonyságának, a közszolgáltatások színvonalának emelése: a hatékony nemzeti közigazgatás megteremtése. A közigazgatási szervezetrendszer, a közigazgatási feladatellátás, a közigazgatás eljárásrendje, az ügyfélkapcsolatok javítása, valamint a személyzeti rendszer átalakítására irányuló stratégiai program célja egy hatékony, költségtakarékos és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény alapján 2011. január 1-jén megkezdték működésüket a megyei (fővárosi) kormányhivatalok mint a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei.¹⁹ A fővárosi és megyei kormányhivatalokat kormány megbízottak vezetik, feladatuk az, hogy összehangolják és elősegítik a kormányzati feladatok területi végrehajtását.

A fővárosi és megyei kormányhivatalok 2011. január 1-jével történő felállításával megvalósult a területi államigazgatás szervezeti integrációjának első szakasza.

A közigazgatás eljárásainak, munkafolyamatainak átalakítását érintő törekvések alapvetően kétirányúak voltak.

1. A kormányzati szándékok egy része a közigazgatási szervezetrendszeren belüli eljárások, munkafolyamatok észszerűsítését, egyszerűsítését célozta.

Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy az ügyfelekre mekkora terheket rónak azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. Problémaként jelentkezett az ügyfelek tájékozódásának nehézsége, az eljárás idő- és költségigénye, vagyis az adminisztratív terhek.

2. A másik irány a közigazgatás és az ügyfelek közötti eljárások egyszerűsítésére vonatkozó törekvések voltak a közigazgatás személyi állományának fejlesztésével.

A közigazgatási ügyintézés megítélése folyamatosan romlott 2006 és 2009 között. A túlburjánzó állami szervezetrendszer és a tisztázatlan felelősségi viszonyok átláthatatlan szövevénye nemcsak a rossz hatékonyság, hanem egyben a korrupció egyik fő oka.

¹⁷ Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Külügyminisztérium, Nemzetgazdasági Minisztérium, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium, Vidékfejlesztési Minisztérium.

¹⁸ A széttagoltság felszámolását jelzi, hogy 2006-ban még 40-féle, 2009 végén 27-féle, 2011 elején pedig a kormányhivatalok mellett 11-féle államigazgatási szerv működött.

¹⁹ A fővárosi és megyei kormányhivatalok létrehozásának előkészítésekor 2010. szeptember 1-jére megyei közigazgatási hivatalok kialakítására került sor, a regionális közigazgatási hivatalok megszűntek.

A Magyar Program önfejlesztő és önkorrekciós jellege ugyanakkor lehetővé tette, hogy a kormányzati politika értékelje a programban meghirdetett célok időközi megvalósulását. A Magyar Zoltán Program (MP 12.0, KIM, 2012. augusztus 31.) számba vette a 2011. év jelentősebb kormányzati átalakulásait és azok közigazgatási értelmezését, és újabb fejlesztési célokat fogalmazott meg. A 2011-es helyzetértékelés során azonosított gyengeségek egyben az MP 11.0 végrehajtásának a kritikáját is jelentették. Ezek többek között a nem elég gyors eljárások, a hatékonysági visszacsatolás hiánya, a fejlett eszközök lassú bevezethetősége, a túlterhelés miatti határidőcsúszások, a feladat- és létszámalapú tervezés nem általános, lassú a fejlesztési források lehívása, túl gyors, ezért sokszor formális az érdekegyeztetés, lassan feltöltődő közszolgálati életpálya, valamint a hiányos mérési és statisztikai rendszer.

A Magyar Program 2012. évi változata (MP12.0) a közigazgatási szervezetrendszert, a közigazgatási feladatellátást, a közigazgatás eljárásrendjét és a közigazgatási személyzeti rendszert emeli ki mint megújításra szoruló területeket, amelyek egyben eszközt képeznek a stratégiai és politikai célkitűzések megvalósítása felé.

A közigazgatási szervezetrendszer. A területi államigazgatás reformja két szakaszban: a fővárosi/megyei kormányhivatalok és a járási hivatalok kialakítása.

A közigazgatási feladatellátás. A feladatrendszer reformja jelenti a Magyar Egyszerűsítési Programot, másrészt az állami és az önkormányzati feladatok elhatárolását.

A közigazgatás eljárásrendje. Az eljárások terén a legfőbb célkitűzés az eljárások gyorsítása, ezzel összefüggésben pedig a kormányablakok kialakítása és hálózattá fejlesztése.²⁰

A közigazgatási személyzeti rendszer. A személyzet megújítása, azon belül is főként az életpálya modell és a teljesítményértékelési rendszer bevezetése.

Az MP12.0 tartalma számos már megkezdett fejlesztési irányt (pl. az integrált ügyfélszolgálati rendszer, a kormányablak, a kormányhivatali integráció, a járási rendszer kiépítése stb.) tartalmazott, míg mások (pl. új közszolgálati életpálya, új eljárási szabályozás stb.) irányai az elfogadásakor még kidolgozás alatt álltak.

IV. A kormányablakok hálózata

A területi államigazgatás reformját érintően kiemelt eredmény a közigazgatási eljárás egyszerűsítése és az egyablakos ügyintézés bevezetése: a kormányablakok hálózata. A kormányablakok a fővárosi és megyei kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodái.

Az állam és az állampolgárok viszonyát döntően befolyásolja, hogy az ügyfelekre mekkora terheket rónak azok a közigazgatási eljárások, amelyekkel találkoznak. A hazai gyakorlatban az állammal való érintkezést és kapcsolattartást megnehezítette, hogy szinte az összes hivatal saját eljárásokkal, űrlapokkal, szokásokkal és arculattal rendelkezett. Ez növelte az ügyfelek tájékozódásának nehézségét, az eljárás idő- és költségigényét, vagyis az adminisztratív terheket. Az elektronikus ügyintézés lehetőségét az állam alig teremtette meg a saját szolgáltatásaiban.

²⁰ A 252/2013. (VII. 4.) Korm. rendelet a kormányablakok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról elősegíti a nemzetközi tendenciáknak megfelelő elektronikus ügyintézés alkalmazását – így a papír alapú iratforgalmat jelentős mértékben felváltja az elektronikus irattovábbítás.

A Magyar Program célja az ügyfelek igényeit és érdekeit figyelembe vevő, ügyfélközpontú, magas színvonalú ügyfélszolgálati rendszer kialakítása. Az eljárások egyszerűsítése, az ügyfélterhek csökkentése és egységesen magas színvonalú, mindenki által hozzáférhető szolgáltatások kialakítása. A szolgáltatások színvonalának emelése érdekében többszoros (személyes-, elektronikus- és telefonos) kormányzati ügyfélszolgálati rendszer került bevezetésre, amely az ügyfelek számára lehetőséget teremt ügyeik egyablakos (egy helyszínen történő) elintézésére kulturált tárgyi környezetben, magas felkészültségű ügyfélszolgálati munkatársak segítségével.²¹

1. táblázat: A kormányablakok száma Magyarország megyéiben

megye/főváros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bács-Kiskun	1	1	1	2	15	15	15
Baranya	1	1	1	3	12	13	13
Békés	1	1	1	1	11	13	13
Borsod-Abaúj-Zemplén	1	1	1	2	18	19	19
Budapest (főváros)	4	4	5	12	22	31	28
Csongrád	2	2	2	4	11	11	11
Fejér	2	2	2	3	11	11	11
Győr-Moson-Sopron	2	2	2	3	9	9	9
Hajdú-Bihar	1	1	1	5	15	17	17
Heves	1	1	1	2	8	7	8
Jász-Nagykun-Szolnok	1	1	1	3	10	13	13
Komárom-Esztergom	1	1	1	2	8	8	8
Nógrád	1	1	1	2	4	6	6
Pest	3	3	3	6	14	21	22
Somogy	1	1	1	2	9	9	10
Szabolcs-Szatmár-Bereg	1	1	1	4	20	21	21
Tolna	1	1	1	3	6	8	8
Vas	1	1	1	3	12	12	12
Veszprém	1	1	1	4	13	13	13
Zala	2	2	2	5	7	7	7
Összesen	29	29	30	71	235	264	264

Forrás: Miniszterelnökség

2011. január 3-án az ország 29 pontján ügyfélszolgálati irodák – kormányablakok nyíltak. A kormányablakok országos hálózata a Jó Állam céljainak megfelelően került kialakításra annak érdekében, hogy az állampolgárok a lakóhelyükhöz legközelebb munkaidőn kívül is el tudják intézni hivatalos ügyeiket (posta, Tesco, vasútállomás stb.). 2017-

²¹ MP 11.0. 41.

ben a kormányablakok száma elérte a 264-et. A kormányablakok feladat- és hatásköre is folyamatosan bővül. 2017-ben az ügyfélszolgálati irodák már 1 540 ügykörben intéznek, kezdeményeznek, illetve nyújtanak tájékoztatást az eljárás menetéről.²²

A kormányablakok egyenlő hozzáférést biztosítanak a korszerű egyablakos ügyintézéshez. Az ügyfélforgalom folyamatosan bővült. Míg 2011-ben 233 315 fő kereste fel a kormányablakokat, 2017 első negyedében már 2 875 945 állampolgár fordult a kormányablakok ügyfélszolgálatához.

2. táblázat: Az ügyfélforgalom alakulása a kormányablakokban

megye/főváros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
Bács-Kiskun	3 256	3 222	4 407	84 374	353 022	758 448	190 467
Baranya	14 296	14 188	13 062	96 219	189 745	470 219	115 343
Békés	8 538	7 339	5 781	69 381	204 249	369 280	96 861
Borsod-Abaúj-Zemplén	10 955	20 706	19 272	54 510	163 155	562 267	145 281
Budapest (főváros)	40 264	58 258	51 527	264 897	672 523	1953256	576 968
Csongrád	12 747	13 950	15 463	88 783	259 988	686 736	171 162
Fejér	13 609	19 683	25 459	114 069	209 533	430 932	109 225
Győr-Moson-Sopron	11 099	11 583	20 759	78 818	226 451	465 272	123 260
Hajdú-Bihar	13 269	15 804	18 484	144 826	265 118	682 076	179 035
Heves	3 474	3 262	2 976	14 866	122 779	289 318	74 379
Jász-Nagykun-Szolnok	10 036	21 014	19 932	58 752	138 271	371 228	96 298
Komárom-Esztergom	7 326	8 577	7 649	60 493	187 047	331 519	86 204
Nógrád	5 329	6 965	7 240	54 756	130 992	223 688	60 764
Pest	17 627	28 944	34 502	178 053	336 649	885 812	258 145
Somogy	4 231	3 599	2 908	20 841	121 193	256 888	62 791
Szabolcs-Szatmár-Bereg	21 125	16 105	16 431	111 625	284 744	819 218	197 047
Tolna	6 343	7 335	6 784	93 834	187 913	324 881	81 766
Vas	4 204	3 435	5 026	36 145	160 263	287 225	75 610
Veszprém	8 269	9 884	9 112	78 249	209 743	416 928	102 642
Zala	17 318	22 431	27 322	118 187	164 213	286 767	72 697
Összesen	233 315	296 284	314 096	1 821 678	4 587 591	10 871 958	2 875 945

Forrás: Miniszterelnökség

*2017 első három hónap

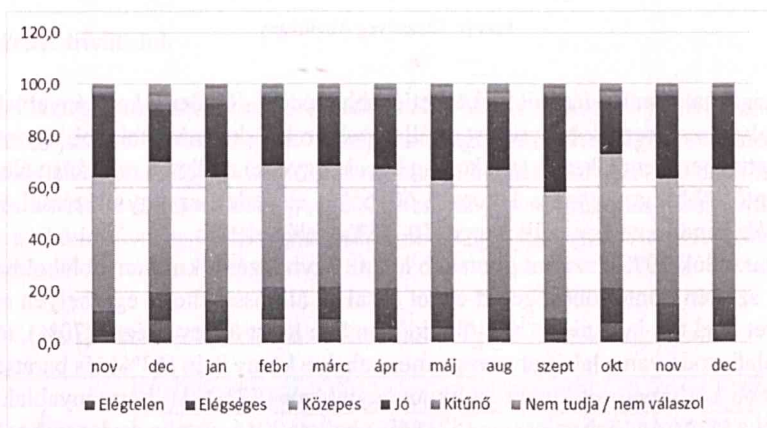
²² A kormányablakokban intézhető ügykörök felsorolását a kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet mellékletei tartalmazzák. (Személyi igazolvány, útlevél, jármű nyilvántartása, valamint a vezetői engedéllyel, lakcímgigazolvánnyal és családtámogatással kapcsolatos feladatok.)

V. A közigazgatás-fejlesztési közpolitikai program értékelése

A közpolitikai programok az állampolgárok életére ható kormányzati tevékenységek összessége. A közpolitikai kezdeményezések és reformok végrehajtásának nyomon követése, illetve a rendszeres felmérések kritikus pontját jelentik a reformok megvalósulásának. A Magyar Program eredményessége teljesítményértékelések és visszacsatolási mechanizmusok felállítását igényelte. A közösségi részvétel, az ügyfelek véleménye elengedhetetlen nemcsak a közszolgáltatások hatékonyságának növelése érdekében, hanem a kormányba vetett bizalom miatt is.

A magasabb szintű intézményi bizalom és legitimitás növeli a kormányzattal vagy az állammal való állampolgári együttműködés esélyét, és ez hatással lehet a politikai intézmények működésének eredményességére és hatékonyságára. A magasabb általános bizalom szint javítja a különböző kormányzati politikákkal és programokkal való együttműködés esélyét is, vagyis a bizalom hozzájárul az eredményesebb intézményi működéshez és a közpolitikák hatékonyabb végrehajtásához.

2. ábra: A kormány közigazgatás-politikájának lakossági megítélése

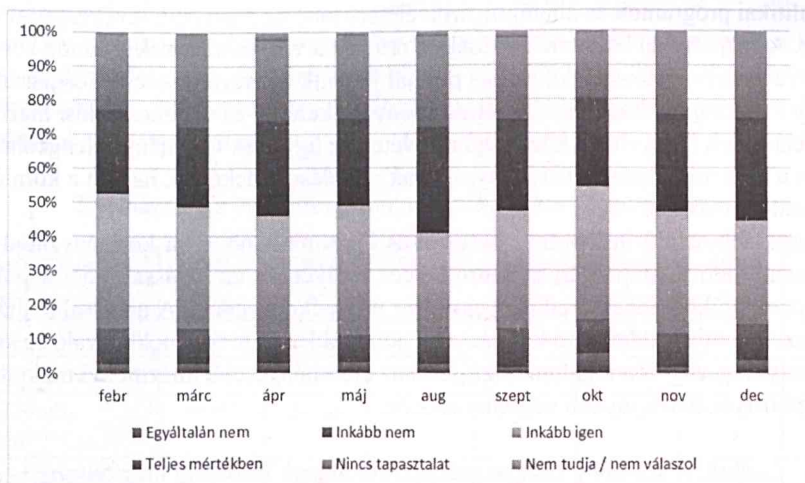


Forrás: Századvég Alapítvány

A Kormány közigazgatás-politikájának lakossági megítélése rendszeres vizsgálat alatt áll. Az elmúlt egy év adatait tartalmazó idősor alapján megállapítható, hogy a közigazgatás működését a felnőtt magyar lakosság a többi területhez képest jobbnak ítéli. A lakosság 25–35%-a kiválónak vagy jónak, közel fele (47–57%) közepesnek, 10–20%-a pedig elégségesnek vagy elégtelennek ítéli a közigazgatás-politikát.

A 252/2013. (VII. 4.) Korm. rendelet a kormányablakok működésével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról elősegíti a nemzetközi tendenciáknak megfelelő elektronikus ügyintézés alkalmazását a papír alapú iratforgalom helyett. Az elektronikus ügyintézés további fejlesztésének igénye kiemelkedően magas, amit a lakosság 90%-a tart fontosnak.

3. ábra: Mennyire elégedett Ön összességében a kormányablakok ügyintézésével?



Forrás: Századvég Alapítvány

A közigazgatás működéséről legközvetlenebb módon, döntően a kormányablakok ügyintézése alapján szereznek benyomást az állampolgárok. A kormányablakok ügyintézéséről tapasztalattal nem rendelkezők (a lakosság közel negyede) mellett a releváns véleménnyel bírók döntő többsége (a teljes lakosság 60–65%) elégedett az ügyintézással, amivel a válaszadók mindössze egy szűk rétege, 10–15%-a elégedetlen.

A válaszadók 70%-a szerint gyorsabb lett az ügyintézés a kormányablakokban. A válaszadók szintén döntő többsége ért egyet azzal az állítással, hogy egy helyen egyszerre több ügyet is el tud intézni (73%), több időpontban lehet ügyet intézni (70%), több ügyfélszolgálati iroda van a lakóhelye vagy munkahelye környékén (63%), és barátságosabb, kulturáltabb körülmények között zajlik az ügyintézés (72%). Új kormányablakok megnyitásáról a lakosság több mint fele (52–64%) hallott 2016. április és december között.

A Magyar Program szerint „az állam attól tekinthető jónak, hogy az egyének, közösségek és vállalkozások igényeit a közjó érdekében és keretei között, a legmegfelelőbb módon alkalmazza.”²³ A Kormány a lakossági ügyfelekre háruló adminisztratív terhek csökkentése érdekében 2011-ben Egyszerűsítési Programot fogadott el.²⁴ Ugyanakkor a neoweberi állam paradigmája szerint egyértelmű kapcsolat van a hatékonyan működő közigazgatás és a gazdasági fejlődés között. A stabil és hatékony közigazgatás elősegíti az állami gazdaságpolitika hosszú távú tervezését, ezáltal bátorítja a beruházásokat, ezért szükséges a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentése.

- Az állami rezsicsökkentés keretében 2017. március 1-jétől 20 hatósági eljárás díja került megszüntetésre, amelyből 15 magánszemélyek, 5 vállalkozások terheit csökkenti.

²³ MP 11.0. 5.

²⁴ 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról.

- A vállalkozásokat érintően várhatóan kb. 26 585 eljárás válik díjmentessé, amely több mint 1,2 milliárd forint megtakarítást jelenthet majd a vállalkozóknak.
- A magánszemélyeket érintően várhatóan kb. 150 272 eljárás válik díjmentessé, amely közel 385 millió forint megtakarítást jelenthet majd az állampolgároknak.

Két év alatt, az állami rezsicsökkentés megvalósulásával a vállalkozásoknál több mint 3,6 milliárd Ft (pl. cégbejegyzés és közzétételi költségterítés, környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági eljárások stb.), a magánszemélyeknél (értékesítési cím bejelentése, anyakönyvi kivonat kiállításának illetéke, talajvízkút létesítésének engedélyezése stb.) több mint 10,3 milliárd Ft megtakarítás jelentkezik.

A vállalkozások véleménye alapján a jogszabályi kötelezettségekből fakadó adminisztratív terhek 2010-től fokozatosan csökkennek. Ugyanakkor ez a fejlődés nem volt elegendő mértékű ahhoz, hogy a nemzetközi versenyben az ország stabil pozíciója megmaradjon. A gazdasági versenyképességünk megőrzése érdekében ezért továbbra is folytatni kell a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentését, az eljárások egyszerűsítését és a feladatellátás hatékonyságának növelését.

VI. A járási hivatalok

A területi államigazgatás szervezeti integrációjának második szakasza a járási államigazgatás kialakítása. A járások kialakítása a közigazgatás átfogó, a közjót szolgáló átalakításának, a Jó Állam kialakításának egyik eleme. A járási hivatalok az állam szervezetének legalacsonyabb szintű területi és szervezeti egységei. A Nemzeti Együttműködés Kormányának célja a járások kialakításával egy költségtakarékosabb és ügyfélközpontú területi közigazgatás megteremtése.²⁵

3. táblázat: A kormányhivatalokban dolgozó tisztviselők száma

Év	megyei		járási	
	hivatalok	tisztviselők	hivatalok	tisztviselők
2013	20	15032	198	16950
2014	20	14809	198	16739
2015	20	16926	197	16829
2016	20	16652	197	17083

Forrás: Miniszterelnökség

A korábban az önkormányzatok által ellátott államigazgatási ügyek egy részét a járási hivatalok vették át. Az államigazgatási feladatok a települési jegyzők – kivételesen a polgármester, illetve a polgármesteri hivatal ügyintézője – hatásköréből átkerülő államigazgatási

²⁵ 2012. évi XCIII. törvény a járások kialakításáról több mint 80 db törvényi szinten szabályozott államigazgatási feladatot határozott meg a járások számára.

ügyek. 2010-ben az összes államigazgatási ügyben hozott hatósági döntés több mint 46,6%-a (10 millió jegyzői hatósági döntés) a járási hivatalokhoz átkerülő feladatkörökben született. A közel 3 200 település jegyzői államigazgatási feladatai egy részének a járási hivatali rendszerbe integrálása befejezi a teljes államigazgatási koncentrációt, ami kétségtelenül rendkívüli lehetőségeket jelent az erős állam cselekvését megvalósító államigazgatásnak.

A 2012. évi XCIII. törvény a járásokról a járási hivatal kettős jogállású szervezetként határozza meg. A járási hivatal egyrészt a megyei kormányhivatal kirendeltsége, a kormányhivatallal egységes költségvetési szervet képez. Másrészt önálló, általános hatáskörű, elsőfokú hatóság. A járási hivatal tehát belső szervezeti egység, amely szervi önállósággal nem rendelkezik, viszont sui generis hatáskör gyakorló.²⁶ A járási hivatal két szervezeti részre különül: törzshivatal (pl. okmányirodai feladatok, szociális igazgatási feladatok, kommunális igazgatással kapcsolatos feladatok, földügyi igazgatással, állatvédelemmel, állattartással kapcsolatos feladatok) és az ágazati szakigazgatási szervek (járási gyámhivatal, egészségügyi és élelmiszer ellenőrző hivatal, földhivatal, munkaügyi kirendeltség, népegészségügyi intézet, építésügyi és örökségvédelmi hivatal).²⁷

A polgárhivatali államigazgatás megteremtésének tesz eleget, hogy a járási hivatalok feladataikat az illetékességükbe tartozó települések tekintetében elláthatják a járási hivatal kirendeltségén (1 479) vagy települési ügysegéddel (639).²⁸ A túlzottan tagolt, elaprózott önkormányzati rendszerben különösen nagyszámú kirendeltség kialakítására került sor Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén és Zala megyékben, ahol az 500 fő alatti népességszámmal rendelkező települések száma kiemelkedően magas.²⁹

4. táblázat: Járási hivatalok

év	jársók	települések száma, ahol ügysegédek dolgoznak	települési ügysegédek száma
2013	198	2030	856
2014	198	1970	757
2015	197	1492	692
2016	197	1479	639

Forrás: Miniszterelnökség

²⁶ A járási hivatalok székhelyeit, illetve a járási hivatalok illetékességi területét a 218/2012. (VIII. 13.) kormányrendelet határozza meg.

²⁷ A járások a kormányhivatalok alárendeltségében működnek, amelyek a KIM, majd a Miniszterelnökség alárendelt szervezetei, illetőleg az egyes szakpolitikák tekintetében az ágazati tárcáknak van irányítási joga. GELLÉN Márton: *Közigazgatás: reform után, átalakítás közben. A 2010–2014-es időszak közigazgatási reformja az érintettek véleménye alapján*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2015. 25.

²⁸ A kisebb településeken heti 1–2 alkalommal tart ügyfelfogadást a települési ügysegéd a települési önkormányzat által biztosított helyiségben.

²⁹ Az 500 fő alatti települések száma Baranya megyében 207, Borsod-Abaúj Zemplén megyében 140, Somogy megyében 114, Vas megyében 133, valamint Zala megyében 161 a számuk.

VII. A közös önkormányzati hivatalok

A Jó Állam célja az állam észszerű és hatékony működése. A kormányzat a közigazgatás rendszerének átalakítása folyamatában a járások kialakításával egy időben a települési önkormányzatok feladatellátása terén is jelentős változásokat kezdeményezett. Az átalakítás során figyelembe kellett venni a folyamatban lévő államszervezeti reform hatásait, az állam szerepének ártértékelését, bizonyos területeken az állam feladatvállalásának növekedését.

Az önkormányzati reform a Magyar Program területi közigazgatási reformjával áll a legszorosabb összefüggésben. A közigazgatási rendszer átalakításának egyik fontos lépése a közös önkormányzati hivatalok kialakítása.³⁰ A 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (Mötv.) Preambuluma az egységes állami szervezetrendszer részét képező helyi önkormányzatok feladataként határozza meg az Alaptörvényben foglalt államcéllok megvalósítását, a jogszabályi kötelezettségek teljesítésének elősegítését. Az önkormányzati rendszerben a helyi önkormányzatok az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja, valamint az Mötv. 42. § (2) bekezdése alapján maguk alakítják ki szervezeti és működési rendjüket, amelynek az Alaptörvény és az Mötv. mint sarkalatos törvény rendelkezései adják meg a törvényi kereteket és korlátokat.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés d) pontja alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között határozza meg szervezeti és működési rendjét. A szervezetalakítás körébe tartozik az önkormányzati hivatal létrehozása.

A közös önkormányzati hivatalra vonatkozó szabályanyagot az Mötv. 84–86. § rendelkezései határozzák meg. A 84. § (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete az önkormányzat működésével, valamint a polgármester, a jegyző hatáskörébe utalt ügyek döntésre való előkészítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására közös önkormányzati hivatalt hozhat létre. A közös önkormányzati hivatal a résztvevő önkormányzatok számára biztosítja mind az önkormányzati, mind az államigazgatási feladatokat ellátását, a döntések előkészítését, végrehajtásuk szervezését.

A közös önkormányzati hivatalt a települések társulási megállapodással hozzák létre. Közös hivatal létrehozása minden 2 000 fő állandó lakosságszámot meg nem haladó település számára kötelező, de a 2 000 fő lakosságszámot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz. További szabály, hogy legalább 2 000 fő összlakosságszámnak vagy legalább hét településnek meg kell lennie a közös hivatal megalakításakor. Lényeges rendelkezés, hogy a városi, valamint a 2 000 főt meghaladó település képviselő-testülete nem tagadhatja meg közös önkormányzati hivatal létrehozására irányuló megállapodás megkötését, ha azt a vele határos település kezdeményezi.

Közös hivatalt alakítani, megszüntetni, ahhoz csatlakozni, abból kiválni önkormányzati ciklusonként csak egyszer, az általános helyhatósági választásokat követő 60 napon belül lehet. Amennyiben a megállapodást 60 napon belül nem kötik meg, vagy valamely település a közös hivatalhoz nem tud csatlakozni, a kormányhivatal vezetője kijelöli a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. Az Mötv. Indokolása szerint a járási

³⁰ Elődöntézményének tekinthető a körjegyzőség, amely a hatósági igazgatósági társulás egy formája, s amelyet az ezernél kevesebb lakosú megyén belül egymással határos községek az igazgatási feladatok közös ellátására alakítottak. 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról. 39. § (1) bekezdés, Körjegyzőség.

egység figyelembe vételével biztosítható az egységes közigazgatási rendszer kiépítése, az önkormányzati és az államigazgatási szervek zavartalan együttműködése.³¹

Az önkormányzatok szervezeti átalakítása következtében 739 közös önkormányzati hivatal jött létre 2014. december végére. Az ország településeinek 23%-a székhelytelepülés. Ez a százalékarány a legmagasabb Nógrád megyében (30%), Bács-Kiskun és Békés megyékben (29%), valamint Komárom-Esztergom megyében (28%). Ugyanakkor Vas megye településeinek a 19%-a székhelytelepülés, Zala megye településeinek 19%-a, míg Baranya megyében a települések 18%-a székhelye közös önkormányzati hivatalnak.³²

5. táblázat: Az önkormányzatok állami finanszírozása (2010–2012)

	2010. évi tény	2011. évi tény	2012. évi tény
A megyei önkormányzatok által biztosított közszolgáltatások támogatása	5 624,2	6 216,7	4 891,3
A települési önkormányzatok jövedelemdifferentiálódásának mérséklése	99 908,1	96 35,8	91 707,6
Normatív és normatív kötött állami hozzájárulások	823 984,9	765 978,6	646 355,0
igazgatás és kultúra	115 640,2	131 895,1	99 838,5
közükatás	375 294,3	373 060,9	328 393,8
szociális	333 050,3	261 022,7	218 122,7
Színházi támogatások	11 885,4	11 885,4	11 853,0
A helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások	10 741,7	34 169,1	39 168,3
Központosított előirányzatok*	104 882,4	59 771,3	61 874,4
Fővárosi közösségi közlekedés kiegészítő támogatása	17 500,0	24 000,0	3 300,0
A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak bérkompenzációja*	0,0	14 143,2	31 723,8
Egyéb támogatások	1 073,7	20 518,9	53 854,6
Állami támogatások összesen	1 075 600,4	1 030 319,0	944 728,0

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

³¹ A Magyar Köztársaság Kormánya: T/4864. számú törvényjavaslat a helyi önkormányzatokról. Általános indokolás, 69.

³² Soós Edit: *A helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó szabályozás megújulása az Alaptörvényben*. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Tanulmányok a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar oktatóinak tollából. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2016. 507.

6. táblázat: Az önkormányzatok állami finanszírozása (2013–2016)

	2013	2014	2015	2016
Helyi önkormányzatok működésének általános támogatása	117 890,8	170 843,6	151 068,5	152 522,1
A települési önkormányzatok egyes köznevelési feladatainak támogatása	168 078,5	155 253,0	165 678,7,	172 643,5
A települési önkormányzatok szociális és gyermekjóléti feladatainak támogatása	189 312,6	189 467,2	189 644,8	185 409,9
A települési önkormányzatok kulturális feladatainak támogatása	28 966,4	29 256,7	30 765,2	31 069,8
Helyi önkormányzatok kiegészítő támogatása		21 510,8	53 064,1	40 563,2
Helyi önkormányzatok működőképességének megőrzését szolgáló kiegészítő támogatások	56 790,8			
Központosított előirányzatok*	32 167,6	51 887,0		
Fővárosi közösségi közlekedés kiegészítő támogatása	14 000,0			
A költségvetési szerveknél foglalkoztatottak bérkompenzációja*	13 719,0	9 919,8	8 698,1	7 294,2
Egyéb támogatások	31 795,3	20 874,1	11 792,8	12 973,5
ÖSSZESEN	672 721,0	649 011,2	610 712,2	602 476,2

Forrás: Nemzetgazdasági Minisztérium

Az államigazgatási ügyek nem helyi érdekű ügyek, hanem az állam által delegált közigazgatási szolgáltatások ellátása közhatalmi jelleggel. Az államigazgatási feladatok járási hivatalhoz kerülése, valamint egyes önkormányzati feladatok elvonása (oktatás, egészségügy, szociális ügyek) mellett a legmarkánsabb változások a gazdálkodással, a vagyongazdálkodással, illetve a feladatok megosztásával kapcsolatosak.³³

Az önkormányzati rendszer működési és finanszírozási zavarai miatt szükségessé vált az önkormányzati kötelező feladatok korábbinál differenciáltabb meghatározása, a térségi összefogás kiteljesítése, költségtakarékos, feladatorientált, a választópolgárok érdekeinek és igényeinek jobban megfelelő társulási rendszer kialakítása.³⁴

³³ Az önkormányzatoknál maradó feladatok (igazgatási feladatok, településüzemeltetés, közvilágítás, helyi adóztatás stb.) állami finanszírozása során figyelembe vételre kerül a települések jövedelemtermelő képessége.

³⁴ A legfontosabb változások: feladatelvonás (főként államigazgatási feladatok); adóssághkonszolidáció hatására hitelállomány csökkenés; ingó és ingatlan vagyon használatba átadása az államnak, mely vagyon vagyongazdálkodás alá kerül; munkaadó-állomány csökkenés (pl. önkormányzati hivatalnál, oktatási és egészségügyi intézményeknél); szervezeti változások (közös önkormányzati hivatal, önkormányzati társulás.) URBÁNNÉ MALOMSOKI MÓNICA – NAGYNÉ PÉRCSI KINGA – SZABÓ VIRÁG: *A járási rendszer és az átalakított önkormányzati feladat ellátási struktúra kialakításának hatása a településekre*. In: Lukovics Miklós – Savanya Péter (szerk.): *Új hangsúlyok a területi fejlődésben*. JATEPress, Szeged, 2013. 270.

A 2013. évtől az önkormányzati feladatellátás, ezzel együtt a finanszírozási rendszer is alapjaiban változik meg. A korábban az önkormányzatok által ellátott feladatok egy része az államhoz került. Az Mötv. a kötelező feladat- és hatáskört differenciáltan, a helyi önkormányzatok eltérő adottságaira – gazdasági teljesítő képesség, lakosságszám – tekintettel állapítja meg, ezzel szűkítette az önkormányzati alapfeladatok körét, és jelentős hatással bírt a helyhatóságok finanszírozására.

A változásokkal párhuzamosan a megmaradó feladatok tekintetében új finanszírozási struktúra került kialakításra, amely elszakad az eddigi jellemzően normatív támogatási rendszertől. A finanszírozási struktúra alapjaiban a 2013-ban kialakított és alkalmazott forrásallokáción alapul a megváltozott önkormányzati feladatellátáshoz igazodó feladatalapú támogatási rendszerben. 2010-ben 1 075 milliárd Ft az önkormányzatok számára biztosított normatív támogatás, míg 2016-ban a feladatalapú támogatási rendszerben az állami finanszírozás összege már csak 602 milliárd Ft.

VIII. Záró gondolatok

A 2010-es kormányváltást követően egy komplex közigazgatás-fejlesztési program bevezetésére került sor, amely új alapokon kívánja megújítani közigazgatásunkat. Az új alapok egyik legfőbb komponense a világszerte változóban, megerősödően lévő állam.

2015. április 1. a területi közigazgatás átalakításában újabb kiemelt időpont. További területi államigazgatási szerveket és feladatokat integráltak a kormányhivatalokba. 2017. január 1-jét megelőzően a fővárosi és megyei kormányhivatalok 1 109 hatósági eljárása közül 910 hatósági eljárást (82%) a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz soroltak át. A központi hivatalok 535 hatósági eljárásából 260 (49%) a fővárosi és megyei kormányhivatalokhoz, 66 (12%) a járási (fővárosi kerületi) hivatalokhoz került. 2017. január 1-jétől a járási (fővárosi kerületi) hivatalok által ellátott hatósági eljárások közel 75%-a a megyeszékhely szerinti járási hivataloknál van.³⁵

A 2014-ben megalakult harmadik Orbán-kormány célja lett a közigazgatás hatékonyságának növelése, egy a korábbinál költségtakarékosabban működő területi államigazgatás megteremtése. A kormány a javaslattevő, véleményező és tanácsadói tevékenység elvégzésére 2016-ben hozta létre az Államreform Bizottságot,³⁶ amely meghatározta az Államreform II. program kiemelt fontosságú területeit: az állami humántőke reformja, az állami szolgáltatások reformja, az állami ügyintézés reformja, a területi közigazgatás átalakításának folytatása, a jogszabályok deregulációs célú felülvizsgálata. A területi államigazgatás várható fejlesztési irányait 2020-ig a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014–2020) tartalmazza.

„A Kormány elkötelezett szándéka, hogy 2020-ra a magyar közigazgatás szervezeten, következetes és átlátható intézményi struktúrában, korszerű és ügyfélbarát eljárásrenddel, mindenki számára elérhetően, professzionálisan, nemzeti hivatástudattal rendelkező, szakmailag felkészült, etikus és motivált személyi állománnyal, modern szervezeti keretek között és költséghatékonyan, a lehető legkisebb adminisztratív teherrel, versenyképes szolgáltatási

³⁵ Forrás: Miniszterelnökség.

³⁶ A Kormány 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozata az Államreform Bizottság felállításáról.

díjakkal és rövid ügyintézési határidőkkel működjön, azaz létrejöjjön az emberek bizalmát élvező szolgáltató állam.”³⁷

Következtetések:

1. A 2010-ben hivatalba lépett kormány számára az alapvető feladatot az állammal szemben megrendült bizalom helyreállítása jelentette. A NEP hangsúlyozza, hogy az emberek bizalmának visszaszerzéséhez lehetőséget kell adni a közügyeikbe való beleszólásba.³⁸
Ennek egyik legfőbb eszköze a közigazgatási rendszer megújítása, mivel az állampolgár a közigazgatáson keresztül érzékeli leginkább az állam jelenlétét, tevékenységének minőségét.
Ugyanakkor a Magyar Zoltán Program (MP 12.00) hiányosságként említi a sokszor túl gyors és formális érdekegyeztetést.³⁹ A hatékony közszolgáltatás biztosítása érdekében az eredmények mellett – polgárközei államigazgatás, ügyfélorientált ügyfélszolgálat – erőteljesebben be kellene vonni a civil és üzleti szféra szereplőit a stratégiai és közpolitikai célok meghatározásába.
2. Az Orbán-kormány a központi államigazgatás szervezetrendszerét alapjaiban újraszervezte. 2010 óta a központi államigazgatást célzó átalakítások központosítást, a miniszterelnök szerepének további erősítését és közvetlen apparátusa hatáskörének további szélesítését, szervezeti integrációt, az országos főhatóságok számának csökkentését eredményezték.
3. A Magyar program egy centralizált (dekoncentrált), integrált államigazgatás területi szintű modelljét alakította ki az Európai Közigazgatási Tér feltételei között a centralizált, erős állam erős közigazgatásának kiépítése során.
4. A hatékonyabb feladatellátás követelménye az állami és az önkormányzati feladatok, hatáskörök felülvizsgálatát, újraosztását jelentette helyi szinten. Az államigazgatási feladatok járási hivatalhoz kerülése, valamint a kormányzati szervek irányító szerepének megerősítése, a helyi önkormányzati rendszer mozgásterének szűkülése mellett erősödött az állam koordinációs, irányító szerepe az önkormányzatokban.
5. A gyenge megyei és egyre kevesebb feladat- és hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzatok mellett erős jogosítványokkal rendelkező, és az évek során egyre erősödő középszintű államigazgatás jött létre.
6. Az elmúlt hét évben jelentős mértékben átalakult a magyar közjogi berendezkedés. A kormányzat többnyire centralizációval válaszol a felmerülő közszolgáltatási kérdésekre. Ugyanakkor az elmúlt évek gyakorlata alapján egyértelműen állítható, hogy a partnerséget nélkülöző vagy jelentősen visszaszorító központosítás jelentős

³⁷ A Kormány 1052/2015. (II. 16.) Korm. határozata a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiával kapcsolatos feladatokról.

³⁸ A Nemzeti Együttműködés Programja. Munka, otthon, család, egészség, rend. 2010. május 22. NEP, 2010. 85.

³⁹ Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program. A haza üdvére és a köz szolgálatában. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012. augusztus 31. MP 12.0. 10.

működési zavarokat és ellátási nehézségeket okozott a köznevelés, az egészségügy, a szociális ügyek és a hulladék-gazdálkodás, a víz- és csatorna-szolgáltatás területén.

7. Az önkormányzatok autonómiája jelentősen csökkent a szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló feladatok és kompetenciák hatására. Időszerűvé vált a közszolgáltatások területén az önkormányzati minimum meghatározása. A szűkülő és csak részlegesen rendelkezésre álló feladatok és kompetenciák ellenére szükséges, hogy a partnerségek révén a helyi közösségek, a civil szerveződések megerősödjének, szerepet kapjanak a helyi közügyek szervezésében.

Mindezek következtében erősíteni kell az önkormányzatok és az állam közötti együttműködés partneri jellegét, a szubszidiaritásnak megfelelő működtetési és közös felelősségi rendszert. A szubszidiaritás elvének érvényesülése megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen.

Összefoglalóan: a szubszidiaritás elvének érvényesülését valósággá kell tenni a mai önkormányzati rendszerben. Szükséges az állam és az önkormányzatok együttműködésében a centralizáció és a decentralizáció szervezési elvének újragondolása, a polgárközeliség elvének figyelembe vételével. Mindez garancia arra, hogy a célul kitűzött paradigmaváltás a közigazgatásban megvalósulhat.

DOKTORANDUSZ HALLGATÓK TANULMÁNYAI



Dr. Soós Edit előadása

KISEBBSÉGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Bogárdi Brigitta

PhD hallgató

*Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék*

I. Bevezetés

A kisebbség fogalma nem ismeretlen sem Európában, sem a világ más tájain. A kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok nemzetközi érvényesítése igazán érdekes területe a nemzetközi jognak, mivel számos olyan területet ölel fel, amely még napjainkban is folyamatosan fejlődik, alakul, hiszen a konkrét szabályozás elfogadása sokszor csakis az államokon múlik, elég, ha a törökországi kurdok esetére gondolunk.

Ugyanakkor a nemzetközi jog mellett a kisebbségvédelem európai megközelítése, az Európai Unió kisebbségvédelme is fontos szerepet játszik a szabályozások kialakításában. „Az Unió 28 tagállamában élő több mint 500 millió emberből közel 50 millió uniós állampolgár egy nemzeti kisebbségi közösség tagja, vagy regionális kisebbségi nyelvet beszél.”¹ Akárcsak a nemzetközi szinten, az Unió esetében is megfigyelhetők időszakok, amikor a kisebbségvédelemmel kapcsolatos egyezmények kodifikációja szárnyal, majd egy idő után a politikai akarat hatására a szárnyalás alább hagy, és marad az óvatos szemlélet.

Jelen tanulmány célja bemutatni az Európai Unió kisebbségvédelmének rövid történeti hátterét, a kisebbség mint fogalom meghatározását, számba veszi az Európai Unió által létrehozott fontosabb kisebbségi jogi dokumentumokat, valamint áttekintést ad a modern állam kisebbségvédelemmel kapcsolatos funkcióiról, főként egy kiemelt kétoldalú egyezmény elemzése által. A tanulmány továbbá körüljárja a kisebbségvédelem hatásköri kérdéseit is.

A kisebbségi jogok esetében az univerzális és egyetemes nemzetközi jogi dokumentumok inkább általánosságban írják körül a kisebbségi jogi szabályozást. Számos esetben inkább a regionális vagy bilaterális egyezmények alkalmazása jelent megoldást, speciális körülmények fennállása esetén. Ugyanakkor nem elhanyagolható a tény, hogy az egyetemes egyezmények adják a keretet a későbbi regionális vagy bilaterális szabályozás kialakításában.

A kisebbségi jogok európai védelme ma is elég ingoványos talajon jár. A jelenlegi álláspont az Unió intézményei által a tartózkodás, a kisebbségvédelem mint politikailag érzékeny téma jelenik meg. Az uniós szinten nincs egyetértés, hiszen van olyan tagállam, ahol a kisebbség mint fogalom nem játszik szerepet, gondoljuk csak Franciaországra vagy Szlovákiára. Vannak azonban olyan tagállamok, ahol példaértékűnek mondható a kisebbségvédelmi rendszer, mint pl. az Åland-szigetek esetében. A politikai akarat, a tagállami hatáskörelvonás miatti aggodalom sok esetben hátráltatja a közös fellépést, gyengíti a kialakított rendszert. Bár a szabályozás mértéke megfelelőnek mondható, az uniós

¹ EPLÉNYI Klára: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk* Különszám (2013) 44–54.

kisebbségvédelem mögül hiányzik a megfelelő intézményi háttér, főleg a bíróság, mely kikényszeríti az elfogadott egyezmények betartását.

I. A kisebbség fogalma

A kisebbségek fogalma elsősorban a nemzetközi szakirodalomban lévő meghatározás alkalmazásán alapul. A nemzetközi szakirodalom ma sem szolgál konkrét, csak a kisebbségekre vonatkozó definícióval. Számos próbálkozás született, a kisebbségek egyik legrégebbi jogi fogalmát az Állandó Nemzetközi Bíróság adta meg a görög-bolgár közösségekkel kapcsolatos döntésében 1930-ban. E meghatározás szerint a kisebbség „olyan csoport, amely közös faji, vallási, nyelvi, illetve hagyománybéli tulajdonságokkal, valamint összetartozástudattal bír, és amelynek célja a csoport fent említett tulajdonságainak (attribútumainak) megőrzése”.²

A következő lépés az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága „Faji Elkülönítés és Kisebbségi Jogok Albizottsága” munkájának keretében történt 1954-ben. Ezen fogalom szerint „a ‘kisebbség’ meghatározás csak a népességen belüli azon nem domináns csoportokat foglalja magában, amelyek a lakosság többi részétől jelentősen eltérő etnikai, vallási vagy nyelvi hagyományokkal vagy tulajdonságokkal bírnak, és ezeket meg kívánják őrizni”.³

A fogalom, ugyan nem első ízben, de talán a legpontosabban és a szakirodalom által legtöbbször idézett formában Francesco Capotorti által készített jelentésben öltött testet. „Egy állam lakosságának többi részéhez képest nem domináns helyzetben lévő számbeli hátrányban élő csoport, melynek tagjai az adott állam állampolgárai. Etnikai, vallási vagy nyelvi szempontból olyan jegyeket hordoznak magukon, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől, és még ha burkolt módon is, kölcsönös felelősségvállalásról tesznek tanúbizonyságot kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk, és nyelveik védelmének érdekében.”⁴

A jelentésben megjelenő elemek tehát az állampolgárság, nem domináns pozíció, maga a szolidaritás kifejezése a kisebbségi kultúra, hagyományok, vallás vagy nyelv megőrzése érdekében.⁵

A kisebbség mint konkrét fogalmi meghatározás a nemzetközi szakirodalomban nincs jelen, mivel az államok gyakran más-más értelmezéssel ruházzák fel a területükön élő kisebbségeket. Nagy valószínűséggel az államok közös akaratának hiánya miatt nem született még közös, elfogadott definíció. Az államok hozzáállása az olyan pozitív intézkedésektől, mint az kisebbségi iskolák állami támogatása, egészen a passzív vagy akár a negatív intézkedésekig tart. Ilyen markáns különbségek mellett nehéz az egységes meghatározás.

² CSÁNYI Edina: *A kisebbségvédelem jogi kérdései*. <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (2017. 01. 20.)

³ CSÁNYI Edina: *A kisebbségvédelem jogi kérdései*. <http://jesz.ajk.elte.hu/csanyi20.html> (2017. 01. 20.)

⁴ United Nations Human Rights, Office of the High Commissioner.

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationallaw.aspx> (2017. 01. 20.)

⁵ KARDOS Gábor: A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek. *Kül-Világ* III. évfolyam, 1. szám (2006) 9.

II. Az Európai Unió kisebbségvédelme a közösségi jogban

A közösségi jogalkotás kezdeti szakasza nem fordított nagy figyelmet a kisebbségvédelmi szabályozások kialakítására. A közösségi jogban a kisebbség mint fogalom használata elsősorban az emberi jogok kontextusában merült fel először. Mivel az Európai Gazdasági Közösség a hidegháború után elsősorban gazdasági céllal jött létre, és később mélyült el, a közösségi jog nem támasztott igényt a kisebbségek említésére különösen azért, mivel az első és második világháború során a kisebbségi kérdések rendezése folyamatos konfliktusforrást jelentett, így nem tartották szerencsésnek megbolygatni az amúgy is gyenge lábakon álló újonnan kialakuló világrendet. Azonban a nemzetközi színtéren megjelenő egyezmények elfogadása után megnőtt az igény az uniós kisebbségvédelmi egyezmények elfogadására is, a kisebbségvédelem beemelésére a közösségi jogba.

A kezdetekben a közösségi jog általános elvei közé tartozó emberi jogok alatt a kisebbségi jogokat is értették, azaz külön nem került kiemelésre a kisebbség mint fogalom. Az EUMSZ 6. cikk (1)–(2) bekezdése szerint: „(1) Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. (2) Az Unió a közösségi jog általános elveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azokat a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek.”⁶

Meghatározó volt a Közép- és Kelet-európai államok csatlakozásának előkészítésénél a koppenhágai tagfelvételi kritériumok kialakítása, mely szerint „a tagfelvétel megköveteli a tagjelölt ország részéről (...) a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmüket”.⁷ A koppenhágai kritériumok főként az újonnan csatlakozó Közép- és Kelet-európai országok részére készültek, melyek betartását a Bizottság mint a szerződések őre felügyelte. A szakirodalom gyakran kitér a koppenhágai kritériumok említése során a kettős mérce kialakulására. A meglévő tagállamok által felállított kritériumokat a tagjelölt országoknak teljesíteni kellett, amennyiben csatlakozni szerettek volna az integrációhoz, azonban „az EU anélkül várja el a kisebbségek védelmét a tagjelölt országoktól, hogy bármilyen, a saját tagjaira érvényes dokumentumban elkötelezte volna magát a kisebbségek jogai mellett”.⁸

A Lisszaboni Szerződés 2. cikke szerint: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁹ A kisebbségvédelem kollektív jogként való elismerése után

⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=hu> (2017. 04. 03.)

⁷ PÁKOZDI Csaba: *A kisebbségvédelem mai nemzetközi jogi eszközrendszere az európai közösségi jog fényében*. 2009. 1. <http://www.vmtt.org.rs/mtn2009/Pakozdy.pdf> (2017. 04. 03.)

⁸ NAGY Noémi: *Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában*. http://www.nyud.hu/oszt/tobbnyelvuseg/nagyn/publ/kettos_merce.pdf (2017. 04. 03.)

⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=hu> (2017. 04. 03.)

a korábbi 6. cikk a (3) bekezdésben már úgy módosult, hogy ezen alapelveket nem csak a közösségi jog általános elveiként tartják tiszteltben, de az alapelvek „az uniós jogrend részét képezik”.¹⁰

A Lisszaboni Szerződéssel lépett életbe az Unió Alapjogi Chartája, amely megjelent ugyan a korábbi Alkotmánytervezetben, de csupán politikai nyilatkozatként. A Charta szerint „tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés”.¹¹

Az Alapjogi Charta az Európai Unióról szóló szerződés szerint „jogilag kötelező erővel bír, megerősíti az alapvető jogokat úgy, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, és ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek. A Charta nem terjeszti ki az uniós jog alkalmazási körét az Unió hatáskörein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”¹²

A közösségi joganyagban megjelenő megfogalmazásokból kitűnik, hogy bár óvatosan bánnak a kisebbségi kérdésekkel és a kisebbségi fogalom meghatározásával, a közösségi jog mégis beemeli a kisebbségvédelem kérdését is a Szerződésekbe. Ugyan főleg a diszkrimináció tilalmán keresztül történik a szabályozás kialakítása, főleg az Unió intézményei által külön elfogadott irányelvek, rendeletek, valamint a közösen elfogadott egyezmények árnyalják a képet.

Természetesen az Unió intézményei számos indítványt, ajánlást fogadtak el, melyek részletesen szabályozni kívánják az uniós kisebbségvédelmi kérdéseket. Jelentősebb mérföldkőnek tekinthető a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, mely a nyelvhasználat kérdéskörére tér ki, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, valamint az „ún. faji irányelv (2000/43/EK) amely a személyek közötti, faji, vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szól”.¹³

Az uniós intézmények által elfogadott szabályozások mellett a kisebbségi kérdések megoldására a leghatékonyabb választ talán a bilaterális egyezmények jelentik.

III. Kétoldalú egyezmények és az állami funkciók

A kétoldalú egyezmények a kisebbségi jogi problémák releváns megoldásai lehetnek, melyek nem csak általánosságban tartalmazzák az adott kisebbségek jogait, de részletesen szabályozzák azt. A Magyarország által megkötött, a kisebbségvédelemmel kapcsolatos

¹⁰ PÁKOZDI Csaba: *A kisebbségvédelem mai nemzetközi jogi eszközközlendzere az európai közösségi jog fényében.* 2009. 6. <http://www.vmtt.org.rs/mtn2009/Pakozdy.pdf> (2017. 04. 03.)

¹¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája. III. cím, 1. cikk.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> (2017. 04. 03.)

¹² Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. A/1. http://eu.kormany.hu/download/9/d4/20000/EU_EUM_szerzodes.pdf (2017. 04. 03.)

¹³ EPLÉNYI Klára: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk* Különszám (2013) 51.

kétoldalú egyezmények, melyek főként a határon túli magyarságot érintik, igen részletes szabályozást tartalmaznak a kisebbségek kölcsönös védelmét illetően. A vállalt garanciák kölcsönössége nem csak a határon túli magyarságra, de a Magyarországon élő szerb kisebbségre is vonatkoznak, és tiszteletben tartják a nemzetközi jogban leírt jogokat, kötelezettségeket. Ezáltal mindkét fél számára nem csak kötelezettségekkel, de előnyökkel is jár a megkötött egyezmény betartása, ugyan a kikényszeríthetőség problematikája megjelenik itt is, akárcsak a nemzetközi vagy uniós szinten. A demográfiai tényezőket tekintve a 2001-es népszámlálás során a szerb nemzetiségűek száma Magyarországon 7 210¹⁴ fő, míg a Szerbiában élő magyarok száma a legutóbbi népszámlálási adatok szerint 253 899¹⁵ fő.

A felelősségvállalás kérdése az Alaptörvényben is megjelenik. Magyarország Alaptörvényének D) cikke értelmében: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”¹⁶

Az intézkedések pozitív jellegűek, többlétféle támogatást jelentenek a határon túl élők számára. Magyarország az állami funkciók tekintetében aktívan és pozitív intézkedésekkel vesz részt a határon túli magyarság sorsának alakításában, egyfajta segítő jobbként. A teljesség igénye nélkül a Magyarország és Szerbia által megkötött kétoldalú egyezmény elemzésére kerül sor, mely Szerbia és Montenegró (későbbi jogutódja a Szerb Köztársaság) és a Magyar Köztársaság közötti, a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség és a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség jogainak védelméről szóló egyezmény.

Az egyezmény kiter a már fent említett és elfogadott fontosabb nemzetközi jogi és európai jogi egyezményekre, ajánlásokra, valamint a két ország nemzeti jogi törvényeire. Az egyezmény szakaszaira bontva sorolja fel a kultúrához, oktatáshoz, anyanyelvhez való jogot, a közéletben való részvétel jogát, a saját önkormányzathoz való jogot.

Az autonómia kérdése igen kényes téma e két ország tekintetében, hiszen Szerbia esetében Koszovó példáján keresztül láthatjuk az autonómia kérdésének kezelését. „Nemzetközi jogi értelemben az autonómia a nemzeti kisebbségek belső önrendelkezésének megvalósulási formája. Az identitás megőrzése, az öngazgatás, önrendelkezés együttesen az autonómiával valósítható meg.”¹⁷ Az egyezmény szövegezésében az autonómia a „kulturális és perszonális autonómia megfelelő formáit jelenti”.¹⁸ Ez főként a kultúra és a nyelvhasználat jogát, autonómiáját takarja.

Az állami funkciókat tekintve az egyezményben a kisebbségek kölcsönös gazdasági támogatását is vállalják az országok, „olyan gazdaságfejlesztési tevékenységeket támo-

¹⁴ http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg (2017. 05. 14.)

¹⁵ http://kitekinto.hu/karpat-medence/2012/12/01/fogynak_a_vajdasagi_magyarok_is (2017. 05. 14.)

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100425.ATV (2017. 05. 03.)

¹⁷ Soós Edit – PAP Tibor: Regionális és kisebbségpolitikai válaszok az EU-csatlakozás kihívásaira. *Deturope* Vol. 7, Issue 1 (2015) 28. <http://www.deturope.eu/index.php?navi=101&vol=18> (2017. 05. 19.)

¹⁸ Szerbia és Montenegró és a Magyar Köztársaság közötti, a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség és a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség jogainak védelméről szóló egyezmény, 9. szakasz (2) bekezdés. <http://archiv.mnt.org.rs/689-Nemzetkozi-szerzodesek-ketoldalugy-egeyzmenyek> (2017. 05. 14.)

gatnak, amelyek megszüntethetik a nemzeti kisebbségek elvándorlásának okait, és elejét veszik a lakosság etnikai összetétele megváltoztatásának”.¹⁹

Részletes szabályozást dolgoz ki az egyezmény, melyben garantálja „a nemzeti kisebbségek szervezetei képviselőinek részvételét azon szerződések előkészítésében és azon nemzetközi tárgyalásokon, amelyek közvetlenül érintik a helyzetüket és jogaikat”.²⁰

A vállalt jogok és kötelezettségek teljesítését az egyezmény egy kormányközi kisebbségi Vegyes Bizottság felállításával ellenőrzi. A kikényszeríthetőség azonban, mint már az uniós kisebbségvédelem elemzése során kiderült, számos kihívást tartogat, hiszen a szankcionálás módjaira az egyezmény nem tér ki.

Az állami funkciók tekintetében a kétoldalú egyezmények esetén, kiragadva a fenti egyezményt is, jól látható, hogy az államok aktívan és támogatón viszonyulnak a kisebbségek védelméhez. Hézagpótló szerepet töltenek be a kisebbségvédelmi rendszerben és a kisebbségvédelmi joganyag kialakításában.

IV. Befejezés

Az uniós kisebbségvédelmi szabályozások szintje megfelelőnek mondható, ugyanakkor megfigyelhető az intézményi háttér és a valódi szankciók hiánya. Közös uniós kisebbségvédelmi politika ilyen formán nem létezik, a hatáskör megoszlás mindenképpen a nemzeti hatáskörbe utalja a vitás kérdések rendezését, a tagállamok belügyeként kezelve azt. A bilaterális egyezmények alkalmazásával olyan részterületek szabályozása is előkerül, amelyek a közösségi jogban a politikai akarat hiánya miatt talán soha nem jelennének meg. Ugyanakkor megfigyelhető, hogy a kisebbségvédelemmel kapcsolatos szabályozások kialakítása jelenleg az óvatos álláspontot képviseli, főként, hogy számos egyéb válsaggal kell megküzdenie az integrációnak, többek között a menekültválság lesz talán az, amely később beindíthatja a tagállami hatáskör megerősödését, amennyiben az integráció tovább mélyül.

¹⁹ Uo. 11. szakasz (1) bekezdés.

²⁰ Uo. 13. szakasz (2) bekezdés.

AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ ADTA KIHÍVÁSOK A NEMZETI ANYAGI BÜNTETŐJOGBAN, AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME TÜKRÉBEN

Molnár Erzsébet

PhD hallgató, tudományos segédmunkatárs

*Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Bűnügyi Tudományok Intézete*

I. Bevezetés

A büntetőjog mint a jogrendszer szankciós zárköve¹ és az állami szuverenitásnak mindenkor vasfogakkal védett jogága terén bekövetkező európai integrációs törekvések és azok egyre szélesebb körű megvalósulása szemlélteti legjobban azt a tényt, hogy az európai integráció immáron valamennyi tagállami jogág, politika terén intenzíven jelen van. A „többbességes európai büntetőjog”, azaz a nem ritkán heterogén tagállami büntetőjogok helyett egyre inkább az integrált, egységes Európa a büntetőjog terén is a megvalósulni látszó vízió. Amíg az integrációs törekvések kezdetén joggal lehetett érvelni amellelt, hogy a büntetőjog olyan jogterület, amely kívül esik az Unió szabályozási tárgykörén, annak „intimitása” révén a tagállami szuverenitás szerves és semmilyen szinten sem elidegeníthető magját képezi, addig ma már kétséget kizáróan kijelenthető, hogy európai büntetőjog igenis létezik.² A személyek szabad mozgása ugyanis a bűnelkövetés transznacionálissá válását is maga után vonja, így az Unió érdekében áll a tagállami büntetőjogi normák minél egységesebb alapokra helyezése, ennek hiányában maga az EU enged teret a büntetőjogi *forum shopping*nak.

E tanulmány keretei között az európai integráció büntetőjogi aspektusán belül kizárólag büntető anyagi jogi jogharmonizációval kívánok foglalkozni, e tárgykörön belül is csupán a korrupciós, valamint pénzügyi érdekeket sértő, büntetőjogilag releváns magatartásokkal kapcsolatos szabályozás áttekintése a célom, az egyre erősödő és kikristályosodó európai kriminálpolitikai törekvések fényében. A vizsgálatnak e két bűncselekményi körre való leszűkítésének oka kettős: egyrészt az EU pénzügyi érdekeinek védelme a csalással és a korrupcióval szemben uniós prioritás,³ másrészt szűkebb kutatási területem a gádzdalkodó

¹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat (Szabó András)

² KARSAI Krisztina: Az európai kriminálpolitika megszületése. *Európai Jog* 3. szám (2012) 9.; KARSAI Krisztina: *Alapvető (r)evolúció az európai büntetőjogban*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2015. 15.; HEFENDEHL, Roland: Europäisches Strafrecht: bis wohin und nicht weiter? *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik*. 6. szám (2006) 299–236.

³ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről. Integrált politika az adófizetők pénzének megóvására. COM (2011) 293. Brüsszel, 2011. 5. 26. (Továbbiakban: Közlemény). 4.

szervezet vezető tisztségviselőjének a szervezet tagja vagy munkavállalója által elkövetett bűncselekménye kapcsán fennálló büntetőjogi felelőssége, amely felelősségi alakzatot a magyar büntető-jogrendszerben csak és kizárólag az aktív hivatali vesztegetéshez, valamint a költségvetési csaláshoz kapcsolódóan szabályozza a Büntető Törvénykönyv. E két, utóbb említett tényállás pedig szervesen illeszkedik azon két bűncselekményi körbe, amelyekkel szemben az Unió pénzügyi érdekeinek védelmét az EU prioritásként kezeli. Nem véletlen az, hogy a kutatási területem tárgyát képező felelősségi alakzatot a hazai jogalkotó csak az említett két bűncselekményhez kapcsolódóan deklarálja, ugyanis annak jogrendszerünkbe illesztésére közösségi jogi normák kötelezték hazánkat. Az Unióhoz való csatlakozási feltételként került megfogalmazásra az uniós vívmányok magyar jogrendszerbe építése,⁴ ezek között az 1995-ben elfogadott Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény (*PIF-Egyezmény*),⁵ valamint az 1997-ben elfogadott Európai Közösségek tisztségviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztségviselőit érintő korrupció elleni küzdelemről szóló egyezmény (*Korrupciós Egyezmény*) is. Ezek az instrumentumok tartalmazzák a fent említett vezető tisztségviselői felelősségi konstrukciót, amely mint rendszeridegen felelősségi alakzat került be az integrációra való törekvés okán jogrendszerünkbe. E felelősségi alakzat magyar jogrendszerben való megjelenése a rendszeridegen volta okán felmerülő dogmatikai kérdések mellett számos (európai) kriminálpolitikai kérdést is felvet, valamint jól szemlélteti az Unióhoz való csatlakozás miatt a tagállami jogrendszer büntetőjogi alrendszerében felmerülő problémákat is. Így vizsgálható, vajon mennyiben támaszt kihívásokat az integráció a nemzeti büntető-jogrendszer elé, mennyiben köteles a tagállami büntetőjog az uniós politika által megfogalmazott, ám nem ritkán tagállami hagyományokkal nem rendelkező büntetőnormák jogrendszerbe illesztésére?⁶ Van-e olyan határ, amelyet a szupranacionális jogalkotó már nem léphet át, illetve van-e olyan érdek, amelyet az európai kriminálpolitikai törekvések csak a nemzeti büntetőjog-rendszerek uniós akarat előtti meghajlásával eléghíthetnek ki?

A kérdések megválaszolásához – amelyekre jelen tanulmány keretei között nem töreksem teljes körűen – elengedhetetlen az Unió büntető-jogalkotási hatásköre terjedelmének megfogalmazása, amely választ ad egyúttal arra a kérdésre is, vajon hogyan korlátozódik materiális értelemben a tagállamok autonóm jogalkotási kompetenciája azzal, hogy az Unió a büntetőjog terén is jogalkotási kötelezettséget írhat elő számukra.

⁴ Vö. UDVARHELYI Bence: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme a magyar büntetőjogban. *Miskolci doktoranduszok jogtudományi tanulmányai*. 13. szám (2014) 174.

⁵ Az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. június 26-án elfogadott egyezmény. (Továbbiakban: PIF-Egyezmény)

⁶ E felelősségi alakzathoz szorosan kapcsolódó, és hasonló kérdéseket felvető intézmény a jogi személy büntetőjogi felelősségének megállapítására kötelező uniós normák.

II. Az EU büntető-jogharmonizációs hatásköre

II.1. A hatáskörgyakorlás jogalapja

Az EU jogalkotási hatásköre terjedelmének megállapítása során elsődlegesen az EUMSZ 4. cikke ad iránymutatást, ugyanis annak j) pontja rendelkezik arról, hogy a „szabadságon, biztonságon és jog érvényesülésén alapuló térség” tekintetében az Unió megosztott hatáskörrel rendelkezik, azaz e területet érintő kérdésekben – különböző esetekben különböző terjedelemben és arányban – az Unió és a tagállam egyaránt normaalkotási jogosultsággal rendelkezik.⁷ A biztonság térsége kialakításának egyik aspektusa a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, amely kiterjed a tagállami anyagi büntető jogszabályok közelítésére is.⁸

Az Unió büntető-normaalkotási tevékenységére már a Lisszaboni Szerződést megelőzően is a minimumstandard szabályozás volt jellemző,⁹ azaz tipikusan olyan szabályokat alkot, amely azokat a minimális tényállási elemeket, avagy szankcióminimumot határozzák meg, amelyeket minden tagállam köteles saját nemzeti jogrendszerében átültetni.¹⁰

Az EU büntetőjog-harmonizációs tevékenységére jellemző, hogy az elsődlegesen különös részi tényállásokban ölt testet, és a különös részi tényállások között is tipikusan a büntetőjogi védelem körébe újonnan bevont bűncselekményekre jellemző a harmonizációs tevékenység.¹¹ A különös részi bűncselekmények között is vannak tipikusan olyan területek, ahol a jogharmonizáció elkerülhetetlen.¹² E területek vonatkozásában más és más indokok szólnak az egységesítő, jogközelítő tevékenység szükségessége mellett. Jelen tanulmány tárgyát képező büntetőjogilag releváns magatartások körének uniós jogalkotási hatáskörbe való bevonása legitimitásának kettős indoka van: egyrészt az, hogy részben szupranacionális jogtárgyokról van szó,¹³ másrészt pedig határokon átnyúló bűnözés¹⁴ megjelenési formáiról is beszélhetünk e büntetendő magatartások esetében.

A büntetőjog területén az integráció kapujában a legfőbb jogharmonizációs eszköz a kerethatározat volt, ám a Lisszaboni Szerződés egy sokkal szélesebb felhatalmazást adott az Uniónak arra, hogy büntetőjogi tárgyú normákat alkothasson.¹⁵ E felhatalmazással az

⁷ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVGOrac, Budapest, 2013. 122.

⁸ BLUTMAN, 2013. 170.

⁹ Vö. UDVARHELYI Bence: A Lisszaboni Szerződés és a büntetőjog – Gondolatok az Európai Unió megújult büntetőjogi jogharmonizációs hatásköréről. *Állam-és Jogtudomány* 3. szám (2016) (Továbbiakban: UDVARHELYI, 2016a) 140.

¹⁰ UDVARHELYI Bence: Büntető anyagi jogi jogharmonizáció az Európai Unióban. *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica* Tomus XXXI. (2013) 298.

¹¹ Uo. 299.

¹² KUBICIEL, Michael: Strafrechtswissenschaft und europäische Kriminalpolitik. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik* 12. szám (2010) 743.

¹³ UDVARHELYI, 2013. 300.

¹⁴ UDVARHELYI, 2016a. 126.

¹⁵ UDVARHELYI, 2016a. 213.; Vö. WEISSER, Bettina: Strafgesetzgebung durch die Europäische Union: Nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht? *Goltdammer's Archiv für Strafrecht* 8. szám (2014) 433.

európai büntetőjog tulajdonképpen önálló szupranacionális politikává vált.¹⁶ Immáron az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke teremti meg *expressis verbis* a jogalapot – egészen pontosan két jogalapot is¹⁷ – arra, hogy az Unió a büntetőjog területén a tagállamok szuverenitásába jelentős beavatkozással éljen jogharmonizációs eszközei által.¹⁸

„Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.”

(EUMSZ 83. cikk (1) bekezdés)

Az EUMSZ idézett szakasza felsorolja azon tíz bűncselekményi kört, amelyek vonatkozásában – a fenti feltételek megvalósulása esetén – az uniós jogalkotó irányelv alkotására jogosult.¹⁹ E felsorolás tartalmazza a korrupciót is. Az uniós jogalkotó azonban nem kizárólag e tíz bűncselekmény körében jogosult irányelvi szabályozással élni, jelen cikk (2) bekezdése kiterjeszti az EU büntető-jogalkotási hatáskörét.²⁰

„Ha valamely harmonizációs intézkedés hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. (...)”

(EUMSZ 83. cikk (2) bekezdés)

E rendelkezés – Udvarhelyi Bence terminológiája szerint – az Unió járulékos büntető-jog-harmonizáció hatáskörét²¹ szabályozza, amely az első bekezdésben megfogalmazott jogalkotási hatáskörhöz képest kiegészítő jellegű, hiszen e rendelkezés felhatalmazza az uniós jogalkotót arra, hogy bármely uniós szakpolitika effektív végrehajtása érdekében – a

¹⁶ UDVARHELYI Bence: Az uniós jog nemzeti büntetőjogra gyakorolt hatásai. *Pro Futuro* 2. szám (2016) (Továbbiakban: UDVARHELYI, 2016b) 79.

¹⁷ KARSAI Krisztina: EUMSZ 83. cikk. In: Osztovits András (szerk.): Az Európai Unióról és az Európai Unió működéséről szóló szerződések magyarázata 2. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés I. Complex Kiadó, Budapest, 2011. 1722.

¹⁸ Vö. UDVARHELYI, 2016b. 89.

¹⁹ Vö. KARSAI, 2011. 1725.; Vö. BÉKÉS Ádám: *Nemzetek feletti büntetőjog az Európai Unióban*. HVGOrac, Budapest, 2015. 76.

²⁰ Vö. BÉKÉS, 2015. 77.

²¹ UDVARHELYI, 2016a. 137.

meghatározott feltételek fennállása esetén²² – büntetőjogi tárgyú irányelvet hozzon létre.²³ E generálklauzula tehát egy másik, nem büntetőjogi szakpolitika kikényszerítésének eszközeként lehetővé teszi – Karsai Krisztina szavaival élve²⁴ – mintegy uniós *ultima ratio* jelleggel²⁵ a büntetőjogi eszközrendszer alkalmazását.

Ha megvizsgáljuk e rendelkezés által támasztott második feltételt, nevezetesen azt, hogy szabályozott szakpolitika esetében is csak akkor van lehetőség büntetőjogi tárgyú uniós beavatkozásra, ha az „elengedhetetlenség” követelménye fennáll, megállapítható, hogy e feltétel összecseng egyrészt a büntetőjognak az uniós szinten is jelen lévő *ultima ratio* elvével,²⁶ másrészt az Unió jogalkotási hatáskörét is determináló hatású szubszidiaritás²⁷ elvével. Utóbbi elv értelmében az EU kizárólag akkor alkothat jogszabályt, ha az általa kitűzött célt nem lehetne hatékonyabban elérni nemzeti vagy regionális, illetve helyi szintű intézkedésekkel.²⁸ Ez utóbbi megállapítás kapcsán láthatóvá válik, hogy az uniós büntető-jogalkotási folyamatokat nagyban befolyásolják büntetőjogi alapelvek. Számos uniós jogi dokumentum rögzít alapelveket, ám az Európai Bizottság 2011-ben *expressis verbis* rögzítette azokat az elvi tételeket, amelyek az európai büntetőjog alapjául szolgálnak. Az alapelveket tartalmazó matéria az Európai Kriminálpolitika Kiáltványa.²⁹ Ilyen uniós jogalkotási hatáskört is meghatározó alapelv a koherencia elve, amelynek értelmében az Unió köteles tiszteletben tartani a nemzeti büntetőjogi rendszerek koherenciáját.³⁰ Ennek megfelelően valamely magatartás büntetendővé nyilvánítására való kötelezés során a tagállamok csak annyiban kötelezhetők az uniós norma belső jogrendszerbe való beépítésére, amennyiben az nem idegen attól.³¹ Azaz a nemzeti jogrendszerrel nehezen vagy egyáltalán nem összeegyeztethető uniós norma honi jogrendszerbe illesztésére főszabály szerint egyik tagállam sem kötelezhető. Kérdésként merül fel, hogy vajon az irányelvi szabályozás révén fennáll-e annak a veszélye, hogy az irányelvre kivételesen jellemző közvetlen hatály folytán e norma „szuprancionálisabb” jelleget ölt, mint amely funkció betöltésére hivatott, ezáltal alapelvet sért?

²² A büntetőjogi tárgyú norma alkotására két konjunktív feltétel fennállása esetén van lehetőség: olyan szakpolitikáról van szó, amely vonatkozásában már korábban sor került harmonizációs norma alkotására, vagyis a tagállamok jogharmonizációra kötelezésére, valamint az e tárgykörben történő büntetőjogi tárgyú harmonizáció elengedhetetlen az uniós szakpolitika hatékony végrehajtásához. UDVARHELYI, 2016a. 138–139.

²³ KARSAI, 2015. 29.; KUBICIEL, 2010. 744.

²⁴ KARSAI, 2011. 1734.

²⁵ Vö. UDVARHELYI, 2013. 311.

²⁶ KARSAI, 2015. 79.; KUBICIEL, 2010. 745.

²⁷ UDVARHELYI, 2013. 302.

²⁸ PIF-Irányelv javaslat; Vö. KARSAI, 2012. 11.

²⁹ KARSAI, 2012. 9.

³⁰ KARSAI, 2012. 12.

³¹ A jogi személyekkel szemben alkalmazható büntetőjogi szankciók tipikusan olyan jogintézmények, amelyek idegenek legtöbb, tisztán az individuális büntetőjog talaján álló jogrendszerből, éppen ezért az uniós jogalkotó – a koherencia elvére figyelemmel – sokáig elkerülte azt, hogy a tagállamokat e tekintetben explicite büntetőnorma alkotására kötelezze. Vö. KARSAI, 2012. 17.

II.2. Büntetőjogi tartalmú irányelv közvetlen hatályának kérdése

Az irányelvi szabályozás megjelenése a büntetőjogi tárgyú uniós szabályanyag körében megfelelő és kompromisszumos integrációs eszköz lehet azzal, hogy a rendelethez képest kellőképpen rugalmas,³² keretjogszabályi jellegű,³³ ezért alkalmas a büntetőjogi normaalkotásra jellemző minimumszabályozási módszertan megtestesítésére. Nem szabad elfeledkezni azonban arról a tényről, hogy amennyiben az irányelv kellőképpen meghatározott és feltétlen szabályt tartalmaz,³⁴ úgy az közvetlen hatállyal rendelkezik feltéve, hogy az adott rendelkezést a tagállam nem, vagy nem megfelelően ültette át. Kérdésként merül fel persze, hogy minimumszabályokat előíró irányelvi büntetőjogi rendelkezés megfelelhete-e a kellő határozottság követelményének, valamint abban az esetben, ha a tagállam az irányelv által előírt tényállási elemet nem ülteti át a releváns tényállás körébe, úgy sérteni fogja-e a *nullum crimen* elvet a jogalkalmazó akkor, ha a büntetőjogi felelősséget nem a nemzeti büntető törvénykönyvre, hanem a nem megfelelően átültetett irányelvre alapítja, annak közvetlen hatálya alapján. Az uniós *nullum crimen* elv sérelmének hiánya vajon kiküszöböli-e a nemzeti *nullum crimen* elv sérelmét?

Az Európai Bíróság joggyakorlata szerint a nem vagy nem megfelelően átültetett irányelv közvetlen hatályára történő hivatkozás a magánfelek részére az állam mulasztása okán fennálló lehetőség. Fontos feltétel, hogy az irányelvi rendelkezésekre igényt alapítani csak az állammal, állami szervekkel szemben lehet,³⁵ azaz e tekintetben kizárólag vertikális közvetlen hatályról beszélhetünk.³⁶ Ez pedig azt jelenti, hogy – tekintettel a belső jogi *nullum crimen sine lege* elvre is – az állami büntetőhatalmat gyakorló szerv a büntetőjogi felelősség megállapítása céljából nem hivatkozhat az át nem ültetett irányelv egyébként világos és feltétel nélküli³⁷ rendelkezésére, ugyanis maga a szabály átültetésének elmulasztása tekintetében is az államot terheli felelősség, így az „magánszemélyekkel szemben nem hivatkozhat az irányelvben található kötelezettségek teljesítésénél mutatkozó mulasztásra”.³⁸ Az állami jogalkotó szerv mulasztása nem hozhatja hátrányosabb helyzetbe a terhelteket,³⁹ még akkor sem, ha az irányelv közvetlen hatályosulásához szükséges egyéb feltételek fennállnak. Így általános érvennyel megállapítható, hogy a büntetőjogi tárgyú irányelvek

³² PIF-Irányelv javaslat 9.

³³ BLUTMAN, 2013. 262.

³⁴ KARSAI, 2015. 53.

³⁵ Vö. KARSAI, 2015. 53.

³⁶ BLUTMAN, 2013. 356.

³⁷ BLUTMAN, 2013. 356.

³⁸ BLUTMAN, 2013. 355.

³⁹ Vö. KARSAI, 2015. 54.

nem vagy nem megfelelő módon történő átültetése semmi esetben sem eredményezheti annak közvetlen hatályát.⁴⁰

III. Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme *de lege lata* és *de lege ferenda*

Az Európai Bizottság által 2011-ben kiadott közlemény szerint az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme egy olyan uniós szakpolitika, amelynek körében a büntetőjogi jogharmonizáció különösen szükségesnek tűnik.⁴¹ A közlemény megfogalmazza, hogy e szakpolitika terén korábbi és mai napig hatályos jelentős integrációs, harmonizációs dokumentum a már említett PIF-Egyezmény nem bizonyult kellően hatékonynak, ugyanis az abban foglalt rendelkezéseket csupán öt tagállam hajtotta végre maradéktalanul.⁴² A lefolytatott hatástanulmány is igazolja tehát, hogy a PIF-Egyezmény alapján elfogadott jelenlegi intézkedések eredménytelenek, így szigorúbb és integráltabb büntetőjogi fellépés indokolt e területen.⁴³

Az EUMSZ már vizsgált 83. cikke mellett az EUMSZ 325. cikkének (4) bekezdése teremti meg a közvetlen, materiális jogalapot a PIF-Egyezményt felváltó PIF-Irányelv létrehozására⁴⁴ azzal, hogy hatáskörrel ruházza fel az Uniót az EU pénzügyi érdekeit sértő valamennyi jogellenes tevékenység elleni elrettentő hatású intézkedés meghozatalára.⁴⁵

Általánosságban megállapítható, hogy a PIF-Irányelv a korábbi szabályozáshoz képest még erőteljesebben a kriminalizáció irányába hat.⁴⁶ Tetten érhető azonban szabályozási hiátus is a PIF-Egyezményhez képest, nevezetesen a Javaslat immáron nem teszi kötelezővé a tagállamok számára a vállalkozás vezetőjének párhuzamos büntetőjogi felelősségének tagállami jogrendszerbe iktatását. A jogi személy felelősségének megállapítására vonatkozó rendelkezés második bekezdése azonban a jogi személy felelősségre vonásának követelményét írja elő arra az esetre, ha a Javaslatban meghatározott, vezető tisztségviselőnek minősülő személy által gyakorolt ellenőrzés vagy felügyelet hiánya lehetővé tette, hogy az adott jogi személy javára egy neki alárendelt személy valamely, a javaslatban meghatározott

⁴⁰ Habár nehezen elképzelhető, hogy az EU-s jogalkotó olyan bűncselekmény vonatkozásában hoz létre irányelvet, amely a magyar büntetőjog eljárásjogi szabályok szerint magánvádas, ám ebben az esetben elgondolkodtató lenne a büntetőjogi tatalmú át nem ültetett irányelv közvetlen hatályának kérdése, ugyanis ez esetben az állam a büntetőigényéről lemondva a sértettre mint magánszemélyre bízta büntetőigényének érvényesítését, így a büntetőeljárás során magánszemély áll szemben magánszeméllyel. Mivel a vád képviselőtét magánvádas bűncselekmények esetén is átvetheti az ügyész, így az „ügy ura” ő mint az állami büntetőhatalom képviselője marad, ez a tény pedig e hipotetikus kérdés vonatkozásában szintén a büntetőjogi tárgyú irányelv közvetlen hatályának elutasítása mellett szóló érv.

⁴¹ Közlemény; Vö. UDVARHELYI, 2016a. 138.; WEISSER, 2014. 34.

⁴² Közlemény 4.

⁴³ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács Irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről. COM(2012) 363 final. Brüsszel, 2012. 7. 11. (Továbbiakban: PIF-Irányelv javaslat) 8.

⁴⁴ Vö. UDVARHELYI, 2014. 173.; WEISSER, 2014. 435.

⁴⁵ PIF-Irányelv javaslat 6.

⁴⁶ Vö. UDVARHELYI, 2014. 173.

bűncselekményt elkövesse.⁴⁷ Ám a Javaslat – szemben az Egyezményvel – kizárólag a jogi személynek rendeli beszámítani az alárendelt büntetőjogilag releváns magatartását, nem kötelezi azonban a tagállamokat arra, hogy a vezető tisztségviselő büntetőjogi felelősségét megállapító felelősségi formát deklaráljanak.⁴⁸ Kérdésként merülhet fel, hogy e tagállami kötelezettséget megállapító norma irányelvbe történő átvitelének hiánya jelenthet-e egyben egy dekriminalizációs kötelezettséget azon tagállamok felé, akik anno a PIF-Egyezmény szövegezésének megfelelő módon ültették át büntető-jogrendszerükbe e felelősségi formát? Ugyanis abban az esetben, ha a tagállami jog az uniós joggal nem összeegyeztethető, úgy az *de iure* (de legalábbis *de facto*) dekriminalizációs kötelezettséget róhat az adott norma tekintetében a tagállamra. Éspedig ha megállapítást nyer, hogy a tárgyalt norma sérti például a bűnösségen alapuló felelősség elvét – amelyet a már említett Európai Kriminálpolitika Kiáltványa⁴⁹ is deklarál, és így uniós büntetőjogi alapelvnek tekintendő – úgy uniós jogi érintettség esetében az adott ügyben e tagállami norma nem lesz alkalmazható.⁵⁰

IV. Zárszó

Megállapítható, hogy az Európai Unió immáron széleskörű büntető-jogalkotási hatáskörrel jogosult jelentős mértékben beavatkozni a tagállami szuverenitásba. A fentiek összefoglalása helyett – az Unió szupranacionalitásának és az integráció által keletkező problémáknak fényében indokolt feltenni a kérdést, miszerint rendelkezik-e az Unió tényleges *szupranacionális* büntetőjogi jogalkotási hatáskörrel? Azaz megtehetné-e azt, hogy büntetőjogi tárgyú rendeletet alkot, amelynek ismert joghatása az, hogy mindennemű tagállami aktus nélkül közvetlen hatállyal rendelkezik, azt a tagállamok közvetlenül alkalmazhatják (sőt alkalmazniuk kell)? Ha az Unió számára büntetőjogi tárgyú explicit irányelv-alkotási hatáskört biztosító 83. cikk rendelkezését összevetjük a már hivatkozott, PIF-Irányelv megalkotására jogalapot biztosító 325. cikkel, akkor láthatjuk, hogy ez utóbbi nem határozza meg azt a jogforrási formát, amellyel az Unió az ott meghatározott céloknak eleget tehet.⁵¹ Azaz ad absurdum érvelhetünk amellett, hogy az Unió a pénzügyi érdekeinek védelme körében szupranacionális büntetőjog-alkotási hatáskörrel rendelkezik,⁵² az említett jogalap az adott tárgykörben uniós rendelet alkotását is legitimálná, ám ez eddig még nem látott beavatkozást jelentene a tagállami büntető-jogrendszerekbe.⁵³ Vajon e norma áttörést jelent egy valódi és tiszta európai büntetőjog irányába?⁵⁴

⁴⁷ PIF-Irányelv javaslat 20.

⁴⁸ Ezzel megszűnik az uniós szintű kötelezettség e felelősségi forma nemzeti jogrendszerbe iktatására, ugyanis a Javaslat 16. cikke értelmében a PIF-Egyezményt, valamin az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveket az irányelv hatályba lépésével hatályon kívül kell helyezni. Megállapítható azonban, hogy a PIF-Egyezmény alapján sem volt (lett volna) tagállami kötelezettség az egyezmény szövegének szó szerinti átvételével rendszeridegen felelősségi forma létrehozása.

⁴⁹ Európai Kriminálpolitika Kiáltványa. 3. A bűnösség elve.

⁵⁰ UDVARHELYI, 2016b. 79.

⁵¹ UDVARHELYI, 2016b. 92.

⁵² KUBICIEL, 2010. 743.; WEISSER, 2014. 438.

⁵³ WEISSER, 2014. 439.

⁵⁴ KUBICIEL, 2010. 743.

JOGÁSZKÉPZÉS KIHÍVÁSAI A 21. SZÁZADBAN.
BEVEZETÉS EGY EMPIRIKUS KUTATÁSBA A JÖVŐ
ÁLLAMALKOTÓIRÓL, AZ ELJÖVENDŐ JOGÁSZNEMZETRŐL

Patyi Zsófia

PhD hallgató

*Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Összehasonlító Jogi Intézet*

I. A modern állam ideális ismérvei

Álláspontom szerint a mai modern világban egy modern állam elengedhetetlen ismérve, hogy a realitás határain belül innovatív és biztonságos módon szolgálja nemzetét, tehát egyszerre biztosítsa a jelenkori megélhetést és a megnyugtató jövőképet. A fenti ismérvre való építkezés nem zárja ki, inkább feltételezi, hogy az innováció és a stabilitás egy olyan államban segíthesse a fejlődést, ahol nem csak elméleti síkon beszélhetünk ezek megvalósulásáról, hanem a realitást tekintve ezek honosíthatóak is. Az állam alapvető ismérveként tehát a „kényszerítő rend”,¹ a legitim közhatalom ereje elengedhetetlen, különben innovatív fejlesztésre nincs lehetőség, a stabilitás pedig fogalmilag kizárt az alapvető rend és rendszer hiányában. Ugyanakkor a kényszerítő közhatalom nem engedheti meg magának az öncélú hatalomgyakorlást. Döntéseinek a társadalom által elfogadhatónak, a közhatalom által kikényszeríthetőnek kell lenniük, mivel az állami hatalom csak a legitimáció útján tervezheti jövőképét. A politológia alapvetéseit tekintve egy modern állam *jogszerű, észszerű és szükségszerű* megoldásaival,² azok reális érvényesíthetőségével nyeri el a társadalom bizalmát, így biztosítva magát a törvényesség, legalitás útján.

Magyarország, akár, mint az Európai Unió tagja, akár, mint Petőfi komoly természetű, múltjára büszkén tekintő magyarsága³ igényli a modernizációt, de a hagyománytiszteletet is, igényli a demokráciát, a megbízható állami vezetést. Egy fejlődő és stabil demokratikus állam alapköveit nem csak az igazságszolgáltatás, a törvényhozás és a végrehajtás elkülönülése, a hatalmi ágak szétválasztása adja,⁴ hanem ezek működésének biztosítása az állam számára is kötelezettségeket jelent. A stabil állam stabil államalkotóit megfelelő oktatásban kell részesíteni, hogy ne csak egy periodikusan jól teljesítő nemzet születhessen, de egy erős, konstans, történelemre építő, történelmet építő és egy hasonlóan dicső jövőképnél kereteket biztosító modern állam mutassa meg magát a térképen.

¹ Kelsen, Hans: *Államelmélet alapvonalai*. In: Szabadfalvi József (szerk.) Bíbor Kiadó, Miskolc, 1997. 39.

² Bihari Mihály – Pokol Béla: *Politológia – A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 353.

³ Petőfi Sándor: *Magyar vagyok*. Pest, 1847. február.

⁴ Montesquieu, Charles-Louis de Secondat: *A törvények szelleméről*. Kriterion, Bukarest, 1987.

Másfél évszázadra visszatekintve még napjainkban is jogásznemzetként tartja magát számon az ország, tudományosan leginkább a jogász végzettségre alapozva,⁵ így a jövő államalkotó tényezőit kivételes odafigyeléssel kell kezelnünk. Magyarországon a jogászképzés színvonalát és hatékonyságát szem előtt kell tartanunk, hiányosságait ki kell küszöbölünk, a képzésben rejlő kihívásokkal meg kell birkóznunk a stabilitás és innováció biztosításának, a modern állam biztos fennmaradásának érdekében. Ehhez azonban szükséges ismernünk a jogászok attitűdjét, tapasztalati beszámolók alapján képet kell kapnunk a gyakorlatról, hogyan vélekednek a végzett jogászok a jogász hivatásról, hogyan látják a frissen végzett jogászokat, és vice versa, a joghallgatók miként ítélik meg a jelen jogászait, milyen perspektívát látnak a jövőjükre tekintve, miben szeretnének hasonlók, mások vagy jobbak lenni. Az állami innovációt és stabilitás kialakítását már az alapoknál el kell kezdeni, de ehhez tisztában kell lennünk azzal is, hogy a jelen joghallgatói milyen professzió-képpel rendelkeznek, ők is jogásznemzetben képzelik-e el jövőjüket. Ehhez fel kell térképeznünk jogtudatukat és elképzeléseiket a jogász hivatásrendről.

II. A jogász professzió-kép

A jogász professzió arculatának jelentősebb vonásai Fónai Mihály szerint: „a magas státusz és presztízs, és az autonómiára való törekvés.”⁶ Ennek magyarázata egyszerű, az egyetemi oktatás megjelenéséig kell visszautaznunk az időben. A jogász hivatás és az egyetem megjelenése szinte egy időpontra tehető, összefonódott egymással. A jog művészete, mint egyetemen oktatott tantárgy a kevesek kiváltsága lett, a jog művészetét művelők értelmiséggé emelkedtek, a filozófia segítségével pedig az állam tanácsosaivá váltak.⁷ Ezt támasztják alá későbbi jogtörténeti források is, amelyek eredményeképpen kijelenthető, hogy „a különböző professziók közül a jogász hivatások gyakorlói számára nyílt leginkább lehetőség arra, hogy szaktudásuk és az államhatalomhoz közel álló tevékenységük következtében részt vegyenek a modern állam és demokrácia kiépítésében és alakításában”.⁸ Navratil Szonja ezen, történelmi tényezők által megalapozott kijelentése alátámasztja mindazt, amit a bevezetésben vázoltam. A presztízs-professzió egységessége azonban a felszín alatt mély megosztottságot, belső tagoltságot mutat.⁹ Bár a 19. században a jogász hivatásrendek még nem különültek el élesen, már ekkor is, majd ezt követően egyre erőteljesebben megállapítható volt, hogy a bírók és az ügyészek a történelmi-nemzeti társadalom, a közszféra részei, akiknek nem érdekük a modernizáció és a jogállam iránti elkötelezettség. Az új idők

⁵ FÓNAI Mihály: *A jogászok szociológiai jellemzői: létszám, foglalkozás, kor és nem szerint*. In: Jakab András – Gajduscheck György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016. 940–941.

⁶ FÓNAI Mihály – BARTA Attila – GYÜRE Annamária Csilla: *A joghallgatók rekrutációja és professzió-képének néhány eleme*. *Pro Futuro* 2. szám (2014) 11.

⁷ NAGY Zsolt: *A magyar jogi oktatás történeti vázlata*. *Jogelméleti Szemle* 3. szám (2003) 1. <http://jesz.ajk.elte.hu/nagy15.html> (2017. 05. 18.)

⁸ NAVRATIL Szonja: *Egyes jogász hivatásrendek jogszociológiai vizsgálata (1868/1869–1937) PhD értekezés Tézisei*. Budapest, 2012. 3. http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Tezisek_Navratil_Szonja.pdf (2017. 05. 18.)

⁹ SZABÓ Béla: *A jogászság és a jogászképzés története*. In: Szabó Miklós (szerk.): *Bevezetés a jog- és államtudományokba*. Prudentia Iuris, Miskolc, 1995. 165–206.

új dalai így a 20. században az ügyvédekre maradtak, akiknek társadalmi szerepvállalásukból eredően sajátja volt a függetlenség. Az ügyek védőinek, a versenyszféra harcosainak az állami stabilitással szemben érdekük volt a fejlődés, a liberális mozgalom.¹⁰ A jogász hivatásrendek eltérő megítélése azonban függ mind a szervezeti hovatartozástól, mind a társadalmi státusztól. Ez utóbbinak társadalomtörténeti magyarázata a következő: a bírák mint az igazság szolgáltatói olyan elit pozíciót töltöttek be az úri társadalomban,¹¹ amely messze kiemelte őket az átlag jogásztársadalomból, a generalista jogászság rétegéből. A bírói elit jelenléte az évszázadok folyamán megfigyelhető, az ügyvédség pedig (hogyan csak két professzióra bontsam a példát) társadalmi pozícióját tekintve inkább a polgáriasságra enged asszociálni. Azonban a jogásztársadalomnak is – legyen az úri jellegű vagy középosztálybeli – el kellett indulnia valahonnan, egy veleszületett társadalmi osztályból, hivatásbeli ismeretek híján, a tudásszintre tekintve egyenlő egyéni esélyekkel a nulláról a jogászképzés rögzös útján.

III. A hazai jogászképzés perspektívái, a joghallgatók jogtudata

Jogászképzésről hazánkban jelenleg nyolc¹² egyetem tekintetében beszélhetünk, a képzési rendszer¹³ ismertetésére jelen tanulmány nem kíván kitérni. Az egyetemek hallgatóinak területi megoszlása a 2009-es DPR-kutatás¹⁴ szerint a következőképpen alakult: a kutatásban résztvevő két vidéki jogi kar (Debrecen és Szeged) egyértelműen regionális beágyazottságú, a megyeszékhelyről és a vidéki városokból érkezők száma rendkívül magas. A két vizsgált fővárosi egyetem tekintetében az ELTE elszívja más megyeszékhelyek hallgatóit, a PPKE pedig kifejezetten budapesti egyetem.¹⁵ A fentiek fényében felmerül a kérdés, hogy a vidéki joghallgatók később inkább választják-e a klasszikus jogász hivatásokat, míg a fővárosi jogászság az állami szférát? Fónai Mihály országos felmérésében a végzett jogászok elhelyezkedését vizsgálta, amelynek eredményeként láthatjuk, hogy a Debrecenben végzett jogászok 31%-a ügyvédjelölt, az ELTE-n végzettek 37%-a államigazgatásban dolgozik, a főváros kormányzati és közigazgatási lehetőségeinek ellentmondva a PPKE-n végzettek 29%-a ügyvédi irodában dolgozik. A fővárostól távolodva Debrecen kivételével

¹⁰ NAVRATIL, 2012. 5.

¹¹ U.o. 5.

¹² Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar (ELTE), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar (PPKE), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam és Jogtudományi Kar, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

¹³ Bővebb, általános információk a képzésről az alábbi linken: https://www.felvi.hu/felveteli/szakok_kepzesek/szakleirasok/Szakleirasok/index.php/szak/44/szakleiras (2017. 05. 19.)

¹⁴ Diplomás pályakövetés – hallgatói motivációs kutatás. Educatio Nonprofit Kft, Budapest, 2009.

¹⁵ FÓNAI Mihály: *A jogi és igazgatási képzési területen végzettek elhelyezkedésének presztízs szempontjai*. In: Garai Orsolya – Horváth Tamás – Kiss László – Szép Lilla – Veroszta Zsuzsanna (szerk.): *Frissdiplomások* 2010. Budapest, Educatio, DPR Füzet 4, 2011. 234.

azt láthatjuk, hogy az önkormányzatoknál dolgoznak a legtöbben (Miskolcon 26%, Pécsen 24%, Szegeden 30,6%, utóbbi városban az államigazgatás területén 25%).¹⁶

A joghallgatók lesznek a jövő közszolgái, igazságszolgái és törvényhozói, ezért érdemes előre feltérképezni, milyenek ígérkeznek a jövőkéjük: várhat-e rájuk egy stabil, innovatív, modern állam, amelyet a jelen joghallgatói, a jövő államalkotói építenek majd fel, őriznek majd meg számunkra? Ezen kérdés megválaszolásához, a válaszadás megkísérléséhez feltétlenül ismernünk kell a joghallgatók motivációit és értékrendjét, ismernünk kell, hogyan viszonyulnak választott professziójukhoz, vizsgálnunk kell a joghallgatók jogtudatát, valamint Alaptörvény-ismeretüket. Egy jelenleg is zajló kutatásunk¹⁷ a joghallgatók jogtudat- és motivációvizsgálatára tesz kísérletet, amely kutatás az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programja keretében valósult meg.

A joghallgatók jogtudatát országos szinten feltérképező kutatás alapjaként szolgált az az összehasonlító jogszociológiai felmérés, amelyet 1996 decemberében Szegeden a József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán végeztek.¹⁸ Két évtized elteltével kíváncsiak vagyunk a változásokra, szeretnénk megismerni a szegedi joghallgatók motivációit, jogismeretét, professzió-képüket, összevetve a 21 évvel ezelőtti joghallgatókéval. Azonban nem kell húsz évre visszatekintenünk, a közelmúltban is tapasztalhattunk a jogászképzést érintő olyan változásokat (állami támogatottság megszüntetése/korlátozása, röghöz kötés), amelyek hipotéziseink szerint különleges hatást gyakoroltak a joghallgatók teljesítményére és a professzió-kép kialakításának legszervesebb elemeire, énképükre, valamint motivációjukra. A kutatás a legtöbb hazai egyetemen lezajlott már, kérdőíves lekérdezést alkalmazva elsőéves és negyedéves joghallgatók körében. A kérdőívet alkotmányjogászok, szociológusok és joghallgatók segítségével állította össze kutatócsoportunk, a válaszok feldolgozása jelenleg folyamatban van, azonban a kérdőív egy izgalmas részletét ezúton a kedves olvasó elé tárjuk.

¹⁶ Uo. 241.

¹⁷ Projekt címe: A magyar joghallgatók motivációs, jogismereti és preferencia vizsgálata. Kutatásvezető: Prof. Dr. Badó Attila. Kutatók: dr. Patyi Zsófia, Phd hallgató, Hegedüs Kata, graduális hallgató, Mitnyan Viktória, graduális hallgató. A kutatásban külső szakértőként segítséget nyújt: dr. Juhász Hajnalka IM főtanácsadó és Dr. Feleky Gábor az SZTE BTK Szociológiai Tanszék tanszékvezetője.

¹⁸ FEITH Helga – BADÓ Attila: Magyar joghallgatók motivációs vizsgálata. *Jogelméleti Szemle* 4. szám (2000) <http://jesz.ajk.elte.hu/bado4.html> (2017. 05. 19.)

1. ábra: „Jogász hallgatók 2017” c. egyéni kérdőív (részlet)

1. Ha kiegészíthetné az Alaptörvényt, milyen alapvető értékeket, jogokat és kötelezettségeket fogalmaznál meg benne?		
	igen	nem
szabad fegyverviselés, mert csak így lehet a személyemet, vagyonomat megóvni	1	0
az állam világnézetileg semleges	1	0
a szociális jogok bíróságon kikényszeríthetők	1	0
alapítsanak korrupció ellenes hivatalt	1	0
a tankötelezettség korhatárát szabályozza az Alaptörvény	1	0
a fogyasztóvédelem terjedjen ki az egészségügyi ellátásokra	1	0
a bevett egyházaknak joguk legyen a költségvetési támogatáshoz	1	0
az önkormányzatok tulajdonjogát, vagyonát az állam ne vonja el	1	0
legyen minden állampolgár számára ingyenes az internet-hozzáférés	1	0
az Európai Unió ügyessége üldözhesse Magyarországon az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeket	1	0
az állam biztosítson minden állampolgár számára a létfenntartáshoz szükséges alapjövédelmet	1	0
egyebet	1	0

2. Milyen egyéb kiegészítést tennél az Alaptörvényben?	
Csak akkor válaszolj erre a kérdésre, ha a 44. sz. kérdésben az „egyebet” megjelölted!	
egyéb alapvető értékek:	
egyéb alapvető jogok:	
egyéb alapvető kötelezettségek:	

3. Véleményed szerint az Alaptörvényben mely értékeket szükséges inkább előnyben részesíteni?	
1 - A magyarság számára fontos speciális értékeket (például: a nemzet szellemi és lelki egysége, kulturális és nemzeti örökségvédelem, határon túli magyarság védelme)	
2 - Az európai egységet erősítő értékeket (például: európai civilizációs hagyomány, nemzetközi szerződések betartása és betartatása)	

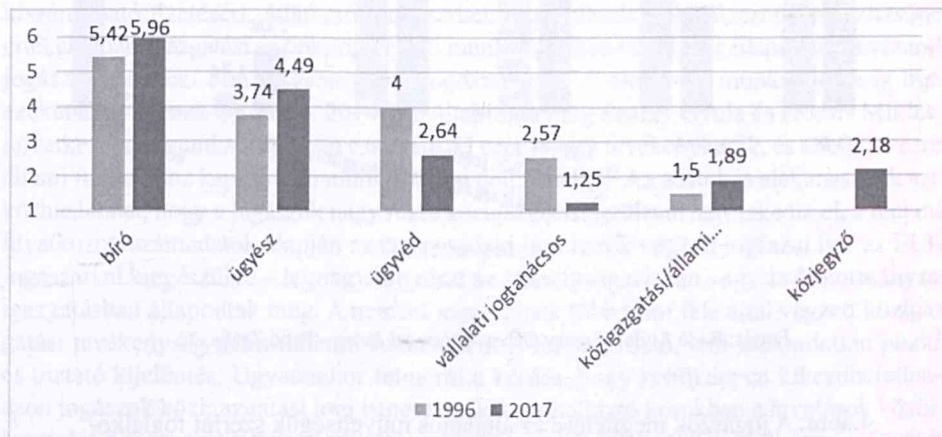
Forrás: Szegedi Tudományegyetem: Összehasonlító Jogi Intézet, Szociológia Tanszék, „Jogász hallgatók 2017” c. egyéni kérdőív

IV. A közigazgatási pályakép megítélése

Érdekes, hogy a Feith Helga és Badó Attila által végzett, már hivatkozott 1996-os szegedi joghallgatói jogtudatvizsgálat eredménye azt mutatja, hogy a klasszikus jogászai hivatá-

sokat rangsorolva a szegedi hallgatók egyöntetűen sorolták utolsó helyre a közigazgatásban dolgozókat mindhárom szempont, így a társadalmi presztízs, a jövedelmi viszonyok, valamint az általános műveltség alapján. Az eredmények továbbá azt is kimutatták, hogy amelyik hallgató így vélekedett a közigazgatási szféráról, az nem ott képzelte el a jövőjét joghallgatóként. 2017-es országos kutatásunk részeredményeként már körvonalazódik, hogy a jelenlegi szegedi joghallgatók hogyan viszonyulnak ugyanezen kérdésekhez. Az eredmények szemléltetésére segítségül hívtam a Lőrinczi János¹⁹ által készített táblázatokat.

2.ábra: A jogászai foglalkozások társadalmi presztízse (1996–2017)

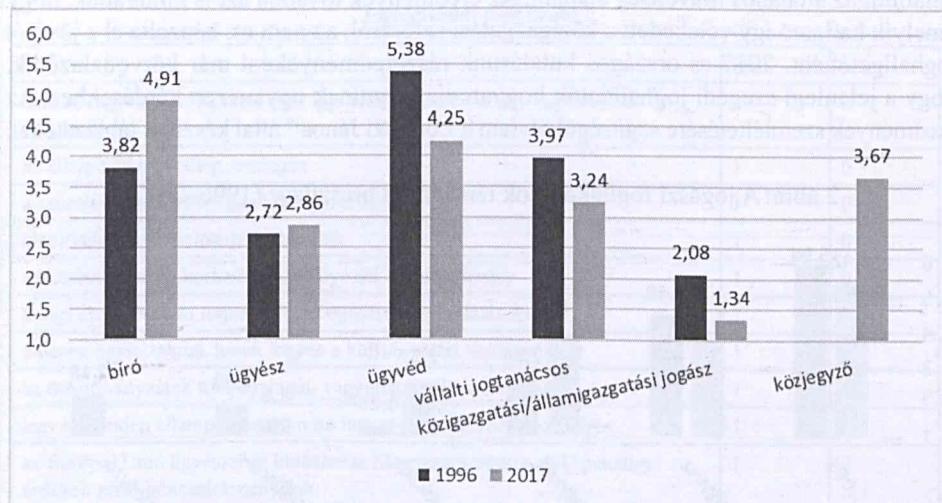


Forrás: Badó Attila – Feleký Gábor – Lőrinczi János – Patyi Zsófia, 21.²⁰

¹⁹ Lőrinczi János, az SZTE BTK Szociológiai Tanszék tudományos munkatársa, a 2017-es joghallgatói jogtudat-vizsgálatban jelentős szakmai és gyakorlati segítséget nyújtott, a részeredmények táblázat formában történő közlése is az ő keze munkája.

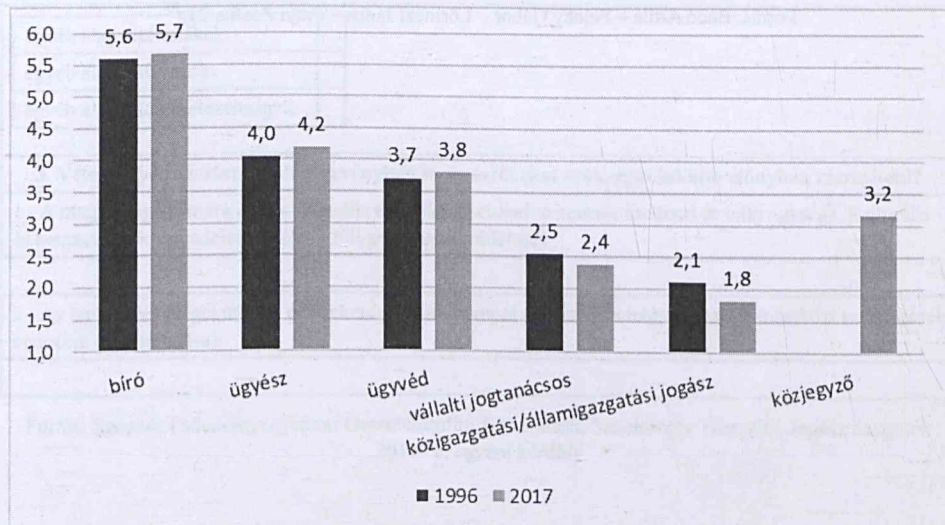
²⁰ BADÓ Attila – FELEKÝ Gábor – LŐRINCZI János – PATYI Zsófia: Összehasonlító motivációs vizsgálat a szegedi joghallgatók körében. Kézirat.

3.ábra: A jogászai foglalkozások jövedelmezősége, anyagi megbecsültsége (1996–2017)



Forrás: Badó Attila – Felek György – Lőrinczy János – Patyi Zsófia, 22.

4.ábra: A jogászok megítélése az általános műveltségük szerint foglalkozásonként (1996–2017)



Forrás: Badó Attila – Felek György – Lőrinczy János – Patyi Zsófia, 23.

A táblázatokból kiolvasható, hogy a közigazgatási munkaköri pozíció értékelése csupán a társadalmi megítélés vonatkozásában javult (bár mindössze 0,39 százalékot), azonban mind az anyagi megbecsültségük, mind az általános műveltségük tekintetében romlott az elmúlt két évtized alatt. A szegedi joghallgatók tehát még mindig úgy vélekednek a közigazgatási szféráról, mint egy, a többi jogász hivatáshoz képest alacsonyabb presztízsű szakmáról, amely kevésbé jövedelmező, és nem is párosul kimagasló általános műveltséggel (itt gondoljunk vissza a jog művészetére, amely a kiváltságosok érdeme volt!), ennek következtében nem is a fenti területen képzelik el jövőjüket. Végzett jogászként, friss diplomával a kézben azonban sokak felismerik, hogy a lehetőségeknek megfelelően az állami, önkormányzati szféra által nyújtott pozíciókat érdemes megpályázniuk, elfogadniuk, kiszámítható fizetésért, átlátható rendszerben munkálkodva. Az alacsony presztízsűnek értékelt államigazgatási és önkormányzati munkahelyeken végül megállapodni kényszerülő jogászokat nevezi Fónai „*generalista jogászságnak*”,²¹ akik más munkalehetőség híján ezeket kénytelenek betölteni. 2014-ben állapította meg Szalay Gyula és Kocsis Miklós a következőt: „a munkaerőpiacon csaknem 55 ezer jogász tevékenykedik, és ebből 34 ezren állami funkcióhoz kapcsolódó munkakörben dolgoznak.”²² Az adatok is alátámasztják azt a közhiedelmet, hogy a jogászok nagy része közigazgatási területen helyezkedik el, a fent már hivatkozott számadatok alapján az egyes vidéki jogi karok végzett jogásza is – az ELTE jogászaival kiegészülve – legnagyobb részt az államigazgatásban vagy az önkormányzati igazgatásban állapodtak meg. A nemzet jogászáinak több mint fele által végzett közigazgatási tevékenység nemzetállami funkcióként is értelmezhető, ami kimondottan pozitív és biztató kijelentés. Ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy kellőképpen kikezdehetetlen-e azon jogászok közigazgatási jogi ismerete, akik joghallgató korukban a hivatások közül a legutolsó helyen említették a területet, most pedig a közigazgatásban dolgoznak. Továbbá tekintettel kell lenni azon körülményre is, hogy bár nagy egységet mutat a közigazgatásban dolgozók száma, a különböző egyetemeken elsajátított ismeretanyag következtében az e területen dolgozó jogászok eltérő tudással rendelkeznek. Ezen felül az egyetemek előbb már említett területi és pályaképi megosztottsága is tovább erősíti a jogászok között motiváció és tudásszint alapján fennálló különbséget.

A közigazgatásban dolgozó jogászok között fennálló jelentős különbségek ellenére jelenleg 55 ezerből 35 ezer jogász dolgozik az állam igazgatási rendszerében, a köz szolgálatában. Ezen jogászok többsége az ELTE Állam- és Jogtudományi Karról, az SZTE Állam- és Jogtudományi Karról, valamint a miskolci és a pécsi jogtudományi karokról kerül a közigazgatás szervezetébe. A jogászok vezető hivatásrendje az igazgatásban rejlik, a fenti statisztika alapján a legtöbb jogász az állami és önkormányzati feladatok ellátásával biztosítja megélhetését. Azonban léteznek olyan területek, amelyek nem csak jogi végzettséggel láthatók el. Ezeket a területeket a jogászok közepes presztízsűre minősítették, és csak más munkalehetőség hiányában fogadják el *generalista* sorsukat.

Ellenben az igazgatásszervezők – akik számára az állami és önkormányzati igazgatási területek számítanak fő munkaterületnek – a jogászokkal szemben ezeket a szakmákat,

²¹ FÓNAI, 2011. 240.

²² SEREG András: Diploma után – A frissdiplomás jogászok elhelyezkedési esélyeiről. *Jogi Fórum* 2014.01.7. <http://www.jogiforum.hu/hirek/31038> (2017. 05. 19.)

hívásokat magas presztízssúre értékelték.²³ A Kormány 1278/2010. (XII.15.) határozatával létrehozta a Nemzeti Közzolgálati Egyetemet (NKE), amellyel a közzolgálati felsőfokú szakemberképzést egységes intézményi alapokra helyezte, 2012-től a Közigazgatás-tudományi Karon, 2016-tól jogutódján, az Államtudományi és Közigazgatási Karon. Az NKE közigazgatásiszakember-képzésének következtében a jogászok szembesültek azzal a kihívással, hogy versenyképességük elengedhetetlen feltétele a közigazgatási jog alaposabb elsajátítása. Ez a folyamat egészséges versengési fejlődési folyamat maradhat akkor, ha már az osztatlan jogásképzésben nagy hangsúlyt kap a közigazgatási jog olyan szintű oktatása, amely versenyképes tudást nyújt a végzős joghallgatók számára. Ameddig azonban a nyolc jogi kar hallgatói nem kapnak speciális képzést a közzolgálat felé választható orientáció keretein belül vagy akár egy már működő modulrendszer keretein belül a közigazgatási jog tudományából, addig a jogi karok hallgatóinak jövőképe korlátozódni fog az ügyvédi, ügyészi és bírói hivatásra.

Mindezek hiányában jelenleg csak a diploma kézbevétele után döbbennek rá a frissen végzett jogászok, hogy nem indulhatnak el a megálmodott pályán, el kell fogadniuk a közigazgatás nyújtotta lehetőségeket. Önmagában ez nem jelent problémát, ha a joghallgatók széles körű rálátással rendelkeznek a közigazgatás és az államigazgatás területére, és reális képük van a rájuk váró korlátozott lehetőségekről. Ha elfogadjuk a hivatásrendbéli megosztottságot, akkor az állami hatáskörök megoszlásáról is gondoskodni kell rövid időn belül. Erre való tekintettel valódi kihívást jelent az állam számára a jogászok elhelyezése, ezért az egyetemi képzés során nagy hangsúlyt kell fektetni a jogásképzés teljes körűségére és specifikációjára, amennyiben az állam a közzolgálati, nemzetállami funkcióját, a közigazgatási életpályát meg kívánja tartani a jövő jogászai számára. A joghallgatók jogtudatát vizsgáló csoportunk kutatása jelenleg is zajlik, a közeljövőben várható országos lefedettségéből származó eredményeink elsődleges és releváns adatokat szolgáltatnak majd a fentiek tekintetében, és megismerhetjük a joghallgatók motivációját is.

A jövőben a témához kapcsolódóan, azt kiegészítve egy további kutatást helyezünk kilátásba, amely a joghallgatók közigazgatási jogi oktatását, tananyagát, ismereteit és motivációit méri fel mind a tananyag, mind az oktatási metódus, mind a hallgatói motiváció átfogó vizsgálatával, empirikus eszközökkel, kérdőíves lekérdezés és mélyinterjúk segítségével.

Bízunk benne, hogy kutatásaink eredményeképpen átfogó képet kapunk a joghallgatók közigazgatási motivációiról és ismereteiről, amely segítségünkre lesz annak megállapításában, hogy a joghallgatók továbbra is méltán lehetnek-e a jövő államalkotói, a jövő közzolgái, a közzolgálat mint nemzetállami funkció megtestesítői, és ha lehetnek, milyen feltételek, milyen képzés, milyen kilátások mellett.

²³ FÓNAI, 2011. 240.

THE STATE OF RELIGIOUS LAW AND THE PUBLIC LAW IN THE 21ST CENTURY

Sebők Gina
PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Alkotmányjogi Tanszék

I. Introduction

The direction I chose for my research applicable to the PhD Conference on the subject of the challenges faced by the modern day state in the 21st Century in the area of international law, explores the future religiously observant people especially women in the European Union. I am currently writing my PhD thesis on the relationship of international law and religious law, which is a hot topic today, considering the large influx of Muslim immigrants into the European Union, which is known for its European Union Charter on Fundamental Rights Article 10 stating that ‘everyone has the right to freedom of thought, conscience and religion.’¹ My PhD thesis is studying how the universal human rights regimes fit in with Western values and religious law in practice.

I am studying the relationship of religious law and public law. The international human rights regimes such as the UN Charter, Universal Declaration of Human Rights and the EU Charter on Fundamental Rights all call for equal human rights without discrimination based on race, sex, or religion. I am studying five state models in my research: pure, cold, coordinated, enemy, and unity using states such as the United States, Israel/Saudi Arabia, Belgium and Hungary to figure out in which state does the individual have the most autonomy with studying factors such as holidays, dietary needs, marriage, divorce and burial. The aim is to find out which model is best fit for meeting the public law highlighted in the international human rights regimes and when is there a clash between human rights, states, and religious observance.

I am not a female activist personally, but I am the president of the Jewish Women’s Association of my community and as a student of international law, a citizen of the EU, a recent chair of the UN Women Committee at the Model UN conference organized by the University of Szeged, it is my mission to find out if women are suffering in the European Union hiding behind religious law, which is protected by Article 10 of the EU Charter and other international regimes such as the UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights. Half of humanity consists of women, human rights are *droits de l’homme*, *derechos humanos*, they are rights that one has because one is a human, according to the

¹ European Union Charter on Fundamental Rights. Article 10. Official Journal of European Union. 07. 12. 2000.

human rights theorist Jack Donnelly.² Therefore naturally we would not have to address special rights to women, because they have them since they are human beings. However, some leaders and laws work differently. For example, in the Jewish faith only a husband is allowed to grant divorce to a wife, in Islam, human rights are rights that only free males of a mature age and Muslim faith enjoy. Women have another set of rights. This particularly interests me today with the issue of no-go zones in France and refugee women arriving to the EU from different cultures.

The European Union is a model for integration, Western values and peace. It is our job to combat these issues. We cannot have legislation, where the respect to religion clause overlaps the gender equality clause. I am going to try to find a solution to this issue, by finding out which state model fits European Union law, women's rights and religious observance best. Everyone has equal rights in the EU, we must educate this to our children, no young women should feel that joining a terrorist group is her only right. Refugee women during their journeys to Europe are especially vulnerable to gender based violations. While fleeing their dangerous homelands searching for a safer life in Europe they are often facing the same levels of oppression from their families, religious communities and smugglers in the Western world. So is it really worth the trip?

It is the job of the European Union to educate these women about their rights as women living in the West, both culturally, politically, and in civil terms. The European Union needs to develop a new infrastructure which respects religious rights and women's rights as well and promote them. These women are accustomed to being oppressed, education and esteem in society was often hidden from them, we as Europeans need to teach them about their new opportunities, this way we can promote European values, integration and curb security threats such as young virgin women joining ISIS, if we show them there is a peaceful way to live with respect to religious observance and integration to European society.

Situation of religious women in Europe is a special case, because they do not all want to assimilate, and it should not be the European Union's goal to assimilate them, because that would contradict the religious freedom Europe provides for all, but we should find feasible solutions for these women to be protected from domestic violence, limited access to rights and education, divorce and child marriages if they live in a region known for its universal values on human rights.

With this research I hope to gain a better understanding of the situation of religious women, especially refugee women arriving to Europe and find the best way to integrate them to European society curbing terrorism, domestic violence, uneducated women, child marriages, and other human rights violations against women in Europe, so we can have many of these women joining great programs such as the Erasmus program at the best universities in Europe in the future,

The situation of religious women in Europe is not the only topic in my PhD research it is just a factor I am researching in the European Union's framework of religious freedom. I am going to introduce my general research in the following pages and we will come back to the issue of religious women in one of the chapters, since there are many other variables for me to study when researching the right to religious freedom, such as the rights to religious

² DONNELLY, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. 2nd.ed. Cornell University Press, Ithaca, New York, 2003. 7.

holidays, dietary needs burial, marriage/divorce, religious attire, religious slaughtering of animals, religious courts, and financial support to churches in the European Union and in other states for comparison such as the United States, Israel, Saudi Arabia and the USSR.

II. 5 State Models of Religious Freedom

The relationship of state and religion is very different in different states, although we have universal standards such as the Universal Declaration of Human Rights and the European Union Charter on Fundamental Rights all equally calling upon states to provide the free exercise of religion to their citizens. The challenge is the way states interpret the public law into their national legislation, this is where we have the differences. The degree of freedom to interpret the international law gives states room to apply them in ways best fit for their own ideologies. This is why my research starts with studying 5 state models regarding religion, in which I even included a diagram to show the factors I am studying in each state to answer the main question: In which state does the religious individual have the most autonomy?

III. Models of Church and State Relationship

- 1.) Coordinated ex: Hungary, Germany, Poland
- 2.) Pure ex: United States
- 3.) Cold ex: France, Belgium
- 4.) Enemy ex: USSR, North Korea
- 5.) Unity ex: Israel (semi-unity), Saudi Arabia (Sharia)

The models highlighted above define the relationship and status of church in different states.³ According to the coordinated model for example, there is a separation between church and state, but the state acts in cooperation with the church. In such a state model, churches get the benefit of applying for state funding for their operations from the state and to work together with the state with respecting their own religious law, as long as they do not conflict with the national legislation. However this state model raises the problem of recognizing church status, because only churches that are recognized by the state benefit from this coordination. Although there is no state church like we would have in a theocracy, there are recognized and unrecognized churches, this is the case in states like Hungary, Germany, and Poland. On the plus side these states respect Article 9 of the European Convention on Human Rights which refers to the freedom of thought, conscience and religion, which makes them pass the test presented by the matrix below in terms of religious observance, but since it is a coordinated model, it accepts most demands of the religiously observant, but these rights are not so easily accessible.⁴ For example in order to

³ MACIEJ, Mikula: *State, Religion, and Law in the 19th and 20th Century*. University of Jagello, Poland, University of Szeged Lecture. 17. 02. 2016.

⁴ European Convention on Human Rights. Article 9. Rome. 04. 11. 1950.

get a kosher diet in a hospital in a state like Hungary, it is possible although it contradicts the local health regulations and requires a significant amount of bureaucracy to access, the same goes with denying autopsy which is against the beliefs of the Jewish faith. ⁵In other states, where there is a complete separation between church and state, that we call pure states it is actually much easier to access these religious requirements in public institutions, although in such a state, no religious group gets the benefit of governmental funding, because they are completely separate, but in other terms they also have more liberty to act as they like, and there is no preferred church this way. ⁶

Moreover, we have states that for a long time took a cold approach to religion, these are the states we refer to as cold in the matrix below. States like Belgium for example for a long time forbade kosher animal slaughter, which actually changed as a result of a court case referring to the freedom of religion clause of the European Convention on Human Rights.

The court ruled that “the restriction of kosher slaughter excessively and unreasonably restricts freedom of religion and seriously harms the fundamental laws of human rights and religious rights in Belgium,” the Conference of European Rabbis said. The decision comes after several legislators of the parliament of Wallonia last month launched a campaign against shechita. They drafted a bill stating that kosher slaughter should not be exempt from Belgian law that states animals must be stunned before they are killed – a practice which is not permitted according to Jewish law. ⁷

On that note states like France for a long time held a cold approach towards the religious, by prohibiting the wear of religious attire to Muslim in public institutions like schools for example. A recent ruling of the European Union Court of Justice Luxembourg ruled that an employer has the right to let its employee to refrain from wearing religious attire to work. ⁸ This is an enormous concern to religious freedom in Europe today, especially in the case of religiously observant women and Muslim women in particular, who wear a noticeable head covering or Jewish males who wear a four cornered garment called tzitzit hanging outside their clothing and a head cover called kippah. Are they supposed to work without these important religious symbols in Europe, which is known for being the beacon of human rights and Western values? These are questions that I am eagerly looking to explore in my research and summarize with the matrix below. In addition, I plan to conduct a case study interviewing major corporations in Europe, if they would be willing to hire a religiously observant worker, with respecting their holidays, diet and religious attire to get a better picture of what is the practice behind the theory.

With such court rulings in the European Union, we are slowly approaching to be what I refer to as the enemy state model. An enemy state is like the former USSR where Leninist ideology prohibits the exercise of religious, where religious is advocated to be a spiritual oppression and everyone must be absolutely free of religion, and the ones who

⁵ Rabbi MARKOVICS, Zsolt: *Religious rights in the 21st Century*. MAZSIHISZ. Interview. Budapest, 16. 04. 2017.

⁶ MACIEJ, 2016.

⁷ ZIEVE, Tamara: Belgian region votes to ban ritual slaughter. *The Jerusalem Post*. Jerusalem, Israel. 05. 05. 2017.

⁸ RANKIN, Jennifer: Europe's right hails EU court's workplace headscarf ban ruling. *The Guardian*. United Kingdom. 14. 03. 2017.

dare exercise religious feelings are intended to be persecuted. Every state in the European Union is far from this approach, but the recent decisions of the European Court of Justice and the great influx of migrants from the Arab world amplify this ideology within certain European states.

Finally, we have the state of unity, which can be found in states like Israel, which claims to be a secular state, but matters like burial, marriage, divorce and even citizenship according to the Law of Return are strictly for the Chief Rabbinate to decide. Since its formation there are no secular courts for such cases, which is limiting in a way, since according to a Jewish faith only a husband is allowed to start a divorce procedure, which leaves many religious observant women in state called “*agunah*” in English referred to as women in chains, since the husband is not willing to divorce her she is not allowed to be remarried in the State of Israel. ⁹ Moreover, Saudi Arabia is an example of this unity as well, because sharia, the religious law is the prominent law of the nation, which brings human rights and the right to religious freedom to conflict often, especially in the cases of women, since only adult Muslim males are entitled to what Saudi Arabia calls human rights according to sharia.¹⁰ Other theocracies like the Vatican and the Holly See are subjects of international law, although the Catholic philosophy of law differs from public law, the state is regulated by concordats and cannon law, the cases for marriage are subject to religious law. It is very interesting to see that in these states the citizens get the highest levels of religious freedom, if they are of the faith of the state, but what about the people of other faiths and when other human rights laws clash with the freedom of religion right, for example in cases of gender equality and rights for the freedom of thought and conscience?

Table 1: Models of Church and State Relationship Matrix

Test	Coordinated	Pure	Cold	Enemy	Unity	Alternative Way of Life
marriage/divorce	accepted/ need for civil procedure	accepted	accepted but need for civil	no	yes	
access to religious diet	accepted, but laws make it difficult to access	accepted/easy to access	accepted, but hard to access, some practices prohibited	no	yes	
religious holidays	special permission is needed, Sunday, Shabbat differs	accepted	difficult, sot supporte	no	ye5s	
religious attire	accepted	accepted	no	no	yes	

⁹ LEVMORE, Rachel: *The Agunah Summit*. Conference organized by New York University Tikvah Center, New York https://www.jofa.org/Advocacy/Agunah_Summit (24. 06. 2013.)

¹⁰ KHADURRI, Majid: Human Rights in Islam. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 243 January (1946) 77.

burial	accepted, difficult to obtain license (autopsy)	accepted	not always accepted ex: Belgium	no	yes	
financing of churches	yes, for recognized churches only	no, churches operate without special titles and privileges, like an LTD, no preferred church, funding for transportation, books available to religious schools	no	no	yes	
penal code/ secular courts	may apply on religious bases	yes	no	no	yes	
conversion	accepted	accepted	no	no	yes	
education	accepted (optional)	not in public school-Sunday schools	no	no	yes	
prison/hospital/ military	accepted	accepted	yes	no	yes	
cultural heritage/ respect	yes	yes	no	no	yes	

Source: compiled by the author

Other variables to concern: small churches, women, alternative religions not recognized by state in coordinated states. Introducing Holocaust remembrance day in Europe. Only certain religious diets, practices allowed in public places such as prisons, schools or hospitals. Preferred religions and state funding/grants.

The matrix above is meant to be a starting point for my research regarding the relationship of states and churches in the 21st century. This matrix clearly shows where there is a need for states to improve in the area of human rights concerning religious freedom in their national legislations. The problem with international law and the international human rights regimes like the UN Charter and the European Convention on Human Rights is that they are only binding on the states that are signatories to them and that states still have a great degree of freedom to interpret them in their own ways in their national legislation, which makes religious freedom far from being universal. The aim of the research is to find out in which state model does the individual have the most autonomy as a religiously observant person. The simplest answer would be in a theocracy or a unity state model, but I am looking for an answer that works best in the 21st century with a great emphasis on Western states especially the European Union. I am looking for a solution that provides

the most religious freedom with respect to the highest level of human rights available for people of all faiths living together in an integrated society.

V. Research Methods and Materials

The method used in my research will be interviews, court rulings, international human rights regimes and the European Charter on Fundamental Rights, and the European Convention on Human Rights. Looking through the international human rights regimes regarding religious freedom and the constitutions of the model states studied will provide a ground for my research. In addition, I am studying religious works of Judaism, Christianity and Islam to understand the religious laws involved. In order to gain an understanding of religious freedom it is crucial to understand the importance of religious customs and laws, we need to know what we are fighting for. Moreover, I am looking at the penal codes of the model states and of the faiths being studied. In addition several articles and court rulings will be used to build up the research. After building up the matrix identifying the trends and dynamics of religious life in their relationship to states, I plan on conducting case studies and interviews regarding the specific dynamics being studied, such as religious holidays provided employers and states, the right to religious diet, marriage, divorce and all the other variables studied. I plan on interviewing people of religious faith, religious leaders, government officials responsible for religious affairs and studying the national law of these states.

My hypothesis is that there is a clash between the public law, constitutional laws of states concerned and religious law in many cases. There is a need for change, must change and national legislation and penal codes in order to meet these universal standards. The individual has the most autonomy under the pure model, where we have a pure separation of state and church, but religious institutions also have the least access to state funding in these models, so there is no win-win situation concerning religious freedom in the 21st century.

VI. Challenges

The first challenge from a European Union perspective is to integrate people of all faiths and religions into European society with a respect to Western values and universal human rights standards. With the current migrant crises this is a hot topic to discuss. It is extremely important to make sure that the religious get a support system from the international human rights regimes. A question that interests me is to find out what kind of support system do international human rights and the public law provide for the religiously observant? Is religion personal? Is it the autonomy of the individual? What if a minority religion becomes a majority religion? Should there be a greater distance between the individual and the state? What about security reasons? What about religious women? How should they dress in integrated European society? Terrorism and the globalization of the Islamic State is becoming a transnational security threat to the region. Can we respect religious people at airports, borders? Are they more suspicious? Is religious attire ground for a search at an airport or a visa application? People of the Jewish faith are known for having

a large number of holidays where work is strictly prohibited, even car travel and the use of electricity is prohibited every Shabbat (Friday sunset to Saturday sunset). How open are employers and schools to accept such a high number of absences? Hungary actually allows 13 absences a year for religious holidays if the child attends a religious education class in public schools, which is a recent innovation. What do other states do? Is there a stigma on the religious or are they helped and supported? The financing of religious institutions is another question, what religious institutions is the European Union willing to sponsor, for which churches? Are churches without government funding better off in the United States with the benefit of separation of church and state or is the coordinated model better for the religious, because of the available support.? A significant area of the European Union was victimized by the Holocaust, where the genocide of 6 million Jews took place. How is European Union remembering the Holocaust? What funding is available? What memorial places and restorations are taking place to compensate (which I believe is impossible) for this loss, where the citizens of Europe lost their religious freedom completely. The challenge of integrating the migrants of North Africa and the Middle East and the reimbursement of the Holocaust affected holy sites are great challenges of the European Union in the 21st century concerning religion. My research focuses on the clashes of the public law with the constitutional law and religious law with taking into account these modern day challenges.

VII. Analysis

Analyzing and studying the different areas of religious life and life dynamics is the goal of the analysis stage in this research. By studying life dynamics such as birth, death, divorce, marriage, holidays I will be able to present a report which will show the state of religious freedom in the regions studied. My research so far shows that there are clashes between religious laws and national legislation, but there are also success stories as there are changes in these dynamics, as the Belgian court ruling shows regarding the kosher slaughtering of animals in Belgium. Illustrations from the matrix, case studies and court rulings will aid the analysis stage of the research.

VIII. Conclusions

The hypothesis of the research regarding the state of religious law in the 21st century is that there are clashes between religious freedom, public law and the way national legislations interpret the international human rights regimes regarding religious freedoms. Moreover, so far I believe that the pure model of separation of church and state provides the most autonomy for the individual, but it is far from perfect. This model fails to provide governmental support for the religious and we should not forget that states and laws are always evolving and changing, which is true for the laws regarding religious freedom in practice as well. At the end of the research I would like to analyze which area of life can we say that the universal laws outlined in the public law concerning human rights were successful and which were not. We should keep in mind that there are significant differences between the methods and pace of church and state. The church is usually slow and wise while the state is

usually rapid, since leadership is in power for 4–8 years, which constitutes change regarding policies on religion. Moreover human rights are universal and religion is particular, so it is hard to find a common ground, the perfect state for people of religious to all be satisfied and live in harmony. Some say human rights are a world religion since they protect similar values to religion, but it all depends on how these universal rights are interpreted into the national legislations of the states themselves, which influence the autonomy and religious freedom of the individual.

SUMMARY

A vallásszabadság státusza a 21. században közjogi szempontból. Jog és Vallás

A tanulmány célja annak bemutatása, hogy milyen modelleket és nemzeti sajátosságokat találunk az állam és az egyház kapcsolatában a 21. században. A tanulmányban vizsgált kérdés, hogy hol lehet több autonómiája a vallást gyakorló állampolgároknak, és melyik államforma a legalkalmasabb a vallásszabadság gyakorlására?

Elsősorban a nemzetközi ember jogi rezsimeket vizsgálom. Vizsgálataim kiterjednek az ENSZ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának és az Európai Unió Alapjogi Chartájának a vallásszabadságról szóló rendelkezéseire. Dolgozatomban kitérek a szankcionálás és ellenőrzés kérdéseire is.

2017 márciusában a luxemburgi bíróság döntésében engedélyezte a munkáltatónak, hogy megtiltsák a dolgozók számára a vallási ruházat viselését, a cég arculatára hivatkozva. A vallásszabadság az Európai Unióban különösen kiemelt kérdés az új migrációs hullámmal kapcsolatban, mivel az Uniónak ki kell dolgoznia egy stratégiát a különböző kultúrákból érkező, eltérő vallású emberek integrálására, vallásuk tiszteletben tartására nemzeti és szupranacionális szinteken egyaránt, tekintettel a nemzetbiztonsági kockázatokra.

Az egyház és az állam kapcsolata államonként jelentősen különbözik. Tanulmányomban konkrét életviszonyokat vizsgálok meg különböző államokban, melyeket egy mátrixban illusztrálok. Hat életviszonyt vizsgálók – 1) vallásos diéta, 2) házasság, 3) válás, 4) halál, 5) ünnepek/munkaszüneti napok, 6) vallásos öltözet – öt különböző állam modellben. Ezek: 1) koordinált (coordinated), 2) tiszta (pure)/szeparált, 3) hideg (cold), 4) ellenséges (enemy), 5) egységes (unity).

Arra szeretnék választ kapni, hogy milyen támogatást nyújtanak az emberi jogok védelmére szakosodott rendszerek a vallást gyakorlók számára az egyes modellek esetében. Ez különösen érdekes lehet Európa számára, mivel több millió más kultúrával és vallással rendelkező migráns érkezik a kontinensre.

A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy a vallásos emberek számára biztosított legnagyobb szabadság abban a speciális/tiszta modellben mutatható ki, mint amilyen az Egyesült Államok, ahol teljesen el van választva az egyház és az állam intézménye. Nincs kiemelt egyházi státusz, mindenki úgy gyakorolja a vallását, ahogy szeretné. A közjog előír egy univerzális szabályozást a vallásszabadság tekintetében, és minden államnak kötelessége ezt tiszteletben tartani, bár tény, hogy nagy különbség van a világi és vallási szabályozás között, de remélhetjük, hogy hamarosan közelebb, szimbiozisban tudnak élni egymással.

A VESZÉLYEZTETETT FAJOK KERESKEDELMI SZABÁLYOZÁSÁNAK SZINTJEI AZ EURÓPAI UNIÓ TAGÁLLAMAIBAN

Sziebig Orsolya Johanna

PhD hallgató, tanársegéd

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék

*"It's a moral question about whether
we have the right to exterminate species."*

David Attenborough

I. Bevezető gondolatok

A XXI. századra a környezetvédelem a nemzetközi közösség prioritása lett, cselekvési tervek, 'soft law' jellegű normák és nemzetközi egyezmények széles köre került kidolgozásra. Ezen túl az egyes államok is megalkották sajátos környezetvédelmi szabályozásukat, összhangban a nemzetközi szintéren vállalt kötelezettségeikkel. Azonban, ha a környezetvédelem szabályozási szintjeit tekintjük, az Európai Unió (EU) 28 tagállamában még bonyolultabb képet látunk, hiszen az Unió kiterjedt környezetjogi szabályozással rendelkezik.¹

Jelen írásban ennek a jogterületnek egy specializált kérdését, a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozását vizsgálom, ahol a nemzetközi (elsősorban szerződéses), uniós és tagállami szintek egyaránt megtalálhatóak. A természetes mértéket meghaladó fajpusztulás kihívás elé állítja a nemzetközi közösséget, amelynek két fő oka a természetes élőhelyek pusztítása és a fajok genetikai sokféleségének csökkenése. Utóbbi a biodiverzitás csökkenésének egyik formája. Az emberiség mindennapi élete során használja és kiaknázza a Föld erőforrásait, jelen társadalmunk működése elképzelhetetlen a termelés, előállítás, fogyasztás körforgása nélkül. A már létrejött környezetrombolás is összetett tevékenység eredménye, amelyhez hozzájárul az ipar, a mezőgazdaság, az idegenforgalom, az infrastruktúrafejlesztés, valamint a víz- és erdőgazdálkodási tevékenység, a természeti erőforrások használata. A kereskedelemmel érintett fajok kihalásának legfontosabb oka az ún. 'wildlife crime' jelenség, amelyet magyar nyelven vadvilági bűnözésnek fordítanak.

Tanulmányomban a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásának szintjeit mutatom be.

¹ A dolgozatban a környezetjog és környezetvédelmi jog terminusokat szinonimaként használom.

II. Veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása – nemzetközi szint

A környezetvédelem, a környezetromboló tevékenységek elleni küzdelem és azok szabályozása egészen a XX. század elejéig kevésbé foglalkoztatta az államokat, az első egyezmények is az 1900-as évek elején kerültek elfogadásra. Az elmúlt évtizedekben a nemzetközi közösség felismerte, hogy a kereskedelmi tevékenység jelentős mértékben hozzájárul egyes fajok veszélyeztetetté válásához, és sokakat a kihalás szélére sodort. A ritka vadvilági termékek kereskedelme – mint az elefántcsont, a fekete orrszarvú szarv és a tigriscsont – kiegészül az élő egyedek iránti kereslettel. Az elefántcsont kereskedelemnek köszönhetően, 1981. és 1989. között az afrikai elefánt populáció mintegy felére csökkent. A vadvilági termékekkel való illegális kereskedelem igen népszerű a magas fokú profitabilitás miatt, amely a felelősségre vonás – akár büntetőjogi tekintetben – alacsony rátájával kiegészülve rendkívüli lehetőséget biztosít a szervezett bűnözői csoportoknak. Az illegális kereskedelmi tevékenységek közül csupán a drog és fegyverkereskedelem előzi meg jövedelmezőségben a vadvilági termékekkel folytatott kereskedelmet, éves szinten 10 milliárd dolláros forgalommal. A piaci erők súlyosbítják a jogellenes kereskedelmet, mivel minél ritkább egy faj, annál nagyobb piaci értékkel bír, amely további ösztönzést ad az orvvadászatnak.²

A nemzetközi közösség államai felismerve a vadvilági termékekkel folytatott kereskedelem veszélyeit és a növekvő fajkihalást, 1973-ban Washingtonban aláírták a CITES-t (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*)³, amely napjainkra az egyik legmeghatározóbb vadvilággal kapcsolatos egyezménnyé vált. Az egyezmény elfogadásakor elsődleges célkitűzésként a növekvő kereskedelem által érintett olyan legismertebb fajokra koncentráltak, mint a krokodilok, a cibetmacska és a csimpánzok. Mára a körülmények megváltoztak, hiszen a biológiai megőrzés és az ökológia tudományának köszönhetően lehetővé vált az ökoszisztéma működésének mélyebb megértése. Utóbbi tette lehetővé annak felismerését, hogy az illegális és nem szabályozott kereskedelem sokkal nagyobb kockázatot rejt magában, mint ahogy azt az egyezmény elfogadásakor, 1973-ban gondolták.⁴ A CITES egyezményi kereteinek fejlesztése a részes felek konferenciáján⁵ történik, amelyet minden második vagy harmadik évben tartanak meg. A konferencia lehetőséget biztosít a feleknek, hogy felülvizsgálják az egyezmény függelékeinek fajlistáját, javaslatot tegyenek új fajok felvételére az első vagy második függelékbe, tárgyalásra javasoljanak a felek vagy munkacsoportok által benyújtott dokumentumokat, az egyezmény hatékonyságát növelő intézkedéseket foganatosítsanak és javaslatokat tegyenek a Titkárság működésére. A legutóbbi konferenciát 2016 őszén tartották Johannesburgban.⁶

A CITES működési körét a Függelékek (I–II–III.) határozzák meg, amelyek a kereskedelemmel érintett fajok különböző szintű védelmét biztosítják. Az I. Függelék tartalmazza

² HUNTER, David – SALZMAN, James – ZAELEKE, Durwood: *International Environmental Law and Policy*. Foundation Press, New York, 2007. 1095.

³ A veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló Egyezmény, amelyet Magyarországon a 2003. évi XXII. törvény hirdetett ki.

⁴ HEMELY, Ginette: *International Wildlife Trade: A Cites Sourcebook*. Island Press, Washington, 1994. 9–10.

⁵ Conference of Parties (CoP): részes felek konferenciája.

⁶ Conference of the Parties. <https://cites.org/eng/disc/cop.php> (2017. 04. 03.)

„azon kipusztulással fenyegetett valamennyi fajt, amelyeket a kereskedelem érint vagy érinthet. E fajok példányának kereskedelmét további fennmaradásuk veszélyeztetésének megakadályozása érdekében különösen szigorúan kell szabályozni. E kereskedelmet csak rendkívüli körülményei között szabad engedélyezni.” A II. Függelék tartalmazza: „a) valamennyi olyan fajt, amelyeket bár jelenleg nem feltétlenül fenyeget a kipusztulás, de ez bekövetkezhet, ha az ilyen fajok példányainak a kereskedelmét nem vetik alá szigorú szabályozásnak annak érdekében, hogy elkerüljék a fennmaradásukkal összeegyeztethetetlen hasznosítást; és b) más olyan fajokat, amelyeket szabályozásnak kell alávetni annak érdekében, hogy az e bekezdés a) pontjában hivatkozott bizonyos fajok példányainak kereskedelmét hatékony ellenőrzés alá lehessen vonni.” A III. Függelék tartalmaz „minden olyan fajt, amelyekről a Részes Felek bármelyike megállapította, hogy a szabályozás tárgyát képezi a joghatósága alá tartozó területen a kiaknázás megelőzése vagy megtiltása miatt, és a többi Részes Fél együttműködését igényli a kereskedelem ellenőrzésében.”⁷ Az I. Függelékben a köztudatban is ritka vagy kihalással fenyegetett fajként számon tartottak, így például az elefántok, csimpánzok, gorillák, tigrisek, jácint arapapagáj és más papagáj-fajok, tengeri teknősök, egyes kaktuszok, orchideák találhatók, a II. Függelékben kapott helyet többek között a takin, az afgán gímszarvas, a sivatagi róka, a III. Függelékbe sorolt fajok a vízbivaly, a dorkász gazella vagy az aranysakál.⁸

A küzdelem jelentőségét felismerve egyre több nemzetközi szervezet foglalkozik a veszélyeztetett fajok kereskedelmével, sőt ennek elősegítésére külön nemzetközi szintű összefogás is létrejött. Az ICCWC (*The International Consortium on Combating Wildlife Crime*) 2010-ben jött létre öt kormányközi szervezet összefogásának eredményeképpen: ezek a CITES Titkárság, az *International Criminal Police Organization* (INTERPOL), az ENSZ Kábítószer-ellenőrzési és Bűnmegelőzési Hivatala (UNDOC, *United Nations Office on Drugs and Crime*), a Világbank és a Vámügyi Világszervezet (ICCWC).⁹ Ezen túl minden részt vevő szervezet saját munkacsoporttal, egységgel rendelkezik a vadvilági bűnözéssel kapcsolatos kérdések tekintetében. Így az INTERPOL keretében felállításra került a „*Wildlife Crime Working Group*” (Vadvilági Bűnözés Munkacsoport). Az összefogás fő célja, hogy regionális, nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt megerősítse az igazságszolgáltatási szervezetrendszer, és összehangolt támogatást nyújtson a vadvilági bűnözés elleni harc érdekében. Az ENSZ Közgyűlés 2015 júliusában¹⁰ foglalkozott a vadvilági termékekkel való illegális kereskedelemmel és az orvvadászattal.

III. Veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása – uniós és tagállami szint

Az Európai Unió 2015. június 8-án lett részes fél a CITES-ben, azonban valójában az egyezményben garantált védelmi szintet az EU már 1984-re megvalósította. Az egyezményhez való csatlakozást a CITES Gaborone-i módosítása (1983) tette lehetővé, amely megengedte regionális gazdasági integrációs szervezetek csatlakozását, azonban az csak

⁷ 2003. évi XXXII. törvény II. Cikk Alapelvek.

⁸ 2003. évi XXXII. törvény I–II–III. Függelékek.

⁹ ICCWC. <https://www.cites.org/eng/prog/icwc.php> (2017. 04. 04.)

¹⁰ Official Records 30 July 2015 General Assembly A/69/PV.100

2013 novemberében lépett hatályba.¹¹ Az uniós belső piacnak és a tagállamok közötti határok szervezett ellenőrzésének hiánya miatt, a CITES rendelkezéseit minden tagállamnak egyformán kell végrehajtani nemzeti szabályozásában. A CITES rendelkezései az Európai Unió szintjén az Unió Vadvilági Kereskedelmi Rendeletei által kerülnek megvalósításra, amelyek a következőket foglalják magukba: A Tanács 338/97/EK Rendelete (1996. december 9.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről (Alap Rendelet; továbbiakban: Rendelet); A Bizottság 865/2006/EK rendelete (2006. május 4.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról (Végrehajtási Rendelet); A Bizottság 792/2012/EU végrehajtási rendelete (2012. augusztus 23.) a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről szóló 338/97/EK tanácsi rendeletben előírt engedélyek, bizonyítványok és más okmányok mintáira vonatkozó szabályok megállapításáról és a 865/2006/EK bizottsági rendelet módosításáról (Engedélyezési Rendelet). A kötelező szabályok megállapítása mellett a Bizottság ajánlásokkal segíti a rendeletek végrehajtását és kikényszerítését a tagállamokban. Bár a vadvilági rendeletek közvetlenül alkalmazandók az EU tagállamaiban – köszönhetően a rendeletek jogerejének – a megfelelő kikényszerítésre vonatkozó szabályokat nemzeti szabályozásnak¹² kell rendeznie. A tagállamoknak biztosítani kell, hogy a jogsértések a nemzeti szinten is megfelelően szankcionáltak, büntetni rendelvek.¹³

Érdekes kérdés, vajon hogyan oszlanak meg a CITES kötelezettségek a nemzeti és az EU releváns hivatalai között. uniós szinten a Rendelet 18. cikke alapján egy bizottság kerül felállításra, amely a vadon élő állat- és növényfajok kereskedelmével foglalkozik: „a Bizottságot segíti egy olyan bizottság, amelynek tagjai a tagállamok képviselői és elnöke a Bizottság képviselője. A Bizottság képviselője tervezetet nyújt be a bizottság számára a meghozandó intézkedésekről. A bizottság, az elnöke által az ügy sürgősségére tekintettel megállapított határidőn belül véleményt nyilvánít a tervezetről. A Bizottság a tervezett intézkedéseket elfogadja, ha azok összhangban vannak a bizottság véleményével. Ha a tervezett intézkedések nincsenek összhangban a bizottság véleményével, vagy a bizottság nem nyilvánított véleményt, a Bizottság a meghozandó intézkedésekről haladéktalanul javaslatot terjeszt a Tanács elé. A Tanács minősített többséggel határoz.”¹⁴

Minden tagállamban meg kell határozni egy ügyviteli hatóságot, amely a Rendeletből eredő komplex szabályok hatékony végrehajtását biztosítja. Egyértelműen nem csupán a CITES engedélyek és igazolások kiállítását végzi, hanem a megfelelő humán erőforrás elérhetővé tételét is. Az egyes dokumentumok elektronikus kibocsátására, az éves jelentések benyújtására és a hatóságok közötti kommunikáció megkönnyítésére egy közös fejlesztésű rendszer kidolgozása elsődleges feladatként került meghatározásra. A tagállamok ügyviteli hatóságai felelősek a Rendelet végrehajtásáért és a Bizottsággal való kommunikációért. A hatóság küldötte képviseli a tagállamot a bizottságban (*Committee on Trade in Wild Fauna*

¹¹ EU Accession to CITES. http://ec.europa.eu/environment/cites/gaborone_en.htm (2017. 04. 05.)

¹² Az egyes tagállami szabályozások tekintetében. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/national_legislation.pdf (2017. 04. 04.)

¹³ http://ec.europa.eu/environment/cites/legislation_en.htm#chapter3 (2017. 04. 02.)

¹⁴ Alap Rendelet, 18. cikk.

and Flora), amely évente 3–4 alkalommal találkozók. Minden tagállamnak ki kell alakítania legalább egy tudományos hatóságot, amely feladatait el kell különíteni az ügyviteli hatóság feladataitól, és megfelelő minősítésekkel kell rendelkeznie. A tagállamoknak lehetnek egyéb tudományos hatóságai is, vagy – mint több tagállam esetében – külön tudományos hatóság kerülhet felállításra az állatok és növények tekintetében. A tudományos hatóság küldötte képviseli a tagállamot a *Scientific Review Group* ülésein. A fentiekén túl végrehajtási hatóságok kerülhetnek kiállításra, amelyek a Rendelet szabályainak végrehajtását felügyelik tagállami szinten. A tagállamokban általában több ilyen hatóság létezik, amelyek lehetnek rendőri, vám vagy környezeti vizsgáló szolgálatok.¹⁵ A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni átfogó uniós cselekvési tervet¹⁶ 2016-ban fogadták el. A cselekvési terv kiemeli, hogy a vadon élő állat- és növényfajok jogellenes kereskedelme a szervezett bűnözés egyik legjövedelmezőbb tevékenysége lett, és megállapítja, hogy a jelenség gyakran összefonódik a pénzmosással, valamint a szervezett bűnözés egyéb formáival mint a kábítószer-kereskedelemmel. Az Európai Unió már eddig is élen járt a vadvilági termékekkel folytatott illegális kereskedelem elleni harcban, azonban hozzájárulva a 2030-ig megvalósításra kerülő fenntartható fejlesztési célok eléréséhez, így különösen a téma szempontjából relevanciával bíró, biológiai sokféleségre vonatkozó 15. célhoz, további konkrét lépések megtételére vállalkozik. A cselekvési terv kidolgozását 2014-ben az Európai Parlament szorgalmazta: „az uniós cselekvési terv olyan intézkedések sorozatából áll, amelyeket az uniós intézményeknek és /vagy a tagállamoknak kell meghozniuk.” A cselekvési terv mellékletében pontosan meghatározza, hogy az egyes feladatokat az EU mely szervének/intézményének, illetve tagállamnak/tagállami szervnek kell megvalósítania. A feladatok véghezvitelét megfelelő pénzügyi és humán erőforrások biztosításával kell támogatni. A cselekvési terv pontos prioritásokat, azon belül célkitűzéseket és intézkedéseket határoz meg időbeli ütemezéssel, és a várt eredmények előre vetítésével. A meghatározott prioritások a következők: 1. a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelmének szabályozása és a kiváltó okok kezelése; 2. a meglévő szabályok eredményesebb végrehajtása és betartása, valamint a vadon élő állatokkal és növényekkel kapcsolatos szervezett bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem; 3. a származási, cél- és tranzit országok közötti, a vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni globális partnerség megerősítése; 4. nyomon követés és értékelés; 5. kapcsolódási pontok más uniós kezdeményezésekkel és szakpolitikai intézkedésekkel.¹⁷

Az Európai Unió és a CITES vadvilágra vonatkozó kereskedelmi szabályozása között számos különbség található. Elsősorban a fajok felsorolása tekintetében: míg a 338/97-es Rendelet négy mellékletet határoz meg „*Annex*”, addig a CITES Egyezményhez négy függelékkel „*Appendix*” csatoltak. A mellékletek olyan fajokat is felsorolnak, amelyeket a CITES nem, illetve nem teljes az átfedés a függelékek és a mellékletek között a védelem fokát illetően. Az „A” és „B” mellékletek tekintetében az import feltételeinek szabályozása

¹⁵ *Reference Guide, European Union Wildlife Trade Regulations*, July 2015. 132–136. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/referenceguide_en.pdf (2017. április 02.)

¹⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának A vadon élő állatok és növények jogellenes kereskedelme elleni cselekvési tervről. Brüsszel, 2016.2.26. COM (2016) 87 final.

¹⁷ COM (2016) 87 final 1–8.

szigorúbb, mint a CITES tekintetében. Kiemelendő, hogy a Rendelet speciális rendelkezéseket határoz meg az EU egyes tagállamai közötti kereskedelem tekintetében. Mindazonáltal a részletek ismertetése nélkül leszögezhető, hogy az Unió több tekintetben szigorúbb szabályokat, számos esetben tilalmakat határoz meg a vadvilági termékek kereskedelmére, még az egyes tagállamok közötti kereskedelem viszonylatában is.¹⁸

IV. Konklúzió

A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozásával és a CITES megalkotásával, a nemzetközi közösség nagy lépést tett az illegális kereskedelem felszámolására. Azonban, ha rápillantunk a legújabb felmérésekre, látható, hogy soha nem látott mértékű fajkihalás fenyegeti környezetünket. Így bár a harc már mintegy negyven éve megkezdődött, azzal nem lehet felhagyni.

Mivel jelenleg a CITES-nek már 183 részes fele van,¹⁹ széles körű nemzetközi támogatottság áll az Egyezmény mögött. Azonban egészen az Egyezmény 2013-ban hatályba lépett módosításáig, nem csatlakozhattak regionális szervezetek az Egyezményhez. A Gaboron-i módosítás hatályba lépése után az EU azonnal megtette a szükséges lépéseket, és részes féllé vált. Bár az Unió már 1984-ben megvalósította az Egyezmény védelmi szintjét, és mára több tekintetben meg is haladta azt, a csatlakozás vitathatatlanul szükséges volt. Az EU fő célkitűzése a hatékony információcsere, az egyezményi és uniós szabályok minél hatékonyabb végrehajtása és betartatása.

Amennyiben végig tekintjük az Unió tagállamainak helyzetét, azok sokszor már az EU csatlakozást megelőzően részes felekké váltak az egyezményben, így nagy részben megvalósították az előírásokat. Azonban, ha az egyezményhez való csatlakozást követően vált egy ország az EU tagállamává, akkor a későbbiekben az EU – sok tekintetben szigorúbb – szabályait is végre kellett hajtania. Így a tagállamok helyzete nem tekinthető könnyűnek a veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozását illetően. Mindenesetre a vizsgált területen kitűnően szemléltethető, hogyan egészíti ki egymást az EU és/vagy a tagállamok által vállalt nemzetközi kötelezettségek rendszere. A veszélyeztetett fajok kereskedelmi szabályozása tekintetében, mivel azok rendeleti szinten meghatározottak, nem hagynak sok teret a tagállamok számára az önálló döntéseken alapuló jogalkotásra.

Elmondható, hogy a veszélyeztetett fajok kereskedelme egy olyan területe a környezet-jognak, amely egyre inkább előtérbe került az elmúlt években. A témáról szükséges és kell is beszélni, hiszen az Európai Unió a vadvilági termékek egyik legnagyobb felvevőpiaca. Bár az első lépések megtörténtek a hatékony szabályozási rendszer kidolgozása érdekében, további intézkedések szükségesek a vadvilág hatékony védelméért.

¹⁸ The Differences between EU and CITES Provisions in a Nutshell. http://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/differences_b_eu_and_cites.pdf (2017. 04. 02.)

¹⁹ List of Contracting Parties. <https://cites.org/eng/disc/parties/chronolo.php> (2017. 04. 05.)

A FRANKOFÓNIA NEMZETKÖZI SZERVEZETÉNEK FELÉPÍTÉSE ÉS FUNKCIÓI

Varga-Jakó Mira Anna

PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar

Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézet

I. Bevezetés

A Frankofónia Nemzetközi Szervezete (OIF) a frankofón országok és kormányok nemzetközi szervezete, amelynek 54 ország és kormány a tagja, további 26 tag megfigyelő és 4 társult státusszal¹ rendelkezik. A csatlakozás feltétele nem annak függvénye, hogy az adott országban milyen mértékben használják a francia nyelvet, hanem, hogy mennyire van jelen a francia kultúra és a francia nyelv az ország identitásában. A tagállamok kisebbsik hányadában első számú nyelv a francia, nem számolva Franciaországot és tengerentúli tartományait. Néhány országban francia a hétköznapi nyelv, míg más tagállamokban kevés ember használja.

Az OIF elődjét még 1970-ben a Franciaországtól függetlenedett afrikai országok vezetői alapították, hogy legyen a franciaajkú világnak egy fóruma, ahol a közös együttműködést elősegítő kérdésekről tárgyalhatnak. Eleinte ez az együttműködés csak kulturális és technikai területekre vonatkozott, politikai kérdésekkel (pl. demokrácia, emberi jogok védelme) nem foglalkoztak. Az idő elteltével és a 21. század beköszöntével a vezetők is látták, hogy ki kell terjeszteni a szervezet foglalkozási területeit, amely 2005 óta működik jelenlegi intézményesült formájában.

Az OIF tagjainak kapcsolata a szervezettel nem hasonlítható például az EU tagjainak kapcsolatához az Európai Unióval. Nincsenek sem kizárólagos, sem megosztott hatáskörök. Az OIF rendelkezések olyanok, mint az EU tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására vonatkozó uniós hatáskör. Ezeken a területeken kötelező erejű aktusok nem jelenthetik a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját. Még az olyan területeken, amelyek uniós szinten megosztott hatáskörbe tartoznak, a Frankofóniában ilyen hatásköri elkülönítéseket nem hoztak létre.

Az OIF legfontosabb pénzügyi támogatói Franciaország és Kanada, így nem meglepő módon erős dominanciával bírnak a szervezetben. Ezen országok szorgalmazására sikerült a demokrácia, az emberi jogok védelmének finansiális alapot teremteni az OIF-en belül, hiszen ezek olyan mindennapi problémák, amelyek felett nem lehet szemet hunyni egy

¹ Liste des 84 États et gouvernements membres de plein droit, membres associés et observateurs de l'Organisation internationale de la Francophonie. https://www.francophonie.org/IMG/pdf/som_xvi_membres_oif_vf.pdf (2017. 05. 05.)

főleg afrikai országokból álló szervezetben. Az országok ennek ellenére egyenértékű tagok, más tekintetben nem jelenik meg különbség közöttük: a szervezet által hozott határozatok mindenkire egyformán vonatkoznak.

A kulturális diverzitás hirdetése az egyik legfőbb és legfontosabb programja a Frankofónia Nemzetközi Szervezetének. Ez különös jelentőséggel bír, mert sok olyan ország tagja a szervezetnek, ahol több nyelvet használnak egy országban, és ezzel is próbálnak egységet teremteni az országokban. A más világszervezetekhez való kapcsolódásnak itt a legerősebb hatása, hiszen ennek a kulturális diverzitás hirdetésnek köszönhetően az OIF tagjai jelentősen hozzájárultak az UNESCO „A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról” szóló egyezményének megírásához, és elfogadásához.

II. A Frankofónia (ki)alakulása

Bár a Frankofónia Nemzetközi Szervezete a mai formájában 2005-ben jött csak létre, maga a gondolat, és maga a kifejezés már jóval korábban megszületett. A frankofón szót először egy XIX. századi geográfus, a francia Onésime Reclus használta. Ám egészen az 1960-as évekig nem kapott nagyobb figyelmet ez a kifejezés, amikor is Léopold Sédhar Senghor, Szenegál első elnöke el nem kezdte következetesen használni.² Két másik afrikai elnökkel együtt, a nigeri Hamani Diori és a tunéziai Habib Bourguibával együtt úgy vélték, hogy szorosabb együttműködésre van szükség a franciaajkú emberek között, és erre létre kell hozni a megfelelő fórumot. Úgy vélték, ez lehetőség lenne egy észak-déli párbeszéd kialakulására.³

Így született meg 1970. március 20-án⁴ a Kulturális és Technikai Együttműködés Ügynöksége (*l'Agence de coopération culturelle et technique*) Niameyben. Mint azt a neve is elárulja, a létrehozás célja a kultúrák közötti együttműködés megerősítése volt, amelyhez alapul szolgált a közös nyelv, a francia használata. Ez volt az első intézményesült formája a frankofón államok együttműködésének. Ma a Kulturális és Technikai Együttműködés Ügynöksége a Frankofónia Kormányközi Ügynöksége (*l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie*) nevet viseli.⁵ Habib Bourguiba és Léopold Sédar Senghor a Brit Nemzetközösséghez hasonlították az ügynökséget, úgy hivatkoztak rá, hogy *Commonwealth à la française* (vagyis Francia Nemzetközösség vagy Nemzetközösség francia módra).⁶

1986. február 17–19. között Párizsban tartották az első csúcstalálkozót a frankofón országok, François Mitterand francia elnök meghívására.⁷ 41 ország kormányfője vagy képviselője vett részt a Versailles-i kastélyban tartott találkozón. A küldöttek mind egyetértettek

² MASON, Moya K.: *La Francophonie: History, Structure, Organization, and Philosophical Underpinnings*. 1999. <http://www.moyak.com/papers/history-francophonie.html> (2017. 05. 05.) 1–2.

³ Uo.

⁴ Ez a nap lett a Frankofónia nemzetközi napja. http://frankofonia.hu/wordpress/?page_id=1770 (2017. 05. 05.)

⁵ GUEYOU, Mesmer Luther: *La réforme des institutions de la communauté francophone*, *Revue québécoise de droit international*. 1997. 171.

⁶ WOLTON, Dominique: *L'identité francophone dans la mondialisation*, *Cellule de Réflexion Stratégique de la Francophonie* (CRSF). 2008. 29.

⁷ GUEYOU, 1997. 171.

abban, hogy továbbra is kívánnak csúcstalálkozókat tartani, valamint azon véleményüknek is hangot adtak, hogy valóban szükség van egy olyan szervezetre, amely a francia nyelv használatán alapul, ezáltal elősegítve a tagok közötti párbeszédet. Továbbá döntöttek egy informális tanácsadói szerv létrehozásáról.⁸

A második csúcstalálkozóra 1987. szeptember 2–4. között került sor Québec városában. Tovább erősödött az egyetértés a tagok között, és megállapodtak abban, hogy mi lesz a szervezet kiemelt tevékenységi köre: mezőgazdaság, energia, tudományos és technológiai fejlesztés, nyelv, kommunikáció, kultúra. A csúcstalálkozón megalapították az Energia Intézetet (*Institut de l'énergie des pays francophones*), valamint elfogadták a szervezet hivatalos szimbólumát.⁹

A dakari csúcstalálkozó során a résztvevő állam- és kormányfők a prioritások közé emelték az oktatást és képzéseket, a környezet megővását, valamint a jogi és bírói együttműködést. A tagok elismerték a Kulturális és Technikai Együttműködés Ügynökségének addigi munkáját, amely a legfőbb irányító ügynöksége és legfontosabb mozdítórugója a multinacionális szervezetnek. Egyik legjelentősebb eseménye a háromnapos találkozáson François Mitterand francia elnök bejelentése volt, miszerint Franciaország eltérli 35 afrikai ország tartozását Franciaország felé. A dakari csúcstalálkozón döntöttek az állam- és kormányfők úgy, hogy Alexandriában megalapítják a Senghor Egyetemet.¹⁰

1991-ben Chaillot-ban már közel 50 ország képviseltette magát, mind az öt kontinensről. Mitterand ezt úgy értékelte, hogy eljött a változás és a bővülés kora a Frankofónia számára. A november 19–21. között tartott értekezleten határoztak a Minisztériumi Konferenciák és az Állandó Tanács felállításáról, és a Kulturális és Technikai Együttműködés Ügynökségét nevezték meg minden intézmények felett álló titkárságnak. 1993-ban Mauritiuson a résztvevők úgy döntöttek, hogy a csúcstalálkozó új nevet kap, mégpedig a Franciát közös nyelvként használó országok állam- és kormányfőinek konferenciája.¹¹

Az 1995-ben Cotonouban tartott csúcstalálkozó hozta a legnagyobb változást a szervezet történetében. Az újonnan létrehozott intézmények előrevetítették a Frankofónia majdani politikai szerepvállalását. Létrehozták a Főtitkárságot, és megállapodtak egy majdani főtitkár megválasztásáról. A Kulturális és Technikai Együttműködés Ügynökségéből Frankofónia Kormányközi Ügynöksége lett, amelyet a Főbiztos irányít. Öt fő területet neveztek meg, amelyre a hangsúlyt helyezték: szabadság, demokrácia és fejlesztés, kultúra és kommunikáció, tudás és fejlődés, gazdaság és fejlesztés a Frankofónián belül.¹²

1997-ben, Hanoi-ban választották meg a Frankofónia első főtitkárát, az egyiptomi Boutros Boutros-Ghalit, az ENSZ korábbi főtitkárát. Ezzel a lépéssel kívánták a tagok jelezni aktivitásukat a nemzetközi szinten. Bár a csúcstalálkozó elsődleges napirendi pontja a gazdasági együttműködés volt, a résztvevők abban is egyetértettek, hogy magán a szervezeten belül milyen fontos szerepet kell, hogy betöltsön a béke és a konfliktusok megelőzése. Így abban is megállapodtak, hogy más nemzetközi szervezettel együttműködve fogják az emberi jogokat védeni. 1999. szeptember 3–5. között Kanadában, Monctonban

⁸ MASON, 1999. 16.

⁹ Uo.

¹⁰ Uo.

¹¹ http://www.international.gc.ca/franco/francophonie_summits-sommets.aspx?lang=eng (2017. 05. 05.)

¹² <http://www.international.gc.ca/franco/summit-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

volt a Frankofónia nyolcadik csúcstalálkozója, amelynek központi témája a Frankofónia jövője volt, valamint annak eldöntése, hogy ehhez miként tudnak a fiatalok hozzájárulni.¹³

2002-ben tartották először arab országban a frankofón csúcstalálkozót. Beirutban arról határoztak az állam- és kormányfők, hogy átültetik a Bamakoi nyilatkozatot, és felhasználják a kulturális diverzitás fenntartására és támogatására, valamint anyagilag is hozzájárulnak az emberi jogok védelméhez és a béke fenntartásához. Beirutban új főtitkárt választottak a résztvevők. Abdou Dioufot nevezték ki, aki folytatta elődje, Boutros Boutros-Ghali politikai kezdeményezéseit és terveit.¹⁴

A Frankofónia tizedik csúcstalálkozóját Ouagadougou-ban rendezték meg, 2004. november 26–27-én. A találkozó témája a fenntartható fejlődés volt, illetve fontos szerepet kapott a politikai aktivitás bővítése. Kanada kezdeményezésére először fogadtak el stratégiai kerettervet az elkövetkezendő tíz évre, mely négy témát ölelt fel: 1.) a francia nyelv a nyelvi és kulturális sokszínűség népszerűsítése; 2.) a béke, a demokrácia és az emberi jogok védelmének hirdetése; 3.) az oktatás, képzés, felsőoktatás és kutatás támogatása; valamint 4.) a fenntartható fejlődés és szolidaritás biztosítása az együttműködés fejlesztése által. A résztvevők megegyeztek abban, hogy a tizenkettedik csúcstalálkozó helyszíne Québec lesz, hogy így emlékezzenek meg a város alapításának 400. évfordulójáról, valamint abban is, hogy a Minisztériumi Konferenciát 2006-ban St. Boniface-ban tartják.¹⁵

2006-ban Bukarestben választották újra Abdou Dioufot főtitkárnak az állam- és kormányfők további négy évre. Ekkorra már 68 tagúra bővült a szervezet létszáma. A csúcstalálkozó egyik fő témája a nemzetközi politika volt. Ezért nem meglepő, hogy öt határozat született a következő ügyekkel kapcsolatosan: globális digitális szolidaritási alap; az Elefántcsontpart vizeibe öntött vegyi hulladék; nemzetközi migráció és fejlődés; a Közép-afrikai Köztársaságba küldött ENSZ csapatok; klímaváltozás. Québecben a pénzügyi válság, az élelmiszer válság és a konfliktus voltak a főbb témakörök. A 2008-as találkozón az állam- és kormányfők tovább kívánták erősíteni elköteleződésüket a béke, az emberi jogok védelme és a konfliktusos helyzetek kialakulásának megelőzése érdekében.¹⁶

A 2010-es Montreux-i csúcstalálkozót nagy előkészület előzte meg egész Svájcban. A külügyminisztérium célja az volt, hogy felkeltse a svájci emberek érdeklődését a Frankofónia iránt, különös tekintettel a Frankofónia megszületésének 40. évfordulója alkalmából.¹⁷ Az eddigieknél jóval előretekinőbb volt az október 23–24. között tartott találkozó. Olyan komoly kérdések merültek fel, hogy miként hallathatná globálisan a hangját a szervezet, mit lehetne tenni saját tagállamain belül a béke, a demokrácia és az emberi jogok védelmében. Mit tehet a Frankofónia olyan globális kérdésekben, mint a klímaváltozás, a gazdasági válság, éhínség, erdők irtása, vizek szennyezése. Svájcban harmadjára is újráválasztották Abdou Dioufot az állam- és kormányfők, valamint nyolc határozatot hoztak olyan témák-

¹³ MASON, 1999. 18.

¹⁴ <http://www.international.gc.ca/franco/summit-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

¹⁵ http://www.international.gc.ca/franco/francophonie_summits-sommets.aspx?lang=eng (2017. 05. 05.)

¹⁶ http://www.international.gc.ca/franco/francophonie_summits-sommets.aspx?lang=eng (2017. 05. 05.)

¹⁷ http://www.francophonie.org/IMG/pdf/CP_DFAE-En_route_pour_le_XIIIe_Sommet_Montreux_27_05_10_-en.pdf (2017. 05. 05.)

ban, mint a kalózkodás, a terrorizmus, Haiti újjáépítése, a hamisítás és a lejárt gyógyszerek megsemmisítése.¹⁸

A 2012-ben Kinshasában megrendezésre került csúcstalálkozó az afrikai országok helyzetét helyezte előtérbe. Nem csak a politikai párbeszédok fellendítése és az emberi jogok védelme voltak napirendre tűzve, hanem a guineai öbölben zajló kalóztámadások, a Maliban és a Kongói Demokratikus Köztársaságban zajló események, valamint a válságos helyzetekből való felépülés a Frankofónián belül.¹⁹

A tizenötödik csúcstalálkozót 2014. november 29–30. között tartották Dakarban, Szenegálban. A kétnapos csúcstalálkozó fő témái a nők és a fiatalok helyzete volt. Nem véletlen a témaválasztás, hiszen ezen a találkozón jelentették be, hogy Abdou Diouf utódjául a korábbi kanadai fő kormányzót, Michaëlle Jeant választották. Jean lett a Frankofónia első női főtitkára. Dakarban összegezték az elmúlt tizenöt év munkáját, a monctoni csúcstalálkozó – amelynek szintén a fiatalság volt az egyik központi témája – óta elért eredményeket.²⁰ A dakari nyilatkozatban megerősítik a tagok elkötelezettségüket az emberi jogok védelme, a béke fenntartása mellett; a francia nyelv iránt; kijelentik, hogy Afrika fontos és különleges szerepet tölt be a Frankofónia Nemzetközi Szervezetében.²¹ A csúcstalálkozó végére kilenc határozat készült el, például a terrorizmusról, az anyák és csecsemők egészségéről, a nyugat-afrikai Ebola vírus terjedéséről.²²

A legutolsó, tizenhatodik csúcstalálkozóra 2016. november 26–27. között került sor Antanarivóban, Madagaszkáron, amelynek fő témájaként a felelős fejlődést és stabilitást jelölték meg. A korábbi csúcstalálkozókhoz hasonlóan, itt is középpontba került a terrorizmus elleni küzdelem, a nemek közti egyenlőség, a gyermekek helyzete, a nyelvi és kulturális diverzitás hirdetése. A csúcstalálkozó egyik jelentősége Madagaszkár nemzetközi szintre való visszatérése volt. A találkozó végére 4 új taggal bővült a szervezet: Argentína, Ontario és Dél-Korea megfigyelő, Új-Kaledónia pedig társult státuszt kaptak.²³ 2018-ban Örményországban, 2020-ban pedig Tunéziában rendezik meg a Frankofónia csúcstalálkozóját.

III. A Frankofónia felépítése és hatáskörei

A Frankofónia Nemzetközi Szervezetének intézményesült formája 2005 óta létezik, így viszonylag fiatal nemzetközi szervezetnek számít. Ennek ellenére rendelkezik a más nemzetközi szervezetekre is jellemző hatásköri megosztásokkal, de fontos kiemelni, hogy ez nem olyan szintű, mint például az Európai Unió esetében. Nincsenek kizárólagos, sem megosztott hatáskörei a Frankofónia Nemzetközi Szervezetének. Leginkább a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására vonatkozó uniós hatáskörhöz hasonlíthatók a hatáskörei, hiszen az egyik legfontosabb programként

¹⁸ <http://www.international.gc.ca/franco/summit-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

¹⁹ <http://www.international.gc.ca/franco/summit-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

²⁰ <http://www.international.gc.ca/franco/summit-dakar-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

²¹ Dakar Declaration. http://www.international.gc.ca/franco/assets/pdfs/IB_LBP_FR-6208589-v1-draft-dakar-declaration-november-19_2014.pdf (2017. 05. 05.)

²² <http://www.international.gc.ca/franco/summit-dakar-sommet.aspx?lang=eng> (2017. 05. 05.)

²³ <http://www.gouvernement.fr/en/16th-francophonie-summit> (2017. 05. 05.)

is megjelölt kultúra és oktatás területén hoz határozatokat a Frankofónia legfőbb szerve a Csúcstalálkozó, és az itt résztvevő tagországok státuszuknak megfelelően egyenlő szavazattal és jogkörökkel bírnak.²⁴

A csúcstalálkozók után a legfontosabb politikai szerv a Minisztériumi Konferencia (*Conférence ministérielle*), amelyen a csúcstalálkozókra résztvevő tagállamok külügyminiszterei, frankofón ügyekért felelős biztosai vagy azok delegáltjai vesznek részt. Évente egyszer kerül megrendezésre, feladatai közé tartozik a csúcstalálkozók megtervezése. A minisztériumi konferencia biztosítja, hogy a találkozókon elfogadott döntéseket végrehajtsák, itt döntenek az új tagok és megfigyelők felvételéről, valamint a főtitkár javaslatára megválasztja a Frankofónia Kormányközi Ügynökségének főbiztosát. A minisztériumi konferenciát mindig annak az országnak a külügyminisztere vagy frankofón ügyekért felelős biztosja vezeti, amelyik ország a legutóbbi csúcstalálkozót tartotta. Bár hivatalosan csak évi egyszer ülésezik a minisztériumi konferencia, vészhelyzet esetén összehívhatják, ha legalább tíz tagország jelen tud lenni az ülésen. A konferencia során a döntéseket konszenzus alapján hozzák meg.²⁵ A Frankofónia jelenleg is érvényes kartáját a minisztériumi konferencia fogadta el 2005. november 23-án Antananarivóban.²⁶ A konfliktus megelőzésről és személyek biztonságáról szóló St. Boniface-i nyilatkozatot 2006. május 14-én fogadták el.²⁷

A Minisztériumi Konferencia egyik legfontosabb hatáskörébe tartozik a költségvetés. A Frankofóniának sajnos igen csekély költségvetéssel kell rendelkeznie. A 2010–2013. időszakban az átlagos éves költségvetése 85 millió euró volt, amelynek háromnegyedét a megfogalmazott programok megvalósítására fordították. Az országok hozzájárulása státusuktól függ. A teljes jogú tagok és társult tagok befizetése a nemzeti vagyon alapján kerül meghatározásra, míg a megfigyelő országoknak egy meghatározott összeggel kell hozzájárulniuk a Frankofónia működéséhez. A befizetett összegek az Egységes Multilaterális Alapba (*Le Fonds Multilatéral Unique*) kerülnek. A tagok önkéntes alapon is hozzájárulhatnak további összegekkel a szervezet működéséhez.²⁸ A költségekhez való hozzájárulásnál ütközik ki, hogy bár hivatalosan az azonos státuszú országok azonos szereppel bírnak, mégsem meglepő, hogy a nagyobb hozzájárulást szolgáltató országok nagyobb befolyással bírnak. Kitűnő példa erre Franciaország és Kanada jelentősége, hiszen ezek az országok kezdeményezték, hogy a Frankofónia programjai között szerepeljen az emberi jogok védelme és a béke fenntartása.²⁹

A Frankofónia Állandó Tanácsa (*Conseil Permanent de la Francophonie*) a minisztériumi konferencia hatósága alatt áll, a csúcstalálkozók előkészítéséért felelős. Az Állandó Tanács a csúcstalálkozón résztvevő országok állam- és kormányfőinek személyes képviselőiből áll. Feladatuk, hogy biztosítsák, hogy a minisztériumi konferenciákon meghozott döntéseket végrehajtsák, valamint közvetítő szerepet töltsön be, szem előtt tartva azokat a politikai,

²⁴ Le Sommet. <https://www.francophonie.org/Le-Sommet.html> (2017. 05. 05.)

²⁵ GUEYU, 1997. 174–175.

²⁶ Charte de la Francophonie. http://www.francophonie.org/IMG/pdf/charte_francophonie.pdf (2017. 05. 05.)

²⁷ Declaration de Saint-Boniface. http://www.francophonie.org/IMG/pdf/Declaration_Saint-Boniface.pdf (2017. 05. 05.)

²⁸ <https://www.francophonie.org/Le-budget.html> (2017. 05. 05.)

²⁹ AKKUFO, Edward Ansah: *Canadian Foreign Policy in Africa: Regional Approaches to Peace, Security, and Development*. Routledge, London 2012. 50.

gazdasági és együttműködési tényezőket, amiket a Frankofónia intézményei képviselnek. Évente kétszer ül össze a tanács, de szükség esetén az elnök többször is összehívhatja, vagy a tagok legalább kétharmada kérvényezi. Döntéseit konszenzus alapján hozza meg. Elnöke a főtitkár.³⁰

A főtitkári posztot a hatodik, a Cotonou-i csúcstalálkozó hozta létre, majd a Hanoiban tartott csúcstalálkozón választották meg az első főtitkárt. Boutros Boutros-Ghali 1997 és 2002, Abdou Diouf 2003 és 2014 között volt a Frankofónia Nemzetközi Szervezetének főtitkára. 2015. január 1-től ezt a posztot Michaëlle Jean tölti be, ő a Frankofónia első női főtitkára. A főtitkárt négyévente választják meg, ő elnököl az Állandó Tanács ülésein, jelentést tesz a csúcstalálkozókon és a három legfőbb intézmény titkáraként tevékenykedik. A főtitkár a Frankofónia szóvivője és hivatalos képviselője. A főtitkár felel a multilaterális együttműködésekért és javaslatot tesz a prioritásokra, valamint felügyeli, hogy a Frankofónia minden ügynökségének programja és tevékenysége harmóniában legyen egymással.³¹

A Frankofónia Parlamenti Gyűlése (*Assemblée parlementaire de la Francophonie*) bizonyos kérdésekben dolgozik együtt az Állandó Tanáccsal és a Minisztériumi Konferenciával. Jelenleg 56 részlegből áll, különböző törvényhozási gyűlést képvisel. Legfőbb tevékenységi körébe a fejlesztés, a tagállamok közötti együttműködés, az emberi jogok, a szolidaritás és a demokrácia megerősítése tartoznak. Ez a szerv Kanada kezdeményezésére jött létre, mert egyszerre kívánta erősíteni a Frankofóniát és saját kulturális diverzitását előtérbe helyezni.³²

A Frankofónia legfőbb ügynöksége a Frankofónia Kormányközi Ügynöksége. Ez az egyetlen kormányközi szerve a Frankofóniának. Legfőbb tevékenységi köre a kulturális, tudományos, technikai, gazdasági és jogi együttműködési programok irányítása, felügyelete. Ez az ügynökség egyfajta fórum a tagok és a kormányok számára, ahol lehetőségük van az együttműködésre és párbeszédre egymással.³³ Hat irodája van az ügynökségnek világszerte, a politikai irodák New Yorkban, Genfben és Brüsszelben vannak. A további három pedig Nyugat-Afrikában (*Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest [BRAO]*, Loméban, Togóban), Közép-Afrikában (*Bureau régional de l'Afrique centrale [BRAC]*, Libreville-ben, Gabonban) és az ázsiai-csendes-óceáni térségben (*Bureau régional Asie-Pacifique [BRAP]*, Hanoiban, Vietnámban).³⁴

A frankofón országok kulturális és nyelvi diverzitás iránti elkötelezettsége nem csak a saját szervezetükön belül valósul meg, hanem más nemzetközi szinten is eleget tesznek ez iránti elhivatottságuknak. 2003-ban az UNESCO „A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról” szóló egyezménye³⁵ előkészítésében és elfogadásában is jelentős szerepe volt számos frankofón országnak.³⁶

³⁰ GUEYYOU, 1997. 175.

³¹ GUEYYOU, 1997. 176.

³² MASON, 1999. 9.

³³ GUEYYOU, 1997. 177–178.

³⁴ MASON, 1999. 9–10.

³⁵ Egyezmény a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról. http://www.unesco.hu/site/documents/a_sokszinuseg_egyezmeny.pdf (2017. 05. 05.)

³⁶ Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle. <https://www.francophonie.org/Convention-de-l-Unesco-sur-la.html> (2017. 05. 05.)

IV. Konklúzió

A Frankofónia Nemzetközi Szervezete egy viszonylag új, mégis jól felépített szervezet. Egyre bővül tagjainak száma, a nemzetközi szinten is egyre jelentősebb szereppel bír. A francia nyelv népszerűsítése mellett politikai szerepet is vállal, tagjai közt a konfliktusok megelőzése és kezelése, a béke megteremtése és fenntartása, az emberi jogok védelme épp olyan jelentőséggel bír, mint a kulturális és nyelvi diverzitás hirdetése. Munkáját segítik a különböző intézmények, mint például a Csúcstalálkozók, a Minisztériumi Konferenciák, az Állandó Tanács. Ezen szervek munkáját fogja össze egy személyben a főtitkár. A Frankofónia Nemzetközi Szervezetén belül a Frankofón Kormányközi Ügynökség nem csak az együttműködésben nyújt segítséget a tagok számára, de lehetővé teszi számukra az egymással való párbeszéd kialakítását is, ezáltal is szélesíti a multilaterális megállapodásokat a tagok között. Nemzetközi jelentősége nem csak a szervezet által elfogadott, politikai témákat is érintő határozatokban nyilvánul meg, hanem más szervezetekre gyakorolt hatása is látható olyan esetekben, mint például az UNESCO „A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról” szóló egyezményének előkészítése.



AF AJTK

XB 224455

lakt. ko.

LECTIONES IURIDICAE

Sorozatszerkesztő:

Balogh Elemér egyetemi tanár

1. *Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok – 20 év tapasztalatai.* Szeged, 2011.
2. *Kérdőív az alkotmányozásról.* Szeged, 2011.
3. *A szerződés interdiszciplináris megközelítésben.* Szeged, 2012.
4. *Az államok nemzetközi jogi felelőssége – tíz év után. In memoriam Nagy Károly (1932-2001).* Szeged, 2013.
5. *A jó állam aspektusai, perspektívái. Az önkormányzatok változó gazdasági, jogi környezete.* Szeged, 2012.
6. *Das neue ungarische Grundgesetz.* Szeged, 2012.
7. *Opuscula Szegediensia 5. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók ötödik konferenciája.* Szeged, 2013.
8. *Az alapjogvédelem nemzeti, nemzetközi és jogösszehasonlító aspektusai.* Szeged, 2013.
9. *A mi Alapvetésünk. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai az Alaptörvény Alapvetéséhez.* Szeged, 2014.
10. *Geistiges Eigentum und Urheberrecht aus der historischen Perspektive.* Szeged, 2013.
11. *Opuscula Szegediensia 6. A Munkajogi és Szociális Jogi Doktoranduszok és Pályakezdő Oktatók hatodik konferenciája.* Szeged, 2014.
12. *Jogvédelmi kaleidoszkóp. A jogvédelem elmúlt öt éve (2009-2014) Magyarországon.* Szeged, 2015.
13. *Fundamental Rights in Austria and Hungary. Research Seminar.* Szeged, 2015.
14. *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig.* Szeged, 2015.
15. *Jogalkotás és kodifikátorok. Vladár Gábor emlékülés.* Szeged, 2016.
16. *Alapjogok diákszemmel. A Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tudományos diákkörének tanulmányai egyes alapjogok magyar és nemzetközi vonatkozásairól.* Szeged, 2016.
17. *Húsz év mérlegen. Közbizottságunk múltja, jelene és jövője.* Szeged, 2017.
18. *A modern állam 21. századi közzogi kihívásai. Az állami funkciók változásai az európai integrációban.* Szeged, 2017.



X 260163