

DISKURZUS

A Batthyány Lajos Szakkollégium tudományos folyóirata

FARKAS ÁDÁM

Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes szabályozási kérdéseire
az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében

GÖMBÖS CSILLA

Szemelvények az ókor diplomáciai kapcsolataiból

KÁLMÁN JÁNOS

A makroprudenciális politika keretrendszere

KESERŰ BARNA ARNOLD

A fenntartható fejlődés kialakulásának főbb csomópontjai
a tudományos gondolkodásban és a nemzetközi jogalkotásban

PONGRÁCZ ALEX

Vissza a jövőbe, avagy variációs lehetőségek a XXI. századi állam-és társadalomépítésre

TRENYISÁN MÁTÉ

A kártérítés elemei a munkáltatói kárfelelősség körében

DISKURZUS

A SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMÁNAK TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA | GYŐR

ÖTÖDIK ÉVFOLYAM | 2015/1. SZÁM.

KÉZIRAT LEZÁRVA | 2015. MÁJUS

FŐSZERKESZTŐ	DR. KÁLMÁN JÁNOS
SZERKESZTŐ	SZENTGYÖRGYVÁRI TAMÁS
OLVASÓ SZERKESZTŐ	CSITEI BÉLA
	GÁLICZ BOGLÁRKA
	HEGEDŰS LAURA

A KIADÓ KÉPVISELŐJE | DR. KÁLMÁN JÁNOS

A SZAKMAI BIZOTTSÁG ÁLLANDÓ TAGJAI | DR. BENDE-SZABÓ GÁBOR CSC, EGYETEMI DOCENS,
DR. KOVÁCS GÁBOR PhD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SZEGEDI ANDRÁS PhD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SMUK PÉTER PhD, EGYETEMI DOCENS,
DR. SULYOK GÁBOR PhD, EGYETEMI DOCENS.

A SZAKMAI BIZOTTSÁG MEGHÍVOTT TAGJAI | DR. GLAVANITS JUDIT PhD, EGYETEMI ADJUNKTUS,
DR. KECSKÉS GÁBOR PhD, EGYETEMI ADJUNKTUS,
DR. LENKOVICS BARNABÁS CSC, EGYETEMI TANÁR,
DR. SZIGETI PÉTER DSc, EGYETEMI TANÁR.

A BORÍTÓ DR. KESERŰ BARNA ARNOLD MUNKÁJA.

MINDEN JOG FENNTARTVA. BÁRMILYEN MÁSOLÁS, SOKSZOROSÍTÁS, ILLETVE ADATFELDOLGOZÓ
RENDSZERBEN VALÓ TÁROLÁS A KIADÓ ELŐZETES ÍRÁSBELI HOZZÁJÁRULÁSÁHOZ VAN KÖTVE.

A 2015. ÉVI 1. SZÁM MEGJELENÉSÉT A TÁMOP-4.2.2.B-15/1/KONV-2015-0002 SZÁMÚ PROJEKT
TÁMOGATTA.

MEGJELENIK | FÉLÉVENTE, A/4-ES FORMÁTUMBAN

FELELŐS KIADÓ | SZÉCHENYI ISTVÁN EGYETEM DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUMA

CÍM | 9027 GYŐR, BUDAI ÚT 12.

HONLAP | [HTTP://BLSZK.SZE.HU](http://BLSZK.SZE.HU)

NYOMDAI KIVITELEZÉS | UNIVERSITAS GYŐR NONPROFIT-KFT.

ISSN | 2062 –5715

©BATTHYÁNY LAJOS SZAKKOLLÉGIUM, 2015.

©A SZERZŐK, 2015.

TARTALOM

FARKAS ÁDÁM

Észrevételek és javaslatok a fegyveres védelem egyes szabályozási kérdéseire az ukrán válság és a nemzetközi terrorizmus legújabb kihívásai tükrében 3

GÖMBÖS CSILLA

Szemelvények az ókor diplomáciai kapcsolataiból 16

KÁLMÁN JÁNOS

A makroprudenciális politika keretrendszere 24

KESERŐ BARNA ARNOLD

A fenntartható fejlődés kialakulásának főbb csomópontjai a tudományos gondolkodásban és a nemzetközi jogalkotásban 40

PONGRÁCZ ALEX

Vissza a jövőbe, avagy variációs lehetőségek a XXI. századi állam-és társadalomépítésre 53

TRENYISÁN MÁTÉ

A kártérítés elemei a munkáltatói kárfelelősség körében 62

SUMMARIES 73

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI) 76

TÁMOGATÓINK..... 78

ÉSZREVÉTELEK ÉS JAVASLATOK A FEGYVERES VÉDELEM EGYES SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEIHEZ AZ UKRÁN VÁLSÁG ÉS A NEMZETKÖZI TERRORIZMUS LEGÚJABB KIHÍVÁSAI TÜKRÉBEN

Absztrakt

A szerző célja, hogy a tanulmányában felhívja a figyelmet a legveszélyesebbnek ítélt kortárs kihívások hazai jogi relevanciájára az egyes – alapvetően különleges jogrendi – jogintézmények kritikájával. A tanulmány ezért az ukrán válság és az Iszlám Állam jelenségének áttekintésével és elemzésével indul. Ezt követően a szerző azonosítja azokat a jogintézményeket, amelyek a hasonló kihívásokkal szembeni fegyveres fellépést lehetővé tehetik.

Ezt követően a szerző a magyar jogrendszer vonatkozásában fogalmaz meg észrevételeket az egyes kihívásokra figyelemmel. A kritika keretei között a szerző nem csak az 1989-es rendszerváltozáskor kialakított szisztéma szellemiségét, hanem a hatályos szabályozás és a képességek kapcsolatát is szemrevételezi. Mindezek alapján a tanulmány zárása javaslatokat tartalmaz a hazai fegyveres védelmi rendszer jogi szabályozásának módosítási, fejlesztési irányaira nézve, abban a meggyőződésben, hogy ezek segíthetik Magyarország fegyveres védelmi potenciáljának megerősítését.

Kulcsszavak: bukott államok, fegyveres védelem, Iszlám Állam, különleges jogrend, nemzetközi terrorizmus, ukrán válság.

BEVEZETÉS

Az állam fegyveres védelme és általa az állami erőszak alkalmazás egyidős magával az állammal.² Ennek modern jellegképe, mai váza azonban egy alig másfél-két évszázados dinamikus fejlődés eredménye, amelynek egyik fő indukciós hatása a modern polgári – totális – állam kialakulása, másik befolyásoló tényezője pedig a rövid huszadik század totális háborús, majd hidegháborús jellege és végül annak neoliberális békeillúzióval való felváltása volt.

Ma, negyed századdal a hidegháborús szisztéma széthullása után, az illúziók³ korának végén egyértelműen szükségesnek mutatkozik a fegyveres védelem kérdésének újragondolása és reformja. Ezt persze – úgy a kérdés szenzitív politikai jellege, mint annak költségvetési és társadalmi vonzatai miatt – ez idáig igyekeztünk a halogatás elvén elkerülni. Mára azonban ez már nem tűnik ésszerű keretek között járható útnak, hiszen Ukrajnával Európa határán egy komplex és lényegét tekintve tényleges háborús fenyegetés alakult ki,

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jegtörténeti Tanszék, egyetemi tanársegéd. Elérhetőség: farkas.adam@mailbox.hu.

² Ld. FARKAS ÁDÁM: A totális védelemről, in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2013.*, 2013, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 153-168. o.; FARKAS ÁDÁM: State and its Defence as Historical Constellation: Thoughts on the Historical Improvement of Modern States' Armed Defence with Regards to Carl Schmitt's Tropes of Total State and Total War, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 39-60. o.; KEEGAN, JOHN: *A hadviselés története*, 2002, Corvina kiadó, Budapest.

³ Kicsit mintha minden a világrendet érintő olvasat, ami a Szovjetunió összeomlása után született, illúzió lett volna. Ezt példázza a történelem Fukuyama által vizionált vége (Ld. FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember*, 2014, Európa könyvkiadó, Budapest.), a szuverenitás Wriston szerinti infokommunikációs alkonya (Ld. WRISTON, WALTER: *The Twilight of Sovereignty*, 1992, Charles Scribner's Sons, New York.) a Brzezinski által elsőként képviselt USA hegemonia teória (Ld. BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: *A nagy sakktabla*, 1999, Európa könyvkiadó, Budapest.), a civilizációk összecsapása (Ld. HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, 1998, Európa könyvkiadó, Budapest.), de talán még a posztamerikai világ is (Ld. ZAKARIA, FAREED: *A posztamerikai világ*, 2009, Gondolat kiadó, Budapest.). A valóság az, hogy ezek színopszisa írja le igazán az átmeneti időszak szövevényességét, amiből most már nyilvánvalóan tovább kell lépni egy olyan rend felé, ahol nem csak államokkal szemben kell fellépni, ahol nincs kizárólagossága sem a fegyveres és biztonsági, sem a gazdasági, sem a politikai megoldásoknak, ahol óhatatlanul az egész társadalmi-jogi-politikai rendszerünket kell majd áttekintetni, hogy kiálljuk a kor próbáját.

miközben az iszlám világ forradalmi átalakulása és a közel-keleti államkudarok talaján egy minden eddiginél másabb és erőteljesebb erőgóc jött létre a nemzetközi terrorizmus szisztémájában, amelyek mellett nem lehet figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy Európa a globális gazdasági verseny kihívásai mellett még inkább ostromlott erőd a harmadik világ migránsai által, mint korábban.

Hitegethetjük még magunkat egy ideig, hogy ezeket a kihívásokat képesek vagyunk az eddigi ráfordítással és szisztémával kezelni, de úgy vélem a Charlie Hebdo támadás, az Iszlám Állam⁴ európaiakat használó terrortevékenysége, és a Majdantól az új hidegháború felé ható kihívások tükrében jelentős áldozatok nélkül már nem sokáig.

Tetszik vagy sem, új környezetben, de újra aktuálisak Clausewitz szavai az irreális pacifizmus vonatkozásában, miszerint: „Emberbaráti lelkek könnyen azt gondolhatnák, hogy az ellenfél lefegyverzése és legyőzése valamilyen mesterkélt módon, vérontás nélkül is megvalósítható és hogy ez a hadművészet valódi törekvése. Bármennyire tetszetős is azonban, el kell oszlatnunk ezt a tévedést, mert az olyan veszélyes dolgokban, mint a háború, éppen a jóhiszeműségből fakadó tévedések a legkárosabbak.”⁵ Figyelemre méltó e tekintetben az is, hogy a pénzpiaci kérdésekre fókuszáló Lord Jacob Rothschild a RIT Capital Partners 2014-re szóló éves jelentésében leszögezte, hogy a geopolitikai helyzet a második világháború óta nem volt ilyen veszélyes.⁶

Mindezekre figyelemmel jelen tanulmány célja észrevételeket, gondolatokat, javaslatokat megfogalmazni az állam fegyveres védelmének – elsősorban hazai – szabályozási reformjára, különös tekintettel a kortárs kihívások által támasztott követelményekre, a tovább gondolás ösztönzésének, vagy a szakmai vita kialakításának céljával.

1. AZ ÁLLAM FEGYVERES VÉDELMEK KORTÁRS MODELLJE

Kortárs államfelfogásunk az állam fegyveres védelmét – amely ne felejtjük el, Max Weber erőszakmonopólium tételéből⁷ levezethetően egységes – funkcionális értelemben felfosztja. Ez a csoportosítás alapvetően külső és belső védelmi feladatokkal operál, amelyhez hozzá igazítja az ezeket ellátó katonai karakterű szervek⁸ hatásköri és szervezeti, személyi sajátosságait is.

⁴ „A 2014 júniusa óta Iszlám Állam néven ismert fegyveres szervezet nagyobb ellenállás nélkül, tulajdonképpen váratlanul épített ki hídfőállást a Közel-Keleten. A csoport az elmúlt évek során többször váltott elnevezést. Eredetileg Abú Múszab al-Zarkávi Dzsamáat at-Tauhid v-al-Dzsihad nevű szervezetéhez tartozott, majd Iraki Iszlám Állam (IIÁ, angol elnevezéssel Islamic State in Iraq, ISI) néven függetlenedett, hogy utána beolvadjon az al-Káida iraki szárnyába. Amikor 2010-ben Abú Bakr al-Bagdádi lett a vezére, a csoport visszatért az Iraki Iszlám Állam elnevezéshez. Miután azonban 2013-ban egyesült a Nuszra Front (Dzsabhat al-Nuszra) egy részével, az Iraki és Levantei (al-Sam) Iszlám Állam (ILÁ, angolul Islamic State in Iraq and the Levant/al Sham/, ISIL vagy ISIS) megnevezést vette fel. Végül – a kalifátus kikiáltását megelőzően – az Iszlám Állam (IÁ, angolul Islamic State, IS) nevet kezdte alkalmazni. Szíriában viszont mindig azon a néven ismerték a csoportot, amit újabban Irakban is használnak: al-Davlat, vagyis »az Állam«.” Ld. NAPOLEONI, LORETTA: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*, 2015, HVG kiadó, Budapest, 12. o.

⁵ VON CLAUSEWITZ, CARL: *A háborúról*, 2014, Zrínyi kiadó, Budapest, 40. o.

⁶ Ld. RIT CAPITAL PARTNERS PLC: *Report & Accounts for the year ended 31 December 2014, 2015*, RIT Capital Partners, London, 3. o.

⁷ „A modern államot szociológiailag végső soron csak azzal a sajátos eszközével definiálhatjuk, mely minden politikai szervezet jellemzője: a fizikai erőszakkal. [...] Az erőszak természetesen nem az állam szokásos vagy egyetlen eszköze - erről szó sincs -, hanem igenis a rá jellemző specifikus eszköz. Éppen ma különösen bensőséges az államnak az erőszakhoz fűződő viszonya. A múltban a nemzetségtől kezdve a legkülönbözőbb szervezetek tekintettek teljesen normális eszköznek a fizikai erőszakot. Ma viszont azt kell mondanunk, hogy az állam az az emberi közösség, amely egy bizonyos területen belül – ez a »terület« hozzátartozik az ismertetőjegyhez – a legitim fizikai erőszak monopóliumára (sikerrel) tart igényt. A jelenkor sajátossága ugyanis az, hogy bármely más szervezetnek vagy személynek a fizikai erőszakhoz való jogát csak annyiban ismerik el, amennyiben az állam a maga részéről engedélyezi alkalmazását: az állam számít az erőszakhoz való »jog« egyedüli forrásának.” Ld. WEBER, MAX: *A politika mint hivatás*, in WEBER, MAX: *Tanulmányok*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest, 156-157. o.

⁸ Katonai karakterű szervek alatt az állam legitim fizikai erőszak monopóliumának érvényesítésére törvényileg feljogosított – fő szabály szerint –, katonai rendfokozati hierarchiában, parancsuralmi vezetési rendszerben és a szervezet egészét általánosságban jellemző fegyveres jelleggel működő testületeket értem.

Ennek megfelelően a külső védelem vonatkozásában tételezhetjük a fegyveres erőket, amelyek az állam külső katonai védelmét hivatottak ellátni, és amelyek működését fő szabály szerint támogatják a katonai hírszerzési feladatokat ellátó szervek, amelyek vagy a fegyveres erő szervezetében, vagy attól függetlenül kerülnek kialakításra, jellemzően katonai állománnyal. Ezek mellett jellemzően kialakításra kerülnek a civil hírszerző szervek, amelyek célja a polgári viszonyok vonatkozásában begyűjteni a külállamok vonatkozásában fellelhető, nemzetbiztonsági szempontból kiemelt információkat, illetve lehetőség szerint elhárítani az idegen hatalmak hasonló tevékenységét. A külső védelem vonatkozásában a határőrség vehető még figyelembe azokban az államokban, ahol – nem ritkán posztszovjet mintára – a határőrséget nem mint rendvédelmi, hanem mint fegyveres erőt határozzák meg. Ezt nagyban befolyásolhatja a határsértő cselekmények karakterisztikája és a szomszédság-politika jellege az adott állam vonatkozásában.

A belső védelem vonatkozásában jellemzően a rendvédelmi szerveket kell elsőként tárgyalni, melyek rendkívül széles palettán szervezhetők meg. Ide sorolható általános fogalmaink szerint a rendőrség, amely nem mindenhol egységes és államilag szervezett, mint hazánkban, hanem néhol helyi, vagy funkcionális tagoltságú.⁹ Külön kell beszélnünk a sajátos, félkatonai jellegű rendvédelmi szervekről, mint amilyenek a csendőrségek. Ugyancsak itt kell említenünk a fegyveresen szervezett adó-, illetve vámhatósági szerveket, melyek speciális rendészeti feladatokat látnak el. Egyes államokban a speciális – különösen szövetségi államokban a szövetségi szintű – nyomozhatóságok is önállósult belső védelmi szervként működnek. A klasszikus rendvédelmi szervek mellett a belső védelem tekintetében kell számba venni a magyar terminológia szerinti azon polgári nemzetbiztonsági – vagyis titkos – szolgálatokat, amelyek tevékenységüket alapvetően belföldön, az alkotmányos rend védelmében, illetve kiemelt bűncselekmények elhárítása érdekében fejtik ki. Ezek között esetlegesen számba vehetők az úgynevezett korrupció elleni szervek, amelyek akár különleges státuszú nyomozószervként, akár titkosszolgálati – belső elhárítási – formában is megszervezhetők az egyes államokban.

A legújabb időszak kihívásai tekintetében két vonatkozásra kell felhívni a figyelmet, melyek egyértelműen sem a külső, sem a belső védelmi szektorba nem helyezhetők el. Ezen szervek a terrorizmust elhárító, illetve a kibervédelmet ellátó szervek. Ezek hatáskörénél és intézkedéseinél ugyanis a tevékenység egyaránt kötődhet belső és külső fenyegetéshez, amelyekre nézve az intézkedések következménye korántsem tekinthető mellékesnek, hiszen a kifelé ható cselekményeknél az állami reakció már nemzetközi jogi relevanciával is bírhat. Emellett azt is mérlegelendőnek tartom, hogy a támadás reagálásának módozatát is jelentős mértékben befolyásolhatja a támadás külső, vagy belső jellegének különbözősége.

Az egyes védelmi szférák viszonylag merev felosztásának alapvetése, hogy a külső védelmi szervek belföldön csak különleges törvényhozói felhatalmazással,¹⁰ vagy úgynevezett különleges jogrendben vethetők be. Ennek két szemléletbeli oka van. Az első, hogy a fegyveres védelem politikatörténeti evolúciója során az egyes hatalomátvételek során a fegyveres erőket – vagyis a külső védelmi erőket – több ízben is felhasználták az alkotmányos rend megdöntésére, vagy erőszakos megváltoztatására. A második az a felismerés, hogy a 19-20. században végbemenő fegyveres védelmi differenciálódás során alapvetően elkülönült az érintett szervek eljárásrendje, kiképzése, és eszközparkja, amiből kifolyólag az alapvetően megsemmisítésre, de legalábbis semlegesítésre irányuló, nehéz fegyverekkel operáló külső védelmi erők alkalmazása belföldön mellőzendő. Ezt a tendenciát Magyarországon jelentősen felerősítette az államszocialista időszak, amely a hazai fegyveres védelmi rendszer szinte egészének politikai megbélyegzéséhez és a rendszerváltást követően jelentős leépítésekhez vezetett.

Ez a felosztás azonban – az állami fegyveres erőszak egységességén túl is – viszonylagos. Egyrésztől azért, mert a fegyveres erők úgy a külföldi alkalmazás, mint az esetleges belföldi felhasználás jegyében részesültek úgynevezett karhatalmi kiképzésben már a 19. században is. Másrésztől azért, mert napjainkban a fegyveres erők rendszeresen részt vesznek békefenntartó missziókban, amelyekhez tömegkezelési, tömegoszlatási, valamint intézkedéstaktikai jellegű kiképzést is kapnak, persze eltérő jelleggel és mértékben, mint a belső védelmi erők. Harmadrésztől arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a – belső – rendvédelmi szervek állománya is részt vett a közelmúltig katonai jellegű missziós – tehát külső – fegyveres tevékenységekben,

⁹ Ld. CHRISTIAN LÁSZLÓ: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.

¹⁰ A legismertebb példaként lásd az amerikai hazafias törvényt. „Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001”.

amire a jövőben bármikor újra sor kerülhet.¹¹ Negyedrészt pedig azt a tényt, miszerint a történelemben a fegyveres erőket a hatalomváltások felhasználták, a tényszerűség kedvéért ki kell egészíteni azzal, hogy ez az egész védrendszerre – tehát a belső védelmi szervekre is – igaz volt.

A viszonylagosságot azonban tovább erősítik az új típusú kihívások, amelyek nem minden esetben teszik egyértelműen elhatárolhatóvá a támogatás külső vagy belső jellegét. Ezeket példázzák az ukrán és az Iszlám Állam típusú kihívások, melyeknél adott esetben a külső védelmi erők belföldi funkcionálásának kizárólag különleges jogrendre korlátozása indokolatlanul súlyos intézkedéseket tehet szükségessé, vagy indokolatlan mértékben lassíthatják a szükséges állami reakciót.

2. Tüntetések, hibrid-háború és államiasodni vágyó valóban nemzetközi terrorizmus, avagy a kortárs kihívások sajátosságai

A legégetőbb és legfenyegetőbb kortárs biztonsági kihívások alapvető jellemzője megítésem szerint, hogy azok több fenyegetéstípust ötvöznek egy olyan nagyhatalmi erőterben, amely elnehezíti – ha nem ellehetetleníti – az azonnali és hathatós beavatkozást, ami a korábbi helyi háborús konfliktusok esetköreit jellemezte.

Az ukrán válság¹² egy több évtizedes dezorientációs folyamat eredménye, melyben a posztsovjeti jelleg, a szervezett bűnözésben és vele a korrupcióban rejlő fenyegetések, a nemzetiségi problémák, a Kelet-Nyugat ellentét, és ezek folyamányaként nem utolsó sorban a bukott államokat jellemző diszfunkciók sora is benne van.

Az elmúlt évtized erőteljes politikai krízisei, melyek előbb a narancsos forradalomba, majd a Janukovics-restaurációba és a korábbi vezetők bebörtönzésébe, végül pedig a majdan téri tüntetésekbe és fegyveres atrocitásokba torkolltak, jelentősen legyengítették az ukrán társadalmat és magát az államot is. Az, hogy Ukrajna lényegében egy polgárháborús válságba sülyedt, egyértelműen ok-okozati összefüggésben áll azzal, hogy korrupciós botrányok sorával tarkított oligarchizálódó berendezkedés lényegét tekintve kikezdte az állam fegyveres védelmi szervezeteinek lojalitását, majd pedig az alapvető állampolgári lojalitást is, hiszen ezek mind szükségesek voltak ahhoz, hogy a Majdanon táborozó tüntetők végül egy fegyveres harcig terjedő elhúzódó krízisbe bocsátkozzanak számos-számtalan halálos áldozattal.

Erre a krízisre pedig már „csak” ráerősített az a nagyhatalmi erőter, amelynek a lényege abban ragadható meg, hogy a megerősödő orosz hatalmi politika és a NATO határvonalán egy kétséges orientációjú térségként jelenik meg Ukrajna. Feltehetően ennek tudható be, hogy a polgárháborús jellegű öltő belpolitikai krízis egy orosz kisebbségi, nemzetiségi krízissé nőtte ki magát, amely fegyveres szakadártevékenységgé, végül pedig hibrid háborús¹³ helyzetévé módosult Kelet-Ukrajnában, és lehetőséget teremtett Oroszországnak a Krím visszaszerzésére, és így vagy úgy, de Kelet-Ukrajna és ezáltal a Nyugat felé közeledés destabilizálására.

¹¹ Ld. bővebben: a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők békefenntartó missziójában (MFO) való magyar részvételtől és e tárgyban Megállapodás kötéséről szóló 2161/1995. (V. 31.) Korm. határozat, a Sínai-félszigeten állomásozó Multinacionális Erők és Megfigyelők (MFO) békefenntartó missziójában való magyar részvételtől szóló 82/1995. (VII. 6.) OGY határozat.

¹² Ld. RASMUSSEN, MIKKEL VEDBY – STRUWE, LARS BANGERT – HOFFMANN, RUNE (et. al.): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*, 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen; WILSON, ANDREW: *The High Stakes of the Ukraine Crisis*, in *Current History* (2014), elérhető: http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf (2015.02.22.); TRENIN, DMITRI: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow; TÁLAS PÉTER: A jelenlegi ukrán válságról 2.0., in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2014/8. szám; TÁLAS PÉTER: Folytatódó ukrán válság, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 63-74. o.; RÁCZ ANDRÁS: Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 124-131. o.; TÁLAS PÉTER: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 111-123. o.; RÁCZ ANDRÁS: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában, in *KKI-tanulmányok*, T-2014/1. szám.

¹³ Ld. KATZMAN, KENNETH – BLANCHARD, CHRISTOPHER M. – HUMUD, CLARA E. (et. al.): *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 2015, Congressional Research Service, Washington; KIS-BENEDEK JÓZSEF: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái, in *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 22-33. o.; N. RÓZSA ERZSÉBET: Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 56-61. o.; SELJÁN PÉTER: Harc az Iszlám Állam ellen, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 63-74. o.; ARANY ANETT – N. RÓZSA ERZSÉBET – SZALAI MÁTÉ: Az Iszlám Állam – következmények, in *KKI-tanulmányok*, T-2015/1.

Bizonyos szempontból az *Iszlám Állam*¹⁴ létrejöttéhez is hasonló tendenciák vezettek, amivel azonban a közel-keleti kaotikumban egy területi meghatározottságú, kvázi államiasodni vágyó nemzetközi terrorszervezet jött létre, amely már tényleges helyi háborús fenyegetést is jelent a terrorista tevékenység mellett, sőt egyre inkább felöltöni látszik az államiság alapvető attribútumait.¹⁵ Az Iszlám Állam azonban mintha a nyugati terminológia szerinti nemzetközi terrorizmus – alternatív olvasatban pedig egy iszlamista forradalom – új létformája lenne egyben, amely a kibertámadások¹⁶ eszközével épp úgy operál, mint egyfajta professzionizált médiaháborús szellemiséggel, amit a támadások polgári kommunikáción és hírközlésen át történő propagálásával, valamint a tényleges – több nyugati államból toborzott nagy számú „katonáját” mutató – nemzetközi jelleg tudatosításával valósít meg.

Az Iszlám Állam kialakulásához és mai jelentős fenyegetési potenciáljának létrejöttéhez egyértelműen szükséges volt (1) a szíriai és iraki bukott állami tendenciák által generált hatalmi vákuum,¹⁷ (2) a Közel-Kelet ellenállási szellemisége, (3) a dzsihadista eszmék terjedése a nyugati társadalmak egyes részeiben, (4) a nemzetközi szervezett bűnözésből befolyó anyagi források felhasználása,¹⁸ valamint (5) a közel-keleti tér-

¹⁴ Ld. bővebben: CHALIAND, GERARD – BLIN, ARNAUD: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, 2007, University of California Press, Los Angeles – London; TOWNSHEND, CHARLES: *A terrorizmus*, 2003, Magyar Világ kiadó, Budapest; TÁLAS PÉTER (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*, 2006, Zrínyi kiadó, Budapest; TÁLAS PÉTER (szerk.): *A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok*, 2013, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest; BODA MIHÁLY: A terrorizmus morális megítélése, in *Hadtudomány*, 2012/1-2. szám, 138-151. o.; TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus jelentette kihívások, in *Hadtudomány*, 2012/3-4. szám, 34-67. o.; TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus és a gerilla-hadviselés azonosságai és különbségei, in *Hadtudomány*, 2014/1. elektronikus szám 126-154. o.; HÁRDI ISTVÁN: A terrorizmusról, in *Magyar Tudomány*, 2009/8. szám, 932-936. o.; ACKERMAN, BRUCE: A terrorizmus és az alkotmányos rend, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 131-147. o.

¹⁵ Az Iszlám Állam közigazgatási és igazságszolgáltatási rendszert épít fel, „illetményt” fizet a nevében eljáróknak, különböző közszolgáltatások biztosításáról gondoskodik, valamint – hadúri elven, de – saját fegyveres erőt tart fenn, amely messze meghaladja a térség korábbi hasonló kísérleteinek ambíciósintjét, de sok esetben még egyes nemzetközi jogi értelemben államként elismert afrikai országok teljesítményét is meghaladja.

¹⁶ E tekintetben figyelemre méltó, hogy John Brennan, a CIA igazgatója bejelentette, hogy átalakítják az amerikai központi hírszerző ügynökséget, méghozzá oly módon, hogy a jövőben fokozottan érvényesüljenek az információs kihívásokkal szembeni fellépés lehetőségei. Ld. *Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency's Blueprint for the Future*. Elérhető: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html> (2015.03.08.).

A kibertérből érkező fenyegetések kérdése a szakirodalomban is jelentős visszatükrözéssel bír, ld. BERKI GÁBOR: A kibertéri konfliktusok változásai, in *Hadmérnök*, 2013/1. szám, 173-185. o.; PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.; PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Terrorizmus 2.0, in *Diskurzus*, 2013/különszám, 4-15. o.; KOVÁCS LÁSZLÓ: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I., in *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 302-311. o.; KRASZNAY CSABA: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban, in *Hadmérnök*, 2012/4. szám, 142-151. o.; WARREN, PETER – STREETER, MICHAEL: *Az internet sötét oldala – Vírusírok, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*, 2005, HVG kiadó, Budapest.

¹⁷ Ami egyben a nyugati típusú intervenció és az azt követő államépítés komoly kudarcaként is értelmezhető, aminek magam egyik fő okaként azt látom, hogy az államépítésbe óhatatlanul beolvadt a stratégiai szándék, vagyis a nyugati liberális demokrácia kultúrájának exportálása a helyi sajátosságok és kulturális tradíciók ellenében, ami csak eskálálta a feszültségeket. Persze maga az államépítés helyes törekvés, sőt alapvető biztonsági érdek. Ahogy Francis Fukuyama írja: „Államépítésen új kormányintézmények kialakítását és a már meglévőket megerősítést értjük. Ebben a könyvben amellett érvelek, hogy az államépítés minden társadalom számára az egyik legfontosabb kérdés, hiszen a gyenge vagy elbukott államok a Föld legégetőbb problémáinak szolgálnak táptalajul, például a szegénységnek, az AIDS-nek, a drogfogyasztásnak, a terrorizmusnak. [...] Az Egyesült Államok és más országok egy ideig tehettek úgy, mintha ezek csak helyi problémák lennének, de szeptember 11-e rávilágított arra, hogy valamely állam gyengesége komoly stratégiai kihívást is jelenthet. [...] Az állami intézmények és képességek támogatása vagy újbóli megteremtése hirtelen világméretű törekvéssé nőtte ki magát, és a világ fontos részein a biztonság leglényegesebb előfeltételévé vált. Így az állam erőtlensége elsődrendű nemzeti és nemzetközi kérdés lett.” Ld. FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés, kormányzás és világtrend a 21. században*, 2005, Századvég kiadó, Budapest, 7-9. o.

¹⁸ Az erről kialakított és napjainkban egyre elismertebb és népszerűbbé váló elgondolás egyik fő képviselője Loretta Napoleoni. Ld. NAPOLEONI, LORETTA: *Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World*,

ségben megjelenő antiimperialista¹⁹ – és szükségképpen nyugat, illetve nyugat-barát ellenes, de alapvetően belső – forradalmi szellemiség, ami a nyugati beavatkozással szemben is hajlandó harcot hirdetni, vagy más terrorszerveket erre ösztönözni.²⁰ Nem lehet persze az Iszlám Állam tekintetében sem elhanyagolni azt a körülményt, hogy annak megerősödése és mai tevékenysége egy olyan nemzetközi erőterben zajlik, ahol a szíriai polgárháború feletti nagyhatalmi ellentétek épp úgy befolyásoló erővel bírnak, mint az iraki nemzetközi jelenlét mértékének csökkentési szándéka, valamint a térségben rég óta erősödő iráni befolyás és egy iszlamista forradalmi-polgárháborús tendencia, aminek legújabb színtere az új iszlamista revolúció ellenségképét megtestesítő Szaúd-Arábia egyik határterülete, Jemen.

Ez a két – legalább a biztonsági kihívásokat nagy számban ötvöző természetében hasonlatos – fenyegetés alapjaiban mutat rá arra, hogy igenis mérlegelni, elemezni, és ha kell, fejleszteni kell az állam fegyveres védelmi rendszerét meghatározó jogi instrumentumokat és azok alapvető szabályrendszerét a konkrét szervezetek mellett. Ennek megokolására az alábbiakban röviden áttekintem az egyes válságok védelmi jogi²¹ vonatkozásait alapvetően a magyar terminológiát használva, de a hazai fogalmak mögött végig azok intézményi természetét értve, amely a legtöbb alkotmányos rendszerben jelen van.

2.1. UKRÁN VÁLSÁG, AVAGY A MAJDANTÓL A KELETI – HIDEGHÁBORÚS – FRONTIG

A 2013 késő őszen – hosszú előzmények után – kiteljesedő, ma összefoglalóan ukrán válság néven nevezett biztonsági kihívás halmaz „evolúciója” során több eltérő létszakaszon ment át, melyek egyenként eltérő kihívásokat támasztottak az állam fegyveres védelmi rendszerével és annak szabályozási tendenciáival szemben. Ezek a létszakaszok a vizsgálat szempontjából (1) az erőszakos tüntetések, (2) a polgárháborús helyzet, (3) a hibrid háborús szituáció.

Az első időszak alapvetően a Majdan eseményeihez, illetve az azzal párosuló Kijev-szerte kibontakozó fegyveres összecsapásokhoz köthető. E tekintetben a kiindulási alap egy olyan a rendőri erők és a tüntetők közti összecsapás-sorozat, amely az elmúlt évtizedekben nem ismeretlen Európa más államaiban sem. A választó vonalat ezen eseményekben elsősorban a Berkut erők bevetése, a tüntetők oldaláról pedig a löfegyek megszerzése és használata jelentette. Ezzel az események ugyanis a közrendet jelentős mértékben veszélyeztető, tömegesedő fegyveres atrocitássá fajultak. Ezek a körülmények tartalmilag megalapozhatják egy szükségállapot bevezetésével járó döntés meghozatalát, ami pedig a legtöbb alkotmányos szabályozásban a rendőri erők megsegítésével, valamint a közrend helyreállításával érvelve utat enged a fegyveres erő bevetésének. Egy ilyen döntés meghozatala azonban alapvetően minősített törvényhozói többséget igényel, ami egy politikai válságba jutott államban nem, vagy csak nehezen realizálható. Innen nézve azonban kérdésessé válhat minden olyan intézkedés, amely akár speciális – békeidőszakban ilyen célra nem használható – erők bevetésével, vagy eszközök átadásával járhat. Amennyiben elvonatkoztatunk az ukrán konkrétumoktól, azt is mérlegelni kell, hogy egy ilyen szükségállapotot döntés adott esetben a válság eszkalálódását is eredményezheti, hiszen ha a tüntetők esetlegesen ellehetetlenítik a törvényhozás működését, akkor az azonnalosság elvén például az államfő által meghozott döntést a szélesebb társadalom úgy is értelmezheti, hogy a fennálló rend a fegyveres erőkkel akarja elnyomni az ellenzéket. Ezek a korlátok azonban békeidejű, vegytisztán meghúzott

2010, Seven Stories Press, New York; NAPOLEONI, LORETTA: *Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, 2005, Seven Stories Press, New York.

¹⁹ Ld. NAPOLEONI (2015): i. m.

²⁰ A párizsi Charlie Hebdo, majd az azt követő további, illetve még az előkészítés létszakaszában elfojtott támadások tekintetében mindenképp mérlegelni kell, hogy az Iszlám Állam a további nemzetközi terrorszervezeteket – különösen az Al-Kaidát – is lépéshelyzetbe hozta, nem csak a „presztízs” megőrzésének kényszerével, hanem a Nyugat figyelmének elterelésével is. Ld. RÉPÁSI KRISZTIÁN: Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége, in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2015/2. szám; SINGLETON, MARK: *Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light*, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, Hague.

²¹ A kutatásaim során bevezetett munkafogalmaim között a *védelmi jog* a legágabb fogalom, amely az állam fegyveres védelmének sajátosságait, viszonyrendszerét, döntően közjogi sajátosságait foglalja magában azokkal a generális szabályokkal, elvekkel és összefüggésekkel, amelyek így, vagy úgy de minden terület vonatkozásában megjelennek. Ebbe tehát beleértendő a fegyveres védelem alkotmányos rendeltetése, valamint az ehhez köthető alkotmányos sajátosságok halmaza éppúgy, mint az igazgatási szakterületek összefüggései, az alapjogi sajátosságok kontextusa, továbbá ezek állam- és jogelméleti érvrendszere. Úgy is mondhatnám, hogy a védelmi jog és annak tartalma jelenthetné az általános, vagyis a rendszerszintet a fegyveres védelem jogi leképezésében.

beavatkozási határok nélkül egyértelműen ahhoz vezetnek, hogy egy hasonló szituációban csak egy erőteljes és meghatározó politikai döntéssel lehet kezelni a kialakult konfliktust, ami nem csupán az alapvetően nem belső védelmi erők felhasználását, hanem a normál jogrend ilyen-olyan mértékű felfüggesztését is eredményezi.

A polgárháborús helyzet már merőben eltérő szituáció. E tekintetben ugyanis mérlegelni kell, hogy mi a teendő akkor, amikor belföldön, más államhoz kötődőként nem azonosítható, szakadár törekvésekkel jelentkező fegyveres csoportok jelennek meg. Ezeket nem tekinthetjük külső fegyveres csoport betöréseként, vagyis a váratlan támadás tartalmi kritériumainak nem tudnak megfelelni. Újfént lehetőségként áll előttünk a szükségállapot kihirdetése, amelynél a közrend jelentős mértékű veszélyeztetettsége, vagy destabilizálása ugyan fennáll, de a fenyegetés jellege már alapvetően nem belbiztonsági, hanem oly mértékben katonai természetű, hogy annak felszámolásához műveleti tevékenységre lesz szükség. Egy ilyen szituációban rendkívüli állapotot kihirdetni – teljes bizonyossággal – nem lehet, hiszen ahhoz, valamely állammal szükséges háborús konfliktusba bocsátkozni, vagy annak a reális veszélyével számolni. Ami egy lehetőség, az a – magyar jogrendszerben a megelőző védelmi helyzet különleges jogrendi fajtájához kötött – terrorellenes műveletek elrendelése. E tekintetben azonban alapvetően politikai minősítésről beszélünk, hiszen a terrorizmus tartalmi kritériumainak a szakadárak nem, vagy nem teljes mértékben tudnak megfelelni. Emellett ebben az esetkörben az is egy nyitott kérdés, hogy az egyébként békeidőben – és egyes államokban, mint amilyen Hazánk is, alkotmányos szinten az – átfogó belső műveleti tevékenységtől eltiltott fegyveres erők alkalmazható-e a terrorellenes műveletek tekintetében, amely szervezeti sajátosságaira nézve alapvetően inkább belső, rendvédelmi karakterű fenyegetés, mint külső támadás.

A hibrid háborús szakaszban, ahol az idegen hatalom beavatkozása – legalább a szakadár erők támogatása révén – már nem igazán megkérdőjelezhető, legfeljebb a politikai kommunikációban kevésbé nyíltan tételezhető, egyértelműen a fegyveres erők fellépésére van szükség. Ez az esetkör alapvetően operálhat ugyan a szükségállapot bevezetésével és a rendvédelmi erők elégtelenségére hivatkozva a fegyveres erők felhasználásával, de meglátásom szerint a rendkívüli állapotot sem zárhatja ki, mivel a feltételezhető idegen támogatás akár azt is kilátásba helyezheti, hogy valódi háborús konfliktus alakul ki a belső ellenséget támogató külállammal is. Természetesen háborús kijelentések a politikai üzenetesen túl az ukrán-országi konfliktusban mellőzendők voltak a felek erőviszonyaira, valamint a NATO ingerküszöbére is figyelemmel, de maga a lehetőség tartalmilag egyértelműen nyitott. Egy ilyen szituációban meglátásom szerint már az sem lehet kérdés, hogy a normál jogrendet legalább bizonyos vonatkozásokban fel kell függeszteni, a fegyveres erőt mozgósítani kell, a személyi és anyagi tartalékok biztosítására pedig meg kell tenni a szükséges intézkedéseket.

Az ukrán példán keresztül tehát azt is mondhatnánk, hogy mai – a különleges jogrendet fokozatosan átfogó és annak elrendelésétől egyébként politikailag ódzkodó – korszakunkban a hibrid hadviseléssel párosuló konfliktusok kialakulási és eszkalációs szakaszaiban a beavatkozás jogalapja és eszközparkjának legalizálása az, ami jelentékeny kérdéseket vet fel, míg a végstádiumban a háború klasszikus logikája lép életbe az erők és források fenntarthatóságának vonatkozásában.

2.2. AZ ISZLÁM ÁLLAMMAL MEGÚJULÓ NEMZETKÖZI TERRORIZMUS

Az Iszlám Állam jelentette kihívás meglátásom szerint egészen addig, amíg mint közel-keleti konfliktusgóc tekintünk rá, alapvetően nem különb a korábbi térségi terrorista csoportoknál, azonban kiterjedtsége és működése talán nagyobb óvatosságra sarkall. Egyrészt az mindenképp mérlegelendő, hogy a szervezet kvázi állami jellegét kíván öltetni, és ez nem csak elnevezésére, hanem ambíciószintjére és az általa uralt földrajzi területek működtetésére is fenntartásokkal igaznak mondható. Másrészt ez az entitás a korábbiaknál mintha lényegesen nagyobb professzionalizmussal használná ki a Nyugaton szinte minden háztartást, sőt minden egyes embert elérő vívmányokat, nevezetesen az internetet és azon belül a különböző közösségi kommunikációs portálokat. Harmadrészt pedig azt is le kell szögezni, hogy a tagok létszáma és a rendőri beavatkozásokból még mindig érzékelhető odavándorlás is azt mutatja, hogy ez a terrorszervezet a korábbiaknál hatékonyabban alakítja magát valóban nemzetközi fenyegetéssé, amivel hazai állampolgárokat tud fegyverként használni nyugati támadásaihoz.

Ez a jelleg a fenyegetések kezelése terén több kérdést is felvet. Egyrészt a sajtó és vélemény szabadság vonatkozásában felmerülhet a kérdés, hogy ha egyáltalán mérlegelhető, akkor mennyiben vethető fel az állami védelmi beavatkozás azon kommunikék, spamek, vagy kampányvideók ellenében, amelyekkel az Isz-

lám Állam időről időre elárasztja az internet világát. Ezen túlmenően azonban az is egy nyitott kérdés, hogy a kiterjedt nemzetközi szövetséges kapcsolati és toborzási séma teret engedhet-e a magánkommunikáció kiterjedtebb állami megismerése felé, hiszen legyünk teljesen őszinték, a hatékony felderítés és elhárítás ilyen jogkorlátozások nélkül elképzelhetetlen.

Ebben az első problémakörben tehát azzal kell szembesülnünk, hogy miközben az Iszlám Állam egy antiimperialista forradalmat vív a Nyugat szövetségeseinek számító közel-keleti hatalmak ellen és saját területi autonómiára tör, aközben sikeresen használja ki a nyugati szemlélet alapjogi garanciarendszerét úgy a toborzás, mint az egyes finanszírozási vonatkozások tekintetében. Ez a kihívás azért külön kiemelve, mert az e területekre vonatkozó korlátozások törvényi körének bővítése egyértelműen ellentétes lehet a nyugati liberális állampolitikával, méghozzá egy olyan környezetben, ahol a közvetlen fenyegetés egy tényleges támadásig nem, vagy megnyugtatóan nem bizonyítható.

A másik kifejezett problémakör az Iszlám Állam vonatkozásában a ténylegesen Nyugaton megvalósított támadások kérdése, amelyeket maga a szervezet, vagy annak hatására más terrorszervezetek hajtanak végre. Ezek tekintetében ugyanis minden terrorellenes törvényhozás és szervezeti intézkedés ellenére be kell látnunk, hogy rendkívüli erejű fellépésre van szükség. A párizsi példa sajnálatosan megmutatta, hogy a terroristák természete, folytatólagossága kiszámíthatatlan. Ha a védelmi erők nem rendelkeznek előzetes ismeretekkel az elkövetői csoportra nézve, akkor nem lehet tudni, hogy további támadások tervezettek-e, illetve, hogy a csoport hány főt számlál, és azok milyen várható cselekményeket visznek véghez. Ez szükségképpen azt jelenti – ahogy ez Franciaország esetében is látható volt –, hogy a rendvédelmi erőket a lehető legnagyobb létszámban az elkövetők felderítésére és semlegesítésére kell mozgósítani. Ennek a lépésnek azonban további következménye, hogy a közrendvédelemben és különösen a kiemelt jelentőségű közterületek védelmében pótolni kell az üldözés miatt kieső rendvédelmi erőket, amit alapvetően – ha erre az alkotmányos lehetőségek teret engednek – a fegyveres erő őrzés-védelmi felhasználásával lehet megvalósítani. Ennek keretében a hivatalos kommunikáció szerint Franciaország több mint tizenkétezer katonát vitt az utcára a normál jogrend rendszerszintű érintése nélkül, terrorellenes intézkedések keretében. Mérlegelendő azonban, hogy ez a felfogás európai tendenciává válhat-e, és ha igen, milyen szabályozási sémában.

3. ÉSZREVÉTELEK A MAGYAR JOGRENDSZER FEGYVERES VÉDELMI INTÉZMÉNYEIHEZ A KORTÁRS KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN

Amennyiben az ukrán válság és a kiújult nemzetközi terrorizmus jelentette kihívásokra adható válaszok tükrében kívánjuk áttekinteni a hazai fegyveres védelem jogi instrumentumait és kereteit, úgy vélem, több vizsgálandó és átgondolandó kérdéssel találjuk szembe magunkat. Természetesen az egy szerencsés körülmény, hogy pillanatnyi ismereteink szerint hazánk egyik fenyegetés szempontjából sem tekinthető kiemelt célpontnak, sőt ha az ukrán krízishoz a jelentős nemzetiségi kritériumot hozzávesszük, akkor a fenyegetés típus hazánkban nem realizálható. Ennek ellenére azonban mindenképp mérlegelendő, hogy hasonló kihívások esetén milyen keretek között történhet meg a reakció, esetlegesen szükséges-e ezen keretek módosítása a 21. század aktuális kihívásai tükrében.

Elsőként az vizsgálandó, hogy Magyarország tekintetében milyen a fegyveres védelem elhatárolási rendszere. E tekintetben – ahogy fentebb már utaltunk rá – egy rendkívül erőteljes elhatárolási szisztémával találjuk szembe magunkat, amely – 1989 óta – élesen elkülöníti az alapvetően kifelé ható fegyveres erő, és az alapvetően befelé ható rendvédelmi szervek feladatait. Az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése egyértelműen és szigorúan vonja meg a Magyar Honvédség karakterének és feladatainak határát, amikor rögzíti, hogy „Magyarország fegyveres ereje a Magyar Honvédség. A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése.” Ez a megfogalmazás ugyanis alapvetően külső védelmi feladatokat tételez, amelyekbe békeidőben nehezen lenne beleérthető bármely belső védelmi tevékenység. Ezt a feladatkört némileg részletezi a honvédelemről és Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdése, amely kiterjedtebb jelentőségű belső védelmi karakterű feladatként csak a kiemelt objektumok védelmét határozza meg, amely oksági összefüggés alapján levezethető Magyarország függetlenségének a védelméből, hiszen a honvédelmi szempontból fontos létesítmények biztonsága feltétele e feladat ellátásának. Ez a lehatárolás szük-

ségekppen azt is jelenti, hogy normál – tehát békeidejű – jogrendben a Magyar Honvédség belső védelmi feladatokat alapvetően nem láthat el, ilyenekre nem használható. Ennek megfelelően a belrend fenntartása az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdése alapján a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladata, amit az Alaptörvény úgy fogalmaz meg, hogy „a rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”, valamint úgy, hogy „a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladata Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme, nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése.” Ha és amennyiben ez utóbbiak a rend és stabilitás fenntartására nem mutatkoznának elégségesnek, úgy a védelem biztosítására egyetlen lehetőség van, a szükségállapot elrendelése és ezzel a Magyar Honvédség erőinek felhasználása belföldön is.

Alkotmányos szabályozásunk értelmében tehát a Magyar Honvédség az ország területén csak különleges jogrendben vethető be, amelynek keretét a háborús konfliktus, vagy annak veszélye miatt a rendkívüli állapot, a belső destabilizáció miatt a szükségállapot, esetlegesen a váratlan támadás adja meg. A megelőző védelmi helyzetben a Magyar Honvédség ugyan mozgósítható és bizonyos intézkedések – például egyes területek hadművelleti felkészítése – miatt szükségképpen jogkorlátozó tevékenységet fog folytatni a békeidejű viszonyokhoz mérten, de alapvetően belső védelmi feladatokat ebben az időszakban az Alaptörvény rendelkezései értelmében nem lát el.

Ez az alkotmányos szabályozás meglehetősen erőteljes korlátozást jelent akkor, amikor Hazánkban sem a belügyi, sem a honvédelmi erők nem tekinthetők nagy számúnak, vagyis egy kiterjedt válsághelyzetben – legyen az terrortámadás, vagy hibrid típusú fenyegetés – az egyes szervezetek egyébként egymásra lennének utalva. Ez az alkotmányos megoldás alapvetően afelé mutat, hogy valódi válsághelyzetben a védelem tényleges megvalósítása érdekében a törvényhozás rá van szorítva a különleges jogrend valamely formájának bevezetésére, ha annak alkotmányos feltételei fennállnak.

A szabályozás tekintetében alapvető hiátusként értelmezhető, hogy a terrorrelles intézkedések alkotmányos szinten nem jelennek meg a fegyveres erő feladatkörében. Ezt a körülményt pedig meglátásom szerint a Hvt. 79. § k) pontja sem tudja áthidalni a speciális terrorelhárító intézkedésekre adott felhatalmazással, mivel az Alaptörvény rendelkezései szerint a megelőző védelmi helyzetben a Magyar Honvédség felhasználása nem megengedett, vagyis az közvetlenül ilyen műveletekben nem vehetne részt a jelenlegi szabályozás szerint.

A különleges jogrend vonatkozásában mindenképp fontos még kitekintetni a váratlan támadás intézményére. Ezt egyrészt kritikai górcsővel szemlélném, hiszen elnevezéséből és természetéből adódóan is egy hirtelen érkező fegyveres csapásra adható reakció alkotmányos kereteit teremti meg, vagyis meglátásom szerint alapvetően nem is tekinthető tartalmilag különleges jogrendnek, mert bár speciális szabályt fogalmaz meg a békeidejű működéstől való eltérésre, de nem tartós jogrendi változást hoz, csupán lehetővé teszi a szükséges erő bevetését a váratlan támadás elhárítására. Ennél azonban sokkal jelentősebb hátránya a szabályozásnak, hogy meglátásom szerint az sem az ukrán típusú fenyegetés, sem egy terrortámadás-sorozat ellen nem jelenthet feltétlen védelmet. Az Alaptörvény 52. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis „A Kormány külső fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése esetén a támadás elhárítására, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.” Ez a megfogalmazás ugyan magában rejtja a Magyar Honvédség alkalmazását, de azzal, hogy külső fegyveres csoport támadására szorítja ezt az esetkört, meglátásom szerint nem teszi alkalmazhatóvá azt egy terrortámadás esetére, amennyiben azt hazai, vagy Magyarországon élő európai uniós állampolgárok követik el. Ugyanezt az álláspontot fogalmaznám meg arra az esetkörre nézve, amikor a hibrid hadviselés logikájából adódóan a nem azonosítható fegyveres csoport az ország területén kezdi meg tevékenységét – akár belső ellenzéki, akár szeparatista törekvéssel – és nem egy külállam területéről tör be Magyarországra.

4. JAVASLATOK A FEGYVERES VÉDELEM JOGI INSTRUMENTUMAINAK FEJLESZTÉSÉRE, ÚJRAGONDOLÁSÁRA

A fentebb leírt szabályozási aggályok mellett mindenképp ki kell emelni azt a körülményt, hogy bár a fegyveres védelem klasszifikálása – belső és külső védelemre bontása – szükséges, de nem válhat alkotmányosan beágyazott és a békeidőszakban fel nem oldható dogmává. Ahogy ugyanis Max Weber az állam legitim fizikai erőszak monopóliumáról egyes számban beszél, úgy értelemszerű, hogy az állam egyazon erőszakkal jár el minden fenyegetéssel szemben és hatásköri-szervezeti felosztás alapvetően kiképzési, szervezési, intézkedési sajátosságok szerint történik meg. A fegyveres védelmi szervezet tagolódása tehát nem jelentheti senki számára azt, hogy ahány fegyveres védelmi szervezet van, az államnak annyi féle erőszak áll a rendelkezésére. A különleges jogrend, vagyis a végső intézkedések meghozatalának időszaka ugyanis pont azt mutatja, hogy az állam által alkalmazott erőszak nem csak történeti eredetében, de funkciójában is egy töről fakad, annak alapvető rendeltetése, hogy akár a támadók életének kioltásával is garantálja az állam rendjének, működésének, függetlenségének fennmaradását. Ez az egyazon erőszak pedig szükségképpen azt jelenti, hogy azt ott és akkor kell alkalmazni, amikor és ahol azt a támadások megkívánják, a támadás karaktere függvényében. Ehhez természetesen a szükséges alkotmányos kereteket meg kell teremteni, de nem mutatkozik ésszerűnek az a felosztás, amely a normál – békeidejű – jogrendben kizárja a fegyveres erő érdemi belföldi bevetését még a rendvédelmi erők támogatásának kereteiből is.

Az egyazon erőszak elvére figyelemmel és az előzőekben leírt anomáliák és szabályozási kérdések orvoslására meglátásom szerint mindenképp szükséges az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseinek módosítása. E tekintetben a jogalkotónak azt kell mérlegelnie, hogy továbbra is fenn kívánja-e tartani azt a szabályozási rezsímet, amellyel élesen elválasztja a fegyveres erőt, mint külső védelmi erőt a belső – alapvetően rendvédelmi – erőktől, vagy alkotmányosan meghatározott szabályokkal ugyan, de bizonyos esetekben rugalmasabbá teszi a hatásköri feladatmegosztást.

Az első esetben meglátásom szerint a Magyar Honvédség feladatainak bővítése szükséges a különleges jogrend idején megvalósítható terrorellenes műveletek végrehajtásával, ami ezáltal a Hvt. szintjére delegálná azon esetkörök meghatározását, amikor ezt az intézkedést a döntéshozó bevezetheti. Emellett mindenképp szükségesnek tartom a váratlan támadás megfogalmazásának pontosítását és azt a következőképp meghatározni:

„A Kormány fegyveres csoportoknak Magyarország területére történő váratlan betörése, vagy Magyarország területén végrehajtott váratlan támadás esetén a támadás elhárítása, Magyarország területének a honi és szövetséges légvédelmi és repülő készségi erőkkel való oltalmazására, a törvényes rend, az élet- és vagyonbiztonság, a közrend és a közbiztonság védelme érdekében – szükség esetén a köztársasági elnök által jóváhagyott fegyveres védelmi terv szerint – a szükségállapot vagy a rendkívüli állapot kihirdetésére vonatkozó döntésig a támadással arányos és arra felkészített erőkkel azonnal intézkedni köteles.”

Ez a megfogalmazás meglátásom szerint már kellő rugalmasságot teremtené ahhoz, hogy Magyarország bármely ma aktuális és a jövőben esetlegesen realizálódó támadással szemben a szükséges erővel, azonnali hatállyal fellépjen, miközben megtartaná az alkotmányosan garantált korlátokat a fegyveres erő belföldi alkalmazása, felhasználása tekintetében.

Amennyiben a jogalkotó egy a feladatkörök és a szervezetek tekintetében is rugalmasabb szabályozás mellett dönt, úgy meglátásom szerint a külső és belső védelmi erők feladatköreinek átfogó újragondolása jelentheti az első lépést. Ennek keretében alkotmányos szinten emelendő be a terrorellenes és a belső fegyveres csoportok elleni fellépés a Magyar Honvédség feladataiba, valamint szükségesnek mutatkozik annak meghatározása is, hogy melyek azok az esetkörök, amelyeknél – a törvényhozás azonnali tájékoztatása és minősített megerősítő döntése mellett – a Magyar Honvédség belföldön is bevethető a szükségállapot kihirdetése előtt. Ennél a szabályozási szisztémánál javallott lenne a feladatcsoportok meghatározása is, így például annak lehetővé tétele, hogy az ország közrendjét és közbiztonságát kiemelten fenyegető támadás, vagy annak veszélye esetén egyes kiemelt közterületek védelmében a Magyar Honvédség közreműködjön. Az átfogó felhasználás lehetőségétől még az esetkörök megjelölése mellett is tartózkodni kell a békeidő vonatkozásban, tekintettel arra, hogy az mind a kiképzés, mind a feladatellátás tekintetében olyan terheket jelenthetne, amely az alaprendeltetési feladatokat veszélyeztetné, nem utolsósorban pedig alkotmányosan aggályosnak is mutatkozhatna. Ebben a szabályozási szisztémában a különleges jogrend tekintetében mérlegelendőnek tartom az esetkörök újragondolását és rugalmasabbá tételét is, valamint bizonyos felkészülési felada-

tok és intézkedések áthelyezését a békeidejű döntéshozási folyamatokba az Országgyűlés minősített többségű döntésével. A különleges jogrend ugyanis természeténél fogva a békeidejű – normál – jogrend részleges vagy akár szinte teljes felfüggesztését jelenti, ami bizonyos felkészülési időszakokban, mint amilyenekre a megelőző védelmi helyzet intézménye kialakításra került, nem feltétlenül indokolt. Egyes területek hadműveleti felkészítése, a ki- és beutazások korlátozása, vagy akár ellenőrző-áterezítő pontok létesítése bizonyos területeken ugyan sérti a normál jogrend szerinti egyes jogok gyakorlását, de megítéltésem szerint nem feltétlenül jelenti a teljes jogrend sérelmét vagy az attól való rendszerszintű eltérés igényét. Egy ilyen szabályozási megoldással a védelmi felkészülés rugalmasabbá tehető lenne, de a teljes jogrendszer egésze nem kerülne különleges állapotba, miközben a politikai felelősség megtartható volna, hiszen a különleges jogrend tekintetében így vagy úgy, de a törvényhozás minősített többsége mindenképp döntést hoz.

ÖSSZEGZÉS

A kortárs kihívások egyértelműen egy gyorsabb reagálást és egy komplexebb szemléletmódot követelnek meg az állam fegyveres védelmétől. Ez a reagálás a megfelelő személyi és anyagi ráfordítások mellett a szabályozás újragondolásával valósítható meg, méghozzá oly módon, hogy abban nagyobb szerepet kapjon az operativitás és az alkotmányos garanciák a törvényhozó többségi kontrolljával – hasonlóan más ma már létező esetkörökhöz – szelesebb körben legyenek követő természetűek.

Ehhez egyrészt le kell számolnunk a történelmi félelmeinkkel, amelyeket az állam fegyveres védelmével szemben táplálunk, és még a béke időszakában, megfontolt és körültekintő szabályozással kell kialakítanunk azokat a rugalmassági elemeket, amelyek az alkotmányos korlátozások és garanciák megtartása mellett nyitnak teret arra, hogy a szükség óráján hatékony, de törvényes választ adjon az állam a ma megjelenő, vagy kiújuló fenyegetésekkel szemben.

Ez az újragondolás nem jelenti a fegyveres védelem hosszú differenciálódásának a tagadását, vagy a kialakult rendszer teljes elvetését, csupán azt a szűkséget fogalmazza meg, hogy a kritikus időszakokban – amelyek nem feltétlenül fenyegetik alapjaiban a teljes jogrendet és indokolják a különleges jogrend bevezetését – lehetőséget kell teremteni az erők ésszerű, hatékony, összpontosított felhasználására és a fegyveres védelem tekintetében egy valóban átfogó megközelítés szabályozási szintű bevezetésére.

Megítéltésem szerint ezek a módosítások egy olyan nem nagy lélekszámú fegyveres védelmi rendszerrel működő ország számára, mint amilyen Magyarország, létkérdés lehet a 21. század legújabb fegyveres kihívásaival szemben, amelyeken a szükség óráján életek tömege, valamint a béke és a biztonság állhat, vagy bukhat.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ACKERMAN, BRUCE: A terrorizmus és az alkotmányos rend, in *Miskolci Jogi Szemle*, 2008/2. szám, 131-147. o.
- [2] ARANY ANETT – N. RÓZSA ERZSÉBET – SZALAI MÁTÉ: Az Iszlám Állam – következmények, in *KKI-tanulmányok*, T-2015/1.
- [3] BERKI GÁBOR: A kibertéri konfliktusok változásai, in *Hadmérnök*, 2013/1. szám, 173-185. o.
- [4] BODA MIHÁLY: A terrorizmus morális megítélése, in *Hadtudomány*, 2012/1-2. szám, 138-151. o.
- [5] BRZEZINSKI, ZBIGNIEW: *A nagy sakktábla*, 1999, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [6] CHALIAND, GERARD – BLIN, ARNAUD: *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, 2007, University of California Press, Los Angeles – London.
- [7] CHRISTIAN LÁSZLÓ: *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*, 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [8] FARKAS ÁDÁM: A totális védelemről, in KECSKÉS GÁBOR (szerk.): *Doktori Műhelytanulmányok 2013.*, 2013, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 153-168. o.
- [9] FARKAS ÁDÁM: State and its Defence as Historical Constellation: Thoughts on the Historical Improvement of Modern States' Armed Defence with Regards to Carl Schmitt's Tropes of Total State and Total War, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Legal Studies on Contemporary Hungarian Legal System*, 2014, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 39-60. o.
- [10] FUKUYAMA, FRANCIS: *A történelem vége és az utolsó ember*, 2014, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [11] FUKUYAMA, FRANCIS: *Államépítés, kormányzás és világrend a 21. században*, 2005, Századvég kiadó, Budapest.
- [12] HÁRDI ISTVÁN: A terrorizmusról, in *Magyar Tudomány*, 2009/8. szám, 932-936. o.

- [13] HUNTINGTON, SAMUEL P.: *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*, 1998, Európa könyvkiadó, Budapest.
- [14] KATZMAN, KENNETH – BLANCHARD, CHRISTOPHER M. – HUMUD, CLARA E. (et. al.): *The „Islamic State” Crisis and U.S. Policy*, 2015, Congressional Research Service, Washington.
- [15] KEEGAN, JOHN: *A hadviselés története*, 2002, Corvina kiadó, Budapest.
- [16] KIS-BENEDEK JÓZSEF: Az Iszlám Kalifátus és a globális dzsihád új tendenciái, in *Hadtudomány*, 2014/3-4. szám, 22-33. o.
- [17] KOVÁCS LÁSZLÓ: Európai országok kiberbiztonsági politikáinak és stratégiáinak összehasonlító elemzése I., in *Hadmérnök*, 2012/2. szám, 302-311. o.
- [18] KRASZNAY CSABA: A polgárok védelme egy kiberkonfliktusban, in *Hadmérnök*, 2012/4. szám, 142-151. o.
- [19] N. RÓZSA ERZSÉBET: Az Iszlám Állam előretörése Irakban és az amerikai válaszcsepások, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 56-61. o.
- [20] NAPOLEONI, LORETTA: *Az iszlamista főnix, Az Iszlám Állam születése és a Közel-Kelet újrafelosztása*, 2015, HVG kiadó, Budapest.
- [21] NAPOLEONI, LORETTA: *Terror Incorporated, Tracing the Dollars Behind the Terror Networks*, 2005, Seven Stories Press, New York.
- [22] NAPOLEONI, LORETTA: *Terrorism and the Economy, How the War on Terror is Bankrupting the World*, 2010, Seven Stories Press, New York.
- [23] PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca, in *Magyar Rendészet*, 2014/5. szám, 103-116. o.
- [24] PATAKI MÁRTA – KELEMEN ROLAND: Terrorizmus 2.0, in *Diskurzus*, 2013/különszám, 4-15. o.
- [25] RÁCZ ANDRÁS: Nem állam az államban – a kelet-ukrajnai szeparatizmusról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 124-131. o.
- [26] RÁCZ ANDRÁS: Oroszország hibrid háborúja Ukrajnában, in *KKI-tanulmányok*, T-2014/1. szám.
- [27] RASMUSSEN, MIKKEL VEDBY – STRUWE, LARS BANGERT – HOFFMANN, RUNE (et. al.): *The Ukraine Crisis and the End of the Post-Cold War European Order: Options for NATO and the EU*, 2014, Centre for Military Studies - University of Copenhagen, Copenhagen.
- [28] RÉPÁSI KRISZTIÁN: Franciaország iszlamista terrorfenyegetettsége, in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2015/2. szám.
- [29] RIT Capital Partners plc: *Report & Accounts for the year ended 31 December 2014*, 2015, RIT Capital Partners, London.
- [30] SELJÁN PÉTER: Harc az Iszlám Állam ellen, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 63-74. o.
- [31] SINGLETON, MARK: *Paris 7-8 January: Darkness in the City of Light*, 2015, International Centre for Counter-Terrorism, Hague.
- [32] TÁLAS PÉTER (szerk.): *A globális terrorizmus: Biztonsági kihívások és stratégiai válaszok*, 2013, Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest.
- [33] TÁLAS PÉTER (szerk.): *A terrorizmus anatómiája*, 2006, Zrínyi kiadó, Budapest.
- [34] TÁLAS PÉTER: A jelenlegi ukrán válságról 2.0., in *NKE Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, 2014/8. szám.
- [35] TÁLAS PÉTER: Az ukrán válság értelmezési kereteiről és az ukrán választásokról, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/5. szám, 111-123. o.
- [36] TÁLAS PÉTER: Folytatódó ukrán válság, in *Nemzet és Biztonság*, 2014/4. szám, 63-74. o.
- [37] TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus és a gerilla-hadviselés azonosságai és különbségei, in *Hadtudomány*, 2014/1. elektronikus szám, 126-154. o.
- [38] TOMOLYA JÁNOS – PADÁNYI JÓZSEF: A terrorizmus jelentette kihívások, in *Hadtudomány*, 2012/3-4. szám, 34-67. o.
- [39] TOWNSHEND, CHARLES: *A terrorizmus*, 2003, Magyar Világ kiadó, Budapest.
- [40] TRENIN, DMITRI: *The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry*, 2014, Carnegie Moscow Center, Moscow.
- [41] Unclassified Version of March 6, 2015 Message to the Workforce from CIA Director John Brennan: Our Agency's Blueprint for the Future. Elérhető: <https://www.cia.gov/news-information/press-releases-statements/2015-press-releases-statements/message-to-workforce-agencys-blueprint-for-the-future.html> (2015.03.08.).
- [42] VON CLAUSEWITZ, CARL: *A háborúról*, 2014, Zrínyi kiadó, Budapest.
- [43] WARREN, PETER – STREETER, MICHAEL: *Az internet sötét oldala – Vírusok, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*, 2005, HVG kiadó, Budapest.
- [44] WEBER, MAX: A politika mint hivatás, in WEBER, MAX: *Tanulmányok*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest.
- [45] WILSON, ANDREW: *The High Stakes of the Ukraine Crisis*, in *Current History* (2014), elérhető: http://www.currenthistory.com/Wilson_Current_History.pdf (2015.02.22.).

- [46] WRISTON, WALTER: *The Twilight of Sovereignty*, 1992, Charles Scribner's Sons, New York.
[47] ZAKARIA, FAREED: *A posztamerikai világ*, 2009, Gondolat kiadó, Budapest.

SZEMELVÉNYEK AZ ÓKOR DIPLOMÁCIAI KAPCSOLATAIBÓL¹

Absztrakt

Jelen tanulmány a meghatározó ókori nagyhatalmak diplomáciai kapcsolatainak intézményesülési fejlődését helyezi a vizsgálódás középpontjába. A tanulmány egyrészt az ókori közel-keleti térség kapcsolattartására jellemző intézményi sajátosságokra tér ki, felidézve az térségből fennmaradt egyéb jelentősebb szerződéseket, másrészt az ókori Hellász diplomáciai intézményeit veszi górcső alá, különös tekintettel a proxénia, az amphiktyonia és a szümmakhia intézményeire, valamint a követek különböző kategóriájára. A tanulmány harmadrészt – egyebek mellett – a Római Birodalom külügyi tevékenységében jelentős szerepet játszó intézményekre fókuszál.²

Kulcsszavak: diplomácia, követek, proxénia, amphiktyonia, szümmakhia, collegium fetialium, pater patratus, foedus

BEVEZETŐ

A diplomácia „őregebb, mint a történelem maga” – írja Kincses László *Diplomáciatörténet* című művében.³ Ez a kijelentés igazoltan megállja helyét, hiszen már a vérségi alapon szerveződő ősi társadalmakban is feltehetően a követségi intézmény kezdetleges formáinak nyomai. E társadalmak körében is elterjedt gyakorlat volt a köztük lévő érintkezés és kapcsolattartás egyéb, primitív formái, melynek központi szereplője volt a hírvivő, a követ, vagyis az adott nép küldötte, képviselője. E követek által ellátott funkciókban és személyük kiválasztásában közös vonások figyelhetők meg. Többek közt például jól körülhatárolt, elsődleges funkciójuk volt – csakúgy, mint napjainkban – az információcsere, amely magában foglalja az információk átadását, az informálódást, a hírek szállítását egymás között. Továbbá a meghívások tolmácsolása és a hadüzenetek küldése is e hírvivők feladata volt. Afrika számos törzsénél találunk példát arra, hogy állandó összeköttetésben álltak egymással a kölcsönösen elismert hírvivőik útján. A világ szinte valamennyi területén élő törzsi népeknél egyaránt megfigyelhetők a diplomácia e kezdetleges formái, így például Dél-Ausztráliában, a csendes-óceáni térség szigetein és Afrika számos területén, valamint az észak- és közép-amerikai indián törzsek esetében is. De még a Bering-szoros tájékán élő eszkimók is hírvivők útján érintkeztek egyéb más törzsekkel. A törzsi követek, hírvivő személyek kiválasztásakor olyan szempontok kerültek előtérbe, melyek elengedhetetlenek voltak a követi funkciók ellátásához. Így például fontos volt, hogy az adott követ beszélje a másik nép vagy törzs nyelvét, ismerje annak társadalmi,- vallási,- és gazdasági kultúráját, szokásait, hagyományait. Ugyanakkor az ő személye is ismert a többi törzs előtt. Személyük sérthetlenségét és védelmét főként babonás jellegű szabályok garantálták.⁴

Az államok, mint a nemzetközi jog alanyai közötti kapcsolatok a gyakorlatban sokféle formában léteznek. Ezen államközi kapcsolatoknak csak egy részét szabályozza a nemzetközi jog, melyek közül a legismertebbek a diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga, valamint a nemzetközi szokásjog. Az államközi kapcsolatok más formáit – egyebek mellett – az államok által kötött két- és többoldalú szerződések szabályozzák. Az egymástól elkülönült, nem egy egységes nemzetközi jogi közösséget alkotó, ugyanakkor magukat közösségként meghatározó, politikailag szervezett közösségek (városállamok, királyságok, birodalmak, stb.) egy

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszék, doktoranda. Elérhetőség: gombos.csilla89@gmail.com.

² Tekintettel arra, hogy a nemzetközi jogtudomány művelői körében megoszlanak a vélemények a nemzetközi jog, mint sajátos normarendszer keletkezésének időpontjáról, jelen tanulmány nem kívánja sem bizonyítani, sem cáfolni a nemzetközi jog létezését az ókorban. Esetenként azonban elkerülhetetlen a modern nemzetközi jogi terminológia alkalmazása.

³ KINCSES LÁSZLÓ: *Diplomáciatörténet*, 2005, HVG-Orac, Budapest, 24. o.

⁴ USTOR ENDRE: *A diplomáciai kapcsolatok joga*, 1965, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 60-63. o.

mással kapcsolatokat létesítettek. E kapcsolatok szabályozására mindenekelőtt a „korszak nemzetközi joga” volt irányadó, mely szabályok, szabályrendszerek a klasszikus értelemben vett nemzetközi jog előképeinek tekinthetők.⁵ Ennek értelmében a diplomáciai tevékenységek első jelei már az ókorban is megjelentek.

1. AZ ÓKORI KÖZEL-KELET – MEZOPOTÁMIA ÉS EGYIPTOM

A diplomáciai kapcsolatok megszervezésének kezdetleges formái az ókori Közel-Keleten mutatkoztak meg i. e. 3000 körül, amikor megjelent az első civilizáció a Tigris és az Eufrátesz között. Itt alapították meg város-államaikat a sumérok.⁶ Az egyik legrégebbiről ránk maradt diplomáciai tevékenységre vonatkozó konkrét adat a két mezopotámiai sumér városállam, Lagas és Umma uralkodói között létrejött szerződés volt, melynek létrejöttét i. e. 2500 körüli időszakra datálják. E szerződés a felek közti hosszas, fegyveres összecsapásokba torkolló területi vitának kívánt véget vetni, és tiszteletben tartását egy sor átok biztosította.⁷

I. e. 2100 körül Ur városállam a sumér városállamok egyesítésével uralma alá vonta Mezopotámia jelentős részét egy új, erősen centralizált politikai egységet létrehozva, mely ma III. Ur-i dinasztiaként ismert.⁸ Ez idő tájt, i. e. II. évezred második felében, amarrú dinasztia vezetésével emelkedett fel hirtelen Babilón is, mely fontos politikai hatalom maradt mindaddig, míg I. Murszilisz hettita király ki nem fosztotta Babilónt a II. évezred közepén, – ezzel kezdetét véve a Hettita Birodalom felemelkedésének.⁹ Az ókori Közel-Keleten meghatározóbb és jelentősebb diplomáciai erőfölénnyel bíró államok közül érdemes kiemelni még Asszíriát, mely igazán csak a I. évezred második felében vált érdemi hatalommá.¹⁰ Továbbá Egyiptom nagyhatalmi ereje is figyelemre méltó, különösen i. e. II. évezred második felére vonatkozóan, ugyanis felhagyva hagyományos elzárkózás-politikájával, expanzív politikába kezdett a kánaáni területeken. Egyiptom és a fent említett szomszédos hatalmak között élénk kapcsolattartás alakult ki, azaz nemzetközi kapcsolatokat építettek ki és tartottak fenn egymás között. Egyiptom legfőbb kereskedelmi partnerei voltak a föníciaiak, később a görögök, valamint Babilónnal és Indiával is kiterjedt kereskedelmi kapcsolatokat létesített. Mindezen élénk kereskedelmi kapcsolatokat az uralkodók (királyok és fejedelmek) élénk diplomáciai levelezései, követek rendszeres küldése és fogadása, valamint nemzetközi szerződéskötések kísérték.¹¹

A követek küldését és fogadását, a velük való bánásmódot már ebben a korban részletes szabályok rendezték, valamint útlevél biztosította szabad mozgásukat.¹² Ugyanakkor a követek sérthetlenségének és mentességüknek elfogadása csak vélelmezhető.¹³ A Babiloni Birodalom is jelentős hagyattal rendelkezik a diplomáciai kapcsolatok intézményesülésének fejlődését illetően, hiszen már Hammurabi babiloni király uralkodásának idejében, i. e. 1700-as években ismeretes volt a menedékjog intézménye, valamint az egymás területére szökött személyek kiadatása is.^{14 15}

⁵ DINH, NGUYEN QUOC – DAILLIER, PATRICK – PELLET, ALAIN – KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest, 49. o.

⁶ Ilyen városállamok voltak például Úr, Uruk, Kis, Lagar, Larsa, Nippur stb.

⁷ E konfliktus során megfigyelhető, egyéb követi tevékenységekről, azok megjelenési formáiról bővebben ld. SÜLYÖK GÁBOR: Lagas és Umma területi vitája, in *Jogtörténeti Szemle*, 2013/1. szám. 17-27. o.

⁸ KUHRT, AMÉLIE: *Az Ókori Közel-Kelet*, 2005, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Budapest, 55-67. o.

⁹ KUHRT: i. m. 97-104. o., illetve uo. 127-154. o.

¹⁰ Uo. 217-282. o.

¹¹ Például i. e. 2200 körül Akkád és Elam közötti barátsági szerződés. Ld. BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I. Általános rész*, 2008, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 43. o. További példaként hozható fel, hogy II. Sarrukín, Újasszír Birodalom uralkodója, Egyiptomot kereskedelmi kapcsolat létesítésére kényszerítette i. e. VIII. sz. körül. Ez igazolja – egyebek mellett – Asszíria érdekltségét a nemzetközi kereskedelemi kapcsolatokban. Ld. OPPENHEIM, A. LEO: *Az ókori Mezopotámia, Egy holt civilizáció portréja*, 1982, Gondolat Kiadó, Budapest, 130. o.

¹² BREASTED, JAMES HENRY: *History of Egypt*, 1905. – idézi USTOR: i. m. 64. o.

¹³ Ezen kijelentés igazolásául szolgál, hogy például Egyiptomban a rabszolgaként eladták a perzsa követet, míg a spártaiak és az athéniaiak bebörtönözték őket. Ld. BRUHÁCS: i. m. 43. o. Xerxész, perzsa uralkodó, a perzsa követekkel szemben elkövetett erőszakos viselkedés vonatkozásában az emberiség közös törvényeinek („the common laws of mankind”) megsértését vélelmezte. Ld. PHILLIPSON, COLEMAN: *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*, 1911, Macmillan and Co, London, 329. o.

¹⁴ NAGY KÁROLY: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*, 1995, Antalógia Kiadó és Nyomda Kft., Lakitelek, 7. o.

E korszak szintén kiemelkedő jelentőségű nemzetközi szerződése az i.e. 1269-1280 körül, hettita kezdeményezésre kötött békeszerződés volt III. Hattuszilisz hettita király és II. Ramszesz egyiptomi fáraó között. Nemcsak hosszas háborúk lezárásaként létrejövő békeszerződésről van szó, hanem ezzel egyidejűleg katonai szövetség megeremtéséről a két hatalom között, mely kölcsönös segítségnyújtást jelentett a szerződésben részes felek számára külső és belső támadások alakmával egyaránt. Továbbá a kiadatás intézménye is megtalálható a szerződés rendelkezései között.^{16 17} Figyelemre méltó a szerződés szerkezete, hiszen hűen tükrözi a napjainkban kötött nemzetközi szerződések formaiságát: a szerződés rendelkező részét, cikkeinek szövegét keretbe foglalja a bevezető preambulum, valamint a záró rész, mely a vállalt kötelezettségek esküvel történő megerősítését és a szerződésszegőkkel szembeni garanciákat tartalmazza. Feltételezhető, hogy az alapjaiban véve békeszerződés, ugyanakkor előirányzott katonai szövetség létrehozására rányomta bélyegét az egyre erősödő Asszíriától való félelem, – mely nem sokkal korábban még a Mitanni Birodalom alávetett entitása volt, de a függetlenségét sikeresen kivívva, az i. e. 8-7. századra a térség fő hatalmává nőtte ki magát.¹⁸

Az ókori zsidó királyság diplomáciai kapcsolatairól is érdemes megemlékezni, hiszen azok intenzitása állítólag Salamon zsidó király uralkodásának idején érte el csúcspontját. Főként Egyiptommal voltak élénk kapcsolatai, köszönhetően az uralkodó felelőségének, aki az egyiptomi fáraó lánya volt.¹⁹ A Bibliában is szereplő héber „malak” szó a követ személyét jelölte, de ezzel egyidejűleg az isteni hírvivőt, vagyis az agyal jelentéstartamát is magában hordozta. Az irányadó gyakorlat alapján a zsidó királyság követeit ad hoc alapon választották ki a királyi udvartartásból.²⁰ Salamon király halálát követően, i. e. 931-ben állama az északi Jeruzsálemre és a déli Júdeára szakadt, melyek között az egyéb kapcsolatok alakítására a korszak irányadó szabályai szerint került sor: különböző szerződéseket kötöttek, követeket küldtek és fogadtak.²¹

Az ősi India fejlett diplomáciájáról tanúskodik a Manu törvénykönyv (*Mánara dharmaszásztra*), mely a diplomáciai kapcsolatokra vonatkozó szabályok kvázi kódex jellegű gyűjteményének tekinthető. A törvénykönyv eredetének időpontjáról pontos adatok nincsenek. Vélhetően i. e. 1200 és i. e. 200 közötti időkből maradhatott fenn. A *duta*, azaz a király követével szemben állított követelmények közé sorolandók olyan erények, mint például becsületesség, ügyesség, tanultság, lojalitás, bátorság. Elvárás a kiváló diplomáciai érzékeléssel való rendelkezés, mely a verbális és nem verbális jelek felismerésében és azok megfelelő értelmezésében jelenik meg, ugyanis a háború és béke ügye csakis és kizárólag a követen áll, „mert hát egyedül a követ az, aki szövetséget vagy ellenségeskedést hoz létre a királyok közt”.^{22 23}

Még az egységes kínai birodalom megszervezése (i. e. 211) előtt is kiterjedt diplomáciai kapcsolatokkal rendelkeztek a későbbi Kína területén létrejött részfejedelemségek, s a követség intézménye is ismert volt

¹⁵ Hammurabi birodalomépítése során folytatott aktív diplomáciai tevékenységéről részletesebben ld. MUNN-RANKIN, J. MARGARET: *Diplomacy in Western Asia in the Early Second Millennium B. C.*, in *Iraq*, Vol. 18. No. 1. (1956), 74-84. o.

¹⁶ A szerződés szövegéből több, a szerződéskötésben eljáró követ neve is egyértelműen kivehető: Tar-Tešub (Tili-Tešub), Ramőse, és Nerikaili hettita követek, valamint (Pijaššili) karkemiši követ. Ld. SULYOK GÁBOR: II. Ramses és III. Hattuszilisz szerződése az örök békéről és testvériségről, in *Jog-Állam-Politika*, 2014/2. szám, 8-9. o.

¹⁷ „Minden gonosztevő, aki magát a törvények alól kivonja és a szomszéd országba menekül, saját népe hatóságainak kiadandó. Kiadandó továbbá az is, akit erőszakkal hurcoltak el, vagy mint munkás a másik államba kivándorolt, de hazája elhagyását nem szabad neki büntényül betudni, ezért ne legyen semmi büntetése (...)” Ld. NAGY: i. m. 8. o.

¹⁸ KINCSES: i. m. 35-36. o.

¹⁹ Megjegyzendő, hogy míg az egyiptomi hercegnők külföldi uralkodókhoz való kiházasítása ritka dolognak számított, a fáraók – többnyire a diplomáciai kapcsolatokat előtérbe helyezve – rendre vettek feleségül külföldi hercegnőket. Például III. Amenhotep egyiptomi uralkodó Tarhundaradunak, Arzawa királyának írt levelében egy méltóságára feleségként felajánlott lány kerül említésre. Ld. KUERT: i. m. 128. o. Továbbá a III. Amenhotep korából ismeretes diplomáciai indíttatású házasság intézményéről részletesebben ld. SCHULMAN, ALAN R.: *Diplomatic Marriage in the Egyptian New Kingdom*, in *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 38. No. 3. (1979), 177-193. o.

²⁰ FRANK TÍMEA – SULYOK GÁBOR: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*, 2002, Rejtjel Kiadó, Budapest, 7-8. o.

²¹ NAGY: i. m. 8. o.

²² BOCKHOR MIHÁLY (szerk.): *Manu Törvényei*, 1915, Ajtai K. Albert Könyvnyomdája, Kolozsvár, 92. o. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/07300/07332/07332.pdf> (2015.04.10.).

²³ PHILLIPSON: i. m. 303. o. India diplomáciai kapcsolatairól részletesebben ld. BOZEMAN, ADDA B.: *Politics and culture in international history. From the Ancient Near East to the Opening of the Modern Age*, 1960, Princeton University Press, Princeton, 118-130. o.

ekkor már. Igen aprólékosan kidolgozott udvariassági szabályok voltak irányadók a követek küldésének és fogadásának gyakorlatára, s a követek sérthetlensége is ismeretes volt. A kínaiak által kötött nemzetközi szerződések is szigorú szabályok szerint köttettek.²⁴

2. AZ ÓKORI HELLÁSZ

A diplomáciai tevékenység első jelei az ókori Hellaszban is fellelhetők. Hellász nem volt egy egységes entitás, 700-800 önálló görög városállam sokaságából, poliszokból állt. E poliszok egymással élénk kapcsolatban álltak, ugyanakkor állandó diplomáciai kapcsolatok nem alakultak ki közöttük. Homérosz és Hérodotosz irodalmi munkássága is arról tanúskodik, hogy e görög poliszok élénk és szerteágazó diplomáciai tevékenységet folytattak hírnökeik és követeik útján.²⁵ A görög nemzetközi jog sajátos jellegéből adódóan a poliszok követi tevékenységének kétirányú vizsgálata szükséges, ugyanis külön jog rendezte a poliszok egymás közti viszonyát, valamint külön jog rendezte a nem görög, barbárnak nevezett népekkel folytatott viszonyrendszert.²⁶ Korábban már említésre került, hogy állandó diplomáciai kapcsolat nem alakult ki a poliszok között, ugyanakkor ennek bizonyos eleme már megmutatkozott az úgynevezett *proxenia* intézményében, melynek kialakulásában feltételezhetően meghatározó jelentőségű volt a kereskedelmi kapcsolatok fejlődése. A *proxenia* intézményéhez tartozó tisztség a *proxenosz*, aki köztisztviselőként álló, tekintélyes polgárként – az adott poliszban az idegen város polgárának védelmét hivatott ellátni. E megbízatását rendszerint az idegen várostól kapta, de egyes esetekben a saját városállamtól is kaphatta. A *proxenia* intézménye – annak szerepköre és feladatai alapján – a mai tiszteletbeli konzul intézményének feleltethető meg, annak egyfajta előképeként tekinthető. Feladatai közé sorolandó – egyebek mellett – a védelem alatt álló, idegen polgárok bírósági- és pénzügyeiben való eljárás, végrendeleteik tanúsítása és végrehajtása, valamint az idegen városok követeinek fogadása. Továbbá közvetítő és békéltető funkciókat is betöltött az adott városok közötti vitákban. Hogy e tisztség mekkora tekintélynek örvendett, mutatja az is, hogy a *proxenosz* számos kiváltsággal rendelkezett. A saját és az általa képviselt város közötti háború esetén védeltséget élvezett, vagyis személye és vagyona sérthetetlen volt. Ez az úgynevezett *asylia* (mai menedéjog) intézménye.²⁷

A görög poliszok szövetségi szerződéskötési tevékenysége intenzívnek mondható. Alapvetően két típusát különböztethetjük meg a poliszok szövetségi szerződéseiknek: az *amphiktyoniákat* és a *szümmakhiákat*. Az *amphiktyonia* két vagy több polisz vallási jellegű szövetsége, melyet valamely általuk közösen tisztelt isten szent helyének, szentélyének vagy templomának védelmére hoztak létre. E szerződések számos rendelkezést tartalmaztak a háborús viszonyok szabályozására, összefüggésben az adott szentély kiemelt jelentőségével.²⁸ A kezdetben időszakos, vallási jellegű, tanácskozó testületként értelmezhető *amphiktyonikus* gyűlések idővel politikai fórummá nőttek magukat, s e gyűlések keretében vitatták meg a görög közösséget érintő problémákat.²⁹ A görög poliszok követeik útján képviseltették magukat az *amphiktyoniákban*, s e követek kiemelt védelemben részesültek, személyük sérthetetlen volt, egyfajta „szent” jelleget tulajdonítottak nekik. A legnevezetesebb és legközismertebb ilyen jellegű szövetség Delphiben, Apollón szentélyének védelmére létrehozott delphoi *amphiktyonia* volt, melynek tagjai évente két alkalommal gyűltek össze: tavasszal a Thermopylae-ben, míg ősszel a Delphi-ben található Apollo-templom körül.³⁰ Az *amphiktyonia* intézménye, mely a mai értelemben vett nemzetközi szervezetek csírájának tekinthető, nemcsak a nemzetközi jog fejlődéstörténetében bír nagy jelentőséggel, hanem a diplomáciai kapcsolatok történeti fejlődésében is jelentős lépésként aposztrofálható a kiterjedt követi tevékenységének köszönhetően.

²⁴ ROSWELL, S. BRITTON: Chinese Interstate Intercourse before 700. B. C., in *American Journal of International Law*, Vol. 29. No. 4. (1935), 616-636. o. Továbbá ld. BOZEMAN: *i. m.* 133-161. o.

²⁵ USTOR: *i. m.* 66-67. o.

²⁶ A görögök a Hellászban kívül élő idegen népeket barbár népeknek tekintették, „barbároknak” nevezték őket, s akikkel különböző kapcsolatokat létesítettek meghatározott jogi keretek között. Ld. BOZEMAN: *i. m.* 74-75. o.

²⁷ USTOR: *i. m.* 67. o.; PHILLIPSON: *i. m.* 147-156. o., valamint HARGITAI: *i. m.* 250-251. o.

²⁸ E vallási típusú szerződések többek közt tiltották a temetés megvonását a harcban elesettől, a templomokba menekültek megölését, egymás lakhelyeinek a földig rombolását, az ostromlott polisz víztől való elzárását, az istenek tulajdonának elrablását. Ld. NAGY: *i. m.* 11. o.

²⁹ FRANK – SÜLYÖK: *i. m.* 8. o.

³⁰ USTOR: *i. m.* 68. o.

A görögök által kötött szerződések másik típusának, a *szümmakhiáknak*, szintén nagy jelentőségük volt mind a nemzetközi jog, mind a diplomáciai jog előrehaladásában és fejlődésében. E szövetségek a görög poliszok között létrejött katonai jellegű szövetségeket voltak, melyek szintén jelentős követi tevékenységek folytatását kívánták meg. A legismertebb ilyen jellegű szövetség a Spárta és Karthágó vezetésével létrehozott Peloponnészoszi Szövetség, a szintén Spárta és Athén vezetésével létrehozott Déloszi Szövetség, valamint a Pánhellén Szövetség. A különböző diplomáciai tevékenységek folytatására a háborúk alatt is nagy szükség volt. Például i. e. 421-ben Hellász példaértékű diplomáciai okmányának számító Niceai béke is a követek tevékenységének köszönhetően született meg.³¹ Szintén kiemelendő jelentőségű a görögök perzsákkal létesített és folytatott kapcsolatai, hiszen a perzsák vonatkozásában nemcsak a hadi cselekményekről kell megemlékezni, hanem élénk diplomáciai érintkezéseikről is. A görög-perzsa háborúk egyes szakaszait lezáró békeszerződések létrejötte elsősorban a követek közbenjárásával megvalósuló diplomáciai erőfeszítéseknek köszönhető.

A fentiek alapján látható, hogy az ókori görögök is jól ismerték a követek intézményét, kiterjedt és élénk diplomáciai tevékenységet folytattak. Követek közbenjárásával, követek útján különböző vallási, katonai jellegű szövetségeket hoztak létre, konfliktusokat rendeztek, kapcsolatokat létesítettek más népekkel, államokkal, birodalmakkal. A követek különböző kategóriái voltak jelen az ókori Hellász korszakában. Kezdetben *angelosz* volt a hírnökök és követek megnevezése, majd később a (az eseti feladat ellátására kinevezett követ) *preszbüsz* és a (hadüzenetek tolmácsolását végző követ) *kériksz* elnevezéseket használták. A szent céllal megbízott követet *theórosz*-nak nevezték, az egyre élénkülő gyarmatosító tevékenység nyomán pedig létrejött az úgynevezett *prosztatész* intézménye. A *prosztatész* a majdani konzulok elődjének tekinthető, annak okán, hogy a görögök által leigázott területeken, a kolóniákon belüli jogvitákat hivatott rendezni a görög jog alapján, illetve a bírói funkciók ellátása mellett jogalkotói feladattal is rendelkezett.³²

Athén követfogadási gyakorlatában az idegen követeket többnyire nagy tiszteletben tartották. Az idegen követeket Athénban először az ötszázak tanácsa fogadta, akik megbizonyosodtak a követ megbízóleveléről. Ezt követően átvezették a népgyűlés elé, ahol a követ ismertette adott küldetése célját, melyről a népgyűlés egyből tanácskozott, s szavazással döntött a válasziról.³³ Egyes feljegyzésekből, főként a görög-perzsa kapcsolatok vonatkozásában találhatunk példát az idegen követekkel szembeni elfogadhatatlan bánásmódra is. A görög-perzsa háborúkat megelőző időszakban a perzsa Dariusz szétküldte követeit a görög poliszokba „földet és vizet követelve”, egyúttal elismervén a perzsa király hatalmának elsőbbségét, azonban a perzsa követeket Athénban a mélybe, Spártában a kútba vetették őket. Dariusz köveivel szemben elkövetett erőszak okán két spártai nemes életét ajánlotta fel Xerxésznek engesztelésül, aki – az emberiség közös törvényeinek (*the common laws of mankind*) megsértésére hivatkozva – visszautasította az ajánlatot.³⁴

3. A RÓMAI BIRODALOM

A diplomáciai kapcsolatok nemzetközi fejlődéstörténetében jelentős szerepet játszik az antik világ szintén kiemelkedő hatalma, az ókori Római Birodalom. Az i. e. 300-200-as évek a fentebb tárgyalt térségek hatalmi átrendeződésének jegyében teltek. Makedónia felemelkedését és rövid ideig tartó hegemoniáját (II. Fülöp és Nagy Sándor uralkodók idején) követően i. e. 197-ben Róma legyőzte Makedóniát, s innentől Róma vált a nemzetközi kapcsolatok meghatározó szereplőjévé a Földközi-tenger térségében.³⁵

A Római Birodalmat imperialista szemlélet jellemezte, világuralomra törekedett, melyet azonban soha nem sikerült teljességgel megvalósítania. A római diplomáciai tevékenység szokásai kezdetben vallási és szertartási szabályokkal fonódtak össze, mivel azokra a szent, a vallási szertartásokra vonatkozó jog, a *ius sacrum* volt az irányadó. A Római Birodalom külügyeinek intézése egy húszfős papi testület, a *collegium fetialium* feladata volt, melynek felállítása körülbelül a királyság fennállásának végére tehető. A testület tagjai pedig az úgynevezett *fetialisok* voltak, akik személyét nagy tekintély övezte, kiemelt tiszteletben és megbecsülésben álltak, s akik kezdetben csak patrícius családokból kerülhettek ki. A *fetialisok* öltözéke is már

³¹ KINCSES: i. m. 39. o.

³² FRANK, SÜLYÖK: i. m. 8. o. Továbbá részletesebben ld. PHILLIPSON: i. m. 162-165. o.

³³ KINCSES: i. m. 40-41. o.

³⁴ PHILLIPSON: i. m. 329-300. o.

³⁵ A hatalmi átrendeződésről részletesebben ld. BRUHÁCS: i. m. 44-45. o.

önmagában egyfajta tekintélyt sugallt: fehér gyapjúból készült leplet viseltek, fejükön verbéna növényből készített koszorút hordtak. A fehér lepel a világi hiúságtól való mentességüket, míg a koszorú Róma iránti hűségüket szimbolizálta.³⁶

A *collegium fetialium* kvázi külügyi hatóságként intézte a Birodalom külügyeit, végezte a külügyi tevékenység gyakorlati megvalósítását, azonban a külügyekre vonatkozó döntéshozatali jogkörrel csak a *senatus* és a népgyűlés rendelkezett.³⁷ A testület állandó székhelye Rómában volt, innen kiindulva végezte egyéb követi tevékenységét. A fetialisok feladatköre mindenekelőtt a más népekkel, idegen államokkal szembeni eljárásokra terjedt ki, – egyebek mellett – jóvátételi követelések átadására, hadüzenet átadására, békeszerződés megkötésére, valamint egyéb szerződések megszövegezésére.³⁸ Egyes külügyi feladatok ellátása során nem a teljes testület járt el, hanem általában két- vagy négyfős delegációban. Maguk közül választották ki a *pater patratus*-t, aki többnyire a szerződések formális megkötését végezte, „*tiszte, hogy kivegye az esküt, azaz hogy szentesítse a szerződést*”.³⁹ Működésüket szigorú és merev, jogi és vallási szabályok összessége, egy külön jogág, a *ius fetiale* rendezte.⁴⁰ Azonban e szabályok merevsége és rugalmatlansága megnehezítette a külügyi tevékenység hatékony ellátását. Így a köztársaság végén és a császárság idején e szabályok háttérbe szorultak, mellőzték őket, s új, rugalmasabb kapcsolattartási formák jelentek meg.⁴¹

Róma diplomáciai kapcsolatait illetően két irányban érdemes vizsgálni. Egyik irányt a Róma és a birodalom provinciái közti kapcsolattartás jelentette. E (belső) követeket *oratornak* vagy *legatus*-nak nevezték. Bizonyos esetekben nagyobb létszámú küldöttségek kaptak megbízást egy vagy több proconsul vagy fetialis vezetése alatt, s küldetéseik befejeztével beszámolót kellett készíteniük a *senatus* számára. E követek küldetésük során a jog és a szokás védelme alatt álltak, megsértésük háborús oknak, vagyis *casus bellinek* számított.⁴² Bár ahogyan arra korábban utaltunk, maguk a rómaiak nem mindig tartották tiszteletben az idegen követek mentességét és sérthetetlenségét.⁴³

Róma külkapcsolatainak másik vetületét a teljesen idegen népekkel létesített kapcsolatai jelentették. Attól függően, hogy baráti vagy ellenséges követről volt szó, a követfogadás eljárása eltérő volt. A követeket a *quaestor urbanus* vagy a *praetor peregrinus* mutatta be a *senatus*-nak. E baráti néptől vagy barátságos küldetésben érkező követeket jó elbánásban és kiemelt figyelemben részesítették. A *senatus* közelében szállásolták el őket külön házakban, találkozhattak a város előkelőségeivel, ajándékokkal látták el őket és szobrot emeltek számukra. Azonban, ha az ellenséges néptől érkezett a követ Rómába, akkor bizonyítaniuk kellett, hogy az illetékes római katonai parancsnok hozzájárulását adta a követ Rómába utazásához. Érkezésükkor nem engedték be őket a városba, hanem a „Mars mezején” helyezték el őket addig, míg a *senatus* el nem döntötte, hogy fogadja-e a követet (amire Bellona hadistennő templomában került sor) vagy sem. Ez utóbbi esetben a követnek el kellett hagynia a birodalmat.⁴⁴ Róma diplomáciai kapcsolatainak mindkét dimenziójára igaz, hogy e diplomáciai missziók nem voltak állandó jellegűek, csakis ideiglenesek voltak.

A görögöknél lévő proxenosz tisztség római megfelelője a *patronus* volt, aki a Rómában lévő idegenek, főként kereskedők védelmét látta el. A diplomáciai kapcsolatok fejlődésében szintén nagy jelentőségű volt a korábban már említett, egyfajta bírói tisztséget betöltő *praetor peregrinus*. E tisztséget római polgár töltötte be, a római Birodalom területén. Maga a *praetor magistratus* volt, vagyis állami főhatalmat gyakorló tisztségviselő. Sajátos feladata volt, hogy a Róma területén élő idegenek, azaz *peregrinusok* egymás közti viszo-

³⁶ RAMSAY, WILLIAM: Fetiales, in SMITH, WILLIAMS (szerk.): *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, 1875, John Murray, London, 530-531. o.

³⁷ Érdekes, hogy a görögöknél minden fontos ügy a népgyűlés elé került, viszont Rómában csak a háború és béke kérdésével kapcsolatos ügyek. Egyéb nemzetközi ügyek a szenátushoz tartoztak. Ld. KINCSES: *i. m.* 42. o.

³⁸ BAJÁNHÁZY ISTVÁN: A fetialisok szerepe a római állam külkapcsolataiban, in *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXX/1.* 2012, 7-25. o. Elérhető: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_007-025.pdf (2015.04.15.).

³⁹ LIVIUS, TITUS: A római nép története a város alapításától, 1.1.24. Elérhető: [http://mek.niif.hu/06200/06201/html/](http://mek.niif.hu/06200/06201/html/(2015.04.15.)) (2015.04.15.) A *pater patratus* kiválasztására irányuló gyakorlat nem tekinthető következetesnek. Egyes források szerint a *pater patratus* a pápi testület szűk körű delegációjának tagjai választották ki maguk közül, más források arra utalnak, hogy a delegáció egy tagja jelölte ki őt. Ld. LIVIUS: *i. m.*, illetve BAJÁNHÁZY: *i. m.* 13. o.

⁴⁰ Többek közt például, részletes (formai) szabályai voltak a hadüzenet adásának. LIVIUS: *i. m.* 1.1.32., 7.42.47.

⁴¹ FRANK – SÜLYÖK: *i. m.* 9. o.

⁴² KINCSES: *i. m.* 42. o.

⁴³ A követek mentességéről szóló elgondolások eredeti olvasatából találunk részleteket USTOR: *i. m.* 304-306. o.

⁴⁴ KINCSES: *i. m.* 42. o.

nyait, valamint a peregrinusok és a római polgárok közti jogvitákat eldöntse. Tehát tevékenysége okkal tekinthető a mai konzuli tisztség elődjének.⁴⁵ A *ius gentium* („a népek joga”) normái alapján járt el, amely a Római Birodalom belső joga volt, s praetor peregrinusok alakították, fejlesztették azt.⁴⁶

A rómaiak kiterjedt nemzetközi szerződéskötési tevékenységet folytattak, kihasználva a követség intézményét. *Amiticia*-nak hívták a rómaiak által kötött barátsági szerződéseket, melyben rögzítették, hogy viszály esetén először békés úton próbálják rendezni konfliktusaikat. A *hospitium publicum* szerződésekben idegen városok polgárait részesítették vendégjogban. A rómaiak békeszerződéssel zárták háborúikat abban az esetben, ha a legyőzött államot nem tudták véglegesen legyőzni. Ilyen volt például a második pun háborút követő, i. e. 202-ben Karthágóval kötött szerződés, melyben hadi költségterítésre kötelezték Karthágót. Itt érdemes megemlíteni a hadikövetek intézményét. Háború esetén e követek tárgyalásokat folytattak az ellenféllel a halottak tisztességes eltemetéséről, a foglyok kicseréléséről vagy a fegyverszünet feltételeinek megállapításáról. Háború idejére vonatkozóan a katonai szerződések (*foedus*) két formáját alkalmazták a rómaiak. A *foedus aequum* mindkét szerződő felet kölcsönös fegyveres segítségnyújtásra kötelezte, míg a *foedus inaequum* alsóbbrendűnek vélt államokkal került megkötésre, egyoldalú kötelezettséget róva az adott államra.⁴⁷ A szerződéskötések vonatkozásában kiemelendő, hogy a korszak római nemzetközi jogában is ismert volt a *pacta sunt servanda* elv (szerződések betartásának kötelezettsége), csakúgy, mint a görögöknél. Míg a görögök – a barbárokkal létesített kapcsolataik kivételével – egymás közti kapcsolataikban alkalmazták ezt az elvet, addig Róma csak addig tartotta magára nézve az adott szerződést kötelező érvényűnek, ameddig az érdekében állt.⁴⁸

ZÁRÓ GONDOLATOK

A fent elemzett korszakból fennmaradt egyéb feljegyzések alapján látható, hogy az ókor politikailag szervezett közösségei – legyen szó városállamokról, királyságokról vagy birodalmakról – különböző kapcsolatokat létesítettek egymással, mely kapcsolatok rendezésére vonatkozó szabályok, szabályrendszerek a mai értelemben vett klasszikus nemzetközi jog gyökereinek tekinthetők. Olyan intézmények, s hozzájuk kapcsolódó tisztségek jöttek létre, melyek a diplomáciai kapcsolatok fejlődéstörténetében jelentős szerepet játszanak. E vívmányok jelentős része teljes egészében vagy egyes elemeiben, vonásaiban a mai napig továbbél a modern diplomáciai kapcsolatok világában. Ezt igazolandó többek között, hogy az 1961. évi bécsi egyezmény preambulumban emlékezik meg a diplomáciai képviselők jogállásának ősidőktől való elismeréséről. A diplomáciai kapcsolatok elsődleges jogforrását több évszázadon keresztül az ókorban megkezdődött, majd tovább formálódó szokásjog adta. Majd e nemzetközi szokásjog átfogó kodifikálását követően a diplomáciai kapcsolatok jogának gerincévé, legfőbb jogforrásává vált az 1961. évi bécsi egyezmény a diplomáciai kapcsolatok jogáról.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] BAJÁNHÁZY ISTVÁN: A fetialisok szerepe a római állam külkapcsolataiban, in *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Iuridica et Politica, Tomus XXX/1*, 2012. 7-25. o. Elérhető: http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_007-025.pdf (2015.04.15.).
- [2] BOCKHOR MIHÁLY (szerk.): *Manu Törvényei*, 1915, Ajtai K. Albert Könyvnyomdája, Kolozsvár. Elérhető: <http://mek.oszk.hu/07300/07332/07332.pdf> (2015.04.10.).
- [3] BOZEMAN, ADDA B.: *Politics and culture in international history. From the Ancient Near East to the Opening of the Modern Age*, 1960, Princeton University Press, Princeton.
- [4] BRUHÁCS JÁNOS: *Nemzetközi jog I. Általános rész*, 2008, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- [5] DINH, NGUYEN QUOC – DAILLIER, PATRICK – PELLET, ALAIN – KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*, 1998, Osiris Kiadó, Budapest.
- [6] FRANK TÍMEA – SÜLYÖK GÁBOR: *A diplomáciai és a konzuli kapcsolatok joga*, 2002, Rejtjel Kiadó, Budapest.

⁴⁵ Praetor peregrinusról részletesebben ld. PINTÉR BEATRIX: A Praetor tevékenységének jelentősége, in *Glossa Iuridica*, 2009/1. szám. Elérhető: http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/civ/gi0901_civ_pinter_beatrix.pdf (2014.05.02.).

⁴⁶ Bár a középkorban *ius gentium*-nak nevezték a nemzetközi jogot, az legfeljebb csak ókori nemzetközi magánjognak tekinthető. Ld. NAGY: i. m. 14. o.

⁴⁷ Uo. 13-14. o.

⁴⁸ KINCSES: i. m. 43. o.

- [7] HARGITAI JÓZSEF: *A diplomáciai és konzuli kapcsolatok joga*, 2005, Aula Kiadó, Budapest.
- [8] KINCSES LÁSZLÓ: *Diplomáciatörténet*, 2005, HVG-Orac, Budapest.
- [9] KUHRT, AMÉLIE: *Az Ókori Közel-Kelet*, 2005, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Budapest.
- [10] LIVIUS, TITUS: *A római nép története a város alapításától*, 1.1.24. Elérhető: <http://mek.niif.hu/06200/06q201/html/> (2015.04.15.).
- [11] MUNN-RANKIN, J. MARGARET: Diplomacy in Western Asia in the Early Second Millennium B. C., in *Iraq*, Vol. 18. No. 1. (1956), 68-110. o.
- [12] NAGY KÁROLY: *A nemzetközi jog, valamint Magyarország külkapcsolatainak története*, 1995, Antológia Kiadó és Nyomda Kft., Lakitelek.
- [13] OPPENHEIM, A. LEO: *Az ókori Mezopotámia, Egy holt civilizáció portréja*, 1982, Gondolat Kiadó, Budapest.
- [14] PHILLIPSON, COLEMAN: *The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome*, 1911, Macmillan and Co., London.
- [15] PINTÉR BEATRIX: A Praetor tevékenységének jelentősége, in *Glossa Iuridica*, 2009/1. szám. Elérhető: http://www.glossaiuridica.hu/gi0901/civ/gi0901_civ_pinter_beatrix.pdf (2015.05.02.).
- [16] RAMSAY, WILLIAM: Fetiales, in SMITH, WILLIAMS (szerk.): *A Dictionary of Greek and Roman Antiquities*, 1875, John Murray, London.
- [17] ROSWELL, S. BRITTON: Chinese Interstate Intercourse before 700. B. C., in *American Journal of International Law*, Vol. 29. No. 4. (1935), 616-636. o.
- [18] SCHULMAN, ALAN R.: Diplomatic Marriage in the Egyptian New Kingdom, in *Journal of Near Eastern Studies*, Vol. 38. No. 3. (1979), 177-193. o.
- [19] SÜLYÖK GÁBOR: II. Ramszes és III. Hattusilis szerződése az örök békéről és testvériségről, in *Jog-Állam-Politika*, 2014/2. szám, 3-21. o.
- [20] SÜLYÖK GÁBOR: Lagas és Umma területi vitája, in *Jogtörténeti Szemle*, 2013/1. szám, 17-27. o.
- [21] USTOR ENDRE: *A diplomáciai kapcsolatok joga*, 1965, Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1] A diplomáciai kapcsolatokról Bécsben, 1961. április 18-án aláírt nemzetközi szerződés kihirdetéséről szóló 1965. évi 22. törvényerejű rendelet.

A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA KERETRENDSZERE

Absztrakt

A gazdasági világválság élesen rámutatott arra, hogy a pénzügyi globalizáció hatására a pénzügyi rendszer egyes intézményei ezer szálon keresztül kapcsolódnak egymáshoz, amelynek következménye a pénzügyi rendszer instabilitásának – ún. fertőző hatásának – globális szinten való megjelenése. A rendszerszintű kockázatok felépülésének megelőzésére, a felépült kockázatok azonosítására és kezelésére vonatkozó kifejezett felelősség a világgazdasági válság előtt nem létezett. 2008 óta a makroprudenciális politika kereteinek kialakítása célozza ennek a hiányosságnak a betöltését. A globalizált pénzügyi rendszerben a makroprudenciális politika kereteinek kialakítása nemzetközi szinten kezdődik, azonban az európai országok tekintetében a súlypont az Európai Unióra helyeződik, amellyel, hogy az elsődleges felelősség továbbra is az államok vállán nyugszik.

Kulcsszavak: Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmus, Európai Rendszerkockázati Testület, makroprudenciális szabályozás és felügyelet, Pénzügyi Stabilitási Tanács, soft law.

BEVEZETÉS

A gazdasági világválság élesen rámutatott arra, hogy a pénzügyi globalizáció – amely alapvetően a pénzügyi szféra liberalizációjában² és a deregulációjában³ öltött testet – hatására a pénzügyi rendszer egyes intézményei ezer szálon keresztül kapcsolódnak egymáshoz, amelynek következménye a pénzügyi rendszer instabilitásának – ún. *fertőző hatásának* – globális szinten való megjelenése. Rajan már a válság szimbolikus kezdőidőpontja, a Lehman Brothers csődje előtt rámutatott arra, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszer, a tőke- és pénzpiacok olyan új kockázatokot termeltek ki, amelyeket senki nem látott, nem tudott felmérni, de attól még léteztek.⁴ A makroprudenciális politika⁵ éppen ezért a pénzügyi rendszerben felgyülemelő rendszerkockázatok előrejelzését, azonosítását és kezelését célozza. A pénzügyi rendszer globalizálódásával azonban együtt jár, hogy a makroprudenciális politika csak akkor lehet hatásos, ha nemzetközi szinten lefektetett alapelvek mellett kerül kiépítésre a teljes rendszere.

A makroprudenciális politika szisztematikus – az alapelveknek megfelelő – végrehajtása feltétlenül visszavezethető a szuverenitásra, vagyis az állami közhatalom birtokosára, amelyből következik, hogy annak tényleges érvényesítési szintjét alapvetően az államok jelentik. A két szint közé – az átruházott szuverenitás-

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék, egyetemi tanársegéd. Elérhetőség: janos.kalman88@gmail.com.

² A pénzügyi szféra liberalizációjában két tényezőnek, a kamat (belső liberalizáció) és az árfolyam (külső liberalizáció) liberalizációjának volt meghatározó szerepe. A kamat liberalizációja alapvetően azt jelenti, hogy felszabadították a kamatmeghatározás folyamatát, amelynek eredményeként a kamatok a piaci mechanizmusok eredményeként szabadon alakulhattak. Szabályozási oldalról nézve kamatliberalizációnak a legfontosabb hatása a központi bankok beavatkozási lehetőségeinek szűkülésében érhető tetten. Az árfolyam felszabadítása a szabadon lebegő, piac által szabályozott árfolyamokra való áttérést jelentette. A nemzeti valuták és a pénzügyi eszközök nemzetközi szinten is szabadon átválthatókká váltak. Ld. részletesebben GÁL ZOLTÁN: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 80-81. o.

³ A pénzügyi szféra deregulációja alapvetően három területen érezte a hatását: egyrészt az új termékek innovációjában, másrészt a piacok térbeli bővülésében és a nem pénzügyi közvetítők megjelenésében, valamint harmadrészt a szolgáltatások árazásának módjában bekövetkező változásokban. Ld. részletesebben GÁL: i. m. 81. o., valamint DIVÉKI ÉVA – OLASZ HENRIETTA: A pénzforgalmi szolgáltatások árazása, in *MNB tanulmányok*, No. 101. (2012).

⁴ Ld.: RAJAN, RAGHURAM G.: Has Financial Globalization. Made the World Riskier? in *NBER Working Paper*, No. 11728. (2005).

⁵ A makroprudenciális politikát úgy definiálhatjuk, mint *elsődlegesen prudenciális eszközök használatát a rendszerkockázatok kezelése és a pénzügyi rendszer stabilitásának biztosítása érdekében*. A makroprudenciális politika fogalmának központi eleme maga a rendszerkockázat fogalma, amely a pénzügyi rendszer egészének vagy egy részének gyengülése következtében, a pénzügyi szolgáltatások ellátásának visszaesését ragadja meg, mégpedig úgy, hogy ennek a visszaesésnek komoly negatív hatásai lehetnek a reálgazdaságra.

ból fakadóan – beékelődik az Európai Unió szabályrendszere. Ennek megfelelően a makroprudenciális politika keretrendszerének főbb elveit három szinten szükséges áttekinteni: a) a *nemzetközi szinten*; b) az *Európai Unió*; valamint c) a *tagállamok szintjén*. A tanulmányban e szinteknek megfelelően vizsgálom a makroprudenciális politika keretrendszerének alapvető szabályozási elemeit.

1. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA NEMZETKÖZI KERETEI

A pénzügyi piac globalizációja nyilvánvalóvá tette, hogy a piaci szereplők összefonódásával és integrációjával párhuzamosan egységes elveken alapuló, nemzetközileg nagymértékben harmonizált szabályozási keretre van szükség.⁶ Ennek hiányában a kockázatos tevékenységek – a kisebb ellenállás elve alapján – abba a szabályozási környezetbe csoportosulnának, ahol kevésbé szigorú szabályok érvényesülnek, így pedig lerontják a rendszerkockázatok kezelésére irányuló törekvéseket. Ez az ún. *szabályozási arbitrázs* jelensége.

A nemzetközi makroprudenciális szabályozással kapcsolatban azonban rögzíteni szükséges, hogy alapvetően ún. „soft law” természetű normák – szabványok, ajánlások, állásfoglalások, iránymutatások, egyéb nyilatkozatok – összességét jelenti, ugyanis *e szabályozási szint* – szuverenitás hiányában – *nélkülözi* – jelenleg⁷ – *a jogilag kötelező normaalkotás lehetőségét*.⁸

A jogi kötőerő hiánya miatt jogi úton nem is lehetséges kikényszeríteni a nemzetközi szinten megjelenő makroprudenciális szabályokat, azonban számos nemzetközi szervezet – különösen igaz ez az IMF-re – szakértői nyomást gyakorolnak az államokra, annak érdekében, hogy beépítsék a nemzetközi szabványokat a saját jogrendjükbe.⁹ A „soft law” típusú normák érvényesítését szolgálja adott esetben a piac is, ugyanis a nemzetközi szabványoknak való megfelelés elősegítheti a szuverén adósság olcsóbb finanszírozását és kedvezőbb feltételek kialakítását a nemzetközi pénzügyi intézményekkel.¹⁰ Fontos ezért hangsúlyozni, hogy jogi kötőerő hiányában is komoly hatást tud kifejteni a nemzetközi „soft law” a szupranacionális, valamint az állami szabályozásra, azáltal, hogy implementálásra kerülnek a szuverének – vagy azok nemzetek feletti szervezetei – által a saját jogrendjükbe.

A „soft law” típusú szabályozási keretek mellett, a makroprudenciális politika jelentős része – a szabályozás nemzetközi szintjén – a szisztematikus monitoring tevékenység kialakítása. A rendszer egészére kiterjedő – *jól működő* – korai figyelmeztető rendszer nélkül ugyanis nem kezelhetők a globális gazdaságban felgyülemelő rendszerkockázatok. Mielőtt azonban a nemzetközi makroprudenciális keretek vázolására rátérnék, szükséges rögzíteni, hogy makroprudenciális politika egyes *előképei* már 2008-at megelőzően is megjelentek a nemzetközi szabályozási szinten.

1.1. A NEMZETKÖZI SZINTŰ MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA ELŐKÉPEI

A makroprudenciális politika előképei között említhetjük egyrészt – a kelet-ázsiai pénzügyi válság figyelmeztetés nélküli kitörésének következményeként¹¹ – az 1999-ben a G7 országok pénzügyminiszterei és jegybankelnökei által létrehozott Pénzügyi Stabilitási Fórumot (*Financial Stability Forum*, a továbbiakban:

⁶ ERDŐS MIHÁLY – MÉRŐ KATALIN: *Pénzügyi közvetítő intézmények*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 226. o.

⁷ Fontos azonban megjegyezni, hogy a jogi kötőerőt nélkülöző szabályozási elemek a jelen viszonyainak jellemzésére szolgálnak, azonban ki nem lehet zárni a nemzetközi szint „jogiasodását” azáltal, hogy az állami szuverenitás részleges átruházásával létrehozhatnak olyan szervezeteket, amelyek már jogilag kötelező döntések meghozatalára lesznek feljogosítva. Megemlíthető például Erik Denters koncepcióját a Pénzügyi Világszervezet (*World Financial Organisation*) létrehozásáról. Ld. DENTERS, ERIK: Regulation and Supervision on the Global Financial System – A Proposal for International Reform, in *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1. No. 3. (2009), 63-82. o.

⁸ Ld. BRUMMER, CRIS: How International Financial Law Works (and How It Doesn't), in *The Georgetown Law Journal*, Vol. 99. Issue 1. (2011), 257-327. o.

⁹ Erre példa az IMF és a Világbank tagországok pénzügyi szektorának helyzetét értékelő programja (*Financial Sector Assessment Program*). Ld. továbbá: GOLA, CARLO – SPADAFORA, FRANCESCO: Financial Sector Surveillance and the IMF, in *IMF Working Paper*, No. 09/247 (2009).

¹⁰ FERRAN, EILIS – ALEXANDER, KERN: Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 36/2011. (2011), 6. o., elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1676140> (2015.03.31.).

¹¹ Ld. LÁMFALUSSY SÁNDOR: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*, 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest, 45. o.

FSF), amelynek az alapvető célja volt, hogy korai figyelmeztető rendszerként szolgáljon a pénzügyi szektor sebezhetőségének előrejelzése érdekében.¹²

Másrészt az elmúlt két évtizedben kifejezetten népszerűvé vált – a pénzügyi rendszer globalizációjával párhuzamosan – a felügyeleti kollégiumok (*supervisory colleges*) létrehozása.¹³ Alford is rögzíti, hogy még a jelenlegi válság előtt, a felügyeleti hatóságok a felügyeleti kollégiumokat eszközül használták ahhoz, hogy megosszák egymással a pénzügyi intézmények határokon átnyúló műveleteire vonatkozó prudenciális információkat.¹⁴

Harmadrészt a Bázeli Bankfelügyeleti Bizottság (*Basel Committee on Banking Supervision*, a továbbiakban: BCBS) 1974-es létrehozatala volt az, amely egyértelműen a központi bankároknak abban a vágyában gyökerezett, hogy elkerüljék a rendszerszintű kockázatokat.¹⁵ A BCBS által 1988-ban kibocsátott *Bázel I-es* tőkeszabályok¹⁶ még csak a hitelkockázatok mögé határoztak meg tőkekövetelményeket. A Bázel I. a banki eszközöket osztályozta és két csoportban, különböző likviditási és a kockázati súlyokat kapcsolt hozzájuk. A kockázati súlyozás a hazai valutát és az adósságot tekintette a legalacsonyabb kockázatot hordozó eszköznek, ezért ezeket kedvezőbb elbánásban részesítette, amely a tőkekövetelmények végzetes hibájának bizonyult. Nem volt továbbá tőkekövetelmény meghatározva az árfolyam-ingadozásokhoz kapcsolódó kockázatok, a kamatok és a makrogazdasági feltételek változására vonatkozóan sem, így a Bázel I. lényegében arra ösztönözte a bankokat, hogy olyan kockázatokat vállaljanak, amelyeket a tőkeszabályok nem szabályoztak.¹⁷

A BCBS – lényegében az 1990-es évek banki válságai hatására – 1999-ben hozta nyilvánosságra a *Bázel II.* elnevezésű – Bázel I.-et továbbfejlesztő –, szabályozói tőkekövetelményekre vonatkozó javaslatát, amely végleges szövegét 2005-ben fogadták el.¹⁸ A Bázel II. egy három pilléren nyugvó komplex tőkeszabályozási rendszert vezetett be, amelynek első pillére a minimálisan szükséges tőkenagyságot, a második pillére a belső tőkemegfelelés mérésére és ennek felügyeleti ellenőrzésére vonatkozó előírásokat, míg a harmadik pillére a kockázati és tőkehelyzet piaci megítélésére alkalmas információk nyilvánosságra hozatalára vonatkozó előírásokat határozta meg. Az első pillérben a Bázel II. különbséget tett a hitelkockázatok, a piaci kockázatok és a működési kockázatok között, amelyekhez a bankok kockázati tudatosságának, kockázatkezelési rendszerének függvényében rendelte hozzá a tőkekövetelményeket.¹⁹ Azon az – *alapvetően hibás* – elvi alapon nyugodott a szabályozás, hogy a „fejlett” kockázatkezelési rendszerrel bíró bankok jobban ismerik saját kockázataikat, mint az őket felügyelő hatóságok, így a kockázatok értékelésében – amely a tőke megállapítására szolgált – a szabályozás jelentős mértékben támaszkodott a hitelminősítő intézetekre (*credit rating agencies*). A keletkeztető-szétosztó modellben azonban – mivel a kockázatok lényegében bankon kívülre kerültek – a Bázel II. a bankok prudens működésének hamis látszatát keltette. Nem is említve azt a szakirodalom által sűrűn hangoztatott kritikát, hogy a Bázel II. nagymértékben tovább fokozta a pénzügyi közvetítés eleve prociklikus jellegét,²⁰ ezáltal lényegesen megnehezítette a válságból való kilábalást.²¹

¹² JORDAN, CALLY: The Dangerous Illusion of International Financial Standards and the Legacy of the Financial Stability Forum, in *San Diego International Law Journal*, Vol. 12. No. 2. (2011), 335. o.

¹³ A felügyeleti kollégiumok első alkalmazására – nem túl eredményesen – az 1980-as évek végén a *Bank of Credit and Commerce International* csődjekor került sor. Ld. részletesebben ALFORD, DUNCAN E.: Supervisory Colleges: The Global Financial Crisis and Improving International Supervisory Coordination, in *Emory International Law Review*, Vol. 24. Issue 1. (2010), 59-61. o.

¹⁴ Uo. 61. o.

¹⁵ Ld. GOODHART, CHARLES: *The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997*, 2011, Cambridge University Press.

¹⁶ Az eredeti szöveget ld. *International convergence of capital measurement and capital standards*, 1988, elérhető: <http://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf> (2015.03.29.).

¹⁷ BALIN, BRYAN J.: *Basel I, Basel II and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis*, 2008, The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1477712 (2015.03.29.).

¹⁸ Ld.: *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, 2005, elérhető: <http://www.bis.org/publ/bcbs118.pdf> (2015.03.29.).

¹⁹ ERDŐS – MÉRŐ: i. m. 239. o.

²⁰ A pénzügyi közvetítés prociklikussága alapvetően a pénzügyi rendszer gazdasági visszaesésekre és fellendülésekre adott, ciklust követő és azt erősítő magatartását írja le. A gazdasági visszaesések időszakában – az információs asszimetria következtében – még azok a vállalkozások sem feltétlenül tudnak hitelhez jutni, amelyek fizetési problémáktól mentesen, jövedelmezően finanszírozhatóak lennének. Így a pénzügyi közvetítők viselkedése – annak prociklikus jellege miatt – hozzájárul ahhoz, hogy a válság tovább mélyüljön. Fordított a helyzet a gazdaság fellendülő

1.2. A NEMZETKÖZI SZINTŰ MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA KERETEI 2008 UTÁN

A világgazdasági válság 2008-as kitörése után nyilvánvalóvá vált, hogy a Bázeli II. szabályozása nem volt képes az intézményi szintű stabilitás biztosítására. Sőt a fent vázolt hiányosságok következtében a szabályozás részben elfedte a rendszerben felépülő kockázatokat és erőteljesen a prociklikusság irányába hatott. Erre figyelemmel 2009 novemberében, a G20-ak felszólították a BCBS-t, hogy tegyen erőfeszítéseket a szigorúbb prudenciális szabályok kidolgozása és elfogadása érdekében. A BCBS az ún. *Bázel III.* szabálycsomagot²² 2010 decemberében hozta nyilvánosságra. A Bázel III. már nem csak a tőkére és a tőkekövetelményekre vonatkozó – mikroprudenciális – szabályokat tartalmaz, hanem a rendszerszintű kockázatok nemzetközi szinten harmonizált kereteinek kijelölése érdekében, a mikroprudenciális szabályozást *makroprudenciális szabályokkal* egészíti ki.

A Bázel III. törekszik egyrészt a *rendszerkockázatok időbeli dimenziójának* kezelésére, így különösen a pénzügyi rendszer prociklikusságának megtörésére irányuló szabályokat tartalmaz. Ilyen eszközök – amelyek csökkenthetik a prociklikusságot – az anticiklikus tőkepufferek, a szigorú céltartalékolási politika, a hitelnövekedési plafonok meghatározása, valamint a tőke megőrzési szabályok. A Bázel III. törekszik másrészt a *strukturális kockázatok* kezelésére is, így többek között tőke vagy likviditási pótfedezetet ír elő a méret, a komplexitás, vagy az összekapcsolódás miatt, lejárat transzformációs korlátokat állít fel, korlátozza az intézmények közötti és a bankközi kitettségeket.²³

A Bázel III. keretrendszere mellett, a másik nemzetközi szintű lépés a makroprudenciális szabályozási rendszer kialakítása érdekében a Pénzügyi Stabilitási Tanács (*Financial Stability Board*, a továbbiakban: FSB) G20-ak általi 2009-es létrehozása.²⁴ Az FSB a korábban említett FSF jogutódjaként jött létre – amely képtelen volt célja megvalósítására, a gazdasági válság előrejelzésére –, azzal a céllal, hogy, együttműködjön a nemzetközi pénzügyi intézményekkel, valamint nemzetközi szinten koordinálja a nemzeti hatóságok és a nemzetközi szabványalkotó szervek munkáját, annak érdekében, hogy fejlessze és előmozdítsa a hatékony szabályozási, felügyeleti és egyéb pénzügyi ágazati politikák végrehajtását.²⁵ Az FSB kiemelkedő szerepe – szabályozási oldalról nézve – alapvetően három területen azonosítható: a) a *pénzügyi rendszer stabil működéséhez szükséges szabályok összefogásában*, b) a *G20-ak által javasolt reformok koordinált, nemzeti szintű végrehajtásában*, valamint c) a „*soft law*” jellegű *nemzetközi makroprudenciális szabályok „értékesítésében”*.

Az FSB arra törekszik, hogy azonosítsa a pénzügyi rendszer stabil működéséhez szükséges szabványokat (*Key Standards for Sound Financial Systems*),²⁶ amelyek a jó gyakorlatok széles körben elfogadott minimumkövetelményeinek tekinthetők. Az FSB a szabványok azonosításával ösztönözi az államokat arra, hogy azoknak legalább megfeleljenek, vagy még jobb szabályozást alakítsanak ki. A pénzügyi rendszer sta-

időszakában. Ilyenkor a bankok viselkedése is megváltozik: a vállalkozások könnyebben tudnak hitelhez jutni, amely önmagában is hozzájárul a gazdasági fejlődés kibontakozásához. A gazdasági fellendülés időszakában valóban nő, míg a visszaesés időszakában ténylegesen romlik az adósok hitelviszafizetési képessége, a bankok azonban, mivel a ciklus különböző ágaiban eltérő a kockázatvállalási hajlamuk, ezt számottevően túlreagálják. Ld. bővebben: MÉRŐ KATALIN: A pénzügyi közvetítés mélysége és a prociklikusság, in HORVÁTH EDIT – MÉRŐ KATALIN – ZSÁMBOKI BALÁZS: *Tanulmányok a bankszektor tevékenységének prociklikusságáról*, 2002, MEF Kiadó, Budapest, 66. o.

²¹ A kérdés nyitott marad, hogy a Basel II. hozzájárult-e és felgyorsította-e a 2008-as válságot, vagy a szabályozási keret egyszerűen túl elavult és törekeny volt, hogy segítsen válság megelőzésében. Ld. részletesebben: TANAKA, MISA: The Macroeconomic Implications of the New Basel Accord, in *Economic Studies*, Vol. 49. No. 2. (2003).

²² Az eredeti változatot ld.: *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, 2010, elérhető: http://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf (2015.03.29.). A felülvizsgált változatot ld.: *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*, 2011, elérhető: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf> (2015.03.29.).

²³ HANNOUN, HERVÉ: *Towards a global financial stability framework*, elérhető: <http://www.bis.org/speeches/sp100303.pdf> (2015.03.29.).

²⁴ Ld. *Declaration on Strengthening the Financial System*, Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009.

²⁵ Ld. *Charter of the Financial Stability Board*, 2012, 1. cikk. A karta elérhető: <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> (2015.03.29.).

²⁶ Ld. *Table of Key Standards for Sound Financial Systems*, elérhető http://www.financialstabilityboard.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/table-of-key-standards-for-sound-financial-systems/ (2015.04.05.).

bil működéséhez szükséges, FSB által azonosított tizenkét legfontosabb szabályrendszert, szabványt a nemzetközi pénzügyi intézmények és a nemzetközi szabványalkotó testületek dolgozták ki. Ezek olyan szabványoknak tekinthetők, amelyek általános érvényűek, rugalmasak, széles körű támogatásban részesülnek és hozzáférhetők a nemzeti hatóságok és a nemzetközi pénzintézetek számára is.²⁷ A legfontosabb szabványok közé tartozik az IMF által kidolgozott Kódex a monetáris és pénzügypolitika áttekinthetőségéről (*Code of Good Practices on Transparency on Monetary and Financial Policies*), a BCBS által kidolgozott Hatékony bankfelügyelet alapelvei (*Core Principles for Effective Banking Supervision*), az Értékpapír-felügyelet Nemzetközi Szervezete (*International Organization of Securities Commissions*) által kidolgozott az Értékpapírok szabályozásának céljai és alapelvei (*Objectives and Principles of Securities Regulation*), vagy a Biztosításfelügyelet Nemzetközi Szervezete (*International Association of Insurance Supervisors*) által kidolgozott Biztosítás alapelvei (*Insurance Core Principles*) elnevezésű szabványok. Ki kell emelni, hogy az FSB maga is szabványalkotó testületnek tekinthető, ugyanis az FSB alakította ki a bankok sajátos globális szanalási szabályrendszerét.²⁸ Ezeket a szabványokat az FSB folyamatosan felülvizsgálja és frissíti a tartalmukat.

A pénzügyi rendszer stabil működése szempontjából kiemelt jelentőségű szabványok azonosítása mellett az FSB-nek kulcsszerepe van a G20 által javasolt pénzügyi szabályozási reformok koordinált, nemzeti szintű végrehajtásában. Ennek jelenleg négy kiemelt területe azonosítható. Az első terület a pénzügyi intézmények ellenálló-képességének kiépítése, amely elsősorban a Bázeli III. szabályozási csomag 2019. január 1-ig történő implementálásának figyelemmel kísérését jelenti.²⁹ A második terület a „too big to fail” probléma³⁰ felszámolása, amely a rendszerszinten jelentős pénzügyi intézmények (*systematically important financial institutions*) azonosítását, szigorúbb felügyeletét, hatékonyabb szanalását és többetkötelezettségek meghatározását foglalja magában.³¹ A harmadik terület az árnyékbankrendszer (*shadow banking*) átláthatóságának kialakítására irányul, egyrészt azért, hogy az FSB kiépített egy rendszerszintű monitoring rendszert, amelynek célja a kockázatok feltárása, másrészt azért, hogy koordinálja, valamint hozzájárul a szabályozási eszközök kialakításához.³² A negyedik terület pedig az átláthatóság javításával, a rendszerszintű kockázatok mérséklésével, valamint a piaci visszaélések visszaszorításával igyekszik a származékos piacokat (*derivatives markets*) biztonságosabbá tenni.³³

Az FSB kiemelt szerepe felfedezhető a „soft law” jellegű nemzetközi makroprudenciális szabályok „érvényesítésében” is.³⁴ A nemzetközi makroprudenciális szabályok önkéntes követésének, vagyis imple-

²⁷ WOUTERS, JAN – ODERMATT, JED: *International Banking Standards, Private Law and the European Union*, in *KU Leuven Working Paper*, No. 140. (2014), 10. o., elérhető: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/wp140-wouters-odermatt-2.pdf> (2015.04.05.).

²⁸ Ld.: *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* (2014), elérhető: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf (2015.04.04.).

²⁹ Ld.: *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability*, (2014), 1-2. o., elérhető: <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/overview-of-progress-in-the-implementation-of-the-g20-recommendations-for-strengthening-financial-stability-5/> (2015.04.05.).

³⁰ Az az ún. „too big to fail”, vagy „túl nagy, hogy csődbe menjen” probléma olyan intézmények létrejöttét írja le, amelyeket méretük, a pénzügyi közvetítésben betöltött szerepük, a nemzetgazdasághoz való hozzájárulásuk miatt válság esetén az államoknak tőkeinjekcióval meg kellett menteniük, ellenkező esetben a teljes pénzügyi közvetítőrendszerben komoly károkat okozna. A „too big to fail” kategória elérése kiemelkedő versenyelőnnyel jár a pénzügyi intézményeknek a többi szolgáltatóval szemben, ugyanis abban a biztos tudatban folytathatják a tevékenységüket, építhetnek piaci pozíciókat, vállalhatnak túlzott kockázatokat is a jövedelmezőség növelése érdekében, hogy a kockázatos üzletmenet esetleges költségeit, a veszteségeiket az államok az adófizetők pénzéből majd úgyis kifizetik. A legtöbb forrás szerint a kifejezést használta McKinney szenátorhoz köthető, aki egy 1984-es kongresszusi meghallgatáson használta először. Ld. *Hearings before the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives, Ninety-Eight Congress, Second Session, 1984*, 89. o. Elérhető: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/house/house_cinb1984.pdf (2015.03.20.). A terminológia első szakirodalmi megjelenése Walter Adams és James W. Brock munkásságához köthető. Ld. ADAMS, Walter – BROCK, James W.: *Corporate Size and the Bailout Factor*, in *Journal of Economic Issues*, Vol. 21. No. 1. (1987), 61-85. o.

³¹ Uo. 7. o.

³² Uo. 17. o.

³³ Uo. 21-22. o.

³⁴ Az idézőjel indoka, hogy önmagában az érvényesítés fogalma a kötelező jellegű normák, vagyis a jogszabályok végrehajtásához kapcsolódik. A „soft law” természetű normák – kötelező erejük hiányában – nem is érvényesíthetőek, azonban létezhetnek olyan mechanizmusok, amelyek alkalmasak a normák önkéntes követésének ösztönzésére.

mentálásának ösztönzése érdekében az FSB több mechanizmust is kialakított.³⁵ Ilyen mechanizmus egyrészt a példamutatás (*lead by example*), amely alapján az FSB tagjai elkötelezték magukat amellett, hogy implementálják a nemzetközi szabványokat és öt évente alávetik magukat az IMF-Világbank által lefolytatott átvilágításnak. Másrészt az FSB által lefolytatott baráti felülvizsgálat (ún. *peer review*), amelynek keretében az FSB tagállamai vállalják, hogy időszakos szakértői vizsgálatokon esznek át, amelyek a nemzetközi szabványok implementálását és hatékonyságát világítják át. Ezek a felülvizsgálatok lehetnek akár tematikus, akár ország specifikus vizsgálatok. Harmadrészt – az előző kettőt kiegészítve – meg kell említeni az ún. „*naming and shaming*” mechanizmust, amely lényege, hogy az FSB nyilvánosságra hozza, azoknak az országoknak a nevét, amelyek nem felelnek meg a nemzetközi szabványoknak, ezáltal a többi állam és piaci szereplő nyomása alá helyezi őket.³⁶

Az FSB szabályozási oldalon betöltött szerepe mellett meg kell említeni, hogy az FSB szorosan együttműködve az IMF-fel, egy korai előrejelző rendszert (*Early Warning Exercise*) is működtet, amelynek célja a rendszerkockázatok azonosítása és jelzése.³⁷ Csaba László is hangsúlyozza, hogy az „*adósságtűrés – mára jórészt feledésbe ment – irodalma épp azt emelte ki, hogy sem a növekedési kilátások, sem a sérülékenységi mutatók, sem a jövedelemteremtő képességet befolyásoló egyéb tényezők – köztük a kormányzat szavahihetősége – nem kalibrálható egyértelműen, főként pedig előzetesen nem! Ezért erős kétséssel kell fogadnunk azt a – pénzügyi válság óta elterjedt – törekvést, amiben különféle «korai előrejelző mutatók» révén vagy épp az átláthatóság erősítésével megelőzhetőnek vélik a tényleges válságok kirobbanását.*”³⁸

A fentiek ellenére számos – igen súlyos – kérdés vethető fel az FSB-nek a nemzetközi makroprudenciális politika kialakításában betöltött szerepével kapcsolatban. Egyrészt az FSB eredendő problémája, hogy annak az FSF-nek az utódja, amely képtelen volt a gazdasági válság előrejelzésére, ebből következően a hitelességével és a feladat elvégzésére való képességével kapcsolatban joggal merülhetnek fel kétségek. Másrészt – és ez a jelentősebb probléma – az FSB és maga a G20-ak is komoly legitimációs és elszámoltathatósági deficittel rendelkeznek.

A stabil makroprudenciális politikai keretek kialakításában tehát jelentős szerepet játszik ugyan az FSB, azonban a nemzetközi szinten jelentkező legitimitási és elszámoltathatósági problémák kiküszöbölésében, mégis több állam összehangolt makroprudenciális szabályozásának kialakításában a szupranacionális szintnek, vagyis az Európai Uniónak elsődleges szerepe rajzolódik ki.

2. A MAKROPRUDENCIÁLIS POLITIKA KERETEI AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Az amerikai jelzálogpiacról kiinduló pénzügyi válság komoly makrogazdasági problémákat okozott az Európai Unióban és annak tagállamaiban. A pénzügyi válság egyenes következménye volt a reálgazdaság visszaesése, így a munkanélküliség növekedése, valamint a szuverén adósság növekedése, amely elvezetett az eurónak, mint fizetőeszköznek a válságához, egyúttal az Európai Unió egészének recessziójához, majd meginduló lassú kilábalásához. A főbb makrogazdasági adatok alakulásához ld. a 1. táblázatot.

³⁵ Ld.: *FSB Framework for Strengthening Adherence to International Standards*, 2010, elérhető: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf (2015.04.05.).

³⁶ A „*naming and shaming*” mechanizmus működéséről ld. részletesebben: PFAELTZER, JULIETTE J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2014), 134-148. o.

³⁷ A korai előrejelző rendszer működéséről ld. GLAVANITS JUDIT: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*, 2015, Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, Győr, 96-100. o.

³⁸ CSABA LÁSZLÓ: *Európai közgazdaságtan*, 2014, Akadémiai Kiadó, Budapest, 109. o.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GDP/fő (€)	25800	25900	24300	25300	26000	26500	26600	27300
Deficit (GDP %)	-0,46	-2,1	-6,5	-6,4	-4,5	-4,2	-3,2	n/a
Államadósság (GDP %)	44,39	47,53	56,65	78,2	80,8	83,5	85,4	n/a
Munkanélküliségi ráta (%)	7,2	7	9	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2

1. táblázat: Az Európai Unió főbb makrogazdasági adatai 2007 és 2014 között.³⁹

A pénzügyi válság számos hiányosságra mutatott rá az Európai Unió szabályozási és felügyeleti rendszerében, amely a pénzügyi piacok integrációja terén elért nagymértékű előrehaladás és a határokon átnyúlóan tevékenykedő pénzügyi intézmények megnövekedett jelentősége ellenére még mindig töredezett maradt a nemzeti határok mentén. A válság rávilágított arra is, hogy meg kell erősíteni az Európai Unió válság megelőzési és válságkezelési képességét.⁴⁰

A világgazdasági válságot megelőzően sem az Európai Unióban, sem a tagállamokban nem működtek ugyanis olyan hatóságok, amelyek feladata az intézményi kockázatok azonosítása mellett, a rendszerszintű kockázatok azonosítására és kezelésére is kiterjedt volna. A makroprudenciális politika európai uniós keretének kialakítása folyamatosan zajlik 2009 óta, amelynek *első* lépcsőfoka a makroprudenciális politika keretét kijelölő Larosiére jelentés volt.⁴¹ *Második* lépcsőfokként 2010-ben létrejött az Európai Rendszerkockázati Testület (*European Systemic Risk Board*, a továbbiakban: ESRB),⁴² mint az Európai Unió makroprudenciális hatósága, majd *harmadik* lépcsőfokként 2014. január 1-től hatályba léptek a hitelintézeti rendszert újraszabályozó jogszabályok⁴³ – amelyek a Bázeli III. szabályrendszerét beépítették az uniós jogba –, végül *negyedik* – mindeztől utolsó – lépcsőfokként, 2014. november 4-én megkezdte a működését az Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmus (*Single Supervisory Mechanism*, a továbbiakban: SSM).⁴⁴

³⁹ Forrás: Eurostat. Az adatok már magukban foglalják Horvátország mutatóit is, annak ellenére, hogy csak 2013. július 1-től tagja az Európai Uniónak.

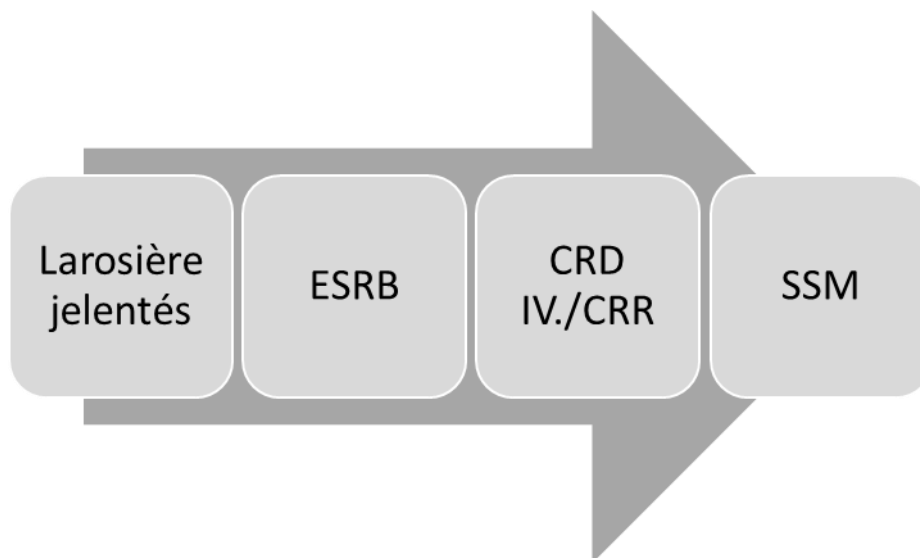
⁴⁰ WOUTERS, JAN – KERSCKHOVEN, SVEN VAN: The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis, in *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, No. 69. (2011), 7. o., elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2015.04.05.).

⁴¹ The High Level Group on Financial Supervision in the EU: De Larosiére Report (Brüsszel, 2009. február 25.), elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2015.04.05.).

⁴² Ld.: Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról (továbbiakban: ESRB rend.).

⁴³ Ld.: Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról EGT-vonatkozású szöveg (a továbbiakban: CRR); Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg (a továbbiakban: CRD IV.).

⁴⁴ A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról (a továbbiakban: SSM rendelet); az Európai Parlament és a Tanács 1022/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek a 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról; az Európai Központi Bank 468/2014/EU rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról (a továbbiakban: SSM-keretrendelet).



2. ábra: Az Európai Unió makroprudenciális politikai kereteinek kialakulása (saját szerkesztés).

2.1. AZ EURÓPAI UNIÓ MAKROPRUDENCIÁLIS KERETÉNEK MEGALAPOZÁSA

Az első lépcsőben szükség volt a válság tanulságainak levonására, valamint a szabályozási és felügyeleti keret reformjának előkészítésére. Erre való tekintettel az Európai Bizottság elnöke egy magas szintű szakértői csoportot kért fel *Jacques de Larosière*, az IMF korábbi ügyvezető igazgatójának vezetésével, hogy tegyen ajánlásokat egy hatékonyabb, integrált és fenntartható szabályozási és felügyeleti keretrendszer megteremtése érdekében.

A „bölcsek tanácsa” 2009 elején publikálta az ajánlásait, amelyben megállapította, hogy az Európai Unió tagállamainak felügyeleti rendszere túl nagy figyelmet fordított az egyedi intézmények felügyeletére és szinte egyáltalán nem vizsgálta a makroprudenciális oldalt. Továbbmenve rögzítette, hogy ha a makroprudenciális kockázatokat azonosítani is tudták, akkor sem léteztek olyan mechanizmusok, amelyek a kockázatok felismerését cselekvéssé alakították volna át. Az ajánlás alapján a Bizottság 2009 májusában közleményt bocsátott ki, amiben felvezette a felügyeleti reformcsomag részeként a makroprudenciális pillér létrehozását,⁴⁵ majd 2009. szeptember 23-án nyilvánosságra hozta az új felügyeleti rendszer jogszabálytervezetét. A Bizottság az Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszere (*European System of Financial Supervisors*, a továbbiakban: ESFS) létrehozó rendeletek tervezeteit széles körű nyilvános szakmai vita nyomán készítette el. Az ECOFIN 2009. december 2-án hagyta jóvá a jogszabálytervezeteket és 2010. szeptember 7-én a Tanács, majd szeptember 21-én az Európai Parlament is elfogadta azokat. Így az új pénzügyi felügyeleti architektúra részeként, az ESRB 2011. január 1-vel megkezdhetette munkáját.

2.2. AZ EURÓPAI UNIÓ MAKROPRUDENCIÁLIS KERETÉNEK KIALAKÍTÁSA: ESRB

Az ESRB egy független európai uniós szervként került létrehozásra, amely hasonlóan az FSB-hez, ún. „soft law” típusú szervnek tekinthető, mivel – jogi személyiség hiányában – jogi kötőerővel rendelkező döntések meghozatalára nem kapott felhatalmazást.⁴⁶ Az ESRB az Unió pénzügyi rendszerének makroprudenciális felügyeletére rendelkezik hatáskörrel a pénzügyi rendszer fejleményeiből eredő, az Unió pénzügyi stabilitását fenyegető rendszerkockázatok megelőzéséhez vagy mérsékléséhez való hozzájárulás érdekében, figye-

⁴⁵ A Bizottság közleménye – Európai Pénzügyi Felügyelet. COM (2009) 252.

⁴⁶ Elsősorban a jogilag kötelező erővel bíró döntések hiánya különbözteti meg az ESRB-t a tagállami makroprudenciális hatóságoktól, valamint az Amerikai Egyesült Államokban létrehozott *Financial Stability Oversight Council*-től. Ld.: VISCO, IGNAZIO: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers*, No. 60. (2011), 2. o.

lembe véve a makrogazdasági fejleményeket is, a széles körű pénzügyi zavarok időszakainak elkerülése céljából. Az ESRB hozzájárul a belső piac zavartalan működéséhez, ezáltal biztosítva a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulását.⁴⁷

Az ESRB feladatai felölelik többek között az információk gyűjtésén és cseréjén túl a rendszerkockázatok feltárását és rangsorolását, az azonosított kockázatokra vonatkozó korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtételét és adott esetben nyilvánosságra hozatalát, figyelmeztetések kibocsátását, valamint ezek betartásának nyomon követését. Az ESRB szerepe az európai makroprudenciális politika kialakításában tehát kettős.

Egyrészt az ESRB *európai szintű jelzőrendszerként működik*, ugyanis feladata, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságokkal (*European Supervisory Authorities*, a továbbiakban: ESA) együttműködésben kidolgozza a rendszerszintű kockázatok megállapítására és mérésére szolgáló közös mennyiségi és minőségi mutatókat (kockázati jelzőrendszert),⁴⁸ amely alapján jelentős kockázatok felmerülésekor *figyelmeztetéseket* bocsát ki.

Másrészt az ESRB az uniós jogalkotók szándéka szerint lényegesen több, mint egy pusztán jelzőrendszer.⁴⁹ Az európai államokban kifejezett makroprudenciális felelősség szinte egyáltalán nem létezett a válság előtt, így az ESRB az ajánlásokkal *aktív alakítója is az európai makroprudenciális politika keretei kialakításának*, mind az Európai Unió, mind a tagállamok szintjén. Az ajánlások ugyanis tartalmukat tekintve a rendszerszintű kockázatok mérséklését célzó döntéshozatalra irányulnak, így befolyással bírnak a tagállami szabályozási irányokra. Az ajánlás, amely lehet általános vagy egyedi jellegű, címzettje pedig lehet az Unió egésze, egy vagy több tagállam, egy vagy több európai, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság, fontos azonban kiemelni, hogy piaci szereplő nem. A kapcsolódó uniós jogszabályokkal összefüggésben a Bizottság is lehet az ajánlások címzettje.⁵⁰ Az ESRB ajánlásai ugyan jogilag nem kötelezőek a címzettjeikre nézve, de az ESRB rendelet bevezeti a betartásukat célzó „*act or explain*”,⁵¹ illetve – a már korábban említett – „*naming and shaming*”⁵² mechanizmust. Ezek a mechanizmusok azt a célt szolgálják, hogy a címzettek tartsák magukat az ajánlásban foglaltakhoz, ellenkező esetben, pedig indokolják meg az attól való eltérésüket (bizonyos esetekben nyilvánosság előtt).⁵³

Fontos azonban kiemelni, hogy – a fentiek mellett – az ESRB nem rendelkezik közvetlenül alkalmazható makroprudenciális eszközökkel, ezért az európai szintű makroprudenciális politika megvalósításához szükség van a tagállami intézményekre. Ennek megfelelően az ajánlások kibocsátásával az ESRB egyrészt biztosítani kívánja, a nemzeti szinten jól körülhatárolt és hatékonyan működő makroprudenciális hatóságok létrehozatalát, másrészt meghatározza a makroprudenciális politika kialakításának közös alapelveit, közös értékeit.⁵⁴

⁴⁷ ESRB rend. 3. cikk (1) bek.

⁴⁸ ESRB rend. 3. cikk (2) bek. Ld. *ESRB Kézikönyv*, elérhető: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?0b3d9b0fdec83c29b3ab2e13f4ed494a (2015.03.21.).

⁴⁹ FORGÁCS IMRE: Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban, in *Jogtudományi Közlöny*, 2011/7-8. szám, 405-406. o.

⁵⁰ Megemlítendő, hogy az ESRB ajánlásainak nem lehetnek közvetlen címzettjei a piaci szereplők. Ez továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik.

⁵¹ ESRB rend. 17. cikk (1)-(2) bekezdése alapján, amennyiben az ESRB ajánlások címzettje a Bizottság, egy vagy több tagállam, egy vagy több ESA, illetve egy vagy több nemzeti felügyeleti hatóság, a címzettek tájékoztatják az ESRB-t és a Tanácsot arról, hogy milyen válaszingtezkedéseket hoztak az ajánlás nyomán, és kellő indokolással szolgálnak az intézkedés elmulasztása esetén. A kapott válaszokról – adott esetben – az ESRB-nak szigorú titoktartási szabályok betartása mellett haladéktalanul tájékoztatnia kell az ESA-kat. Amennyiben az ESRB úgy ítéli meg, hogy az ajánlást nem tartották be, illetve a címzettek nem adtak kielégítő indokolást az intézkedés elmulasztására, az ESRB szigorú titoktartási szabályok betartása mellett *tájékoztatja erről a címzetteket, a Tanácsot és adott esetben az érintett európai felügyeleti hatóságot*.

⁵² ESRB rend. 18. cikk (1) bekezdése alapján, azt követően, hogy az igazgatótanács a Tanácsot a megfelelő válaszadáshoz kellő időben előzetesen tájékoztatta, eseti alapon határoz arról, hogy egy-egy figyelmeztetést vagy ajánlást nyilvánosságra kell-e hozni. Ez pedig azért is jelentős eszköz lehet, mert a pénzügyi válság mélypontján látható volt, hogy a globális média maga is alakítójává vált a válságfolyamatoknak.

⁵³ FERRAN – ALEXANDER: i. m. 30-31. o.

⁵⁴ SZOMBATI ANIKÓ: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon, in LENTNER CSABA (szerk.): *Bank menedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*, 2013, Nemzeti Közszerződési és Tankönyvkiadó. Budapest, 142. o.

2.2.1. Az ESRB ajánlásai

A működése megkezdése óta az ESRB hét ajánlást bocsátott ki, amelyekkel az európai makroprudenciális politikai keretek alapjait határozta meg. Az alapvető elvek meghatározásának kiemelt kérdése a tagállami makroprudenciális hatóságok mandátumának meghatározásával kapcsolatos legfőbb elvárások áttekintése. Részletesen kizárólag a makroprudenciális mandátum alapvető elveit rögzítő ajánlásokat tekintem át. Ennek oka az is, hogy az európai makroprudenciális politika eredményessége egyben függ a tagállamok nemzeti makroprudenciális politikáitól is, mivel elsődlegesen – ahogy erről még a továbbiakban lesz szó – nemzeti keretek között maradt a pénzügyi stabilitás fenntartását szolgáló intézkedések elfogadásának felelőssége. Iránymutatást kell nyújtani az ESRB-nek a nemzeti makroprudenciális felhatalmazás központi elemei tekintetében, egyensúlyt teremtve a nemzeti megközelítések következetességének szükségessége és a nemzeti sajátosságok beépítését szolgáló rugalmasság között.

Erre figyelemmel az *ESRB/2011/3. számú ajánlása* (a továbbiakban: Ajánlás)⁵⁵ összefoglalta a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásának alapvető elveit, amelyek iránymutatásul szolgáltak a tagállami makroprudenciális hatóságok létrehozatala során. Az Ajánlás öt alapvető témakört ölel fel, a tagállami makroprudenciális hatóságok a) *célrendszerét*, b) *intézményrendszerét*, c) *jogköreit és eszközeit*, d) *átláthatóságát és elszámoltathatóságát*, valamint e) *függetlenségét*.

A *célrendszer* tekintetében az Ajánlás rögzíti, hogy a makroprudenciális politika végső célja a pénzügyi rendszer egésze stabilitásának megőrzéséhez való hozzájárulás, ezzel biztosítva a pénzügyi szektor gazdasági növekedéshez való, fenntartható hozzájárulását. Rögzíti továbbá, hogy a nemzeti szintű makroprudenciális politikának a nemzeti makroprudenciális hatóság kezdeményezésére, illetőleg az ESRB ajánlásai vagy figyelmeztetései alapján kell megvalósulnia. A célrendszer kialakítása vonatkozásában az *ESRB/2013/1. számú ajánlás*⁵⁶ kimondja továbbá, hogy a tagállami makroprudenciális hatóságoknak a nemzeti pénzügyi rendszerük egészére vonatkozóan makroprudenciális politikai köztes célkitűzéseket – pl. a túlzott hitelnövekedés és tőkeáttétel mérséklése és megelőzése, a közvetett és közvetlen kitétség koncentrátságának korlátozása – kell meghatározniuk és követniük.

Az *intézményi szabályozás* tekintetében az Ajánlás kimondja, hogy a makroprudenciális politika vite-lével megbízott hatóság lehet egyetlen intézmény vagy azon hatóságokból álló tanács, amelyek intézkedései a pénzügyi stabilitásra érdemi hatást gyakorolnak. Amennyiben a tagállam makroprudenciális hatóságként egyetlen intézményt jelölt ki, biztosítani kell, hogy a – monetáris politikával fennálló szoros kapcsolat és hatásmechanizmus alapján – központi bank, vezető szerepet töltsön be a makroprudenciális politikában. A tagállami szabályozásnak biztosítania kell továbbá a határokon átnyúló együttműködés és az ESRB jelentősebb makroprudenciális döntéseket megelőző tájékoztatásának kereteit.

A *jogköreit* tekintve a tagállami makroprudenciális hatóságot legalább a pénzügyi stabilitást fenyegető kockázatok azonosítására, figyelemmel kísérésére és értékelésére, illetőleg az e kockázatok kiküszöbölésére és mérséklésére vonatkozó célkitűzéseinek elérését szolgáló politikák érvényesítésére kell, hogy hatáskörrel rendelkezzen. Biztosítani kell, hogy a makroprudenciális hatóság *megfelelő eszközökkel* rendelkezzen a céljai elérése érdekében.

Az *átláthatóság* tekintetében rögzíti az Ajánlás, hogy a tagállami szabályozásnak biztosítania kell a transzparencia legmagasabb szintjét. Ennek érdekében a makroprudenciális politikai döntések és azok indokainak – kivéve, ha ez pénzügyi stabilitási kockázatot jelentene – időben nyilvánosságra kell kerülniük, továbbá lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a makroprudenciális hatóság nyilvánosan értékelje a rendszerkockázatok alakulását. Az elszámoltathatóság tekintetében az Ajánlás kimondja, hogy a makroprudenciális hatóság a nemzeti parlamenteknek tartozik felelősséggel.

Az Ajánlás pedig végül kimondja, hogy a tagállami makroprudenciális hatóságoknak *működési függetlenséggel*⁵⁷ kell rendelkezniük, vagyis biztosítani kell, hogy a szervezeti és pénzügyi szabályozás ne veszélyeztesse a makroprudenciális politika vitelét.

⁵⁵ ESRB/2011/3. számú ajánlása a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról.

⁵⁶ ESRB/2013/1. számú ajánlása a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről.

⁵⁷ A működési függetlenség fogalmáról ld.: KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi piac felügyeleti hatóságának helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban, in *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3. szám, 15-20. o.

2.3. AZ EURÓPAI UNIÓ MAKROPRUDENCIÁLIS KERETÉNEK KIALAKÍTÁSA: CRD IV./CRR

Ahogy erről korábban volt már szó, a nemzetközi szabványalkotó testületek „soft law” jellegű makroprudenciális ajánlásainak nincs jogi kötőereje, ezért azok állami, vagy európai uniós jogalkotást igényelnek. A BCBS által kidolgozott Bázeli III. javaslatcsomag európai uniós kodifikációjaként fogadta el a Tanács és a Parlament 2013-ban a CRD IV./CRR szabályozási csomagot, amely 2014. január 1-én lépett hatályba.⁵⁸ A CRD IV./CRR kifejezetten az egységes szabályozás kialakítása érdekében tett lépés,⁵⁹ amely következik abból, hogy egyrészt a CRD IV. már ún. maximum harmonizációs irányelv, vagyis a tagállamoknak be kell építeniük rendelkezéseit a belső jogukba, azonban nem fogadhatnak el a rendelkezéseinél szigorúbb előírásokat, másrészt a CRR rendeleti formában került kibocsátásra, amely közvetlen hatállyal rendelkezik, vagyis közvetlenül – tagállami implementáció nélkül – kell alkalmazni az uniós tagállamokban. A CRR azonban nem zárja ki, hogy az általa szabályozott intézmények – hitelintézetek és befektetési vállalkozások – a CRR által előírtat meghaladó mértékű szavatolótőkét és szavatolótőke-elemeket tartsanak, és az előírtnál szigorúbb intézkedéseket alkalmazzanak,⁶⁰ sőt a tagállami hatóságoknak is lehetővé teszi, hogy negatív változások esetén szigorúbb nemzeti intézkedéseket vezessenek be – ha más eszköz nem alkalmas a kezelésükre, speciális tájékoztatási eljárás mellett –, ha azokkal jobban kezelhetők a rendszerkockázatok (ún. *rugalmassági klauzula*).⁶¹

Az Európai Unió makroprudenciális keretének kialakítása szempontjából legjelentősebb újdonsága a CRD IV./CRR csomagnak a makroprudenciális politikára vonatkozó rendelkezések uniós jogban való megjelenése.⁶² A CRD IV. rögzíti egyrészt annak a követelményét, hogy a felügyeleti felülvizsgálat és a követelmények meghatározása során a rendszerkockázatokat jelentő intézményeket hasonlóan kell kezelni. Amennyiben ugyanis az illetékes hatóságok megállapítják, hogy a hasonló kockázati profillal rendelkező intézmények hasonló kockázatoknak vannak vagy lehetnek kitéve, vagy hasonló kockázatokat jelentenek a pénzügyi rendszer számára, akkor a felügyeleti felülvizsgálati és értékelési eljárást hasonló vagy azonos módon alkalmazhatják, a követelményeket hasonló vagy azonos módon szabják meg az ilyen intézmények esetében.⁶³ A CRD IV. szabályozásának kulcselemei továbbá a különböző – rendszerkockázatok kialakulásának megelőzését, valamint azok kezelését célzó – *tőkepufferek* – pl. az anticiklikus tőkepuffer, a rendszerkockázati tőkepuffer, a globálisan rendszerszinten jelentős intézményekre vonatkozó tőkepuffer – és *tőkefenntartási intézkedések*. Fontos azonban még egyszer rögzíteni, hogy ezek az eszközök – eltekintve az SSM keretében való alkalmazásuktól – tagállami jogalkotáson keresztül alkalmazhatóak.

A CRR – eltérően a CRD IV.-től – olyan makroprudenciális eszközöket szabályoz, amelyeket a makroprudenciális hatóságok közvetlenül – a CRR alapján – alkalmazhatnak. A CRR rögzít különböző szektorális követelményeket, mint az ingatlanra bejegyzett zálogjoggal fedezett kitettségek esetén alkalmazható magasabb kockázati súlyokat. A pénzügyi rendszer ellenálló képességének növelése érdekében magasabb követelményeket határoz meg többek között a szavatolótőkére, a nagykockázat vállalásra, valamint a likviditásra is. A CRD IV./CRR által bevezetett makroprudenciális szabályok összefoglalását ld. a 3. számú táblázatban.

⁵⁸ AYADI, RYM – ARBAK, EMRAH – DE GROEN, WILLEM PIETER: Implementing Basel III in Europe: Diagnosis and avenues for improvement, in *CEPS Policy Brief*, No. 275. (2012), 1. o.

⁵⁹ MÉRŐ KATALIN – PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelet keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése, in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 315. o.

⁶⁰ CRR 3. cikk.

⁶¹ CRR 458. cikk (2) bek.

⁶² Ld. *ESRB Kézikönyv*, 4. o.

⁶³ CRD IV. 103. cikk.

CRD IV.	CRR
• felügyeleti intézkedések alkalmazása a hasonló kockázati profillal rendelkező intézményekre (103. cikk); • intézményspecifikus anticiklikus tőkepuffer (130. cikk); • globálisan rendszerszinten jelentős intézményekre vonatkozó tőkepuffer (131. cikk); • egyéb rendszerszinten jelentős intézményekre vonatkozó tőkepuffer (131. cikk); • rendszerkockázati tőkepuffer (133-134. cikk); • anticiklikus tőkepuffer (135-140. cikk); • tőkefenntartási intézkedések (141-142. cikk);	• ingatlanra bejegyzett zálogjoggal fedezett kitettségek (124. cikk); • nemteljesítéskori veszteségráta (164. cikk); • a szavatolótőke meghatározása (458. cikk); • nagykockázat-vállalásra vonatkozó követelmények (458. cikk); • nyilvánosságra hozatali követelmények (458. cikk); • a tőkefenntartási puffer meghatározása (458. cikk); • likviditási követelmények előírása (458. cikk); • a lakóingatlanok és kereskedelmi ingatlanok piacán jelentkező eszkozbuborékok kezelését célzó kockázati súlyok (458. cikk); • a pénzügyi szektoron belüli kitettségeket kezelő intézkedések (458. cikk);

3. táblázat: A CRD IV. és a CRR által szabályozott makroprudenciális eszközök (saját szerkesztés).

2.4. AZ EURÓPAI UNIÓ MAKROPRUDENCIÁLIS KERETÉNEK KIALAKÍTÁSA: SSM

Az Európai Unió makroprudenciális kerete kialakításának – eddigi – utolsó lépése, a Bankunió első pilléréként létrejött Egységes Bankfelügyeleti Mechanizmus, amely 2014. november 4-én kezdte meg a működését. Az SSM lényegét tekintve új mikroprudenciális és makroprudenciális felelősséggel ruházta fel az Európai Központi Bankot.

Az EKB, mint mikroprudenciális felügyeleti hatóság, közvetlen felügyeletet gyakorol körülbelül 120 jelentős európai bank felett, amelyek hozzávetőlegesen 85%-át teszik ki az euro zóna bankjai mérlegfőösszegének, továbbá koordinálja és felügyeli a tagállami felügyeleti hatóságok felügyeleti tevékenységét a kevésbé jelentős bankok felett.

Az EKB-t, mint makroprudenciális felügyeleti hatóságot a tagállami hatóságnak a CRD IV./CRR-n alapuló makroprudenciális határozatainak meghozatala előtt tíz nappal megfelelően értesítenie kell szándékáról. Amennyiben az EKB kifogást emel, öt napon belül írásban közölnie kell indokait. Az érintett hatóságnak megfelelően mérlegelnie kell az EKB indokait, mielőtt adott esetben ténylegesen döntést hozna.⁶⁴

Az EKB, mint makroprudenciális felügyeleti hatóság másrészt – ha ezt szükségesnek ítéli – az SSM-ben részt vevő tagállamok⁶⁵ illetékes nemzeti hatóságai vagy kijelölt nemzeti hatóságai helyett – a bankszektor vonatkozásában, a CRD IV./CRR által szabályozott eszközök tekintetében – az azok által előírtaknál szigorúbb követelményeket alkalmazhat, ezáltal osztozik a makroprudenciális politikai döntésekért való felelősségben a tagállamokkal.⁶⁶ Fontos kiemelni, hogy csak szigorúbb irányba térhet el az EKB, ugyanis a tagállami makroprudenciális döntéseket nem enyhítheti. Az SSM rendelet rögzíti továbbá, hogy ha az EKB a fentiek szerint szándékozik eljárni, szorosan együtt kell működnie az érintett tagállamok kijelölt nemzeti hatóságaival. Ennek keretében a döntéshozatal előtt tíz munkanappal értesíti szándékáról az érintett illetékes

⁶⁴ SSM rend. 5. cikk (1) bek.

⁶⁵ Az SSM hatálya azokra az országokra terjed ki, amelyek hivatalos pénzneme az euró (euro-övezeti ország), de a többi tagállam is csatlakozhat hozzá. Az SSM rendelet ezt szoros együttműködésként (*close cooperation*) nevesíti. Ugyanakkor ez nem pusztán együttműködés, hanem az EKB feladatának végrehajtása során úgy minősül, mint a résztvevő tagállamok felügyeleti hatósága, mindazokkal a jogkörökkel, amelyekkel a tagállami felügyeleti hatóságok bírnak az EU bankszabályozása szerint. Ld. részletesebben: MÓRA MÁRIA: Mit ér a bankunió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 328. o., valamint FERRAN, EILIS – BABIS, VALIA: The European Single Supervisory Mechanism, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013.

⁶⁶ SSM rend. 5. cikk (2) bek.

nemzeti hatóságokat vagy kijelölt nemzeti hatóságokat. Amennyiben az érintett hatóságok bármelyike kifogást emel, öt napon belül írásban kell közölnie indokait. Az EKB megfelelően mérlegeli ezeket az indokokat, mielőtt adott esetben ténylegesen döntést hozna.⁶⁷

Az EKB makroprudenciális hatásköre azonban korlátok között gyakorolható, ugyanis: a) az SSM nem terjed ki az egész Európai Unióra, csak az euroövezet országaira, valamint a szoros együttműködésben résztvevő államokra, b) az SSM kizárólag a bankszektorra vonatkozik, valamint c) az EKB kizárólag a CRD IV./CRR-ben szabályozott makroprudenciális eszközöket alkalmazhatja – ld. a 3. számú táblázatban –, új eszközöket nem hozhat létre. Annak ellenére, hogy új eszközöket nem hozhat létre, arról sem szabad megfedkezni, hogy az SSM alapvetően irányító pozícióba helyezte az EKB-t, és kimondja, hogy az EKB az SSM rendelettel ráruházott feladatok elvégzéséhez szükséges mértékben utasítások révén előírhatja a nemzeti hatóságoknak, hogy a nemzeti jogban előírt feltételek mellett és azokkal összhangban gyakorolják hatáskörüket, amennyiben az SSM rendelet nem ruházza fel az EKB-t az adott hatáskörrel.⁶⁸

3. A NEMZETI SZABÁLYOZÁSI SZINT

Ahogy ezt a fentiek alapján láthattuk az európai makroprudenciális politikai keretrendszer két szinten működik. A rendszerszintű kockázatok kezelésének, a makroprudenciális eszközök használatának elődleges felelőssége a nemzeti szinten nyugszik. Ennek kiegészítése érdekében, az Európai Unió szintjén az ESRB feladata az Európai Unió pénzügyi rendszerében felgyülemelő rendszerkockázatok feltárása és rangsorolása, valamint az azonosított kockázatokra vonatkozó korrekciós intézkedésekre irányuló ajánlások megtétele. Az ESRB azonban nincs feljogosítva arra, hogy közvetlenül makroprudenciális beavatkozási eszközöket alkalmazzon. Az EKB feladata – ahogy a fentiekben láttuk komoly korlátok mellett –, hogy az SSM-ben résztvevő tagállamok tekintetében alkalmazza a CRD IV./CRR-ben rögzített makroprudenciális eszközöket és adott esetben felülírja a nemzeti hatóságok makroprudenciális döntéseit.

Két oka van azonban annak, hogy ez a felelősség elsődlegesen továbbra is a tagállamokon nyugszik az Európai Unió helyett. Az egyik ok a makroprudenciális politika belső tulajdonságaiban keresendő. A pénzügyi és makroökonómiai ciklusokban és a pénzügyi rendszer strukturális jellemzőiben továbbra is különbségek vannak az EU tagállamai között, a pénzügyi integráció ellenére is. Ebből következően – a gazdasági ésszerűség alapján is – a különböző makrogazdasági és pénzügyi kondíciókkal rendelkező államok bizonyos szempontból eltérő makroprudenciális politikát kell, hogy folytassanak, annak érdekében, hogy kontrollálni tudják a hitelnövekedést a határaikon belül. Még az euro zónában – amelyben az Európai Unió egészét tekintve a pénzügyi piac a legintegráltabbnak számít – sem alkalmazható az egy méret jó mindenre (*one-size-fits-all*) típusú makroprudenciális megközelítés, amely azt a látszatot keltené, hogy az egyes nemzetgazdaságok szinkronizáltan működnek. A másik ok a pénzügyi szektor felügyeletének és szanálásának politikai gazdaságtanában keresendő. Annak ellenére ugyanis, hogy az Európai Unió pénzügyi rendszere nagymértékben integrálódott, a tagállamok kizárólagos felelősségi körébe tartozott az intézmények felügyelete és adott esetben a költségvetési forrásokkal való kimentése, vagy szanálása.⁶⁹ Fontos azonban jelezni, hogy a Bankunió teljes működésbe lépése után gyengül ez az indok, mivel az EKB közvetlen felügyeleti hatásköre alá tartoznak a legnagyobb euroövezeti bankok, valamint létrejön az Egységes Szanálási Alap is, mint a szanálási költségek finanszírozója.⁷⁰

A tagállamok makroprudenciális politikaért való elsődleges felelősségére tekintettel a CRR kimondja, hogy minden tagállamnak ki kell jelölni a makroprudenciális eszközök alkalmazásáért felelős hatóságot. E nemzeti hatóságok alkalmazzák közvetlenül a CRR-ben foglalt makroprudenciális eszközöket, a CRD IV. alapján a belső jogukba áttett makroprudenciális eszközöket, valamint azokat a speciális eszközöket, amelyeket az európai jogalkotó nem szabályozott, azonban az államok a rendszerszintű kockázatok kezelése érdekében kifejlesztettek és belső jogukban szabályoztak. Ez utóbbi intézkedések lehetnek többek között a

⁶⁷ SSM rend. 5. cikk (4) bek.

⁶⁸ SSM rend. 9. cikk (1) bek.

⁶⁹ SAPIR, ANDRÉ (et. al.): The consequences of the single supervisory mechanism for Europe's macro-prudential policy framework, in *Report of the Advisory Scientific Committee*, No. 3. (2013), 2. o.

⁷⁰ Ld. KÁLMÁN, JÁNOS: In the Name of the Integration – The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union, in *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (Summer 2014).

hitelfedezeti arányok (*loan-to-value, LTV*),⁷¹ a jövedelemarányos törlesztőrészletek meghatározása (*payment-to-income, PTI*),⁷² valamint a hitel és a jövedelem arányára (*loan-to-income, LTI*) vonatkozó követelmények, továbbá a kockázatos ügyletekre kivetett hozzájárulások, adók is.⁷³

ÖSSZEFOGLALÁS

A gazdasági világválság élesen rámutatott arra, hogy a pénzügyi globalizáció hatására a pénzügyi rendszer egyes intézményei ezer szálon keresztül kapcsolódnak egymáshoz, amelynek következménye a pénzügyi rendszer instabilitásának globális szinten való megjelenése. A rendszerszintű kockázatok felépülésének megelőzésére, a felépült kockázatok azonosítására és kezelésére vonatkozó kifejezett felelősség a világgazdasági válság előtt nem létezett, legfeljebb néhány előképet fedezhetünk fel, azonban ezek nem kifejezetten a rendszerszintű kockázatok kezelését szolgálták.

2008 óta a makroprudenciális politika kereteinek kialakítása célozza ennek a hiányosságnak a betöltését. A globalizált pénzügyi rendszerben a makroprudenciális politika kereteinek kialakítása nemzetközi szinten kell, hogy kezdődjön, azonban a nemzetközi intézmények legitimitásának hiányosságai, hitelességük megkérdőjelezhetősége fontos súlyponti helyzetbe hozza az Európai Uniót. Az Európai Unió komoly erőfeszítéseket tett az európai pénzügyi piac előtt álló tagállami határok lebontása érdekében, amelynek eredménye egy viszonylagosan egységesített pénzügyi piac, amely a rendszerszintű kockázatok terjedését is megkönnyítette. Erre figyelemmel az Európai Unió – magához ragadva a kezdeményezést – határozottan az erőteljes makroprudenciális politikai keretek kialakítására törekszik, mégpedig az Európai Unió szintjén – az ESRB-n és az SSM-n keresztül – és a tagállamok makroprudenciális politikájának kialakításában való aktív részvétele által. Ebből következően az európai országok tekintetében a súlypont az Európai Unióra helyeződik, azzal, hogy a makroprudenciális politika vitelért való elsődleges felelősség az államok vállán nyugszik. Szükséges is a tagállamok megerősített felelőssége, hiszen a monetáris politika közösségi szintre helyezésével, a szűkülő gazdaságpolitikai eszköztárat ismételten, aktív beavatkozásra képes makroprudenciális eszközökkel lehet feltölteni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ADAMS, Walter – BROCK, James W.: Corporate Size and the Bailout Factor, in *Journal of Economic Issues*, Vol. 21. No. 1. (1987), 61-85. o.
- [2] ALFORD, DUNCAN E.: Supervisory Colleges: The Global Financial Crisis and Improving International Supervisory Coordination, in *Emory International Law Review*, Vol. 24. Issue 1. (2010), 57-82. o.
- [3] ANGELONI, IGNAZIO: European macroprudential policy from gestation to infancy, in *Financial Stability Review*, No. 18. (2014), 71-84. o.
- [4] AYADI, RYM – ARBAK, EMRAH – DE GROEN, WILLEM PIETER: Implementing Basel III in Europe: Diagnosis and avenues for improvement, in *CEPS Policy Brief*, No. 275. (2012).
- [5] BALIN, BRYAN J.: *Basel I, Basel II and Emerging Markets: A Nontechnical Analysis*, 2008, The Johns Hopkins University School of Advanced International Studies. Elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1477712 (2015.03.29.).
- [6] BRUMMER, CRIS: How International Financial Law Works (and How It Doesn't), in *The Georgetown Law Journal*, Vol. 99. Issue 1. (2011), 257-327. o.
- [7] CSABA LÁSZLÓ: *Európai közgazdaságtan*, 2014, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [8] DENTERS, ERIK: Regulation and Supervision on the Global Financial System – A Proposal for International Reform, in *Amsterdam Law Forum*, Vol. 1. No. 3. (2009), 63-82. o.
- [9] DIVÉKI ÉVA – OLASZ HENRIETTA: A pénzforgalmi szolgáltatások árazása, in *MNB tanulmányok*, No. 101. (2012).
- [10] ERDŐS MIHÁLY – MÉRŐ KATALIN: *Pénzügyi közvetítő intézmények*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [11] FERRAN, EILIS – ALEXANDER, KERN: Can Soft Law Bodies be Effective? Soft Systemic Risk Oversight Bodies and the Special Case of the European Systemic Risk Board, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 36/2011. (2011), elérhető: <http://ssrn.com/abstract=1676140> (2015.03.31.).

⁷¹ Az LTV célja, hogy a vagyontárgy megfelelő fedezetet nyújtson a hitelre vonatkozóan, egy esetleges értécsökkenés esetén is.

⁷² A PTI meghatároz egy felső maximum korlátot, amelynél jobban az ügyfelek nem adósodhatnak el.

⁷³ ANGELONI, IGNAZIO: European macroprudential policy from gestation to infancy, in *Financial Stability Review*, No. 18. (2014), 76. o.

- [12] FERRAN, EILIS – BABIS, VALIA: The European Single Supervisory Mechanism, in *University of Cambridge Faculty of Law Research Paper*, No. 10/2013.
- [13] FORGÁCS IMRE: Európai Egyesült Államok – a pénzügyi jogban, in *Jogtudományi Közlöny*, 2011/7-8. szám, 402-411. o.
- [14] GÁL ZOLTÁN: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [15] GLAVANITS JUDIT: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései*, 2015, Batthyány Lajos Szakkollégiumért Alapítvány, Győr.
- [16] GOLA, CARLO – SPADAFORA, FRANCESCO: Financial Sector Surveillance and the IMF, in *IMF Working Paper*, No. 09/247 (2009).
- [17] GOODHART, CHARLES: The Basel Committee on Banking Supervision: A history of the early years 1974-1997, 2011, Cambridge University Press.
- [18] HANNOUN, HERVÉ: *Towards a global financial stability framework*, elérhető: <http://www.bis.org/speeches/sp100303.pdf> (2015.03.29.).
- [19] JORDAN, CALLY: The Dangerous Illusion of International Financial Standards and the Legacy of the Financial Stability Forum, in *San Diego International Law Journal*, Vol. 12. No. 2. (2011), 333-362. o.
- [20] KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi piac felügyeleti hatóságának helye és függetlensége a magyar központi közigazgatásban, in *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/3. szám, 15-20. o.
- [21] KÁLMÁN, JÁNOS: In the Name of the Integration – The Reform of the Financial Supervisory System of the European Union, in *International Relations Quarterly*, Vol. 5. No. 2. (Summer 2014), 1-20. o.
- [22] LÁMFALUSSY SÁNDOR: *Pénzügyi válságok a fejlődő országokban*, 2008, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [23] MÉRŐ KATALIN: A pénzügyi közvetítés mélysége és a prociklikusság, in HORVÁTH EDIT – MÉRŐ KATALIN – ZSÁMBOKI BALÁZS: *Tanulmányok a bankszektor tevékenységének prociklikusságáról*, 2002, MEF Kiadó, Budapest, 51-94. o.
- [24] MÉRŐ KATALIN – PIROSKA DÓRA: A makroprudenciális bankszabályozás és –felügyelet keretrendszerének kialakítása. Egy paradigmaváltás elemzése, in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 306-325. o.
- [25] MÓRA MÁRIA: Mit ér a bankúnió fiskális integráció nélkül? in *Hitelintézeti Szemle*, 2013/4. szám, 326-350. o.
- [26] PFAELTZER, JULIETTE J. W.: Naming and shaming in financial market regulations: A violation of the presumption of innocence? in *Utrecht Law Review*, Vol. 10. No. 1. (2014), 134-148. o.
- [27] RAJAN, RAGHURAM G.: Has Financial Globalization. Made the World Riskier? in *NBER Working Paper*, No. 11728. (2005).
- [28] SAPIR, ANDRÉ (et. al.): The consequences of the single supervisory mechanism for Europe's macro-prudential policy framework, in *Report of the Advisory Scientific Committee*, No. 3. (2013).
- [29] SZOMBATI ANIKÓ: A makroprudenciális felügyeleti hatáskör Magyarországon, in LENTNER CSABA (szerk.): *Bank menedzsment. Bankszabályozás – pénzügyi fogyasztóvédelem*, 2013, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- [30] TANAKA, MISA: The Macroeconomic Implications of the New Basel Accord, in *Economic Studies*, Vol. 49. No. 2. (2003), 217-232. o.
- [31] VISCO, IGNAZIO: Key issues for the success of macroprudential policies, in *BIS Papers*, No. 60. (2011).
- [32] WOUTERS, JAN – KERSCKHOVEN, SVEN VAN: The EU's Internal and External Regulatory Actions after the Outbreak of the 2008 Financial Crisis, in *Leuven Centre for Global Governance Studies Working Paper*, No. 69. (2011), elérhető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1898680 (2015.04.05.).
- [33] WOUTERS, JAN – ODERMATT, JED: International Banking Standards, Private Law and the European Union, in *KU Leuven Working Paper*, No. 140. (2014), elérhető: <https://ghum.kuleuven.be/ggs/publications/wp140-wouters-odermatt-2.pdf> (2015.04.05.).

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1] Az Európai Parlament és a Tanács 575/2013/EU rendelete (2013. június 26.) a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról EGT-vonatkozású szöveg.
- [2] Az Európai Parlament és a Tanács 1022/2013/EU rendelete (2013. október 22.) az európai felügyeleti hatóság (Európai Bankhatóság) létrehozásáról szóló 1093/2010/EU rendeletnek a 1024/2013/EU tanácsi rendelet értelmében az Európai Központi Bank külön feladatokkal történő megbízása tekintetében történő módosításáról.
- [3] Az Európai Parlament és a Tanács 1092/2010/EU rendelete (2010. november 24.) a pénzügyi rendszer európai uniós makroprudenciális felügyeletéről és az Európai Rendszerkockázati Testület létrehozásáról.

- [4] Az Európai Parlament és a Tanács 2013/36/EU irányelve (2013. június 26.) a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek és befektetési vállalkozások prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről EGT-vonatkozású szöveg.
- [5] A Tanács 1024/2013/EU rendelete (2013. október 15.) az Európai Központi Banknak a hitelintézetek prudenciális felügyeletére vonatkozó politikákkal kapcsolatos külön feladatokkal történő megbízásáról.
- [6] Az Európai Központi Bank 468/2014/EU rendelete (2014. április 16.) az Egységes Felügyeleti Mechanizmuson belül az Európai Központi Bank és az illetékes nemzeti hatóságok, valamint a kijelölt nemzeti hatóságok közötti együttműködési keretrendszer létrehozásáról.

FELHASZNÁLT NEMZETKÖZI SZABVÁNYOK ÉS EGYÉB FORRÁSOK

- [1] *A Bizottság közleménye – Európai Pénzügyi Felügyelet.* COM (2009) 252.
- [2] *Basel II: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework,* 2005. Elérhető: <http://www.bis.org/publ/bcbs118.pdf> (2015.03.29.).
- [3] *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems,* 2010, elérhető: http://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf (2015.03.29.).
- [4] *Charter of the Financial Stability Board,* 2012, elérhető: <http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/FSB-Charter-with-revised-Annex-FINAL.pdf> (2015.03.29.).
- [5] *Declaration on Strengthening the Financial System,* Statement Issued by the G20 Leaders, London, April 2, 2009.
- [6] *ESRB/2011/3. számú ajánlása a nemzeti hatóságok makroprudenciális felhatalmazásáról.*
- [7] *ESRB/2013/1. számú ajánlása a makroprudenciális politika köztes célkitűzéseiről és eszközeiről.*
- [8] *ESRB Kézikönyv.* Elérhető: http://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/140303_esrb_handbook.pdf?0b3d9b0fdec83c29b3ab2e13f4ed494a (2015.03.21.).
- [9] *FSB Framework for Strengthening Adherence to International Standards,* 2010, elérhető: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_100109a.pdf (2015.04.05.).
- [10] *Hearings before the Subcommittee on Financial Institutions Supervision, Regulation and Insurance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs House of Representatives,* Ninety-Eight Congress, Second Session, 1984. Elérhető: https://fraser.stlouisfed.org/docs/historical/house/house_cinb1984.pdf (2015.03.20.).
- [11] *International convergence of capital measurement and capital standards,* 1988, elérhető: <http://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf> (2015.03.29.).
- [12] *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* 2014, elérhető: http://www.financialstabilityboard.org/wp-content/uploads/r_141015.pdf (2015.04.04.).
- [13] *Overview of Progress in the Implementation of the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability,* 2014. Elérhető: <http://www.financialstabilityboard.org/2014/11/overview-of-progress-in-the-implementation-of-the-g20-recommendations-for-strengthening-financial-stability-5/> (2015.04.05.).
- [14] *Table of Key Standards for Sound Financial Systems,* elérhető http://www.financialstabilityboard.org/what-we-do/about-the-compendium-of-standards/key_standards/table-of-key-standards-for-sound-financial-systems/ (2015.04.05.).
- [15] *The High Level Group on Financial Supervision in the EU: De Larosiere Report* (Brüsszel, 2009. február 25.). Elérhető: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (2015.04.05.).

A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS KIALAKULÁSNAK FŐBB CSOMÓPONTJAI A TUDOMÁNYOS GONDOLKODÁSBAN ÉS A NEMZETKÖZI JOGALKOTÁSBAN

Absztrakt

A tanulmányban azokat a kiemelkedő jelentőségű tudományos gondolat kísérleteket kívánom feltárni, amelyek közvetlenül hozzájárultak ahhoz, hogy a fenntartható fejlődés fogalma kialakulhasson és a nemzetközi jogalkotás egyik legfontosabb beszámítási pontjává váljon. Azokat a globális problémákat, amelyeket a fenntartható fejlődés eszménye igyekszik kezelni, már a nemzetközi jogi megjelenését megelőző bő két évtizedben is a tudományos diskurzus a látómezejébe vette, és aktívan foglalkozott velük. Ezek az egymástól eltérő – ám alapjaiban mégis összefüggő – tárgyú munkák lényegében kijelölték azokat az elméleti törésvonalakat, amelyek aztán a fenntartható fejlődés pilléreivé váltak és a nemzetközi közösség fokozott érdeklődésére tettek szert. Carson, Hardin, Meadows, Schumacher és Jackson munkái mind előrevetítették azt a sorsfordító pillanatot, amikor az emberiségnek változtatnia kell a fenntarthatatlan életmódján, ellenkező esetben ugyanis rendszerszerű összeomlás várható. E döntési kényszer felismerése ma már egyértelműen tükröződik a filozófiától a természettudományokon keresztül a nemzetközi dokumentumokig mindenütt, reményre okot adó változásoknak azonban mégis csak kivételesen lehetünk szemtanúi.

Kulcsszavak: fenntartható fejlődés, környezetvédelem, túlnépesedés, gazdasági növekedés, káospont.

1. BEVEZETÉS

A fenntartható fejlődés napjaink egyik legtöbbet hangoztatott frázisa, mind a politikai közbeszédben, mind a tudományos életben, mind pedig a jogalkotásban. Olyan értékke és alapelvvé vált, ami tudományterületeken átívelő, sőt, valamennyi tudományterület számára az egyik fő célkitűzésként jelenik meg. E tanulmányban azokat a XX-XXI. századi tudományos és nemzetközi jogi eredményeket vizsgálom meg, amelyek közvetlenül hozzájárultak ahhoz, hogy a fenntartható fejlődés koncepciója a ma ismert hárompilléres formájában létezhessen. A fenntartható fejlődés, és azon belül is a környezetvédelem előképei persze ennél sokkal régebbre is visszavezethetők, hiszen már az ókori társadalmakban is megjelent – főként vallásos alapokon – a növények és az állatok tisztelete és védelme, vagy a vízpazarlás tilalma. Különösen a buddhista tanok voltak ebben a megközelítésben haladó szemléletűek, mivel az embert nem a Föld és az élővilág urának tekintették, hanem a gyámjának. Ennélfogva pedig az ember elsődleges kötelessége a megőrzés és a védelem, nem pedig a felhasználás és kizsákmányolás. Hasonlóképpen a Bibliából is levezethető, hogy az Isten által saját maga képére teremtett embernek szeretnie kell Isten valamennyi földi teremtményét, és meg kell védenie azokat. A XVII-XVIII. századi erdészettudomány jelentette a következő nagy lökést, és maga a fenntarthatóság kifejezés is ebben az időszakban született meg. Evelyn, Colbert, Carlowitz és még sokan mások hozzájárultak ahhoz, hogy kialakuljon a hosszú távon is előrettekintő, felelős gondolkodásmód, ami a fenntartható fejlődés immanens eleme. Legfontosabb üzenete, hogy a rövidtávú haszonelvű és profithajhász szemlélet fenntarthatatlan. Már ekkor megjelentek a fenntartható fejlődés későbbiekben részletesen bemutatott hárompilléres modelljének gyökerei, ugyanis az említett szerzők az erdők pusztulásával a gazdasági leépülést és a negatív társadalmi hatásokat is kapcsolatba hozták. E régebbi történelmi korok eredményeivel azonban külön tanulmányban foglalkozom alaposabban – hiszen méltán tarthatnak számot önálló vizsgálatra –, így a továbbiakban már csak a XX. és XXI. századi fejleményeket ismertetem.

2. A NÖVEKEDÉS HATÁRAI ÉS A KÁOSZPONT ELÉRÉSE, AVAGY A VÁLTOZÁS SZÜKSÉGESSÉGE

A környezeti problémák globális hatásaival már a hatvanas évektől kezdődően többen is foglalkoztak, ezek közül kiemelkedő Rachel Carson 1962-ben megjelent *Néma tavasz (Silent Spring)* című könyve, amit sokan a környezetvédelem egyik előfutárának tekintenek. Művében a rovarirtó szerek környezetre, és elsősorban a madarakra gyakorolt hatását vizsgálta. Kiindulópontjául az szolgált, hogy az emberiség történelmében elő-

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Polgári Jog és Polgári Eljárásjogi Tanszék, doktorandusz. Elérhetőség: keserubarna89@gmail.com.

ször következett be, hogy minden emberi lény, fogantatásától a halálig veszélyes vegyi anyagokkal áll kapcsolatban. Alig két évtized alatt a szintetikus peszticidek olyan mértékben elterjedtek, hogy az élő és élettelen környezetet teljesen áthatották. A földben a vegyi anyagok maradványai évtizedekkel a használatuk után is kimutathatóak, a halak, a madarak, a hullók, a házi-és vadállatok mind-mind e szerek hatása alatt állnak.² Már Carson is érzékelte az emberiség döntési kényszerét, a válaszút közeledtét. Ezért két választási lehetőséget vázolt fel. Az egyik a régóta járt és könnyű út, ami a gyors növekedést kínálja, ám kétségtelenül katasztrofával végződik. Ezzel szemben az általa javasolt járatlan út biztosítja az utolsó esélyt mindannyiunk közös otthona, a Föld megóvására.³ Felhívta a figyelmet arra, hogy már a hatvanas éveket megelőzően is kialakultak a biológiai szabályozásnak olyan módjai, amelyekkel a hatékony és környezetkímélő növényvédelem megvalósítható volt, emellett pedig számos új, kísérleti stádiumban zajló kutatás mutatkozott ígéretesnek. A biológiai szabályozás annyiban több és jobb a szimpla vegyi rovarirtásnál, hogy az adott faj biológiai megismerésén alapul, és olyan eszközöket alkalmaz, amelyek nem közvetlenül pusztítják el a kártevőket, hanem a biológiai körforgásba beavatkozva lényegében önmaguk elpusztítását váltják ki. Ilyen biológiai módszer a rovarok sterilizálása, aminek az a működési elve, hogy bizonyos vegyi anyagok révén⁴ a kártevő hímek jelentős részét sterilizálják, amely már elegendő ahhoz, hogy a termékeny hímeket kiszorítsák a párzásból, így a nőtények előbb utóbb csak terméketlen petéket raknak le, míg végül kihal a teljes populáció.⁵ Érdemes ugyanakkor kiemelni, hogy e biológiai szabályozó eszközök sem alkalmazhatóak felelőtlenül, rendkívül alapos kutatásokra és hatásvizsgálatokra van szükség ahhoz, hogy valóban csak a célba vert kártevők pusztulását okozza, máskülönben semmivel sem lesz környezetkímélőbb, mint a vegyszeres rovarirtások. Meglátásom szerint az pedig még alaposabb vizsgálatot igényel, hogy egy kártevőnek bélyegzett rovarfaj kipusztulása/kipusztítása milyen további következményekkel járna. Rövid távú hatásként természetesen a védendő növények mennyiségi megőrzése jelentkezne, de ha a bioszféra hihetetlenül összetett és kártyavárként felépülő rendszeréből akár csak egyetlen elemet is rossz helyről iktatunk ki, az hosszú távon súlyos ökológiai katasztrófákhoz vezethet.⁶ Carson könyve olvasmányos stílusban hívta fel a figyelmet egy súlyos és aktuális problémára, ami nagy lökést adott a környezetvédelmi mozgalmaknak, és lényegében a környezetvédelmi jogalkotás katalizátorává vált. Az Egyesült Államokban 1973-ban született meg a veszélyeztetett fajokról szóló *Endangered Species Act*, illetve 1972-től a nemzetközi jogalkotás fókuszpontjába is bekerült a környezetvédelem.

1968-ban Garrett Hardin a *Science Magazine*-ban publikálta A közlegetők tragédiája (*Tragedy of the Commons*) című tanulmányát, amiben Carsonhoz hasonlóan egy jelentős globális kihívással foglalkozott, nevezetesen a gyarapodó populációval. Kiindulási pontja a Thomas Robert Malthus által leírt csökkenő hozadék elmélet, amelyben az Adam Smith által vizionált korlátlan gazdasági növekedés realitását vitatta. Eszerint a népesség természetes módon exponenciálisan növekszik, ezzel szemben a Föld véges jóság, aminek az exponenciálisan növekvő lakosság miatt az a következménye, hogy az egy főre jutó erőforrások mennyisége folyamatosan csökken. Azaz a mértani haladvánnyal gyarapodó emberiséggel nem tud lépést

² CARSON, RACHEL: *Silent Spring*, 1962, Fawcett Publications, Greenwich, 17. o., elérhető: https://ia600704.us.archive.org/10/items/fp_Silent_Spring-Rachel_Carson-1962/Silent_Spring-Rachel_Carson-1962.pdf (2014.09.22.).

³ Uo. 144. o.

⁴ Amelyek lehetnek olyanok, hogy beépülnek a rovarok anyagcsere folyamataiba és úgy fejtik ki hatásukat, és lehetnek olyanok, amelyek a megcélzott rovarok kromoszómáira hatnak, és a gének anyagával kölcsönhatásba lépve kromoszómátörést idéznek elő.

⁵ CARSON: i. m. 144-147. o.

⁶ E bonyolult rendszer legfőbb jellemzője az úgynevezett biodiverzitás. A biodiverzitás a bármilyen forrásból származó élő szervezetek változatossága, a forrásokon érte többek között a szárazföldi, tengeri és egyéb vízi ökológiai rendszereket és azokat az ökológiai komplexumokat, amelynek a részei. Ez magában foglalja a fajok belüli és fajok közötti sokféleséget, valamint az ökológiai rendszerek sokféleségét. A biodiverzitás egy fajok milliőiből álló komplex rendszer, amelyben a fajokat szövetvényes hálóban köti össze a tápláléklánc, a beporzás, a szimbiózis, antibiózis és egyéb kémiai és biológiai kölcsönhatás, amelyeknek nagy részét még csak nem is ismerjük. Egy ilyen érzékeny és összetett rendszerből el lehet távolítani egy-egy elemet anélkül, hogy komoly problémát okozzon, de ha rossz elemet veszünk, a teljes rendszer is összeomolhat. Ezért a biológiai diverzitás felbecsülhetetlen értékű, és minden elemét védeni kell, hiszen valamely faj kipusztulása/kipusztítása a bonyolult kölcsönhatások miatt hosszú távon előre nem látható következményekhez, akár a teljes ökoszisztéma összeomlásához is vezethet. NORMANDER, BO: Küzdelem a hatodik tömeges kihalás ellen, in VARGA ÉVA (szerk.) *A világ helyzete 2012. A fenntartható jólét*, 2012, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 227-229. o.

tartani a számtani haladványként növekvő gazdasági termelés. Ez pedig végső soron abba a pesszimista egyensúlyi állapotba kényszerítheti az országot, hogy a dolgozók a minimális létfenntartás szintjén élnek. Az alacsony életszínvonal miatt növekvő halandóság így pedig ellensúlyozni fogja a népességnövekedést.⁷ Eből tehát az következik, hogy a véges Föld csak egy maximálisan meghatározható populációs szintig képes eltartani az emberiséget.⁸ A javak eloszlása szempontjából ez a maximum azonban több mint az optimális, utóbbit meghatározni viszont rendkívül nehéz feladat. A tanulmány angol címe arra utal, hogy az emberi viselkedés és a rendszer, amiben élünk, önkéntelenül is a túlzott szaporodáshoz vezet. Hardin állattartók példáján keresztül vezeti le, hogy ha a közös legelőt (*commons*) felosztják egymás között, előbb utóbb mindenki felmerül a kérdés, hogy milyen haszon származna abból, ha plusz egy állatot tartanának a mezőn. A csorda bővülésének kétféle kimenetele lehetséges. Ha az állatot, húsát vagy tejét sikerül eladni, azaz megtérül a befektetés, az állat pozitív hasznossága közel +1 értéket mutat. Ha azonban nem sikerül pénzzé tenni az állatot, akkor csak feleslegesen táplálják a közös legelőn. A túllegeltetésből származó kárt azonban mindenki közösen viseli, minthogy a legelő is közös, így az állat negatív hasznossága fejenként -1-nek csupán a töredéke. Ennélfogva mindenki abban lesz érdekelt, hogy minél több állatot tartson egy korlátozott területen, hiszen a hátrányokat egyenletesen megosztják egymás között. Ezt a közjó és önérdék párharcából származó konfliktushelyzetet nevezi tanulmánya címében Hardin *tragedy of the commons*-nak. A folyamatot általánosítva azt az eredményt kapjuk, hogy ahol a közjavak szabadon használhatóak, ott a fokozódó túlfogyasztás miatt mindenkire nézve összeomlás vár.⁹

A Carson által feltárt negatív környezeti folyamatok is visszavezethetőek a népesség növekedésére. Az agrárium termékei iránti növekvő igények késztetik a mezőgazdaságot különféle vegyszerek használatára annak érdekében, hogy megfelelő hozamot tudjanak felmutatni, és értelemszerűen belőle profitot termelni. Azonban a szennyezés is olyan, mint a közös legelő, nem ismer kerítéseket, a szennyezést mindenki elszennvedi. Ahhoz, hogy a túlnépesedés elkerülhető legyen, Hardin szükségesnek látta a családtervezést és a születésszabályozást. Nem lenne rá szükség, ha minden család a saját erőforrásaitól függene és a felelőtlen szülők gyermekei éhen halnának, hiszen így az eltartó képességet meghaladó túlszaporodás megbosszulná önmagát és stabilizálná a népesség szintjét. A modern társadalmak és a jóléti államok szociális ellátó rendszerei azonban nem erre rendezkedtek be, sőt, sok esetben támogatják is a valóságban erőn felüli gyermekvállalást, ebben látva az ország jövőbeni gazdagságát.¹⁰ Megjegyzendő azonban és a későbbiekben bővebben is szölok róla, hogy az elmúlt évtizedekben éppen hogy nem a jóléti társadalmakban és a jó módú rétegek körében következett be óriási népességnövekedés, hanem a szegényebb, sok esetben nyomorral sújtott fejlődő országokban. Hardin tehát a szaporodás szabadságában látta az emberiség vesztét, aminek elkerülését nem a technikai eszközök által kínált lehetőségekben látta, hanem egyfajta morális változásban, ami a tudatos és felelősségteljes gyermekvállalást ösztönzi.¹¹ Ugyan világszinten aligha érvényesíthető ez a tudatosság és globális felelősség – és ahogy a történelem egyértelműen bizonyította az elmúlt 50 év során, ez nem is járt sikerrel –, Hardin mégis olyan problémakört vetett fel, ami azóta a fenntartható fejlődés rendszerében központi témaként szerepel, és egyértelművé vált, hogy foglalkozni kell vele.

A hatvanas években Carson és Hardin úttörő szellemiségű munkájának köszönhetően kezdetét vette az a fajta tudományos gondolkodás, ami megalapozta a fenntartható fejlődés koncepciójának megszületését. Az első, nagy vitákat generáló mérföldkő a Római Klub által 1972-ben kiadott, A növekedés határai (*The Limits to Growth*) című jelentés volt. A jelentés komplex módon, globális modellek segítségével tárta fel többek között a népességnövekedés, az élelmiszer-termelés, a források felhasználásának és a szennyező anyagok kibocsátásának akkori tendenciák szerinti hosszú távú hatásait, amiben a szerzők rámutattak arra, hogy a XXI. század közepére ezek a folyamatok globális katasztrófához vezetnek. Ennek oka, hogy a világ véges. Régen elmúltak azok a történelmi korszakok, amikor az ember azt hihette, hogy a Föld és annak kincsei korlátlanul rendelkezésre állnak, és az ember csupán jelentéktelen tényező a természet végtelenségében. Amikor a Föld eléri a tűrőképességének határát, választási ponthoz érünk, ahol az a kérdés, hogy több ember legyen-

⁷ SAMUELSON, PAUL A. – NORDHAUS, WILLIAM D.: *Közgazdaságtan*, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest, 457-458. o.; VIDA GÁBOR: Véges Föld és végtelen vágyak, in KÓRÓDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 72. o.

⁸ HARDIN, GARRETT: *Tragedy of the Commons*, in *Science*, New Series, Vol. 162, No. 3859. (Dec. 13, 1968), 1243. o.

⁹ Uo. 1244. o.

¹⁰ Uo. 1245-1246. o.

¹¹ Uo. 1248. o.

e, vagy pedig több élelem.¹² A technikai fejlődéssel a választás ugyan elodázható egy darabig, de egy bizonyos szint után a Föld képtelen lesz változatlan színvonalon kielégíteni az emberi szükségleteket. Ezért a Római Klub tagjai azt javasolták, hogy a növekedést korlátozni kell, és nem mennyiségi, hanem minőségi változásokra van szükség mind a technológiában, mind a termelésben, mind pedig a fogyasztásban.¹³

Ezt a választási kényszerűséget nevezi László Ervin káoszpontnak. Elméletében egy-egy átalakulási folyamat négy szakaszra bontható; az előkészítő, a felhalmozási és a döntési szakaszra, végezetül pedig a káoszpontra. Az első három fázison át vezető utat mutatta be a Római Klub, hogy hogyan is jut el az ember addig a döntési pontig, amíg még a kezében van a választás lehetősége a súlyos társadalmi és környezeti kataklizmák elkerülése mellett. Ezen túl már csak a káosz marad, amiből kétféle kiút lehetséges. Vagy – jelentős áldozatok árán, de – sikerrel végbemegy az átalakulás, ami biztosíthatja a fennmaradást, vagy pedig a totális összeomlás következik be.¹⁴ A káoszhoz vezető folyamat több tényezőre is visszavezethető, úgy mint a) a gazdaság fenntarthatatlanságára, b) a szociális fenntarthatatlanságra és c) környezeti fenntarthatatlanságra. E területek azonban nem értelmezhetőek csak önmagukban, egymásra kölcsönösen is hatnak és szoros összefüggésben állnak.

a) A káoszpont egyik kiváltó oka a gazdaság fenntarthatatlansága, amit az óriási mértékű túlfogyasztás okoz. A Föld lakossága szédítő ütemben gyarapodik, amivel párhuzamosan fokozódik az energiaigény és a természeti erőforrások felhasználása. Az emberi fogyasztás mérésére egyre elterjedtebb az ökológiai lábnyom elmélete, amelyet ugyan sok oldalról bírálnak, és ha a fenntarthatóság pontos számmal való kifejezésére nem is alkalmas teljes mértékben, a tendenciák jelzésére mindenképpen megfelelő. Az ökológiai lábnyom megmutatja, hogy egy adott technológiai szint mellett az adott közösségnek milyen mennyiségű földre és vízre van szüksége önmaga fenntartásához és a megtermelt hulladék elhelyezéséhez. Öt tényező játszik közre ennek meghatározásakor:

- a szén lábnyom (a fosszilis energiahordozók kitermeléséből és a megtermelt gázok erdők általi feldolgozásából fakad);
- a beépített területek nagysága (az emberi infrastruktúra által felhasznált terület);
- az erdő lábnyom (a rönkfá, papíralapanyag vagy tűzifa kitermeléséhez szükséges terület);
- a szántó és legelő lábnyom (az emberi fogyasztásra alkalmas élelmiszerek és állatok takarmányozásához szükséges növények megtermeléséhez szükséges földterület); valamint
- a halászati lábnyom (a halászathoz szükséges vízterület nagysága).¹⁵

Ezekből a tényezőkből összeáll az emberiség ökológiai lábnyoma, ami kifejezi azt, hogy mekkora területre is lenne szükség az emberiség igényeinek kielégítéséhez. Ezzel áll szemben a Föld biokapacitása, azaz eltartó képessége.

A Global Footprint Network minden évben meghatározza, hogy az adott évben mennyi erőforrás termelődik újra a Földön, hogy az ellensúlyozhassa az ember ökológiai lábnyomát. 1970 óta több forrást használunk fel, mint amennyit a Föld képes reprodukálni. A 2014-es évre vetítve ez azt jelenti, hogy már augusztus 19-én a túlfogyasztás állapotába jutottunk, azaz az egy év alatt újratermelődő erőforrásokat hét és fél hónap alatt feléltük. A „túlfogyasztás napja” minden évben egyre korábbra esik, 2000-ben még csak októberben lépte át az emberiség a kritikus küszöbértéket.¹⁶ Ez a fajta túlfogyasztás a modern kori fogyasztói társadalmak rettentő erőforrásigényének eredménye. A pazarló fogyasztási szokások a magasabb társadalmi és gazdasági státuszban lévő osztályok fenntarthatatlan modelljéhez igazodnak.¹⁷ Az aránytalanságot mutatja, hogy ha a teljes populáció észak-amerikai életszínvonalon élne, a Föld négyszeresére lenne szükség ahhoz, hogy az emberiség ökológiai lábnyoma fedezett legyen. Ugyanez európai mércével mérve a Föld két és félszeresét igényelné. Jelenleg az ázsiai-óceániai és afrikai ökológiai lábnyom mellett nem lépnénk a túlfogyasztásba.

¹² MEADOWS, DONELLA H. (et al.): *A növekedés határai*, 1973, Kossuth Kiadó, 84. o.

¹³ LÁNG ISTVÁN: Félreértett üzenet, in KÖRÖDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 30. o.

¹⁴ LÁSZLÓ ERVIN: *Káoszpont*, 2006, Kossuth Kiadó, Budapest, 30-31. o.

¹⁵ Ld. http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/ (2014.09.20.).

¹⁶ *August 19th is Earth Overshoot Day: The date our Ecological Footprint exceeds our planet's annual budget*, 2014, Global Footprint Network, Oakland, 1. o. Elérhető: http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/EarthOvershootDay_2014_PR_General.pdf (2014.09.20.).

¹⁷ MATTAR, HELIO: A fenntarthatóbb fogyasztás közpolitikái, in VARGA ÉVA (szerk.) *A világ helyzete 2012. A fenntartható jólét*, 2012, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 187-188. o.

gyasztás állapotába, azonban Kína és India rohamos fejlődése miatt valószínűleg már Ázsia sem lesz ebből a szempontból kielégítő mérce.¹⁸ A túlfogyasztást négy faktor határozza meg a legerőteljesebben. Egyrészt az, hogy mennyit fogyasztunk, másrészt a termelési folyamatok hatékonysága, harmadrészt a Föld lakossága, negyedrészt pedig a természet megújuló képessége.¹⁹

b) A sorsfordító változásokat igénylő káoszpont második oka a szociális fenntarthatatlanság. A XX. század második felében és a XXI. század elején a legnagyobb társadalmi változásokat kétségtelenül a rohamosan növekvő népesség okozta, amiből rengeteg megoldandó probléma fakad. Az utolsó jégkorszak végén a Földön mindössze 4 millió ember élt, amely szám a nyugat-római birodalom bukásakor már 350 millió volt.²⁰ A világ népessége 1650 óta exponenciálisan növekedett. Míg az 1800-as évek elején léptük át az egy milliárd lakost, és az 1920-as évek környékén a 2 milliárd lakost, addig 1999-re a 6 milliárdot, 2014-re pedig a 7,2 milliárd főt is meghaladta a teljes populáció. Az ENSZ becslései szerint 2025-re ez a szám eléri majd a 8 milliárdot, 2050-re pedig 10 milliárd fő körül stabilizálódik. Az előrejelzések nagyban függenek a jövőbeni termékenységi rátától, amiben visszaesés várható a túlnépesedett országokban. De ha változatlan termékenységi mutatóval számolunk (ez jelenleg a világ átlagában 2,43 gyermek/nő arányt jelent),²¹ 2100-ra akár 28 milliárd ember is prognosztizálható.²² A népességnövekedés társadalomszervezési hatásai miatt azonban ez a forgatókönyv valószínűtlen. Ennél is extrémebb elképzelés, hogy ha a termékenységi átlag az 1990 és 1995 közötti szintet folyamatosan tartaná, 2150-re 296 milliárd ember élne a Földön, ami már fizikailag és ökológiailag is nyilvánvalóan lehetetlen.²³ A növekedés földrajzi eloszlása rendkívül egyenlőtlen, mivel Afrikára és Ázsiára koncentrálódik, és a jövőbeni népességnövekedés 90%-a is e két kontinensen fog lezajlani.

Az óriási ütemű népességnövekedésnek köszönhetően az emberek egyre nagyobb része él városokban. 2014-ben már a teljes lakosság 54%-a él urbanizált környezetben, 2050-re ez várhatóan 66%-ra fog emelkedni. Ezzel szemben 1950-ben ez a mutató csak 30% volt. Jelenleg 28 úgynevezett megaváros létezik, amelyeknek egyenként több mint 10 millió lakosa van. Ezek közül Tokió a legnagyobb a maga 38 millió lakosával, ezt követi Delhi, Shanghai, Mexikó város, Mumbai és Sao Paulo 20-25 millió városlakó polgárral. E városokban óriási mértékű népességnövekedés várható, és 2030-ra a megavárosok köre is 41-re bővíülhet.²⁴

A fenti demográfiai változások rengeteg veszélyt hordoznak magukban. Azzal, hogy az egyre nagyobb lakosság folyamatosan városokba tömörül, azaz a népsűrűség drasztikusan emelkedik, szembe kell nézni olyan társadalmi együttélést nehezítő tényezőkkel, mint például a fokozódó bűnözéssel, a növekvő agresszióval, az emberi kapcsolatok erodálásával és az érzelmi elsivárosodással.²⁵ Emellett egyre több problémát okoz a nemzetközi migráció és a munkaerő-elszívás által okozott feszültség és annak gazdasági kihatásai, a leszakadó és szegény rétegek bővülése, ezzel együtt pedig a nyomornegyedek²⁶ gyarapodása és koncentrálódása, valamint a fejlett országokra jellemző demográfiai előregedés miatt fenntarthatatlan szociális ellátórendszer.

¹⁸ Ld. http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/video_overshoot_explained/ (2014.09.20.).

¹⁹ *Media Backgrounder: Earth Overshoot Day*, 2014, Global Footprint Network, Oakland, 2. o., elérhető: http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/EarthOvershootDay_2014_Media_Backgrounder.pdf (2014.09.20.).

²⁰ NÁRAY-SZABÓ GÁBOR: *Fenntartható a fejlődés?*, 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest, 90. o.

²¹ Ld. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html> (2014.10.10.).

²² *World Population Prospects. The 2012 Revision*, 2013, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 1. o., elérhető: http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf (2014.09.21.).

²³ NÁRAY-SZABÓ: i. m. 135. o.

²⁴ *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, 2014, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 1. o., elérhető: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf> (2014.09.21.).

²⁵ LORENZ, KONRAD: *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*, 2001, Cartaphilus Kiadó, Budapest, 21-24. o., 34. o.

²⁶ Példaként említhető a Nairobi mellett található Kibera nevű nyomortelep, ahol egyes becslések szerint egymillió ember él. Ez a Föld egyik legsűrűbben lakott területe, a becsült népsűrűség 300.000 fő/km². Hetvenezer ember él a Rio de Janeiróban található Rocinha favelában, a népsűrűség 48.000 fő/km², amivel ez Brazília legnagyobb nyomornegyede. Sok esetben a csillagás és a pénz eltereli a figyelmet a szegénységről, így például Hong Kong, Shanghai vagy Makaó felhőkarcolói és luxuslakásai árnyékában többszázazres nyomortelepek fekszenek. Talán a nyomornegyedek legironikusabb szimbóluma a Caracasban lévő Dávid torony, amely egykoron Venezuela pénzügyi központjának készült, ám a gazdasági összeomlás miatt a felhőkarcoló építése félbeszakadt, és a félkész épületet mintegy háromezer otthontalan ember szállta meg.

c) A harmadik tényező a káoszpont felé vezető úton a környezeti fenntarthatatlanság. Az általános rendszerelmélet szerint egyetlen részrendszer sem írhatja felül a magasabb rendszert.²⁷ Az emberiség azonban mégis ezt teszi, és napjainkban annak lehetünk szemtanúi, ahogyan az emberi nem megváltoztatja a felettes rendszerének szerkezetét, emiatt azonban kénytelen alkalmazkodni a saját maga által létrehozott változásokhoz is.²⁸ Ez az adaptáció az emberiség jelleméből fakadóan továbbra sem biológiai, hanem technikai, ez pedig újabb változásokat eredményez az összetettebb rendszer szerkezetében. Így olyan *circulus vitiosus* áll elő az emberiség, mint alrendszer, és a bioszféra, mint felettes rendszer között, amelyben az ember folyamatosan saját cselekedeteinek rabjává válik.

Ahhoz mérten, hogy az emberi faj a teljes földi bioszférának csak kis töredékét jelenti, meghökkentő az a fenyegetés, amit a földi életre nézve jelent. Egyetlen faj tevékenysége képes több millió másik faj létezését veszélybe sodorni. Mivel az emberiség adaptációja a környezetre gyakorolt hatásban nyilvánul meg, a talaj, a levegő, a víz és az éghajlat mind elszenvedője ennek. Statisztikai adatok végeláthatatlan sora támasztja alá, hogy az elmúlt évtizedekben folyamatosan romlott a talajerózió miatt egyébként is fogyatkozó termőföldek termőképessége, a levegő minősége folyamatosan degradálódik, míg a megavárosokban, különösen Kínában a szmog elképesztő ütemben növekedik, az édesvízfogyasztás meghaladja annak újratermelődését, az üvegházhatású gázok hatása miatt egyre több terület sivatagosodik el és a globális felmelegedés miatt a jégsapkák egyre gyorsuló ütemben olvadnak. Különösen fájó tény, hogy az élővilág rosszabb állapotban van, mint valaha. Az élő bolygó index (*Living Planet Index*, a továbbiakban LPI) több ezer gerinces faj populációját vizsgálja, és sajnálatos módon a legutóbbi adatok szerint 1970 és 2010 között 52%-al csökkent a bolygón élő gerinces állatok száma, azaz a bioszféra már így is súlyos és visszafordíthatatlan károkat szenvedett el.²⁹

A fenntarthatatlanság fenti három dimenziója egyre közelebb hozza a választási pontot, vagy másképpen káoszpontot, amikor is a régi paradigmákat félretéve új utakon kell levezényelni az átalakulást, hogy az összeomlás helyett a további fejlődés mezejére léphessünk. Az átalakulás természetének két szélső értéke az extenzív és intenzív átalakulás. Előbbi a mennyiséget helyezi előtérbe, és leírható a „3GY” együtteseként, azaz győzelem, gyarmatosítás és gyártás. Az emberi történelem jelentős részében az extenzív átalakulás volt a jellemző, jól mutatja ennek dominanciáját a malthausi közgazdaságtan is, az újkor évszázadai pedig a területi hódításoktól, a gyarmatosításoktól és az industrializációtól túlfutott időszakot jelentették. Ezzel szemben az intenzív átalakulás a minőségre épít, a meglévő struktúrák megerősítését vagy átszervezését tűzi ki célul a „3K” jegyében, azaz a kommunikáció, a kapcsolat és a kognitáció szem előtt tartásával.³⁰

A Római Klub fenntarthatatlanság leküzdésére tett javaslatait a hetvenes években nagyon vegyes fogadtatás övezte. A fejlődő országok a növekedés korlátozásában saját szegénységük és elmaradottságuk konzerválását látták, ugyanakkor a fejlett országok érdekeit is sértette, mert a dinamikus fejlődő piacgazdaságuknak szabna gátat a korlátozás. Ezért egy olyan újfajta megközelítésre volt szükség, ami egyaránt képes támogatni a gazdasági növekedést, a fejlődő országok jogos és igazságos igényeit valamint a környezet megővését, és ami a mennyiségi szemlélet helyett a minőséget helyezi előtérbe.³¹

A Római Klub jelentését követő évben, 1973-ban jelent meg Ernst Schumacher A kicsi szép (*Small is beautiful*) című könyve, amelyben a korábbi évek gondolati előzményeire reflektáló problémaérzékenységgel mutatta be az akkori világban fennálló súlyos környezeti, gazdasági és társadalmi kihívásokat. Művét csattanós felütéssel kezdi, miszerint a kor „legvégzetesebb tévedése az a hit, hogy» a termelés problémáját «megoldottuk.”³² Ezt a téves illúziót Schumacher arra a rendszerelméleti ellentmondásra vezette vissza, hogy az

²⁷ A rendszerek sajátossága, hogy valójában alkotóelemeik dinamikus változó kölcsönhatásainak együtteséből jönnek létre. Azaz az egyes elemek közötti egyszerűbb vagy bonyolultabb kapcsolati háló képezi a rendszer sajátos struktúráját, ebből a szerkezeti összetételtől pedig következik egy sajátos belső működés is. Így a rendszerek szerkezete és működése egymástól elválaszthatatlan. A szerkezeti elemek megváltoztatásával a működés is átalakul. A rendszer elemei közötti kölcsönhatás leírható az együttműködés és versengés dichotómiájával, másrészt a környezetükhöz való viszonytal. Ugyanis minden rendszer valamilyen környezetben értelmezhető, ez a környezet pedig a felettes rendszer és annak elemei, amelyben a vizsgált rendszer is létezik. GYULAI IVÁN: Fenntartani a fenntarthatatlant, in KÓRÓDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 136-137. o.

²⁸ GYULAI: i. m. 135. o.

²⁹ *Living Planet Report 2014, Species and Spaces, People and Places*, 2014, WWF International, Gland, 8. o.

³⁰ LÁSZLÓ: i. m. 60-62. o.

³¹ LÁNG: i. m. 30-31. o.

³² SCHUMACHER, ERNST F.: *A kicsi szép*, 1991, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 11. o.

ember viszonya megváltozott az őt körülölelő természethez. A modern ember már nem a természet részének, annak egyik alrendszerének tételezi magát, hanem olyan külső erőként gondol önmagára, amely egyre fokozódó technikai fejlettségénél fogva uralja és meghódítja környezetét, azaz felülírja a felettes rendszerét.³³ Teszi ezt annak a téveszmének a jegyében, hogy a modern civilizáció – szemben a korábbiakkal – már megszabadult a természettől való függéstől, holott a népességnövekedés gyorsulása és az új, meghódítható földek hiánya miatt egyre jobban érezhetjük a környezetünk szorongató korlátait.³⁴

A fenti tudományos előzmények után, folytatva az azok által kitaposott gondolati utat, 1981-ben jelent meg Lester Brown A fenntartható társadalom építése (*Building a Sustainable Society*) című munkája, amivel a fenntarthatóság fogalma elterjedté vált a tudományos és politikai diskurzusokban is egyaránt. Brown több mint száz oldalon keresztül vizsgálta a talajerózió egyre súlyosabbá válását, a Föld bioszféráját érő nyomást, a fosszilis energiaforrások csábító ölelésében élő ipusztársadalmunkat, az élelmezésbiztonság és mezőgazdaság visszaságait valamint a gazdaságot érintő stresszhatásokat. Ezt követően közel háromszáz oldalban vázolta fel javaslatait a fenntarthatóság elérése érdekében. Ezeknek még vázlatos bemutatása is meghaladná a terjedelmi korlátokat, művében rendkívül szerteágazóan, a társadalom, a gazdaság és a környezet fenntarthatóságára vonatkozóan ismertette téziseit. Külön fejezet foglalkozik a természeti kincseink megóvásával, az erdőtelepítéssel, a biológiai sokféleség megőrzésével, és szintén külön fejezet szól a nem megújuló energiaforrásokban rejlő lehetőségekről. Figyelemre méltó a tizenkettedik fejezet, amelyben a vállalatok, vallások, egyetemek, érdekcsoportok és a média szerepét is megvizsgálta a fenntartható társadalom tükrében.³⁵ Brown munkájának érdeme, hogy visszafordíthatatlanul megalapozta a fenntartható fejlődés eszméjét, és Schumacherhez hasonlóan implicite felvázolta annak hárompilléres belső szerkezetét, amelyre a nemzetközi jogalkotás csak több év elteltével reflektált.

3. A BRUNDTLAND BIZOTTSÁG DEFINÍCIÓJA ÉS A HÁROMPILLÉRES MODELL KIALAKULÁSA

A vázolt eredményeket követően 1983 és 1987 közötti időszak kiemelkedő volt a fenntartható fejlődés fogalmi kimunkáltsága szempontjából. 1983-ban az ENSZ Közgyűlése elfogadta a 38/161. számú határozatot, amellyel létrehozták a Gro Harlem Brundtland norvég miniszterelnök által vezetett Környezet és Fejlődés Világbizottságot³⁶ (*World Commission on Environment & Development*, a továbbiakban WCED), melyet gyakran Brundtland bizottságként is emlegetnek. A Bizottság megbízatása elsősorban arra terjedt ki, hogy ajánlást tegyen az ENSZ felé a kétezres évekig, és azon túlnyúlóan is olyan hosszú távú környezetvédelmi stratégiára, amellyel a fenntartható fejlődés elérhető.³⁷ A WCED 1984-ben ülésezett először, majd 900 nap után (amely időszakra esett például a csernobili atomkatasztrófa is), 1987-ben megszületett a Bizottság híres jelentése *Our Common Future* (Közös Jövőnk) címmel.

A jelentés egyik legnagyobb eredménye, hogy először definiálta a fenntartható fejlődés fogalmát, amely aztán később hivatkozási alappá vált. A fenntartható fejlődés nézetük szerint „olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generáció szükségleteit anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generáció esélyeit arra, hogy ők

³³ Uo. 12. o.

³⁴ Uo. 105. o.

³⁵ Lásd BROWN, LESTER R.: *Building a Sustainable Society*, 1981, Worldwatch Institute, Washington.

³⁶ A Bizottság 22 főből állt, amelyet 20 fős titkárság és 1000 fős szakértői apparátus segített. Ld. http://www.nfft.hu/a_brundtland_bizottsag_es_a_fenntarthato_fejlodes/ (2013.06.10.).

A Bizottság létrehozására azért volt szükség, mert globális szinten is óriási változások zajlottak le a világban. Egyre nagyobb méreteket öltött a környezetszennyezés, egyre fokozódott a túlnépesedés és megállás nélkül tágabbra nyílt az olló a gazdag és szegény országok között. E problémák zömmel a fejlődő országok iparosodására vezethetők vissza. Nem volt ez azonban elszigetelhető jelenség, hiszen a globális egymásrautaltság miatt világszintű problémákról volt/van szó, és azokra világszintű megoldásokat kell keresni. Nem lehetett ugyanis azt elvárni, hogy ezen országok hagyjanak fel a fejlődéssel azért, mert az „északi erő” fejlett országai már kellőképpen tönkretették a Földet, így az újabb fejlődő országokat már az nem bírta el. Ld. BRUNDTLAND, GRO HARLEM: Taking Stock of Sustainable Development at 20: What We Have Accomplished and What Comes Next? in *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, Vol. 21. Issue 2. (2008), 155. o.

³⁷ CARROLL, ELLIE: Twenty-five Years in the Making: Why Sustainable Development Has Eluded the U.N., and How Community-driven Development Offers the Solution, in *Houston Journal of International Law*, Vol. 32., Issue 2. (2010), 550. o.

is kielégíthessék szükségleteiket”³⁸ (*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*). A definíció két kulcseleme a szükséglet (a világ szegényeinek szükséglete elsősorban, aminek elismerése politikai gesztus volt a fejlődő országok irányában), amelynek feltétlen elsődlegességet kell biztosítani, valamint a korlátozások eszméje és a globális felelősség, amelyet a technológiai fejlettség és a társadalom szervezete hív életre, hogy a környezet hosszú távon is alkalmas legyen e szükségletek kielégítésére.³⁹ A jelentés további központi eleme a méltányosság, mégpedig nemzedékek között és nemzedéken belül egyaránt. A nemzedékek közötti méltányosság abban ölt testet, hogy a jelenkori nemzedékek mindenkor kötelesek felelősen megőrizni a Föld kincseit az utókornak. A nemzedéken belüli méltányosság pedig e természeti javaknak az emberek közötti (nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt) méltányos elosztását jelenti.⁴⁰

A fenntartható fejlődés fogalma a későbbi nagy világkonferenciák alkalmával lényegében változatlan maradt, per definitionem változás nem érintette. A Közös Jövőnk által lefektetett axiómákból kiindulva adottnak vették a fenntartható fejlődés fogalmát, s csupán újabb kapcsolódási pontok bevezetésével tágitották ki jelentéstartalmát. Klasszikusan – és némileg egyszerűsítve – a fenntartható fejlődést a hárompilléres modellel szokás sematizálni, amely már a Közös Jövőnkben is kiolvasható volt, de jellemzően a továbbiakban bemutatott nagy nemzetközi konferenciákhoz, mint fontos állomásokhoz kötik azt. E három pillér a környezetvédelem, a gazdaság, valamint a társadalom. E területeket együttesen kellene előmozdítani ahhoz, hogy az emberiség fejlődése fenntartható legyen. Ez a törekvés azonban komoly szerkezeti ellentmondásokat generál a fenntartható fejlődés koncepcióján belül.

A fentiek közül a környezetvédelem gyökerei nyúlnak vissza időben a legtávolabbra, egészen az ókori társadalmakig. Azonban az első, modernkori és nemzetközileg is releváns állomásként az 1972. június 5-16. között megrendezésre kerülő Stockholmi Konferencia említendő, amely az ENSZ égisze alatt első ízben foglalkozott környezetvédelmi kérdésekkel. A Konferencia két nagy érdeme, hogy elfogadásra került az Emberi Környezetről szóló Nyilatkozat (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*), valamint megszületett az ENSZ környezetvédelmi programja (*United Nations Environment Programme*, a továbbiakban UNEP), amely immáron több mint negyven esztendeje működik. Ekkor még a környezetvédelem kapcsán nem beszéltek fenntartható fejlődésről, de a Brundtland bizottság jóvoltából a ’90-es évekre beépült a fenntartható fejlődés koncepciójába, és talán annak legfontosabb elemévé vált.⁴¹

Az 1992. június 3-13. között Rio de Janeiróban tartott ENSZ Környezet és Fejlődés Konferencián (*United Nations Conference on Environment and Development*, a továbbiakban UNCED vagy Earth Summit) a nemzetközi környezetvédelmi jogalkotás újabb nagy mérföldkőhöz érkezett, hiszen olyan fontos kérdések kerültek napirendre, mint az éghajlatváltozás elleni küzdelem és a biodiverzitás megőrzése. A fenntartható fejlődés fogalmi kimunkáltsága szempontjából a Riói Nyilatkozat (*Rio Declaration on Environment and Development*) és a Feladatok a 21. századra (*Agenda 21*) című dokumentumok jelentősek. Míg a Riói Nyilatkozat alapelveket fogalmaz meg a gazdaság és a környezetvédelem kapcsolódási pontjairól, addig az Agenda 21 részletesen kifejtett ajánlásokat fogalmaz meg a gazdaságpolitika és a környezetvédelem integrálásáról. A Nyilatkozat 8. elvében megjelenik a termelés és fogyasztás korlátozásának eszméje és fenntartható mederbe terelése. A 12. elv együttműködési kötelezettséget fogalmaz meg a részes államok számára a tekintetben, hogy egy támogató és nyitott nemzetközi gazdasági rendszert hozzanak létre, amely valamennyi országban gazdasági növekedéshez és a környezetromlás megakadályozásához vezethet. Az Agenda 21 figyelembe veszi, hogy az elfogadott dokumentumokban megfogalmazott környezetvédelmi elvek érvényre juttatása jelentős anyagi forrásokat kíván, ezért új anyagi forrásokat kell biztosítani – elsősorban a fejlődő orszá-

³⁸ Ld. http://www.nfft.hu/a_brundtland_bizottsag_es_a_fenntarthato_fejlodes/ (2013.06.10.).

³⁹ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, 41. o., elérhető: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (2014.09.14.); GELLÉRTHEGYI ISTVÁN: A környezetvédelem nemzetközi szabályozásának fejlődése, in *Pro Publico Bono Online*, 2011, 6. o.

⁴⁰ BOER, BEN: Institutionalising Ecologically Sustainable Development: The Roles of National, State, and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action, in *Williamette Law Review*, Vol. 31. Issue 2. (Spring 1995), 319-320. o.

⁴¹ Ugyanakkor kifejezetten sajnálatos tény, hogy míg nemzetközi és európai uniós szinten is a környezetvédelmi jogalkotás rendkívül nagy volumenű, az eredményekben ez nem testesül meg. Ahogy az újabb és újabb ENSZ jelentésekből is látszik, a környezet állapota folyamatosan, gyorsuló ütemben romlik. Talán az egyetlen terület, ahol mérsékelt sikereket tudhat magáénak a nemzetközi közösség, az ózonréteg védelme, mivel a káros gázkibocsátások betiltásával sikerült lassítani az ózonréteg pusztulását.

gok számára – az intézkedések megtételére, valamint az ehhez szükséges intézményrendszer fenntartására.⁴² Kiindulópontnak tekinti, hogy önmagukban a környezetvédelmi normák nem képesek orvosolni a környezetvédelem problémáit, mert ahhoz szükség van megfelelő gazdaságpolitikára, amely kiegészítő jelleggel képes formálni a környezettel szemben tanúsított emberi magatartást.⁴³ A Stockholmi Konferencia környezetvédelmi eredményeit tehát az UNCED helyezte gazdasági-pénzügyi kontextusba, megteremtve ezzel a fenntartható fejlődés második pillérét.

A 2002. szeptember 2-4. között Johannesburgban megrendezett Fenntartható Fejlődés Világtalálkozót (*World Summit on Sustainable Development*, a továbbiakban WSSD) szokták hagyományosan a társadalmi, szociális pillér megteremtőjeként aposztrofálni, és bár kétségtelen, hogy a konferencia középpontjában ezek a kérdések álltak, a tudományos világ már évtizedekkel korábban foglalkozott a fenntarthatóság és a társadalom kapcsolatával, ahogy arról a fentiekben már volt szó, többek között Hardin és Brown munkásságát illetően. Emellett pedig már 1987-ben a Közös Jövők is számos ponton foglalkozott a szegénységgel és népesedési problémákkal, valamint a szociális fenntarthatatlansággal. 2002-ben elfogadásra került a Fenntartható Fejlődésről szóló Johannesburgi Nyilatkozat, valamint az ahhoz kapcsolódó Végrehajtási Terv. Az ünnepélyes hangvételű Nyilatkozat bevezetőjében kiemelt hangsúlyt kapnak a gyermekek, mint a jövő képviselői, és elsősorban az ő számukra kívántak a résztvevő országok egy szebb és jobb jövőt elérhetővé tenni. A leküzdendő kihívások között jelen vannak a gazdasági és környezeti problémák is, ugyanakkor a Nyilatkozat első helyen a szegénység felszámolásának szükségességét említi. Kiemeli a globális partnerség és együttműködés iránti igényt, hogy megszüntethetők legyenek olyan társadalmi krízisek, mint a hajléktalanság, a megfelelő egészségügyi ellátás hiánya, a HIV/AIDS terjedése, az éhezés, a tiltott drogok terjedése, a szervezett bűnözés, a korrupció, a fegyverkereskedelem vagy az intolerancia különböző formái.⁴⁴ A Végrehajtási Tervben is első helyen szerepel a szegénység felszámolása, különböző részterületekre lebontva. A dokumentum a záró fejezetében hosszasan foglalkozik a fenntartható fejlődés intézményi keretrendszerével, és az alapvető célok meghatározása után rögzíti az ENSZ szerveinek szerepét, és a nemzetközi, regionális valamint nemzeti szinteken történő intézményi fejlesztésre tesz javaslatokat, iránymutatásokat.

2012. június 20-22. között, szintén Rio de Janeiróban került megrendezésre a Rio+20 ENSZ Konferencia a Fenntartható Fejlődésről (*United Nations Conference on Sustainable Development*, a továbbiakban UNCSD). A Rio+20 célja elsősorban az azt megelőző húsz évben tett kötelezettségvállalások megerősítését tűzte ki célul, és felülvizsgálta a környezeti, gazdasági és szociális kihívásokat, valamint az addig elért eredményeket, illetve azok hiányát. A konferencia két fő témája az intézményi rendszer további erősítése valamint a zöld gazdaság kiépítése volt. Ezzel egyrészt reflektált a WSSD intézményfejlesztő kezdeményezéseire, másrészt a Stockholmban és Rióban felvázolt környezetvédelmi és gazdasági mechanizmusokat próbálja meg a zöld gazdaság fogalomrendszerébe integrálni. A konferencián a jelentős politikai ellentétek miatt áttörést nem sikerült elérni, csupán önkéntes vállalásokat tettek bizonyos érdekcsoportok, ezek száma viszont jelentős, meghaladja a hétszázat. Végrehajtási terv nem született, mindössze egy politikai deklarációt fogadtak el a résztvevők, amely a Jövő, amit szeretnénk (*The future we want*) címet viseli.⁴⁵ E nyilatkozat a már eddig ismert pillérek közötti még szorosabb összekapcsolódásra helyezte a hangsúlyt.

Végül általános jelleggel e helyen célszerű megemlíteni a 2000. szeptember 6-8. között New Yorkban tartott Millenniumi Csúcstalálkozón elfogadott, az új évszázadra iránymutatásnak szánt ENSZ Millenniumi Nyilatkozatot.⁴⁶ A fenntartható fejlődés fogalmi kimunkáltsága szempontjából e dokumentum sem volt újító jellegű, viszont központi eleme és fő témája a fenntartható fejlődés előmozdítása és az egyes elemei iránti

⁴² *Agenda 21*, 1992, Rio de Janeiro, United Nations, elérhető: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (2015.01.11.) 1.4. bekezdés.

⁴³ Uo. 8.27. bekezdés.

⁴⁴ A/CONF.199/20., *Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002*, 2002, United Nations, New York, 1-5. o. Elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GE N/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf?OpenElement> (2015.01.12.).

⁴⁵ A/RES/66/288. *The future we want*, ENSZ Közgyűlési határozat, 2012. július 27. Elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement> (2015.01.12.).

⁴⁶ A/RES/55/2. *United Nations Millennium Declaration*, ENSZ Közgyűlési határozat, 2000. szeptember 18. Elérhető: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2 (2015.01.24.).

elköteleződés. A dokumentumban számos vállalatot tettek a világ vezetői, amely célkitűzéseket 2015-re kívántak elérni. E 8 pontban összefoglalt vállalatok Millenniumi Fejlesztési Célokként (*Millennium Development Goals*, a továbbiakban MDG) váltak ismertté.

4. MELYEK A FEJLŐDŐ ÉS FEJLETT ORSZÁGOK?

A fenntartható fejlődés koncepciójában kulcskérdés a fejlődő és fejlett országok közötti kapcsolat, ennek megértéséhez azonban szükséges ezen államokat egymástól elhatárolni.

Angol szóhasználatul „*least developed countries*” (a továbbiakban LDC), azaz legkevésbé fejlett országok jelzővel jelenleg 48 államot jelöl az ENSZ.⁴⁷ E kategória létrehozása 1964-ig nyúlik vissza, amikor elkezdett kibontakozni az a törekvés, hogy szükséges lenne a nemzetközi közösség legsebezhetőbb és legszegényebb tagjait speciális elbánásban részesíteni, különösképpen azért, hogy az ENSZ második fejlesztési évtizedében minden ország képes legyen a lehető legnagyobb előrelépést megtenni. Az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (*UN Conference on Trade and Development*, a továbbiakban UNCTAD) első ülésén elhangzott felvetések hamar elérték céljukat, és különböző felméréseket végeztek a legkevésbé fejlett országok beazonosítására.⁴⁸ Ennek eredményeként első alkalommal 25 ország került az LDC listára, amit 1971. november 18-án az ENSZ Közgyűlése el is fogadott.⁴⁹

A listát háromévente vizsgálja felül az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa (*Economic and Social Council*, a továbbiakban ECOSOC) a Fejldéspolitikai Bizottság (*Committee for Development Policy*, a továbbiakban CDP) javaslatai alapján. A vizsgálat során a CDP három mutatót vesz figyelembe. Az első az egy főre jutó éves jövedelem, amit a GNI hároméves átlagából számolnak ki. Ez a 992 USA dollárt nem haladhatja meg, ahhoz viszont, hogy a listáról egy ország lekerülhessen, az egy főre jutó éves jövedelemnek legalább 1190 dollárnak kell lennie. A második tényező az emberi erőforrás fejlettségi szintje, amit egy olyan összetett indexszel (*Human Assets Index*, a továbbiakban HAI) mérnek, amely figyelembe veszi az alultápláltságot, a gyermekhalandóságot, az iskolázottsági arányt és a műveltséget. A harmadik kritérium a gazdaság sebezhetősége, amit szintén egy összetett indexszel (*Economic Vulnerability Index*, a továbbiakban EVI) fejeznek ki. Az EVI magában foglal olyan körülményeket, mint a természeti katasztrófák hatása a mezőgazdaságra és a lakosságra, az export instabilitását, az alacsonyan fekvő területen élő emberek fokozottabb veszélyeztetettségét, a GDP mögöttes gazdasági szerkezetét, a népesség összetételét és a világkereskedelemben való bekapcsolódáshoz szükséges földrajzi távolságokat, ami különösen a tengerparttal nem rendelkező országokban okoz jelentős többletköltségeket a gazdaságban. Amennyiben egy állam e fenti három mutató szerint beleesik a meghatározott mérési tartományokba, a lakossága kevesebb, mint 75 millió fő (1991-ben bevezetett korlátozás) és az érintett ország kormánya ehhez hozzájárul, úgy megszerzi a legkevésbé fejlett országok státuszát. Az utolsó felülvizsgálat 2012-ben történt, s eddig csupán négy országnak sikerült lekerülnie az LDC listáról: Botswanaé 1994-ben, a Zöld-foki Köztársaságnak 2007-ben, a Maldív-szigeteknek 2011-ben és Szamoának 2014-ben. A státusz megszüntetéséhez az ENSZ Közgyűlésének jóváhagyása szükséges, amit egy hároméves türelmi időszak követ annak érdekében, hogy a jogállás megszűnéséből eredő

⁴⁷ Ezek Afganisztán, Angola, Banglades, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Kambodzsa, Közép-Afrikai Köztársaság, Csád, Comore-szigetek, Kongói Demokratikus Köztársaság, Dzsibuti, Egyenlítői Guinea, Eritrea, Etiópia, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Haiti, Kiribati, Laosz, Lesotho, Libéria, Madagaszkár, Malawi, Mali, Mauritánia, Mozambik, Mianmar, Nepál, Nigéria, Ruanda, Sao Tomé és Príncipe, Szenegál, Sierra Leone, Salamon-szigetek, Szomália, Dél-Szudán, Szudán, Kelet-Timor, Togo, Tuvalu, Uganda, Tanzánia, Vanuatu, Jemen és Zambia. Le. http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (2014.09.28.).

⁴⁸ *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, 2008, United Nations Committee for Development Policy and United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, 1-3. o., elérhető: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2008cdphandbook.pdf (2014.09.28.).

⁴⁹ A/RES/2768 (XXVI) *Identification of the least developed among the developing countries*, ENSZ Közgyűlési határozat, 1971. november 18., 4. pont., elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/84/IMG/NR032784.pdf?OpenElement> (2014.09.28.).

gazdasági és szociális hátrányok elkerülése végett megfelelő stratégiát dolgozhassanak ki az átmenet idejére, és valójában csak ezt követően lép hatályba a Közgyűlés döntése.⁵⁰ 2013. december 4-e óta Egyenlítői Guinea és Vanuatu áll három és fél illetve négyéves türelmi időszak alatt.

Az LDC mellett, az ENSZ keretein kívül használatosak más kifejezések is, ilyenek a „less-developed countries”, azaz kevésbé fejlett országok, vagy a „less economically developed countries”, azaz a gazdaságilag kevésbé fejlett országok. Az általános szóhasználatban valamennyi kategóriát a fejlődő országok körébe soroljuk, azonban az ENSZ általi LDC státusz jelent különleges jogállást. Ugyanakkor a Nemzetközi Valutaalap (*International Monetary Fund*, a továbbiakban IMF) és a Világbank is rendelkezik saját osztályozási rendszerrel. Ez merőben más képet mutat, mint az ENSZ klasszifikáció, itt ugyanis a világ országainak többsége a fejlődő országok közé tartozik, beleértve olyan európai uniós tagállamokat is, mint Magyarország, Lengyelország vagy Románia.⁵¹

A fejlett országok meghatározására az ENSZ nem alkalmaz kifejezett skálát, leginkább szokásjogi alapon sorolnak egy-egy országot a fejlettek közé, a köztes tartományba eső államokat – például a kelet európai országokat vagy a FÁK tagállamokat – pedig nem sorolják be egyik kategóriába sem. Az IMF jelenleg 36 országot jelöl az úgynevezett „advanced economies” azaz fejlett gazdaságú ország kifejezéssel, többek között az USA-t és az euro zóna tagjait.⁵²

5. BEFEJEZÉS

Látható, hogy a fenntartható fejlődés ma ismert rendszere nem egyik napról a másikra alakult ki, hanem az több évtizedes szerves fejlődés eredménye. Előbb a tudomány képviselői ismerték fel a környezetet, gazdaságot és társadalmat érintő negatív hatások hosszú távú veszélyeit és a változtatás szükségességét, majd ezekből táplálkozva a jogalkotás is reflektált a globális problémákra. A fenntartható fejlődés koncepciója nem tökéletes. Sok ponton kritizálható, és magam is úgy vélem, hogy jelenlegi formájában összeegyeztethetetlen érdekeket próbál meg összehangolni. Az egyes pillérek, de különösen a gazdaság és a környezetvédelem konfliktusban állnak egymással akkor, amikor növekedés centrikus fenntartható fejlődést akarunk megvalósítani. Külön tanulmány tárgya lesz a fenntartható fejlődés szerkezeti elemeinek fenntarthatatlan módon való egyesítésének kérdése, itt csupán azt kívánom ezzel kiemelni, hogy a munkának még koránt sincs vége. A fenntartható fejlődésre szükség van ahhoz, hogy az emberiség egy felfelé ívelő pályán maradhasson, és elkerülje a káoszpont utáni összeomlást. Ugyanakkor a célok, eszközök és prioritások tekintetében további finomhangolásokat kell végrehajtani, hogy megvalósítható jövőképet teremtsünk. E feladat elsősorban a tudomány művelőire hárul. Fel kell tárni azokat az összefüggéseket és kölcsönhatásokat, amelyek előmozdíthatják a fenntartható fejlődés megvalósulását. De a neheze csak azt követően jön: meg is kell azt valósítani!

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] *August 19th is Earth Overshoot Day: The date our Ecological Footprint exceeds our planet's annual budget*, 2014, Global Footprint Network, Oakland. Elérhető: http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/EarthOvershootDay_2014_PR_General.pdf (2014.09.20.).
- [2] BOER, BEN: Institutionalising Ecologically Sustainable Development: The Roles of National, State, and Local Governments in Translating Grand Strategy into Action, in *Williamette Law Review*, Vol. 31. Issue 2. (Spring 1995), 307-358. o.
- [3] BROWN, LESTER R.: *Building a Sustainable Society*, 1981, Worldwatch Institute, Washington.
- [4] BRUNDTLAND, GRO HARLEM: Taking Stock of Sustainable Development at 20: What We Have Accomplished and What Comes Next? in *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, Vol. 21. Issue 2. (2008), 155-157. o.

⁵⁰ *The Least Developed Countries Report 2013. Growth with employment for inclusive and sustainable development*, 2013, United Nations Conference on Trade and Development, New York, v. o., elérhető: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2013_en.pdf (2014.09.28.).

⁵¹ *World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven*, 2014, International Monetary Fund, Washington, 161-162. o. Elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text.pdf> (2014.09.28.).

⁵² Uo. 160. o.

- [5] CARROLL, ELLIE: Twenty-five Years in the Making: Why Sustainable Development Has Eluded the U.N., and How Community-driven Development Offers the Solution, in *Houston Journal of International Law*, Vol. 32. Issue 2. (2010), 545-585. o.
- [6] CARSON, RACHEL: *Silent Spring*, 1962, Fawcett Publications, Greenwich, elérhető: https://ia600704.us.archive.org/10/items/fp_Silent_Spring-Rachel_Carson-1962/Silent_Spring-Rachel_Carson-1962.pdf (2014.09.22.).
- [7] GELLÉRTHÉGYI ISTVÁN: A környezetvédelem nemzetközi szabályozásának fejlődése, in *Pro Publico Bono Online*, 2011, 1-24. o.
- [8] GYULAI IVÁN: Fenntartani a fenntarthatatlant, in KÓRÓDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 135-159. o.
- [9] *Handbook on the Least Developed Country Category: Inclusion, Graduation and Special Support Measures*, 2008, United Nations Committee for Development Policy and United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, elérhető: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2008cdphandbook.pdf (2014.09.28.).
- [10] HARDIN, GARRETT: Tragedy of the Commons, in *Science*, New Series, Vol. 162. No. 3859. (Dec. 13, 1968), 1243-1248. o.
- [11] LÁNG ISTVÁN: Félreértett üzenet, in KÓRÓDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 30-58. o.
- [12] *Living Planet Report 2014, Species and Spaces, People and Places*, 2014, WWF International, Gland.
- [13] LORENZ, KONRAD: *A civilizált emberiség nyolc halálos bűne*, 2001, Cartaphilus Kiadó, Budapest.
- [14] MATTAR, HELIO: A fenntarthatóbb fogyasztás közpolitikái, in VARGA ÉVA (szerk.) *A világ helyzete 2012. A fenntartható jólét*, 2012, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 187-196. o.
- [15] MEADOWS, DONELLA H. (et al.): *A növekedés határai*, 1973, Kossuth Kiadó.
- [16] *Media Backgrounder: Earth Overshoot Day*, 2014, Global Footprint Network, Oakland, elérhető: http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/EarthOvershootDay_2014_Media_Backgrounder.pdf (2014.09.20.).
- [17] NÁRAY-SZABÓ GÁBOR: *Fenntartható a fejlődés?*, 2006, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [18] NORMANDER, BO: Küzdelem a hatodik tömeges kihalás ellen, in VARGA ÉVA (szerk.) *A világ helyzete 2012. A fenntartható jólét*, 2012, Föld Napja Alapítvány, Budapest, 226-234. o.
- [19] SAMUELSON, PAUL A. – NORDHAUS, WILLIAM D.: *Közgazdaságtan*, 2012, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [20] SCHUMACHER, ERNST F.: *A kicsi szép*, 1991, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- [21] *The Least Developed Countries Report 2013. Growth with employment for inclusive and sustainable development*, 2013, United Nations Conference on Trade and Development, New York, elérhető: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ldc2013_en.pdf (2014.09.28.).
- [22] VIDA GÁBOR: Véges Föld és végtelen vágyak, in KÓRÓDI MÁRIA (szerk.): *Az erőszak kultúrája. Fenntartható-e a fejlődés?*, 2009, Pallas, Budapest, 59-85. o.
- [23] *World Economic Outlook. Recovery Strengthens, Remains Uneven*, 2014, International Monetary Fund, Washington, elérhető: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text.pdf> (2014.09.28.).
- [24] *World Population Prospects. The 2012 Revision*, 2013, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, elérhető: http://esa.un.org/unpd/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_HIGHLIGHTS.pdf (2014.09.21.).
- [25] *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*, 2014, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, elérhető: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf> (2014.09.21.).

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1] A/RES/66/288. *The future we want*, ENSZ Közgyűlési határozat, 2012. július 27. Elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/10/PDF/N1147610.pdf?OpenElement> (2015.01.12.).
- [2] A/CONF.199/20., *Report of the World Summit on Sustainable Development. Johannesburg, South Africa, 26 August – 4 September 2002*, 2002, United Nations, New York, elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf?OpenElement> (2015.01.12.).
- [3] A/RES/55/2. *United Nations Millennium Declaration*, ENSZ Közgyűlési határozat, 2000. szeptember 18., elérhető: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/55/2 (2015.01.24.).
- [4] A/RES/2768 (XXVI) *Identification of the least developed among the developing countries*, ENSZ Közgyűlési határozat, 1971. november 18., elérhető: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/327/84/IMG/NR032784.pdf?OpenElement> (2014.09.28.).
- [5] *Agenda 21*, 1992, Rio de Janeiro, United Nations, elérhető: <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (2015.01.11.).
- [6] *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, elérhető: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (2014.09.14.).

FELHASZNÁLT INTERNETES FORRÁSOK

- [1] http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/footprint_basics_overview/ (2014.09.20.).
- [2] http://www.footprintnetwork.org/en/index.php/GFN/page/video_overshoot_explained/ (2014.09.20.).
- [3] http://www.nfft.hu/a_brundtland_bizottsag_es_a_fenntarthato_fejlodes/ (2013.06.10.).
- [4] http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (2014.09.28.).
- [5] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/xx.html> (2014.10.10.).

VISSZA A JÖVŐBE, AVAGY VARIÁCIÓS LEHETŐSÉGEK A XXI. SZÁZADI ÁLLAM-ÉS TÁRSADALOMÉPÍTÉSRE

Absztrakt

A tudományos irodalomban az elmúlt években megjelentek a neoliberalizmust elutasító felfogások is. A Szerző komoly bizonyítékait látja annak, hogy az évtizedeken át axiómaként kezelt neoliberális dogmákkal szemben egyre nagyobb relevanciára tesznek szert az állam új típusú szerepvállalását előre vetítő elméletek. Ennek nyomán a jövőben talán létrehozható egy olyan konstrukció, amely a demokratikus pluralizmus égisze alatt és a szabályozott piac keretein belül egyesíti a piac, a civil társadalom és az állam erőit, méghozzá akként, hogy az első szektorban a társadalmat, a másodikban az államot és a harmadikban a piaci intézményeket helyezi el.

Kulcsszavak: neoliberalizmus, gazdasági válság, jóléti állam, szociális Európa, államépítés, társadalom, piac, állam, szervezett kapitalizmus

1. A NEOLIBERÁLIS GAZDASÁG-ÉS TÁRSADALOMFELFOGÁS DISZKREDITÁLÓDÁSA

A 2007 őszén kitört, az USA-ból kiinduló és globálissá váló gazdasági és pénzügyi válság hatására az állam szerepét illetően revideálódottak a korábban domináns pozícióban lévő neoliberális – az állam szerepét relativizáló, illetve a piac primátusát hirdető – tanok. A válság folytán dominóként dőlt össze az évtizedeken keresztül „szentségként” kezelt neoliberalizmus főiránya, és a neokonzervatív eszmerendszer legitimitása is megkérdőjeleződött. „A liberalizáció, dereguláció, privatizáció szentháromsága nem tartható fenn tovább akkor, amikor az önszabályozó piacok hatékonyságán és a felelősségteljes piaci magatartáson alapuló amerikai pénzügypolitika a legnagyobb pénzügyi intézmények részvényeinek elértékeltelenedéséhez, a bankrendszer működőképességének felborulásához, és végső soron az 1934 óta példátlan állami mentőakciókhoz és közvetlen tulajdonosi szerepvállaláshoz vezetett.”² A bankok állami forrás útján történő megmentése és konszolidációja a chicagói iskola tanainak³ teljes összeomlását jelentették, emellett pedig az (állami) szabályozó intézmények jogi és szervezeti potenciál-erősítésének szükségessége is elemi igényként merült fel.

A kortárs államelméleti és politikai gazdaságtannal foglalkozó munkákban ez a fordulat akként „csapódik le”, hogy számos megoldási javaslat az állam új típusú szerepvállalását vetíti előre. Gellén Márton szerint különösen azért fogalmazódott meg olyan élesen az állam szerepének újraértékelése, mert a gazdasági válság lényegesen kisebb károkat okozott azokban az országokban, ahol a gazdaság feletti állami irányítás (ösztönzés és kontroll) lényegesen nagyobb volt, mint az euroatlanti modellben.⁴ Ez alátámasztja azt az állí-

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Jogelméleti Tanszék, doktorandusz. Elérhetőség: pongracz@sze.hu.

² GÁL ZOLTÁN: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest, 661-662. o.

³ Az ún. chicagói iskola „alapító atyjának” Milton Friedmant tekinthetjük. Friedman egyértelműen amellel érvelt, hogy a kormány hatáskörét korlátozni kell, és csak bizonyos területeken (a törvényesség és a rend biztosítása, a szabadság védelme, a magánszerződések teljesítésének kikényszerítése, illetve a versenypiacok erősítése) szabad teret engedni a végrehajtó hatalom számára. Friedman eszménye a lehető legteljesebb mértékben érvényesülő egyéni szabadság volt, amelynek középpontjába a szociális kötöttségekkel nem járó magántulajdon „szentségét” emelte. Gazdaságfilozófiájának fundamentumai az önszabályozó piac, a magántulajdonra építő szabad vállalkozás, illetve a szabad kereskedelem erejébe vetett hit voltak. Egy szabad disputára és az állampolgárok önkéntes kooperációjára épülő társadalomban szerinte csak a piac biztosíthatja a konformitás nélküli társadalmi konszenzust. Friedman tanainak állam-és társadalomelméleti relevanciáira nézve ld. FRIEDMAN, MILTON: *Capitalism and Freedom*. 1962, University of Chicago Press, Chicago.

⁴ GELLÉN MÁRTON: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*, Doktori értekezés, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr, 9. o. Gellén szavainak alátámasztására álljanak itt azok a tények, amelyek a Kínai Népköztársaság és az Oroszországi Föderáció gazdasági mutatóira vonatkoznak.

Bár Kína az autoriter politikai rendszer megőrzése mellett az 1979-ben kezdődő reformok révén sikerrel adaptálta a szabadpiaci rendszer főbb szervezési elveit és attribútumait, mégis kiemelendő, hogy a 2008-as válság menedzselését alapvetően állami beavatkozás révén kísérelte meg, a gazdasági indexeket tekintve nem lebecsülhető eredményekkel. A

tást, miszerint válság idején egyedül az állam képes arra, hogy a stabilitás hordozója maradjon a piacok instabil metódusaival szemben. Az állam számára ezért fenn kell tartani azt a képességet, hogy a piac számára korlátokat állítson fel, éppen a társadalom védelme érdekében.⁵

A XX. század derekától napjainkig több olyan – esetenként modellértékű – elméleti és gyakorlati megoldás látott napvilágot, amelyek alapján egy hatékony, a közjó érdekében történő kormányzás igényével adekvát, ugyanakkor kellő demokratikus garanciákkal körbepátyázott, és a globális trendekhez is igazodni képes állam kreálható a XXI. században. A jelzett változás irányát jól mutatja, hogy az államszocialista kísérletek bukását követően még a „történelem végét” vizionáló *Francis Fukuyama* az ezredfordulót követően már *Államépítés* címmel jelentette meg könyvét. A válság „kifutását” követően, 2011-ben pedig már egyértelműen az erős állam és közigazgatás mellett foglalt állást azzal, hogy kijelentette: a közigazgatási szektor reformjára és fejlesztésére van szükség, valamint arra, hogy a végrehajtó hatalom sok évre előre képes legyen kalkulálni, és a terveit realizálni is tudja. Ennek révén az állam válság-prevenációs és „kríziskezelői” karaktere megerősíthető és hatékonyabbá tehető, a szociális védőháló pedig fokozottabb mértékben biztosítható. A válság ugyanis bebizonyította, hogy a szabályozatlan – vagy rosszul szabályozott – piacok rendkívüli költségeket és társadalmi szinten mérhető veszteségeket okoznak.⁶ A minimális, a gazdaság terebélyesítésébe nem avatkozó és kiterjedt redistribúciós tevékenységet nem folytató állam ideáljának fenntartása ezért csak az egyenlőtlenség további növekedéséhez vezet, ami egyúttal fokozza a politikai polarizációt és gyengíti a demokratikus intézményekbe vetett állampolgári bizalmat is.⁷

A piaci fundamentalizmus és a „globális szabad verseny” doktrínája a gazdasági és pénzügyi válság, a globalizáció-kritikus mozgalmak aktivitása, a Dél országai között erősödő kooperáció, illetve a neoliberális karakterű fejlesztéspolitikák csődje folytán megváltozott, a neoliberalizmus közpolitikai programja és a wa-

kormányzat által 2008 őszén bejelentett, 4000 milliárd jüanos (mintegy 584,8 milliárd dollárra rúgó) válságkezelési program az infrastruktúra és a szociális háló fejlesztését volt hivatott finanszírozni; ezzel párhuzamosan csökkentették az irányadó kamatlábat, hogy ezáltal is tovább élénkülhessen a gazdaság. A 2009-ben bejelentett további válságkezelő intézkedések révén a fenntartható fejlődés irányába történő elmozdulás jegyében a megújuló energiaforrások felhasználását is igyekeztek „lendületbe hozni”. A válságmenedzselés következményeit tekintve megállapítható, hogy míg a krízis hatására a legtöbb érintett állam gazdasága negatív trendeket követett, addig Kína gazdasági növekedése 2008-ban 9,6%-os, 2009-ben 9,2 %-os, 2010-ben pedig 10,4%-os szintet mutatott, és még 2013-ban is 7,7%-os növekedést ért el. Az adatok forrása: KORNAI JÁNOS: Példaképünk: Kína? in KOLOSI TAMÁS – TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*, 2014, TÁRKI, Budapest, 603-616. o., illetve TÁLAS BARNA: Válságkezelés kínai módra, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/5. szám, 65-79. o.

Oroszország szintén aktív állami válságkezelés révén igyekezett enyhíteni a krízis okozta negatív fejleményeken, ugyanakkor ki kell emelni, hogy az EU tagállamaival összevetve az orosz krízismentesítésben rendkívül hangsúlyos volt a szociális érzékenység. A kormányzat által 2008 novemberében elfogadott akcióterv intézkedései között a pénzügyi- és bankszektor fejlesztésén túl fontos komponensként szerepeltek a belső kereslet támogatása, a munkaerőpiac és az állampolgárok szociális támogatása, a lakásépítés, a kisvállalkozások támogatása és így tovább. A 2009 márciusában bemutatott csomagtervezet 601,5 millió rubel értékben kalkulált a lakosság szociális támogatásával, miközben az EU tagállamainak költségvetési intézkedéseire jellemzően a „veszteség társadalmiasítása” volt jellemző. A föderáció gazdasági mutatói a válság begyűrűzését követően hosszú ideig valóságos mélypontot értek el, azonban az elmúlt években Oroszország már újra kedvező makrogazdasági mutatókkal rendelkezik, különösen az európai adatokkal összehasonlítva. A 2010-es és 2011-es év adatait szemlélve megállapítható, hogy az orosz gazdaság növekedési üteme 4,3%-os szintet mutatott. Az adatokra nézve ld. WEINER CSABA (szerk.): *Válság Oroszországban és Ukrajnában: Eltérő válságkezelési lehetőségek*, 2009, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 32-67. o., illetve LUDVIG ZSUZSA: Oroszország új világ gazdasági szerepben? in *Közgazdasági Szemle*, 2013/10. szám, 1090-1118. o.

Eközben az EU 28 tagállamát szemlélve azzal szembesülhetünk, hogy 2014-ben a reál GDP növekedése összességében 1,3%, az euróövezetet tekintve pedig 0,8%-os szinten állt, és a növekedés 2015-re prognosztizált mértéke is meglehetősen csekélynek mondható (1,5, illetve 1,1%). Ld. az Európai Bizottság 2015. évi éves növekedési jelentését, elérhető: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2015/ags2015_hu.pdf (2015.04.12.).

⁵ WALZER, MICHAEL: *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, 2006, Yale University Press, New Haven-London, 68. o.

⁶ BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, Vol. 90. No. 2. (March/April 2011), 50-52. o.

⁷ FUKUYAMA, FRANCIS: American Power is Waning Because Washington Won't Stop Quarreling, in *New Republican*, March 10, 2014. Elérhető: <http://www.newrepublic.com/article/116953/american-power-decline-due-partisanship-washington> (2014.09.22.); FUKUYAMA, FRANCIS: At the „End of History” Still Stands Democracy, in *The Wall Street Journal*, June 6, 2014. Elérhető: <http://www.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-140208066> (2015.02.22.)

shingtoni konszenzus⁸ pedig világszerte háttérbe szorult.⁹ Ennek háttérében az állt, hogy rájöttek: „a washingtoni konszenzus nem átfogó, politikailag és érzelmileg semleges törvények, hanem durva érdekek tudományosságba öltöztetett összefoglalója volt, amely egy megrökkant nemzetgazdaságot, növekvő szegénységet és nyomasztó adóssághalmazt eredményezett.”¹⁰ John Williamson lakonikus szavaival élve: a washingtoni konszenzus napjainkra egyszerűen „hibás terméké” vált.¹¹

Az ezredfordulón Stiglitz kezdte el kikövezni azt az utat, amely végül egy rivális közpolitikai program kimunkálásához vezetett.¹² A poszt-washingtoni konszenzus égisze alatt a korábbi neoliberális áramlat helyét a jó kormányzás (illetve egyre növekvő mértékben a jó kormányzat), a piacot reguláló intézményi környezet és az ehhez szükséges állami funkciók megteremtése/megerősítése, az alapvető jogok biztosítása, illetve a minőségi közszolgáltatások fontosságát hangsúlyozó narratíva vette át.¹³ A washingtonihoz képest a poszt-washingtoni konszenzus nem egzaktan körülhatárolható ajánláscsomag, sokkal inkább különböző irányelvek keretbe foglalása. Ez a felfogás már explicite hasznosítja az állam fejlődésben betöltött központi szerepének felismerését; az állami szerepvállalás célja itt már az életkörülmények tartós (fenntartható) javítása, illetve a méltányos és demokratikus fejlesztés elősegítése lett. Ebben a konstrukcióban szükségszerűen megnő a politikák, az intézmények és a társadalom közötti kapcsolatok jelentősége és intenzitása, illetve centrális jelentőségűvé válik a korábban „mostohának” tekintett politikák és intézmények léte, illetve minősége. Az „új konszenzus” hívei egyúttal azt is elismerik, hogy nem léteznek univerzális, mindenhol és minden körülmények között egyaránt érvényes és alkalmazható gazdaságpolitikai receptek – bár meglátásuk szerint vannak olyan generális alapelvek, melyeket illetően tudományos konszenzus alakult ki, és amelyek alkalmazásával a helyi teendők is megfogalmazhatók.¹⁴ Egy dolog azonban a tudományos diskurzus során kialakított széles körű konszenzus, és megint más dolog a társadalmi valóság és gyakorlat.

A magunk részéről inkább Rodrik meglátását osztjuk, aki szerint csak a testre szabott, konkrét problémákra koncentrálnó és hatékony növekedési stratégia vezethet eredményre. Az egyes országoknak megfelelő mértékű mozgástérre van szükségük ahhoz, hogy kísérletezhessenek a különböző nem konvencionális, alternatív megoldásokkal. A WTO szabályai, az IMF gyakorlata és a nyugati tanácsadók ajánlatai együttesen azonban eddig csak kerékbe kötötték a különböző országok döntéshozóit arra vonatkozóan, hogy „hazai gyártású”, fokozatos megközelítésen alapuló gazdaságpolitikát dolgozzanak ki.¹⁵ Az államok erre vonatkozó autonómiáját a jövőben fokozottabban kellene érvényre juttatni, hiszen minden gazdaságpolitikai döntés a helyi viszonyok közé ágyazott, azt alapvetően determinálják és befolyásolják a lokális adottságok és problémák.

⁸ A washingtoni konszenzusként elhíresült konvergencia-program háttérében egy konferencia állt, amelyet 1989 novemberében az *Institute for International Economics* szervezett a latin-amerikai adósságválság megoldása tárgyában. A washingtoni konszenzus az alábbi követelményeket tartalmazza: fiskális fegyelem, a közkiadások prioritásának megváltoztatása (szűkebb költségvetés), adóreform, pénzügyi liberalizáció, egységes és az exportot ösztönző valutaárfolyamok, a külkereskedelelem útjában álló akadályok lebontása, a külföldi működőtőke belépésének megkönnyítése, az állami vállalatok privatizációja, teljes gazdasági dereguláció, illetve a magántulajdon megszilárdítása és védelme. Bővebben lásd WILLIAMSON, JOHN W.: What Washington Means by Policy Reform, in WILLIAMSON, JOHN WASHINGTON (szerk.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, 1990, Institute for International Economics, Washington, 7-20. o.

⁹ SCHEIRING GÁBOR: Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról, in SCHEIRING GÁBOR – BODA ZSOLT (szerk.): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*, 2008, Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 48. o.

¹⁰ RÓNA PÉTER: Előszó, in SCHEIRING GÁBOR – BODA ZSOLT (szerk.): *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődéstanulmányok szöveggyűjtemény*, 2011, Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 8. o.

¹¹ KUCZYNSKI, PEDRO-PABLO – WILLIAMSON, JOHN WASHINGTON (szerk.): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, 2003, Institute for International Economics, Washington, 327. o.

¹² STIGLITZ, JOSEPH E.: More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, in CHANG, HA-JOON (szerk.): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*, 2001, Wimbledon Publishing Company, London, 17-56. o.

¹³ SCHEIRING: i. m. 48. o.

¹⁴ RICZ JUDIT: *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*, Doktori értekezés, 2008, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 210-212. o.

¹⁵ RODRIK, DANI: *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*, 2014, Corvina Kiadó Kft., Budapest, 225-229. o.

Napjaink legaktuálisabb problémája Al Gore szavaival élve az, hogy a demokrácia és a kapitalizmus eddigiekben érvényesített változata csúfos kudarcot vallott az emberiség legfőbb érdekeinek szolgálatában. Mindkettő csak akadozva működik ugyanis, emellett rendkívül rossz állapotban vannak. Ha sikerülne kijavítani eme hibákat, ha megszabadulnánk a korrupciónak, a nagyvállalati befolyás és az ezeket kiszolgáló elituralom holtsúlyától, abban az esetben a demokrácia és a megreformált kapitalizmus is alapvető irányítóként szolgálhatna a helyes civilizációs fejlődés megtalálása során.¹⁶ Az eddigiekben főként a problémák fókuszálását igyekeztünk elvégezni, azonban ahhoz, hogy ezeket megkíséreljük megoldani, konkrét – és bátor – javaslatokra van szükség a társadalom, az állam és a piac viszonyrendszerét és működésmódját illetően.

2. A TÁRSADALOM, AZ ÁLLAM ÉS PIAC RELÁCIÓI

Először is helyre kell állítani a társadalom, az állam és a piac megbomlott egyensúlyát. Az elmúlt évtizedek argumentációjának – és gyakorlatának – középpontjában a piac társadalom és állam fölé történő helyezése állt. Meglátásunk szerint azonban sokkal inkább arra lenne szükség, hogy a demokratikus pluralizmus égisze alatt, és a szabályozott piac keretein belül egyesítsék a civil társadalom, a piac és az állam erőit, méghozzá akként, hogy az első szektorban a civil társadalmat, a másodikban az államot és a harmadikban a piaci intézményeket helyezték el. Ez egyben érdek-és igényérvényesítési sorrendet is jelentene, hiszen a piac sokszor bizonyult érzéketlennek arra, hogy felismerje a társadalomban rejlő emberi szükségleteket, és ennek megfelelően alakítsa magatartását. Harold Laski már korán meglátta, hogy a piac képtelen volt a szegénység és az egyenlőtlenség felszámolására – mellékesen ez nem is feltétlenül állt az érdekében. „*Palotákat építünk, ha házakra van szükségünk, az iskolákra fordítandó pénzt pedig hadihajókra költjük. (...) Egyfelől nem a megfelelő termékeket állítjuk elő, másfelől pedig e termékek elosztása nem a társadalmi szükségletek és fontosság szerint történik.*”¹⁷ A piac ugyanis nem differenciál a gazdasági termelésből származó jogos haszon és a meg nem érdemelt nyereség között, és gyakran ösztönöz az alapvető emberi érdekekkel ellentétes magatartásra. Ráadásul a piaci hatalom néhány óriásvállalat kezében koncentrálódik, ezért olyan kényszerítő erejű hatalomra tettek szert, amelyre a civil társadalom vélelmезhetően nem kívánta őket felhatalmazni.¹⁸

Röpke sokban legitimálható nézőpontjából szemlélve a piacgazdaság a társadalom életének csak egy szűk szegmense, amelyet egy jóval kiterjedtebb szociális-társadalmi szféra vesz körül. Ezen vertikumban „*az emberek egyáltalán nem versenyeznek egymással, nem termelők, fogyasztók, gazdasági társaságok, részvényesek, megtakarítók, hanem egyszerű emberek, (...) családtagok, szomszédok, vallási felekezetek tagjai, munkahelyi kollégák, közélet iránt érdeklődő állampolgárok, húsvér emberek, a maguk gondolataival és örök emberi érzéseivel; igazságosságra, békére, a jól végzett munka örömeire, a természet szépségeire és nyugalomra vágyanak.*”¹⁹ Röpke felfogásában – a liberális alapállás ellenére – csak az az egyén tekinthető szabadnak, aki egy természet adta családi-, vállalkozói-, vagy helyi közösség tagja, aki számíthat az interperszonális kapcsolataiban szerepet játszó család, barátok és kollégák sokat mondó szolidaritására,²⁰ és mentes mind a paternalista állami gyámkodástól, mind a humánumot a gazdasági erők orosz rulett játékaának kiszolgáltató „láthatatlan kéz” nagyon is jól látható csapásaitól. Ha továbbgondoljuk Röpke gondolatait, már csak egy lépésre járunk attól, hogy valóságosan is elrugaskodjunk a neoliberais ortodoxia gondolatvilágától: a fenn tartható humán fejlődés egy olyan társadalmat kíván konstruálni, amelyben a közjavak előállítását, illetve menedzselését a helyi közösségek spontán, önszerveződő módon, állami vagy piaci beavatkozás nélkül képesek hatékonyan megoldani.²¹ Az önszerveződő társadalom *conditio sine qua non*ja ugyanis a prosperáló helyi gazdaság, illetve az állampolgárok aktív részvételén alapuló közélet.

¹⁶ GORE, AL: *A jövő. A globális változás hat mozgatórugója*, 2013, HVG Kiadó Zrt., Budapest, 342. o.

¹⁷ LASKI, HAROLD J.: *A Grammar of Politics*, 1967, George Allen – Unwin Limited, London, 175. o.

¹⁸ KORTEN, DAVID C.: *Tőkés társaságok világuralma*, 1996, Magyar Kapu Alapítvány, Budapest, 118. o.

¹⁹ RÖPKE, WILHELM: *Civitas Humana. A Humane Order of Society*, 1948, William Hodge, London, 32. o.

²⁰ RÖPKE, WILHELM: *The Social Crisis of Our Time*, 1952, Hedge, London, 242. o.

²¹ OSTROM, ELINOR: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990, Cambridge University Press, Cambridge.

3. SZOCIÁLIS EURÓPA

Másodszor le kell szögezni, hogy mindezek ellenére sem hagyhatja magára az állam a szükségét szenvedő polgárait. Egy páratlan fejlődési korszakban, a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti államában²² három évtizeden keresztül kapcsolódott össze és egészítette ki egymást a gazdasági fejlődés, valamint a rászoruló vagy nélkülöző állampolgárok anyagi úton történő kompenzálása. A jóléti állam amellett, hogy képes volt a piaci kudarcok kezelésére, sokak által támogatott méltányossági célok érdekében tevékenykedett, és az olyan átfogóbb jellegű célok teljesüléséhez is hozzájárult, mint a társadalmi kohézió megteremtése. Az ún. Bretton Woods-i kompromisszum kontextusába helyeződve a kormányok a belföldi szociális-foglalkoztatási kérdésekre tudtak koncentrálni, autonóm gazdaságpolitikai lehetőségekkel rendelkeztek és saját növekedési stratégiák kidolgozására fókuszálhattak.²³

A demográfiai krízis, a neoliberális átalakítás és a globális szabályozó hatalmak (IMF, Világbank, WTO, OECD, transznacionális társaságok) által oktrojált feltételek hatására azonban napjainkra a kormányok egyre kevésbé képesek és hajlandók magukra vállalni a jóléti funkciók változatos sokaságát. Ezen a mentalitáson azonban gyökeresen változtatni szükséges. Meglátásunk szerint az ígéretes jövő záloga egy revitalizált, a XXI. század igényeihez is igazodó szociális-jóléti Európa lehet. Ezért az európai integrációval kapcsolatos fő kérdés már nem a föderatív Európa/Európai Egyesült Államok *versus* nemzetek Európája hamis dilemmája: ez a véglegetekben gondolkodó, leegyszerűsítő és hatalmi problémákat lélegeztetőgépén tartó mentalitás a XXI. század elejére teljes mértékben atavisztikussá és használhatatlanná vált. A problémát ugyanis már egyáltalán nem kvantitatív jelleggel kell megközelíteni, azaz nem a nemzetállamoknál vagy az Európai Uniónál koncentrálódó hatáskörök mennyiségére kell rákérdezni. Sokkal kifizetődőbb lehet a kvalitatív, minőségi alapú vizsgálat: lényegi és az egész regionális integráció jövőjét érintő, strukturális szintű reformokat kell hatályba léptetni. Az áruk, személyek, szolgáltatások és a tőke szabad mozgására építő szabályozás lényegében ugyanazt a szintű liberalizációt és deregulációt várja el a 28 tagállamtól, mint a Hayek és Friedman tanain szocializálódott, a kínálati gazdaságtant gondolkodásuk középpontjába helyező neoliberális *establishment* szabadpiaci meggyőződése. Ezt a logikát meglátásunk szerint mindenképpen fel kellene váltani a szervezett kapitalizmus jóléti államához közelítő, lehetőség szerint regionális szinten szervezett megoldással. Egy szociális karakterű Európában ezzel revitalizálni lehetne az 1945 és 1975 között létezett, a társadalom, a politika és a gazdaság szereplői között létesített széleskörű konszenzust, és sikerülne szintetizálni a polgári és politikai szabadságjogok, valamint a gazdasági, szociális és kulturális jogok katalógusát – mindez pedig egy átfogó legitimációs bázis biztos tudatában lenne realizálható.

Európának egy markáns jóléti fordulatra lenne szüksége, amivel egyúttal ki lehetne húzni az egyre radikalizálódó formációk²⁴ méregfogát is. Ez persze számos lemondást és az évtizedeken keresztül épített neoliberális projekt felszámolását igényli. Szükség lenne például az Európai Unió tagállamaira nézve egységes, a munkavállalók jogait és védelmét (sőt akár a béreket is) regionális szinten rögzítő Munka Törvénykönyve kodifikációjára, amely a kiszolgáltatott pozícióban lévő munkavállalók jogainak széles körű és garanciális biztosítására koncentrálna. Egy ilyen szabályozás európai szinten biztosíthatná, hogy a multi-és transznacionális vállalatok (a továbbiakban: TNC-k) munkáltatói pozícióban lévő vezetői ne kerülhessék meg a tőkekivonás mechanizmusára építve a minden munkavállalót megillető, garanciális jellegű jogosultságokat és a munkáltatókat terhelő kötelezettségeket.

²² Szigeti Péter terminusa. Ld SZIGETI PÉTER: *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*, 2005, Napvilág Kiadó, Budapest, 28. o.

²³ RODRIK: i. m. 104. o.

²⁴ A 2014. évi európai parlamenti választások alkalmával első ízben kellett szembenézni azzal a ténnyel, hogy a szavazatok jelentékeny hányadát euroszeptikus és radikális erők szereztek meg – korántsem csak a gazdaságilag elmaradottabb térségekben. A radikális jobboldalhoz sorolható francia *Nemzeti Front* és az *Egyesült Királyság Függetlenségi Pártja* (UKIP), illetve a radikális baloldali görög *Syriza* egyenesen a dobogó első fokára léphetett fel, de más rendszerkritikus formációk is relatíve magas támogatottságot könyvelhettek el maguknak. A *Syriza* 2015 január végén a megszorításokkal való szakítás ígérete révén nyerte meg a görög választásokat, de spanyol testvérpártja, a *Podemos* is toronymagasan vezeti a közvéleménykutatásokat, és az ír *Sinn Féin* is jó esélyekkel vághat neki a soron következő választásoknak. Ahogy azonban Artner Annamária is kiemeli, ezek a még mindig sporadikusnak tekinthető változások önmagukban nem fogják a jelenlegi szisztéma markáns megváltoztatását eredményezni. „Ha nem az országok minősített többségében állna elő a társadalmi fordulat, akkor a többi ország tőkéjének összefogásával az alternatív utat választó nemzetek kísérletét gyorsan megbuktatnák.” Ld. ARTNER ANNAMÁRIA: *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*, 2014, Akadémiai Kiadó, Budapest, 250-251. o.

Logikusan vetődik fel ugyanakkor a kérdés, hogy a szociális-jóléti állam bástyáinak kiépítésével járó költségvetési kiesést mivel lehetne pótolni. Számos szerző fogalmazta már meg az ún. *Tobin-adó* kivetésének lehetőségét. *James Tobin* Nobel-díjas közgazdász már 1972-ben egy olyan adó bevezetésére tett javaslatot, amely visszafogná a pénz-és tőkepiacok túlzott volatilitását és a rövid futamidejű spekulatív ügyleteket. A nemzetközi pénz-és tőkepiaci stabilitás fenntartásának egyik lehetséges eszköze lehetett volna ez az adótípus, amelyet devizakonverziós (spekulációs) pénzmozgásokra vetett volna ki nemzetközileg egységes szinten, a tranzakciók volumenétől függő mértékben *Tobin*,²⁵ „némi homokot szórva a pénzügyi gépezet kerekéi közé.”²⁶ A tőke nemzetközi pénzpiaci mozgásából származó haszonnal kapcsolatos, nemzetközi pénzügyi műveletekre kivetett – akár csak kisebb mértékű – pénzügyi tranzakciós adó gyakorlatilag sok tíz milliárd dollár értékű bevételt is generálhatna,²⁷ ráadásul csökkentené a spekulatív célú nemzetközi pénzmozgásokat.

A társasági nyereségadók az üzleti szféra esetében például az 1980-as évektől kezdődően konstans módon csökkentek. Ennek hátterében a TNC-k által kimondatlanul érvényesített „nemzetközi adóverseny” (az államok versenye az egyre mozgékonyabbá váló globális cégek kegyeiért) állt. Indokolt volna a társasági nyereségadó mértékének megemlése, amire a TNC-k kezdetben nyilván a tőkekivonás jól ismert válaszával reagálnának, ám amennyiben ez az adóemelés tartós mértékű és kvázi globális léptékű lenne (tehát az államok összehangoltan, egymással egyeztetve vetnék ki azt), a transznacionális társaságok végül a fehér zászló meglengetésére kényszerülnének.

A harmadik adótípus, amit intézményesíteni lehetne a jóléti állam megnövekedett költségeinek fedezésére, a környezetvédelmi típusú adók köre lehetne. *Szigeti Cecília* szerint a zöld vagy ökológiai adóreform azon az elven alapul, hogy a bevételek összegének változása nélkül átstrukturálja azok összetételét: több környezetvédelmi adót szed be, de ugyanilyen mértékben csökkenti a hagyományos adók mértékét. Ekként az állam jutalmazza a környezetbarát termelést, és olcsóbbá teszi az élők munkát más termelési tényezőkhöz viszonyítva. Az ökológiai adóreform gyakorlatilag az adórendszer olyan átalakítását jelentené, melynek során az adóteher eltolódna a gazdasági „jó” (foglalkoztatás, jövedelem, befektetés) irányából a gazdasági „rossz” (szennyezés, hulladéktermelés, erőforrás-kimerítés) felé.²⁸ A zöld költségvetés összeállítása persze nagy befolyással rendelkező szektorok érdekeivel ellentétes, ezért eddig nagyfokú ellenállásba ütközött ennek megvalósítása, ám a társasági nyereségadó kapcsán kifejtettek véleményünk szerint itt is irányadók lehetnek.

4. ÚJRASTRUKTURÁLT KAPITALIZMUS

Harmadszor a kapitalizmus jelenlegi formáját biztosító intézmények és mechanizmusok átfogó reformjára lenne szükség. *Rodrik* szavaival élve egy olyan vízióra van szükség, amely megőrzi a mérsékelt globalizáció előnyeit, de tiszteletben tartja a nemzeti sokszínűség értékeit, valamint a nemzeti szintű kormányzás meghatározó szerepét – tehát lényegében a Bretton Woods-i kompromisszum aktualizálása szükséges a XXI. századi igényekkel összhangban.²⁹

Mindenekelőtt (f)el kell ismerni, hogy a piacok erőteljes szabályozása a világgazdaság egészséges működésének elengedhetetlen feltétele. Az önszabályozó piacok feltételezése ugyanis illúzió: a piacok helyes működéséhez más társadalmi intézmények fellépésére is szükség van. Az egyes államok számára választási lehetőséget kell biztosítani annak eldöntésére, hogy milyen mértékben kívánják kitenni magukat a nemzetközi tőkepiacok szeszélyeinek.³⁰ *Paul Krugman* már 1991 nyarán kifejtette, hogy mekkora relevanci-

²⁵ TOBIN, JAMES: A Proposal for Monetary Reform, in *Eastern Economic Journal*, Vol. 4. No. 3-4. (July/October 1978), 153-159. o.; KOVÁCS LEVENTE: Tranzakciós, eredmény és mérleg alapú bankadók az Európai Unióban, in KOVÁCS LEVENTE (szerk.): *Negyed százados a magyar bankrendszer. „Múlt-jelen-jövő”. Tanulmánykötet*, 2012, Magyar Bankszövetség, Budapest, 9. o.

²⁶ PATOMÁKI, HEIKKI: *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*, 2001, Zed Books, London-New York, 110. o.

²⁷ RODRIK: i. m. 329. o.

²⁸ SZIGETI CECÍLIA: *Környezetvédelmi adók és általános gazdaságpolitikai eszközök hatékonysági vizsgálata a gazdasági fejlődés differenciáltságának függvényében*, Doktori értekezés, 2004, Szent István Egyetem, Gödöllő, 31. o.

²⁹ RODRIK: i. m. 96. o. Ennél a pontnál nagymértékben támaszkodok a *Stiglitz* és *Rodrik* által megfogalmazott javaslatokra.

³⁰ STIGLITZ, JOSEPH E.: *A globalizáció és visszasságai*, 2003, Napvilág Kiadó, Budapest, 256. o.

ával bír a tőkemobilitás korlátozása.³¹ Napjainkban is úgy látszik, hogy a tőke gyors – és egyre gyorsuló – mozgásának törvényi úton lehetne-kellene gátat szabni. Rodrik szerint minden országnak joga van a saját normaalkotáshoz, sőt akár a nemzeti határokon történő akadályok emelésére is, ha a kereskedelem bizonyíthatóan fenyegetést jelent a belföldön nagy támogatást élvező eljárások számára. Külön is kiemeli, hogy szélesebb körben kell biztosítani annak lehetőségét, hogy az államok magasabb importtarifák kivetésével védjék a piacaikat olyan esetekben, amikor a hirtelen meglóduló import a hazai cégek helyzetét veszélyezteti. Ezen aktusok legitim indokaként nevezi meg a belföldi jövedelem újraelosztásával kapcsolatos aggodalmakat, a belföldi normákkal és társadalmi szokásokkal történő ütközést, a belföldi szabályozórendszer várható leépülésének ódiúmat, valamint a fejlesztési prioritásokat. Az egyes országok számára különösen akkor kell jogsultságot biztosítani a WTO-és OECD-normákkal járó kötelezettségek végrehajtása alól, ha ezen szabályok aláásnák a hazai munkaügyi és környezetvédelmi normákat, vagy meggátolnák a józan fejlesztési politikák kivitelezését.³²

Ezzel is összefügg a globális szabályozó hatalmak reformja. A Bretton Woods-i „ikreket”, tehát az IMF-et és a Világbankot meglátásunk szerint vissza kellene téríteni az eredeti, alapvetően keynesiánus ihletettségű missziójukhoz. A WTO vonatkozásában a jövőben nagyobb jelentőséget kell tulajdonítani a morális, környezetvédelmi, illetve az adott ország belső jogalkotását tiszteletben tartó felfogásnak. Az OECD esetében mérlegelés alá kellene vetni azt a kérdést, hogy vajon a nyakló nélküli liberalizáció ténylegesen kívánatos-e a nemzetállamok és a világrend számára. Egyetlen szabályozó hatalomnak sem szabadna biztosítani azt a lehetőséget, hogy a segélyezési vagy hitelezési gyakorlata során a fejlődésben elmaradottabb országok számára alapvetően idegen megoldások, illetve eljárások kimunkálásához és bevezetéséhez kösse az elvárt segítséget. Az USA és az Európai Unió sem sújthatnak a WTO által legitimált kereskedelmi szankciókkal más országokat pusztán azért, hogy kereskedelmi érdekeiket előtérbe helyezhessék. A nemzetközi konvenciók és megállapodások feladata alapvetően az, hogy kialakítsák azon infrastrukturális szabályokat és útvonalakat, amelyek orientáló jelleggel bírnak a nemzetállamok és a nemzetközi intézmények közötti interakciók számára. Rodrik szerint arra a kérdésre kell választ keresnünk, hogy milyen multilaterális együttműködési rezsim biztosíthatja annak lehetőségét, hogy a világ államai a lehető legjobb mértékben bonthassák ki és valósíthassák meg saját értékeiket, prioritásaikat, fejlesztési céljaikat, növelve jólétüket a saját társadalmi berendezkedéseik adta keretek között. Ennek égisze alatt mindenképpen biztosítani kellene annak módját, hogy az egyes államok mentességeket élvezzenek, vagy esetenként kilépjenek a nemzetközi gazdasági normák hatálya alól. Ez az opció javítaná a szabályok legitimitását és a demokratikus berendezkedésű államok saját prioritásainak érvényesítését, összhangot teremtve a nyitott világgazdaság és a demokrácia értékei között.³³

A globális gazdasági és pénzügyi válság a neoliberális kormányzási modell válságának nyitányát is jelentette. Dardot és Laval szerint az első „tűzoltás” (új könyvelési normák bevezetése, az adóparadicsomok minimális szintű ellenőrzésének megteremtése, a hitelminősítő intézetek reformja) után nagy valószínűséggel az állam és a piac közötti munkamegosztás eddigi rendszerének átfogó korrekciója kerül repertoárra. Nem zárható ki, hogy a neoliberalizmus eddigi felfogásának meghaladását követően egy olyan új szakaszba lépünk, amely az eredeti forrásokhoz, tehát a szabályozott kapitalizmushoz való visszatérés lehetőségét is magában rejt.³⁴

Mindezekre tekintettel az államelméleti hivatás gyakorlói egy olyan új, izgalmas és komoly feladatokkal teli korszak kapujához érkeztek, amikor egyértelmű és adekvát válaszokat kell szolgáltatni a *Quo Vadis?* kérdésére. A mi válaszuk a globális kapitalizmus eddigi formájának drasztikus mértékű megváltoztatása, és a szervezett kapitalizmus keynesiánus jóléti államához történő visszatérés volt, ám regionális hatókörrel, európai szinten konstruálva. A hivatalosan senki által sem hirdetett, sőt, éppenséggel tagadott, ám a gyakor

³¹ KRUGMAN, PAUL: Target Zones and Exchange-Rate Dynamics, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106. No. 3. (Aug. 1991), 669-682. o.

³² RODRIK: i. m. 302. o., 315-316. o.

³³ Uo. 305. o.

³⁴ DARDOT, PIERRE – LAVAL, CHRISTIAN: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*, 2013, Egykettő Kiadó, Budapest, 459. o.

latban rendre érvényesített neoliberais/neokonzervatív intervencionizmuson (nevezetesen a veszteségek társadalmiasításán)³⁵ ugyanis feltétlenül túl kellene lépnie a kapitalizmus logikájának. Németh Lászlóval élve: ez lehetne a kapitalizmus minőségi forradalma – és Európa visszaszerzésének valódi záloga.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] ARTNER ANNAMÁRIA: *Tőke, munka és válság a globalizáció korában*, 2014, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [2] BIRDSALL, NANCY – FUKUYAMA, FRANCIS: The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis, in *Foreign Affairs*, Vol. 90. No. 2. (March/April 2011), 45-53. o.
- [3] DARDOT, PIERRE – LAVAL, CHRISTIAN: *A globálrezon. A neoliberalizmus múltja és jelene*, 2013, Egykettő Kiadó, Budapest.
- [4] FRIEDMAN, MILTON: *Capitalism and Freedom*, 1962, University of Chicago Press, Chicago.
- [5] FUKUYAMA, FRANCIS: *American Power is Waning Because Washington Won't Stop Quarreling*, in *New Republican*, March 10, 2014. Elérhető: <http://www.newrepublic.com/article/116953/american-power-decline-due-partisanship-washington> (2014.09.22.).
- [6] FUKUYAMA, FRANCIS: At the „End of History” Still Stands Democracy, in *The Wall Street Journal*, June 6, 2014. Elérhető: <http://www.wsj.com/articles/at-the-end-of-history-still-stands-democracy-140208066> (2015.02.22.).
- [7] GÁL ZOLTÁN: *Pénzügyi piacok a globális térben*, 2010, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [8] GELLÉN MÁRTON: *A közigazgatási reformok az államszerep változásainak tükrében*, Doktori értekezés, 2012, Széchenyi István Egyetem Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola, Győr.
- [9] GORE, AL: *A jövő. A globális változás hat mozgatórugója*, 2013, HVG Kiadó Zrt., Budapest.
- [10] KORNAI JÁNOS: Példaképünk: Kína? in KOLOSI TAMÁS – TÓTH ISTVÁN GYÖRGY (szerk.): *Társadalmi Riport 2014*, 2014, TÁRKI, Budapest, 603-616. o.
- [11] KORTEN, DAVID C.: *Tőkés társaságok viláгурalma*, 1996, Magyar Kapu Alapítvány, Budapest.
- [12] KOVÁCS LEVENTE: Tranzakciós, eredmény és mérleg alapú bankadók az Európai Unióban, in KOVÁCS LEVENTE (szerk.): *Negyed százados a magyar bankrendszer. „Múlt-jelen-jövő”. Tanulmánykötet*, 2012, Magyar Bankszövetség, Budapest, 7-22. o.
- [13] KRUGMAN, PAUL: Target Zones and Exchange-Rate Dynamics, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 106. No. 3. (Aug. 1991), 669-682. o.
- [14] KUCZYNSKI, PEDRO-PABLO – WILLIAMSON, JOHN W. (szerk.): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, 2003, Institute for International Economics, Washington.
- [15] LASKI, HAROLD J.: *A Grammar of Politics*, 1967, George Allen – Unwin Limited, London.
- [16] LUDVIG ZSUZSA: Oroszország új világgazdasági szerepben? in *Közgazdasági Szemle*, LX. évfolyam, 10. szám (2013 október), 1090-1118. o.
- [17] OSTROM, ELINOR: *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990, Cambridge University Press, Cambridge.
- [18] PATOMÁKI, HEIKKI: *Democratising Globalisation: The Leverage of the Tobin Tax*, 2001, Zed Books, London-New York.
- [19] RICZ JUDIT: *A fejlődés új paradigmája: elmélet és gyakorlat*, Doktori értekezés, 2008, Debreceni Egyetem Közgazdaságtudományi Doktori Iskola, Debrecen.
- [20] RODRIK, DANI: *A globalizáció paradoxona. Demokrácia és a világgazdaság jövője*, 2014, Corvina Kiadó Kft., Budapest.
- [21] RÓNA PÉTER: Előszó, in SCHERING GÁBOR – BODA ZSOLT (szerk.): *Globalizáció és fejlődés. Kritikai fejlődést tanulmányok szöveggyűjtemény*, 2011, Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 7-8. o.
- [22] RÖPKE, WILHELM: *Civitas Humana. A Humane Order of Society*, 1948, William Hodge, London.
- [23] RÖPKE, WILHELM: *The Social Crisis of Our Time*, 1952, Hedge, London.
- [24] SCHEIRING GÁBOR: Fenntartható humán fejlődés neoliberalizmus helyett: gondolatok a jóléti állam politikai ökológiájáról, in SCHEIRING GÁBOR – BODA ZSOLT (szerk.): *Gazdálkodj okosan! A privatizáció és a közszolgáltatások politikája*, 2008, Védegylet – Új Mandátum Könyvkiadó, Budapest, 48-66. o.
- [25] STIGLITZ, JOSEPH E.: *A globalizáció és visszasságai*, 2003, Napvilág Kiadó, Budapest.
- [26] STIGLITZ, JOSEPH E.: More Instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, in CHANG, HA-JOON (szerk.): *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*, 2001, Wimbledon Publishing Company, London, 17-56. o.
- [27] SZIGETI CECÍLIA: *Környezetvédelmi adók és általános gazdaságpolitikai eszközök hatékonysági vizsgálata a gazdasági fejlődés differenciáltságának függvényében*, Doktori értekezés, 2004, Szent István Egyetem, Gödöllő.

³⁵ Ehhez ld. WENT, ROBERT: *Globalization: Neoliberal Challenge, Radical Responses*, 2000, Pluto Press, London, 15. o.; SZIGETI: i. m. 43-44. o.; ARTNER: i. m. 98-105. o.

- [28] SZIGETI PÉTER: *Világrendszernézőben. Globális „szabad verseny” – a világkapitalizmus jelenlegi stádiuma*, 2005, Napvilág Kiadó, Budapest.
- [29] TÁLAS BARNA: Válságkezelés kínai módra, in *Nemzet és Biztonság*, 2009/5. szám, 65-79. o.
- [30] TOBIN, JAMES: A Proposal for Monetary Reform, in *Eastern Economic Journal*, Vol. 4. No. 3-4. (July/October 1978), 153-159. o.
- [31] WALZER, MICHAEL: *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, 2006, Yale University Press, New Haven-London.
- [32] WEINER CSABA (szerk.): *Válság Oroszországban és Ukrajnában: Eltérő válságkezelési lehetőségek*, 2009, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- [33] WENT, ROBERT: *Globalization: Neoliberal Challenge, Radical Responses*, 2000, Pluto Press, London.
- [34] WILLIAMSON, JOHN W.: What Washington Means by Policy Reform, in WILLIAMSON, JOHN WASHINGTON (szerk.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, 1990, Institute for International Economics, Washington, 7-20. o.

A KÁRTÉRÍTÉS ELEMEI A MUNKÁLTATÓI KÁRFELELŐSSÉG KÖRÉBEN

Absztrakt

A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) meghagyta a korábbi Mt. a munkáltatói kárfelelősségre vonatkozó fő szabályozási elveit. A munkáltató kárfelelőssége továbbra is szigorú, objektív (vétkességre tekintet nélküli) felelősség.

Míg a munkavállalói kárfelelősség esetén a kártérítés korlátozott, addig a munkáltató – az Mt. 167. § (1) bekezdése alapján – a munkavállaló teljes kárát köteles megtéríteni, tehát a szabályozás a munkáltató tekintetében a teljes kártérítés elvéből indul ki. Ebből is látható, hogy a jogalkotó a munkáltató kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok megalkotásakor figyelembe vette, hogy a munkajogviszony rendeltetése a munkavállaló szempontjából, saját és eltartottjai egzisztenciális biztonságát megteremtése, így ennek megfelelően a kártérítés is a teljes reparáció elérésére törekszik

Jelen írás célja annak bemutatása, hogy a károsult munkavállaló mely kárait érvényesítheti a munkáltatójával szemben. A cikk felépítése is ezt a szisztémát követi. A munkáltató a kártérítési felelősségének fennállása esetén a munkavállaló alábbi kárait köteles megtéríteni: a munkaviszony körében elmaradt jövedelmét, a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelmét, dologi kárát és költségeit, az egészségkárosodásnál felmerülő egyéb kártételeket, a hozzátartozó kárát, és a nem vagyoni kárát.

Az elemzés módszertana alapvetően kritikai szemléletű és leíró jellegű, azonban fontos célom volt a téma szempontjából releváns bírói gyakorlat szisztematikusan rendezett, elemző bemutatása.

Kulcsszavak: elmaradt jövedelem, kártérítési járadék, kártérítés mértéke, kártérítés módja, munkáltatói felelősség, munkáltatói kárfelelősség.

BEVEZETÉS

Jelen írás két korábban megjelent cikkem folytatása.² E két korábbi írásomban arra vállalkoztam, hogy a munkáltató kártérítési felelősség alóli mentesülésére vonatkozó, valamint a szigorú objektív felelősségi alakzat alól kivételt teremtő szabályok kritikai szemléletű elemzésével és a korábbi a munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: 1992-es Mt.), valamint a jelenlegi a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) – jelenleg még kissé szegényes – bírói gyakorlatának tapasztalatait felhasználva, megkísérleljem sikerre vinni a jogkeresés sokszor nehézkes metodikáját. Jelen írás keretében azt vizsgálom, hogy a munkáltató kártérítési felelősségének megállapítása esetén a munkavállaló mely kártételeinek és költségeinek megtérítését kérheti.

Míg a munkavállalói kárfelelősség esetén a kártérítés korlátozott, addig a munkáltató – az Mt. 167. § (1) bekezdése alapján – a munkavállaló teljes kárát köteles megtéríteni, tehát a szabályozás a munkáltató tekintetében a teljes kártérítés elvéből indul ki. Ebből is látható, hogy a jogalkotó a munkáltató kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok megalkotásakor figyelembe vette, hogy a munkajogviszony rendeltetése a munkavállaló szempontjából, saját és eltartottjai egzisztenciális biztonságát szolgálja, így ennek megfelelően a kártérítés is a teljes reparáció megteremtésére törekszik.³ A munkáltató e valamennyi kár megtérítésére vonatkozó kötelezettsége alól részben vagy egészben mentesülhet, ha az Mt. 166. § (2) bekezdése alapján mentesül a kárfelelősség alól, vagy a bíróság az Mt. 167. § (3) bekezdése alapján a munkáltatót a kártérítés alól részben mentesíti tekintettel a rendkívüli méltánylást érdemlő körülményekre, vagy ha az Mt. 167. §-ában foglaltak szerint – előreláthatósági klauzula alapján – egyes kártételeket nem kell megtérítenie.

¹ Széchenyi István Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék, doktorandusz. Elérhetőség: trenyisan90@gmail.com.

² E korábbi írások TRENYISÁN MÁTÉ: A kármegosztás és a munkáltató kárfelelősség alóli mentesülésének szabályai az új Munka Törvénykönyvében – tekintettel a bírói gyakorlatra, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Quot Capita, Tot Sententiae, A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete*, 2013, Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 233-249. o.; TRENYISÁN MÁTÉ: A munkáltatói kárfelelősség speciális szabályai – kivételek az objektív felelősség alól, in *Diskurzus*, 2013/2. szám, 39-46. o.

³ KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest, 286. o.

A munkáltató a kártérítési felelősségének fennállása esetén a munkavállaló alábbi kárait köteles megtéríteni:

- a) a munkaviszony körében elmaradt jövedelmét;
- b) a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelmét;
- c) dologi kárát és költségeit;
- d) az egészségkárosodásnál felmerülő egyéb kártételeket;
- e) a hozzátartozó kárát;
- f) a nem vagyoni kárát.

1. A MEGTÉRÍTENDŐ KÁROK KÖRE

1.1. MUNKAVISZONY KÖRÉBEN ELMARADT JÖVEDELEM

Az elmaradt jövedelem körében figyelembe kell venni az elmaradt munkabért és annak a rendszeres juttatásnak a pénzbeli értékét, amelyre a munkavállaló a munkaviszony alapján a munkabéren felül jogosult, feltéve, hogy azt a károkozás bekövetkeztét megelőzően is rendszeresen igénybe vette.⁴ Tehát e törvényi rendelkezés alapján a munkaviszony körében elmaradt jövedelem magába foglalja az elmaradt munkabért, és azon rendszeres juttatás pénzbeli értékét, amelyre a munkavállaló nem a munkaviszonya alapján jogosult. E két tételen túlmenően logikailag ide sorolhatjuk azon kárt is, amelyet a munkavállaló a sérelemből eredő jelentős fogyatéka ellenére, rendkívüli munkateljesítménnyel hárít el. Végezetül elfogadhatónak tartom azt a jogirodalmi álláspontot, hogy a munkaviszony körében elmaradt jövedelemhez sorolható azon juttatás kiesése is, amelyet a munkavállaló a munkáltatótól független harmadik személytől, de a munkaviszonyára tekintettel kapott.⁵ Az elmaradt jövedelmek körében ki kell emelni, hogy a munkaviszony alapján és azon kívül elért jövedelmeket és azok veszteségét külön-külön kell vizsgálni.⁶

1.1.1. Elmaradt munkabér

Munkabérnek minősül minden olyan – pénzbeli és természetbeni – juttatás, amely a munkavállalót a munkaviszony alapján a munkavégzés ellenértékeként illeti meg.⁷ Az elmaradt munkabér összegének megállapítása körében a hatályos Mt. nem nyújt támpontot, így két ellentétes álláspont alakult ki a jogirodalomban e kérdés vonatkozásában.

Az egyik álláspont – amelyet a törvény indokolása is képvisel – azt állítja, hogy az elmaradt munkabér összegének megállapítására a távolléti díj szabályai az irányadók.⁸ Ezzel szemben a másik álláspont rámutat a törvény azon hiányosságára, hogy az elmaradt munkabér összegének megállapításánál az Mt. 169. § (1) bekezdése semmilyen formában nem utal arra, hogy az elmaradt munkabér összegének megállapításakor a távolléti díjból kellene kiindulni, így a 148–152. §-okban foglalt szabályok alkalmazására kizárólag analógia útján kerülhetne sor. Ez utóbbi álláspont képviselői az Mt. 177. § alapján a Ptk. 6:528. § (3) bekezdésének alkalmazását tartják irányadónak. Eszerint a balesetet szenvedett személy keresetvesztését általában a balesetet megelőző egy évben elért rendszeres kereset havi átlaga alapján kell meghatározni.⁹ E szabály két kiemelten lényeges elemet tartalmaz. Egyfelől arról rendelkezik, hogy mely időszakra eső jövedelem lesz az átlagszámítás alapja. Ennek alapján tehát a balesetet megelőző egy év kereseti adatait kell figyelembe venni.¹⁰ Másfelől pedig lényeges, hogy az elmaradt munkabér körében csak a rendszeres kereset vehető figyelembe. A rendszeresség tekintetében egyes pótlékoknál a távolléti díjnál irányadó 151. § alkalmazása lehet irányadó.

A „rendszeresség” kifejezés értelmezéséről, illetve a Ptk. 6:528. § (3) bekezdésének mögöttes szabályként való alkalmazhatóságáról való döntés vélhetően a jogalkalmazásra hárul majd, mindazonáltal álláspontom szerint a „rendszeres kereset” kifejezése alatt bizonyos szabályos időközönként ismétlődő, ezáltal gya-

⁴ Mt. 169. § (1) bek.

⁵ KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2012, HVG–ORAC, Budapest, 274. o.

⁶ BH2005. 404.

⁷ BH2007. 243

⁸ T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről, részletes indokolás a 169-172. §-hoz

⁹ Ptk. 6:528. § (3) bek.

¹⁰ Szemben az 1992-es Mt. 152. §-ban foglaltakkal, ahol a normaszöveg naptári negyedéveket vett figyelembe.

korinak nevezhető juttatásokat lehet figyelembe venni. Véleményem szerint tehát rendszeres lehet egy kereset akkor is, ha például egy bizonyos többletjövedelem csak kéthavonta egyszer illeti meg a munkavállalót, de e gyakorisággal állandó rendszerességgel megkapja azt.

Sem az Mt, sem pedig a Ptk. nem határozza meg részletesen az átlagszámítás módszerét. Ebből kifolyólag az 1992-es Mt. átlagszámításra vonatkozó szabályai,¹¹ illetőleg az annak nyomán kialakult gyakorlat lehet alkalmazandó. E szabályok közül is ki kell emelnünk azt, hogy az átlagkereset számításánál fontos feltétel volt – és amennyiben elfogadjuk az átlagszámítás Ptk. mögöttes szabályát alkalmazandónak akkor jelenleg is az –, hogy a munkavállaló megjelölje azt az időpontot, amelyet az átlagkereset számításánál figyelembe lehet venni, hiszen a baleset napja nem feltétlenül esik egybe a keresőképtelenség napjával. Szintén releváns azon szabály miszerint az átlagszámítás körében általános elvként került kimondásra, hogy az olyan munkával nem töltött időt, amelyre a munkavállalót díjazás nem illeti meg, az átlag kiszámításánál figyelmen kívül kell hagyni.

Ha elfogadjuk a Ptk. szabályának alkalmazását, akkor érdemes vizsgálnunk azt a szabályt is, miszerint: „Ha az említett idő alatt a keresetben (jövedelemben) tartós jellegű változás állott be, csak a változás utáni kereset (jövedelem) átlagát lehet figyelembe venni.”¹² E szabály elsősorban azon esetre alkalmazandó, ha a balesetet megelőző egy éves – irányadó – időszakban a munkavállaló alaphére növekszik. E szabályt logikusan az alaphéren túli juttatások tekintetében is alkalmazni kell.

Érdekesség, hogy a 1992-es Mt.-hez képest az új törvény már nem tartalmazza expressis verbis azt a szabályt, hogy az elmaradt jövedelem számításánál figyelembe kell venni azt a jövőbeni változást is (például béremelés), amelynek meghatározott időpontban való bekövetkeztével előre számolni kellett.¹³

Az elmaradt munkabérből – főként a káronszerzés tilalma¹⁴ alapján – le kell vonni bizonyos tételeket:

- a társadalombiztosítás vagy az önkéntes kölcsönös biztosító pénztár által nyújtott ellátást;
- ami a munkavállaló megkeresett, vagy az adott helyzetben elvárhatóan megkereshetett volna.¹⁵

Az elmaradt munkabért bruttó összegben kell figyelembe venni. Ennek az az oka, hogy az elmaradt bért pótló kártérítés – hasonlóan a munkabérhez – személyi jövedelemadó (továbbiakban Szja.) alapját képezi, így a korábban említett káronszerzés tilalmával ellentétes lenne, ha a bért pótló kártérítés nem képezné az Szja. alapját. Ennek indokolását és részletes számítását a Kúriának (korábban Legfelsőbb Bíróságnak) egy 2006-os – a baleseti járadék alapjául szolgáló átlagkereset meghatározásáról és a járadék számítási módjáról címet viselő – Polgári Kollégiumi Véleménye tartalmazza.¹⁶ E számítás során – a tényleges kárt meghaladó kártérítés elkerülése céljából – a kártérítés alapjául szolgáló valamennyi összeget, így azt a tényleges jövedelmet, amelyet a munkavállaló a munkaereje hasznosításával megkeresett, valamint a törvény alapján levonásra kerülő társadalombiztosítási ellátást is, bruttó összegben kell figyelembe venni.

Az adózási szempontok fontossága a jogalkalmazásban is több esetben megnyilvánult. Ezek közül a legfontosabb azon Elvi Bírósági határozat, amely kimondja, hogy a munkáltató a teljes kártérítési kötelezettsége okán köteles megfizetni a károsult munkavállaló azon kárát is, ami az egyösszegű keresetvesztés megfizetése – és ezáltal magasabb adóság alkalmazása – miatt keletkezett. Önmagában a kamat miatt bekövetkezett személyi jövedelemadó-fizetési kötelezettség a kártérítési igényt nem alapozza meg.¹⁷

1.1.2. Munkabéren felüli rendszeres juttatás

A munkaviszony körében elmaradt jövedelemnek részét képezi a munkaviszony alapján a munkavállalót megillető munkabéren felüli rendszeres juttatás pénzbeli értéke is, feltéve, ha azt a károkozást megelőzően rendszeresen igénybe vette. Ez a kategória magába foglalja a munkabéren kívüli cafeteria juttatásokat is. Ezen juttatások kártételként való figyelembe vételének három feltétele van. Az egyik, hogy béren kívüli legyen, a másik, hogy rendszeresen sor kerüljön az igénybe vételére, míg a harmadik, hogy jogszerű legyen a jövedelem. A rendszeresség megítélése itt is problematikus lehet, hiszen e juttatás feltételeit tipikusan mun-

¹¹ 1992-es Mt. 152. §.

¹² Ptk. 6:528. § (3) bek.

¹³ GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 395. o.

¹⁴ A káronszerzés tilalma azt jelenti, hogy a károkozó a kár megtérítése során a károsultnak nem fizethet többet, mint amennyi a kár volt, azaz a károsult nem gazdagodhat a károkozással összefüggésben, nem juthat a tényleges vagyoncsökkenést meghaladó kártérítéshez.

¹⁵ Mt. 172. § a-b) pont.

¹⁶ 1/2006. PK vélemény.

¹⁷ EBH2000. 357.

káttatói szabályzat vagy kollektív szerződés rendezi, így erre vonatkozóan általános megállapításokat tenni kiemelten nehéz. Nem kell azonban megtéríteni azon juttatás értékét, amely rendeltetése szerint csak munkavégzés esetén járna, illetve a költségterítésként kapott összeget sem.¹⁸

1.1.3. Rendkívüli munkateljesítménnyel elhárított kár

A munkavállaló kárenyhítési kötelezettsége okán nem kell megtérítenie a munkáltatónak, a kár azon részét, amely abból származott, hogy a munkavállaló a kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget.¹⁹ Azonban – ahogyan korábban a kárenyhítési kötelezettség körében kifejtettem – ez a rendelkezés nem jelenti azt, hogy a kár enyhítése érdekében a munkavállalónak valamilyen rendkívüli teljesítményt vagy magatartást kellene produkálnia. A munkavállaló kötelezettsége ebben az esetben pusztán arra szorítkozik, hogy tanúsítsa a kár enyhítése érdekében az adott helyzetben általában elvárható magatartást. És mivel itt nem elvárt a rendkívüli teljesítmény logikus az Mt. azon szabálya miszerint meg kell téríteni a munkáltatónak azt a kárt is, amelyet a munkavállaló a sérelemből eredő jelentős fogyatékossága ellenére, rendkívüli munkateljesítménnyel hárít el.²⁰

1.1.4. Független harmadik személytől munkaviszonyra tekintettel kapott juttatás

Egyetértek azon jogirodalmi állásponttal miszerint a munkavállaló a munkabéren és a bér jellegű egyéb juttatáson túl igényelheti a független harmadik személytől munkaviszonyra tekintettel kapott vagyoni értékű juttatást is.²¹ Ennek első feltétele, hogy a munkáltató e juttatáshoz hozzájáruljon, ugyanis a munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel nem fogadhat el, vagy nem köthet ki.²² Persze az is nyilvánvaló, hogy az e szakasz által meghatározott kötelezettség megszegését nem jelenti a társadalmi szempontból aggálytalan csekély mértékű ajándék vagy szolgáltatás juttatása.²³ Ezzel tekintettel véleményem szerint ez utóbbi tételek nem is érvényesíthetők kárigényként. További feltétel lehet itt is a rendszeresség követelménye. Végezetül feltétel lehet természetesen az is, hogy a munkavállaló jogszerűen szerezzé meg a jövedelmet.²⁴

1.2. MUNKAVISZONYON KÍVÜL ELMARADT JÖVEDELEM

A teljes kártérítés elvéből fakadóan az elmaradt jövedelem körében nemcsak a munkaviszonyból származó jövedelmet lehet figyelembe venni, hanem az azon kívül a munkavállalót megillető egyéb rendszeres keresményét is. A munkáltató tehát köteles a munkavállalónak – munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelemként – a sérelem folytán elmaradt egyéb rendszeres, jogszerűen megszerzett jövedelmét megtéríteni.²⁵ Az erre vonatkozó igény érvényesítése természetesen nem zárja ki a munkaviszony körében elmaradt jövedelem igénylését. E jövedelem körében irreleváns, hogy az milyen munkavégzésre irányuló jogviszony alapján illeti meg a munkavállalót. E körben tehát ezen igény alapjául szolgáló jövedelem származhat vállalkozási vagy éppen megbízási jogviszonyból is.

Az Mt. szabályai szerint a munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem figyelembevételének két konjunktív feltétele van. Az egyik, hogy a jövedelem legyen rendszeres. Ebből kifolyólag az eseti jövedelemszerzésre ilyen igény természetesen nem alapítható. A másik feltétel, hogy a jövedelem jogszerűen megszerzett, tehát szabályosan adózó legyen. A korábbi, 1992-es Mt.-ben ez a feltétel nem szerepelt, ám a jogalkalmazás szükségképpen figyelembe vette, hiszen a nem jogszerű jövedelem nem részesülhet – az állam általi – jogi védelemben. A jogalkotó célja e feltétel normaszövegbe emelésével az volt, hogy ezzel is ösztönözze a legá-

¹⁸ Mt. 169. § (4) bek.

¹⁹ Mt. 167. § (2) bek.

²⁰ Mt. 169. § (3) bek.

²¹ KARDKOVÁCS: i. m. 274. o.

²² Mt. 52. § (2) bek.

²³ Véleményem szerint ilyen lehet például az üzleti szférában egy partner cégtől érkező szakember által tartott szakmai előadás „ellentételezésként” részére átadott ajándékbor.

²⁴ Például fizesse meg a juttatás után járó személyi jövedelemadót.

²⁵ Mt. 169. § (2) bek.

lis foglalkoztatás terjedését.²⁶ A munkaviszonyon kívül elmaradt jövedelem esetén is irányadó az a szabály, hogy az elmaradt keresetet bruttó összegben kell számításba venni. Emellett a káronszerzés tilalmának itt is eleget kell tenni, így e jövedelmekből is le kell vonni az Mt. 172. §-ban foglalt tételeket.

Ha a baleset következtében csökkent munkaképességű munkavállaló, aki korábban teheneket tartott e tevékenységével a balesete következtében kénytelen volt felhagyni, akkor az ezen okból elmaradt jövedelmét a munkáltató köteles megtéríteni.²⁷

1.3. DOLOGI KÁR ÉS A KIJAVÍTÁS KÖLTSÉGE

A dologi kár elsősorban a sérelem bekövetkezte miatt elvesztett, megsemmisült vagy megrongálódott vagyontárgyak értékét hivatott kompenzálni. Ilyen kár számos módon és a munkavállaló számos vagyontárgyában keletkezhet, így például a munkavállaló szerszámaiban, ruházataiban, közúti baleset esetén akár saját gépkocsijában illetve lényegében bármely egyéb vagyontárgyában.

A dologi kár összegét – hasonlóképpen a természetbeni juttatásokhoz – a kártérítés megállapításakor érvényes fogyasztói ár alapján kell megállapítani.²⁸ Emellett a hatályos Mt. szerint az összeg kiszámítása során figyelemmel kell lenni az avulásra, amortizációra is. Ez utóbbi szabály szintén a káronszerzés tilalmának érvényesülését szolgálja. Hasonlóképpen a munkaviszony körében és az azon kívül elmaradt jövedelemhez, itt is vannak olyan tételek a melyeket a kár összegéből le kell vonnunk:

- amelyhez a munkavállaló (hozzátartozója) a megrongálódott dolog hasznosításával hozzájutott;
- amelyhez a jogosult a károkozás folytán megtakarított kiadások eredményeként jutott hozzá.²⁹

Így például ha a megrongálódott dolog még legalább részben hasznosítható, és azt a munkavállaló vagy éppen a hozzátartozója értékesíti, akkor ezen összeget le kell vonnunk a kár összegéből.

Természetesen felmerülhet olyan eset is a dologi kár körében, hogy a sérült vagyontárgy értékcsökkenés nélkül javítható. Ebben az esetben dologi kárként a javítási költséget kell megtéríteni.³⁰

1.4. AZ EGÉSZSÉGGÁROSODÁSNÁL FELMERÜLŐ EGYÉB KÁRTÉTELEK

A munkáltató köteles a károkozással kapcsolatban indokoltan felmerült, illetve a sérelem elhárításához szükséges költségeket megtéríteni.³¹ Álláspontom szerint önálló kategóriaként célszerű tárgyalni az egészségkárosodással járó baleset, illetve megbetegedés esetén felmerülő egyéb elszámolható költségeket. Fontos kiemelnünk, hogy e költségek megtérítésének két konjunktív feltétele van. Egyfelől szükséges, hogy a sérelemmel összefüggésben merüljön fel, másfelől pedig fontos, hogy indokolt költség legyen.³² Annak körében, hogy egy költség indokolt-e, azt kell vizsgálni, hogy szükséges és ésszerű költségről van-e szó.

E körben – a joggyakorlat alapján – a munkáltató tipikusan olyan költségek megtérítésére lehet köteles, mint az otthoni ápolás³³ és egyéb ápolási többletköltség, az élelelmfeljavítási költség, a speciális ételmisszerrek fogyasztásával felmerülő költség, a gyógyszerköltség, vagy éppen a hozzátartozók látogatási költsége. De e körben indokolt lehet akár – otthoni ápolás esetén – a háztartási kisegítő igénybevételével járó költségek megtérítése, vagy éppen a szükségképpen otthon töltött időre vonatkozó rezsi többletköltség megtérítése is. E felsorolás természetesen nem taxatív, és úgy vélem teljes taxációt adni e költségek körére eleve lehetetlen – és indokolatlan – volna, hiszen minden esetet más és más körülmények alakítanak, így azt csak eseti jelleggel lehet megállapítani, hogy egy hasonló jellegű kiadás lehet-e e körben elszámolható költség vagy sem. Az mindenesetre bizonyos, hogy az ápolással kapcsolatos költség akkor is terheli a munkáltatót, ha az ápolást ingyenesen valamely közeli hozzátartozója látta el.³⁴

²⁶ T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről, részletes indoklás a 169-172. §-ához.

²⁷ BH1990. 329.

²⁸ Mt. 170. § (1) bek.

²⁹ Mt. 172. § c-d) pont

³⁰ Mt. 170. § (2) bek.

³¹ PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, L'Harmattan Kiadó – Zsigmond Király Főiskola, Budapest, 176. o.

³² GYULAVÁRI: i. m. 396. o.

³³ BH2007. 244.

³⁴ BH1973. 343.

Nem fogadja el ugyanakkor a bírói gyakorlat indokolt költségként az orvosnak illetve ápolónak adott hálapénz, illetve ajándék összegét. A hálapénzzel kapcsolatosan érdemes megjegyezni a hatályos Mt. azon nagy felháborodást keltő passzusát, amely sokak szerint lényegében legalizálta a paraszolvenciát. Ezek után joggal merülhet fel egy laikus számára a kérdés, hogy amennyiben ez legalizált költség, miért nem lehetséges ennek megtérítését is követelni. Ennek megértéséhez szükséges, azon szakasz beidézése, amely megteremtette a paraszolvencia jogalapját. Az Mt. 52. § (2) bekezdése kimondja, hogy a munkavállaló a munkáltató előzetes hozzájárulása nélkül harmadik személytől díjazást a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel nem fogadhat el, vagy nem köthet ki. Ez a szakasz álláspontom szerint legalább annyira kimondja a hálapénz tilalmát, mint a legalizálását. A fenti szakasz lényegében arról rendelkezik, hogy harmadik személytől a munkaviszonyban végzett tevékenységére tekintettel senki sem fogadhat el vagy köthet ki díjazást. Eszerint tehát, csak akkor lehet jogszerű a hálapénz, ha azt a munkáltató engedélyezi. Amennyiben innen közelítjük meg a kérdést, akkor felvethető, hogy amennyiben a hálapénz az adott kórházban jogszerű akkor figyelembe lehessen venni. Tekintettel kell azonban lennünk arra a világos jogalkotói elképzelésre – amely több korábbi rendelkezés körében is megjelent –, hogy egyértelműen csak a jogszerűen adózó jövedelmek vehetők figyelembe kártételként. Álláspontom szerint azonban attól, hogy a munkáltató engedélyezi e díjazás elfogadását, attól a jogszerű adózás nem biztosított, annak pedig csekély a gyakorlati esélye, hogy e jövedelmek ellenőrzésére és nyomon követésére a munkáltatók – a törvény szellemének megfelelően – energiát fordítanak. Ezen okfejtés tükrében indokoltnak tartom a korábbi bírói gyakorlat álláspontját e költségek elfogadhatatlansága tekintetében.

1.5. A HOZZÁTARTOZÓ KÁRA

A munkáltató köteles megtéríteni a munkavállaló hozzátartozójának a károkozással összefüggésben felmerült kárát is.³⁵ A munkáltató hozzátartozóval szembeni felelőssége járulékos jellegű, tehát a megállapításának előfeltétele, hogy a munkáltató kártérítési felelőssége a munkavállaló vonatkozásában fennálljon. Hozzátartozónak minősül – az Mt. vonatkozó záró rendelkezésével összefüggésben – a házastárs, az egyeneságbeli rokon, a házastárs egyeneságbeli rokona, az örökbefogadott, mostoha és nevelt gyermek, az örökbefogadó, a mostoha és a nevelőszülő, a testvér, valamint az élettárs.³⁶ A kártérítést akár több arra jogosult hozzátartozó is igényelheti. A hozzátartozó kárát álláspontom szerint két csoportba sorolhatjuk.

Az egyik kategóriát azon kártételek képezik, amelyek a munkavállaló sérülésével, egészségkárosodásával összefüggésben érik a hozzátartozót. Ennek körében a munkavállaló hozzátartozóját sokféle kár érheti. Tipikusan ilyen lehet például a balesetet szenvedő munkavállaló kórházi látogatása körében felmerült költségek köre, de ide sorolhatjuk azon esetet is, ha a sérült munkavállaló hozzátartozója a baleset miatt olyan idegállapotba kerül, hogy saját munkáját nem tudja ellátni, táppénzes állományba kerül és ebből kifolyólag keresetvesztés éri. Leegyszerűsítve tehát ezen esetekben a munkáltató köteles a hozzátartozónak a károkozással összefüggésben keletkezett dologi kárait, egyéb indokolt költségeit, valamint nem vagyoni kárát is megtéríteni. E kártételek esetén az igény érvényesítésére nem csak a hozzátartozó jogosult, hanem – engedményezés alapján – maga a munkavállaló is.³⁷

A másik kategóriába a munkavállaló hozzátartozójának saját jogú igénye tartozik. Erre akkor nyílik lehetőség, ha a munkavállaló a károkozással összefüggésben meghal. Erre az esetre vonatkozóan az Mt. 171. § (2) bekezdése, amely kimondja, hogy az eltartott hozzátartozó, ha a károkozással összefüggésben a munkavállaló meghal, – az általam első kategóriába tartozó kártételeken túlmenően – olyan összegű tartást pótló kártérítést is igényelhet, amely szükségletének – a tényleges vagy az elvárhatóan elérhető munkabérét, jövedelmét is figyelembe véve – a sérelem előtti színvonalon való kielégítését biztosítja. A tartást pótló kártérítési járadék olyan időtartamra illeti meg a hozzátartozót, amíg az elhunyt munkavállaló egyébként a tartására köteles lett volna.³⁸ A tartási kötelezettség körének meghatározása családjogi kérdés, így ennek részletes szabályait jelenleg a hatályos a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.), valamint a korábbi a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény bírói gyakorlata határozza meg. Járadék akkor is követelhető, ha a baleset következtében meghalt személy a tartási kötelezettségének megszégé-

³⁵ Mt. 171. § (1) bek.

³⁶ Mt. 294. § (1) bek.

³⁷ KARDKOVÁCS: i. m. 275. o.

³⁸ GYULAVÁRI: i. m. 400. o.

sével nem nyújtotta ténylegesen a tartást, vagy ha a járadékot igénylő a tartási igényét menthető okból nem érvényesítette.³⁹ Természetesen a kárenyhítési kötelezettség ebben az esetben nemcsak a munkavállalót, hanem a hozzátartozóját is terheli. Az e kötelezettség megszegéséből eredő következmények értelemszerűen itt is figyelembe veendők.⁴⁰

Általánosságban azt mondhatjuk, hogy a járadék összegének megállapításánál a legfontosabb tényezők az elvesztett tartás és a ráutaltság mértéke. A ráutaltság fokának és a járadék mértékének meghatározása alapos kalkulációt igénylő tevékenység. Ennek során számos személyi és vagyoni körülmény figyelembe vétele szükséges. Személyi körülmények körében kiemelendő a hozzátartozó által eltartott személyek számának és a családi állapotának figyelembe vétele. A vagyoni körülmények között említhető például: az elhunyt munkavállaló jövedelme, a járadékot igénylő tartási jogosultságának terjedelme, a hozzátartozó saját jövedelme, társadalombiztosítási ellátások, életbiztosításból eredő biztosítási összeg stb.

A járadék megállapításának vannak bizonyos speciális szabályai is. Az Mt. 177. § alapján alkalmazandó releváns a Ptk. szakasz kimondja, hogy a járadék mértékének megállapításánál értékelni kell, hogy a járadékot igénylő érvényesítette-e, illetőleg érvényesíthet-e követelést azokkal szemben, akik az ő tartására a baleset idején meghalt személlyel egy sorban voltak kötelesek.⁴¹ Ebben az esetben a felek méltányos érdekeit, az életszerűség követelményeit és a konkrét eset sajátosságait is szem előtt tartó megoldásra kell törekedni.⁴² A kártérítés mértéke tekintetében következetes az a bírói gyakorlat, hogy a meghalt munkavállaló hozzátartozója nem igényelheti feltétlenül az elhunyt személy elmaradt jövedelmét. A bíróságok érvelése szerint ennek oka, hogy a kártérítés mértéke nem a munkavállaló halálával kiesett jövedelemhez igazodik, hanem ahhoz, hogy a korábbi életszínvonalon való kielégítést biztosítsa. A baleset következtében meghalt munkavállaló hozzátartozóját megillető járadék összegének kiszámításánál nem lehet figyelembe venni, hogy a hozzátartozó a munkavállaló halála okán családi pótlékra válik jogosulttá.⁴³

1.6. A NEM VAGYONI KÁR

A munkáltató – szemben a munkavállaló felelősségével – teljes kártérítéssel tartozik. Így a teljes reparáció jegyében köteles megtéríteni a munkavállaló nem vagyoni kárát is.⁴⁴ Az Mt. – szemben az 1992-es Mt.-vel – a nem vagyoni kárt nem nevesíti, így az Mt. 177. § utaló szabályának megfelelően e kérdésben a korábbi Ptk. XXXI. fejezetének rendelkezéseit kellett alkalmazni. Ennek megfelelően a nem vagyoni kártérítést megalapozó igény jogalapját az 1959-es Ptk. 355. § (1) és (4) bekezdése teremtette meg.⁴⁵ Az 1959-es Ptk. 355. § (1) bekezdése alapján „a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig az nem lehetséges, vagy a károsult azt alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni”. Az 1959-es Ptk. másik jogalapul szolgáló bekezdése alapján pedig „kártérítés címén a károkozó körülmény folytán a károsult vagyonában beállott értékcsökkenést és az elmaradt vagyoni előnyt, továbbá azt a kárpótlást vagy költséget kell megtéríteni, amely a károsultat ért vagyoni és nem vagyoni hátrány csökkentéséhez vagy kiküszöböléséhez szükséges”. E két rendelkezésből is jól látható, hogy a nem vagyoni kártérítés jogalapjára és mértékére vonatkozóan a korábbi Ptk. szabályai sem adtak részletes eligazítást. Ennek

³⁹ Ptk. 6:529. § (2) bek.

⁴⁰ Tehát, ha a hozzátartozó nem tesz eleget a kárenyhítési kötelezettségének a járadék meghatározása során a járadék mértékéből le kell vonni azt a jövedelmet, amit elérhetett volna.

⁴¹ Ptk. 6:529. § (4) bek.

⁴² BH1974. 80.

⁴³ PK 47. szám

⁴⁴ BH1998. 612.

⁴⁵ Az eredeti 1992 előtti szöveg akként rendelkezett, hogy „Meg kell téríteni a munkavállalónak azt a kárát is, amely azzal összefüggésben merül fel, hogy a károkozás nyomán a munkavállaló társadalmi életben való részvétele vagy egyébként élete tartósan vagy súlyosan megnehezül (nem vagyoni kár)”. A nem vagyoni kár ilyen – szűkítő – értelmezését támasztotta alá a Legfelsőbb Bíróság 16. számú irányelve is. A változás 1990-ben kezdődött. Ekkor a Legfelsőbb Bíróság 21. számú irányelve a korábbi 16. számú irányelvet hatályon kívül helyezte, amellyel megteremtette a lehetőséget „a személyiség minden oldalú védelmét szolgáló, az erkölcsi értékeket szem előtt tartó jogfejlesztő bírói gyakorlat” kialakítására. Ezt követően 1992-ben az Alkotmánybíróság 34/1992. (VI. 1.) határozata következtében az 1992-es Mt. 177. § (2) bekezdésének korábbi szövege megváltozott. E szakasz értelmében: „A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát.” A 1992-es Mt. e rendelkezése már összhangban állt az Alkotmánybíróság 34/1992. (VI. 1.) határozatával, amely a nem vagyoni kárra vonatkozó korábbi – 1992 előtt fennálló – Mt. rendelkezésben megjelenő tételes jogi szűkítést megszüntette.

szempontjait e sajátos körülményekből fakadóan a bírói gyakorlat dolgozta ki. Az új Ptk. a nem vagyoni kár tekintetében lényeges változást eredményezett, ugyanis a személyiségi jogi sérelmekből eredő károk rendezésére a magyar jogba is bevezetésre került a sérelemdíj jogintézménye, amely lényegesen egyszerűsíti a károsult helyzetét a bizonyítási teher tekintetében. E jogintézményre a későbbiekben még visszatérünk.

1.6.1. A nem vagyoni kártérítést megalapozó igények

Mielőtt a nem vagyoni kár megtérítésének módját és mértékét vizsgálnám, fontosnak érzem annak tisztázását, hogy mely sérelmek esetén merülhet fel egyáltalán a nem vagyoni kár megtérítésére vonatkozó igény előterjesztése. A nem vagyoni kártérítés a munkajogi gyakorlatban tipikusan egészségkárosodásnál merül fel, annak dacára, hogy – összhangban a 34/1992 (VI.1.) AB határozattal – elvileg általános személyiségvédelmi eszköz. Azon kérdés kapcsán, hogy mely esetekben engednek teret a bíróságok a nem vagyoni kártérítésnek az az álláspontom, hogy három kategóriába sorolhatjuk az ilyen típusú kártérítést megalapozó igényeket.

Első kategóriába sorolom a személyiségi jogok megsértését, ugyanis megítélésem szerint e jogintézmény elsősorban e jogok megsértésén alapuló sérelmek reparációjára szolgál. Így nem vagyoni kártérítés alapjául szolgálhat például az emberi méltósághoz, egészséghez, testi épséghez, élethez, családhoz, egyenlő bánásmóddhoz, vagy éppen a jó hírnévhez való jog megsértése. Ennek elvi alapját az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozata teremtette meg. A határozat indokolásának lényege kimondta, hogy a személyhez fűződő jog az ember életminőségének olyan általános kifejeződése, amelynek védelme nem csupán az egészségkárosodás esetére korlátozódik, hanem bármilyen más sérelme, korlátozása is megalapozza.⁴⁶ Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a nem vagyoni kár körében a személyiségjegyek bármelyikét ért hátrány releváns lehet.⁴⁷

A második kategóriába kerülnek az egészségkárosodással összefüggően felmerülő igények.⁴⁸ Itt elsősorban súlyos sérülések, végtagok elvesztése illetve az arc sérülése teremthet alapot nem vagyoni kártérítés megítélésére. Emellett helye lehet nem vagyoni kártérítésnek a károkozás előtti életminőség tartós megváltozása esetén is.⁴⁹

Végezetül harmadik kategóriába sorolom azon igényeket, amikor a munkáltató részéről egyéb jogsértő, vagy károkozó magatartás történik. Ez értelemszerűen önmagában nem alapozza meg a nem vagyoni kártérítést. Ha azonban e jogsértő magatartás olyan munkáltatói intézkedéssel, vagy eljárással párosul, amely folytán a munkavállaló személyiségi joga is csorbul, már helye lehet nem vagyoni kártérítésnek. Például az átszervezésre alapított munkáltatói rendes felmondás közlésével együtt tanúsított, a munkavállaló jó hírnevéhez való jogát sértő magatartás megalapozza a nem vagyoni kártérítés iránti igényt.⁵⁰ Tehát a nem vagyoni kártérítés ezen egyéb – sérelmesnek ítélt – helyzetekben akkor ítéltető meg, ha a sérelmezett munkáltatói magatartás egyidejűleg személyhez fűződő jog sérelmét is megvalósítja.

1.6.2. A nem vagyoni kártérítés mértéke és módja

A nem vagyoni kártérítés körében a legnehezebb a kár összegének meghatározása, hiszen e károk anyagi mércével mérhetetlenek. A nem vagyoni kár körében ugyanis nincs objektív mérce⁵¹ és olyan átalánylista, ami segítené az összegszerűség meghatározását. Ebből fakadóan a kár mértékének meghatározása körében a bíróságnak számos körülményt kell mérlegelnie. E körülmények között is kiemelendő a károsult életkorának és életviszonyainak,⁵² a károkozás súlyának és a károsult életvitelére gyakorolt hatásainak vizsgálata. A Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint a nem vagyoni kártérítés összegének meghatározásakor jelentősége van a kellő mértéktartás elvét tükröző körülményeknek, a káron szerzés tilalmának és a hasonló esetekben kialakult gyakorlatnak.⁵³

A mérték meghatározásánál nagy szerepe van az Alkotmánybíróság 34/1992 (VI. 1.) AB határozatának is. Az Alkotmánybíróság e határozata értelmében a nem vagyoni kár esetében a pénzbeli kártérítés funkciója az, hogy az elszenvedett sérelem hozzávetőleges kiegyensúlyozásáról olyan vagyoni szolgáltatás nyújtásával

⁴⁶ KARDKOVÁCS: i. m. 278. o.

⁴⁷ BDT2000. 309.

⁴⁸ A munkajogi gyakorlatban tipikusan ezek szolgálnak nem vagyoni kártérítés alapjául.

⁴⁹ BDT2000. 309.

⁵⁰ EBH2000. 359.

⁵¹ BH1998. 99.

⁵² EBH2003. 974.

⁵³ KARDKOVÁCS: i. m. 278. o.

gondoskodjon, amely az elszenvedett sérelemmel közel egyenértékű másnemű előnyt nyújt. A nem vagyoni kártérítés összegét a bíróságok az eset konkrét sajátosságainak és a károsult személyi körülményeinek alapulvételével határozzák meg. A károsultat ért hátrányt egészében és egységesen kell értékelni, valamennyi tényezőt együttesen kell mérlegelni.⁵⁴ A kártérítés összegének megállapítása jelentős mértékben az adott eset egyedi körülményeinek függvénye, így előfordulhat, hogy az egyes esetekben tipikusnak mondható sérülésekre vonatkozóan megítélt összeg nem lesz irányadó más hasonló típusú sérülés esetében.⁵⁵ A gyakorlat szerint az összeget késedelemmel összefüggésben kamattal állapítják meg. Kamat hiányában az inflációt is figyelembe kell venni.⁵⁶

Az eddigiek mellett ki kell emelni, hogy a nem vagyoni kár esetében a kártérítés összegének meghatározásánál a cél, hogy az összeg relatív arányban legyen az elszenvedett sérelemmel. A kár mértékének meghatározásánál ekkor azt kell vizsgálni, hogy az elszenvedett sérelem milyen mértékű és a megítélhető vagyoni kártérítés mennyiben nyújt hozzávetőleg egyenértékű másnemű előnyt.⁵⁷ Természetesen a nem vagyoni károk vagyoni mércével mérhetetlenek, nincs tényleges pénzbeli egyenértékük, így a kártérítés – a sérelemhez képest – valójában inadekvát.⁵⁸

Összegezve tehát kijelenthetjük, hogy a nem vagyoni kár mértékét a bíróság az eset összes körülményeinek mérlegelésével állapítja meg.⁵⁹ A mérlegelés körében a bíróságot semmilyen objektív mérce nem köti. A diszkréció egyetlen korlátja a kérelemhez kötöttség érvényesülése, ezáltal természetesen a kereseti kérelemben foglalt összegnél nagyobb mértékű nem vagyoni kártérítés nem ítéltető meg.

A kártérítés módjára vonatkozóan azt mondhatjuk, hogy a nem vagyoni kártérítés megítélhető akár egy konkrét, meghatározott összegben, járadék formájában, vagy akár általános kártérítés mellett is.

1.6.3. A nem vagyoni kártérítésre jogosult személye és a bizonyítási teher

Nem vagyoni kártérítésre elsősorban a sérelmet szenvedő személy jogosult. E követelés a károsult személyéhez tapad, így nem száll át az örököseire. A sérelmet szenvedő személy mellett természetesen nem kizárt, hogy a közeli hozzátartozók saját jogukon követeljenek kártérítést. Ekkor a sérelmet szenvedett személy örökösének (jogutódjának) igényéről beszélhetünk.⁶⁰ Általában egy közeli hozzátartozó elvesztése nem alapozza meg a nem vagyoni kártérítés iránti igényt, azonban ha e veszteség tartós – elsősorban – pszichés hátrányt okoz akkor a közeli hozzátartozó általi igényérvényesítés sem kizárt. Emellett mindenkinek joga van ahhoz, hogy teljes családban éljen. E jog korlátozása, adott esetben egy magzat elvesztése is megalapozza a nem vagyoni kártérítést.⁶¹ A nem vagyoni kártérítésre vonatkozó igény akkor válik esedékessé, amikor a kártérítés alapjául szolgáló sérelem bekövetkezik. Ez az időpont nem mindig esik egybe a károkozó magatartás időpontjával.⁶²

A bizonyítási teher vonatkozásában a Ptk. és Pp. alapján a dolgozatban korábban tárgyalt általános szabályok irányadóak. Az 1959-es Ptk. alapján – némileg lesarkítva – a munkavállalót terheli annak bizonyítása, hogy a munkaviszonyával összefüggésben érte a kár és hogy károsodás érte, míg a munkáltató mentesülhet a felelősség alól, ha sikeresen hivatkozik valamely mentesülési okra. Az 1959-es Ptk. alapján kialakult bizonyítási teher nem vagyoni kár körében való megemlítésének a jelentősége, hogy az új Ptk.-ban megjelenő sérelemdíj jogintézménye alapjaiban változtat a korábbi bizonyítási kötelezettségen.

1.6.4. Sérelemdíj

A hatályos Ptk. normaszövege szerint a sérelemdíjra a kártérítési felelősség szabályait kell alkalmazni, azzal, hogy a sérelemdíjra való jogosultsághoz a jogsértés tényén kívül további hátrány bekövetkeztének bizonyítása nem szükséges.⁶³ E szabálytól a személyiségi jogsértések okozta károk bírói megítélésének egyszerűsíté-

⁵⁴ BH1984. 60.

⁵⁵ KARDKOVÁCS: i. m. 278. o.

⁵⁶ PÁL LAJOS – RADNAY JÓZSEF – TALLIÁN BLANKA: *Munkajogi Kézikönyv*, 2007, HVG–ORAC, Budapest, 315. o.

⁵⁷ BH1993. 127.

⁵⁸ TÖRÖK GÁBOR (szerk.): *A polgári törvénykönyv magyarázata, III. kötet, Kötelmi jog, Általános rész*, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, 810. o.

⁵⁹ MK 30. szám, EBH2001. 572., BH2006. 96.

⁶⁰ BH1997. 435., BH1996. 639.

⁶¹ BH2005. 105.

⁶² BH2000. 35.

⁶³ Ptk. 2:52. § (3) bek.

sét, a bizonyítási nehézségek, és a bizonyítással kapcsolatos viták csökkenését várják a szakemberek, hiszen e szabály kedvezőbb helyzetbe hozza a károsultat azáltal, hogy a jogalkotó leveszi a károsultról a kár mértékének bizonyítási terhet.

A sérelemdíj a Ptk. hatálybalépése után felváltotta a korábbi nem vagyoni kártérítés intézményét. E jogintézménnyel kapcsolatban is merülhetnek azonban fel kérdések. A Ptk. szövegezése alapján a nem vagyoni sérelem, valamint a sérelemdíj meghatározása tisztán mérlegelési jogkörbe eső kérdés, így e diszkrecionális jogkörök gyakorlása, a Ptk. szabályok tartalommal való megtöltése továbbra is a bírói karra marad.

2. ÖSSZEGZÉS

Összességében tehát azt láthatjuk, hogy a munkáltató felelősségének körébe eső károk köre rendkívül változatos képet mutat. A fentiekben ismertetett szabályok látszólag kellően letisztultak ahhoz, hogy koherens és következetes bírói gyakorlat kialakulásához vezessenek, azonban természetesen nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy a bíróság a kártérítés mértékének megállapítása tekintetében - is - a károsult fél bizonyítékaihoz kötött. A gyakorlat során a fentiekben ismertetett kérelemek tételes bizonyítása sok esetben nehézségekbe ütközik, a károsultaknak az idő múlásával általában egyre kevésbé állnak rendelkezésükre azok a dokumentumok, amelyekkel az egyes kártételek bizonyíthatóak.

E körben különösen nehéz volt a károsult dolga azon nem vagyoni károk tekintetében, ahol a személyiségi jogsértés folytán bekövetkezett sérelem nem fizikai jellegű volt. Álláspontom szerint az új Ptk. által bevezetett sérelemdíj jogintézménye - a nem vagyoni károk e körének körében - bizonyítási nehézségeket orvosolhatja, hiszen a károsult a személyiségi jogsértésből eredő káránál nem kell, hogy bizonyítsa a kár pontos mértékét. Kérdéseket azonban ez a jogintézmény is felvet. A Ptk. 2:52. § (3) bekezdése csak egy minimális támpontot ad a sérelemdíj mértékének meghatározására, így álláspontom szerint ennek kimunkálása nem jelent majd egyszerű feladatot a bírói gyakorlat számára.⁶⁴

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*, 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [2] KARDKOVÁCS KOLOS (szerk.): *Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata*, 2012, HVG–ORAC, Budapest.
- [3] KISS GYÖRGY: *Munkajog*, 2005, Osiris Kiadó, Budapest.
- [4] PÁL LAJOS – RADNAY JÓZSEF – TALLIÁN BLANKA: *Munkajogi Kézikönyv*, 2007, HVG–ORAC, Budapest.
- [5] PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*, 2006, L'Harmattan Kiadó– Zsigmond Király Főiskola, Budapest.
- [6] TÖRÖK GÁBOR (SZERK.): *A polgári törvénykönyv magyarázata, III. kötet, Kötelmi jog, Általános rész*, 2006, Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest.
- [7] TRENYISÁN MÁTÉ: A kármegosztás és a munkáltató kárfelelősség alóli mentesülésének szabályai az új Munka Törvénykönyvében – tekintettel a bírói gyakorlatra, in KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Quot Capita, Tot Sententiae, A Batthyány Lajos Szakkollégium Tanulmánykötete*, 2013, Batthyány Lajos Szakkollégium, Győr, 233-249. o.
- [8] TRENYISÁN MÁTÉ: A munkáltatói kárfelelősség speciális szabályai – kivételek az objektív felelősség alól, in *Diskurzus*, 2013/2. szám, 39-46. o.

FELHASZNÁLT JOGFORRÁSOK

- [1] A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény.
- [2] A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény.
- [3] A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény.
- [4] 34/1992. (VI. 1.) AB határozat.
- [5] 1/2006. PK vélemény.
- [6] PK 47. szám.
- [7] MK 30. szám.
- [8] BDT2000. 309.
- [9] BH1973. 343.
- [10] BH1974. 80.

⁶⁴ Ptk. 2:52. § (3) bek.: A sérelemdíj mértékét a bíróság az eset körülményeire - különösen a jogsértés súlyára, ismétlődő jellegére, a felróhatóság mértékére, a jogsértésnek a sértettre és környezetére gyakorolt hatására - tekintettel, egy összegben határozza meg.

- [11] BH1984. 60.
- [12] BH1990. 329.
- [13] BH1996. 639.
- [14] BH1997. 435.
- [15] BH1998. 99.
- [16] BH1998. 612.
- [17] BH2000. 35.
- [18] BH2005. 105.
- [19] BH2005. 404.
- [20] BH2006. 96.
- [21] BH2007. 243
- [22] BH2007. 244.
- [23] EBH2000. 357.
- [24] EBH2000. 359.
- [25] EBH2001. 572.
- [26] EBH2003. 974.
- [27] T/4786. számú törvényjavaslat a Munka Törvénykönyvéről, részletes indokolása.

SUMMARIES

FARKAS, ÁDÁM

REFLECTIONS AND PROPOSITIONS TO QUESTIONS OF CERTAIN REGULATORY ISSUES OF ARMED DEFENCE IN THE LIGHT OF UKRAINIAN CRISIS AND THE NEWEST CHALLENGES OF INTERNATIONAL TERRORISM

Abstract

The author's aim in his study is to attract attention to the domestic legal relevance of contemporary challenges that were deemed the most dangerous – essentially in special law and order – with the criticism of legal institutions. Therefore the paper starts with the analysis and overview of the Ukrainian crisis and the phenomena of the Islamic State. After this the author proceeds to identify the legal institutes, which could permit armed response to similar challenges.

After this the author formulates observations to certain challenges referring to the Hungarian legal system. Within the frame of the critics the author surveys not only the spirituality of the system crafted at the regime change in 1989, but the relation of effective regulations and abilities too. Based on all these, the enclosing of the study contains suggestion in point of the revision and development of domestic armed defence system's legal regulation, in the belief that these could help the strengthening of Hungary's armed defence potential.

Keywords

Armed defence, emergency law, Ukrainian crisis, Islamic State, failed states, international terrorism.

GÖMBÖS, CSILLA

EXCERPTS FROM THE DIPLOMATIC RELATIONS OF THE ANCIENT TIMES

Abstract

Current study focuses on the institutional improvement of the outstanding ancient superpowers' diplomatic relations. On the one hand, the study presents the institutional peculiarities that were characteristics of the ancient Middle-Eastern region's connections, evoking different significant treaties remained from the region, on the other hand, diplomatic institutions of the ancient Greece are examined, with special regards to the institutions of proxenia, amphictyon, and symmarchy, as well as various categories of deputies. Moreover, the study – among others – focuses on institutions playing a significant role in the foreign activity of the Roman Empire.

Keywords

Diplomacy, envoys, proxenia, amphictyon, symmarchy, collegium fetialium, pater patratus, foedus

KÁLMÁN, JÁNOS

THE FRAMEWORK OF THE MACROPRUDENTIAL POLICY

Abstract

The global economic crisis has sharply pointed out that due to the financial globalization the certain financial institutions in the financial system are interconnected by a thousand links, which results in the instability in the financial system – so-called contagion effect – at the global level. Explicit responsibility for the prevention of the build-up of systemic risks, to identify and manage the risks did not exist before the world economic crisis. Since 2008, the development of macro-prudential policy framework aims to fill this gap. In a globalized financial system the framework of macro-prudential policy starts at the international level, but the European countries with regard to the emphasis placed by the European Union, in addition to the primary responsibility rests on the shoulders of the states.

Keywords

European System Risk Board, Financial Stability Board, macroprudential regulation and supervision, Single Supervisory Mechanism, soft law.

KESERŰ, BARNA ARNOLD

THE MAIN NODES OF THE BORN OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE SCIENCE AND INTERNATIONAL LEGISLATION

Abstract

In the study I would like to explore those paramount important scientific thought experiments that directly contributed to the concept of sustainable development and made it one of the key-off points for the international legislation. The global problems what are tried to be handled by the idea of sustainable development has been taken in the field of view of scientific discourse more than two decades before the appearance of that idea in the international law and were actively investigated. These different – but fundamentally related – works essentially marked the theoretical lines of fragmentation, which later became the pillars of sustainable development and the international community have gained enhanced interest in them. The works of Carson, Hardin, Meadows, Schumacher and Jackson heralded the fateful moment when humanity must change its unsustainable way of life, otherwise a system-wide collapse is expected. The recognition of the compulsion of decision now is clearly reflected everywhere from the philosophy through the natural sciences to the international documents, but unfortunately we can witnessing only exceptional changes which could give some hope.

Keywords

Sustainable development, environmental protection, overpopulation, economic growth, chaos point.

PONGRÁCZ, ALEX

BACK TO THE FUTURE, OR THE ALTERNATIVES OF STATE-AND SOCIETY BUILDING IN THE 21ST CENTURY

Abstract

In the scientific literature of recent years new concepts appeared which reject neoliberalism. The author is quite certain about think that opposing neoliberal statements which have been treated as unquestionable dogmas for decades, there are new theories gaining ground which predict a new kind of role for the state. Based on these, a worldview can be constructed which unites the forces of the market, civil society, and the state, under the auspices of democratic pluralism and within the framework of a regulated market, by placing civil society first, state second, and market institutions third in an order of priority.

Keywords

Neoliberalism, economic crisis, welfare state, social Europe, state building, society, market, state, organized capitalism

TRENYISÁN, MÁTÉ

THE COMPONENTS OF INDEMNITY REGARDING LIABILITY FOR DAMAGES

Abstract

The Act I of 2012 on the Labour Code (hereinafter referred to as Labour Code) kept the main regulatory principles concerning the liability for damages of the old Labour Code. The employer's liability for damages is still strict and objective, regardless of culpability.

While the indemnity is limited in the case of the employee's liability for damages, the employer – referring to Section 167 (1), Labour Code – is obligated to indemnify its employee in full, therefore the regulation concerning the latter is based on the principle of full indemnity. It is obvious that during the creation of rules regarding the employer's liability for damages the legislator took into consideration that the purpose of the work engagement from the employee's perspective is the creation of the existential safety of him/herself and his/her dependants. Consequently, the indemnity is aimed to attain full reparation.

The purpose of this work is to present which rights can be enforced by an aggrieved employee against its employer. The layout of the present text follows this concept as well. If the employer is liable for damages, he is obligated to indemnify for the following: lost wage in and out of the work engagement, material damages and costs, other costs related to health impairment, damages of relatives, non-pecuniary damages.

Basically, the analysis has a critical approach and descriptive character; furthermore, it is an important goal of mine to present the relevant judicial custom in a systematically structured, analytical way.

Keywords

Compensation for damage, employer's Liability, employer's Liability for Damages, extent of compensation for damage, mode of compensation for damage, regular payments, the loss of income.

SZERZŐINKHEZ (A PUBLIKÁLÁS FELTÉTELEI)

1. A *Diskurzus* című tudományos folyóirat magyar nyelven beküldött tanulmányokat fogad el.
2. A kézirat terjedelme nem haladhatja meg az 50.000 karaktert. Kérjük szerzőinket a terjedelmi korlát szigorú betartására.
3. A szöveget elektronikus formátumban kérjük leadni (az MS Word bármelyik változatában elmentve) a janos.kalman88@gmail.com email címre.
4. A tanulmányok tartalmazzák a szerző nevét és a mű címét, rövid (6-8 soros) magyar és angol nyelvű összefoglalóját és kulcsszavait. A név balra zárva, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepeljen. Alatta a cím, szintén balra zárva, félkövéren, 14pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve. Alatta a magyar nyelvű összefoglaló és a kulcsszavak dőlten, 11pt betűmérettel szedve szerepeljenek. Az angol nyelvű összefoglalót és kulcsszavakat külön dokumentumban kérjük a fenti email címre megküldeni.
5. A következő formai kritériumokat kérjük betartani: A/4-es lapméret, 11pt betűméret, szimpla sorköz, 2 cm oldalsó és alsómargók, 2,5 cm felsőmargó, első sor behúzása 0,75 cm. A fejezetek és alfejezetek legelső bekezdései, illetve a pontokba szedett felsorolások utáni első bekezdések esetén azonban nem kell az első sort behúzni.
6. Az első szintű fejezet címek arab számmal sorszámozva, sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel, kiskapitálissal szedve szerepelnek. Előtte 18pt, utána 12pt térköz áll. A másodszintű alfejezetek címei sorkizártan, félkövéren, 11pt betűmérettel szedve szerepelnek, kéttagú arab számmal sorszámozva. Előtte 12pt térköz áll. Három vagy annál több szintű fejezeti rendszer csak kivételes esetben fogadható el.
7. A szöveg közbeni kiemelésként dőlt betű alkalmazható, ritkítás, aláhúzás, vastag betű, csupa nagy betű csak kivételes esetben fogadható el.
8. A közvetlen hivatkozásokat lábjegyzetekben, az oldal alján kérjük feltüntetni. A lábjegyzetben és az irodalomjegyzékben szereplő hivatkozások rendje a következő: SZERZŐ: *Cím*, évszám, kiadó, kiadás helye, oldalszám. Kérjük, hogy mindenhol vesszőt (és nem pontot) alkalmazzanak a bibliográfiai adatok között. Első alkalommal a szerző nevét kiskapitálissal, teljes egészében ki kell írni, külföldiek esetében a vezetéknév kerül előre, majd vesszővel elválasztva a keresztnév. Ha háromnál több szerző van, csak a szerkesztőt kell megjelölni a (szerk.) jelzéssel. Példa: SZLADITS KÁROLY: ..., ZAKKARIA, FAREED: ..., MEZEY BARNA (szerk.): A mű címét és alcímét dőlt betűtípussal jelöljék. Ha van alcím, akkor azt a rendes címtől ponttal szükséges elválasztani, egyébként csak a bibliográfiai hivatkozás legvégén van pont. Amennyiben folyóiratból, gyűjteményes kötetből származik a forrás, úgy a mű címe után vessző következik, majd az „in” szócska (ami kisbetűvel, kettőspont nélkül szerepel) és a folyóirat vagy gyűjteményes kötet adatai. Utóbbinak rendszerint van szerkesztője, így azt is fel kell tüntetni. Folyóirat esetén a számot az alábbi formában szíveskedjenek megjelölni: évszám/sorszám. „szám”.pl. ..., in *Magyar Jog*, 2006/7. szám, 34. o. Ezekben az esetekben nem a közvetlen forrás, hanem a folyóirat vagy gyűjteményes mű címe szerepel dőlt betűvel. Az oldalszámot kis „o” betűvel jelöljék. Internetes forrás esetén a letöltés helyét és idejét fel kell tüntetni. Példák:

¹ CSÉCSY GYÖRGY: *Védjegyjog és piacgazdaság*, 2001, Novotni kiadó, Miskolc, 36. o.

² BÍRÓ GYÖRGY: Átruházó szerződések, in *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2003/2. szám, 14–30. o.

³ EÖRSI GYULA: A tulajdonátszállás kérdéseiről, in SÁRKÖZY TAMÁS – VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Eörsi Gyula emlékkönyv*, 2002, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 277–420. o.

⁴ MENYHÁRD ATTILA: A tulajdonjog tárgyai, előadás a *Symposium Iubilaei Facultatis Iaurinensis* című konferencián, 2010. szeptember 21., Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Kar.

⁵ CSIKY PÉTER: A TRIPS egyezmény szerepe a nemzetközi iparjogvédelmi rendszerben, in *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 1998/3. szám, elérhető: <http://www.mszh.hu/kiadv/ipsz/199806/csiki.html> (2010.03.14.)

Egy mű ismételt hivatkozása esetén a SZERZŐ VEZETÉKNEVE valamint az „i. m.” megjelölés és az oldalszám szerepel. Ha ugyanannak a szerzőnek több műve is szerepel a hivatkozások között, a szerző vezetékeve után zárójelben az érintett mű évszámát is fel kell tüntetni. Egymást követő

lábjegyzetekben, ugyanarra a műre történő hivatkozás esetén pedig az „Uo.” és oldalszám jelölést kérjük alkalmazni.

⁶EÖRSI: i. m. 298. o.

⁷Uo. 332. o.

A fentiekben nem részletezett esetekre GYURGYÁK JÁNOS: *Szerzők és szerkesztők kézikönyve*, 2005, Osiris, Budapest, című mű az irányadó.

Felhívjuk szerzőink figyelmét, hogy a hivatkozási rendszer nagyfokú be nem tartása, következtetlensége illetve plágiumgyanú esetén a tanulmány elutasításra kerül!

9. Egy szó szerint átvett gondolatot kötelező idézőjelbe rakni, és lábjegyzetben a forrást megjelölni. Az idézet ne legyen dőlt betűs. Több szintű idézés esetén a következő forma alkalmazandó: „...»...’...’...«...”
10. A mű végén irodalomjegyzék szerepel, a szerzők vezetéknéve szerinti ábécé sorrendben, [1] [2] formátumú számozással. Formailag és tartalmilag is a lábjegyzetnél írottak az irányadók azzal, hogy itt a folyóiratban vagy gyűjteményes műben szereplő cikkek esetén legutolsó bibliográfiai adatként a kezdő és záró oldalszámokat is fel kell tüntetni.
11. Az irodalomjegyzékben csak olyan tételek szerepelhetnek, amelyek lábjegyzetben is hivatkozásra kerültek. A megfelelő irodalomjegyzék hiánya a tanulmány elutasítását vonja maga után!
12. A (fekete-fehér) táblázatokat és ábrákat megfelelően formázva, az eredetüket a lábjegyzeteknél írottak szerint feltüntetve, a szövegbe építve kell megjeleníteni.
13. A szerkesztőbizottsághoz beérkezett - formailag megfelelő - tanulmányokat az állandó és eseti tagokból álló lektori bizottságnak küldjük ki jóváhagyásra. A közlés feltétele a lektor támogató véleménye, illetve a javítandónak értékelt pontok átdolgozása.
14. A szerkesztőség a beérkezett kéziratokért honoráriumot nem fizet.

Köszönjük, hogy megfelelően elkészített kézirat beküldésével segítik munkánkat.

A főszerkesztő

TÁMOGATÓINK



SZÉCHENYI ISTVÁN
EGYETEM



UNIVERSITAS-GYŐR
NONPROFIT Kft.



DEÁK FERENC
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

SZÉCHENYI 



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE