

arsboni

elektronikus folyóirat

II. évfolyam

2014. évi 3. szám

www.arsboni.hu

ISSN 2064-4655

Kiadja a Stádium Intézet
Budapest, Akadémia utca 11. mfsz. 3/A
stadiumintezet@gmail.com
arsboni@arsboni.hu

Felelős szerkesztő:
Orbán Endre

Szerkesztők:

Dobos Zoltán
Gál István
Klemencsics Andrea
Kocsis Gergő
Mátyás Ferenc
Milánkovich András
Molnár Benedek

Németh Márton
Rokob Balázs
Szalbot Balázs
Szentgáli-Tóth Boldizsár
Tóth Péter
Trombitás Mónika
Weidinger Péter

TARTALOMJEGYZÉK

ELEMZÉSEK	3
Németh Márton: Jogos-e a sárga lapok miatti eltiltás? – A FIFA és a ne bis in idem ...	3
Mátyás Ferenc: A Lex Futballhuligán.....	8
Rajnai Anna: Lépést tud-e tartani az adatvédelem a globalizációval? Az Európai Unió új adatvédelmi rendelettervezete	13
Korim Balázs: Vállalatszervezési lehetőségek és buktatók az új Ptk.-ban	20
Gál István: Bankjegyeink és érméink – 90 éves a Magyar Nemzeti Bank.....	24
Gál István: Mikor kell elfogadni a készpénzt? – 90 éves a Magyar Nemzeti Bank.....	27
Weidinger Péter: Meddig mehet el egy elnök?	32
Weidinger Péter: Sajtószabadság vs. politikai befolyás Németországban	34
BESZÁMOLÓ	37
Nagy Gergő: Emberi személyiség a jog útvesztőiben	37
Papp Dorottya: Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók	42
STRASBOURG FIGYELŐ.....	47
Klemencsics Andrea: Egy hét alatt dupla pofont kapott Oroszország két nemzetközi bíróságtól	47
Klemencsics Andrea: Szolgálati nyugdíj, avagy lehetséges-e a Luxembourg kontra Strasbourg?	50
Klemencsics Andrea: Kiegyenlített hónap Strasbourgban	53
Klemencsics Andrea: Meddig mehetnek el a parlamenti képviselők?	56
G. Szabó Dániel: Tilos ketrecben tartani a vádlottakat Oroszországban	59
INTERJÚK	62
Rajnai Anna Éva: Az Európai Unió adatvédelmi rendelete II. – Interjú dr. Szabó Endre Győzővel, a NAIH elnökhelyettesével	62
ARS FORI.....	70
Orbán Endre: Alkotmánymódosítási-kísérlet után. És előtt? Az edélyi magyarok helyzete és perspektívái	70
Hiába érvelt – interjú Puskás Bálint Zoltánnal	73
A román alkotmány nyomában – interjú Varga Attilával	82
Tabudöntögetés – interjú Bakk Miklóssal	92
Székelyföld és NUTS régiók Rómániában – interjú Csák Lászlóval és Nagy Benedekkel.....	97
Politika Erdélyben – interjú Székely István Gergővel	105
Bíróság előtt a kisebbségvédelmi polgári kezdeményezések – interjú Vincze Lóránttal.....	118
LegalUp!	127
Rácz Dániel: Így alapíts céget	127

ELEMZÉSEK

Németh Márton:

Jogos-e a sárga lapok miatti eltiltás? – A FIFA és a ne bis in idem

A brazil csapat középhátvéd kapitánya sárga lapjai miatt hagyta ki a totális összeomlással és történelmi vereséggel végződő vb-elődöntőt, idén pedig már 22-re nőtt azon játékosok száma, akik eltiltás miatt hiányoztak a Bajnokok Ligája fináléjáról.¹ A következőkben a jog logikáját és belső törvényszerűségeit a futball szabályaira alkalmazva vizsgálom, hogy vajon jogos-e eltiltani valakit sárga lapjai miatt.

A labdarúgás nem véletlenül a legnépszerűbb sport a világon.² Magában foglal minden mítoszt, amitől az emberek évezredek óta megborzonganak. A hős vagy az ellenség motívuma, a drámai pillanatok, a nagy bukások, a hihetetlen feltámadások és a győzelem szinte mindenekfelett. Az egyéni zsenialitás és a közösségi érdek, vagy a szabálykövetés és a normák áthágásának dilemmái mind-mind az emberi együttélés alapkérdéseire vezetnek minket. Úgy gondolom ezért, hogy a foci ebből a szempontból a társadalmi lét esszenciájának is tekinthető, így nem meglepő, ha e két világ szabályrendszere is hasonló. A futball szabályai magukon viselik a jog összes jellemzőjét, ennek minden előnyével és hátrányával együtt.

A valódi normák természetesen itt sem a törvénykönyvek betűjét jelentik, a mindennapi gyakorlat rendre átírja a rendelkezéseket. Vajon melyik szabálykönyvben találja meg az ember a következő mondatot: „A tizenhatoson belül elkövetett kisebb súlyú szabálytalanságért nem jár büntető”? De melyik focikedvelő ne legyintene a leírt szituációra: „Ezt sehol nem fűjják be!”

A szabálykönyvek a joghoz hasonlóan reagálnak a változásokra, és ezt jórészt valamely kényszer vagy a növekvő társadalmi felháborodás váltja ki. Ilyen volt például a lesszabály, amelyet többször is módosítottak, attól függően, hogy az elől üdülő csatároknak szeretnék volna megnehezíteni a gólszerzést vagy éppen a támadójátékot akarták segíteni.³

Legújabbán a gólvonal-technológia volt az, ahol az általános felzúdulás a szabályok változtatására készítette a vezetőket; a következő problémás területnek pedig a sérülést

¹ Craig Hope: *Xabi Alonso will become the 22nd player to miss a Champions League final because of suspension... so who are the other 21 (and Willian and David Luiz could yet join list)?* <http://www.dailymail.co.uk/sport/football/article-2616685/Willian-David-Luiz-one-yellow-card-away-missing-Champions-League-final-If-join-Xabi-Alonso-21-suffer-suspension-heartache.html> (Letöltve: 2014.11.03.).

² „Most Popular Wikipedia Sports Pages: <http://www.topendsports.com/world/lists/popular-sport/wiki-sports.htm> (Letöltve: 2014.11.03.).

³ *Classic Football History Laws: <http://www.fifa.com/classicfootball/history/the-laws/from-1863-to-present.html>* (Letöltve: 2014.11.03.).

szimulálva időt húzó játékosok ügye tűnik. Ötletek természetesen már felmerültek a megoldásra,⁴ kész szabály egyelőre azonban még nem érett meg.

Ahogy a jogalkotó is gyakran meglepődve tapasztalja, hogy mit hoz a való élet, úgy a futball szabályait módosítók is gyakran szembesülnek azzal, hogy nem csak a társadalmi viszonyok, de a foci is túl bonyolult ahhoz, hogy mindent előre megtervezzünk.

Ilyen volt például az idegenben rúgott gól bevezetése az európai kupameccseken, amelynek kimondott célja az volt, hogy bátrabb játékra és gólszerzésre sarkallja az idegenben játszó csapatot. Ma úgy tűnik, ezzel egyet sikerült biztosan elérni: sokkal óvatosabb játékra ösztönöznö a hazai csapatot, hiszen lassan minden edző megértette, hogy ilyen szabályok mellett az 1-0 egy nagyon jó eredmény, ehhez képest a 2-1 szinte katasztrófa. Ezért a hazaiak nem támadnak 1-0 után, a vendégeknek pedig sokszor az egy gólos vereség belefér, így marad a tapogatózás. A fiatal koruk órá gyakran hetente több tízezer „idegen” szurkoló előtt játszó játékosoknak nem jelent gondot a hazai pálya hiánya, a semleges néző pedig sokszor érzi úgy, hogy két teljesen különböző meccs bár összességében döntetlent hozott (például 2-2, 3-3) egy fura szabály tesz igazságot hosszabbítás vagy tizenegyesek helyett.

Ehhez hasonló anomáliát mutat például a sárga lapok utáni eltiltás intézménye,⁵ amelynek lényege, hogy meghatározott számú sárga lap után egy meccsre automatikusan eltiltják a játékost. Az alábbi videó jól mutatja, hogy gondok vannak a szabályozással. Luka Modric, a Real Madrid játékosa repül a középpályán kézzel egy labdáért egy már megnyert meccsen egy kiscsapat ellen, hogy sárga lapot provokáljon ki magának. Több más esetben is egyértelművé vált, hogy a játékosok szándékosan adattak maguknak sárga (vagy akár piros) lapot így lenullázva lapjaik számát, ha tudták, hogy könnyebb meccs következik, és így az esélyét is el tudták kerülni egy esetleges eltiltásnak a rangadóról.

Itt kanyarodnék vissza a bevezető gondolatokhoz. Vajon a jog törvényszerűségei szerint indokolt-e, jogos-e a sárgalapok utáni eltiltás?

Ahogy a legtöbb ember örül, ha nem találkozik jogással, úgy a futball is a bíró, és pláne a fegyelmi bizottságok beavatkozása nélkül igazán nagyszerű. Éppen ezért csak ott és csak olyan mértékben van szükség külső beavatkozásra, amennyiben ez mások jogai vagy a közösség érdekében elengedhetetlen. Fel kell tennünk tehát a kérdést, hogy

1. Alkalmas-e a szabály a cél elérésére?

⁴ Collina to propose drastic yellow card rule change to FIFA: <http://timesofindia.indiatimes.com/sports/football/top-stories/Collina-to-propose-drastic-yellow-card-rule-change-to-FIFA/articleshow/35115702.cms> (Letöltve: 2014.11.03.).

⁵ FIFA Disciplinary Code 2011 Edition: <http://www.fifa.com/mm/document/affederation/administration/50/02/75/discoinhalte.pdf> (Letöltve: 2014.11.03.).

2. Enyhébb illetve más típusú korlátozással nem érhető-e el a kívánt cél?

3. Arányban áll-e a beavatkozás mértéke az elérhető eredményekkel?

Először azt a kérdést kell megválaszolni, hogy mi a célja a büntetésnek? A büntetőjog válasza erre kettős: Speciális és generális prevenció.

A szabályozás kimondott célja a futballban is az, hogy elejét vegye a durva játéknak. A rendelkezés mind az „elkövetőt”, mind a „társadalmat” arra próbálja nevelni, hogy ügyeljen a játék tisztaságára, ne kövessen el szabálytalanságokat.

Ekkor azt kell kérdeznünk magunktól, van-e összefüggés a sárgalapos eltiltások, és a tiszta játék között? Ha az utólagos eltiltás (nem két sárgáért kapott) piros lap vagy szándékos és nem büntetett durvaság miatt jár, akkor természetesen egyértelmű a helyzet.

Hogy jobban a mélyére nézzünk a problémának, gondoljuk át, hogy miért kapnak általában a játékosok sárga lapot? A leggyakoribb esetben elkésett labdaszerzési kísérlet miatt, többnyire a szabály megsértésének szándéka nélkül. Nem az ilyen szabálytalanságok miatt durvul el a sport, és éppen a szándékosság hiánya miatt nehezen képzelhető el, hogy az ő magatartásukra komoly hatást lenne képes gyakorolni a szabály.

Jó példa erre Xabi Alonso esete a Bajnokok Ligája legutóbbi elődöntőjében. Az egész mezőny egyik leghiggadtabb és legrutinosabb játékosa összesítésben 4-0-ás állásnál egy ütemet késett egy szerelési kísérletnél, és már a sípszó pillanatában szomorúan elterült a fűvön, mert tudta, hogy mi következik: a sárga lap miatt ki kell hagynia a döntőt. Ha ő nem tudta megfékezni a mozdulatait, akkor vajon ki lenne erre képes egy ilyen kiélezett szituációban?

A játékvezetés hektikusságát eddig még nem is említettem, hiszen vannak játékvezetők, akiknek ha bevallják ezt, ha nem, az a taktikájuk, hogy akkor kezdenek el sárgákat osztogatni, ha úgy érzik, hogy különben elkezdene kicsúszni a kezük közül a meccs. Ebben az esetben is hiába „úsztá meg” kisebb büntetéssel sok színesfém tolvaj (az utóbbi években keményen megemelték a büntetési tételeket) vagy Zuschlag János (korábban nem kapott Magyarországon politikus ilyen súlyos büntetést) a bűncselekményt, amikor a társadalomnál elkezdett betelni a pohár, a legutoljára lebukottakon verték el a port. Úgy gondolom tehát, hogy a szabály összességében nem alkalmas a cél elérésére, sem az egyén, sem a futballista-társadalom szintjén.

Elérhető-e enyhébb korlátozással is a cél? Véleményem szerint igen, és ebbe az irányba már történnek is tapogatózások. A futballt nem a sárga lapos szabálytalanságok teszik durvává. Az alattomos sportszerűtlenségek ellen pedig egyelőre hatékony módszernek tűnik a felvételek alapján történő utólagos eltiltás. Harapásnak, ütésnek, sérülés szándékos okozásának valóban nincs helye a futballpályán. Felmerült korábban a zöld lap

ötlete,⁶ amely a kiállításnak egy enyhébb formája lett volna (10 percig kellett volna lenni maradni), és bár triviálisnak hangzik, de azon is el lehet gondolkodni, hogy ha túl durvának tartja egy bíró a meccset, miért nem ad több sárga lapot? Ha pedig azt akarják megakadályozni, hogy ne lehessen szabálytalanságokkal széttördelni a játékot egy jobb csapat ellen (az elmúlt évek világverő együttesei megmutatták, hogy azért ez nem nagyon szokott sikerülni), akkor erre is vannak módszerek más sportokban (például egy jó helyről elvégezhető szabadrúgás meghatározott számú szabálytalanság után).

Itt egy újabb jogi kérdést kell felvetnem. Ez pedig a ne bis in idem vagyis a kétszeres értékelés tilalmának a büntetőjogi elve. A sárga lap nem egyszerű megrovás, nagyon komoly következménye van: ha védekező középpályás vagy védő kapja, a piros lap veszélye miatt óvatosabban kell játszania, és egy kisebb taktikai szabálytalansággal is emberhátrányt okozhat a csapatának.

Megfontolandó, hogy a sárga lapos eltiltás a visszaesőket sújtó büntetőjogi szankciókkal lehet rokon, ennek azonban ellentmond, hogy a joggal ellentétben a futballban nem kerül ki valaki a visszaeső elkövetőket fenyegető szankciók köréből, mert meghatározott ideig nem követ el szabálytalanságot. A braziliai vb-n például hiába kapta valaki az első sárga lapját az első meccsen, ha a következőt az ötödiken kapta, ugyanúgy el lett tiltva egy meccsre. Ehelyett általános amnesztia van hatályban, hiszen minden korábbi lap eltörlésre kerül a negyedöntők után. A látszólagos hasonlóság ellenére véleményem szerint a fő különbség a normaszegés gyakoriságából következik. A sárga lap mindennapos része egy mérkőzésnek (a világbajnokság ilyen szempontból legkeményebb meccsén⁷ például 8 sárga lapot osztott ki a bíró), bűncselekmény elkövetése kirívó normasértés a modern társadalmakban, ezért egy sárga lapot érő szabálytalanság sokkal inkább a szabálysértés tényállásával állítható analógiába. Hogy csak a legutóbbi példát említsem, Thiago Silva a második és az ötödik meccsén szerezte sárga lapjait, a másodikat azért, mert az ellenfél kirúgásra készülő kapusának kezéből kisodorta a labdát. Összességében ezért úgy gondolom, hogy jelenlegi futballszabályok duplán büntetik az egyént és a csapatot is ugyanazért a cselekményért.

Végül tegyük fel a kérdést, hogy összességében arányban van-e az eltiltás által okozott hátrány a várt előnyökkel? Egy bajnokság ebből a szempontból a menthetőbb kategóriába tartozik, a Bajnokok Ligája vagy egy világverseny legfontosabb meccsei azonban mind a sportot kedvelők mind a játékosok számára a legmagasabb értékkel bírnak. Sportolók egész életüket tesznek fel arra, hogy ezeket a csúcsokat elérjék. Egyszerűen nem fair, és a legtávolabb áll a sport szellemétől megfosztani őket ettől egy a gyakorlatban kétes értékű szabály miatt. A problémát szerencsére már a sportvezetők is észlelték, hiszen a negyedöntők utáni amnesztia újítását a FIFA a

⁶ Berúgás, lesvonál, zöld lap – szinte lehetetlen változtatni a foci szabályain:

<http://www.origo.hu/sport/focivilag/20110722-berugas-lesvonal-zold-lap-szabalymodositasi-tervek-a-fociban.html> (Letöltve: 2014.11.03.).

⁷ 2014 FIFA World Cup Brazil™: Costa Rica – Greece Statistics: <http://www.fifa.com/worldcup/matches/round=255951/match=300186459/statistics.html> (Letöltve: 2014.11.03.).

következő indokolással látta el: „A cél, hogy elkerüljük, hogy egy játékosnak ki kelljen hagynia a döntőt az elődöntőben kapott sárga lap miatt.”⁸

Az eszköz alkalmatlan, a büntetés aránytalan és kétszeres. Reméljük, a döntéshozók legközelebb még tovább mennek, és következő világbajnokságon már senkit nem sújtanak vele.

⁸ *What if...?* <http://www.fifa.com/worldcup/news/y=2014/m=6/news=what-if-2378875.html> (Letöltve: 2014.11.03.).

1. Lex Footballhuligán – veszélyben az alapjogok

A köztársasági elnök előtt a szurkolói körök felháborodását kiváltó biometrikus adatok kezelését lehetővé tevő sporttörvény-módosítás, amely nagy valószínűséggel sértheti a személyes adatok kezelésének szabályait.

Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető.¹ Mégpedig **csak olyan személyes adat**, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához **elengedhetetlen** és a **cél elérésére alkalmas**,² olvasható az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben. Majd hozzáteszi: a személyes adat csak a **cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig** kezelhető.

A T/156. számon,³ képviselői önálló indítványként előterjesztett sporttörvény módosításhoz fűzött indoklásban az előterjesztő kifejti, hogy a kulturált, családbarát szurkolási formák érvényesülése és a rendbontó, hangulatromboló magatartási cselekmények visszaszorítása érdekében szükségessé vált a jelenlegi szabályozási rendszer módosítása. A módosítás ezért azt a célt tűzi ki, hogy a sportesemény szervezők a modern technológia segítségével **már beléptetésnél kiszűrhessek** azokat, akik korábbi rendezavarásukkal veszélyeztették a fair play szellemét a lelátókon.

Ennek elérése érdekében már eddig is alkalmazott volt a névre szóló belépőjegy és bérlet, amelyen a belépésre jogosult személy nevét, születési helyét és idejét, valamint lakcímét a jegyvásárláskor feltüntették. Sportszervezet esetén pedig lehetőség volt klubkártya (személyazonosításra alkalmas, kedvezményekre jogosító kártya) alkalmazására is.⁴

A javaslat túlnyúl a jelenlegi kereteken. Előírja, hogy amennyiben a szervező klubkártya előírását is kötelezővé teszi, annak kiadását innentől kezdve **csak fényképpel ellátott formában teheti meg**, nem elegendő pusztán a személyazonosításra alkalmas adatok feltüntetése (eddig is volt már olyan klub, amelyik a jegy vásárlásához fényképes szurkolói kártya kiváltását írta elő).⁵ Ezen túl, mivel meglátása szerint bizonyos technológiák segítségével kiszűrhető, hogy a korábban rendbontást elkövető személyek más személyazonosságával belépjenek a stadionokba, lehetővé kívánja tenni, hogy a sportesemény szervezője a klubkártya kiváltásának előírása mellett, a személy képmásából, íriszképéből vagy vénalenyomatából generált, vissza nem fejtethető, titkosított, algoritmizált alfanumerikus kódot (HASH-kód) kezelhessen. Ez utóbbi rendelkezéssel teremtené meg a személyes adat kezeléséhez szükséges felhatalmazást,

¹ 2011. évi CXII. törvény 4. § (1) bekezdés.

² 2011. évi CXII. törvény 4. § (2) bekezdés.

³ Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom40/00156/00156.pdf> (Letöltve: 2014.11.06.).

⁴ Lásd: a 2004. évi I. törvény 72/B. §-át 2014. VII. 14-ét megelőző időállapotban.

⁵ Pl.: Ferencvárosi Torna Club.

ugyanis személyes adat csak akkor kezelhető, ha ahhoz az érintett hozzájárul, vagy azt törvény közérdeken alapuló célból elrendeli.⁶

A jövőben a belépőjegy vagy a bérlet birtokosának személyazonosságát úgy ellenőriznék, hogy:

1. a személyazonosság igazolására alkalmas igazolványban szereplő személyes adatait egybevetik a belépőjegy vagy a bérlet birtokosának klubkártyájához tartozó személyes adatokkal,
2. rögzítik a belépőjegy vagy a bérlet birtokosának biometrikus adatát, abból HASH-kódot képeznek (mondjuk retinaszkennerek, ujj- vagy tenyérlenyomat olvasó) és azt összevetik a klubkártya tulajdonosának a szervező által nyilvántartott HASH-kódjával.⁷

Ha ezek az adatok nem egyeznek meg, a belépést meg kell tagadni.⁸

Tényleg elengedhetetlen az adatkezelés céljának megvalósulásához a személyes adat ilyen mértékű kezelése? Többen ebben a szurkolók rabosítását látják,⁹ mások úgy vélekednek, hogy ez az intézkedés nyilvánvalóan szükségtelen a stadionok rendjének biztosításához, így a törvényjavaslat vonatkozó rendelkezései durván sértik a személyes adatok kezelésének alapelveit.¹⁰ Hozzáteszik, hogy a törvényjavaslat semmiféle szempontot nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy milyen esetben dönthet úgy a szervező, hogy biometrikus adatot rögzít a klubkártyába, ezért reális esélyt látnak arra, hogy a rendkívül költséges szervezői döntésnek a békés magyar szurkolók esnek majd áldozatul.¹¹

Alapjogi szempontból elmondható, hogy a személyes adatok kezelésének törvényi előírása a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog korlátozását jelenti.¹² Az alapjogok korlátozásra pedig csak akkor van alkotmányos lehetőség, ha az megfelel az Alkotmánybíróság által is alkalmazott **szükségességi-arányossági tesztnek**.¹³ Ezen a ponton érdemes idézni az alapjog-korlátozás terén a dogmatikai alapokat megteremtő 30/1992. (V. 26.) AB határozat megállapításaihoz:

„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy

⁶ Lásd: 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdés.

⁷ Lásd: 2004. évi I. törvény 72/A. § (4).

⁸ 2004. évi I. törvény 72/A. § (5).

⁹ Pl.: <http://jobbik.hu/hireink/ez-szurkolok-rabositasa> (Letöltve: 2014.11.06.)

¹⁰ Lásd: Varga László T/156/4. számú módosító javaslata: <http://www.parlament.hu/irom40/00156/00156-0004.pdf> (Letöltve: 2014.11.06.).

¹¹ Lásd: uo.

¹² Lásd: Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 139.

o.

¹³ Uo. 49-51. o.

egyéb alkotmányos célérdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során **köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.** Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”¹⁴

Miért is korlátoznak tehát alapjogot? Hogy a szurkolók ne beszéljenek csúnyán? Hogy ne rongáljanak berendezést a stadionban? Mindegyik fontos, ahogy az is, hogy ne csak a pályán, hanem a lelátókon is megvalósuljon a fair play szelleme. A lelátó nem adhat okot, sem jogot a rongálásra, testi sértésekre, etnikai vagy társadalmi csoportok szidalmazására, szélsőséges propaganda terjesztésére. **De vajon a rendfenntartás tehetetlenségét valóban alapjog-korlátozással kell pótolni?**

2. Hogyan tovább? Hatályban a Lex Footballhuligán

Korábbi írásunkban beszámoltunk arról, hogy milyen aggályokat vet fel a sporttörvény legújabb módosítása, ugyanis az abban foglalt szabályozás a személyes adatok védelméhez fűződő alkotmányos jog korlátozását jelenti.¹⁵ Pedig ennek korlátozásra csak akkor van alkotmányos lehetőség, ha az megfelel a **szükségességi-arányossági tesztnek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya legyen megfelelő arányban egymással**, a korlátozás csak **adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazásával valósítható meg.**¹⁶

A köztársasági elnöknek megvolt az Alaptörvény adta esélye,¹⁷ hogy vétót emeljen a törvény ellen, és végső soron az alkotmányos dilemma megválaszolását az Alkotmánybíróság elé vigye, ezzel azonban nem élt. Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése értelmében, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. A sporttörvény módosításánál könnyen belátható, hogy az alapjog sérelmének reális veszélye áll fenn, tehát az alaptörvény-ellenesség feltételezhető. Ilyenkor pedig a köztársasági elnöknek nincs mérlegelési lehetősége. Az Alaptörvény ugyanis úgy fogalmaz, hogy „megküldi” és nem úgy, hogy „megküldheti”. Ennek ellenére a törvényt mégis aláírta, az a Magyar Közlöny 91. számában 2014. július 3-án kihirdetésre került.¹⁸ A jövőben a szurkolók előtt két út kínálkozik, hogy a törvény mégis az Alkotmánybíróság elé kerülhessen.

Az alapvető jogok biztosának eljárása

¹⁴ 30/1992. (V. 26.) AB határozat 2.2.

¹⁵ Sári – Somody: i.m. 139. o.

¹⁶ Uo. 49-51. o. és 30/1992. (V. 26.) AB határozat.

¹⁷ Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés.

¹⁸ <http://magyarkozlony.hu/dokumentumok/f9657a489cd4e88c697e474c47478b80ee0d8dc5/megtekintes> (Letöltve: 2014.11.06.).

Az alapvető jogok biztosa határozott kérelmet tartalmazó indítványban kezdeményezheti az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát, ha az ombudsman álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll.¹⁹ Ehhez az alapvető jogok biztosának honlapján kezdeményezni kell az ügy elindítását a szükséges paraméterek kitöltésével.²⁰ Az alapvető jogok biztosa bevonásának előnye, hogy ez az eljárás akár azonnal (a cikk elolvasása után) is megindítható.

Alkotmányjogi panasz

Az előző eljáráshoz képest, csak jóval később kerülhet az Alkotmánybíróság elé a kérdés az alkotmányjogi panasz alkalmazásával. Az alapvető jogok biztosának eljárásához elegendő ugyanis, hogy a biztos szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az alkotmányjogi panaszhoz már tényleges jogsérelem is szükséges. Az Alkotmánybíróságról szóló törvény értelmében²¹ az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat, ha

- az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem
- nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

A szükséges elemek tehát a személyes érintettség, a jogsérelem bekövetkezése, az, hogy ezt a jogsérelmet maga a jogszabály okozza, amely alaptörvény-ellenes, és ne legyen jogorvoslati lehetőség, vagy ha van, azt merítse ki a személyesen érintett.

Mivel a törvényt kihirdették, és a kihirdetését követő napon, vagyis 2014. július 4-én 0 órakor hatályba is lépett, megnyílt a lehetőség az alkalmazása előtt, ennek ellenére csak akkor élhetünk az alkotmányjogi panasszal, ha az alkalmazása során tényleges jogsérelmet szenvedünk el, tehát amikor először veszi le biometrikus adatainkat a szurkolói kártyánál a sportesemény szervezője és kezdi meg az adatkezelést. Nehezíti a helyzetet, hogy a jogalkotó objektív határidőt is megjelölt az alkotmányjogi panasz benyújtására, ezt ugyanis csak az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet megtenni.²² Ez a végső dátum pedig 2014. december 31., ezt követően már nem lehet közvetlen alkotmányjogi panasszal élni. Annak ellenére tehát, hogy a törvénymódosítás hatályba lépett, ha év végéig ténylegesen egyik stadionban sem alkalmazzák az új rendszert, nem élhetünk már ezzel a lehetőséggel.

¹⁹ 2011. évi CXI. törvény 2. § (3) bekezdés.

²⁰ Elérhető: <http://www.ajbh.hu/forduljon-a-biztoshoz> (Letöltve: 2014.11.06.).

²¹ 2011. évi CLI. törvény 26. § (2) bekezdés.

²² Lásd: 2011. évi CLI. törvény 30. § (1) bekezdés.

A panasz benyújtásának feltétele a jogorvoslat kimerítése, illetőleg benyújtható közvetlenül akkor is, ha nincs a „jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslat”.²³ A sportesemény szervezőjének a törvény adja a jogot a biometrikus adatok kezelésére. Ez persze nem zárja ki, hogy az, akinek az adatait kezelik bírósághoz forduljon az adatkezelés miatt, mivel azonban a vitatott előírás kógens szabály (vagyis attól eltérni nem lehet), az adatkezelés kérdésében nincs mérlegelési lehetőség. A jogvitában a bíróság eljárása ebben a részében formális – csak azt vizsgálhatja, hogy a sportesemény szervezője jogosult-e az adatkezelésre, azt nem lépte-e túl, illetőleg hogy az adatkezelés során betartották-e a törvényben előírt eljárási szabályokat –, így az nem tekinthető a jogsérelmének hatékony orvoslására szolgáló, arra alkalmas jogorvoslatnak. Az Alkotmánybíróság is arra az álláspontra jutott egyik korábbi döntésében,²⁴ hogy nem támasztható az Alkotmánybíróságról szóló törvény. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz benyújtásának feltételeként olyan jogorvoslat kimerítésének követelménye, amely – a vonatkozó jogi szabályozásból következően – nem alkalmas arra, hogy a panaszos jogsérelmét orvosolja. Ezek alapján nem kell a biometrikus adatok kezelése esetén semmilyen jogorvoslattal élni, egyből kezdeményezhető az Alkotmánybíróság eljárása.

Alkotmányjogi panasszal az élhet, akinek Alaptörvényben biztosított jogát az egyedi ügyben alkalmazott, illetőleg hatályosuló jogszabályi rendelkezés sérti. Vagyis a panasz befogadhatóságának feltétele az érintettség, tehát – ahogy az Alkotmánybíróság fogalmaz – az, hogy a panaszos által alaptörvény-ellenesnek ítélt jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapít meg, s ennek következtében a panaszos alapjogai sérülnek.²⁵ A személyes adatok védelméhez fűződő jog alapjog, ez a feltétel tehát teljesül, az adatkezeléssel pedig a személyes érintettség is megvalósul.

A törvény hatálybalépése miatt innentől már a szurkolók kezében van a lehetőség, hogy az alkotmányos intézményrendszer útján érvényesítsék jogaikat, és a sérelmezett szabályozást az Alkotmánybíróság elé vigyék.

²³ Lásd ezzel kapcsolatban: 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

²⁴ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

²⁵ 33/2012. (VII. 17.) AB határozat III.

Rajnai Anna:
Lépést tud-e tartani az adatvédelem a globalizációval? Az Európai Unió új
adatvédelmi rendelettervezete

Felhívjuk a figyelmet, hogy a kézirat lezárása idején a rendelettervezetet az Európai Unió Tanácsa tárgyalja, így a végleges szöveg az alább leírtakhoz képest módosulhat. Jelen állás szerint az elfogadás végső céldátuma 2015-ös, 2017-es hatálybalépéssel. A cikk a 2014. augusztusi állapotot tükrözi.

A 95/46/EK adatvédelmi irányelvet¹ a tervezettek szerint közvetlenül alkalmazandó rendelet váltja fel. A hatályos irányelv közel 20 éves, immár elavult a modernizáció, globalizáció előrehaladtával. Éles viták bontakoztak ki a szöveg megfogalmazása körül, a tárgyalások elhúzódnak. A kihirdetés a tervezettek szerint 2014-ben történt volna meg. Az új rendelettervezet kiterjesztené az európai adatvédelmi szabályozás hatályát, egyablakos rendszert vezetne be, a Bizottság szerint csökkentené az adminisztrációs terheket, de növelné az adatkezelők felelősségét. Növelné az érintettek jogait. Legfennegetőbb tényezőként szigorú bírságolásra is feljogosítaná a nemzeti hatóságokat.

A személyes adatok védelme – miért olyan fontos?

Bár sokan úgy gondolják, ez a téma jogi eszközökkel szinte kezelhetetlen, mégis érdemes egy pillantást vetni a kérdésre. A 21. század elején a technológiai fejlődés, a gazdasági, hivatalos vagy akár személyes interakciók megsokszorozódása következtében az adatforgalom mind nagyobb méreteket ölt akár nemzeten belüli, akár nemzetközi kapcsolatokról legyen szó. A társadalomban való részvétel megköveteli az egyéntől, hogy információkat bocsásson rendelkezésre magáról, és másokról. A vállalatoknak, a gazdaság szereplőinek, csakúgy, mint az állami intézményeknek elemi fontosságú, hogy megfelelő mennyiségű információval rendelkezzenek az eredményes működés érdekében. Az adatokat rendelkezésre bocsátókat és az azt felhasználókat a kölcsönös uralom és kiszolgáltatottság jellemzi egymás irányában. Ellentmondás e tekintetben, hogy míg a személyes adatok „föltétele” a mindennapi közbeszéd tárgya, kevesen ismerik valójában az adatvédelmi jogból fakadó jogaikat és kötelezettségeiket. Az itt leírtakkal párhuzamosan azok a hangok is felerősödnek, amelyek az adatvédelmi szabályozás elérni kívánt céljaira való alkalmatlanságára, kikényszeríthetlenségére igyekeznek ráirányítani a figyelmet, sőt egyesek kifejezett diszfunkcionalitását hirdetik a gazdasági tevékenység területén.²

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 95/46/EK irányelve (1995. október 24.) a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról. Hivatalos Lap L 281, 23/11/1995 o. 0031 – 0050.

² Lucas Bergkamp: *EU Data Protection policy. The Privacy Fallacy: Adverse effects of Europe's Data Protection Policy in an Information-driven Economy.* 1. o. Elérhető: <http://www.hunton.com/files/Publication/cfd01362-a4c2-42b9-a617->

Mi az adatvédelem? – háttér

Az adatvédelem esetében a védelem tárgya – a személyes adat – olyan információ, amelynek pusztán nyilvánosságra kerülése önmagában nem feltétlenül sérti az egyén jogait vagy érdekeit. Az önmagukban sokszor semleges tények az információs technológiák megjelenése és fejlődése miatt képviselnek az egyén magánszférájára veszélyt, mert „feldolgozásuk, egyeztetésük, társításuk, a felhasználásukkal új adatok előállítása nyomán a magánszféra sérülhet.”³ Ez indokolja olyan szabályozás megalkotását, amely a személlyel összefüggésbe hozható bármely adatra, jellegétől függetlenül kiterjed, és szabályokat állapít meg azok gyűjtésére, továbbítására, terjesztésére, felhasználására, továbbá biztosítja az egyénnek a jogot, hogy ezen adatok sorsáról meghatározott korlátok között maga döntsön.

Az eddigi szabályozás

A személyes adatok védelméhez való jog az Unióban elismert alapjogi minőséget nyert. A hatályos európai szabályozás központi eleme a 95/46/EK irányelv, mely a személyes adatok védelmére vonatkozó általános szabályokat állapítja meg. Az irányelv célja, hogy egyensúlyt teremtsen az adatok és információk tagállamok közti szabad áramlásának követelménye és az alapvető jogként elismert személyes adatok védelméhez való jog között.

A reform – Miért jelentős az új rendelet bevezetése?

A Bizottság az adatvédelem átfogó reformját érintő programjának végleges szövegét 2012-ben terjesztette elő.⁴ Álláspontja szerint a közel húsz éves szabályozás már nem állja meg a helyét a globalizálódó, online környezetben. Új szabályok kellenek a közösségi hálózatok, a *cloud-computing* (felhő alapú számítástechnika) világában. A Bizottság célja a modernizáció, az egyéni jogok erősítése, az adminisztratív terhek csökkentése, illetve világos, koherens szabályrendszer megalkotása, valamint, hogy a szabályozás hatékonyabb védelemben részesítse az internet világában a magánélethez való jogot, és fellendítse Európa digitális gazdaságát. Mindez úgy érhető el, hogy a nagyobb bizalommal rendelkező online felhasználó több személyes adatot ad ki, jobban bízik az online szolgáltatásokban, így fejlődik az elektronikus szolgáltatások rendszere is. Az irányelv mint jogi eszköz jellege miatt a tagállami szabályalkotás és a végrehajtás következetlen volt, amely jelentős jogbizonytalanságokhoz vezetett, valamint számos adminisztratív teherrel járt. A Bizottság ezért úgy találta, hogy a személyes adatok védelme keretének meghatározására a rendelet a legmegfelelőbb eszköz, hiszen az

[c83082a289d7/Presentation/PublicationAttachment/891e6ada-3402-44d1-b1f7-b40c8f3af95a/Privacy_fallacy.pdf](#) (Letöltve: 2014.09.28.).

³ Jóri András: *Adatvédelmi kézikönyv*. Osiris Kiadó. Budapest. 2005. 17. o.

⁴ Az Európai Tanács és a Parlament rendelete a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról (általános adatvédelmi rendelet). Brüsszel, 2012. 01. 25. COM(2012) 11 final Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/com_2012_11_hu.pdf (Letöltve: 2014.09.28.).

minden államban egységesen alkalmazandó, a Bizottság álláspontja szerint többek között csökkentve az adminisztrációs terheket, valamint növelve a jogbiztonságot.

Az út a jelenlegi szövegig

A jelenlegi javaslattervezet két évig tartó alkufolyamat eredménye, mely nem volt mentes a különböző, gyökeresen eltérő álláspontok ütközésétől, amely a reformot hátráltatta. Az Európai Parlament 2014 márciusában fogadta el saját szövegtervezetét,⁵ amely módosítások sokaságát tartalmazza a biztossági szöveghez képest. A Parlament szövege sok esetben szűkíti, illetve egyszerűsíti, máshol tovább részletezi, pontosítja a biztossági javaslatot. További jellemzője, hogy következetesebben tesz különbséget adatkezelő és adatfeldolgozó között. A parlamenti szöveg további jellemzője, hogy szűkíti a Bizottság hatáskörét azzal, hogy ritkábban enged lehetőséget a Bizottság számára végrehajtási aktusok elfogadására. A jogalkotási folyamatot azonban lassítja, hogy a döntéshozók továbbra sem tudnak megegyezni egyes, később kifejtésre kerülő részletszabályok tekintetében. A rendelettervezet elfogadásának eredeti céldátuma 2014 lett volna.⁶

Milyen változásokat hoz az új rendelettervezet?

Először is fontos a legalapvetőbb fogalmak tisztázása. Adatkezelő az, aki meghatározza a személyes adatok feldolgozásának célját, feltételeit és módját. Adatkezelés az adatokon végzett bármely művelet. Ezzel szemben adatfeldolgozó az, aki személyes adatokat - elsősorban technikai módszerrel - dolgoz fel az adatkezelővel kötött szerződés alapján és utasításai szerint. És itt elérkeztünk a legérdekesebb ponthoz. Ki az, akinek az adatait kezelik, feldolgozzák? Ő az „érintett”: azonosított vagy közvetlen, vagy közvetett módon az adatkezelő vagy más természetes vagy jogi személy által ésszerű módon – különösen bizonyos, a hétköznapi életben való létezés folyamán nyomul hagyott adatok alapján – azonosítható természetes személy.

Egyetlen, közvetlenül alkalmazandó jogszabály

A jelenlegi irányelv csak közvetett hatállyal bír, a tagállamok jogköre annak implementációja. Az új rendelet azonban közvetlenül alkalmazandó lenne, és felváltaná a tagállami szabályokat.

⁵ Az Európai Parlament 2014. március 12-i jogalkotási állásfoglalása a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre (általános adatvédelmi rendelet) irányuló javaslatról. COM(2012)0011 – C7-0025/2012 – 2012/0011(COD). (Rendes jogalkotási eljárás: első olvasat) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2014-0212> (Letöltve: 2014.09.28.).

⁶ Domokos Márton – Petrányi Dóra: 2014 az Unió adatvédelmi reformjának új céldátuma. <http://www.origo.hu/jog/lakossagi/20140209-cms-2014-az-unio-adatvedelmi-reformjanak-uj-celdatuma.html> (Letöltve: 2014.09.28.).

Kiterjesztett hatály

A továbbiakban a rendeletet kell alkalmazni az Unióban letelepedett adatkezelő, adatfeldolgozó adatkezelésére, -feldolgozására, akkor is, ha azt nem az Unió területén végzik. A tervezet újítása, hogy ezt követően szintén a majdani rendelet alkalmazandó a nem Unióban letelepedett adatkezelő által végzett, az Unióban lakóhellyel rendelkező érintettek személyes adatainak kezelésére vagy feldolgozására, ha az ilyen tevékenység termékek, szolgáltatások Unióban lakóhellyel rendelkező érintettek számára történő nyújtásához vagy az érintettek viselkedésének nyomon követéséhez kapcsolódik.

Egyablakos rendszer

A legtöbb vitát az egyablakos rendszer váltotta ki (one-stop-shop), amely azt jelenti, hogy az adatkezelő csak egy állam adatvédelmi hatóságának mint főhatóságnak a felügyelete alatt áll, szemben a korábbi szabályozással, amely szerint a hatóságok saját államuk területén rendelkeztek illetékességgel. Az így kijelölt felügyelő hatóság látja el a rendelettervezet által ráruházott feladatokat, amelyek lehetnek például az adatkezelés, tilalmának elrendelése, vagy az adattovábbítás megtiltása harmadik, nem EGT államok felé. De mi a helyzet az érintett oldalán? Minden tagállami hatóságnak be kell fogadnia az összes érintett panaszát az ottani adatkezelés, -feldolgozás vonatkozásában, és ki kell vizsgálni az ügyet.

Csökkentett adminisztratív terhek – a Bizottság szerint

Jelenleg minden adatkezelést be kell jelenteni az illetékes hatósághoz - egyes kivételekkel, így a hatályos irányelv szerint például nem terheli bejelentési kötelezettség azt az adatkezelőt, aki olyan adatfeldolgozási műveleteket végez, amely valószínűleg nem befolyásolja hátrányosan az érintettek jogait és szabadságait. Ezt a terhet a Bizottság túlzottnak ítélte, és az eltörlését javasolja többek között az adminisztratív terhek csökkentése végett. Míg eddig minden, kivétel alá nem eső adatkezelést be kellett jelenteni, a továbbiakban a figyelmet a veszélyeztető adatkezelési és feldolgozási műveletekre kell összpontosítani. Az azonosítás garanciája az adatkezelő hatásvizsgálata, azaz előzetes felmérése annak, hogy egy-egy döntés, intézkedés, gyakorlat bevezetése milyen adatvédelmi kockázatokat rejt magában.

Nagyobb adatkezelői felelősség és elszámoltathatóság

Az adatkezelő biztosítja a megfelelő szervezési és technikai intézkedéseket, továbbá a rendelettervezet által előírt kötelezettségeket, mint például a dokumentáció, a megfelelő adatbiztonsági követelmények betartását. A Parlament szövege a kötelezettségeket tovább pontosítja.

Adatvédelmi jogsértések bejelentési kötelezettsége

Mi történik, ha személyes adatainkat megsértik, de erről nekünk nincs tudomásunk? Az adatvédelmi rendelettervezet előírja, hogy adatvédelmi jogsértés esetén az adatkezelő késedelem nélkül értesíti a felügyelő hatóságot, valamint a feldolgozó azonnal értesíti az adatkezelőt. Ezt követően az adatkezelőnek az érintettet is értesíteni kell, amennyiben a jogsértés hátrányosan érinti a személyes adatok védelmét, vagy az érintett magánélethez való jogát.

Az érintettek jogainak megerősítése (hozzájárulás, a felejtéshez való jog, nagyobb kontroll a személyes adatok felett, adathordozhatóság)

- **Hozzájárulás:** Az adatkezelés egyik legbiztosabb jogalapja az érintett hozzájárulása. A rendelettervezet szerint ennek kifejezettnek kell lennie, mind papír alapú, mind online környezetben. A korábbi gyakorlat során előfordult a hallgatólágos hozzájárulás is, mivel az irányelv az „egyértelmű” szót alkalmazta a „kifejezett” fordulat helyett, Ebből következően az egyes tagállamok jelenleg különféleképpen értelmezik a hozzájárulás fogalmát, amely a kifejezett írásbeli nyilatkozattól a hallgatólágos hozzájárulásig terjedhet.⁷
- **Felejtéshez való jog:** Az érintetteknek erősödnek a jogaik az online kockázatok csökkentésére. Az irányelv szerint jelenleg az érintettnek az eset körülményeitől függően jogukban áll, hogy a rájuk vonatkozó, nem az irányelvnek megfelelően kezelt személyes adatok törlését kérik. A törlési jog jelenleg tehát már létezik, és azt az Európai Unió Bírósága is alapvető szintre emelte. A rendelettervezet a törléshez való jogot tovább szélesíti. Egy példája a kiszélesített jogoknak, hogy a jogalap nélkül nyilvánosságra hozó adatkezelőnek nem pusztán magának kell törölnie az adatot, hanem tájékoztatnia kell az általa továbbított, ilyen adatokat nyilvánosságra hozó harmadik feleket az érintett törlési kérelméről, beleértve azok másolatait is, és az adatkezelőnek minden ésszerű lépést meg kell tennie az adatok törlése érdekében. A rendelettervezet kivételeket is felsorol, melyek esetén a kérelmet nem kötelező teljesíteni, vagy csupán a hozzáférhetetlenné tételt kell biztosítani.
- **Adathordozhatóság:** A személyes adatok strukturált és széles körben használt formátumban történő elektronikus feldolgozása esetén az érintettnek joga van arra, hogy kérje az adatkezelőtől a kezelés vagy feldolgozás alatt álló adatok széles körben használt elektronikus és strukturált formátumú másolatát, amely lehetővé teszi az érintett általi további használatot. Továbbá meghatározott esetekben az érintett jogosult arra, hogy ezeket a személyes adatokat egy másik rendszerbe továbbítsa.

Profilalkotás

⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A comprehensive approach on personal data protection in the European Union. Elérhető: http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/0006/com_2010_609_en.pdf (Letöltve: 2014.09.28.). 8. o.

A profilozás a személyről már tudott, automatizáltan tárolt információk alapján új következtetések levonása. Miért fontos ez? A gazdasági életben elsősorban a célzott reklámok kiküldése terén van jelentősége. Alkalmazása veszélyeket rejt a munkahelyi teljesítményértékelés terén is. Az új rendelettervezet szerint mindenkinek joga van, hogy ne legyen ilyen profilozás tárgya, amennyiben ez az érintettre nézve jogi hatással bíró eredményre vezet, vagy őt jelentősen érinti, továbbá kizárólagosan automatizált módszereken alapul. A parlamenti szövegezés ennél szigorúbb szabályokat állapít meg. Így többek között az adatalanyoknak joga van a profilalkotás ellen tiltakozni, kivéve egyes eseteket, mint például szerződés megkötése, teljesítése, ahol az adatalany maga is szerződő fél. Mindazonáltal tilos az olyan profilalkotás, amely meghatározott, védett tulajdonságokat vesz alapul (így faji hovatartozást, politikai véleményt, szexuális orientációt). Az olyan profilozási eljárásoknak, amelyeknek jogi hatásuk van az érintettekre, nem korlátozódhatnak pusztán automatizált módszerekre, hanem ki kell egészülniük személyek által végzett értékeléssel is.

Adattovábbítás

A személyes adatok külföldre továbbítása az adatkezelés egy speciális esetét alkotja. Képzeljük el, hogy Magyarországon dolgozunk, de cégcsoportunk Kanadán keresztül továbbít adatokat az Egyesült Államokba, amely végül távol-keleti adatfeldolgozót bíz meg a feldolgozással! Biztonságban érezzük magunkat? Valószínűleg bele sem gondolunk. Pedig vállalati oldalról ez a megoldás költséghatékony és célravezető.

Az új rendelettervezet szerint az EU-n belül szabad az adattovábbítás. Harmadik, azaz nem EGT államok felé a Bizottság határozata szükséges a megfelelő védelmi szint biztosításáról. Ennek hiányában a cégcsoportok számára továbbra is rendelkezésre áll a védelmi szint biztosítása más eszközök, például Kötelező Erejű Vállalati Szabályok (Binding Corporate Rules – „BCR”) elfogadása által. A BCR-eket a multinacionális cégek alakítják ki és alkalmazzák a vállalat különböző országokban elhelyezkedő egységei közötti adatáramlás szabályozására, illetve a megfelelő védelmi szint biztosítására. Ezen túl több más eszköz áll rendelkezésre az említett cél elérésére. A fenti lehetőségek mellett például az „Európai Adatvédelmi Pecséttel” rendelkező cégek számára szabadon lehetne adatot továbbítani.⁸

Az Európai Unió harmadik államokkal szembeni adattovábbítási szabályait számos kritika érte. Legfőbb ellenvetés, hogy a koncepció abból a feltevésből indul ki, hogy a nemzetközi adatforgalom mindig pontos és előre meghatározható útvonalat követ. Ez két okból is megcáfolható. Egyrészt a csomagkapcsolt adattovábbítási mód lényege éppen abban rejlik, hogy az adatcsomag egyes elemei mindig a leghatékonyabb úton keresztül jutnak el a célállomáshoz, így az adat előre nem megjósolható utat tesz meg. Másfelől - és a hétköznapiakban inkább ez érzékelhető egy átlagos felhasználó számára - legjellemzőbben az internet esetében egy üzenet küldőjének, vagy egy weboldal

⁸ Domokos – Petrányi: i.m.

üzemeltetőjének nincsen valós kontrollja afelett, hogy annak tartalmát a világ mely pontján töltik le.⁹

Súlyos szankciók

A legújabb, tanácsi szövegezés szerint a tagállami bírság akár 1 millió euró, vagy a világszintű éves árbevétel 5%-a is lehet. Ez persze a jogsértés legsúlyosabb esetében alkalmazandó. Természetesen nem kell megrettennünk, a kezdeti lépések az írásbeli figyelmeztetés, a rendszeres adatvédelmi felülvizsgálat bevezetése. Továbbá a bírságolás során a nemzeti hatóságoknak figyelembe kell venniük a rendelettervezetben meghatározott elveket, úgy, mint a jogsértés természete, súlya. Fontos a más felügyeleti hatóságokkal való együttműködés.

Privacy ikonok - ábrákkal az adatvédelem érdekében?

A rendelettervezet által bevezetendő újdonságok közé tartozik, hogy az adatvédelmi tájékoztatók mellé adatvédelmi ikonokat kell mellékelni, így segítve a sokszor bonyolult szabályok alapelemeinek gyors megértését.

A rendelettervezetet ért kritikák

A rendelettervezetet már most számos kritika érte a magánszektor oldaláról. Sok piaci szereplő úgy tartja, hogy a bizottsági és a parlamenti álláspontok a gyakorlatban megvalósíthatatlanok. Továbbá azt is megfogalmazták, hogy a parlamenti szöveg lényegében nem változtatott a bizottsági állásponton. A Parlament által elfogadott javaslat nélküli a kiegyensúlyozott és időtálló szabályozást a személyes adatok védelme és az európai gazdaság innovációra és növekedésre való képessége között – hangzik egy, a gazdasági szervezeteket tömörítő szervezet véleménye. Elhangzott az is, hogy a tervezet - kimondott céljával ellentétben - valójában nem csökkenti az adminisztrációs terheket.

⁹ Ian Walden: *Telecommunications Law and Regulation*. Oxford University Press, Oxford, 2009. 625. o.

Korim Balázs:
Vállalatszervezési lehetőségek és buktatók az új Ptk.-ban

Az új Ptk., szakítva a korábban hatályos társasági anyagi jogi szabályozás legfontosabb törvényének, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvénynek („Gt.”) kógens, eltérést nem engedő szabályozási koncepciójával, a jogi személyek alapítói és tagjai számára, a jogi személy szervezete és annak működési szabályai megállapításában lényegesen nagyobb szabadságot biztosít. Vegyük sorra az ebben rejlő lehetőségeket és buktatókat!

A szisztéma

Ahogy a kártérítési jog vonatkozásában az új Ptk. 6:519. §-a, úgy lesz a jogi személyek tekintetében sarokkő a kódex 3:4. §-a. E szakasz értelmében ugyanis a jogi személy tagjai, illetve alapítói a létesítő okiratban meghatározott kivételekkel bár, de eltérhetnek a jogi személyekre vonatkozó szabályoktól. Annak érdekében, hogy e nóvum jelentőségét átláthassuk, érdemes megvizsgálni az új Ptk. egy másik, strukturális jellegű változtatását. A jogi személyek tekintetében ugyanis a szabályozás három szintből áll. E megoldás, annak ellenére, hogy talán némiképp bonyolítja az adott esetben alkalmazandó szabály megtalálását, kristálytisztá logika mentén strukturálja az összes jogi személyre, az e körön belül kizárólag a gazdasági társaságokra és még szűkebb csoportot képezve, kifejezetten a meghatározott társasági típusra vonatkozó speciális rendelkezéseket. Az eligazodást pedig a *lex specialis derogat legi generali* évezredes elve adja, melynek értelmében a speciális szabály alkalmazásbeli elsőbbséget élvez az általános szabállyal szemben. Ez a megoldás már önmagában is jelentős értelmezési nehézségeket teremt, és az új Ptk. jogi személyekre vonatkozó szabályozásának közérthetőségét tovább nehezíti a fentiekben említett *diszpozitív szabályozási megoldásra* történő átállás.

Az új kódex vonatkozó rendelkezése értelmében ugyanis a jogi személy – és így természetesen a gazdasági társaságok – tagjai és alapítói, a koncepció által elméletileg biztosított szabadság ellenére nem térhetnek el a törvényben foglaltaktól, amennyiben azt a törvény kifejezetten tiltja, vagy amennyiben az eltérés a jogi személy hitelezőinek, munkavállalóinak vagy a tagok kisebbségének jogait nyilvánvalóan sérti, vagy a jogi személyek törvényes működése feletti felügyelet érvényesülését akadályozza. E feltételrendszer felépítését vizsgálva láthatjuk, hogy egyrészt objektív, másrészt szubjektív kategóriákkal találkozunk. Míg az előbbi alkalmazása valószínűleg nem vet majd fel jogértelmezési nehézségeket, hiszen az új Ptk. kifejezetten tilalmaz meghatározott megoldásokat, addig a hitelezők, munkavállalók illetve a tagok kisebbsége érdekeinek nyilvánvaló sérelme feltehetően olyan szabályozási nóvumként jelenik majd meg a gyakorlatban, mely egyes megoldások jogszerűségének előzetes, minden kétséget kizáró bizonyossággal történő megállapításának lehetőségét megkérdőjelezi.

Amennyiben példákkal szeretnénk szolgálni a fentiekre, úgy az objektív, értelmezési problémát minden bizonnyal várhatóan lényegesen csekélyebb mértékben okozó tilalmi kategória kapcsán kiemelhetjük, hogy továbbra is formakényszer uralkodik majd a

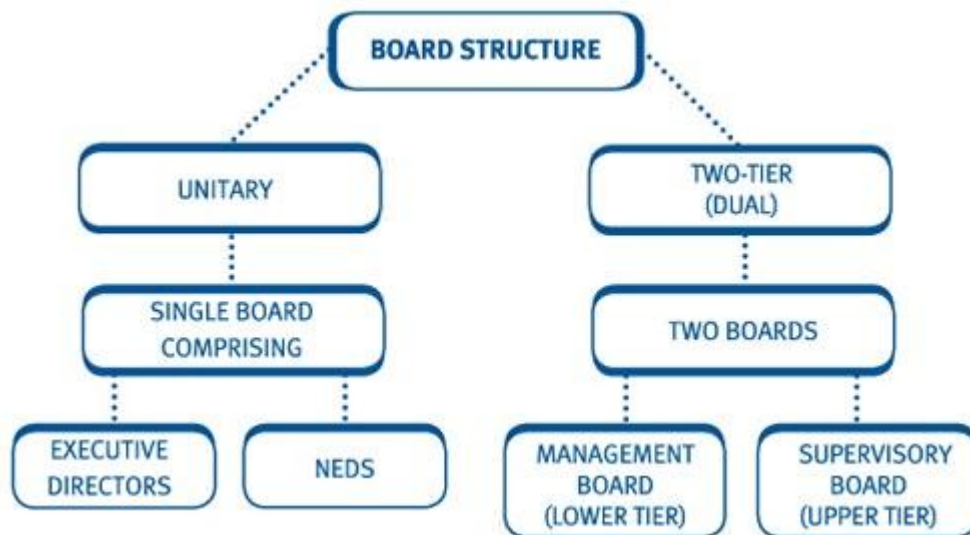
társasági jog terrénumán belül, és gazdasági társaság 2014. március 15. után is csak közkereseti társaság, betéti társaság, korlátolt felelősségű társaság vagy részvénytársaság formájában alapítható. Azon kérdés megválaszolására viszont végső soron az adott ügyben eljáró bíró lesz hivatott, hogy az új Ptk. rendelkezéseitől való egyes eltérés a fentiekben meghatározott jogok kifejezett sérelmét eredményezi-e. Annak érdekében, hogy a probléma mibenlétét jobban megvilágítsuk, érdemes néhány példát áttekinteni. A Gt. kifejezetten engedte a korlátolt felelősségű társaság tagjait megillető elővásárlási jog meghatározott szabályok szerinti kizárását. Az új Ptk. e kérdésről nem rendelkezik, mely tényből, tekintetbe véve a *diszpozitív koncepció* által kínált szabadságot, arra következtethetnénk, hogy van mód ilyen rendelkezésnek a létesítő okiratban szerepeltetésére a jövőben is. Azonban felmerül az a valószínűleg csupán álkérdés is, hogy nem jelenti-e az elővásárlási jog kizárása a tagok kisebbsége jogainak nyilvánvaló sérelmét. Illetőleg gondolhatunk példának okáért a kötelező legfőbb szervi hatáskör *kógens* meghatározásának hiányára is, mely az eltérést engedő szabályozási megoldás fényében a társasági szervek közötti, az eddig szabályozás által teremtett viszonyokhoz képest, rendkívül jelentős hatáskör-allokációt tesz lehetővé. Ugyanakkor a vállalkozás alapítóinak, illetve tagjainak e helyütt is szem előtt kell tartaniuk, hogy egyes megoldási elképzelésük nem jár-e a fentiekben meghatározott személyi kör jogainak nyilvánvaló sérelmével.

További jogértelmezési nehézséget okozhat, hogy bár a Gt. *kógens*, eltérést nem engedő szabályozási koncepciója immáron a múlté, kijelentő módú, így parancsként ható megfogalmazási megoldásai továbbörökítésre kerültek, ráadásul azon személyi kör, melynek jogai nem szenvedhetnek nyilvánvaló sérelmet a létesítő okirat rendelkezései folytán, adott esetben, a konkrét szituációban még nem is létezik. Egy vállalkozás alapításakor ugyanis elképzelhető, hogy nincsenek hitelezők és a munkavállalók sem állnak még teljes létszámban rendelkezésre. Mi több, e személyek jogainak sérelme nyilvánvaló kell, hogy legyen. E nyilvánvalóság ismételtén egy olyan korántsem egzakt kategória, melynek pontosítása a bírói gyakorlat feladata lesz.

Unitary-board vs. dual board¹

¹ Elérhető:

http://dl.groovygecko.net/anon.groovy/clients/kaplan/AlexILS/ACCAWIKI/ACCA_P1_HTML/Images/P1_Ch3_Structures_S4.gif (Letöltve: 2014.10.10.).



Annak ellenére azonban, hogy az új szabályozási koncepció hordoz magában bizonytalanságot, a benne rejlő lehetőségek szignifikánsak, s lehetőséget teremtenek arra, hogy a magyar alapítók és tagok határainkon túlra is tekintsenek és adaptáljanak külföldi, sikeresnek ítélt megoldásokat. Az Európai Unió tagállamaiban is megjelenő *unitary-board* és *dual-board* rendszerek dichotómiája, azaz a felügyelőbizottsági és ügyvezetési funkció ellátásának azonos vagy elkülönült társasági szervek útján történő biztosítása körüli nézetbeli eltérések a magyar szabályozás által áthidalhatóvá válnak, természetesen a fentiekben részletezett korlátok figyelembe vételével. Annak meghatározása, hogy egy adott vállalkozás esetében pontosan mely struktúra felel meg leginkább az igényeknek, s biztosítja leginkább a sikeres, hatékony működést, csak az eset összes körülményeinek és számos tényezőnek a figyelembe vételével lehetséges. Minden egyes vállalkozás egyedi igényekkel rendelkezik. Van, amelynek a *unitary-board* struktúra teremti meg a felügyelőbizottsági és ügyvezetési funkcióinak egy szervben történő egyesítésével járó hatékonyabb, gyorsabb döntéshozatal és információáramlás lehetőségét. Míg a kevésbé szétaprózott tulajdonosi struktúra esetén e megoldás az effektívebb működés irányába mutathat, addig a két funkció akkurátus elválasztása, szétaprózott tulajdonosi rendszer esetén alkalmas lehet valamennyi tag érdekének tekintetbe vételére, továbbá lehetőséget biztosíthat a döntéshozatalban történő munkavállalói részvétel erősítésére. Ezen alapvető jellemvonás határozza meg többek között a német, francia, brit és svájci társasági jogi szabályozást, részletmegoldásaikban kiváló lehetőséget biztosítva a magyar vállalkozások számára is, hogy a Gt. eltérést nem engedő rendszerét maguk mögött hagyva olyan vállalati szervezetet alakítsanak ki, mely leginkább megfelel igényeiknek. Gondoljunk csak például a svájci bizottsági rendszerre, ahol a vállalat eredményességét különféle feladatok ellátására specializálódott – audit, jelölő és javadalmazási – bizottságok növelik. Vagy gondoljunk csak az ügydöntő felügyelőbizottságra vonatkozó szabályozás változására, melynek révén a felügyelőbizottság hatáskörébe utalhatók egyes olyan hatáskörök, melyek eddig a legfőbb szervet vagy az ügyvezetést illették meg.

Mindezek alapján tehát ugyan kijelenthetjük, hogy a társasági szervek közötti hatáskör-allokáció tényleges potenciált kínál az optimális struktúra kialakítására, de mint ahogy

arra a fentiekben is kitértünk, a *diszpozitív* szabályozási koncepció könnyedén szirénhangként csalogathatja a vállalkozásokat olyan megoldások felé, melyek bár vitathatatlanul hatékonyságnövekedést eredményeznének, az új Ptk. tilalmi rendszere valamely elemének rostáján fennakadnának. Ily módon annak érdekében, hogy a vállalkozások a lehető legteljesebb mértékben legyenek képesek kihasználni az új kódex adta lehetőségeket, tanácsos szakmai segítséget igénybe venniük, hiszen a vállalkozás sikeresebb működését lehetővé tevő változtatást a felesleges költségekkel járó, jogellenes, így szükségképpen kudarcos tévúttól sok esetben csupán a jogszabály helyes vagy helytelen értelmezése választja el.

Ezen írás a szerzőnek, a témában, a Francia-Magyar Kereskedelmi és Iparkamara szervezésében megrendezett, „Változások és lehetőségek az új Ptk-ban” elnevezésű konferencián tartott előadásán alapulva készült.

Gál István:
Bankjegyeink és érméink – 90 éves a Magyar Nemzeti Bank

1924 júniusában kezdte meg munkáját a Magyar Nemzeti Bank. A 90. évforduló alkalmából tekintsük át a bankjegy- és érmekibocsátás néhány jogi vonatkozását, megvizsgálva néhány érdekes kérdést. Mi határozza meg a bankjegyeinken levő aláírásokat, és egyáltalán miért vannak ott?

Bankjegyeink és érméink (valamint az emlékbankjegyek és emlékérmék) kibocsátása a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete alapján történik. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény (MNBtv.) 23. §-ának (1) bekezdése szerint „a bankjegyek és érme kibocsátását, címletét és külső jegyeit, valamint bevonását az MNB elnöke rendeletben hirdeti ki”, a 171. § (1) bekezdése pedig ismételten felhatalmazást ad az MNB elnökének, hogy ezeket a kérdéseket rendeletben szabályozza.

Ezekben a rendeletekben történik meg a fizetőeszközök fizikai jellemzőinek a körülírása, érme esetében például az ötvözet összetételének, a súlynak, az átmérőnek és a peremvastagságnak meghatározása, valamint esetenként a külön felhatalmazás a gyűjtők által kedvelt, ún. *proof* kivitelű, tükörveretű érme készítésére. Az Alaptörvény A) cikke értelmében hazánk neve Magyarország, így az MNB elnöke például a 19/2011. (XII. 5.) MNB rendeletben rendelkezett a „MAGYARORSZÁG” felirattal ellátott 10 forintos címletű érme kibocsátásáról. Az ország nevének a feltüntetése az érmeiken világszerte általános, az Oroszországban alkalmazott megoldás, ahol az érmeiken nem az ország neve szerepel, hanem a *Bank Rosszija* felirat, kivételesnek tekinthető. Hazánktól eltérően egyes országokban az érme kibocsátása nem a központi bank hatáskörébe tartozik, hanem az a pénzügyminisztérium feladata. Így az Amerikai Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban a *United States Department of the Treasury*, illetve a *Her Majesty's Treasury* felelnek az érme kibocsátásért, a *Federal Reserve* és a *Bank of England* tisztán jegybankok.

A bankjegyek kibocsátásáról rendelkező egyes rendeleteknek is hasonló a tartalma, a fizikai jellemzők meghatározása során azonban a rendeletek nem írják körül az egyes elemek nyomtatása során alkalmazandó nyomtatási eljárásokat, így azok minden bizonnyal a bankjegyeket előállító Pénzjegynyomda Zrt.-vel megkötött szerződésben kerülnek meghatározásra. A forintbankjegyeken alkalmazott nyomtatási eljárások megfelelnek a nemzetközi sztenderdeknek, így a főbb nyomatoknál (portré, értékjelzések, címer, MAGYAR NEMZETI BANK felirat és a hátoldali kép) alkalmazásra került a nagyfokú biztonságot nyújtó metszetsémlyenyomtatás, így ezek tapintással is érzékelhetők.

Érdekes kérdés a bankjegyeken található aláírások eredete és módja. Példaként nézzük meg az új biztonsági elemmel ellátott 2000 forintos címletű bankjegy kibocsátásáról szóló 6/2009. (II. 14.) MNB rendeletet. A (4) bekezdés szerint a szövegtükörben a Simor, Karvalits, Király Júlia aláírások olvashatóak, a (14) bekezdés szerint azonban „a (4) bekezdés szerinti szövegtükörben olvasható évszám és névaláírások változhatnak”. Míg az évszám esetében egyértelmű, hogy mi tölti ki tartalommal a rendelkezést, a

névalíráások esetében már érdekesebb a kérdés. Az MNB 2013. március 4-én hatályba lépett alapító okiratának¹ 8.3-as pontja szabályozza a cégjegyzés módját a bankjegyeken. Eszerint „az MNB cégjegyzése bankjegyen az MNB elnöke és az általa kijelölt alelnök együttes aláírásával történik, úgy, hogy a fenti személyek cégjegyzés szabályai szerinti aláírása a bankjegyen nyomdai sokszorosítás útján kerül elhelyezésre”. Az 1/2014. (I. 17.) MNB utasítással kihirdetett szervezeti és működési szabályzat² 1.5.2.1.1-es pontja ehhez igazítja a cégjegyzés módját, amikor megállapítja, hogy „az alelnök – a bankjegyen való cégjegyzés kivételével – csak a főigazgatóval együttesen jogosult a Bank cégét jegyezni”. Így a 2013-ban nyomtatásra került 500 és 2000 forintos címletű bankjegyek esetében nem beszélhetünk új kibocsátásról, azok a korábbi rendeletekben meghatározott kibocsátásokhoz tartoznak. A fentieknek megfelelően ezeken a bankjegyeken már csak két névalíráás – dr. Matolcsy György elnöké és dr. Balog Ádám alelnöké, mindketten ezen a módon használják aláírásukat a cégjegyzés során – található.

Ahogy láttuk, az alapító okirat és a szervezeti és működési szabályzat szerint a névalíráások esetében cégjegyzéssel állunk szemben, annak is egy kivételes formájával, a bankjegyen történő cégjegyzéssel. A Ctv. 8. §-a és a Ptk. 3:116. §-a alapján a cégjegyzés a cég írásbeli képviselőjét jelenti. Ha pedig a bankjegyeken cégjegyzés található, az azt jelenti, hogy az MNB nevében tett (jog)nyilatkozattal van dolgunk. De miről nyilatkozik a felhasználók számára az MNB a bankjegyeken? A Ptk. 6:4. §-a szerint a jognyilatkozat joghatás kiváltására irányuló akaratnyilatkozat, ebben az esetben azonban nem találunk semmiféle akaratnyilatkozatot vagy kötelezettségvállalást a bankjegyen. A válasz a kérdésre az, hogy a cégjegyzést megelőző akaratnyilatkozat, amely korábban egy kötelezettségvállalás volt, az elmúlt évszázad során eltűnt a bankjegyeinkről.

Kötelezettségvállalást már az 1924-ben alapított MNB által 1926-ban kibocsátott bankjegyek sem tartalmaztak. Az Osztrák-Magyar Bank által kibocsátott koronabankjegyeken viszont még a következő kötelezettségvállalás volt olvasható: „az osztrák-magyar bank e bankjegyért bárki kívánságára azonnal fizet bécsi és budapesti főintézeteinél ... korona törvényes ércpénzt”. Ezt a nyilatkozatot követte a jegybank kormányzójának, főtanácsosának és vezértitkárának aláírása. A magyar példával ezen a ponton fel is hagyhatunk, mivel, bár az Osztrák-Magyar Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1878. évi XXV. törvénycikkbe³ foglalt jegybanki alapszabály 83. cikke előírta, hogy „az osztrák-magyar bank köteles az általa kibocsátott jegyeket bécsi és budapesti főintézeteinél kívánatra azonnal törvényes ércpénzzel beváltani”, az alapszabály 111. cikke felfüggesztette a 83. cikk alkalmazását. Az Osztrák-Magyar Bank fennállása során soha nem szüntették meg a 83. cikk felfüggesztését, így a bank soha nem vált készfizetővé, bár ez a kérdés minden alkalommal heves viták forrása volt az Országgyűlésben, amikor a bank szabadalmát tízévente újratárgyalták.

¹ Elérhető:

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kozerdeku_informaciok/tevekenysegre_muk_odesre_adatok/mnbhu_szerv_alaptevekenyseg_hataskor/alapito_okirat.pdf (Letöltve: 2014.10.05.).

² Elérhető:

http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/A_jegybank/kozerdeku_informaciok/tevekenysegre_muk_odesre_adatok/mnbhu_szerv_alaptevekenyseg_hataskor/SZMSZ_2014_01_18.docx (Letöltve: 2014.10.05.).

³ Elérhető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=5819> (Letöltve: 2014.10.05.).

Nemzetközi téren más volt a helyzet. A *Bank of England* által kibocsátott bankjegyeken a mai napig olvashatjuk az éppen hivatalban levő főpénztáros (*Chief Cashier*) ígéretét, miszerint „*I promise to pay the bearer on demand the sum of ... pounds*”. Ez a felirat a 19. század közepe óta található meg a *Bank of England* bankjegyein, manapság már csupán hagyománytiszteletből, de korábban ez egy valós ígéret volt, mivel a *Bank of England* az Osztrák-Magyar Bankkal ellentétben készfizető bank volt. Így egy 10 fontos bankjegyért, amíg a font aranyalapú volt és a bankot készfizetési kötelezettség terhelte, tíz darab *sovereign* nevű aranyérmét kellett adnia a bemutatónak. Egy *sovereign* érme felelt meg egy fontnak, a font számolási egység volt csak.

Érdekes ebből a szempontból megvizsgálni a *Federal Reserve* által kibocsátott dollárbankjegyeket is. A FED bankjegyein a *Treasurer of the United States* és a *Secretary of the Treasury* aláírásai találhatók, ami önmagában kérdéseket vethet fel a jegybanki függetlenséggel kapcsolatban. Ennek is történelmi okai vannak, mivel a FED által kibocsátott bankjegy korábban a pénzügyminisztérium kötelezettségvállalása volt, hogy bemutatója számára rendelkezésre bocsátja az adott címletnek megfelelő mennyiségű aranyat, erről a bankjegy hátoldalán levő szöveg rendelkezett. Miután megszüntették az aranyban történő készfizetést a felirat eltűnt, az aláírások megmaradtak.

A fentiek alapján láthatjuk, hogy ha jobban megvizsgáljuk azokat a fizetőeszközöket, amelyekkel napi szinten kapcsolatba kerülünk, érdekes jogi vonatkozásokra figyelhetünk fel, amelyek különösen izgalmassá válnak amiatt, hogy ma már csak történelmi és nemzetközi példák segítségével érthetjük meg a jelentésüket.

Gál István:
Mikor kell elfogadni a készpénzt? – 90 éves a Magyar Nemzeti Bank

1924 nyarán kezdte meg a munkáját a Magyar Nemzeti Bank. Az évforduló alkalmából előző cikkemben¹ a bankjegy- és érmekibocsátás néhány jogi vonatkozását vizsgáltam meg, de még kötődve a bankjegyek és érmék fizikai megjelenéséhez. A következő írásomban elrugaszkodunk a bankjegyek és érmék fizikai valójától, és egy tisztán jogi tulajdonságukat vizsgáljuk meg: a törvényes fizetőeszköz fogalmát. A címben feltett kérdés megválaszolásához a modern pénzrendszerek előtti korok kapcsán azonban az értékpénzek fogalmával is meg kell ismerkednünk.

A fém által megtestesített érték kora

A nemesfém alapú pénzrendszerek utolsó fázisát a Nagy-Britanniából kiinduló aranyalapú pénzrendszerek térhódítása jelentette a XIX. század utolsó harmadában. Az ezt megelőző ezüstalapú pénzrendszerek gyorsan áldozatául estek az ezüst aranyhoz viszonyított értékvesztésének, így minden ország, előbb vagy utóbb, kénytelen volt áttérni az aranyalapú pénzrendszerre, ha meg akarta őrizni gazdaságát a más országokban demonetizált ezüst beáramlásától. Egy nemesfém alapú pénzrendszerben a központi szerepet ugyanis az ún. értékpénzek töltik be. Az értékpénzként funkcionáló érmék önmagukban hordozzák a megtestesített értéket, azaz immanens értékük megegyezik a címletük által képviselt névértékkel. A pénzrendszer szívében pedig az adott nemesfém szabad veretése állt, ami azt jelentette, hogy ha valaki a pénzverdébe vitte az adott nemesfémet rudak formájában, a verde (verdedíj ellenében) értékpénzeket vert belőle.

Az Osztrák-Magyar Monarchiába beáramló olcsó külföldi ezüst, amit tulajdonosaik itthon érmékké verettek, és amely érméknek így a névértéke meghaladta a belső fémtartalmuknak a világpiacon képviselt értékét, az osztrák-magyar ezüstalapú forint (a korban az osztrák értékű forint vagy az ausztriai érték megnevezést használták, németül *Gulden österreichischer Währung* volt a neve) összeomlásával fenyegetett. Első lépésben 1879-ben az ezüst szabad veretését szüntették meg.² Így gyakorlatilag a forint megszűnt ezüstalapú pénzrendszernek lenni, amennyiben egy ilyen pénzrendszer egyik fő jellemzőjének azt tekintjük, hogy az érmék vásárlóerejét és árfolyamát az adott nemesfémből vert érmék kínálata határozza meg, amit az érmék szabad veretése alakít. Az átfogó pénzrendszer-reformhoz szükséges feltételeket csak több mint tíz év elteltével sikerült megteremteni. Az új, aranyalapú pénzrendszer, a korona bevezetéséről az 1892. évi XVII. törvénycikk³ rendelkezett.

A törvény szövegéből pontosan láthatjuk a pénzrendszer főbb jellemzőit. Az 1. § szerint „az eddigi ausztriai érték helyébe az aranyérték lép, a melynek számítási egysége a

¹ Gál István: *Bankjegyeink és érméink – 90 éves a Magyar Nemzeti Bank.* Ld. jelenlegi lapszámunkban.

² Kovács György: Az európai pénzügyi rendszer válságai és a magyar pénztörténet. *Polgári Szemle*, 2006/5. Elérhető: <http://www.polgariszemle.hu/app/data/107.pdf> (Letöltve: 2014.10.06.).

³ Elérhető: <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6467> (Letöltve: 2014.10.06.).

korona”. Ha a korona számítási egység, amellyel az aranyérték nagyságát mérjük, meg kell állapítani az egy koronának megfelelő mennyiségű aranyat. Ez a 2. § szerint 1 kilogramm finom arany estében 3280 korona, azaz 1 korona aranyértéke 0,3049 gramm finom arany (maguk az érmék 900‰-es ötvözetből készültek). A törvény szerint értékpénzekként 10 és 20 koronás aranyérméket kellett verni, elsősorban az „állam számlájára”, de szabad kapacitás esetén, verdedíj ellenében „magánosok számlájára is” (8. §), a törvényben tehát jelen van az arany szabad érmékké veretésének a joga. Az arany értékpénzek mellett bronzból, nikkelből és ezüsből készültek a kisebb címletek. Ezeknél azonban a fém értéke nem érte el az érmék által képviselt koronaértéket, így veretésük során *seigniorage* jövedelem keletkezett (tehát az érmék előállítási költsége kisebb volt, mint a címletük által képviselt érték). Ebből kifolyólag ezek az érmék nem voltak értékpénzek, és veretésük kizárólag az „állam számlájára” történhetett. Az ilyen érmék tekintetében az elfogadási kötelezettség is korlátozott volt, hiszen a pénz a korban az érmévé formált arany volt, a többi érme tulajdonképpen felfogható arany értékpénzre szóló követelésként. Ennek a szabályozása található a 19. §-ban: „az egykoronások s a koronaértékre szóló nikkel és bronz érmék minden állami és egyéb közpénztárnál névértékükben fizetésül elfogadtatnak, még pedig az egykoronások korlátlanul, a nikkel és bronz érmék tiz koronáig terjedő összegekben. Azon kívül ezek az érmék a váltópénztáraknál kívánatra értékpénz ellenében (4. és 10. §) a rendeleti uton megállapítandó közelebbi módozatok mellett beváltandók lesznek. A magánforgalomban senki sincs kötelezve egykoronásokat ötven korona, a koronaértékre szóló nikkel érméket tiz korona, bronz érméket egy korona összegben tul, fizetéskép elfogadni”.

A fentiek ellenére a korona nem volt tisztán aranyalapú pénznem, mivel a korábbi ezüst egyforintosok tekintetében, amelyek az ezüst demonetizálása előtt értékpénzek voltak, továbbra is elfogadási kötelezettség állt fent, és pedig értékbeli korlátra tekintet nélkül. [10. § (...) A míg az ezüst egyforintosok forgalmon kívül nem helyeztetnek, azok minden fizetésnél, a mely a törvény szerint korona értékben teljesítendő, az állami és egyéb közpénztárak, valamint a magánosok által, az ezüst egyforintost két koronával egyenlőnek véve, - fizetéskép elfogadandók.] Az egyforintossal fizető félnek ez a helyzet előnyös volt, hiszen a törvény két koronával rendelte számítani az értékét, a benne levő nemesfém piaci értéke viszont ez alatt volt. Ellenben, ha egy fizetés során az egyforintosok az arany értékpénzek helyébe léptek, a fizetés jogosultja kisebb értéket kapott a nemesfém értékét tekintve, mint a névérték.

Mivel az ezüst egyforintosok a fentiek miatt kvázi értékpénzekként funkcionáltak, a koronát sánta aranyalapú pénznemnek (ún. *hinkende Goldwährung*) kell tekintenünk. Az ezüst egyforintosok bevonása a korszakban nem következett be. Mégsem nevezhető ez a rendszer bimetallizmusnak (ebben a rendszerben értékpénzekként aranyból és ezüsből vert érmék is forognak, mindkét fém szabadon érmévé verethető, a két nemesfém értékbeli aránya pedig törvényben kerül rögzítésre), ami például a Latin Érmeunió tagállamaiban valósult meg fennállásának első felében, mivel ezüst egyforintosok verése céljából az állam már nem szerzett be további ezüstmennyiséget (10. §), és az ezüst természetesen továbbra sem volt a „magánosok számlájára” korlátlanul és szabadon érmékké verethető nemesfém, ellenben az arannyal. Az ezüst egyforintosok így vélhetően

a kopás, elhasználódás során folyamatosan bevonásra kerültek, és fokozatosan eltűntek a forgalomból.

A bankjegyek, amelyek korabeli jogi jellegét az előző cikkemben mutattam be, a századforduló után váltak egyenrangúvá az értékpénzekkel, azaz korlátlan mértékű elfogadási kötelezettség alá estek.

A bankjegyeket is figyelembe véve, elérkeztünk ahhoz a fogalomhoz, amely a leginkább megfeleltethető napjainkban az értékpénzeknek, ez pedig a törvényes fizetőeszköz fogalma.

A jog alkotta érték

Az Alaptörvény K) cikke szerint Magyarország hivatalos pénzneme a forint. A Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 4. §-ának (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján az MNB jogosult Magyarország hivatalos pénznemében bankjegyet és érmét kibocsátani. A bekezdés második fordulata ezeket a bankjegyeket és érméket Magyarország törvényes fizetőeszközének nyilvánítja. Az MNBtv.-ben nem találunk definíciót a törvényes fizetőeszköz fogalmára, azonban tovább olvasva a törvényt megismerhetjük néhány tulajdonságát. Így a 23. § (1) bekezdéséből megtudjuk, hogy a bankjegyek és érme az MNB elnökének rendeletében kihirdetett bevonásukkal elveszítik a törvényes a fizetőeszköz-jellegük; ez tehát a bevonásig tart. A (2) bekezdésből ismerhetjük meg a törvényes fizetőeszköz további fontos tulajdonságát, a névértéken való elfogadás kötelezettségét. Az MNBtv. megfogalmazása szerint „az MNB által kibocsátott bankjegyeket és érméket azok bevonásáig magyar hivatalos pénznemben teljesítendő fizetésnél névértéken kell elfogadni”. Ebből a mondatból három dolgot állapíthatunk meg. Az első, hogy a törvényes fizetőeszközökről szól, hiszen korábban láttuk, hogy az MNB által kibocsátott forintbankjegyek és -érmék ilyen jogi tulajdonsággal rendelkeznek. A második az, ha a fizetést magyar hivatalos pénznemben, ami jelenleg az Alaptörvény alapján a forint, kell teljesíteni, akkor kötelező azokat elfogadni. A harmadik pedig az elfogadás módját határozza meg, aminek névértéken kell történnie.

Mit tudunk meg tehát a fentiek alapján a hivatalos pénznem és a törvényes fizetőeszköz fogalmáról? A hivatalos pénznem (a forint) egy elvont fogalom, egy értékmérő, számolási egység. Ezzel szemben a törvényes fizetőeszköz a hivatalos pénznemben denominált bankjegy és érme, azaz megfoghatóak. Ha pedig fizetésre kerül a sor, akkor, ha a kötelezett a törvényes fizetőeszközből megfelelő mennyiséget szolgáltat, a kötelezettségét teljesítette.

Összefoglalva megállapíthatjuk, hogy bújtatottan az MNBtv. is tartalmazza a törvényes fizetőeszköznek azt a fogalmát, amelyet az előbbieken levezettünk. Az tekinthető törvényes fizetőeszköznek, amiből (bármekkora adósságról is legyen szó) ha eleget szolgáltat a kötelezett, az adósság a törvény erejénél fogva megszűnik. Ha a másik fél nem fogadja el a részére felajánlott megfelelő mennyiségű törvényes fizetőeszközt, szerződösszegést követ el.

Ez lenne a törvényes fizetőeszköz mintaszerű meghatározása, azonban maga az MNBtv. is tartalmaz korlátozásokat. A 23. § (4) bekezdése szerint készpénzben teljesített fizetés esetén 50 darabnál több érme elfogadására csak a hitelintézet és a posta köteles, így az érmékkel csak korlátozott nagyságú szolgáltatást teljesíthetünk.

Napjainkban a különböző elektronikus fizetési módok rohamos térhódításának lehetünk tanúi (fizetésre szolgáló kártyák egyes fesztiválokon, internetes jegyvásárlás esetén kizárólag elektronikus fizetési lehetőség stb.). Ez felveti azt a kérdést, hogy ezek a fizetési módok mennyiben érintik a bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszköz voltát. Nem ellentétes-e a törvényes fizetőeszköz fogalmával, ha egyes termékek és szolgáltatások megvásárlása során az eladó kizárólag elektronikus fizetési módot fogad el?⁴

Ebben a körben az MNBtv. 23. §-ának (2) bekezdése szokott az értelmezési problémák tárgya lenni, amely szerint „az MNB által kibocsátott bankjegyeket és érméket azok bevonásáig magyar hivatalos pénznemben teljesítendő fizetésnél névértéken kell elfogadni”. Azt jelenti-e ez a bekezdés, hogy a bankjegyeket és az érméket minden esetben el kell fogadni?

Az általánosan elfogadott értelmezés szerint, a 23. § (2) bekezdése nem teremt kötelezettséget arra nézve, hogy a felkínált bankjegyeket és érméket minden esetben el kell fogadni. Az MNBtv. csak a „teljesítendő fizetéseknél” ír elő elfogadási kötelezettséget, éspedig névértéken történőt. Ha a fizetés már teljesítendő állapotában van, az azt jelenti, hogy a felek között már valamilyen kötelemfakasztó tény folytán, nyilván a leggyakrabban szerződés következtében, kötelem van, tehát a félnek szolgáltatást kell teljesítenie, az adósság már létrejött és esedékes. A Ptk. 6:59. §-a szerint „a felek szabadon állapíthatják meg a szerződés tartalmát”, így ebbe a körbe tartozik a fizetési mód megválasztása is. Ha a felek nem állapodtak meg előre valamilyen eltérő fizetési módban a szerződés megkötésekor, akkor a felkínált bankjegyeket és érméket, mint törvényes fizetőeszközöket, minden esetben el kell fogadni, ha a fizetést magyar hivatalos pénznemben kell teljesíteni; ellenkező esetben a jogosult szerződésszegést követ el.

A Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. által szervezett fesztiválok esetén a látogatók a fesztiválkártya használatára vonatkozó kötelezettséget az ÁSZF 5. számú mellékletével⁵ fogadják el. Eszerint „a Sziget által kibocsátott utalványkártya (a továbbiakban kártya) a Sziget által kibocsátott elektronikus vásárlási utalvány, amelynek használatát a Sziget egyoldalúan jogosult a rendezvényein fizetési eszközként – kizárólagos vagy nem kizárólagos jelleggel – előírni”.

⁴ Véber Zita – Brosch Judit: Korlátozható-e a készpénzes fizetés a modern fizetési rendszerben? *MNB-Szemle*, 2013/1. Elérhető: http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/MNB/Kiadvanyok/mnbhu_mnbszemle/mnbhu-msz-201301/veber-brosch.pdf (Letöltve: 2014.10.06.) 49. o.

⁵ Lásd: http://www.sziget.biz/documents/aszf-5-sz-melleklet-kartya-pdf_20111104122140_100.pdf (Letöltve: 2014.10.06.).

A fenti értelmezés a *Federal Reserve* és a *Bank of England*, valamint egyes euroövezeti államok (Finnország, Hollandia, Írország és Németország) értelmezéséhez áll közel.⁶ Ellentétes álláspontot képvisel az euroövezeti államok többsége és a Bizottság egy ajánlásában (2010/191/EU).⁷ Eszerint a készpénzt lehetőleg minden esetben el kell fogadni a kiskereskedelemben, mivel a felek nem egyenrangúak, de ez nem zárja ki azt, hogy az állam ösztönözze más fizetési módok használatát. Bár más, inkább gyakorlati megfontolásból, az MNBtv. is tartalmaz korlátot a törvényes fizetőeszközök körében, ezt láthattuk a már említett, az érméket érintő, 50 darabos elfogadási limit esetében (23. § (4) bekezdése).

A bankjegyek és érmék törvényes fizetőeszköz jellegének egyéb közjogi korlátai is vannak.⁸ Ilyen például az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 38. §-ának (3a) bekezdésében található szabály, ami egy 1,5 millió forintos értékhatárt állít fel a szolgáltatások és termékértékesek fejében, havonta teljesíthető olyan készpénzszolgáltatásokkal kapcsolatban, amelyek pénzforgalmi számla nyitására kötelezett adózók (ezek a belföldi jogi személyek és az általános forgalmi adó fizetésére kötelezett magánszemélyek) között történnek.

⁶ Véber – Brosch: i.m. 51-52. o.

⁷ Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:083:0070:0071:HU:PDF> (Letöltve: 2014.10.06.).

⁸ Véber – Brosch: i.m. 53. o.

Weidinger Péter:
Meddig mehet el egy elnök?

A német államfő a parlamenti választásokat megelőzően olyan kijelentéseket tett egy politikai pártra, amelyek miatt eljárás indult vele szemben az Alkotmánybíróságon. A karlsruhei testületnek azt kellett vizsgálnia, hogy az államelnök kijelentései sértik-e az elnöki pártsemlegességre vonatkozó követelményeket, valamint rontják-e a párt esélyeit a közelgő választáson.

2013 őszén parlamenti választásokat (*Bundestagswahl*) tartottak Németországban. Joachim Gauck német elnök a kampányidőszakban több rendezvényen is részt vett, hogy biztassa a német választópolgárokat alkotmányos joguk gyakorlására.

2013 augusztusában egy ilyen rendezvényen fejtette ki álláspontját a szélsőjobboldali Német Nemzeti Demokrata Pártról (németül: *Nationaldemokratische Partei Deutschlands*, NPD). Hallgatói kérdésre reagálva a demokrácia mellett tett hitet, amibe szerinte egy be nem tiltott párt véleménye is belefér, még ha az téves is. Hiszen bármennyire is „téves” és „undorító” dolgokat állít is egy párt, a demokráciában el kell fogadni, hogy minden be nem tiltott párt elmondhatja a véleményét.¹

Az NPD az államfő következő mondatát tartotta elfogadhatatlannak: „Nem csak az állami szervekre van szükségünk – bár néha azokra is –, hanem olyan polgárookra, akik kimennek az utcára és meghúzzák a határokat a kívülállók (*Spinner*) számára és azt mondják, hogy eddig és ne tovább!”²

Ezt a kétségkívül pejoratív kifejezést (*Spinner*), amely bolondot, ill. kívülállót jelent, kifogásolta az NPD, amit az elnök a szélsőséges párt fanatikusa, tagjaira és támogatóira használt. Mindezt olyan összefüggésben, hogy a szélsőséges eszmékkel, párttal szemben milyen fellépés várható el a polgároktól.

Az NPD jogászai szerint a német államfő kijelentéseivel két szakaszában is megsértette az Alaptörvényt, valamint az NPD jogát az esélyegyenlőségre. Az egyik ilyen szakasz az általános, közvetlen, szabad, egyenlő és titkos választásokat biztosítja.³ A másik érintett szakasz pedig azt mondja ki, hogy a pártok közreműködnek a nép politikai akaratnyilvánításának kialakításában.⁴ Vagyis az NPD olvasatában az államfő szavai rontották a párt esélyeit a választáson és ezzel beavatkozott az államfő a választási küzdelembe.

Joachim Gauck ezzel szemben azt hangsúlyozta, hogy ő az alkotmány védelmezőjeként az alkotmányos értékek védelmére is köteles, és jogosan kritizálhatja az alkotmányos alapértékeket támadó szélsőségeket. Valamint azt is kihangsúlyozta, hogy nem biztatott

¹ BVerfG, 2 BvE 4/13 vom 10.6.2014.

² BVerfG, 2 BvE 4/13 vom 10.6.2014.

³ Német Alaptörvény, 38. szakasz.

⁴ Német Alaptörvény, 21. szakasz.

valamely pártra, vagy pártokra való szavazásra, ill. nem valamely párt ellen, hanem a szélsőséges nézeteket vallók ellen szólalt fel, tehát a választási küzdelmekbe sem avatkozott be.

Az Alkotmánybíróság befogadta az NPD indítványát, így érdemben foglalkozott vele. A probléma megoldásához az államfő szerepét is vizsgálta a testület. Kimondták, hogy az államfő a német államot és népet reprezentálja befelé és kifelé, valamint a német nép egységét testesíti meg, azonban, hogy milyen módon látja el ezen funkcióit, az alapvetően a saját belátásán múlik. Természetesen az elnöknek megfelelő távolságot kell tartania a pártoktól, és nem ronthatja, vagy javíthatja valamely párt esélyeit a választáson. Azonban jogában áll felhívni a figyelmet a megítélése szerinti tévutakra, vagy olyan negatív állapotokra, amelyek a polgárok békés együttélését, összetartását veszélyeztetik. Arról azonban, hogy ezt milyen alkalommal és milyen formában teszi, szabadon dönthet.

A német alkotmányvédő testület szerint Gauck kijelentései nem egy párt, hanem a szélsőjobboldali és idegengyűlölő eszmék ellen irányultak, vagyis nem avatkozott be a választási küzdelembe az NPD kárára.

A karlsruhei testület azt is megállapította, hogy az államfő csupán a véleménynyilvánítási és gyülekezési jogra utalt kijelentéseivel, és nem erőszakos fellépésre, hanem politikai véleménypárbajra bízta a hallgatóit.

Tehát a német Alkotmánybíróság megalapozatlannak találta az indítványt és megállapította, hogy nem sérült az NPD esélyegyenlőséghez való joga a politikai pártok versenyében.

Mi pedig csak örülhetünk, hogy egy demokráciában mindenki elmondhatja a véleményét. A szélsőséges pártoktól kezdve egészen az államfőig.

Weidinger Péter:
Sajtószabadság vs. politikai befolyás Németországban

Nem csupán Magyarországon örökzöld téma a közszolgálati média függetlenségének kérdése. A német Alkotmánybíróság március végi ítélete ismét ráirányította a figyelmet a politika média fölött gyakorolt túlzott befolyására.

Németországban a közszolgálati média szó szerint az adófizetők pénzéből él. A közszolgálati triász (ARD, ZDF, *Deutschlandradio*) kasszájába minden háztartásnak havonta 17,98 Eurót kell befizetnie, függetlenül attól, hogy van-e az adott háztartásban TV, vagy rádió, ill. hogy használják-e azokat. Ezért az összegért cserébe joggal várhatja el a médiafogyasztó a független, sokszínű és kiegyensúlyozott tájékoztatást.

A ZDF-nek pontosan ezt a függetlenségét és tárgyilagosságát kérdőjelezte meg *Rheinland-Pfalz* tartomány kormánya és Hamburg város szenátusa a német Alkotmánybíróság előtt. A karlsruhei alkotmányvédő testület így azt vizsgálta, hogy a jelenleg is meglévő, a tartományok által elfogadott szerződésben garantált állami jelenlét a ZDF felügyeleti szerveiben nem biztosít-e túlzottan nagy állami befolyást.

De miként van jelen az állam a ZDF felügyeleti szerveiben? teheti fel a kérdést az olvasó. A már említett szerződés pontosan meghatározza a felügyeleti szervek rendszerét és összetételét. Eszerint a ZDF-ben két belső felügyeleti testület működik. Ez a két testület a TV-tanács (*Fernsehrat*) és az Igazgatótanács (*Verwaltungsrat*).

A TV-tanács feladata többek között általános programirányelvek kiadása, azok betartatása és a költségvetési terv engedélyezése. 77 tagjának megbízatása négy évre szól. A 77 tagból 16 tagot delegálnak a tartományok (minden tartomány kormánya egyet-egy), 3 tagot az állam (a szövetségi kormány), és 12 tagot a parlamentbe (*Bundestag*) bejutott pártok, mandátumarányuknak megfelelően. További három tag képviseli az önkormányzati érdekeket, ill. egy tag a Német Kereskedelmi és Iparkamarát. A TV-tanács többi tagját az egyházak, szakszervezetek és egyéb civil szervezetek delegálják. Vagyis a 77 tagból 35, tehát a tagok több mint 45 %-a érkezik a politika világából.

Az Igazgatótanács 14 tagjának megbízatása öt évre szól, fő feladatuk az Intendáns tevékenységének ellenőrzése. Az Igazgatótanács 5 tagját delegálják a tartományok, egy tagját az állam, és további 8 tagot választ a TV-tanács. Tehát az Igazgatótanács 14 tagjából 6 politikai delegált, ami több mint 42%-os részesedést jelent.

Az alapkérdésre visszatérve, az Alkotmánybíróság úgy határozott, hogy az említett 45%-os, ill. 42%-os arány alaptörvénybe ütközően nagy befolyást biztosít az államnak a ZDF felügyeleti szerveiben. Ezért ítéletében kimondta, hogy a felügyeleti szervek állami és államhoz közeli tagjainak az aránya nem haladhatja meg a teljes tagság egyharmadát. Tehát a jövőben a 77 tagú TV-tanácsnak csupán 25, míg a 14 tagú Igazgatótanácsnak csupán 4 állami tagja lehet. A felügyeleti testületek összetételének újraszabályozására, és

ezzel együtt az állam által delegált tagok arányának csökkentésére, 2015. június 30-ig kaptak haladékot a tartományok.

Érdemes kitérni arra is, hogy az Alkotmánybíróság pontosan miért találta alkotmányellenesnek a felügyeleti testületek jelenlegi összetételét, továbbá hogy a német alaptörvény (*Grundgesetz*) melyik szakaszába ütközik a túlzottan magas állami részarány.

A karlsruhei alkotmányvédő testület az alaptörvény 5. szakaszát vizsgálta. Ez a szakasz foglalkozik többek között a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságával. Az első bekezdés második mondata képezte a vizsgálat tárgyát, ami így hangzik: „A sajtószabadság, valamint a rádiós és filmes tájékoztatás szabadsága biztosított.”¹ A német AB értelmezésében ez a mondat a sokszínűség biztosítására, és az államtól való kielégítő távolság megőrzésére kötelezi a közszolgálati média szerveit. A közszolgálati média ezen függetlensége az egyéni és nyilvános véleményalkotás szabadságát hivatott szolgálni, és azt, hogy a meglévő sokszínű vélemények a lehető legszélesebb és legteljesebb körben juthassanak kifejezésre.

És, hogy miért is különösen fontos a közszolgálati média szabadsága, államtól való függetlensége? Az Alkotmánybíróság szerint a közszolgálati műsorszolgáltatók különös jelentőségét a duális médiaszerkezet, vagyis a kereskedelmi műsorszolgáltatók megléte indokolja. A közszolgálati médiának ugyanis egyfajta ellensúlyként kell funkcionálnia a kereskedelmi médiával szemben, és olyan kínálatot kell felmutatnia, ami egészen más döntéshozatalt tesz lehetővé, mint amit a piaci verseny engedne, és ezzel egyben sajátos programkialakítást is. „Olyan sokféleséget kell biztosítani, amit a szabad piacon nem lehet biztosítani.”² „Ugyanis a publicisztikai és ökonómiai verseny nem vezet automatikusan oda, hogy a műsorkínálatban megjelenjen a társadalomban elérhető információk, tapasztalatok, értékelések, és magatartásminták sokfélesége.”³

Az Alkotmánybíróság nem csak a felügyeleti testületek függetlenségét emelte ki, hanem az egyes tagok szabadságának és függetlenségének jelentőségét is hangsúlyozta. A törvényhozó feladataként jelölte meg a felügyeleti testületek tagjai olyan jogállásának kialakítását, ami garantálja a befolyástól és külső nyomástól mentes tevékenységet, mind az állami, mind a nem állami tagok esetében.

A karlsruhei testület mindezek mellett olyan szabályozás megalkotására is felhívta a törvényhozót, amely biztosítja a felügyeleti szervek munkájának átláthatóságát.

Az Alkotmánybíróság ítéletének legmarkánsabb kritikája „házon belülről” jött. Paulus bíró különvéleményében aláhúzta, hogy a közszolgálati televízió nem az állami információk terjesztését szolgálja, hanem a vélemények sokféleségének kifejezését. Szerinte a bevezetett egyharmados kvóta nem elégíti ki ezt az igényt. Különvéleményében kifejtette, hogy a végrehajtó hatalom képviselőjét a ZDF

¹ Német Alaptörvény, 5. szakasz.

² BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014.

³ BVerfG, 1 BvF 1/11 vom 25.3.2014.

testületeiben vagy teljesen ki kellene zárni, vagy csupán a TV-tanácsban,- minimális létszámban- lehetővé tenni.

Figyelemre méltónak tartom, hogy a kontinens legnagyobb presztízsű alkotmánybírósága ilyen behatóan és alaposan foglalkozzon a német közszolgálati média egyik TV-csatornájának helyzetével. Ez is jól mutatja a média megkerülhetetlen szerepét, és hogy a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot nem csupán a cenzúrától, vagy az állami propagandától kell óvni, hanem a közszolgálati médiák felépítésébe kódolt állami befolyástól is. Hiszen csak a független és szabad közszolgálati média tudja garantálni a lehető legszélesebb skálájú vélemények megjelenítését és az emberek tárgyilagos, minőségi tájékoztatását.

BESZÁMOLÓ

Nagy Gergő:
Emberi személyiség a jog útvesztőiben

Az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete és az MTA Bölcsészettudományi Kutatóközpont Médiatudományi Kutatócsoportja múlt csütörtökön „Személy és személyiség a jogban” címmel rendezett konferenciát. A különböző jogterületekről érkező előadók arra kerestek választ, milyen képet alkotnak az egyes jogágak és jogterületek az emberről mint személyről, illetve a személyiségről. Hol tart és merre ível a jogfejlődés?

A helyszín a budai várnegyed, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Jakobinus-terme. A konferenciát megnyitó **Menyhárd Attila**, az ELTE-ÁJK Polgári Jogi Tanszékének vezetője felvezetőjében rámutat: a személy és a személyiség a legalapvetőbb jogi kategóriák közé tartoznak, pont ezért érdekes, hogy maga a jog mit is gondol róluk valójában.

A konferencián olyan kérdések is felmerültek, mint hogy vajon mivel járna a klónozás, vagy ha lefagyasztanánk valakit, a személyisége jogi értelemben tovább élne-e. Hol húzódik a büntetőjogi védelem határa? Mit véd a médiajog? Hol tart a jogfejlődés? Az előadások tematikusan voltak elosztva: polgári jogi megközelítés, kis európai kitekintés, aztán büntetőjog, médiajog, végül pedig alkotmányjog váltja egymást és próbál válaszolni. Végül leginkább kérdőjelek maradnak.

„Valami mocorog a felszín alatt”

Mint később kiderül, az esemény tulajdonképpen fiatal kutatók és egyetemi oktatók, szakemberek beszélgetése. Menyhárd felvezetője után **Sárközy Tamás** professzor érkezik, aki bár nem a legfiatalabb, mégis mindenki másénál lelkesebb és lendületesebb, lényegre törő előadással robban be. Megtudjuk, hogy a személy fogalmának dogmatikáját kifejezetten a magánjog alakította ki, a többi jogág már csak átvenni, alakítani tudta. Polgári jogi értelemben a személy a jogalanyt jelöli, jogok és kötelezettségek összességének birtokosát. Sárközy szerint a képlet elvileg egyszerű, hiszen az ember megszületésétől haláláig rendelkezik mindezekkel. Valójában viszont manapság mégsem egyértelmű sem a születés, sem a halál jogi megítélése. Az Alaptörvény méhmagzati korától fogva védi az embert, a polgári jog ezzel szemben csak vagyoni jogi szempontból (és csak feltételesen) ismeri el a méhmagzat jogalanyiságát. Sárközy pörög: utal az emberek esetleges hibernálása, illetve klónozása kapcsán felvethető jogi problémákra, például arra, hogy a lefagyasztott embernek a fagyasztás ideje alatt lehetne-e személyisége vagy sem. Eljátszik a gondolattal, hogy „hátha lesz még egyszer három Sárközy Tamás” – ilyen esetben vajon hogy felelne az egyik a másik által vállalt kötelezettségeikért? A kegyeleti jogokról szóló tanok új irányzatokként megemlíti a keresztény természetjog azon felfogását, miszerint a kegyeleti jog valójában nem az elhunyt rokonait megillető személyiségi jog, hanem egyfajta post mortem jogként az

elhunythoz kapcsolódik, aki számára ezért lehetővé kellene tenni, hogy valakit (például egy ügygondnokot) megbízzon lelkének képviselőjével. Sárközy beszél még a jogi személyeket illető szabályozási hiányosságokról, előadását pedig azzal zárja, hogy nem olyan egyszerű a helyzet, mint 100 éve lehetett, manapság „*mozog a kép*”, „*valami mocorog a felszín alatt*”. Az elhangzottak fényében csak bólintani tudunk. Erős felütés ez, és Sárközy a nap folyamán még visszatér, hogy sajátos keretbe foglalja a konferencián elhangzottakat. De ne szaladjunk ennyire előre.

A személyiségi jogok fellendülésének új szakasza?

Görög Márta, a Szegedi Tudományegyetem jogi karának docense párhuzamot állít a II. világháború lezárását követő időszak és napjaink között. Előbbi Sólyom László megfogalmazása szerint a személyiségi jogok fellendülésének időszaka volt, és mindez Görög szerint ma is elmondható. Rövid történeti áttekintést követően áttér a sérelemdíj intézményére, amely a német fájdalomdíj hagyományait viszi tovább a magyar jogban. Elsődleges feladata a kompenzáció kell, hogy legyen, emellett azonban kísérő, támogató funkcióként zászlajára tűzi a megelőzést is. Ez a magánjogi büntetés irányába hat, ami szerinte nem feltétlenül jó megoldás, viszont a sérelemdíj összecszerúságát várhatóan emelni fogja. A legnagyobb kérdés az ún. bagatell igények köre, Görög szerint ezeket nem kiszűrné, hanem megítélnie kell a bírói gyakorlatnak. Több modell is rendelkezésre áll, és szerinte a holland ún. „komoly jogsértés klauzula” a legalkalmasabb erre. Lényege, hogy a bíróság első körben objektív alapon vizsgálja, a tényleges magatartás megvalósíthat-e személyiségi jogsértést. Amennyiben igen, a sérelemdíj iránti igény megalapozott, ha viszont nem, akkor azt kell megvizsgálni, hogy a magatartás az érintett személy kapcsán kiváltott-e ilyen sérelmet. Egy ilyen kétlépcsős vizsgálat alkalmazásával Görög áthidalhatónak látná a bagatell igények problematikáját.

Önrendelkezés és autonómia

A magánjogi megközelítést **Sonnevend Pál** előadása követi. Az ELTE-ÁJK docense a személyiség filozófiai fogalomtörténetét eleveníti fel. Boethius, Locke és Kant eszmerendszerét, az ezekben megjelenő személy-, majd személyiségfogalmat villantja fel, és levonja a következtetést, hogy a személyiség értelmét a racionalitás, a tudatosság, valamint különösképpen az önrendelkezés adja. Áttér az Emberi Jogok Európai Egyezményére, ami ugyan nem helyezi középpontba a személyiséget, mégis vitathatatlanul fontos szerepet ad neki 8. cikkében, mégpedig a magánélethez való jog kapcsán. Ez Sonnevend szerint szintén az önrendelkezés jogából eredeztethető. Érdekes jogesetként utal a YF v. Turkey ügyre, amely kimondta, hogy a kötelező, ám indokolatlannak tekinthető nőgyógyászati vizsgálat sérti a 8. cikket. Emlékeztet a hosszan húzódó, több kört megélt von Hannover v. Germany ügyben megfogalmazott egyes bírói tézisekre is. A bíróság többek között megállapította, hogy amennyiben a monacói hercegnőről készült paparazzo fotók csak a kíváncsiság kielégítését szolgálják, és nem relevánsak a közügyek szempontjából, akkor azok a hercegnő magánéletébe történő jogtalan beavatkozásnak tekintendők, különös tekintettel arra, hogy a hercegnőnek nincs valódi politikai funkciója, ami miatt el kellene tűrnie a fotósokat maga körül.

Büntetőjogi problémák

A büntetőjogi szekció következik, elsőként **Szomora Zsolt**, a szegedi jogi kar docense tart előadást a becsületről, mint sajátos jogi tárgyról. Álláspontja szerint ez a jóhírnévként felfogott társadalmi megbecsülés és az emberi méltóság fogalmát foglalja magában. A büntetőjogi vonatkozások specifikumairól szólva megjegyzi, hogy egyrészt a büntetőjogi becsületfogalom nem feleltethető meg az emberi méltóságnak, másrészt a becsület mint alkotmányjogi kategória valójában nem is létezik. Kiemeli, hogy a büntetőjog nem tud egy olyan általános személyiségvédelmet megvalósítani, mint a polgári jog, hanem a személyiséget tipizálnia kell, fel kell darabolnia különböző szeletekre ahhoz, hogy azok az egyes büntetőjogi tényállásokba beilleszthetők legyenek jogi tárgyként.

Filó Mihályé, az ELTE jogi karának adjunktusáé a nap legellentmondásosabb előadása. Egyrészt jól érezhető és lenyűgöző műveltséggel hivatkozik jogtudósok sokaságának legkülönbözőbb műveire, másrészt nagyon erős tézist fogalmaz meg: míg a Btk.-ban elhelyezett „klasszikus” becsületsértő tényállások szerinte legitimek, a holokausz és a kommunista népiirtások tagadásának kriminalizálása esetében álláspontja szerint nincs valódi védendő jogi tárgy, hanem a Btk. egyfajta érzést, érzetet véd, ami viszont nem büntetőjogi feladat, ezért a tényállások elhibáztak. A probléma nem az, hogy Filó megfogalmazza mindezt, hanem hogy a messzibe révedő tudós magatartásával teszi. Megkérdezi ugyan a közönséget, hogy mi a véleménye, de válaszában többek között megjegyzi, hogy nem is tudja pontosan, mi szerepel ezekben a tényállásokban, annyira rosszak. És itt nyilvánvalóan túloz, de mégis, ezzel csak saját tézisének komolyan vehetőségét gyengíti. A húsz perces időkeret és a vita persze nem is ad lehetőséget arra, hogy kellőképpen alátámassza mondandóját, viszont ennél talán mélyebbre is áshatott volna, hogy én is értem, ő hogy érti. Más is így érezheti, mert a közönség itt kérdez először, és kifejezetten színvonalas felvetéseket hallhatunk például közszereplői minőségről, vagy éppen a közösség és benne az egyes közösségi tagok méltóságáról. A vita érezhetően nincs lezárva, de következik az ebédszünet, úgyhogy sajnos nyitva marad a konferencia egyik kétségtelenül legeredetibb és egyben legvitathatóbb tézise.

Média és személyiségvédelem

A délutánt a személyiségvédelem médiajogi megközelítése nyitja. Elsőként **Benke Gábor**, a TV2 korábbi jogi tanácsadója a hazai médiaszabályozás történeti ívét rajzolja meg, és kiemeli az általa önálló jogágnak tartott médiajog személyiségvédelmi sajátosságát. Ennek lényege, hogy a médiajog a polgári jogi személyiségvédelem általános felfogásával szemben nem az adott személyt védi egy másik személy ellenében, hanem a társadalmat a személyiségi jogsértéssel fenyegető helyzettől. **Koltay András**, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem docense, a Médiatanács tagja erre rímelve fejt ki, hogy a mediaszabályozás személyiségvédelmi célja közösségi természetű: az emberi méltóság intézményes tartalmának, kultúrájának kell érvényt szereznie. A cél ezért olyan média létrehozása, amely az emberi jogokat védi, és érvényesíti az általános társadalmi érdekből kiindulva. Példaként hozza a valóságshow-szereplő Alekosz esetét, amikor a feleségkereső műsorban a jelöltek egyikének csokitortával, a másiknak pedig gereblyével (?) kellett zuhanyoznia. Az ügyben végül a bíróság mondta ki, hogy egy ilyen

tartalomszolgáltatás a közérdeket sérti. Koltay szerint itt húzódik a lényegi választóvonal: nem arról van szó, hogy az adott feleségjelölt emberi méltósága ne sérült volna ezáltal. Ez kétségtelen ugyan, de a médiajogi személyiségvédelem nem ezt hivatott védeni, hanem a közösséget, vagyis a nézőket, és erre tekintettel tartotta megalapozottnak a tévécsatornával szemben kiszabott bírságot. Koltay végezetül utal rá, hogy amennyiben a médiajognak feladatát képezné az egyes jogalanyok személyiségi jogainak védelme, azzal a médiajog „belemászna” az egyéni jogérvényesítésbe, így a polgári jog és a büntetőjog mellett egy harmadik szabályozási rezsimet hozna létre, viszont az előző kettő eszközei nélkül. Koltay szerint ez egyértelmű tévút lenne.

Jogelméleti alapvetések és a külföldi alapjogi bírászkodás

A konferencia záró szekciójaként két érdekes alkotmányjogi szempontú megközelítést hallhattunk. **Hegyí Szabolcs**, a miskolci jogi kar jogelméleti tanszékének docense leszögezi, hogy az alkotmányjogban nincs definiált személyiségfogalom, hanem a személy alkotmányos jogállásából kell kiindulnunk. Két szemléletet ismertet, a magánemberi, illetve az állampolgári (honpolgári) felfogást. A magánemberi dimenzió a privát viszonyokat és célokat jelenti, amelyek nem kötődnek politikai közösséghez (illetve csak szélsőséges esetekben), és az ehhez köthető alapjogok az állammal szembeni védelmet hivatottak biztosítani. Az állampolgári (honpolgári) felfogás ezzel szemben azon viszonyokban jelenik meg, amikor az egyének azokkal kerülnek kapcsolatba, akik a politikai közösséget adják. Ehhez kapcsolódik a választójog, a személyes adatok védelméhez való jog, illetve a különböző kommunikációs jogok, legtipikusabban a szólásszabadság. Hegyi álláspontja szerint kérdéses, hogy a magyar szabályozás íve jó irányba, az önrendelkezés és a szólásszabadság felé mutat-e. Utal arra is, hogy jogok mellett kötelezettségek is hárulnak mind az államra, mind a polgárra: az államnak az a feladata, hogy semlegesen viszonyuljon a polgárokhoz, a polgároknak pedig a tolerancia erényét gyakorolva „el kell viselniük egymást”.

Utolsó felszólalóként **Uitz Renáta**, a CEU professzora azon meggyőződésének ad hangot, hogy bár az elméleti fejtegetések szükségesek, a gyakorlat azt mutatja, hogy az alapjogi bírászkodás gyakorlata „*köszönőviszonyban sincs*” az elmélettel. Valójában nincs koherens vízió az egyes alapjogok kapcsán, külföldi jogeseteket elemezve arra a következtetésre jut, hogy az alapjogi jogérvényesítés esélye az adott esetben nagyban függ attól, hogy mit gondol az adott témáról a társadalom többsége. Így például hiába hivatkozik arra valaki, hogy a prostitúció ugyanolyan megélhetést biztosító munka, mint bármi más, ettől – Uitz megfogalmazása szerint – még nem lesz sztár vasárnap a templomban. Az utóbbi időszakban a bíróságok inkább az értékalapú érvelést fogadják el, és nem azt, amely a cselekvési szabadságra helyezi a hangsúlyt.

Indulás előtt

A konferencia ezzel végéhez ért. Az előadók felvillantották, hogyan viszonyul az általuk kutatott jogterület az emberi létezéshez és milyen eszközökkel él sajátos személyiségvédelme terén. Az elhangzottakban sokszor több volt a kérdés, mint az állítás, de ez nyilvánvalóan nem baj.

Kicsit azért zsong a fejem, indulnék haza, amikor Sárközy visszatér. Nagy mosollyal még elmondja, hogy végighallgatta az előadásokat, minden egyes felvetést, az elhangzottak viszont csak abban tudták megerősíteni, ami egyébként is a napnál világosabb: bár a jogrendszerben pro forma a közjog áll felül, a személyiségről való jogi gondolkodás középpontja mégis csak a magánjog. És akárki akármit mond, ebben ma sem tudta őt senki megingatni. Aztán elköszön, távozik, és elviszi magával a show-t is.

A hallgatóságból érkező kérdések között így ülünk még egy darabig, majd zárásként **Jakab Andrástól**, az MTA Jogtudományi Intézetének igazgatójától azt is megtudjuk, hogy a konferencia témaköréből kötet készül. Ennek hallatán pedig már most arra vagyunk legkíváncsibbak, hogy Filó Mihálynak végül sikerül-e majd meggyőznie bennünket.

Papp Dorottya:
Jogalkotási törvény: előrelépések és diszfunkciók

Az MTA TK Jogtudományi Intézete az áprilisban zárult törvényhozási ciklus beszélgetéssorozatát szervezett a korábbi kétharmados, jelenleg sarkalatos törvények változásairól, melynek célja e törvények szakmai elemzése és a további gondolkodás elősegítése. A sorozat alkalmain a meghívott szakértők más-más témakört járnak körül; ezúttal a 2010-es jogalkotási törvényről szólt a beszélgetés, amely némileg kakukktojásnak számít a többi elemzett témakör között azzal, hogy a Jat. az újAlaptörvény szerint már nem sarkalatos.

A beszélgetést a sorozat minden alkalmához hasonlóan Jakab András intézetigazgató moderálta, aki arra kérte a résztvevő szakértőket, Csink Lórántot, Kocsis Miklóst, Papp Imrét és Varsányi Benedeket, hogy a Jogtudományi Intézet által előre megadott kérdések (fontosabb változások, azok feltehető célja, alkotmányos és nemzetközi jogi kötelezettségekkel való összhang kérdései) nyomán haladva, az általuk legfontosabbnak tartott momentumokat kiemelve foglalják össze válaszukat. A beszélgetés végén lehetőség nyílt az egymásra való reflektálásra is.

A válaszadást Csink Lóránt, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Alkotmányjogi Tanszékének docense kezdte. Fontosnak ítélte a Jat.-tal kapcsolatos diskurzust, mivel megalkotása a 2010-től induló változások előszele volt még az Alaptörvény megszületése előtt, és azt elsősorban **nem politikai irányváltás indokolta, hanem aközjogi szükségyszerűség**. Kiemelte, hogy a 2010. évi CXXX. törvény a korábbi Jat. dogmatikáját építette be a szabályozásba, így nem is az a kérdés, hogy mi került be a törvény szövegébe, inkább az, hogy mit nem szabályoz. Véleménye szerint az új jogalkotási törvény törekszik a jogszabályalkotás szakmai megalapozására, ám Csink Lóránt ettől független kérdésként kezelte a gyakorlatban való érvényesülést, kijelentve, hogy az alkalmazás során eddig feltűnt anomáliák nem a jogszabályi környezet hibájából következtek be.

A változások közül **a Kúria önkormányzati rendeletek felett gyakorolt felülvizsgálati jogkörét** üdvözölte, lépésként értékelve azt a közigazgatási bíráskodás irányába. Az Alkotmánybíróság és a Kúria között konkrét rendezőelv szerint megosztott felügyelet kérdését árnyaltabb kontextusban látta. Megjegyezte, hogy kevés alkotmányossági kérdés nem vezethető vissza törvényességi kérdéssé, de ennek elhatárolásában nagy segítséget jelentenek a Kúria határozatai a hatáskörök tartalmi meghatározásának elveiről, melyek nagy részben figyelembe veszik a korábbi alkotmánybírósági gyakorlatot.

Összefoglalójának végén a mennyiségi törvényalkotással szemben a **jogon kívüli eszközök, az önszabályozás és társszabályozás** fontosságát hangsúlyozta, példaként említve az angliai футбол-huliganizmus letörésére alkalmazott jogon kívüli eszközök eredményességét a szankciókhoz képest (Angliában a televízió-társaságok közös megegyezéssel nem közvetítették a pályára berohanó szurkolókat, így ezeknek az

eseteknek a gyakorisága csökkent, míg korábban a büntetőjogi szankciók nem jártak sikerrel).

Másodikként Kocsis Miklós, a Pécsi Tudományegyetem adjunktusa szólalt fel, aki kiindulópontként a jogalkotási folyamat alulról felfelé építkező, három jogforrási szinten történő szabályozását [kronologikusan: a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, az új Jat., végül az Alaptörvény] izgalmasnak, ugyanakkor problémákkal terheltnek nevezte. Az igazi probléma – meglátása szerint – nem a törvények számában, hanem minőségében, tartalmában és „csecsemőhalandóságában” jelenik meg. Példaként a 2011-es törvényalkotási tendenciát idézte fel, ekkor a 213 meghozott törvény közül még ugyanabban az évben 63-at módosítottak is. Az ok véleménye szerint a nem kellően átgondolt előkészítésben keresendő, ami rányomja a bélyegét a minőségre és a tartalomra is.

Válasza második felében Kocsis a jogalkotás előkészítettségének tárgykörére helyezte a hangsúlyt, és az Alkotmánybíróság gyakorlatával szembehelyezkedve azt mondta, hogy a jogalkotás nem a benyújtással kezdődik meg, mivel azt számos érdemi résznek kellene megelőznie. Ezt a jogfejlődés egyik erősítésre szoruló irányának nevezte, olyan fejlesztési ösvényeket említve, mint a normál jogalkotási folyamat mechanizmusainak, a véleményezési jognak az erősítését. Álláspontja szerint a Jat. egyeztetési kötelezettséget előíró szakaszai az egyéni képviselői indítványra is vonatkoznak, ezt érvényesíteni kell, amiben azonban akadályt jelent a szankcionálatlanság (csakúgy, mint a zárószavazás előtt benyújtott módosítók esetében).

Javastratot tett a „**tartalmi összefüggőség követelménye**” fogalmának bevezetésére, amely kiküszöbölné az egymástól lényegesen eltérő életviszonyok, tárgykörök egy jogszabályban való szabályozását. Az előkészítés mellett kiemelte az indokolási kötelezettség fontosságát, ugyanis szerinte a jelenlegi **indokolási gyakorlat nem felel meg a Jat. normatív követelményeinek** azzal, hogy az indokolás tulajdonképpen magát a jogszabály szövegét tartalmazza, „prózában leírva”.

Papp Imre, az ELTE ÁJK Alkotmányjogi Tanszékének adjunktusa hozzászólását egy különlegességgel kezdte, amellyel a jogalkotási gyakorlatot példázta: az akadémiai törvényt idézte, melyben a kormánytagok jogállására vonatkozó szabályok is szerepelnek. A jogalkotási törvény sarkalatosságának megszüntetését különösebb szívfájdalom nélkülinek értékelte, bár megjegyezte, hogy a **legfontosabb rendelkezései inkább alaptörvényi kodifikációt kívántak volna meg**. Hozzátette, az Alaptörvény tulajdonképpen bebetonozta az Országgyűlés jogalkotói hatalmát, a jogalkotás gyakorlata pedig elérte azt, hogy minden apró tárgykőről született már törvény: évente (a módosításokkal együtt) ötszáz-hatszáz törvény születik, ami azonban már nem róható fel a Jat.-nak. Az igazi probléma szerinte abban keresendő, hogy a minőségi jogalkotás Jat.-ban szereplő elvei ellenére a valóságban **menyiségi jogalkotás zajlik**, ami így az Országgyűlés törvénygyár-jellegét erősíti. Ez a gyakorlat semmiképpen nem felel meg az Alkotmánybíróság által támasztott átlátható jogalkotás követelményének.

Magában a Jat. szabályozásában apróbb hibákat említett, melyeket a „másként nem oldható meg” klauzulákkal, kiskapukkal kötött össze elsősorban. Az egyik ilyen problémás szakasz a kihirdetés napján való hatálybelépésre lehetőséget adó rendelkezés, ami önmagában ártalmatlan lenne, de valójában ez vált a főszabállyá, amely többnyire a felkészülési idő hiányát vonja maga után. Még inkább problémásnak ítélte meg azt az általánossá vált gyakorlatot, melynek atipikus jelleggel kellene bírnia, miszerint a hatályba nem lépett jogszabályokhoz is hozzányúl a jogalkotó, más szöveggel lépteti hatályba, esetleg mégsem lépteti hatályba.

Az előtte szóló Kocsis Miklós zárómódosítókról tett megjegyzését továbbgondolva úgy vélte, hogy hiába korrektek a Jat. szabályai, ha ezek ténylegesen nem vonatkoznak a képviselőkre és valójában **semmilyen előírt egyeztetési folyamat nem játszódik le**. Ebben a helyzetben a Jat. tehetetlen, nem tudja megfékezni a jogalkotási hajszát, az automatizált előkészítést.

További javaslatként megjegyezte, hogy kedvező irányba hatna, ha a jogalkotás folyamatában részt venne egy nyelvészekből álló bizottság a nyelvhelyesség szűrésére, valamint **egy jogi terminológiának megfelelést vizsgáló szakértői csoport is**, mivel jelenleg gyakran előfordul, hogy ugyanazt a kifejezést más értelemben használják egyes jogszabályok. Kíváncsnak nevezte a jogszabályok idegen nyelvre való lefordítását is, amely egyúttal Magyarország versenyképességét is elő tudná mozdítani.

Varsányi Benedek, az Alkotmánybíróság munkatársa több problémacsoportot vázolt fel a jogalkotás kapcsán, amelyek egy része megoldást nyert, másik része viszont csak kíváncsnak maradt a 2010. évi CXXX. törvény megalkotása után is. Utóbbiak közé sorolta a dereguláció, az indokolás és az uniós szervekkel való egyeztetés kérdését is, melyek **eljárás- és szankciónélküliek, így lex imperfecták maradtak**. Az új szabályozás szerint nemcsak a szükségszerű változtatásoknak tett eleget, hanem kodifikálta a jogalkotói gyakorlatot, az előkészítést megalapozottabbá tette és alkotmányos koherenciát teremtett. A hasznos változások közül egyik legfontosabb, hogy **a jogforrási hierarchia és a jogforrások az Alaptörvényben kerültek rögzítésre**. A szabályozás céljával az Alaptörvénnyel való összhang szempontjából egyetértett, de a jogszabályok társadalmi véleményezésének kérdését ő is problémaként kezelte, akárcsak a jogbiztonságot romboló gumiszabály-szerű kivételeket. Szintén aggályosnak nevezte azt, hogy az egyeztetési kötelezettség be nem tartásának nincs következménye, és hogy ez nem számít érvényességi kelléknek.

Másik problémacsoportként a **minőségi jogalkotás és az indokolási kötelezettség viszonyát** tárgyalta. A jelenlegi indokolások zöme esetében a jogalkotó szándéka nem rekonstruálható a segítségükkel, holott ennek alapkövetelménynek kellene lennie. A szankciók bevezetését a többi meghívotthoz hasonlóan lényegesnek értékelte, mivel az Alkotmánybíróságnál már jóval kevesebben jogosultak indítványt tenni, továbbá a befogadási gyakorlat is szűkült azoknál a panaszoknál, amelyek nem alapvető jogsérelmet érintenek, így a nem megfelelő jogalkotás során meghozott jogszabályok csak absztrakt normakontroll eljárással, vagy bírói kezdeményezéssel kerülhetnek a testület elé.

A beszélgetés második felét két kérdéssel Jakab András indította el. Az első felvetése arra vonatkozott, hogy **van-e egyáltalán létjogosultsága a Jat.-nak jelenlegi formájában.** 1987-ben a Jat. nagy lépést jelentett a demokratizálódás felé, hiszen a kötelező törvényhozási hatáskörök felsorolásával a törvényerejű rendeletek lehetséges körét jelentősen leszűkítette. Ma azonban ilyen funkciója már nincs a Jat.-nak. A Jat. tartalma ma egyrészt normatani téziseket szögez le (a hatály fogalmai), amik azonban inkább tankönyvbe valók, másrészt jogállami követelményeket rögzít (visszaható hatály tilalma), amik azonban úgyis következnek az alkotmányból, harmadrészt pedig egyeztetési-előkészítési követelményeket tartalmaz, amiket azonban nem tartanak be, hiszen részben maga a Jat. ad menekülési klauzulákat, részben pedig az AB nem ismeri el érvénytelenségi okként ezeknek a be nem tartását. Jakab utalt arra, hogy a 90-es évek elején a Sólyom-bíróság következetesen visszautasította az egyeztetési kötelezettségek megszegése miatti indítványokat, és ez akkoriban helyes is volt, hiszen ez része volt a pártállam leépítésének: az egyeztetési kötelezettségek kedvezményezettjei akkoriban elsősorban a szakszervezetek voltak, amelyek a pártállam túlélő struktúráját jelentették. Ma már azonban – vélekedett Jakab – ezt a doktrínát felül kellene vizsgálni, hiszen **az egyeztetési kötelezettség betartatásának komoly szerepe van** egyrészt a jogszabályok elfogadottságának növelésében, másrészt pedig a hibák kiszűrésében. Hasonlóan megfontolandó **alkotmányos szinten előírni a hatásvizsgálatok elvégzését**, amelynek hiánya ugyancsak kifejezett érvénytelenségi ok lehetne.

Csink Lóránt válaszolt elsőként az újabb felvetésekre, aki a Jat. létét alapvetően indokoltnak vélte, a probléma egyik központi elemének pedig **a kormányzat és a közigazgatás szereptévesztését** látta a jogalkotásban, mégpedig azért, hogy a kormány a jogalkotásával nemcsak az elérendő célt, hanem a konkrét eszközt is kijelöli (vagyis például politikusok írnak jogszabálysövegeket). Megoldásként azonban nem a kógens szabályozást tartotta kívánatosnak az előkészítésre vonatkozó szabályok tekintetében, hanem **az alkotmányos és politikai kultúra fejlesztését.** Állítását azzal indokolta, hogy a kötelező, kimunkált mechanizmusok azzal a veszéllyel járnak, hogy a szabályok csak szükséges, kipipálandó bürokratikus tevékenységgé degradálódnak, a valódi működéshez az előbb említett kulturális felfogás kell.

Kocsis Miklós egyetértett az előtte szólóval abban, hogy szükség van a Jat.-ra, de a problémák megoldására más javaslatot tett. **A szankciók rendszerének szélesítését támogatta,** amely ugyan nem elegáns lépés, de jelenleg az egyetlen alternatíva a társadalmi egyeztetési folyamat bővebb szabályozása mellett.

Papp Imre válaszában szintén az alkotmányos és politikai kultúra szerepét hangsúlyozta, illetve a **jogalkotási folyamat lelassítását.** Megjegyezte, hogy az ő véleménye némileg eltér a többi meghívottétól, mivel szerinte nincs szükség a jogalkotási törvényre, csak ideiglenesen elfogadható a léte, amíg a politikai kultúra gyerekcipőben jár. Aggályosnak ítélte a **jogrendszer átláthatatlanságát,** az egyeztetés, a társadalmi konzultáció, mint a minőségi jogalkotás alappilléreinek hiányát, valamint szorgalmazta egy belső, hiteles, elektronikus jogszabály-nyilvántartás kiépítését is, mellyel csökkenthető lenne a hibákkal tűzdelt jogalkotás gyakorisága. A közjogi érvénytelenség kiszűrésére pedig – a

hallgatóság kérdésére reagálva – az actio popularis újbóli bevezetését javasolta ezen a téren, a jogalkotási hibák miatti költségek megtérítését pedig a polgári jogi felelősség körébe utalta.

Varsányi Benedek a Papp Imre által utoljára felvetett Nemzeti Jogszabálytár kérdéséhez fűzte hozzá, hogy a korábbi elektronikus nyilvántartáshoz képest az Njt.-t előrelépésnek tekinti. Kapcsolódva Csink Lóránthoz és Kocsis Miklóshoz, ő is a Jat. szükségessége mellett foglalt állást: az ilyen típusú szabályokra törvényi szinten van szükség. Lényegesnek ítélte az **eljárási biztosítékok és szankciók kodifikálását** is, az Európai Unióval lefolytatott előzetes egyeztetések körét pedig az egyéni képviselői indítványokra vonatkozóan is kiterjesztendőnek. Zárásként ő is a politikai kultúra jelentőségére helyezte a hangsúlyt, amely nélkül az egyeztetési kötelezettségek betartatása valószínűtlen.

STRASBOURG FIGYELŐ

Klemencsics Andrea:

Egy hét alatt dupla pofont kapott Oroszország két nemzetközi bíróságtól

A héten Oroszországot kétszer is elmarasztalták a Yukos olajvállalattal szemben. Legelőször a hágai székhelyű Állandó Választott Bíróság kötelezte Oroszországot 50 milliárd dollár megfizetésére, majd július 31. napján a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága a 6. cikk (tisztességes tárgyaláshoz való jog) és a 41. cikk okán (igazságos elégtétel) 1,8 milliárd euróra marasztalta el.

Előzmény

Szövevényes bírósági és hatósági eljárások végére kerülhet pont nemzetközi bíróság döntése következményeként, mely a valaha volt egyik legnagyobb orosz olajipari vállalat, a Yukos indított az orosz állammal szemben. Az ügy előzményei az 1990-es években a Yukos olajvállalat elleni adóeljárásig nyúlnak vissza, ahol az adóhatóság megállapította, hogy offshore háttérű tulajdonosai révén a cég bevételeinek 11%-át fizette meg csupán adóként Oroszországban az érvényes 30%-os adókulcs alkalmazása helyett. Ennek eredményeként 2004 júliusában az adóhatóság 28 milliárd dollárra büntette a társaságot adóelkerülés miatt, így a cégre háruló adóteher a 2000-es évek elejére vetítve már az éves árbevételeket is meghaladta. A várható büntetés behajtása érdekében az orosz kormány 2003 októberében befagyasztotta a vállalat részvényeinek 44%-át az idő előtti értékesítés elkerülése érdekében. A csőd elkerülése érdekében a cég eladásra kínálta legjelentősebb termelővállalatát, amely 9,3 milliárd dollárért (áron alul) talált gazdára egy aukciós eljárás során és végül a nyertes cég felvásárlásán keresztül a 100% állami tulajdonban lévő Rosznyefty olajipari vállalathoz került. A Yukos 2006. június 15-én csődvédelemét kért az Egyesült Államokban, amelynek houstoni bírósága hamar megállapította a Yukos fizetőképtelenségét, ezáltal a vállalat 2006. július 15 napján csődöt jelentett.

A két nemzetközi Bíróság előtt ugyanazon tényállás alapján, azonban különböző egyezmények sérelmére hivatkozva indult meg az eljárás. Az hágai székhelyű Választott Bíróság az Energia Charta Egyezmény rendelkezéseinek sérelmét, míg a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága pedig az Emberi Jogok Európai Egyezmény cikkeinek a sérelmét vizsgálta.

Az ügy érdekessége, hogy már mind a két Bíróság hozott döntést az ügyben korábban. A Választott Bíróságnak először 2009-ben abban kellett döntést hozni, hogy Oroszország által az Energia Charta Egyezmény átmeneti időre történő felfüggesztése a hazai és a nemzetközi befektetők védelmét is megszünteti-e. A megállapodás 45. cikkének alkalmazása útján kimondta, hogy az Egyezmény alkalmazásának felfüggesztése esetén is a felfüggesztés előtti befektetőknek 20 éven át továbbra is védelmet nyújt, így egészen

2029-ig. Az Ember Jogi Bíróság már 2011. évi döntésében¹ megállapította, hogy az orosz állam megsértette az Egyezményt.

Hágai döntés

2005. évben fordult a HulleyEnterprises Limited (Ciprus), YukosUniversal Limited (Man sziget) és a Veteran Petroleum Limited (Ciprus) az Állandó Választott Bírósághoz felperesként mint a Yukos vállalat korábbi részvényesei. A 2009. évi döntés értelmében jelen ügyben az Energia Charta Egyezmény alkalmazandó, így a mostani döntésben a Bíróság már csak az Egyezmény sérelmét vizsgálta. Az Energia Charta Egyezmény célja, hogy létrehozza az európai és más iparosodott országok közötti nemzetközi együttműködés keretét, amely által elérhetővé válik a közép- és kelet-európai országok energiapotenciáljának fejlesztése, valamint az energiaellátás biztonságának a javítása.

A Bíróság tagjait L. Yves Fortier (elnök) korábbi ENSZ kanadai nagykövet, Biztonsági Tanács tag és a londoni nemzetközi választott bírósági tag, Dr Charles Poncet a svájci Nemzetgyűlés és a genfi Nagytanács tagja, Stephen M. Schwebel amerikai bíró, volt nemzetközi bírósági tag alkotta.

A tanács tagjai egyhangúan hozták meg határozatukat, mely szerint Oroszország megsértette az Energia Charta Egyezmény 13. cikkét (kisajátítás) az adóügyi eljárással, tekintettel arra, hogy ennek eredményeképpen került felszámolás alá a vállalat. A döntésben részletesen vizsgálták az Egyezmény fent nevezett cikkét:

(1) A Szerződő Fél befektetőinek befektetései egy másik Szerződő Fél területén nem államosíthatók, nem sajátíthatók ki, vagy nem vethetők olyan intézkedés vagy intézkedések hatálya alá, amelyeknek hatása egyenértékű az államosítással vagy a kisajátítással (a továbbiakban: kisajátítás), kivéve, ha a kisajátítás

a) közérdeket szolgál,

b) nem diszkriminatív,

c) a törvényes eljárásnak megfelelően történik,

d) azonnali, megfelelő és hatékony kártalanítással párosul.

A Bíróság megállapította, hogy az orosz állam eljárása a 13. cikket kimeríti, és az a)-d) szakaszban meghatározott kimentési okok nem állnak fent.

A bíróság három felperes ügyében külön-külön hozta meg határozatát melyben a Hulley Entreprisenek 39 971 834 360 dolláros, YukosUniversal Limited 1 846 000 687 dollár, Veteran Petroleum Limited 8 203 032 751 dollár kártérítésre tarthat igényt.

¹ OAO NEFTYANAYA KOMPANIYA YUKOS v Russia No. 14902/04 (31 July 2014).

Strasbourggi határozat:

A Strasbourggi Bíróság július 31. napján hozta meg döntését az OAO NEFTYANAYA KOMPANIYA YUKOS kontra Oroszország ügyben. A kérelmező az orosz hatóság adóügyi eljárásainak tisztességtelen voltára alapította kérelmét. A kérelmező szerint a hatósági eljárás sértette az Egyezmény 6. cikkét (tisztességes eljáráshoz való jog), tekintettel arra, hogy nem volt elegendő felkészülési idejük az eljárás során az álláspontjuk kidolgozására és a hatékony felülvizsgálathoz való jog sem volt biztosítva. Továbbá hivatkozott az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmére is (tulajdonhoz való jog), mivel az eljárás során kiszabott bírság a korábbi évek többszöröse volt. Ez utóbbi a diszkrimináció tilalmának sérelmét is jelentette.

A Bíróság végig vette a teljes eljárást, és megállapította, hogy a nemzeti bíróság megsértette a tisztességes eljárás követelményét, amely során megállapította, hogy a díjak és az eljárás is túlzó volt. A Bíróság részletes számítások alapján úgy döntött, hogy a társaság csődbe meneteléhez hozzájárult az indokolatlanul magas büntetés (a 7%-os végrehajtási díj, kivetett nem megfizetett adók, büntetések és kamatok), amit végig görgetett maga előtt a vállalat.

– 2000. év: RUB 6848291175 (190481640 körülbelül EUR) -2001. év: RUB 12652063176 (körülbelül US \$ 345.770.570)

-2002. év: RUB 13477590451 (körülbelül US \$ 360.688.386); -2003. év: RUB 11926766600 (körülbelül US \$ 355.784.986)

A Bíróság határozatát nem egyhangúan hozta meg a hágai Választott Bírósággal szemben, ugyanis öt kettő arányban marasztalták Oroszországot 1 866 104 634 euro megfizetésére és kötelezte az ítélet jogerőssé válását követő hat hónapon belül jelen határozatban meghatározott összeg kifizetési folyamatának elkészítésére. Hat szavazattal egy ellenében pedig további 300 000 euro kifizetésére marasztalta a Yukos International Foundation részére, amely a költségek és kiadások fedezetéül szolgál. A kamatok tekintetében pedig az Európai Központi Bank kamatlábait adta meg irányadónak. A kérelmet a fennmaradó részben pedig a Bíróság egyhangúan elutasította.

Klemencsics Andrea:
Szolgálati nyugdíj, avagy lehetséges-e a Luxembourg kontra Strasbourg?

Július hónapban a luxembourgi székhelyű Európai Unió Bírósága és a strasbourg-i székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága – egy nap eltéréssel – hozott döntést a kedvezményes szolgálati nyugdíjjal kapcsolatban. Az előbbi azonnali nyugdíjfizetéssel járó előrehozott öregségi nyugdíj kapcsán, a női és férfi munkavállalók közti egyenlő díjazást, míg utóbbi – ahogy beszámoltunk róla¹ – a korábbi adómentes szolgálati nyugdíj azonos összegű, azonban jövedelemadóztatás alá eső szolgálati járandósággal történő felváltásának jogszerűségét vizsgálta.

A luxembourgi ügy²

Maurice Leone 1984-től 2005-ig közsolgálati minőségben, polgári állományú kórházi ápolóként dolgozott Lyonban. A kérelmező arra hivatkozva, hogy három gyermek édesapja, a francia nyugdíjtörvény L. 24. cikke I. szakasz (3) bekezdése alapján kérte azonnali nyugdíjazását, amely szerint nyugdíj folyósítására kerül sor:

„Ha a polgári állományú közsolgálati alkalmazott három élő, vagy háborúban elhalálozott, vagy több mint egyéves, de 80%-os vagy azt meghaladó mértékű fogyatékkal rendelkező gyermek szülője, amennyiben tevékenységét mindegyik gyermek esetében megszakította a Conseil d’État rendeletében meghatározott feltételek szerint.”

A tevékenység megszakításánál fent említett rendeletben meghatározott feltételek között szerepel a szülési szabadság, az apasági szabadság, az örökbefogadási szabadság, a szülői szabadság, a gyermekápolási szabadság és a gyermeknevelési távollét nyolc évnél fiatalabb gyermek nevelése céljából.

A kérelmét azonban a Települési Önkormányzatok Foglalkoztatottjainak Nemzeti Nyugdíjpénztára (CNRACL) elutasította, tekintettel a nyugdíj törvény L. 24. cikk I. szakasz (3) bekezdésére, azaz arra hivatkozással, hogy nem szakította meg kereső tevékenységét minden egyes gyermek esetében. A döntés ellen fellebbezet, melyet a lyoni közigazgatási bíróság elutasított, azonban a második fellebbezés eredményeként a lyoni közigazgatási fellebbviteli bírósághoz került az ügy, amely felfüggesztette az eljárást és az Európai Unió Bíróságához, előzetes döntéshozatal céljából az alábbi kérdéseket terjesztette elő:

“1) A [2004-1485. sz. törvénnyel] és a [2005-449. sz. rendelettel] módosított [nyugdíjtörvénykönyv] L. 24. és R. 37. cikkének együttesen alkalmazott rendelkezései a férfiak és nők közötti közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülnek-e az [EUMSZ] 157. [cikk] alapján?

¹ Klemencsics Andrea: Kiegyenlített hónap Strasbourgban. Ld. Jelenlegi lapszámunkban.

² Maurice Leone and Blandine Leone v. Garde des Sceaux, C-173/13 [2014].

2) A [2003-1306. sz. rendelet] 15. cikkének rendelkezései a férfiak és nők közötti közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősülnek-e az [EUMSZ] 157. [cikk] alapján?

3) Az első két kérdés valamelyikére adandó igenlő válasz esetén az [EUMSZ] 157. [cikk] (4) bekezdésének rendelkezései igazolhatnak-e egy ilyen közvetett hátrányos megkülönböztetést?”

Az első kérdés a nyugdíjtörvényben meghatározott, fent említett feltételeknek, a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás³ elvével való összeegyeztethetőségére, míg a második kérdés a szolgálati időhöz kapcsolódó kedvezmények és az előbb említett elv összhangjára vonatkozott. A harmadik kérdés, a jogsértés esetén a pozitív diszkriminációra, mint kimentési lehetőségre kérdezett rá.

A Bíróság a feltétel vizsgálata során megállapította, hogy *“a szakmai tevékenység két hónapra történő megszakításával kapcsolatos, az érintett közszolgálati alkalmazottak nemét illetően semlegesnek tűnő feltétel, amelytől az alapügyben vizsgált rendszer főszabály szerint függővé teszi a kedvezmény biztosítását, a jelen esetben a férfi közszolgálati alkalmazottaknak a női közszolgálati alkalmazottaknál jóval alacsonyabb százaléka tudja teljesíteni. Így jelen feltétel az egyik nemhez tartozó munkavállalóknak a másik nemhez tartozó munkavállalókéhoz képest ténylegesen sokkal nagyobb számát érinti hátrányosan.”*

Mivel a Bíróság nem találta igazolhatónak, hogy jelen feltétel szociálpolitikai jellegű jogos célkitűzést valósít meg, így az EUMSZ 157. cikkével, azaz a női és férfi munkavállalók díjazásával ellentétben állónak minősítette és a közvetett hátrányos megkülönböztetés megvalósulását mondta ki.

A harmadik kérdés kapcsán pedig, a Bíróság kifejtette, hogy nem tartoznak a kimentési okok közzé azon nemzeti intézkedések, amelyek arra szorítkoznak, hogy az érintett munkavállalók számára lehetővé tegyék az azonnali nyugdíjfizetéssel járó előrehozott öregségi nyugdíjban való részesülést, a nyugdíjba vonulásuk során pedig, a szolgálati időre vonatkozó kedvezményt biztosítanak nekik anélkül, hogy orvosolnák azokat a problémákat, amelyekkel e munkavállalók a szakmai előmenetelük során szembesülhetnek.

Strasbourg kontra Luxemburg, ki ítél a végén?

A két Bíróság azonos témában, a szolgálati nyugdíjában hozott döntést, azonban teljesen eltérő tényállás alapján. Az eset azért is különleges, mert bár mind a két Bíróság számos határozatot hozott nyugdíj ügyekben idén, a szolgálati nyugdíjjal kapcsolatosan mindkettő csak most hozta meg idei első döntését.

Mi dönti el, hogy a kérelmező mely Bírósághoz fordulhat?

³ EUMSZ 157. cikk.

A két Bíróság teljesen független egymástól, az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az Európa Tanács bírósága, mely döntéseit az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJEE) alapján hozza meg. Az Európai Unió Bírósága, nyilvánvalóan az Unió bírósága, melynek tevékenysége több feladatból tevődik össze. Az öt legjellemzőbb ügytípus, amelyben az Európai Unió Bírósága döntést hoz: előzetes döntéshozatal iránti kérelem, kötelezettségszegés miatt indított kereset, megsemmisítés iránti kereset, intézményi mulasztás megállapítása iránti kereset és a közvetlen kereset.

Így az Európai Unió Bírósága az uniós jogértelmezésével foglalkozik, ezáltal biztosítja, hogy az uniós jogot a tagállamokban azonos módon alkalmazzák. A Bíróság emellett a tagállamok kormányai és az uniós intézmények közötti jogvitákat is rendezi.

A fentiekből kitűnik, hogy a két Bíróság hatáskörének ütközése nem kizárt. Például a fent ismertetett ügyben a kérelmező az EJEB-hez is fordulhatott volna az EJEE 14. cikkének, tehát a megkülönböztetés tilalmának sérelmére hivatkozva, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés Egységes Szerkezetbe Foglalt Változatának 157. cikke, vagyis az egyenlő munkáért egyenlő bér követelménye helyett.

A hatásköri viták a két Bíróság viszonyát sokszor megnehezítették, amely idővel rendeződött. A viharos kapcsolatot négy időszakon keresztül mutatom be. A kezdeti időszakban, amikor az Európai Unió létrejött, alapvetően gazdasági alapokra épült és az emberi jogi alapok teljes hiányával küzdött, így a luxemburgi bíróság többször hivatkozott az EJEE-re (Hauer-ügy⁴). A következő időszakban, a két Bíróság több azonos ügyben, azonban egymással teljesen ellentétes döntést hozott. Ennek legismertebb példája, amikor az Európai Unió Bírósága úgy értelmezte az EJEE 8. cikkét, hogy a magánlakás védelme nem terjed ki jogi személyekre, míg az EJEB ezzel ellentétes döntést hozott (mai gyakorlatban az utóbbi elfogadott). A harmadik időszakban, a két Bíróság elkezdte közelíteni egymáshoz a gyakorlatát, melyhez a homoszexuális személyekkel kapcsolatos döntések szolgáltak alapul. A fordulópontot azonban a Bosphorus-ügy⁵ jelentette, amelyben az Európai Unió Bírósága, az ENSZ határozatot arányosnak mondta ki, ezzel ellentétben pedig az EJEB kimondta az EJEE sérelmét, azonban az uniós érdek, mint közérdek okán nem állapított meg jogsértést.

Az Európai Unió Bírósága döntésének bemutatása kiváló alapot teremtett annak láttatására, hogy sok esetben a kérelmezőnek van választási lehetősége, hogy mely Bírósághoz nyújtja be kérelmét. A két Bíróság különböző Egyezmények alapján hozza meg döntését, azonban ha már egy ügyben döntés született az egyik Bíróság által, akkor minimális az esély, hogy ellentétes döntés születne.

⁴ *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79 [1979] ECR 03727.

⁵ *Bosphorus v. Ireland*, C-84/95 [1996] ECR I-2978, valamint *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* No. 45036/98 (30 June 2005).

Július hónapban az Emberi Jogok Európai Bírósága négy Magyarországot érintő döntést hozott. A menekültügyi rendszer és a szolgálati nyugdíjak megvonása kapcsán kedvező döntés született, míg a 6. cikk, azaz a tisztességes tárgyaláshoz való jog és 5. cikk, azaz a szabadsághoz és biztonsághoz való jog megsértése okán elmarasztalták hazánkat.

A legelső döntés a Mohammadi kontra Ausztria¹ ügyben született, ahol bár az alperes állam Ausztria volt azonban a Dublin II rendelet² következményeként, az eljárás során a magyar menekültügyi rendszert elemezte a strasbourgi székhelyű bíróság. A Dublin II. rendelet (2014. január elsejétől a Dublin III rendelet³ hatályos) egy harmadik országbeli állampolgár által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításának feltételeit határozza meg. A rendelet célja, hogy összehangolja a tagállamok menekültügyi rendszerét és ezáltal elkerülhetővé váljanak a visszaélések és a tagállamok hatóságainak indokolatlan leterhelése. A Dublin II. rendelet egy hierarchikus és objektív kritériumrendszert határoz meg, hogy mely esetben mely tagállam a felelős az adott menekültügyi kérelem vizsgálatáért.

A kérelmező egy afgán kiskorú állampolgár, aki Irán, Törökország, Görögország és Macedónia útvonalon keresztül, embercsempészek segítségével jutott el Magyarországra, ahol őrizetbe vették és egy nem őrzött szálláson helyezték el. Pár nappal később azonban a szállást elhagyva Bécsbe ment ahol ismételten letartóztatták. Az osztrák menekültügyi hatóságnak kifejtette, hogy Ausztriába tartott, azonban amikor őrizetbe vették hazánkban, kénytelen volt menekültügyi kérelmet benyújtani – Magyarországon viszont az eljárás alatt megalázó bánásmódban részesült. A kérelmező az összes osztrák jogorvoslati lehetőséget kimerítette, azonban kérelmét elutasították a Dublin II. rendelet kritérium rendszere alapján. A kritérium rendszer sorrendje kógens, ugyanis ez alapján állapítják a tagállamok joghatóságát így a tagállamoknak nincsen mérlegelési lehetőségük e tekintetben. Az első a család egységének elve, a második az engedélyek vagy vízumok kibocsátásának elve, harmadik a jogellenes belépés és jogellenes tartózkodás egy tagállamban elv, negyedik jogszerű belépés egy tagállam területére elv és az utolsó pedig a repülőtér nemzetközi tranzitterületén benyújtott kérelem elve.

¹ *Mohammadi v. Austria* No. 71932/12 (3 July 2014).

² A Tanács 343/2003/EK rendelete (2003. február 18.) egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról. *Hivatalos Lap* L 50., 2003.02.25.

³ Az Európai Parlament és a Tanács 604/2013. Rendelete (2013. június 26.) egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról, *Hivatalos Lap* L 180/31.

Az osztrák hatóság ezen kritériumrendszer alapján vizsgálta meg a kérelmet. A család egységének az elve nem volt alkalmazható tekintettel arra, hogy a kérelmező egyedül érkezett, míg a második elv alkalmazása is kizárt volt, mivel sehol nem állítottak még ki számára tartózkodási engedélyt. Így a harmadik kritérium alapján, tehát a jogellenes belépés és jogellenes tartózkodás egy tagállam területén elvének alkalmazása alapján került Magyarország joghatósága megállapításra. Az elv értelmében ugyanis a menedékkérő annak az államnak a joghatósága alá tartozik ahol a menedékkérő jogellenesen lépte át az Unió határát. A tagállam felelőssége a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért a határátlépést követő 12 hónapig áll fenn. Tekintettel arra, hogy a kérelmező Magyarország területén lépett be az Unió területére, az osztrák állam hazánk joghatóságát a rendeletnek megfelelően állapította meg és rendelte el a kérelmező visszaszállítását. A kérelmező a Magyarországra szállítás ellen tiltakozva adta be kérelemét az Ember Jogi Bírósághoz a 3. cikkre (Kínzás tilalma) hivatkozva, mivel úgy vélte Magyarországon embertelen bánásmódban részesült. Állítása szerint éhezették, esténként többször kihallgatták, a rendőrök indokolatlanul durva magatartást tanúsítottak vele szemben és az eljárás során figyelmen kívül hagyták kiskorú voltát, illetőleg a kérelmének alapos vizsgálata nélkül nagy valószínűséggel továbbítanák Szerbiába.

A Bíróság döntésének alapját a Dublin II. rendelet, az osztrák menedékjogi törvény és közigazgatási eljárás képezte. Ezen túlmenően részletes bemutatásra került az ENSZ Menekültügyi Főbiztos 2012. évben Magyarországról készített jelentése és a magyar Helsinki Bizottság állásfoglalása. A fentiek alapján megállapítást nyert, hogy a korábbi menekültügyi rendszer lényeges változáson ment át, a korábbi negatívumok csökkentek és a mai menekültügyi rendszer teljes mértékben megfelel az Unió követelményeinek a létező hiányosságok ellenére. A kérelmező Magyarországra szállítása a döntés jogerőssé válását követően történhet meg, amennyiben egyik fél sem nyújt be fellebbezési kérelmet.

Időrendben a második, a Benkő és Soósné Benkő kontra Magyarország ügyben⁴ egy közös tulajdon megosztása iránti per 10 éven keresztül tartott, amely alapján megállapította a Bíróság a 6.cikk azaz a tisztességes tárgyaláshoz való jog, azon belül is az ésszerű idő követelményének a sérelmét. Jelen határozat nem meglepő, tekintve, hogy amint a korábbi cikkben már beszámoltunk⁵ ennél sokkal kisebb időköz esetén is megállapítja a Bíróság az Egyezmény sérelmét.

A harmadik Markovics kontra Magyarország, Béres kontra Magyarország és Augusztin kontra Magyarország ügy⁶, melyben július 18. napján hozott döntést a strasbourgi székhelyű Bíróság. A kérelmezők beadványukat az EgyezményElső Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. Cikkére (tulajdon védelme), az Egyezmény 13. Cikkére (hatékony jogorvoslathoz való jog) és 14. Cikkére (hátrányos megkülönböztetés tilalma) alapították,

⁴ *Benkő and Soósné Benkő v. Hungary* No. 17596/12 (8 July 2014).

⁵ Klemencsics Andrea : Vallásszabadság és az eljárások ésszerű idő követelményének megsértése, avagy mi minden történt a hetekben Strasbourgban? *Ars Boni*, 2014/2. 71-74. o.

⁶ *Markovics v. Hungary, Béres v. Hungary and Augusztin v. Hungary* No. 77575/11, 19828/13 and 19829/13 (18 July 2014).

ugyanis véleményük szerint a kedvezményes nyugdíjnak a 2011. évi CLXVII. törvénnyel a szolgálati járandóságra történő felváltása Egyezménybe ütköző, ugyanis a korábbi adómentes szolgálati nyugdíjuk azonos összegű azonban jövedelemadóztatás alá eső szolgálati járandósággal történő felváltása sérti a tulajdonhoz való jogukat.

A Bíróság döntését egyhangúan hozta meg, melyben a kérelem elfogadhatatlanságát mondta ki: ” *A Bíróság megállapítása szerint a kérelmezőknek járó juttatás csökkentése nem ésszerűtlen és nem aránytalan mértékű. Az érintettek továbbra is részesülnek a szolgálati járandóságban, amelynek összege ésszerű viszonyban áll a korábbi szolgálati nyugdíjával, azaz nem fosztották meg őket megélhetési forrásuktól, és nem kerültek olyan helyzetbe sem, hogy jövedelmük elégtelen lenne a megélhetéshez. A Bíróság megállapította továbbá, hogy ha megállapítható is eltérő bánásmód, az ésszerű arányossági kapcsolatot tükröz az elérni kívánt cél, azaz a nyugdíjrendszer racionalizálása és az igénybevett eszköz, azaz a juttatások arányos mértékű csökkentése között.*”

A Strasbourgi Bíróság elé többször került nyugdíj csökkentéssel kapcsolatos kérelem (Carson és mások kontra Anglia⁷ illetve Lakićević és mások kontra Szerbia és Montenegró⁸). A határozatokból kitűnik, hogy az államnak egy szűk mérlegelési lehetőséget enged, de ahogy az N.K.M kontra Magyarország⁹ ügyben a 98% különadó kapcsán is kifejti a járulékok a nyugdíjhoz hasonlóak, ennek következtében nem lehet elvonni. Ebből kitűnik, hogy Strasbourgi Bíróság a nyugdíj és a járulékok megvonását/csökkentését szűk mérlegelési lehetőséggel engedélyezi az államnak, az arányosság mértékének szem előtt tartása mellett.

Az utolsó hazánkkal kapcsolatos döntés 2014. július 22. napján született az Amuruba kontra Magyarország¹⁰ ügyben, ahol az 5. cikk 3 bekezdésének (szabadsághoz és biztonsághoz való jog) megsértése alapján került sor Magyarország elmarasztalásra. A kérelmezőt drogcsempészet miatt tartóztatták le először Spanyolországban, később Magyarországon, azonban az előzetes letartóztatás ideje (2006- 2009 és ismételten 2010-2012 között) indokolatlanul hosszú volt, amely a Bíróság döntése értelmében kimerítette jelen cikk sérelmét. A Bíróság 4200 euró nem vagyoni kár és 500 euró egyéb költség megfizetésére kötelezte Magyarországot.

⁷Carson and Others v. The United Kingdom No. 42184/05 (16 March 2010).

⁸ Lakićević and Others v. Montenegro and Serbia No. 27458/06, 37205/06, 37207/06 és 33604/07 (13 December 2011).

⁹ N.K.M v. Hungary No. 66529/11 (14 May 2013).

¹⁰ Amuruba v. Hungary No. 8167/07 (22 July 2014).

Klemencsics Andrea:
Meddig mehetnek el a parlamenti képviselők?

Szeptember 16. napján hozott döntést az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) a Karácsony és Mások kontra Magyarország illetőleg a Szél és Mások kontra Magyarország ügyben. A kérelmezők azért fordultak a Bírósághoz, mert sérelmezték, hogy a házelnök bírsággal sújtotta őket a parlament munkájának megzavarása okán.

A kérelmezők a magyar parlament ellenzéki pártjának a tagjai, akik sérelmezték a házelnök által az Országgyűlés munkájának megzavarása miatt rájuk kiszabott bírságot. Véleményük szerint a bírság ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikkével, azaz a véleménynyilvánítás szabadságával.

Az első ügyben a Párbeszéd Magyarország tagjai Karácsony Gergely, Szilágyi Péter (parlamenti jegyző), Dorosz Dávid és Szabó Katalin Rebeka, míg a második ügyben az LMP tagjai nevezetesen Szél Bernadett, Osztolykán Ágnes és Lengyel Szilvia fordultak a Bírósághoz.

Az első ügy kérelmezői azért fordultak a Bírósághoz, mert Karácsony Gergely és Szilágyi Péter 2013 áprilisában Fidesz logójával ellátott transzparenssal érkeztek a plenáris ülésre, melyen az a szöveg szerepelt, hogy "loptok, csaltok, hazudtok". A transzparens oka, hogy a kérelmezők sérelmezték az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. számú törvény – véleményük szerint rendkívüli gyorsasággal, megfelelő vizsgálat nélkül történő – elfogadását. Ugyanezen napon Szilágyi Péter felszólalása során a dohány törvény kapcsán kifejtette, hogy a kormánypárt korrupt. Május 21-én pedig Dorosz Dávid és Szabó Rebeka a trafiktörvény módosítása ellen tiltakoztak, ami tízszázalékos garantált árrést biztosított a dohánytermék-kiskereskedőknek, és tovább bővítette a trafikokban árusítható termékek körét. A kérelmezők a törvény megszavazása után „itt nemzeti dohánymaffia működik” feliratú transzparenst feszítettek ki.

A második ügyben pedig a földtörvény zárószavazásakor Lengyel Szilvia, Osztolykán Ágnes és Szél Bernadett "Most árulják el a gazdákat! A Fidesz-maffia jobban teljesít" feliratú transzparenst emelt fel. Az Országgyűlés elnöke ezen cselekmények miatt 170 euró és 600 euró közötti pénzbírsággal sújtotta a kérelmezőket, tekintettel arra, hogy cselekményükkel megzavarták az Országgyűlés munkáját. Szilágyi Pétert sújtotta a legsúlyosabb bírsággal tekintettel arra, hogy ő képviselői tisztségén kívül, parlamenti jegyzői tisztséget is betöltött.

A kérelmezők szerint a bírság kiszabása sérti az Egyezmény 10. cikke által biztosított véleménynyilvánítás szabadságát, a 13. cikk szerinti hatékony jogorvoslathoz való jogot és a 14. cikk szerinti diszkrimináció tilalmát, főként, hogy a bírság kizárólag a házelnök hatáskörében lett kiszabva.

Az ügy kapcsán a Jobbik az Alkotmánybírósághoz fordult az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény 49. § (4), (7) és (8) bekezdéseivel, az 50. § (1), (2a) és (4) bekezdéseivel, valamint az 52. § (2), (3), (5) és (6) bekezdéseivel szemben, amit azonban az Alkotmánybíróság 3206/2013. (XI.18.) és 3207/2013. (XI.18.) számú határozatában elutasított. Indoklása szerint:

[25] A képviselői szólásszabadság tekintetében az Alkotmánybíróság szerint különbséget kell tenni a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme, valamint a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltósága – mint külső korlátok – korlátozhatják.

[26] Más a helyzet azonban a vélemény külső megjelenítésének formájával, módjával kapcsolatban. Erre nézve ugyanis az Országgyűlésnek jogában áll olyan (ön)korlátozó rendelkezéseket alkotni, amelyek garantálhatják a testület méltóságát és zavartalan működését. Ezek a szabályok gyakorlatilag olyan „tűrési határt” vonnak meg, amelyen belül maradván még biztosítható az érdemi testületi működés.

Vizsgált jogszabályok:

A Bíróság a hazai jogszabályok közül vizsgálata alá vonta az Alaptörvény XXVII. Fejezetének 5. és 6. szakaszát, illetőleg a 2012. évi XXXVI. törvény 2., 46., 47., 49. és 51. fejezetét. A nemzetközi szabályok közül pedig az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 21. szakaszát, illetőleg az Európai Parlament eljárási szabályzatát.

Az Európai Parlament eljárási szabályzatánál külön kiemelte, amely szerint a képviselők magatartását a kölcsönös tiszteletnek kell jellemeznie és tiszteletben kell tartaniuk a Parlament méltóságát, amely magába foglalja, hogy nem tanúsíthatnak olyan magatartást, amely a Parlament munkáját sérti vagy akadályozza.¹

Döntés:

A Bíróság megállapította, hogy a fentiek alapján bevett gyakorlat, hogy a parlamentek szankciókat alkalmaznak, tekintettel arra, hogy a mentelmi jog a külső behatások ellen véd, míg a szankciók a belsők ellen.²

A Bíróság figyelembe vette a 10. cikk rendelkezését, majd az elérendő célt és úgy vélte, hogy bizonyos körülmények között lehetőség van a korlátozásra, azonban jelen beavatkozás nem tekinthető “szükségesnek egy demokratikus társadalomban” a 10. cikk 2. §-a értelmében tekintettel arra, hogy enyhébb szankciókat nem alkalmazott (megrovás, figyelmeztetés).³

¹ Európai Parlament eljárási szabályzat 9. § 2. bekezdés.

² *Karácsony and Others v. Hungary* No. 42461/13 (16 September 2014), 18. és 44. pont.

³ *Karácsony and Others v. Hungary* No. 42461/13 (16 September 2014), 88. pont.

A Bíróság döntése értelmében így a kérelem a 10. cikk és 13. cikk tekintetében elfogadható, míg a többi rész tekintetében a kérelmet a Bíróság elfogadhatatlannak nyilvánította. A döntést a testület egyhangúlag hozta meg, és egyben megállapította, hogy az ítélet jogerőssé válását követő 3 hónapon belül Magyarország a bírság teljes összegén felül 3000 euró nem vagyoni kártérítésre és 6000 euró ügyvédi költség megfizetésére köteles az első ügyben, míg a második ügy kérelmezői ugyanezen kártérítésre jogosultak kivéve, hogy az ügyvédi költség számukra 4500 euró.

Összegzés:

A Strasbourgi Bíróság a véleménynyilvánítás szabadságának korlátozásánál mindig is szigorúbb követelményeket alkalmazott. Jelen döntés azonban még jobban kiterjeszti a véleménynyilvánítás szabadságát. Eddig áttörést az amerikai Legfelsőbb Bíróság döntése hozott a véleménynyilvánítás szabadságában, ami azóta Sullivan szabályként híresült el, azaz közhivatalnok a hivatali tevékenységük esetén magasabb bírálatot kötelesek viselni, és csak bizonyítottan rosszindulatú és koholt bírálat ellen élveznek védelmet.

Jelen döntést felfoghatjuk a Sullivan szabály ellentétes interpretációjának is, azaz a közszereplők hivatalai tevékenységük során nagyobb védelmet élveznek, és esetlegesen az Országgyűlés házrendjének megsértése esetén csak enyhébb büntetés alkalmazható, míg a súlyosabb szankciók (bírság) csak annyiban, ha bizonyítható, hogy a parlamentet és a parlament rendjét bizonyíthatóan súlyosan sértették.

G. Szabó Dániel:
Tilos ketrechen tartani a vádlottakat Oroszországban

Nem lehet többé fémketrecbe zárni az előzetes letartóztatásban lévő vádlottakat az orosz bírósági tárgyalásokon, mert a strasbourgi bíróság Nagytanácsa szerint ez megalázó bánásmód. A két férfit erőszakos bűncselekményekkel vádolták meg 12 éve, mindkettejük büntetőügye több mint hat évig tartott. Egyiküket minden vád alól felmentették, a másik férfit egy vádpontban találták bűnösnek. Oroszországot az eljárás hossza miatt is elmarasztalták (6. cikk).

Nem foglalkozom az érveléssel, de amúgy nem értek egyet vele

Az indítványozók szerint Oroszországban minden egyes vádlottat, akit előzetes letartóztatásba helyeztek, minden tárgyaláson fémketrechen tartanak, ami szerintük megalázó bánásmód.

Az orosz állam azzal védekezett, hogy a nem túl tágas fémketrec (a konkrét ügyben 1,5-ször 2,5 méteres) a bírósági tárgyalás rendjének fenntartása és a szökés megakadályozása miatt szükséges. Így lehet megakadályozni, hogy a vádlottak kárt tegyenek másokban, illetve hogy a hallgatóság, vagy a sértettek sérülést okozzanak a vádlottaknak. Arra is hivatkoztak, hogy a két férfit súlyos, erőszakos bűncselekményekkel vádolták meg, ezért volt fontos a ketrechen tartásuk.

Mivel az Emberi Jogok Európai Egyezmény 3. cikke (kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma) abszolút tilalmat fogalmaz meg, nincs lehetőség kimentésre: semmilyen körülmény nem indokolhatja a megalázó bánásmódot. A bíróság az ítéletben ezért leszögezte, hogy:

A Bíróság nem foglalkozik azzal, hogy a ketrecek alkalmazása ... a konkrét körülmények alapján valaha is igazolható lenne a 3. Cikk alapján, ahogyan azt a [z orosz] Kormány a beadványában meg akarta mutatni az állítólagos biztonsági kockázatokra való utalással.¹

Ettől függetlenül a bíróság mégis részletesen kifejtette, hogy miért nincs igaza az orosz államnak abban, hogy a tárgyalóterem rendjének fenntartása érdekében szükséges a terheltek ketrechen tartása. Az előbb idézett mondat után rögtön ez következik:

Ez utóbbival kapcsolatban, mindenesetre, a Bíróság nem fogadja el, hogy egy ilyen fenyegetés fennállt volna.²

A bíróság szerint az orosz bíróságok sosem foglalkoztak azzal, hogy a vádlottak tényleg veszélyesek-e, nem vizsgálták a vádlottak személyiségét és az sem volt elegendő indok a bíróság szerint, hogy korábban erőszakos cselekmények miatt már el voltak ítélve.

¹ *Svinarenko and Slyadnev v. Russia* No. 32541/08 and 43441/08 (17 July 2014), 137. bekezdés első mondata, a szerző fordítása.

² Uo. 137. bekezdés második mondata, a szerző fordítása.

A Nagytanács felhívta a figyelmet arra, hogy korábban több ügyben foglalkozott már a bíróság a ketrecben tartott vádlottak ügyével, ezekben kimondták, hogy semmi sem indokol egy ilyen szintű biztonsági intézkedést. Egy korábbi ügyben pedig, a bíróság nem találta jogsértőnek a ketrec alkalmazását.

Talán nem véletlen, hogy a Nagytanács befogadta az orosz kormány kérelmét, és foglalkozott az ügygel, de ennek oka semmiképp sem az, hogy egyetértett volna az orosz érvekkel. Sokkal valószínűbb, hogy pontot szeretett volna tenni a kérdés végére (figyelembe véve az egymással ellentétes ítéleteket is).

A nagytanácsi ítéletben a bíróság többször hangsúlyozta a 3. cikk abszolút jellegét, ennek oka lehet az is, hogy a korábbi ítéletekben mérlegelte a bíróság a ketrecek szükségességét. Több bíró is fűzött párhuzamos indoklást a döntéshez, amiben azt kifogásolták, hogy a bíróság még ebben az ítéletben sem tette eléggé egyértelművé, hogy a kínzás tilalma minden körülmények között abszolút, ezért értelmetlen azon elgondolkodni, hogy milyen indokok szólnak mellette, miért szükséges a ketrecek használata.

George Nicolaou ciprusi és Helen Keller svájci bíró azt kifogásolta, hogy a bíróság túl hosszan foglalkozott azzal, hogy a ketrecek előíró jogszabály nem volt megfelelő. Ezzel szerintük ugyanis *a contrario* azt a látszatot keltheti az ítélet, mintha megfelelő jogszabályok alapján elfogadható lenne a ketrechasználat. Johannes Silvis holland bíró szerint pedig miután a bíróság kimondta, hogy a ketrecek használata megalázó bánásmódnak minősül (tehát a 3. cikk tilalma alá esik), felesleges volt egy későbbi bekezdésben külön leírni, hogy a ketrecek használatát a jelen esetben nem lehetett megindokolni. „Hogyan lehetett volna? ... A 3. Cikk abszolút jogokat biztosít. ... Csak megfontolni egy ilyen lehetőséget, még ha itt a Bíróság nemleges választ ad is, gyengítheti azt, ahogyan az abszolút jogokat értelmezi” – írta.³

Tényleg ártatlannak tűnik, akit egy titkos rendelet alapján tartanak ketrecben?

A bíróság egyetértett a beadványozókkal, hogy a ketrecben tartásuk aláássa az ártatlanság vélelmét. A bíróság tagjai, a tanúk és a nyilvánosság is úgy látja őket, mintha már bűnözők lennének. Ez csökkenti annak lehetőségét, hogy a bíróság valóban pártatlan és igazságos ítéletet hozzon.

Külön érdekes, hogy a ketrecekről egy nem nyilvános közös igazságügyi, belügyi miniszteri és legfelsőbb bírósági körlevél szólt. A bíróság szerint ez már önmagában is problémás volt, mert egy „demokratikus társadalomban” rendkívül fontos, hogy a jogszabályokat meg lehessen ismerni. Ez volt egyébként az a jogszabályalkotási probléma, amire a különvéleményükben Nicolaou Keller bíró utaltak.

³ Silvis bíró különvéleménye, második bekezdés, a szerző fordítása.

A statisztika szerint messze a legtöbbször Oroszországot marasztalja el a bíróság kínzás tilalma miatt. 2013-ban például 11 kínzás tilalma miatti elmarasztalásból 7 volt orosz ügy.⁴

Szovjet módszer

Az ítéletből kiderül az is, hogy az orosz állam szerint először 1992-ben alkalmazták a fémketrecet egy gyilkos védelme érdekében. Őt a hozzátartozók agressziójától kellett megvédeni. Az oroszok érvelését (hogy a ketrec a szökések, erőszakos cselekmények megakadályozása érdekében fontos) némileg gyengítette, hogy a statisztika szerint egy évben sem volt 7-nél több szökés, vagy erőszakos cselekmény a bíróságokon. A kormány szerint ezek a számok a ketrecek nélkül magasabbak lettek volna.

A bíróság összegyűjtötte, hogy az Európa Tanács mely országaiban használnak vagy használtak fémketrecek. Örményországban, Azerbajdzsánban, Grúziában, Moldovában és Ukrajnában volt standard eljárás az előzetes letartóztatásban lévő vádlottak ketrecben tartása. Örményország és Grúzia felszámolta ezt a gyakorlatot, Moldova és Ukrajna pedig most van ebben a folyamatban, itt fémaablakos kis szobácskákra cserélik a ketrecek. Néhány fémketrecet üvegre cseréltek Azerbajdzsánban is. Albániában, Szerbiában, Franciaországban és Lettországon bizonyos körülmények között lehetséges a vádlottak ketrecben, vagy üvegaablakos külön helyiségben tartása, míg Olaszországban beszüntették ezt a gyakorlatot, amit a 80-as években a maffia- és terrorperekben vezettek be.

⁴ *Violations by Article and by States*, 2013. Elérhető: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2013_ENG.pdf (Letöltve: 2014. 11. 10.).

INTERJÚK

Rajnai Anna Éva:

Az Európai Unió adatvédelmi rendelete II. – Interjú dr. Szabó Endre Győzővel, a NAIH elnökhelyettesével

Az adatvédelem reformja már évek óta az Európai Unió céljai között szerepel. A személyes adatok védelmét jelenleg a 95/46/EK irányelv szabályozza, melynek érvényesüléséhez tagállami implementáció szükséges. Ezt a megoldást számos kritika éri napjainkban, többek között az eltérő tagállami átültetés miatt. Éppen ezért nem meglepő, hogy a megfelelőbb jogi szabályozás érdekében a tervek szerint az irányelvet rendelet váltja fel, mely közvetlenül alkalmazandó minden tagállamban. A rendelettervezetet az Európai Bizottság 2012-ben mutatta be, a Parlament pedig számos módosítással 2014-ben fogadta el. A tervezet jelenleg a Miniszterek Tanácsa előtt van, de az adatvédelmi rendelet számos pontját érintően nehéz egyezsége jutni.

Interjúnkban dr. Szabó Endre Győzöt, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (NAIH) elnökhelyettesét kérdeztem egy új szabályozás helyességéről, annak hatásairól, illetve a rendelettervezetben rejlő előnyökről és hátrányokról.



Az interjú olvasása során figyelemmel kell lenni arra, hogy a beszélgetés időpontja május 13-a előtt történt. Május 13-án került sor az Európai Unió Bíróságának a Google Spain szempontjából hátrányos megállapításokat tartalmazó előzetes döntéshozatali eljárásban hozott döntés kibocsátására. A Google Spain ügynek (C-131/12. sz. ügy) jelen interjú tekintetében is relevanciája lehet, azonban ezen megállapítások esetlegesen releváns következményei az interjú anyagába még nem kerülhettek bele.

Ön szerint indokolt az egységes rendeleti szabályozás bevezetése?

Igen, az Európai Bíróság értelmezése szerint már a mostani uniós irányelv is a teljes a harmonizációt tűzte ki célul. A teljes harmonizáció pedig teljesen egységes szabályozást jelent Európai Unió szerte. És ha ezt a gondolatot visszük tovább, akkor arra jutunk, hogy valóban, mivel a rendeleti forma a harmonizációnak egy erősebb formáját valósítja meg, a rendeleti szabályozás a megfelelő.

Vannak azonban olyan kérdések, ahol meg kellene hagyni némi tagállami mozgásteret. Ez viszont a rendelet ellen szól.

Mondok egy-két példát. A Skandináv államokban a médiával kapcsolatos szabályozás egész más logika és sokkal érzékenyebb állampolgári figyelem mellett valósul meg, mint – tegyük fel – a déli államokban vagy akár Magyarországon. Másrészt vannak olyan országok, például az Egyesült Királyság, ahol az adatvédelmi nyilvántartásnak egy központi állami regiszterként olyan szerepe van, amely más országokban elképzelhetetlen. Időszakonként meg kell újítani, fizetni kell érte, tehát egy igen komoly bevételi forrás is. Nyilvánvaló, hogy a tagállamok hasonló kérdéseket hozhatnak fel, és azt mondhatják, hogy mi ebből nem kívánunk engedni. Összességében tehát jelenleg a jogalkotás örlődik e két forma, azaz az irányelv, illetve a rendelet között.

Másrészt, jelen esetben azzal a kérdéssel állunk szemben, mint amely más uniós szabályok esetében is felmerült. Ugyanis sok esetben előfordul, hogy egy jogi aktus műfajában rendelet, de szövegében inkább irányelv, és – épen ellenkezőleg – van olyan irányelv, amely olyan precízen szabályoz, hogy szinte rendelet. Az adatvédelmi rendelettervezet esetében is ez a kérdés merül fel.

Végül, a szabályozás erőssége a tárgyat érintő kérdésektől is függ. A rendelet mellett szól, hogy például a hatály kérdésének, a definícióknak, az érintetti jogoknak, alapelveknek egy rendeleti erejű vagy precizitású, részletezettségű szabályozása szükséges. Ettől eltérően nehezebb az egyes tagállami hatóságok eljárásának rendeleti szintű szabályozása: Hiszen, ha belegondolunk, egy közigazgatási eljárási kódexet nemzeti szinten is nagyon nehéz összeállítani, hát még eljárási szabályokat Uniós szinten.

Jelenleg azt tapasztaljuk, hogy a rendelettervezet elfogadása számos nehézségbe ütközik, sok ponton nehéz egyezséget találni. Ön szerint ennek mi lehet az oka?

Ha az eljárását nézzük ennek az elfogadásnak, akkor vannak töréspontok, nehézségek. Az egyik töréspont mindenképpen az, hogy az adatvédelemnek van egy horizontális szabályozási igénye. Tehát van egy törvény, vegyük Magyarországon az Info. tv.-t [Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. tv., a továbbiakban „Info tv.” - a szerk.], és ez a törvény a direkt marketingtől kezdve az egészségügyi adatok kezelésén át érvényesül a büntetés-végrehajtásban, az oktatásban, mindenhol. Ha viszont ez az érvényesülési igény megvan, akkor nyilvánvaló, hogy az ipari, mezőgazdasági és minden egyéb szereplő hozzá kíván szólni, és ügyesen lobbizni. Ennek összehangolása óriási egyeztetést igényel, és kódolva vannak a konfliktusok is. Ennek alapján nem meglepő, hogy nehéz az erre vonatkozó jogszabály elfogadása.

A másik töréspont pedig a Bizottság és a tagállamok között húzódik. Egyébként ez nem csak az adatvédelmi dosszié kapcsán van így. A Bizottság eredetileg egy, mint az Unió érdekeit képviselő szerv lép fel, ezzel szemben a tagállamok nem szívesen adnak át újabb meg újabb hatásköröket a Bizottságnak. És ha ennek a kockázatát látják, nem nehéz a tagállamokat csatasorba állítani, egységes ellenzékot kovácsolni. És akkor bizony el is halhat a bizottsági javaslat.

A reformtervezethez kapcsolódó NAIH álláspont¹ helyes célkitűzésnek tartja a személyes adatok védelmét, az adatok áramlásának biztosítását, a személyek, érintettek jogainak erősítését, a harmonizációt. Konkrétan milyen pozitív eredményeket hozhat az új szabályozás a mostanihoz képest?

Ha komolyan vesszük, hogy az Európai Unió valóban a négy alapszabadság kiterjesztését hozza magával, akkor a személyes adatok tagállamok közötti továbbítása semmilyen tekintetben nem képezheti akadályát e szabadságok gyakorlásának. Azaz, ha – tegyük fel – valaki kiköltözik Írországba, akkor az Uniónak úgy kell viselkednie minden kérdésben (vegyük példának a családi pótlékot, vagy egyéb társadalombiztosítási ügyeket), hogy teljes körűen kiszolgálja azt a polgárt, akit azzal kecsegtettek, hogy bárhova megy, ugyanazt a szabályrendszert tapasztalja és élvezheti ezeknek a szabadságoknak a gyümölcseit. Gyakorlatilag a személyes adatok szabad áramlása szükségszerű következménye azoknak a célkitűzéseknek, amelyeket az Európai Unió megfogalmazott.

A személyes adatok védelme nem áll sokszor mindezekkel ellentmondásban?

Valóban, ez egy nehezen kibogozható kérdés. Ugyanis ha elfogadjuk, hogy legyen mindenhol ugyanolyan szintű védelem, akkor elképzelhető, hogy egyes állampolgárok vélhetik úgy, hogy nem kötnek egy olyan kompromisszumot, amely végső soron a saját államuk által megalkotott szabályoknál kedvezőtlenebb vagy gyengébb szintű védelmet eredményez, ellentétben azzal, amit egyébként az ottani szabályozás garantál. Ugyanakkor az irányelv ezt a kérdést tulajdonképpen már áttörte: egyrészt azonos szintű védelmi szintet kíván, másrészt a védelmi szint különbözőségére hivatkozással nem lehet a személyes adatok áramlását megakadályozni. Mindazonáltal nyilvánvaló, hogy száz százalékban azonos szintű védelem nem lesz, mert az gyakorlatilag képtelenség.

Meg tudna tehát nevezni olyan új, előre mutató jogintézményeket, amelyeket a rendelettervezet vezetne be?

Az új jogintézmények között mindenképpen előrelépés lenne az előzetes adatvédelmi hatástanulmány, a privacy impact assessment. De itt mindenképpen felemeljük a mutatóujjunkat, hogy csak a valóban indokolt helyzetekben írható elő ilyen adminisztrációs teher. Tehát a mi értelmezésünkben ez egy fék a jogrendszerben, azonban még nem tudjuk megjósolni, mi lesz a végső eredménye.

¹ A NAIH álláspontja az Európai Bizottság által javasolt új adatvédelmi szabályozással kapcsolatban. Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, 2012. Elérhető: <http://www.naih.hu/files/NAIH-allaspontja-EU-adatved.pdf> (Letöltve: 2014.11.20.).

A kedvező hatás illusztrálása érdekében vegyünk egy példát: ha valaki kamerás megfigyelést tervez, akkor a jog nem azt mondja, hogy ez tilos, hanem hogy jól tervezd meg, hajts végre egy elemzést. Drágábbá tesszük, lassabbá tesszük, és akkor elgondolkozik az adatkezelő, hogy valóban szükség van-e erre. Ilyen módon próbálja a szabályozás gátolni, hogy minél szűkebb körre zsugorodjon a magánszféra.

A rendelettervezet másik újítása két új alapelvnek, a privacy by design-nak (beépített adatvédelem)² és a privacy by default-nak (alapértelmezett adatvédelem)³ a bevezetése. Gyakorlatilag a privacy by design eddig is benne volt az adatvédelmi köztudatban. Bizonyos értelemben nem új, mert a mindenkori hatósági álláspont szerint, ha nem tervezik meg előre egyes intézkedések, folyamatok esetleges buktatóit és azok megoldásait, akkor előbb-utóbb ennek megmutatkoznak a hibái, és valószínűleg az egyik jogilag is definiálható hibája adatvédelmi jogi természetű lesz. by default-nak (alapértelmezett adatvédelem) a bevezetése.

Harmadik kiemelendő újdonság a felejtéshez való jog, a right to be forgotten koncepciójának újfajta kimunkálása. A helyzet ugyanis az, hogy a '95-ös irányelv papíralapú megközelítéséből az adatáramlás, adatmozgás átlépett egy, alapvetően számítógépes adatkezelést alapul vevő digitális környezetbe, egy új dimenzióba. Olyan információk válnak elérhetővé, amelyek a korábbi, az internet előtti generációk számára teljesen feledésbe merült adatok voltak. Lehet, hogy osztálytalálkozókon, vagy erre-arra megemlítették, de a széles közvélemény számára ezek az információk elérhetetlenek maradtak. Így a korábbiakkal szemben „beég” a közemlékezetbe rengeteg olyan információ, amelyeknek egy idő után – hogy úgy mondjam – lejárna a szavatossága.

És Ön szerint az adatok végleges elérhetetlenné tétele a gyakorlatban kivitelezhető?

Nem szeretnék szakértőként válaszolni a kérdésre, de hallottam már olyat, hogy az adatok, azaz minden digitális információ mellé olyan meta adatokat lehet társítani, amelyek egyszerűen egy idő után megakadályozzák az adatoknak a keresetőségét. Persze ebben a kérdésben nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az üzleti világgal, az üzleti szereplőkkel egyeztetni kell, akiknek pedig nem fűződik érdekük ahhoz, hogy plusz beruházásokkal, plusz eljárásokkal a saját dolgukat megnehezítsék. Ezért van a tudományos életnek különösen nagy szerepe, amikor ilyen jellegű szabályokat akarunk bevezetni. És a tudományos élet szereplői szerint ez lehetséges. Ilyen téren én óvatos optimizmussal tekintek a jövőbe. Nyilván vannak kételyek, hogy ez hogyan alkalmazható a gyakorlatban, de én azt gondolom, hogy a jogalkotó nagy hibát követne el, ha legalább nem próbálná meg a kérdést ily módon szabályozni.

² Privacy by design: adatvédelmi irányzat, egy adott szervezet alapvető működési elve az adatvédelmi szempontoknak való megfelelés, ezért működését, struktúráját ezek maximális figyelembevételével alakítja ki, az adatvédelmi szempontokat már az egyes működési fázisok megtervezésekor beépíti és így biztosítja az adatvédelem teljes körű érvényesülését. Lásd: <http://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html> (Letöltve: 2014.11.20.).

³ Privacy by default: adatvédelmi irányzat, amely szerint személyes adatok gyűjtésére, kezelésére, illetve feldolgozására csak és kizárólag az adatalany kifejezett kérésére kerülhet sor. Lásd: <http://www.naih.hu/adatvedelmi-szotar.html> (Letöltve: 2014.11.20.).

Ahogy tehát említettem, el tudom képzelni, hogy megfelelő privacy beállítások révén az ember be tudná állítani, hogy a feltett adatok egyfajta szavatossági idő után gyakorlatilag kereszhetetlenné, megjeleníthetetlené válnának. Ennek az lenne a lényege, hogy ha egy adat már nem releváns, akkor azok az adatok már ne is legyenek elérhetőek.

A másik esetben az adatalany azelőtt kíván élni törléshez való jogával, mielőtt az említett szavatossági idő lejár. Ez óriási terhet róna minden szereplőre. Ez gyakorlatilag azt jelentené, hogy valamilyen rendszerezés szerint tudni kellene, hogy kiről, milyen adatot tartanak nyilván. Teljes mértékben dzsungelharcnak tűnik.

Mindazonáltal hozzá kell tenni, hogy a digitális környezet jogi eszközökkel való szabályozása egy eléggé komplex kérdés. A kiinduló pont az, hogy az egyén az információs önrendelkezési jogát szabadon gyakorolhatja. Szép elv, nem is tudunk mást kimondani az emberi méltóságból kiindulva, mint azt, hogy mindenki maga rendelkezik a személyes adataival. Azt kell a digitális környezetben látni, – és most vehetünk közösségi oldalakat tipikusan -, hogy ami egyszer kikerül, képtelenség a kontrollt gyakorolni utána. Ha a felhasználó ezt nem gondolja végig, mielőtt az adatokat megosztja, akkor utána a jog már nagyon nehezen tud segítséget nyújtani.

Mi az, amit a jelenleg hatályos irányelvben kifejezetten rossznak tart? Tehát, amiről úgy gondolja, hogy megváltoztatandó?

Nagyon éles kritikával nem illelném az irányelvet. Apróbb problémákat tudnék említeni. A szabályok a hatály, az alkalmazandó jog tekintetében nagyon nehézkesek, nehezen alkalmazhatóak. Az megnyugvás lesz, ha e helyett egy jobb szabályozás lép hatályba. Az adatvédelmi nyilvántartás a rendelettervezetben már nem szerepel. Én azt gondolom, hogy ezt a kérdést [- az adatkezelők nyilvántartásának kérdését - a szerk.] teljesen újra kell gondolni, mert egy szervezetről való tájékozódás esetében nem feltétlenül egy központi regiszter megnyitása a legcélravezetőbb. Javasolt inkább az adatok saját honlapon, elérhetőségen való közzétételét valamilyen egységes kötelezettségként előírni, de mindezt nem centralizáltan, hanem decentralizált módon.

Egyetért azzal, hogy ezentúl kisebb mozgástere lesz a nemzeti hatóságoknak a majdani rendelet közvetlen alkalmazandósága miatt?

A kisebb mozgástér nem feltétlenül a legjobb értelmezés. A cél valójában az, hogy az új rendszer mindenkinek jogbiztonságot nyújtson, tehát ha az érintettet sérelem éri, tudja, hogy hova forduljon, milyen eredményre számíthat, szerte az Európai Unióban, bárhol is kezeljen személyes adatokat az adatkezelő. Én ezt nem szűkülésnek, hanem alkalmazkodásnak nevezném. Ha új szabályok lesznek, nyilvánvaló, hogy a hatóságoknak ezekhez alkalmazkodni kell majd.

Itt érdemes kitérni a one-stop-shop gondolatára, amely azt jelenti, hogy ha több tagállamban működik egy adott szervezet, nemzetközi téren látja el feladatait, és ha valahol panasz jelentkezik egy adatalanyt ért vélt sérelem miatt, akkor a fő letelepedési

hely szerinti tagállami hatóságnak kellene eljárnia. Én azt gondolom, hogy ez alapjaiban elhibázott gondolat. Ugyanis ha valakinek panasa van például egy egyesült királysági telefontársasággal szemben, akkor e szerint a tervezett szabály szerint fordulhat ugyan a magyar hatósághoz panasszal, de nekünk azt át kellene adnunk a briteknek, akik nyilvánvalóan azt kérnék, hogy fordítsunk le mindent. Akkor – bár elvileg egy harmonizált szabályt kellene alkalmazni – a rendszer mégsem egyszerűsödik. Én tehát azt gondolom, hogy ez az egyablakos megoldás egy brüsszeli gondolat kísérlet, amely egy elefántcsonttoronyban, a nemzeti valóságtól teljesen elszakadt bürokraták által kitalált működésképtelen elgondolás. A szándékot értem: jogbiztonságot, egységes jogvédelmet biztosítani mindenkinek. Ugyanakkor én nem tudom elképzelni, hogy ez a gyakorlatban működne. Nem titok, hogy óriási viták vannak erről. Magyarország egyébként következetesen szkeptikus ezzel kapcsolatban. Egyszerűen nem látjuk, ezt hogyan lehetne alkalmazni a gyakorlatban. És bár a hibák is egyértelműen látszanak, mégis sok olyan tárgyalópartner van, aki ennek ellenére támogatja ezt a megoldást. Információim szerint a Tanácson belül ezen akadt meg a tervezet tárgyalása.

A rendeletervezetet sok kritika éri a gyakorlati alkalmazhatatlansága miatt, többek között azon az alapon, hogy a valóságban kivitelezhetetlen, megtartja a korábbi szabályozási nehézségeket, és a túlzott adminisztratív terheket, annak ellenére, hogy kimondott célja ezeknek csökkentése. Ezt számos gazdasági szereplő már megfogalmazta. Ön mit gondol erről?

Igen, ez valós veszély. Nem válhat a szabályozás kontraproduktívvá azáltal, hogy ikszelgetésből állna, hogy „igen, ez is megvan, az is megvan”, és közben pedig az érintett nem képes a jogait megfelelő módon érvényesíteni pont a szabályok tengere miatt. Kétségtelen, hogy nagyon messze van még az a kikristályosodott tervezet, amelyre azt mondhatnánk, hogy sikerült ezt a veszélyt elkerülni. Úgy tippelem, hogy ha lesznek is ilyen adminisztratív terhek, legalább minimális nemzeti mozgástér marad majd egy-két ilyen jellegű túlkapás nemzeti szinten való kezelésére.

Mi a véleménye a rendeletervezet által megemelt adatvédelmi bírságról, amely a parlamenti álláspont szerint súlyos esetben egymillió euró, vagy a világszintű éves árbevétel 5 %-a is lehet? Nem tartja túlzónak?

Valóban, kicsit talán soknak tűnik, különösen, ha azt vesszük, hogy vannak olyan iparágak, amelyek ugyan nagy forgalmat bonyolítanak le, de a haszonkulcsuk egyébként nagyon alacsony. És ha ott ennek alapján mérnénk a bírságot, akkor irreális összegek jöhetnének ki. Nagyon nehéz ezt pontosan meghatározni. Az üzenet egyértelmű: a hatóságok elrettentő erejű szankció kiszabására legyenek feljogosítva. A bírság összegét ennek ellenére én nem sokallom.

A magyar törvényben jelenleg egy ezzel az összeggel össze nem hasonlítható bírságtétel van, amely 100 ezertől 10 millió forintig terjed. Ez a 10 millió szerintem nagyobb ügyekben, nagyobb, multinacionális cégeknél nagyon kevés. Még nyitott kérdés, hogy lesz-e módosítás ezen a téren, vagyis lesz-e ennél nagyobb bírság. A harmonizáció mindazonáltal ezen a téren üdvözlendő, mert elejét veszi a *forum shopping*nak, azaz

annak a gyakorlatnak, hogy helyezzük abba a tagállamba a fő letelepedési helyünket, ahol egyébként a legrugalmasabb és a legkedvezőbb az EU – szabályozás.

A rendelettervezet nagy hangsúlyt fektet a harmadik, azaz nem EGT államba történő adattovábbításra, amely államokban az adatkezelési szabályozás nem feltétlenül felel meg az Unió elvárásainak. Ön szerint a megfelelő védelmi szint biztosítása a jövőben biztosított lesz?

Ez is egy erősen vitatott terület. A szöveg sokat alakul, így becslésekbe nem bocsátkoznék, de a tervezet valóban elég rugalmas megközelítést alkalmazott. Én ezt a rugalmasságot azzal indoklom, hogy nyilvánvalóan szabályozási verseny van, melyben az Európai Unió próbál egy egységes szabályozási rendszert kialakítani. Jelenleg három szabályozási centrum létezik, mivel az Egyesült Államok is megfogalmaz adatvédelmi igényeket, és az ázsiai-pacifikus régióknak is van egy elég jól szabályozott standardja arra nézve, hogyan kell adatokat kezelni, adatokat továbbítani. Azonban a versenybeli jó pozíció megtartásához szükséges a rugalmasság. Az Európai Unió azt szeretné viszontlátni, hogy versenyelőnybe, vagy legalábbis versenyhelyzetbe kerül, mert vele viszonylag rugalmasan lehet gazdasági tevékenységet folytatni, hiszen az egyes műveletekhez kötődő személyes adatok továbbításának nincsenek túlzottan szigorú feltételei. A szabályozás valóban kicsit megengedőnek tűnik, de én azt gondolom, hogy a Tanács ezt nagyon szigorúan górcső alá fogja venni. Én abban bízom, – és végső soron ez a tét –, hogy az európai uniós polgárok adatait olyan módon nem lehet szabadon áramoltatni a térségen kívül, amely jogaik súlyos sérelméhez vezet.

A rendelettervezet elfogadása jelentene-e Magyarországra nézve jelentős szabályozási munkálatokat?

Ha megvalósulna az, amit én a legvalószínűbbnek tartok, azaz, hogy az alapvető kérdéseknek rendeleti vagy rendeleti jellegű szabályozása lesz, emellett az eljárásra nézve és bizonyos nemzeti sajátosságokkal szemben megvalósul egyfajta uniós tolerancia, azaz egyfajta irányelvi jellegű szabályozás lép működésbe, akkor mindenképpen olyan lesz, mintha egy új törvényünk lenne, ami egyébként időről-időre megtörténik. Amiből az következik, hogy az új szabály az Info. tv.-t teljesen hatályon kívül helyezi. Valószínű az is, hogy lesz szabályozási és átültetési kötelezettségünk.

A rendelettervezet elfogadása milyen új eljárási, szervezési intézkedéseket tenne szükségessé a NAIH részéről? Milyen munkateherre számítana ezzel kapcsolatban?

Az biztos, hogy a munkát egy kicsit fel kellene pörgetni. Egyrészt meg kell tanulni az új szabályokat, meg kell vitatni az új jogértelmezési kérdéseket, de mindezt egy nemzetközi csapat tagjaként. Ez egy fokozott nemzetközi kapcsolattartást igényelne.

Az is valószínű, hogy a felépítésünk átalakulna a következőkben. Sokkal közelebb kellene hozni az adatvédelmi hatóságokat egymáshoz. Én egyébként optimista vagyok ebben a tekintetben, mert ha ez megvalósulna, akkor intenzívebb lenne a kommunikáció akár ügyintézői szinten is.

Végül záró kérdésként, Ön szerint mikorra várható a Rendelet elfogadása?

Hát nincs itt az üveggömb az asztalomon... Valójában ezt senki nem tudja. Én 2015-ös dátumot hallottam, amikor az Egyesült Királyság miniszterelnöke elmondta, hogy a rendelettervezetet 2015-ben el lehetne fogadni, ezután pedig két év felkészülési idővel, tehát 2017-re léphetne hatályba. Végző soron én valahol 2017 és 2020 közé saccolnám, de nem teszem ezt jó szívvel, mert én azt hittem, hogy ebből gyorsabban lesz elfogadott jogszabály.

Másfelől mind a Bizottság, mind a Parlament összetétele jelentősen megváltozott és a jövőben is változni fog. Kérdés ilyenkor, hogy mit lehet kezdeni a Tanácsban megrekedt álláspontokkal. Jelenleg a Tanács térfelén pattog a labda. Én attól félek, hogy ez még éveket vesz igénybe. De az biztos, hogy ha egy jó szabályozás születik, akkor nem is baj, ha most várunk még egy-két évet, mert utána aztán akár évtizedekre ez határozza majd meg a mozgásterünket.

ARS FORI

Orbán Endre:

Alkotmánymódosítási-kísérlet után. És előtt?
Az edélyi magyarok helyzete és perspektívái

Nagy lázban tartotta az erdélyi magyar közéletet Románia regionális átszervezésének ötlete, melynek nyomán az alkotmány szövege a régiók bevezetésével, illetve a speciális kulturális háttérrel rendelkező alrégiók kialakításának lehetőségével egészült volna ki. A tervezetet azonban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek vélte,¹ mondván, hogy azt legfeljebb egy teljesen új alkotmányba lehetne beleírni, de a jelenleg hatályos szöveg ezzel történő módosítása alkotmányellenes, mivel szétfeszíti a jelenlegi alkotmányos rendszert.

Hogy ebből a történetből mi kerekedhetett volna ki, azt már nem tudjuk meg. Azt azonban érdemes megjegyezni, hogy a tervezet nem volt ördögtől való, szerte Európában léteznek ugyanis regionalizált államok és speciális jogokkal rendelkező területi egységek is. Előbbire főként az Európai Unió volt hatással, azonban Kelet-Közép-Európában – talán Lengyelországot leszámítva² – nem vált túlságosan erőteljes decentralizációs erővé a regionalizációs folyamat.

A régiók megrajzolása természetesen a székelyföldi és partiumi megyék miatt érdekes Romániában. A kérdés felvetése mindenképpen legitim, hiszen nem Románia lenne az első olyan állam, ahol a régió határok figyelembe vehetnék a területileg koncentráltan élő kisebbségek helyzetét (lásd a *'nationality-based units'*, valamint a *'regional-based units'* szembeállítását a szakirodalomban³).

Mindezt azonban tovább erősíthetné egy speciális státus kivívása, amely a többi területi egységhez képest adott esetben extra jogokkal járna. *Nota bene*, ez sem ördögtől való gondolat, régóta ismert ugyanis a kongruens/szimmetrikus és az inkongruens/aszimmetrikus államszervezeti struktúra elkülöníthetősége, melyek közül az utóbbi egy területi egységnek a többitől eltérő társadalmi és kulturális vonatkozásaira utal (inkongruencia), illetve arra, hogy a különböző területi egységeknek eltérő kompetenciái vannak (aszimmetria).⁴

Az alkotmányossági vizsgálaton fennakadt tervezet ellenére a székelyföldi területi autonómia körüli közéleti diskurzus nem hagyott alább. Ennek egy érdekes állomásának

¹ Decisia nr. 80. (16.02.2014.) http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_80_2014.pdf (Letöltve: 2014.10.28.). Megjelent a Monitorul Oficial (Hivatalos Közlöny) 246-os számában (2014.04.07.).

² Józsa Zoltán: A lengyel regionális reform. In: Kovács Ilona (szerk.): *Regionális reformok Európában*. TÖOSZ, Budapest 2005. 199-230. o.

³ Will Kymlicka: Minority Nationalism and Multination Federalism. In: John Kincaid (szerk.): *Federalism*. Volume 3: Models of Individualism, communalism, and multinationalism in federal governance. SAGE, 2011. 237. o.

⁴ Arend Lijphart: *Patterns of Democracy*. Yale University Press, New Haven – London, 1999. 195-196. o.

az idei Tusványos tekinthető, egy jelentősnek ígérkező másodiknak pedig a Romániai Magyar Demokraták Szövetsége (RMDSZ) által beharangozott autonómiatervezet.

Előbbi egy érdekes adalékul szolgált a magyar-magyar politikai törekvések inkonzisztenciájára, melyre kimondatlanul is egy ügyes ralwsiánus trükkel a Transindex.ro szerkesztője hívta fel a figyelmet,⁵ jelesül arra, hogy a markáns nemzetállami szemlélet vitában áll a régiók Európájában érdekelt erdélyi politikai elit kisebbségi jogi szemléletével.

A második (lényegében egészen friss⁶) esemény pedig annak bejelentése, hogy az RMDSZ hamarosan bemutatja a Magyar Polgári Párttal közösen készített autonómiatervezetét. A téma tehát igazi *hot topic* jellegűvé érett, habár felvethető, hogy a rendszerváltás óta eltelt 24 év éppen elegendő idő lehetett a kellő mennyiségű szellemi muníció összegyűjtésére, a különféle víziók megfogalmazására és a nemzetközi partnerek megtalálására.

A téma áttekintése végett az Ars Boni fórum rovata hét interjúban nyolc romániai magyar szerzőt kért fel arra, hogy járja körül a legutóbbi alkotmánymódosítás körüli helyzetet és úgy általában az erdélyi magyarok helyzetét. Egy ilyen vállalkozás persze nem lehet teljes körű, mégis talán hozzásegíthet mindannyiunkat a román alkotmányos rendszer, a kisebbségi jogok, a romániai magyar politikai viszonyok, vagy éppen Románia föderális hagyományainak jobb megértéséhez.

Államszervezeti kérdések terén ugyanis rengeteg homályosság tapasztalható, hiszen az alapvető címszavak mélyén rejlő tartalom nem feltétlenül tűnik egyértelműnek. Mit tekinthetünk például autonómiának és mi a különbség annak kulturális és a területi verziója között? Milyen egy autonóm régió? A címke magáért beszél vagy egy olyan fluid fogalommal állunk szemben, mely esetében könnyedén előfordulhat mondjuk egy kevés autonómiával bíró autonóm régió is?

Mennyiben kezelhető egységes kategóriaként a címben jelzett erdélyi magyarság? Mennyiben jelentősek egy régió határai? Székelyföldet három megye alkotja vagy ez megkérdőjelezendő?⁷ A határok feszegetése nem úgy működik-e, mint Pandora szelencéje?

⁵ Balázsi-Pál Előd: *Bálványozunk. Orbán Viktor tusványosi beszédéről.* <http://bpeiod.transindex.ro/?cikk=1111> (Letöltve: 2014.10.28.).

⁶ *Elkészült a székelyföldi autonómia tervezete:* <http://kitekinto.hu/karpat-medence/2014/08/06/elkeszult-a-szekelyfoldi-autonomia-tervezete/#.VFfAa2PnF9Ch> (Letöltve: 2014.08.06.). A tervezetet azóta nyilvánosságra hozták és elérhető: http://rmdsz.ro/uploads/fileok/dok/A_romaniai_Szekelyfold_autonomia_statutuma.pdf (Letöltve: 2014.09.19.).

⁷ *Izsák: történelmi tévedés lenne elfogadni Ceausescu megyehatárait – AUDIÓ:* <http://erdely.ma/autonomia.php?id=170955&cim=izsak-tortenelmi-tevedes-lenne-elfogadni-ceausescu-megyhatarait-audio> (Letöltve: 2014.08.29.).

Fontos-e a gazdasági háttér? Mennyiben lehet erős érv, ha egy régió kevésbé fejlett, de speciális státuszt szeretne? Vajon egy jelenbeli negatívabb helyzet előrevetíti-e a jövőbeli perspektívákat vagy ez pusztán egy praktikus érv a szkeptikusok eszköztárában?

Reméljük, hogy a megannyi előrevetített kérdésre interjúink képesek lesznek eligazodási pontokat kínálni. Első körben az Ars Fori témájának apropójáról, az elutasított alkotmánymódosítási-tervezetről érdeklődünk Puskás Bálint Zoltántól, a román Alkotmánybíróság magyar tagjától. Majd részben eleresztve ezt a konkrét ügyet (igaz gyakran visszakanyarodva hozzá), Varga Attilát, a kolozsvári Spaienia Egyetem oktatóját kérdezzük a román alkotmányos berendezkedésről. Ezt követően csíkszeredai közgazdászokat, Csák Lászlót és Nagy Benedeket faggatjuk a regionális politikában rejlő lehetőségekről, Székely István Gergő politológust pedig a romániai magyar politikai erőviszonyokról. Bakk Miklóst, a Szövetségi Romániáért mozgalom egyik alapítóját Románia államszerkezeti hagyományairól, Vincze Lórántot, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) alelnökét a kisebbségi jogok nemzetközi védelméről és a folyamatban lévő EU-s kezdeményezésekről, és végül, de nem utolsósorban Horváth Istvánt, a Kisebbségkutató Intézet vezetőjét identitáskérdésekről, illetve a nyelvi jogok érvényesüléséről kérdezzük.



Puskás Bálint Zoltán, alkotmánybíró

Az Alkotmánybíróság elutasította az alkotmánymódosítás tervezetét. Mi volt a szavazati arány, hogy nézett ki a belső vita?

Az Alkotmány 150. szakasza első bekezdésének megfelelően 2014. február 7-én 429-es számmal a Szenátus Állandó Bűróájában iktatták a 123 szenátor és 237 képviselő által megfogalmazott és aláírt alkotmánymódosítási törvénytervezetet.

Az Alkotmány 146. szakaszának a) pontja előírja, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból megvizsgálja az alkotmánymódosítási javaslatok alkotmányosságát, és ennek megfelelően az Alkotmánybíróság szervezéséről és működéséről szóló 47/1992. törvény 19. cikkének rendelkezése alapján a Szenátus az 520/2014. február 7-én iktatott átirattal benyújtotta az alkotmánymódosítási törvénytervezetet az Alkotmánybírósághoz véleményezés végett. A törvény értelmében az Alkotmánybíróságnak 10 nap állt rendelkezésére, hogy megvizsgálja a módosításokra vonatkozó alkotmányos rendelkezések betartását.

Az Alkotmánybíróság 2014. február 16-án meghozta a 80/2014. döntését, amely a megfelelő indoklással 2014. április 7-én jelent meg a Hivatalos Közlöny 246/2014-es számában. A döntés értelmében több módosítási javaslat alkotmányellenesnek minősült, köztük a kisebbségeket érintő főbb módosítási javaslatok is. Az alkotmánymódosító törvénytervezet 128 pontban fogalmazza meg a módosítási javaslatokat, amelyeket az Alkotmánybíróság kielemezett és döntésében minden módosító szöveget elbírált.

Az Alkotmány előírásainak megfelelően az Alkotmánybíróság több csoportban sorolta a módosító szövegre vonatkozóan észrevételeit és javaslatait. Ezek szerint a 26 esetben a módosító szöveg túllépi az Alkotmány 152. szakaszában előírt korlátokat. A 26 esetből 14 egyhangú szavazattal, 11 többségi szavazattal volt elfogadva.

A továbbiakban a testület egyhangú szavazattal a Parlament figyelmébe ajánlotta több módosító javaslat újraszövegezését, illetve az Alkotmány szövegébe való beillesztésének az újragondolását. A módosító javaslat további szövegeit, szintén egyhangú szavazattal, az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette. A szavazati arányokról és a vitáról sem szolgáhatok adatokkal.

Magyarországról nézve kissé meglepő, hogy a román alkotmánybíróság először csupán a döntését kommunikálja, a kapcsolódó indoklás és vélemények azonban csak jóval később kerülnek nyilvánosságra. Hogyan alakult ki ez a gyakorlat?

A döntés meghozatala és az indoklás megjelenése között bizony elég hosszú idő telik el, ami sok találgatásra, vitára ad okot. A döntés és az indoklás közötti időintervallum már sokszor okozta megbeszélések, viták kirobbanását, sőt az Európai Bizottság és a Velencei Bizottság is nehezményezte ezt a realitást, de az ügyek magas száma, és az a tény, hogy az Alkotmánybíróság minden ügyet a teljes, 9 tagú plénumban old meg, nem ad lehetőséget az esetek nagyrésztében a gyorsabb megoldásra.

A már említett 47/1992. törvény. 60 cikkelyének első bekezdése legfeljebb 30 napot engedélyez a kihirdetéstől számítva az indoklás megszövegezésére. Ezt a határidőt csak ritka esetben (az alkotmánymódosítási törvénytervezet ilyen volt) lépi túl az Alkotmánybíróság.

Magyar szempontból több jelentős pontja is volt az alkotmánymódosító tervezetnek. Milyen érvek alapján döntött a taláros testület arról, hogy ezek meghaladják egy alkotmánymódosítás kereteit? Milyen érvekkel próbálta meggyőzni a kollégáit?

A romániai kisebbségeket és így a romániai magyarokat is érintő kérdésekről, az ezekkel kapcsolatos érveimről, egy terjedelmes különvéleményt fogalmaztam meg, amely a 80/2014. döntéssel együtt megjelent a Hivatalos Közlöny 246/2014-es számában. Az érveimet az Alkotmánybíróság plénuma sajnos nem fogadta el.

Az alkotmánymódosító szöveg három pontban fogalmazott meg olyan kisebbségekre vonatkozó módosító javaslatot, amelyeket az Alkotmánybíróság az Alkotmány 152. szakaszára¹ hivatkozva többségi szavazattal visszautasított, alkotmányellenesnek nyilvánítva.

Ezek a következők:

1) Az Alkotmány 3. szakaszában egy új bekezdés, amelynek értelmében sarkalatos törvény által a hagyományos térségek elismerhetők mint a régiók közigazgatási alegységei.

¹ Az Alkotmány 152. szakasza szabályozza a módosítás korlátait.

„(1) Nem képezhetik módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a terület integritására, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései.

(2) Úgyszintén semmiféle módosítás nem lehetséges, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése.

(3) Az Alkotmány nem módosítható ostromállapot vagy a sürgősségi állapot időtartama alatt, sem pedig háború idején.”

2) Az Alkotmány 6. szakaszában egy újabb bekezdés, amely biztosítja, hogy a nemzeti kisebbségekről szóló törvény alapján ezen kisebbségek törvényes képviselői létrehozhatnak az identitásuk megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkozó hatáskörökkel rendelkező saját döntéshozói és végrehajtó szerveket.

3) Az Alkotmány 12. szakaszához egy újabb bekezdés, amely biztosítja a nemzeti kisebbségek számára, hogy szabadon használhatják köz- és magánterületen saját szimbólumaikat, amelyek kifejezik etikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat.

Ezen túlmenően, többségi szavazattal, az Alkotmánybíróság javasolta a Parlamentnek, hogy törölje az Alkotmány 6. szakaszának tervezett módosítását, amely szerint a központi és helyi közhatalóságok azon döntéseiket, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek, etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkoznak, a nemzeti kisebbségek szervezeteivel való konzultáció után hozzák meg.

Ezen négy módosítási javaslat alkotmánybírósági megítélésével szemben fogalmaztam meg egy különvéleményt. Ennek jogi alapja az Alkotmány 152. szakaszának előírása, amelyet tévesen értelmezve az Alkotmánybíróság túllépett a szabályozás által megszabott kereteken.

A fentebb hivatkozott 152. szakasz 3. bekezdése külső tényezőkre vonatkozik (ostromállapot, sürgősségi állapot, háború), ezzel szemben az 1. és 2. bekezdés a módosítás belső, tartalmi, tényezőire vonatkozik. Ezek az előírások véleményem szerint érthetőek, tiszták és pontosak. Az eredeti alkotmányozó 1991-ben kötelezettségeket szabott meg a későbbi alkotmánymódosítás tekintetében, olyan formában, hogy ezek a módosítások a 152. szakasz első bekezdésének értelmében ne érintsék az Alkotmány 1. szakasza 1. bekezdésének előírásait (Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam), valamint a 2. bekezdés előírásait (a román államnak köztársasági kormányzási formája van). Ugyanez vonatkozik az Alkotmány 8. szakaszának első bekezdésére (társadalmi pluralizmus) a 13. szakaszra (a hivatalos nyelv a román) vagy a 124. szakasz 3. bekezdésére (a bírók függetlenek és csak a törvénynek vannak alávetve).

Értelmezésem szerint a 152. szakasz első bekezdése egy teljes módosítási tiltást szabályoz, amelyet csak az említett szakasz megváltoztatása oldhat fel, mivel a szöveg egyértelműen és teljesen tiltó: „nem képezhetik a módosítás tárgyát”.

Tehát az Alkotmánybíróság azokat a szövegeket nyilváníthatja alkotmányellenesnek, legalábbis a 152. szakasz első bekezdése alapján, amelyek a már említett szabályozásokat módosítja. Ebből a szempontból az elemzett négy módosítási javaslat egyike sem érinti a „védett” alkotmányszövegeket. Ilyen szempontból értékelem úgy a különvéleményemben, hogy az Alkotmánybíróság túllépett a szabályozás tiltásain és olyan szövegeket nyilvánított alkotmányellenesnek, amelyek nincsenek semmiféle kapcsolatban a 152. szakasz első bekezdésének tilalmaival. Véleményem szerint az Alkotmánybíróság nem a „román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan”

jellegét elemezte, hanem azt, hogy a módosítások milyen formában érinthetik, esetleg „sérthetik” ezt a jelleget.

Elemezzük csak:

1. Az állam „egységes” jellege, a romániai Alkotmánybíróság szerint is (176/1999. számú döntés) az egységes intézményrendszerre, törvényhozó, végrehajtó és bírósági intézményekre vonatkozik. Szerintem az „alrégiók” létrehozása semmilyen formában nem változtatja meg ezt az egységes rendszert.

2. Az állam „nemzeti” jellege, egy olyan kérdés, amelyhez nagyon ragaszkodik a román politikai hatalom pedig, legalábbis szerintem, semmiféle gyakorlati jelentősége nincs. A legnagyobb román alkotmányjogászok, Ion Muraru, Simina Tănăsescu, Antonie Iorgovan és Mihai Constantinescu is azt írják, hogy „a nemzet minden állampolgáré”, és „egy állam lakósága három csoportba osztható: állampolgárok, idegenek és hontalanok és az utóbbi két kategória nem része a nemzetnek”.² Ezek szerint az alkotmánybírósági döntés alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy az etnikai kisebbségek vagy „idegenek”, vagy pedig „hontalanok”.

Jogi értelemben a nemzet fogalma kiterjed az országban élő etnikai kisebbségekre is úgy, ahogy azt az Európa Tanács is megfogalmazta: a nemzet fogalma az állam és a személy közötti jogi kapcsolatot jelenti. Jöhet tehát a következtetés, az „alrégiók”, mint hagyományos térségek és a régiók közigazgatási alegységei, egyáltalán nem befolyásolják a román állam „nemzeti” jellegét.

3. Az Alkotmány 6. szakaszának módosító szövege, mint már legalább százszor elemeztem, nemhogy sértené a 152. szakasz valamely előírását, de szerintem még ráerősít a 2. bekezdés értelmére, hiszen nemhogy jogokat vagy ezek garanciáját szünteti meg, hanem jogokat és ezekhez megfelelő garanciákat biztosít.

A vitákból úgy szűrtem ki, hogy főleg a szövegben megfogalmazott „saját döntéshozó és végrehajtó szervek” kifejezés sértené az állam „egységes” jellegét, „bizonytalanságot” „zűrzavart”, „összevisszaságot” eredményezne és egy „döntéshozatali autonómiát” hozna létre.

Azon érvelésemet, hogy a módosítás csak az etnikai identitás megőrzésére vonatkozik, azzal utasították el, hogy ezeket a döntéseket és végrehajtásokat csak az állam saját intézményei és nem pedig más, párhuzamos etnikai intézmények végezhetik.

Érveimben felsoroltam a román demokrácia hagyományait, azt hogy 1848-ban a balázsfalvi naggyűlésen az erdélyi románok ugyanilyen jogokat követeltek, majd 1918-ban a gyulafehérvári naggyűlés határozatában megfogalmazodik, hogy minden nemzetiségnek biztosítják ezeket a jogokat, és hivatkoztam a párizsi békeszerződés

² *Constituția României – revizuită*, Ed. All Beck, 2004.

(1919. december 9.) szövegére is, amely szerint az erdélyi székelyeknek és szászoknak helyi autonómiát biztosítanak tanügyi és egyházi vonatkozásban.

Mindezekre utal a román Alkotmány 1. szakaszának a 3. bekezdése is, garantálva „a román nép demokratikus hagyományainak” szellemében az emberi jogokat és szabadságjogokat, az emberi személyiség szabad fejlődését. Szerintem az Alkotmány ezen előírása nem szabad üres szólam maradjon, és úgy ahogy már a történelemben többször előfordult (Franciaország, Moldova Köztársaság), az említett demokratikus hagyományok egy alkotmányos tömb részét képezik és nem hiányozhatnak az Alkotmány szellemének értelmezéséből.

4. Az Alkotmány 12. szakaszához kapcsolódik az a módosító javaslat, amely lehetővé tette volna, hogy a nemzeti kisebbségek szabadon használhassák köz- és magánterületeken saját szimbólumaikat.

Az Alkotmány 12. szakasza a nemzeti jelképek használatáról szól, a zászló, a nemzeti ünnep, a himnusz és az ország címere a szabályzás tárgya. Ez egészült volna ki a javaslat szerint a nemzeti kisebbségek saját etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat kifejező jelképek szabad használatával. Az Alkotmánybíróság döntése szerint, mivel a 12. szakasz a „nemzeti jelképekről” rendelkezik, a nemzeti kisebbségek jelképei nem sorolhatók ide, (na ugye, már megint nem tartozunk a „nemzethez”) és legfeljebb az Alkotmány 6. szakaszában, az identitáshoz való jogok szabályozásánál lenne a helye, de ebben az esetben is a szöveget ki kellene egészíteni azzal, hogy a saját szimbólumokat csak a román állam nemzeti jelképeivel együtt lehessen használni.

Ezt én el is fogadtam, de erre jött a meglepetés, hogy mivel nem egészen világos és egyértelmű a szöveg megfogalmazása, ezért alkotmányellenes. De jó Isten!, - az Alkotmány ilyesmiről nem rendelkezik a módosítási szöveggel kapcsolatban, kiáltottam fel. Nem baj, ami nem alkotmányos az alkotmányellenes – jött a kioktatás és az ennek megfelelő szavazás. Erről csak ennyit. Hiába érveltem az Alkotmány szövegeivel, szellemével, a Románia által aláírt és ratifikált nemzetközi egyezményekkel, a spanyol alkotmány előírásaival (tudni kell, hogy Románia Alkotmányának nagy részét a spanyol alkotmány alapján készítették) az olasz, a szerb alkotmányok szövegével és meganyi más dokumentummal, a döntés maradt. A szöveg az Alkotmány 152. szakaszának első bekezdése szerint alkotmányellenes.

5. Ennek a vitának talán annyi hatása volt az Alkotmánybíróság tekintetében, hogy a következő, a nemzeti kisebbségeket érintő javaslatot már nem a 152. szakasz szerint ítélte alkotmányellenesnek a testület, hanem „csak” javasolta a parlament plenumának, hogy törölje azt a módosítási javaslatát, amely szerint a kisebbségekhez tartozó személyek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkozó döntések a nemzeti kisebbségek szervezeteivel való konzultálás után hozhatók meg.

Persze a különbség így is óriási, mivel azon módosító javaslatok, amelyeket a 152. szakasz értelmében nyilvánított alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság, nem

szerepelhetnek egy újabb alkotmánymódosító törvénytervezet szövegében, de azok a szövegek, amelyeket „csak” törlésre javasolt, azok a parlament döntése alapján az új törvénytervezetben benne maradhatnak.

Nincs szándékomban az Alkotmánybíróság előbbi, az alkotmánymódosításhoz kapcsolódó döntéseit elemezni. Mindeniknek megvan a maga története és magyarázata. Az elemzett döntés azért rossz előzmény a nemzeti kisebbségek jogait illetően, mert született egy joggyakorlat, amelyikre mindig lehet hivatkozni és ezáltal megakadályozni a kisebbségek jogainak kiszélesítését.

A testülettől sokan azt várták, hogy a 2009-es véleménynyilvánító népszavazás eredményét kéri majd számon az alkotmánymódosító tervezeten, amikor érvényes referendumot rendeztek arról, hogy a jövőben legyen egykamarás a román törvényhozás, és a képviselők száma ne haladja meg a 300-at. Ezt végül felrótták az alkotmánymódosító háznak?

A 2009-es véleménynyilvánító népszavazás számonkérését illetően megjegyzem, hogy a referendum eredményét a Parlament illetékes törvényszövegbe, esetleg az Alkotmány szövegébe befoglalni. Mivel a módosítási javaslat nem tartalmaz semmiféle változást a Parlament két házát illetően, és nem javasol 300 fős, egykamarás törvényhozási intézményt, az Alkotmánybíróság nem mondhat véleményt a népszavazás eredményéről, és nem kérheti számon, hogy ezt a törvényalkotó miért nem vette figyelembe a módosításkor.

Az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló 47/1992. számú törvény 11. cikkelyének a) pontjában úgy rendelkezik, hogy az Alkotmánybíróság „...hivatalból az alkotmánymódosítási kezdeményezések felett határoz”. Tehát csak azon a rendelkezésekről dönt, amelyek a módosító szövegben vannak. Ilyenformán az Alkotmánybíróság nem hozhatott semmiféle döntés ebben a kérdéskörben.

Itt megegyezzem, hogy egy előzetes alkotmánymódosítási törvénytervezet kapcsán, amelyet a Kormány javaslatára Románia Elnöke nyújtott be a Parlamentnek, az Alkotmánybíróság a 799/2011. számú döntésben³ véleményt nyilvánított az egykamarás parlamenttel kapcsolatosan is. Az említett módosítási javaslatban szerepelt a népszavazás eredményeként megfogalmazott módosítási javaslat, amely szerint a Parlament egykamarás és tagjainak száma nem lépheti túl a 300 főt.

Az Alkotmánybíróság döntése szerint a módosítás nem sérti az Alkotmány 152. szakaszának előírásait, kizárólagosan egy politikai döntés kérdése, de ennek ellenére javasolja, hogy a Parlament vegye számításba, hogy Romániában hagyományos módon kétkamarás Parlament működik. Ugyanakkor javasolja, hogy a Parlament mérlegelje azokat az előnyöket, amelyeket a demokrácia szempontjából jelenthet a kétkamarás Parlament és ezek tudatában hozzon döntést.

³ Megjelent a Hivatalos Közlöny 440-es számában, 2011. június 23-án.

Az Alkotmánybíróság említett döntéséből kiderül, hogy a testület nem avatkozik be a politikai döntések meghozatalába még abban az esetben sem, ha ennek a döntésnek az alapját egy véleménynyilvánító népszavazás által elfogadott módosító javaslat képezi.

A testület az alkotmánymódosító tervezeten kívül alkotmányellenesnek ítélte a decentralizációs törvényt is, ráadásul tartalmi okokból. A döntés egyhangúlag született. Hogyan ítélte meg ezt a jogszabályt?

Az Alkotmány 14. szakasza előírásainak alapján a Kormány 2013. november 19-én felelősséget vállalt a Parlament együttes ülése előtt a decentralizációs törvénytervezet felett. A felelősségvállalás egy gyorsított törvényelfogadási folyamat, amely során a tervezetről nincs parlamenti vita. A kormány előterjeszti a javasolt törvényszöveget, és a Parlament három napos határidőn belül bizalmatlansági indítványt nyújthat be a Kormány ellen, ha úgy ítéli meg, hogy a törvénytervezet nem megfelelő. A bizalmatlansági indítványt az összes szenátorok és képviselők legalább egynegyede kezdeményezheti. Ha nincs bizalmatlansági indítvány, a törvény a Kormány által előterjesztett formában érvénybe lép.

A decentralizációs törvény benyújtása után nem kezdeményeztek bizalmatlansági indítványt, egyszerűen azért, mert nem gyűlt össze a megfelelő számú aláírás. Mivel nem volt bizalmatlansági indítvány, a törvénytervezet elfogadottnak minősült, és lehetővé vált az Alkotmánybíróság megkeresése.

Az Alkotmány 146. szakasza a) pontja szerint legalább 50 képviselő vagy legalább 25 szenátor aláírása szükséges az Alkotmánybíróság megkereséséhez. Ilyen körülmények között már összejött a megfelelő számú aláírás és 70 képviselő aláírásával 2013. november 25-én iktatták az alkotmányossági vizsgálatot elindító megkeresést.

Az alkotmányossági kifogások között a következők szerepeltek:

- a Kormány nem tartotta be az Alkotmány 114. szakaszának előírásait, mivel egy fontos törvényről van szó és ezt a Parlament kellett volna elemezze és megvitassa,
- a törvény nem tartja tiszteletben az Alkotmány 120-122. szakaszainak előírásait, mert több esetben a megyei tanács hatáskörébe helyez olyan ügyeket, amelyek a helyi autonómia elvének alapján a községi és városi tanácsok, polgármesterek hatáskörébe tartoznának,
- a törvény előírásai veszélyeztetik a román állam egységes jellegét,
- a törvény sérti a tulajdonjogot,
- a törvényszöveg sok esetben ellentmond az Alkotmánybíróság döntéseinek.

Az Alkotmánybíróság döntésében, többségi szavazattal, elutasította a törvény külső, formai okokra vonatkozó bírálatát a következő megfontolások alapján:

1. Az Alkotmány 1. szakasza első bekezdésének bírálatát azért utasította el, mivel a törvény előírásai, az autonómia kiszélesítése, nem sértik a román állam egységes jellegét.
2. Ezenkívül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a felelősségvállalási eljárás folyamán betartották az alkotmányos és törvényes kereteket, azért az ehhez kapcsolódó bírálatokat elutasította.

A belső, tartalmi bírálatra vonatkozóan azonban az Alkotmánybíróság, egyhangú szavazattal, alkotmányellenesnek nyilvánította a törvényt a következő megfontolások alapján:

1. A törvéyszöveg heterogén, nem elég világos, nem pontos és nem előrelátható. Mivel hiányoznak ezek a törvény minőségét meghatározó tulajdonságok, nem biztosítható a törvény alkalmazása és betartása.
2. Az Alkotmány 1. szakaszának 5) bekezdése előírja, hogy „...a törvények tiszteletben tartása kötelező”. Az elemzett törvéyszöveg esetében felfedezhető azonban több törvényes előírás megszegése. Elsősorban a 24/2000. a törvénytechnikai szabályokról rendelkező törvény; a 273/2006. a helyi közpénzügyeket szabályzó törvény; 287/2009. számú törvény a polgári törvénykönyvről; és végül a 213/1998. a köztulajdonra és ennek jogi szabályzására vonatkozó törvény előírásait sem tartotta be a törvényhozó.

A felsorolt hiányosságok veszélyeztetik a jogbiztonság elvét. Ebből a szempontból az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény többször is kihangsúlyozza, hogy szabályozások csak egyes decentralizációs intézkedéseket érintenek, csak „egyes reform intézkedésekre” vonatkoznak, ami arra utal, hogy a törvény nem szabályozza teljes egészében az érintett problémát.

Ebben a kérdésben érdemes tudni, hogy az eredeti elképzelésben egy teljes decentralizációs és közigazgatási reform szerepelt, de az eredeti szöveg kiértékelésénél a Kormány tagjai módosításokat javasoltak, és ennek eredményeként több intézmény decentralizálása elmaradt, illetve az eredeti elképzeléshez viszonyítva beszűkült.

A vita során törölt szövegeket eltávolították a törvénytervezetből, a megmaradt szöveget „összegereblyézték” anélkül, hogy egyeztették volna az új szöveget és így született egy „szörny” törvéyszöveg, ahol egyik paragrafus ellentmondásban volt a másikkal, a mellékletek eltértek a törvéyszövegtől, több olyan hatáskör volt, amelyik szerepelt a központi intézménynél, de a helyhatóságnál is, és voltak olyan hatáskörök is, amelyek kimaradtak a helyhatósági hatáskörből és a központiakhoz kerültek. A legfeltűnőbb példa a helyi turista utak kijelölése, amely a törvény szerint a központi intézmények hatáskörébe került.

Megjegyzem, hogy egy ilyen fontos törvénytervezetet egyszerűen bűn úgy elfogadtatni, hogy a Parlamentnek ne legyen lehetősége tanulmányozni, módosító javaslatot benyújtani, megvitatni.

3. Az Alkotmánybíróság kifogásolta azt is, hogy a törvény sérti a helyi autonómia elvét, mivel a tulajdonjog átruházásának szabályozásába nem foglalta bele a helyhatósági szervek, az önkormányzatok beleegyezését. Ezt azért tartom fontosnak hangsúlyozni, mivel olyan vélemények is voltak, hogy az Alkotmánybíróság a decentralizációt, mint elvet tartotta volna alkotmányellenesnek. A döntés azonban nem a decentralizációt, mint elvet tartja alkotmányellenesnek, hanem a törvéyszöveg megfogalmazásait és átláthatatlanságát.

A döntés meghozatalához az Alkotmánybíróság több száz oldalas jelentést és több száz oldalas mellékletet tanulmányozott. Csak egy példaként említem, hogy minden decentralizált intézmény esetében összehasonlító táblázat készült az intézmény hatásköreiről központi, illetve helyi szinten, a decentralizáció előtt és után.

Az Alkotmánybíróság döntése megerősíti a decentralizáció és az önkormányzati autonómia elvét. Ebből a szempontból érdemes elemezni a döntés 151-156. paragrafusait az Alkotmány 120-122. szakaszaira vonatkozóan, valamint a döntés 167. paragrafusát, amelyek szerint a decentralizáció és a helyi autonómia megköveteli a közszolgáltatások központosításának megszüntetését, de ugyanakkor megköveteli a pénzügyi források biztosítását is. Sajnos a decentralizációs törvény nem világos, sőt kimondottan hiányos a pénzforrások átcsoportosítása szempontjából. Hatáskörök átruházása a megfelelő pénzügyi források átadása nélkül ugyanis lehetetlen helyzetbe hozhatja az önkormányzatokat.

Mindezek után az Alkotmánybíróság döntése, a törvény átláthatatlansága, pontatlansága és előreláthatatlansága miatt, alkotmányellenes.



Varga Attila, a Sapiientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem oktatója

Míg 2003-ban az euroatlanti integráció külsőleg motiválta az alkotmánymódosítást, jelenleg egy belső politikai feltétel, a kétharmados kormánytöbbség adta lehetőség teremtette meg az alkotmánymódosítás gondolatát. Milyen következményei vannak a két különböző kontextusnak?

A 2003-as alkotmánymódosítás egyik és talán legfontosabb indoka az euroatlanti csatlakozás alkotmányos kereteinek, feltételeinek a megteremtése. Ugyanakkor az 1991-ben elfogadott új román alkotmány tíz éves alkalmazása, (az alkotmánymódosítás folyamata 2001-ben kezdődött) felhalmozott annyi tapasztalatot, illetve felszínre kerültek azok a hiányosságok, amelyek indokoltá tették egy átfogóbb elemzését, értékelését az alkotmány egészének. Ennek megfelelően 2003-ban jelentős módosítások születtek az integrációs klauzula bevezetésén túlmenően is. Volt aki már akkor is egy alkotmányreform szükségességét követelte (például az RMDSZ), de – a jelentős módosítások ellenére sem – ez nem valósult meg. Számtalan kérdés (a félelnöki kormányzati rendszer ellentmondásai, a végrehajtó hatalmon belül a hatáskörök tisztázatlansága, a delegált törvényhozás jogintézményének alkalmazásával kapcsolatos számtalan probléma, az ügyészség jogállásának bizonytalansága stb.) továbbra is megoldatlan maradt, vagy nem a legmegfelelőbb megoldások születtek. Következésképpen egy újabb alkotmánymódosítás lehetősége folyamatosan ott “lebegett” a politikusok szeme előtt, de erre a szükséges politika akarat, illetve kétharmados többség nem alakult ki a törvényhozásban.

Ezt az alkotmánymódosítás körüli “állóvizet” a köztársasági elnök kavarta fel azzal, hogy javasolta a kétkamarás parlament átalakítását egykamarás, legtöbb 300 fős törvényhozássá. Az elnök, alkotmányos jogkörét felhasználva, népszavazást kezdeményezett az ügyben, amire 2009-ben sor került, ez pedig érvényes, illetve eredményes is volt, a választópolgárok pedig támogatták ezt az elképzelést. Ugyanakkor az alkotmányos szabályok szerint az országos érdekeltségű kérdésekben kiírt népszavazás általában konzultatív jellegű, következképpen jogilag nem köti a parlamentet. Mi több, a parlament szerkezetének megváltoztatása alkotmánymódosítást is igényel. Az elnök 2010-ben kezdeményezett egy szakmai, akadémikus jellegű vitát az alkotmánymódosítás lehetséges kérdéseiről, témáiról, megoldásokról, aminek eredményeképpen egy jelentés született. Végül 2011-ben, az elnök kezdeményezett egy alkotmánymódosító

törvénytervezetet (élve az Alkotmány biztosította jogkörével), amit be is nyújtott a parlamentnek. A tervezet alapvetően csak a népszavazás eredményét kívánta alaptörvényi szinten rögzíteni, az egykamarás parlamentet létrehozni. Ugyanakkor nem vette figyelembe, hogy ez egy sor egyéb strukturális változást eredményez a politikai rendszer egészében és nemcsak a törvényhozó hatalmat érinti. Másrészt a parlament, lényegében politikai pártállástól függetlenül, nem támogatta az átalakítást, az egykamarás törvényhozás létrehozását. Végül érdemi vita nem történt a tervezetről, majd a 2012-es parlamenti választás nyomán kialakult új kétharmados többség (Szociáldemokrata Párt és a Nemzeti Liberális Párt szövetsége) egyik első feladata volt 2013 elején elutasítani a tervezetet és az alkotmánymódosítás kezdeményezését áthelyezni a parlamentbe. Ennek megfelelően létrejött egy parlamenti bizottság egy új alkotmánymódosító törvénytervezet kidolgozására. Ez 2013 nyarára el is készült, de természetesen nem az elnöki elképzeléseket követte.

Melyek voltak a tervezett alkotmánymódosítás főbb céljai?

Ennek az új alkotmánymódosítási tervezetnek a politikai-jogi kontextusa valóban az volt, hogy valamilyen módon orvosolja az elmúlt években (lényegében 20 évben) felhalmozott negatív tapasztalatokat az alkotmányos rendelkezések legkülönbözőbb területein. A kétharmados parlamenti többség léte látszólag az elfogadás gyors előmenetelét vetített előre, ugyanakkor a (gyorsan, nem kellőképpen kidolgozott) megoldások komoly vitákat eredményeztek a parlamenti/kormányzati többségen belül is.

A módosításokra vonatkozólag két példát említenék, amelyek jelzik a viták tartalmát is. Egyrészt az elmúlt néhány évben rendkívüli módon kiéleződött a köztársasági elnök és a parlament viszonya, illetve bizony esetekben a köztársasági elnök és a kormány viszonya. Ennek megoldását az elnöki hatáskörök drasztikus csökkentésében látták, pedig valójában, ha ténylegesen ez a probléma, akkor a megoldás a félelnöki rendszerről a parlamenti rendszerre történő áttérés lett volna. Ehelyett meghagyták az elnök közvetlen választását, ami rendkívüli legitimitást biztosít számára, miközben lefaragták jogköreit. Amennyiben ez életbe lép, nyilvánvalóan tovább növelte volna a politikai rendszerben amúgy is létező ellentmondásosságot.

Egy másik sarkalatos problémája a jelenlegi hatályos alkotmánynak, hogy a kormány meglehetősen tág körben gyakorolhat "törvényhozói" jogköröket a delegált törvényhozás keretében, és törvényerejű kormányrendeleteket bocsáthat ki, amit a lehetőséggel visszaélő módon meg is tett/tesz mindegyik kormány, politikai színezettől függetlenül. Ezt kordában tartani, korlátokkal visszaszorítani nem lehet, ezt egyszerűen törölni kellene az alkotmánymódosítás során, különösen a sürgősségi kormányrendeletek kibocsátásának a lehetőségét. Erre is csak felemás megoldás született, amennyiben további szigorításokat írt elő a módosítás, de amit a gyakorlatban bármelyik kormány megkerülhet, illetve nem alkalmas arra, hogy lényegesen visszaszorítsa a sürgősségi kormányrendeleteket.

Tehát elsődleges célként jelent meg a politikai rendszer, az alapvető közhatóságok hatásköreinek és az ezek közötti viszonyrendszer tisztázása, egyértelműsítése. Ez azonban a módosító javaslatok révén nem valósult volna meg.

Az alapjogok vonatkozásában bizonyos garanciális jellegű rendelkezéseket indítványozott a tervezet. Kisebbségi jogok vonatkozásában pedig néhány fontos elvi jelentőségű javaslat is megfogalmazódott, így a nemzeti kisebbségek történelmi szerepe a modern román állam létrejöttében, nemzeti, nyelvi, kulturális vallási identitásuk megőrzése kérdéseiben döntéshozó testületeket hoznak létre, állami hatóságok által hozandó döntések esetén ezeknek konzultálniuk kell a kisebbségi szervezetekkel, illetve a szimbólumok, jelképek szabad használatát kívánta biztosítani úgy a köz-, mint a magánszférában. Ezek mindegyikét az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette. Az Alkotmánybíróság a tervezet vizsgálata nyomán hozott döntésében sok esetben állapította meg az alkotmányellenességet, illetve javaslataiban sok esetben a módosítások törlését, a megoldások megváltoztatását fogalmazta meg, olyannyira, hogy gyakorlatilag “ízekre szedte” az alkotmánymódosító tervezetet, ami komoly technikai akadályává vált az eljárás lefolytatásának, sikeres befelyezésének.

Politikai összefüggésben azonban a legfőbb akadályt az jelentette, hogy 2013 ősze után folyamatosan romlott, a kormánypártok (Szociáldemokrata Párt és a Nemzeti Liberális Párt) közötti viszony, így az alkotmánymódosítás eljárása elakadt, 2014 februárjában pedig a Nemzeti Liberális Párt kilépett a kormánykoalícióból, szembefordult korábbi szövetségességével, megszűnt a kétharmados parlamenti többség, és jelenleg kevés az esélye annak, hogy 2016-ig, a törvényhozási ciklus végéig megvalósuljon az alkotmánymódosítás.

A kormány a Velencei Bizottság véleményét is kikérte. Milyen lényeges megállapításokat tett a testület?

A Velencei Bizottság 2014 március 21-i plenáris ülésén fogadta el 731-es számú véleményezését a román alkotmánymódosító törvénytervezetről.¹ A meglehetősen részletes véleményezés számos kérdésre, rendelkezésre kiterjed, terjedelmében is jelentős (119 oldalon, 215 pontban fogalmazta meg álláspontját), és észrevételei az alkotmányos alapelvekre, az alapjogokra, közhatóságokra, az Alkotmánybíróságra, az alkotmány felülvizsgálatra vonatkoznak. Meg kell állapítanunk, hogy nemcsak kritikák, de elismerések, helyeslések is megfogalmazódnak a véleményezésben. Összességében azonban a Velencei Bizottság véleménye mégis kritikus hangvételű és néhány alapvető kérdésben igencsak elmarasztaló.

Minden részletkérdésre nem térhetek ki, ezért csak a Velencei Bizottság konklúzióira utalnék, amelyben összefoglalja kifogásainak lényegét. A Velencei Bizottság hangsúlyosan, többször is megismételve kifogásolja, hogy az alkotmánymódosító javaslatok nem tartalmazzak egyértelmű választást valamely kormányzati rendszer, kormányforma mellett. Ez a jelenlegi felemás, bizonytalan kormányforma számos probléma forrása, elsősorban az alapintézmények működésében, viszonyaiban.

¹ *Opinion No. 731/2013 CDL-AD (2014) 010: Opinion on the Draft Law on the Review of the Constitution of Romania.* Elérhető: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)010-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)010-e) (Letöltve: 2014.10.20.).

Mindezekből adódóan a jelenleg létező, működő kormányforma (és ezen a módosítások sem változtatnak) egyaránt tekinthető félelnökinek, de akár félpármentárisnak is.

Egy másik észrevétel szerint alapelveként kellene rögzíteni nemcsak a hatalmi ágak szétválasztását, de a közöttük lévő kölcsönös tisztelet és lojális együttműködés elvét is. Ezt azért is hangsúlyozza a Velencei Bizottság, mert 2012-ben már megfogalmazott jó néhány észrevételt Romániával kapcsolatosan az akkori politikai krízis hatására, melynek lényege a köztársasági elnök és a parlament, valamint a köztársasági elnök és a kormány közötti rendkívül éles konfliktushoz, illetve az elnök hivatalából való felfüggesztéséhez, valamint a Nép Ügyvédjének (ombudsman) parlament általi leváltásához vezetett. A Velencei Bizottság 2012-ben úgy ítélte meg,² hogy Romániában a jogállamiság jelentős mértékben sérült a politikai válság kialakulása és kezelése során.

Más összefüggésben a Velencei Bizottság szorgalmazza a törvényhozási eljárás egyszerűsítését, leginkább a kormányrendeletek kibocsátásának a visszaszorításával. A jogbiztonság szempontjából rendkívül károsnak tartja (egyébként teljesen jogosan) a delegált törvényhozás intézményét, melynek következtében a kormány mintegy átveszi a parlament szerepét és törvényerejű (egyszerű és sürgősségi) kormányrendeleteket bocsát ki. Javaslatában a Velencei Bizottság ennek az alkotmányos lehetőségnek a megszüntetését, kiiktatását fogalmazza meg.

A román alkotmánymódosító parlamenti bizottság sem ezt, sem a többi javaslat/észrevétel jelentős részét nem fogadta el, illetve még ha némelyikével egyet is értett, ez nem tükröződik a módosítások szövegeiben.

Végezetül a Velencei Bizottság néhány intézmény vonatkozásában fogalmazott meg kritikát és észrevételt, ezek függetlenségének a megerősítését, hatásköreik tisztázását javasolva. Ilyen a már említett Nép Ügyvédje vagy a Legfelsőbb Bírói Tanács, amelynek ténylegesen kellene biztosítani a bírák függetlenségét, továbbá ilyen az Alkotmánybíróság, amelynek a Velencei Bizottság véleménye szerint – ha elfogadnák a módosító javaslatokat – bizonyos hatáskörei csorbulnának.

A leginkább megoldatlannak látszó probléma azonban az ügyészség jogállása, amely bár az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt működik, mégis a bírói hatalmi ágba van besorolva. Tisztázni kellene egyértelműen az ügyészek hatalmi jogállását. A Velencei Bizottság megjegyzi, hogy miközben biztosítani kell az ügyészek függetlenségét, szem előtt kell tartani, hogy az ügyészek és a bírák függetlensége teljesen más jellegű, más jogi természetű.

² *Opinion No. 685/2012 CDL-AD (2012) 026: Opinion on the compatibility with Constitutional principles and the Rule of Law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law N° 47/1992 regarding the organisation and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law N° 3/2000 regarding the organisation of a referendum of Romania.* Elérhető: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)026-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)026-e) (Letöltve: 2014.10.20.).

A román Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek ítélte az alkotmánymódosító tervezet több pontját is. Különösen érdekes ezt hallani, miközben Magyarországon épp most írták bele az Alaptörvénybe, hogy az Alkotmánybíróság csak formai szempontból vizsgálhatja az Alaptörvény módosításait. Milyen alkotmányelméleti keretben értelmezhető a román Alkotmánybíróságnak ez a jogköre?

A román Alkotmánybíróság szerepe az alkotmánymódosítás folyamatában igencsak sajátos, de egyszersmind meglehetősen jelenős is. Lényegében kettős normakontrollt valósít meg, amennyiben ellenőrzi az alkotmánymódosító tervezetet, majd miután a parlament elfogadja és még mielőtt ez népszavazásra kerülne, egy újabb ellenőrzést végez. Úgy a 2011-es, mint a 2013-as alkotmánymódosítási kísérlet sikertelennek bizonyult, mindkét esetben az Alkotmánybíróság a tervezetekre vonatkozólag egy-egy döntést is hozott (az AB 799-es számú döntése 2011-ből,³ valamint a 80-as számú döntés 2014-ből⁴).

A román alkotmányban létezik az ún. “örökérvényűségi” klauzula, a 152-es cikkely, amely megtiltja az alkotmánymódosítás során bizonyos rendelkezések megváltoztatását. Következésképpen akkor, amikor az Alkotmánybíróság a tervezetet vizsgálja, egyfelől az alkotmánymódosításra vonatkozó eljárási szabályok tiszteletbentartását ellenőrzi, másfelől azt, hogy egyetlen módosító rendelkezés se kerüljön a 152-es cikkely tilalmi hatálya alá. Tehát van egy formai, eljárásra vonatkozó, és van egy igencsak jelentős tartalmi kontroll is. Ugyanakkor meglehetősen sajátos az AB döntések szerkezete is ebben a vonatkozásban, hiszen megállapítja a formai követelmények tiszteletben tartását, megjelöli azokat a rendelkezéseket, amelyek alkotmányellenesek, mert sérti a 152-es cikkelyt és ez kötelezi is a parlamentet, ugyanakkor ezeken túlmenően javaslatokat, ajánlásokat fogalmaz meg, például módosító szövegek törlésére, azok konkrét módosítására, átfogalmazására, vagy kijelenti, hogy a kezdeményező által javasolt megoldás helyett más megoldást kellene találni. Mindezek (tehát ez utóbbiak) nem kötelezik a parlamentet, de a politikai vitában egy alkotmánybírósági álláspont mindig súlyos érv vagy ellenérv lehet. Ez a szerepfelfogása az Alkotmánybíróságnak, ez a túlzott aktivizmusa azonban már a létező alkotmányos kereteket is meghaladja, hiszen valóságos javaslattevővé válik, amire nincsen alkotmányos hatásköre.

Egy másik aspektus, hogy a már említett 152-es cikkely adott esetben rendkívül tágan értelmezhető és könnyen minősíthet az Alkotmánybíróság valamely alkotmánymódosítást alkotmányellenesnek, ami által igencsak akadályozhatja az alkotmánymódosítási folyamatot. A 152-es cikkely a következőképpen fogalmaz: *“(1) Nem képezheti módosítás tárgyát a jelen Alkotmánynak a román állam nemzeti, független, egységes és oszthatatlan jellegére, a köztársasági kormányformára, a területi integritásra, az igazságszolgáltatás függetlenségére, a politikai pluralizmusra és a hivatalos nyelvre vonatkozó rendelkezései. (2) Úgyszintén semmiféle módosítás nem lehetséges, ha az eredménye az állampolgárok alapvető jogainak és szabadságainak vagy ezek biztosítékainak a megszüntetése.”*

³ Elérhető: http://www.ccr.ro/files/products/D0799_11.pdf (Letöltve: 2014.10.20.).

⁴ Elérhető: http://www.ccr.ro/files/products/Decizie_80_2014.pdf (Letöltve: 2014.10.20.).

Ennek a normakontrollnak az alkotmányelméleti alapja az eredeti és a származtatott alkotmányozó hatalom közötti különbségtétel, hiszen ez utóbbi az alkotmánymódosítás során kötve van az érvényben lévő alkotmány rendelkezéseire, és adott esetben azokhoz a tartalmi tilmakhoz, amit az eredeti alkotmányozó hatalom, esetünkben 1991-ben “örökérvényűként” határozott meg.

Végül meg kell jegyezni, hogy az alkotmánymódosító törvény elfogadása utáni normakontrollra még nem volt példa, hiszen a két említett tervezet eljárása nem finalizálódott, a 2003-as sikeres alkotmánymódosítás során pedig az akkori AB elutasította ezt az ellenőrzést, mondván (joggal), hogy erre nincsen alkotmányos hatásköre, de 2004-ben, az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló törvény módosítása előírta ezt a hatáskört. Ez egy külön érdekes jogi problémát vet fel, amely igencsak vitatott, de nem tartozik a szorosan vett kérdéshez.

A 2003-as alkotmánymódosítás miért tudott átmenni az Alkotmánybíróságon? Hiszen akkor került a normaszövegbe a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló organikus törvény, a felekezeti oktatás lehetősége, az igazságszolgáltatásban és a közigazgatásban történő anyanyelvhasználat, ráadásul azokat kiterjesztették a területi, dekoncentrált államigazgatási szervekre is. És ekkor került a normaszövegbe az uniós klauzula is, amely egyben szuverenitás transzferrel, de legalábbis ráruházással vagy megosztással is járt. Ezekhez miért volt elégséges a konstituált alkotmánymódosító hatalom?

Ezek valóban rendkívül fontos módosítások, de semmiképpen nem ütköznek a tilalmakat megfogalmazó rendelkezéssel. Az ezeket elfogadó parlament mindenképpen származtatott alkotmányozó hatalom volt, és fel sem merült, még elméleti vitákban sem, hogy magát eredeti alkotmányozó hatalomnak tekintse. Meggyőződésem, hogy a jelenlegi hatályos román alkotmány a közösségi autonómia-jogosítványokat is tartalmazhatná, mert ezek nem sértik sem a szuverenitást, sem a területi egységét az államnak, sem a függetlenségét, de még az állam egyszékes szerkezetét sem. Csak példaként említem, hogy az EU-csatlakozással járó szuverenitás-transzfer sokkal jelentősebben érinti a nemzeti szuverenitást, mint az, ha az állam bizonyos hatásköröket (szuverenitási attribútumokat) biztosít egy, a területén élő nemzeti kisebbség számára, amely kulturális és/vagy területi autonómia keretei között kíván élni. A 2003-as módosítások azért voltak lehetségesek, mert volt rá politikai akarat. Az Alkotmánybíróság pedig azért nem találta alkotmányellenesnek, mert szakmailag felkészültebb, politikailag pedig bölcsőbb volt. Az alkotmány értelmezése, illetve a törvénytervezetek, akár alkotmánymódosító törvénytervezetek értékelése az Alkotmánybíróság részéről még az elvárható és kötelező mérték szerint sem történik objektív kritériumok alapján.

Hogy nézne ki egy alkotmányozó nemzetgyűlés, az *originer pouvoir constituant*?

Mint említettem, a politikai rendszerváltást követően 1990-ben megalakult parlament egyben Alkotmányozó Gyűlés is volt azzal a konkrét állampolgári felhatalmazással, hogy

egy új alkotmányt készítsen. Ebben nem volt semmilyen formában kötve a korábbi 1965-ös alkotmányhoz, tehát eredeti alkotmányozó hatalomként létezett. Időben mandátuma nem a hagyományos négy év volt, hanem legkésőbb 1992 februárjáig kellett elkészülnie az új alaptörvénynek, ellenkező esetben a parlament automatikusan feloszlik. Természetesen a megbízatását teljesítette, tehát nem oszlatták fel, de mandátuma megszűnt, és 1992 tavaszán került sor az első, már az új alkotmány hatálya alatt kiírt választásra.

A kérdés feltételezem arra vonatkozik elsősorban, hogy jelenleg hogyan jöhetne létre egy eredeti alkotmányozó hatalom. Erről az alkotmány nem rendelkezik, de alkotmányelméletileg szerintem ennek két lehetséges módja, útja van:

1. Kialakul egy határozott politikai akarat új alkotmány elfogadására, akár egy kétharmados kormányzati/parlamenti többség révén, melyre van közvetett, értelmezett választói felhatalmazás is, vagy kétharmad hiányában is, amennyiben van ebben a vonatkozásban megegyezés kormányoldal és ellenzék között egy új alaptörvény elfogadására.

2. Népszavazás kezdeményezése új alkotmány elfogadásáról és amennyiben érvényes és eredményes referendum keretében az állampolgárok erre igent mondanak, akkor a parlament közvetlen felhatalmazást kap az új alkotmány elkészítésére, elfogadására és mint eredeti alkotmányozó hatalom működhet.

Demokratikus és jogállami keretek között ezt két módját látom egy eredeti alkotmányozó hatalom létrejöttének.

Erdélyi magyar szempontból az alkotmánymódosítás egyik legjelentősebb eleme a közigazgatási régiók bevezetése volt. Hogyan kell elképzelni a regionális reformtervet? Egy olasz típusú erősen regionalizált államszerkezet kísérleteként, vagy egy szerényebb, unitárius szerkezetben megmaradó francia megoldásként? Illetve milyen a demokratikus legitimációja lett volna a régióknak, egyszerű dekoncentrált területi egységről vagy valós autonóm régiókról van szó?

Semmiképpen nem gondolhatunk olasz, vagy akár spanyol típusú regionális államszerkezetre, melyben a régióknak nagy az önállósága. Az egységes (unitárius) államszerkezet olyan szent tehene a román politikai és alkotmányjogi közgondolkodásnak, amelyet kikezdeni, megkérdőjelezni a politikai hazaárulás kategóriájába tartozik. Következésképpen például a föderalizáció gondolatának a felvetése is nemzetállami szentségtörésnek számít. A regionális reformelképzelést nem egy őszi decentralizációs törekvés, a szubszidiaritás érvényesítésének és a demokrácia kiszélesítésének politikai szándéka vezérelte, hanem az a pragmatikusnak látszó szempont, hogy nagyobb közigazgatási egységek könnyebben hozzáférhetnek, nagyobb sikerrel megpályázhatják az uniós forrásokat. Tehát semmiképpen nem volt az elképzelésben valós autonóm régiók kialakításának a gondolata vagy szándéka. Mi több a tervezet kidolgozásához már eleve rosszul fogtak hozzá, hiszen sokkal többet és hevesebben vitatkoztak a térképekről, a leendő régiókról, semmint az alapelvekről, a

hatáskörökről, az új intézményekről. Az alapvető dilemma pedig az, hogy a regionális hatásköröket honnan hová telepítik. Mert ha a központból a régiók irányába akkor valamelyest bővült volna a helyi autonómia, de ha a helyi, főként megyei szintektől a régiókhoz, az éppenséggel hatalami koncentráció, tehát centralizációnak számított volna. Ismerve a román politikai közgondolkodás sablonjait sokkal inkább ez utóbbi megoldást választották volna, de végül is idáig el sem jutottak, mivel egyértelművé vált, hogy a törvény megalkotásának feltétele az alkotmány módosítása, a régióknak, mint közigazgatási egységnek a megjelenése az alaptörvényben.

A regionalizálás egyik legszembetűnőbb kérdésévé a régiók száma vált. A Regionalizációs Konzultatív Tanács (CONREG) a korábbi 8 fejlesztési régió közigazgatási régióvá erősítése mellett foglalt állást, azonban a 8 régió megerősítése esetén felvetődik, hogy például a székelyföldi megyei szintű „magyar” politikai hatalom felolvadni kényszerülhet egy nagyobb régió keretében. Mennyire reálisak ezek a félelmek, illetve miben volt más ehhez képest az RMDSZ 12 régiós elképzelése?

A félelmek mindenképpen reálisak bármilyen regionális átszervezésnél, hiszen a román politika pártállástól függetlenül szívesen “oldaná meg” ilyen módon Székelyföld problémáját azáltal, hogy közigazgatásilag gyakorlatilag megszüntetné, de legalább is ellehetetlenítené. Több “térkép” is készült és ezek közül mindegyik “románpárti” változatban, így vagy úgy, de a székelyföldi megyék nem alkotnának egy régiót, egyedül az RMDSZ “térképe” jelezte, hogy a Székelyföld (Maros, Hargita és Kovászna megyék) és mellette a Partium (a jelenlegi Bihar, Szatmár és Szilágy megyék) alkotnának önálló régiókat. Számunkra ezek olyan életbevágó kérdések, hogy ha nem az RMDSZ javaslatát vagy egy olyan elképzelést fogadnának el, amelyben ez a két történelmi régió ilyen formán van jelen, akkor nem hiszem, hogy támogatni lehetne bármilyen más elképzelést vagy egyáltalán a regionalizációs folyamatot. Akkor már inkább maradjon minden a jelenlegi helyzetben.

Tavaly októberben aláírásokat kezdett gyűjteni az RMDSZ, hogy Erdély hat megyéjében polgári kezdeményezéssel tartsanak megyei népszavazást a fejlesztési régiók átalakításáról. Mi ennek az alkotmányjogi alapja és milyen stádiumban áll ez az ügy?

A helyi közigazgatásról és helyi autonómiáról szóló 215-ös törvény 2001-ből írja elő, hogy bármilyen, a helyi, területi közigazgatási határokat érintő változtatások/módosítások esetében kötelezően helyi népszavazást kell kiírni. Ezt a népszavazásról szóló törvény is megerősíti. Romániában kétféle népszavazás van, országos és helyi, általában ezek főszabály szerint konzultatív jellegűek, tehát nem ügydöntőek. Országos népszavazás esetében kivételt képez és kötelező erejű az alkotmány vagy alkotmánymódosítás elfogadására kiírt népszavazás és az elnök felfüggesztését követő (menesztéséről vagy hivatalban tartásáról szóló) népszavazás. A helyi népszavazások is főszabály szerint konzultatív jellegűek, egyetlen kivételt képez az, amikor a területi közigazgatási egységek határainak a módosításáról van szó, amely esetben ügydöntő a népszavazás.

Tudomásom szerint csak Kovászna és Hargita megyében voltak ilyen népszavazások, de tekintettel arra, hogy a regionális átszervezésről szóló törvénytervezet kezdeményezése, elfogadása elakadt, illetve maga a kormány sem szorgalmazza ezt, lévén ennek alkotmányos akadánya van, ezért a helyi népszavazási kezdeményezések sem folytatódtak.

Az Alkotmánybíróság elutasította többek között a jelképhasználatról szóló paragrafust is, azonban időközben egy ún. „zászlós törvény” készül. Ezek alapján az egyértelműen alkotmányellenes lesz?

Valóban, az alkotmánymódosító törvénytervezetben szerepelt egy, a szabad jelképhasználatról szóló paragrafus, amely kimondta, hogy a nemzeti szimbólumok használata lehetséges úgy magán-, mint köztereken. Ezt azonban alkotmányellenesnek minősítette az Alkotmánybíróság, de ebből még korántsem következik, hogy a „zászlótörvényt” is alkotmányellenesnek fogja minősíteni. Ez egyrészt függ a konkrét törvényi rendelkezés szövegétől, másrészt nem ez lenne az első alkalom, amikor az Alkotmánybíróság nem teljesen következetes a döntéseiben. Romániában egy-egy közhatóság inkompetens magatartása, vagy egyszerűen következetlensége, ellentmondásos gyakorlata sok gondot, bajt, problémát okoz, de alkalmanként, kivételes esetekben, a remény forrása is lehet.

Időközben az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta a decentralizációról szóló törvényt is. Miről szólt ez a jogszabály és milyen érvek miatt nem fogadta el a testület?

Eredetileg egy regionalizációs törvényt kellett volna elfogadni, de ez nem volt alkotmányjogilag lehetséges, ugyanis az Alkotmány 3-as cikkelyének (3) bekezdése tételesen rögzíti, miszerint a közigazgatási egységek a községek, városok és a megyék. Tehát egy új közigazgatási egység, például a régió, bevezetése törvényi úton nem lehetséges, mivel ehhez előbb alkotmánymódosításra van szükség. Aztán ez a szándék „szelídült” decentralizációs törvényé, melyben a régiók nem jelennek meg, hanem sokkal inkább hatáskörök telepítése történik meg központból a helyi szintek irányába. Eljárásjogi szempontból is sajátosan lett elfogadva, amennyiben ezt a kormány felelősségvállalással tette, ami gyakorlatilag kiiktatja a tényleges parlamenti vitát, hiszen ilyen esetben a parlament legfelelőbb bizalmatlansági indítványt nyújthat be (ez meg is történt, de elutasították), következésképpen a törvény automatikusan minden további vagy utólagos parlamenti vita nélkül elfogadottnak tekintendő. Az eljárás alkotmányos lefolyását az Alkotmánybíróság nem kifogásolta. A kormány felelősségvállalása valamely törvény elfogadására egyébként alkotmányos lehetőség, ezt az alaptörvény 114-es cikkelye szabályozza.

A decentralizációs törvény szerkezetében jól érzékelhető módon a szabályozás nem tesz mást, mint a legkülönbözőbb területeken hatásköröket telepít a helyi (leginkább megyei) szintekre. Ezek a helyi pénzügyek, mezőgazdaság és vidékfejlesztés, kultúra, turizmus, közoktatás, környezetvédelem, egészségügy, ifjúság és sport, valamint szállítás. Az elfogadott tervezet ezen túlmenően 14 mellékletet is tartalmaz, amelyek mindegyike egy jegyzék arról, hogy mely állami köztulajdonban lévő ingatlanok kerülnek helyi,

önkormányzati köztulajdonba. Az Alkotmánybíróság a törvény egészét minősítette alkotmányellenesnek, mivel a törvény sérti a hatalommegosztás elvét, illetve nem illeszkedik koherens módon a jogrendszer egészébe. Ezen túlmenően azt is kifogásolta az Alkotmánybíróság, hogy a kormány nem tartotta tiszteletben a hatáskörátruházások esetében törvény által előírt, kötelező hatástanulmányok elvégzését. Összességében nem meglepő az Alkotmánybíróság döntése és indoklásában is sok igazság van. Valójában a decentralizációs törvény egy teljesen elhamarkodott, elkapkodott jogszabály, és féltő, hogy elfogadott formájában nagy valószínűséggel alkalmazhatatlan lett volna.

Mi a helyzet a nemzeti kisebbségekről szóló törvénytervezettel? Elfogadása esetén milyen szerepe lenne a Kulturális Autonómia Tanácsnak?

A nemzeti kisebbségekről szóló törvénytervezet már közel tíz éve van a parlamentben, anélkül, hogy a Képviselőház plenáris ülésen érdemben megvitatta, illetve valamilyen döntést hozott volna. A tervezet vitája évekkel ezelőtt a szakbizottsági szinten akadt el, mely nem készítette el a jelentését. Következésképpen, előbb azt, mármint a bizottsági vitát kellene befejezni, mert ennek jelentése nélkül nem is kerülhet a Ház plénumának napirendjére. Azóta az RMDSZ többször is volt kormányon a Boc-kormányban és a Ponta-kormányban, de még ebben a politikailag kedvezőbbnek mondható helyzetben sem sikerült elérni, a tervezet vitájának folytatását, esetleg a törvény elfogadását. Személyes véleményem szerint egy új, átfogóbb, jelentős mértékben javított, módosított törvénytervezetet kellene kidolgozni, hiszen már bizonyos (valószínűleg a legtöbb) elemei eredeti formájukban nem tarthatók fenn, már csak a sok változás miatt sem, ami időközben bekövetkezett. Mindent újra át kellene gondolni, beleértve a Kulturális Autonómia Tanács vagy bármilyen más kisebbségi autonómiát, önkormányzatot működtető intézmény, testület szerepét, illetve feladat- és hatáskörét. De bármilyen konkrét szabályozási tervezet is szülessen, egy a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény elfogadásának alapvető feltétele a román politikai és társadalmi többség egyértelmű politikai akarata, és annak felismerése, hogy ez nemcsak alkotmányos kötelessége, de egyben jól felfogott, hosszútávú politikai érdeke is.



Bakk Miklós, politológus, a Szövetségi Románia kezdeményezés alapítója

Korábban elindították a Szövetségi Románia kezdeményezést, az utolsó facebook bejegyzés ugyanakkor 2012. decemberi. Miről szólt ezt a projekt és mi történt vele?

A projektnek volt egy közvetlen politikai célja, ami azzal függ össze, hogy az Erdélyi Magyar Néppárt közjogi programjának egyik központi elemévé tette Románia föderális átszervezését. Kezdeményezésünk – néhány politológus és újságíró vett részt benne, akik nem tagjai a Néppártnak – ezt segítette, azzal a szándékkal, hogy a kampány után, immár civiltársadalmi keretek közt folytatja a nyilvánosságot teremtő, napirendet alakító vitát Románia föderalizálásának kérdéséről. Az inspiráló minta a *Provincia* folyóirat¹ sikertörténete volt; ez a lap és a körülötte kialakult román-magyar értelmiségi csoport 2000-2002 között jelentős szerepet játszott abban, hogy a regionalizmus fogalomköre bekerüljön a romániai politikai viták középpontjába, és jelen legyen a közbeszédben.

Sajnos a föderalizmusnak ehhez hasonló, civil társadalmat átható vitáját nem sikerült elindítani, és ennek több oka van. A logisztikaiakat most nem említve, menetközben világossá vált, hogy ezt a vitát – bár a Szövetségi Románia honlapja két nyelvi felüleleten (románul és magyarul) működött – alapvetően románul kell lefolytatni, tehát ez a vita akkor lehet fenntartható, ha már induláskor rendelkezik ehhez a szükséges „humán erőforrás” minimumával. Azaz, nem elég azzal számolni, hogy a téma feltételezett újszerűsége, provokatív jellege, netán aktuális volta behozza menetközben a román munkatársakat, ehhez igazából már előzetesen meg kellett volna szervezni azt az aktív román és erdélyi csoportot, amelynek ez a kérdés fontos. E csoport ugyan virtuálisan létezik, de aktív és együttműködő alakzatban kell lennie ahhoz, hogy az említett föderális projekt fenntartható és sikeres legyen.

A föderalizmus eszméje, mint egyféle gyógyír egyre inkább előtérbe kerül mindenféle nemzetközi konfliktus esetén (legújabbán Ukrajna, Ciprus), illetve

¹ Elérhető:

<http://provincia.adatbank.transindex.ro/print.php?kezd=1&action=mutatok2&name=&szo=&mutato=&ev=&betu=&evszam=&co=&m=MOLN%C1R%20Guszt%E1v> (Letöltve: 2014.10.20.).

végősoron erre épülnek a többszintű kormányzati rendszerrel bíró integrációs szervezetek is. Felvetődik a kérdés, hogy vannak-e Romániának föderalista hagyományai vagy egyértelmű választás volt az unitárius államszerkezet? Mi a helyzet ha csak Erdély esetében vetjük fel ezt a kérdést?

Érdekes ellentétet figyelhető meg: miközben a román politikai kultúra és az államszervezési gyakorlat folyamatosan az unitarista és központosító gondolat jegyében alakult, a román eszmetörténetben a föderalizmus mindvégig kísértő gondolat maradt. Egyes román gondolkodók, mint például Ion Maiorescu, a pánszláv mozgalom mögé búvó orosz expanzió ellenében egy átfogó, a Balti-tengertől a Fekete-tengerig terjedő konföderációt javasoltak. Ez hatott az 1848-as román politikusokra is: Dumitru Brătianu és Nicolae Bălcescu e gondolat jegyében folytatott tárgyalásokat Batthyányval, illetve Kossuthal. A forradalom bukása után, immár emigrációban, Bălcescu és Ghica kidolgozták a Dunai Egyesült Államok tervezetét, mely a Magyar Királyságot, Bukovinát, Moldvát, Havasalföldet, Szerbiát és Besszarábiát foglalta volna magában.

Közben az 1858-as párizsi konferencia elfogadta Moldva és Havasalföld Egyesült Fejedelemségét a Porta fennhatósága alatt. Habár a Párizsi Egyezménybe foglalt politikai tervben sehol sem jelenik meg a „szövetségi” kifejezés, a terv intézményi elemei egyértelműen utalnak erre a lehetőségre. Az egyezmény ugyanis egyrészt a fejedelemségek saját intézményeire, másrészt viszont „föderális” intézmények szervezésére is vonatkozik. A közhatalom feje mindkét fejedelemségben egy-egy „hospodár” és mellette egy választott testület gyakorolja a törvényhozói hatalmat; ezek az egyezmény által megszabott esetekben együttműködnek egy *központi, a két fejedelemség számára közös bizottsággal*, ami viszont föderatív elem. A központi intézmények székhelyéül az egyezmény 27. cikkelye Focșani-t javasolta. Itt működött – rövid ideig – a közös központi bizottság, amely tulajdonképpen kiindulópontja lehetett volna a föderációs intézményrendszer kiépítésének. A bizottság maga egyfajta „szövetségi tanácsá” alakulhatott volna, azonban a kormány és a törvényhozás Cuza-féle egyesítése nyomán (1862) az egyesített román parlament szenátusa lépett a helyébe. Tehát az átmeneti román föderáció tulajdonképpen csak három évig tartott, és Cuza 1864-es egész rövid életű alkotmánya már a francia állammodell győzelmét jelentette, mintája is ismert: az 1852-es francia alkotmány volt.

Érdekes párhuzamaként az 1859 és 1864 között végbement folyamatnak, az első világháborút követően immár Nagy-Románia egészére nézve 1919 és 1923 között is felmerült annak a lehetősége, hogy a román alkotmányfejlődés föderatív irányt vegyen. A liberális-unitarista bukaresti elgondolással szemben a bukovinai George Grigorovici szociáldemokrata képviselő, az osztrák szociáldemokrata hagyományokra alapozva, Nagy-Románia tartományainak a szövetségi államát javasolta. A Parasztpárt képviselőjében Constantin Stere 1922-ben pedig olyan alkotmánytervezetet nyújtott be, amely a közigazgatás decentralizációját a tartományok („provinciák”) közbülső szintjének a létrehozásával kívánta megvalósítani. A tartományokat Stere történelmi alapon javasolta kijelölni: Munténia, Moldva, Erdély, Besszarábia, Bukovina és Dobrudzsa, élükön közvetlenül választott testületekkel. A regionális/föderatív alternatíva még az 1923-as alkotmány elfogadása után is újrafogalmazódott, ezt jelzi például Romul Boilă 1931-es föderális alkotmányterve. Tehát a föderatív gondolatnak is megvan a maga

kontinuitása Romániában, azonban mindig alulmaradt az unitárius állam hatalmi igényével szemben.

Föderalista gondoltok, kissé más előjellel, de úgy tűnik Moldvában is megfogalmazódtak már. Ugyanakkor nem lehet nem felvetni azt a régóta nem tabu kérdést, hogy a romániai politikai elit szívesen fogadná, ha Moldova beolvadna Romániába, ráadásul a jelenlegi orosz politika még erősebb élt ad az ilyen találgatásoknak. Mennyiben lehet reális alapja annak, hogy egy fúzió ára az unitárius államszerkezet felváltása lehet, illetve ennek milyen következményei lehetnek Erdélyre és Székelyföldre?

Kétségtelen, Moldova Köztársaságban – Romániától eltérően – jelenleg élénk vita folyik a föderalizmusról. Azonban a moldovai vita elsősorban biztonságpolitikai és geopolitikai összefüggésekben folyik, és ez teljesen más, mint például a Romániában fel-feltörő regionalizmus-vita, amelynek egyik fő indítéka a területileg kiegyensúlyozatlan és területi különbségeket növelő gazdasági fejlődés immár felismert és tudatosított ténye. Moldova föderalizálása a térség biztonságpolitikájának részproblémájaként jelenik meg, és ezért az ezzel kapcsolatos terveket a nemzetközi kapcsolatokban meghatározó aktorok kezdeményezik elsősorban. Elegendő megemlíteni az orosz érdekekhez kapcsolható Kozak-memorandumot, amely Moldova Köztársaságon belül két tagállamot javasol, Transznisztríát és Gagauziát, melyek területi egységekként Moldova „föderális területe” mellett léteznének (a tervezet ezáltal a brit devolúciós modellel is párhuzamba állítható), vagy az EBESZ 2004-es javaslatát, amelyben egyetlen tagállam kerül csupán nevesítésre, Transznisztria, és ezért sokan a Dnyeszteren túli terület leválásának tervezeteként tekintenek rá.

A javaslatok – nem csupán az említettek – a moldvai nyilvános vitákban általában az orosz térnyerés esélyeinek az összefüggésében merülnek fel, jóval kevesebb szó esik a föderalizmusról mint társadalomszervezési elvről. Ugyanakkor a román közvélemény minderről tudomást sem vesz, viszont Traian Băsescu nyomán az ország „következő nagy történelmi feladatának” tekinti a Moldovával való egyesülést. Úgy tűnik, az ezzel kapcsolatos elképzelések domináns (de a vitákból kimaradó) változata a problémamentes nemzetállami egyesítés útja – immár az EU égisze alatt. Nagyon kevesen vetnek számot azzal, hogy amennyiben ez az egyesülés bekövetkezik – nem most, csak Moldova esetleges EU-tagságát követően –, akkor ahhoz mind a moldvaiak, mind pedig egyes nemzetközi aktorok beleegyezése szükséges lesz, ez pedig olyan feltételeket jelent, amelyek bizonyosan tartalmazzák az új ország föderális átalakítását. Ez pedig egyértelműen fölveti Erdély státusának a kérdését az új, megnagyobbodó Románián belül.

Volt-e valaha, illetve manapság mennyiben élő témája a román közéleti diskurzusnak a föderalizmus kérdése? Hogyan viszonyult a román értelmiség a regionalizációs tervekhez?

Úgy hiszem, az előbb mondottak alapján is érzékelhető, hogy a föderalizmus témája csupán epizódszerűen jelent meg a román politikai vitákban, alkotmányozási momentumokhoz kapcsolódóan. Viszont a hozzá lényegileg is kapcsolódó regionalizáció–regionalizmus kérdéskör a 2000-es évek derekán elég jelentős témájává vált a politikai és az értelmiségi vitáknak. A téma politikai felhajtó erejét az erősödő önkormányzatiság, a határon átnyúló együttműködések jelentőségének növekedése – az eurorégiók létrejötte – és nem utolsósorban Románia 2007-es uniós tagsága, az azt megelőző integrációs folyamat hozta. Értelmiségi vitaként e kérdést először az említett Provincia-csoport tematizálta, amely 2001. decemberi híres *Memorandum*ában sikerrel szólította meg a politikai szférát. A *Memorandum* a karakteres európai régiók – Skócia, Katalónia, Flandria stb. – példájára hivatkozva a regionalizmust az európai civilizáció föderális jellegéből eredezteti, és az ebből adódó példákat ajánlja Románia pártjai, parlamentje figyelmébe. A válasz akkor a vezető politikusok részéről – beleértve Ion Iliescu akkori államfőt is – egy fulmináns elutasítás volt, és a *Memorandum* szerzőinek nacionalista indulatú megbélyegzése. Azonban e pillanattól kezdve a regionalizmus és a regionalizáció bekerült a romániai politika szótárába.

Természetesen, a politikai elit elvégezte a megfelelő „lehatárolásokat”, azaz a regionalizmus kérdését egyrészt elszakította a föderalizmus kérdésétől – amely továbbra is tabu maradt –, másrészt leszűkítette a közigazgatási jellegű, „felülről lefele” végrehajtott regionalizációra. Ez egyértelműen megmutatkozott a Băsescu, majd a Ponta-kormány által szorgalmazott regionális reform 2012-13-as vitájában. A vita egyrészt érzékelhetővé tette a Románián belüli történelmi különbségeket: miközben a regáti nagyrégió, Moldova és Havasalföld szószólói számára elfogadhatónak tűnt – a cuzai hagyomány szellemében – a felülről lefele végrehajtott regionalizáció, az erdélyi régió román és – természetesen – magyar megszólalói folyamatosan felvetették a belső kulturális és történelmi határok kérdését. Másrészt láthatóvá vált, hogy a probléma onnan ered, hogy Románia tulajdonképpen fordítva ült fel a regionalizáció lovára; míg a nyugat-európai államok a történetileg kialakult régiókra alkalmazták a NUTS-rendszert mint az európai regionális politika eszközt, Románia a NUTS2-es, felülről megszabott fejlesztési régiókból akar kialakítani olyan közigazgatási régiókat, amilyenek Európa nyugati felén történeti-kulturális alapokon jöttek létre.

Létezik-e együttgondolkodás az önkormányzati, megyei szinten tevékenykedő magyar politikai elit és román kollégáik között a helyi szintek megerősítésében?

Természetesen létezik, születnek jó projektek, a decentralizáció igénye létezik. Azonban ezek mindig alkalmiak, még akkor is, ha gyakoriak. Ez az együttműködési gyakorlat nem éri el a pártok stratégiai-tervezési szintjét, ahol a Bukarest-központú klientúraépítés a meghatározó. A pártok rendkívül centralizáltak, és ekként a felülről épített kapitalizmusban, a disztributív államban érdekeltek, amely politikai tétjeit az állami centrumban tartja.

Egy, talán a föderalista gondolattal versengő irányzatként értelmezhető a multikulturalizmus, azonban éppen az Európai Unió apropóján kérdőjelezi meg több kritikus hang ennek a működőképességét. Mennyiben alkalmazható ez Romániára, amely alkotmányos szinten nemzetállamként definiálja önmagát?

A kérdés átfogó, szerteágazó. A multikulturalizmus programként és ideológiaként Nyugaton a bevándorlók integrációját szolgáló közpolitikákra vonatkozott. Mint köztudott, a korábbi integrációs modell, következésképpen a „multikulturalizmus” Nyugaton megbukott, de valami újnak a keresése folyik, ezért nem mindenki mondott le egyértelműen erről a terminusról. Romániában a multikulturalizmus politikailag a megengedő kisebbségpolitikát jelenti, de alkotmányosan garantált kisebbségi jogok nélkül. Az alkotmányos előírások ellentmondásokat tartalmaznak – például az alkotmányba foglalt kisebbségi jogok vagy nyelvhasználati jogok, valamint a nemzetállami cikkely és a román mint hivatalos nyelv cikkelye között. Minthogy a jogrend működése, a precedensjog hiánya stb. nem alkalmas e feszültség feloldására, a jogok egyértelműsítésére – ezért tág tere van a román politikai elit voluntarizmusának, a politikailag instrumentalizált nacionalizmusnak.

Székelyföld és NUTS régiók Romániában –
interjú Csák Lászlóval és Nagy Benedekkel



Nagy Benedek a Sapeientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem
oktatója

Csák László, közgazdász



Az európai integráció egyik elvárásaként Romániában is kialakításra kerültek a NUTS 2 szintnek megfelelő régiók. Azonban míg ezek átlagosan 1.6 millió fős területi egységeket jelent Európában, a romániai régióátlagok a NUTS 2-es szint felső határát közelítik 2.8 milliós lélekszámmal. Nem túl nagyok ezek a régiók?

Cs.L. A NUTS rendszer szempontjából igazából nincs jó vagy rossz regionális rendszer: valami vagy megfelel a szabálynak, vagy sem. Sőt: indokolt esetben lehetséges a határértékektől való eltérés is, akár lefele, akár fölfelé. Ezen kívül a NUTS2 szint egybe eshet a NUTS3 szinttel, mint pl. Pozsony esetében, de említhetnénk Dél-Tirolt is, ahol a legfrissebb rendszer szerint megvalósult a statisztikai autonómia is - ezzel azt is szeretném hangsúlyozni, hogy a NUTS rendszer, ahogy az a vonatkozó rendeletből¹ világosan kitűnik, a területi statisztika európai szintű megvalósíthatóságát célozza. Egyes szakpolitikák használnak egyes szinteket, így pl. a Kohéziós Politika² jellemzően NUTS2 szintű elemzéseket vesz figyelembe, vagy korábban a Közös Agrárpolitika³ a NUTS3-ra fixált - de ezt nem kell fetisizálni, nem fejlesztéspolitikai eszköz a NUTS, igazából nem is kitüntetett szint a 2014-2020-as időszakban, lásd a különböző vidék- és városfejlesztési területi tervezési eszközöket, amelyek egyértelműen nem is rendelhetők NUTS szintekhez, vagy csak kivételesen, mint pl. Magyarországon az integrált területi beruházás⁴ eszköz hozzárendelése a megyékhez. De ez nem jellemző egyáltalán.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 1059/2003/EK Rendelete (2003. május 26.) a statisztikai célú területi egységek nomenklatúrájának (NUTS) létrehozásáról. *Hivatalos Lap* L 154, 2003.06.21. 1. o.

² Áttekintéséhez lásd: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.cfm (Letöltve: 2011.11.10.).

³ Áttekintéséhez lásd: http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm (Letöltve: 2011.11.10.).

⁴ Integrated Territorial Investment:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf (Letöltve: 2011.11.10.).

Annyit fűznék még hozzá, hogy egy tagállam regionális szerkezetének átalakításakor feltétel, hogy az EU28 regionális berendezkedésének szórása csökkenjen. Ebből adódóan Romániában létre lehetne hozni kisebb régiókat, ez egy harmonizációs eszköz alkalmazása lenne, de ennek csak statisztikai értéke van, fejlesztéspolitikai alkalmazása félreértés, fetisizálása hiba - ahogy azt jól mutatja a román regionális fejlesztés sikertelensége is.

Hogyan néz ki a regionális fejlesztéspolitika jelenlegi intézményrendszere? Mi a Regionális Fejlesztési Tanács és a Regionális Fejlesztési Ügynökség feladata?

Cs.L. Az RFT teljesen súlytalan területi konzultatív testületként működik, biztosítva a területileg kiegyensúlyozott és szakmai, valamint civil partnerségre vonatkozó elvárásokat. Az RFÜ viszont nem alárendeltje az RFT-nek, nem gyakorol ellenőrzést fölötte, tehát az RFT-k tényleg formálisan működnek. Az RFÜ-k a román fejlesztéspolitika üdvöskéi, mivel mint a Regionális Operatív Program esetében ún. közreműködő szervezetként működtek, és a nagyon szűkös keretű ROP-ot hatékonyan végrehajtották - legalábbis ami az allokációt illeti. Persze a rendszer olyan mértékben értéksemlegesre és formálisra sikerült, hogy végül már a lehető legértelmetlenebb projektek finanszírozására szórták a pénzt - de az elköltött pénz a siker mérőeszköze, semmiképp sem a fejlesztés, a kohézió, más úri huncutságok.

Ezen kívül a kormány a regionális reformban úgy használta saját szervként az RFÜ-eket, hogy a regionális szerkezet átalakításának egyeztetését és a jelenlegi régiókra szabott regionális fejlesztési tervek elkészítését egyszerre és párhuzamosan rájuk bízta. Ebből adódóan egy szakmailag lezüllött, cinikus rendszerhez jutunk, aminek semmi köze a regionális- vagy a területfejlesztés előmozdításához - ezt egyébként elégséges módon bizonyítja, hogy a csatlakozás óta a regionális különbségek nőttek, a felzárkóztatási források jellemzően a jobb helyzetben levő területeken landoltak, ugyanakkor ez cseppet sem frusztrálja az RFÜ-eket.

Az új intézményrendszer 2014-2020 között megerősíti az RFÜ-k szerepét, az eddigi sikerekre hivatkozva ez az az intézmény, ami biztosan megmarad és tovább folytathatja működését.

A régiók 1998-as kialakítása elvileg a megyék társulása révén történt, azonban a 2004-es törvény már „felülről” listázza őket. Időközben az RMDSZ berkeiben 16-os és 12-es régiós változatok is megjelentek. Miben voltak mások ezek a nyolcas felosztáshoz képest?

Cs.L. Röviden annyiban, hogy az RMDSZ Csutak István által jegyzett javaslatában volt Székelyföld, míg minden más verzió elutasította ezt a megoldást. Önmagában a térképrajzolás szép dolog, de a nagy kérdés az volna, hogy mit tegyen a régió, milyen tervezési, fejlesztési, közigazgatási feladatokat kapjon. Igazából a régió egy eszköz, el kell döntenünk, hogy statisztikai adatgyűjtésen kívül másra is szeretnénk-e használni. Ha a válasz igen, akkor az adott feladatkörök belső logikája szerint kell kialakítani és méretezni őket. Pl. ha egy centralizált, bürokratikus ország regionalizál és nincs

megfelelő közlekedési infrastruktúrája, akkor kis régiókban kell gondolkodnia. Ilyen kis méretű régiók a megyék, illenek a NUTS rendszerbe, van ezen a szinten dekoncentrált és decentralizált állami feladatellátás bőven. Tehát ezt ha regionális szinten akarjuk kezelni, akkor az a feladatellátás megkettőzésével járna, ami nem felel meg a hatékony közigazgatás elvének.

A romániai regionális szakma számára nagy előrelépés lenne, ha megszabadulna a NUTS2-kényszertől, mert ez sehova sem vezet, és az etnikai tartalom miatt amúgy sem érhető el egykönnyen konszenzus. Gyakorlatilag a Székelyföld-fóbia lehetetlenné teszi, hogy Románia egy használható regionális berendezkedést találjon ki magának.

Az Alkotmánybíróság által elutasított alkotmánymódosítás tervezetében végül a Regionalizációs Konzultatív Tanács (CONREG) által preferált nyolcas felosztás került be. Véleményük szerint a történelmi régióknál, vagy két-három szomszédos megyéből kialakított régióknál funkcionálisabbak a jelenleg is létező gazdasági-fejlesztési régiók. Ezt a megállapítást a megyeközi migrációs fluxus⁵ megfigyelésének eredményeivel támasztják alá. Mit jelent ez?

Cs.L. Területi tervezőként először nem hittem a szememnek, de hát tényleg ezt írta le Sandu professzor és ennek alapján a CONREG.⁶ Teljesen abszurd arról beszélni, hogy az a regionális központ, ahova a migráció irányul. Mondjuk akkor Moldva regionális központja Róma? Merthogy többen migráltak Lazio régió központjába, mint Iași-ba... Nevetséges, ahogy a lengyel példára hivatkoznak! Azt mondják a lengyelek, hogy meg kellett szüntetni az elaprózott vajdasági rendszert, mert azzal a kommunisták kimondott célja a történelmi régiók szétdarabolása volt - az új lengyel rendszer tehát újra jogaiba helyezi a történelmi lengyel régiókat. Erre hivatkozik Sandu, a minisztérium és a CONREG, azzal a különbséggel, hogy itt a történelmi régiók és tájak megtagadása a cél. Valójában feltámadt a '89 előtti szisztematizálás érvrendszere, így pl. a vidéket stigmatizálják a szakértői anyagok, az urbanizálásban látják a kiutat - szó szerint ismétlik a szisztematizálás⁷ 1974. évi 58. törvénnyel elfogadott rendszerének szemléletét,⁸ persze nem tudatosan, idézőjelek nélkül. Pedig a Nemzeti Megmentési Front Tanácsának 1989. december 26-i. első dekrétuma forradalmi lendülettel törölte el a szisztamizálási törvényt... Még jó, hogy a CONREG terveiből alkotmányossági és belpolitikai okokból nem lett semmi.

Az alkotmánymódosítás közigazgatási funkciókkal is összekapcsolta volna a fejlesztéspolitikákra létrehozott régiókat. Az egyesített vagy az elkülönült funkciójú területfejlesztés lehet hasznosabb Románia esetében?

⁵ Dumitru Sandu: *“Disparități și fluxuri în fundamentarea social-economică a regionalizării administrative a României”*. <http://regionalizare.mdrap.ro/2013/04/21/disparitati-si-fluxuri-in-fundamentarea-social-economica-a-regionalizarii-administrative-a-romaniei/> (Letöltve: 2014.11.10.).

⁶ Consiliul Consultativ pentru Regionalizare: <http://regionalizare.mdrap.ro/conreg/> (Letöltve: 2014.11.10.).

⁷ Lásd: *Systematization (Romania)*. <http://en.wikipedia.org/wiki/Systemat> (Letöltve: 2014.11.10.).

⁸ Bővebben:

http://ro.wikisource.org/wiki/Legea_nr.59_din_1974_privind_sistematizarea_teritoriului_%C8%99i_localit%C4%83%C8%9Bilor_urbane_%C8%99i_rurale (Letöltve: 2014.11.10.).

Cs.L. Az egyértelműen látszott, hogy valójában recentralizációról van szó, azaz decentralizációnak álcázott centralizációról. Azóta már nem régiókban gondolkodnak, sőt, újra a megyék felé fordult a kormány: de ez a jogszabály is elbukott, nem sikerült az állami feladatok egy részének megyei szintre delegálása, illetve az állami vagyron átjatzása a megyék számára.

Ami a kérdés második felét illeti, hatékony területfejlesztésről akkor beszélhetünk, ha a kezelendő problémához megfelelő eszközt keresünk és ahhoz beazonosítjuk az optimális tervezési szintet és irányítási modellt. Ebben az értelemben minden ország számára kifejezetten káros az igazgatási kérdések összekapcsolása a fejlesztéspolitikai kérdésekkel. Közigazgatási rendszert több évtizedre illik tervezni, egy területfejlesztési cél aligha él 3-7 évnél tovább: ez belső ellentmondáshoz vezet nyilván, nem lenne meg a megfelelő flexibilitás, a fejlesztéspolitikai mozgástér. Persze lehetnek kivételek, pl. a francia régiók megkapták az autópályákkal kapcsolatos feladatokat, de ez megintcsak azonos időtáv, jó érvek szólnak mellette. Ugyanígy jó megoldás a szlovák regionális fejlesztés számára a "kraj"⁹ avagy megye szintű megoldás, de ettől még a területfejlesztés egésze nem rendelhető egy adott, vagy akár több NUTS vagy LAU szinthez.

Székelyföld régióvá alakításával, kimondatlanul, sokan az etnikai típusú önkormányzatiságot vagyis a területi autonómiát akarják elérni. Mennyiben alkalmas erre a regionális politika?

NB: A jelenlegi regionális politika paradox módon csak a centralizáció erősítésére alkalmas. Sőt, utóbbi években ezek a centralizációs törekvések Romániában erősödtek, megyeközponti intézményektől vettek el hatásköröket és néhány új jogszabály értelmében bukaresti intézményekhez kell fordulni, ha valamit el akarsz intézni (pl. az új külterületi ingatlanvásárláshoz a Hadügyminisztérium bukaresti jóváhagyása is szükséges – ez eddig nem volt). A regionális politika autonómia irányba való terelése kérdéses. Kérdéses, hogy Romániában valaha lesz-e olyan országos szintű decentralizáció és regionalizáció, hogy az hasonlítson az autonómiára. Bár vannak erdélyi magyar politikai erők, akik ebben hisznek, mint a székelyföldi „ügy” rendezési megoldása, én úgy gondolom, hogy ebből nem lesz soha autonómia. Az más kérdés, hogy én mit gondolok újabban a kérdésről, azaz fontosnak tartom-e az autonómiát, a jelenlegi helyi (regionális) politikai elit és politikai kultúra tükrében.

Mi a helyzet az ország egyéb történeti régióival, ahol felfedezhetők a regionális identitás maradványai? Van arra példa, hogy egyes területek ilyen alapon külön NUTS 2-es státuszt szereztek? Esetleg törekednek más régiók a Székelyföldihez hasonló külön státuszra? És ha igen, mennyire működik a kapcsolattartás és a közös lobbitevékenység?

NB: Nincs erről szó. Mintha a regionalizációs törvényhozók betegesen ügyeltek volna arra, hogy ne a történelmi régiókat reprodukálják a fejlesztési régióhatárok, mert sehol nem esik egybe a kettő. Nehéz is lett volna, hogy a megyehatárok összegzéséből hozzák

⁹ *Regions of Slovakia*: http://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Slovakia (Letöltve: 2011.11.10.).

ki a régiókat, elsősorban a méretbeni asszimetriák miatt, de azért a jelenlegi konstrukcióknál valamivel jobbat nyilván lehetett volna alkotni. Például Bánsággal majdnem egybeesik az Arad, Temes, Hunyad és Krassó-Szörény megyékből álló Nyugat-Régió, ha éppen az egyébként teljesen más jellegű Hunyad megyét nem kombinálják bele ebbe a régióba. Vagy Moldva is megvalósulhatott volna, ha nem csak hat, hanem nyolc megyéből állítják össze azt a régiót, bevonva a két dél-moldvai megyét is.

Kapcsolattartás nincs – tudomásom szerint. Noha állítom, hogy Romániában erősödnek a centrifugális erők, legalábbis Erdélyben már nem tabutéma az önállóság kérdése, már a románok is néhol kimondják, hogy jobb lenne nagyobb függetlenséget kapni Bukaresttől. Nyilván ez még nagyon elszórt, nem általános jelenség. Ez nem feltétlenül szakadárságot jelent, hanem elsősorban nagyobb gazdasági és intézményi szabadságot. Még az EU-s pályázatoknál is fojtogató néha a bukaresti tervezési rövidlátás és jóváhagyási rendszer bürokratikus jellege. Pedig szükség lenne a közös fellépésre, politikai eszközök révén való megnyilvánulásra, de nem csak. Én marketinges vagyok, és alapvető szükségletnek érzem, hogy elmondjuk amire szükségünk van, meggyőzzük ész-érvekkel vagy érzelmeikkel az embertársainkat, ne pedig követeljünk vagy harcoljunk érte. Nos ez a meggyőzés, érvelés, beszélgetés hiányzik az erdélyi közéletből. Vannak persze kivételek, de az alapvető hozzáállás – mindkét részcsoport – a nekifeszülés. Valójában egy jól kigondolt struktúra szerint kellene minden szinten meggyőzési folyamatokat működtetni, ha ezt komolyan szeretnénk, nem pedig szlogeneket sulykolni és ezzel még jobban felhergelni a román társadalmat. Nem indult be egy „barátságos” diskurzus ebben a témában, inkább továbbra is az ellenséges egymásnak feszülés az alaphang.

És a külföldi kommunikációban is ezt kellene következetesen gyakorolni, noha ezen a téren valami elkezdődni látszik.

Egy autonóm státusz melletti jelentős érv lehet a gazdasági fejlettség. Vajdaság például a bevételek nagyjából egyharmadát adja a Szerbia költségvetésébe, de a kiadásoknak kevesebb mint hét százalékához jut hozzá. Mi a helyzet Erdély esetében?

NB: Ez Székelyföldre nézve egyáltalán nem igaz. Gyakran hasonlítjuk Székelyföldet Dél-Tirolhoz is, csak alapvető különbség a gazdaság (jelenlegi) állapota (noha Dél-Tirol sem volt a 20. század elején-közepén, amikor ez a kérdés felmerült, a legerősebb ipari térség, az tény). Pár dologban természetesen jól állunk, mint például kulturális teljesítmény, természeti vonzerők, megművelt területek aránya vagy vállalkozási kedv akár (de már nem úgy a hitelfelvételi hajlandóság!). Székelyföld néhány dologban, mint az ipari termelés aránya, az urbanizáció, GDP/fő vagy akár az oktatási-kutatási teljesítmény a középmezőny körül vagy az alatt mozog. Az is felmerül viszont, ha annyira elmaradott és szegény térség lenne Hargita és Kovászna, talán nem ragaszkodna Bukarest sem ahhoz, hogy hozzá kerüljenek az adók és egyéb innen származó bevételek (persze Bukarestben azért nem a logikus és nem a racionális érvek működnek). Nagy István kollégám a 2010-ben megvédett doktori dolgozatában értékes elemzéseket végzett Székelyföld megyéinek fejlettségi, humán fejlettségi és a redisztribúciós politika kérdéseit kutatva, melyek végső soron nagyon sok számadattal alátámasztják a fenti állításaimat. Az az érzésem, hogy a központi költségvetés

visszaosztási algoritmus akkor mondható némelyest méltányosnak, igazságosnak, amikor az RMDSZ a kormányon van, és kiharcolja ezeket, máskor viszont nem biztos. Erdélyre vonatkozóan nem hiszem, hogy végeztek valaha ilyen komplex elemzéseket, de talán érdemes lenne.

Az más kérdés, hogy ezekben a kormányzási periódusokban, az összességében arányosan elosztott pénzek vajon ésszerű befektetéseket és jól megfontolt elköltési módokat is jelentenek-e Székelyföldön vagy máshol. Ez egy nagyobb szabadságfok esetében még erősebben előkerülő kérdés lesz. Most önmagában érdem, Robin Hoodi fegyvertény „elhozni” Bukarestből bármilyen pénzt, bármire is adják vagy akár rosszul elköltetni azt, de talán az autonómia esetében kialakulnának a számonkérhetőség (és kiszámíthatóság) jobb intézményei mindegyik régióban, melynek saját bevételei vannak. A jelenlegi régió méret viszont ezt a számonkérhetőséget nem erősítené, mert nem tudna működni a visszacsatolási rendszer, mint ahogy most, a bukaresti törvényhozással szemben sem érvényesül semmilyen mértékben. Talán egy kisebb régióban, de számomra nem egyértelmű, hogy két-hárommegyéni alulfejlett térségből meglebbe-e az az intellektuális és gazdasági erő, amely szükséges ahhoz, hogy ezeket az intézményeket működtetni lehessen.

A központi régió mutatói országos összehasonlításban a Bukarest-Ilfov régiót követően a legjobbak. Mi ennek az oka? Ennyire jól teljesítenek a székely megyék is vagy csupán a régiótársak nagyon erősek?

Cs.L. Az én válaszom, hogy sem-sem. Sajnos a Centru régióban trendszerűen csak a juhok száma nőtt, de pl. az egy főre jutó K+F ráfordítás csökken. A régió leszakad, annak ellenére, hogy Brassó stagnál, Fehér megye felszívja a sok EU forrást mint régió központ, Szeben pedig fejlődik. Maros, Hargita és Kovászna egy főre jutó GDP értéke az országos átlag 75%-a alatt van, köztük néhány százalékos eltérés figyelhető meg. De Szebent sem kellene túlértékelni: felpörgött az egyetem, jót tett az EKF¹⁰ a városnak, épül az autópálya, nemcsak fapados járatok érkeznek a reptérre, de senki sem törődik a romákkal, vagy pl. Európa legszennyezettebb területével, a Kiskapus-Szászmedgyes zónával, ahol valamivel több, mint 130 ezer lakos él ólom- és egyéb nehézfém-szennyezés hatásainak kitéve. Ezek a kérdések regionális, helyi, térségi, megyei szinten egyaránt kívül esnek a fejlesztéspolitikai *comme il faut* körén, azaz a régió leszakad, nőnek a belső feszültségek és a nyilvánvaló problémákat sem kezelik.

NB: A központi régió erőssége újkeletű dolog. Úgy emlékszem a 90-es években ez a régió második-harmadik legjobb volt Bukarest után a rangsorban. Szerintem a zöldmezős beruházások és a külföldi működőtőke növekvő jelenléte erősítette meg ezt a régiót, míg a dél-romániai régiókba inkább a barnamezős befektetések domináltak (meglévő vállalatok privatizációja révén). Persze a központi régióban sem egyformán oszlottak el a tőkemozgások, hisz bizonyítható számokkal, hogy Hargita és Kovászna megyébe arányaiban (lakosság, terület) is kevesebb tőke és kevesebb vállalat érkezett, mint más erdélyi megyékbe. Miért van ez így? Talán van ennek politikai oka is (vannak olyan hangok, amelyek szerint a bukaresti titkosszolgák közreműködnek abban, hogy rossz

¹⁰ Sibiu European Capital of Culture 2007: http://www.sibiu2007.ro/index_en.php (Letöltve: 2014.11.20.).

képet fessenek a térségről, zárványos etnikai konfliktuszonaként festik le itt-ott külföldön), de én nem szeretem másra hárítani a felelősséget. Alapvetően magunkat okolnám, hisz ma is Székelyföldön a domináns diskurzus egy magunkba forduló, a külföldi tőkét mintegy kizsákmányoló rablógazdaságra tekintenek, úgy általában. És sok politikus még azt sem ismeri el, hogy munkahelyproblémák vannak, noha ezt a vak is látja. És igen, a központi régió belül vannak erősebb és gyengébb megyék, így Brassó és Szeben a húzómezők, Maros csak néhány dimenzióban áll jól, de az általános gazdasági mutatói már nem a legjobbak, míg Harghita és Kovászna kimondottan a régiós, sok esetben az országos átlag alatt teljesít. Fehér megye helyzete érdekes, mert ezelőtt 10 évvel egy elmaradott megye volt, de a régióközponti szerep azért sokat hozott a konyhára. Ugyan ez nem jár olyan kiterjedt intézményrendszerrel mint máshol, csak egy egyszerű ügynökség van, többnyire ellenőrző és végrehajtó funkciókkal, de a pályázati információközeltség előnyeit felismerve már a külföldi vállalatok is kezdik preferálni Gyulafehérvárt és Fehér megyét.

A regionális keretrendszer formális teljesítése viszonylag egyszerű. Ez azonban nem mond sokat az intézmények működőképességéről. Mennyiben sikeres Románia ezen a téren? Hogy áll az uniós alapok felhasználásával?

Cs.L. A források lehívása felgyorsult az utóbbi egy évben. De a fő kérdés nem az, hogy mennyit, hanem az, hogy mire. Készítettünk arról elemzést, hogy hova kerültek a felzárkóztatási források: a fejlettebb megyékbe. Ugyanígy a falufejlesztési intézkedés jellemzően azokba a megyékbe összpontosult, ahol nagyobb a városiak aránya, azaz biztosan ellentétes eredményei vannak a fejlesztéspolitikának. Ezt a leckét viszont sajnos nem kéri számon Brüsszel sem Románián, ezért attól lehet tartani, hogy a 2014-2020-as fejlesztéspolitika sem lesz különbség. Sőt, az eddigi sikerekből kiindulva egy az eddiginél is „butább” rendszer körvonalazódik. Ebben a Bizottság és a főigazgatóságok felelősége megkérdőjelezhetetlen, nagyon súlyos mulasztásról van szó, amivel szerintem nem értenek egyet az európai adófizetők.

Hogyan lehetne hatékonyabbá tenni a területfejlesztést és az intézményrendszert? Mennyiben működik a partnerség elve? Mennyire átlátható és professzionális a menedzsment? Hogyan teljesítenek a határmenti együttműködések?

Cs.L. Partnerség, participáció, közösségvezérelt fejlesztés, policentrikus településhálózat, városvidék partnerség, energiahatékonyság, társadalmi integráció, innováció, smart specialisation, stb., stb. Mindezeket papíron egészen kiválóan teljesíti Románia, valójában pedig a legnagyobb jószándékkal és ortodox bürokratikus szemlélettel mindent sikerül visszajára fordítani és lejártni.

De ha Brüsszel érdeklődik, akkor mindezek az elvek, célok, szabályok ki vannak pipálva, van rájuk jogszabály, előírás, indikátor, monitoring, bizottság, minden, ami csak kell. Ezt vizsgálva alkottam meg a mimetikus állam fogalmát, amely egészében jellemzi a román területpolitikát, beleértve a vidékfejlesztést és a regionális politikát egyaránt. Amíg a mimetikus állam gyakorlatán nem lehet túllépni, addig a sikeres szakpolitikák esélye

hiányzik. Más intézményrendszer és szakemberek kellenek a jelenlegi apparátus helyett - belátom, erre alig van esély.

NB: Akárcsak kollégám is említi, nem lehet csak a területfejlesztési intézményrendszert megreformálni. Az egész román államberendezkedés recseg-ropog, főleg ha külföldi nyomás nehezedik rá. Gyakran módosítják a belső eljárásokat, az igénylési és lebonyolítási procedúrákat, ezért még a romániai állampolgár sem igazodik ki rajtuk csak komoly utánajárás révén. Legutóbb egy olyan jogszabályt alkottak a hazai földtulajdont védendő, hogy annak az alkalmazási normái teljesen ellehetetlenítik a földvásárlást. A jogszabály lényege az lett volna, hogy miután a 7 éves türelmi idő után Románia felszabadítja a földpiacát az Unió előtt és 2014. január 1-től külföldi állampolgár is vásárolhat földet, plusz fékeket épít be az új jogszabály, nehogy a külföldiek „kivásárolják Románia alól a földet”. A törvény elővásárlási jogot biztosítana a rokonoknak, a szomszédoknak, a bérlőnek, aki megmunkálja a földet, és persze a román államnak is. Nos, ez alapvetően nem rossz dolog, hiszen miért ne lenne elővásárlási joga az államnak. Csakhogy a törvény szövegében olyan (új) záradékok is vannak, a végtelenül bonyolult elővásárlási eljárás mellett, hogy kulturális minisztériumi és honvédelmi minisztériumi láttamozás is kell Bukarestből mielőtt egy területet eladásra lehetne bocsátani! Ez csak egy, a területfejlesztést (is) a továbbiakban befolyásoló, de újonnan született mesterséges fékek közül.



Székely István Gergő, politológus

Az erdélyi magyar politikai elitben úgy tűnik, hogy már a '90-es évek eleje óta két iskola, két módszertan verseng. A pólusokat először Domokos Géza és Szócs Géza párosa, majd Markó Béla, valamint Toró T. Tibor,

Katona Ádám, Tőkés László eltérő szemléletmódja uralta, hogy az végül újabb erdélyi pártok megjelenéséhez vezessen. Mi volt a szemléletbeli különbség a két oldal között?

A két oldalt általában „radikális”, „autonomista”, „nemzeti”, illetve „mérsékelt”, „pragmatikus”, „kooperatív”, vagy „kis lépések politikáját követő” táborként szokás címkézni a közbeszédben. Ezek a címkék azonban valamelyest félrevezetők. Egyrészt, valódi radikális követeléseket csak elvétve, mondhatni marginális politikusok fogalmaztak meg, a legkeményebb követelés a területi autonómia volt, ami egy nemzetközi (de akár nyugat-európai) kitekintésben már nem is számít annyira radikális célnak. Másrészt, a mérsékeltként elkönyvelt tábor sem utasította el ezeket a célokat. A különbség inkább az eszközök, a stratégia szintjén mutatkozott meg, bár emögött kimutathatók világnézeti és szocializációs különbségek is.

A Domokos Géza körüli csoport a kommunista korszak magyar kulturális elitjéből rekrutálódott, az ő szocializációjuk arról szólt, hogy a bukaresti személyes beágyazottság révén lehet kijárni, elintézni ügyeket. Ezzel a csoporttal álltak szemben a radikálisabb fiatalok (akik majd 1993-ban megalakítják az RMDSZ legkarakteresebb platformját, a Reform Tömörülést), akiknek a meghatározó szocializációs élményük maga a rendszerváltás. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy a törésvonal merőben generációs szembenállásra lett volna redukálható, hiszen a kérdésben felsoroltak közül Tőkés és Katona Ádám sem tartozott ehhez a generációhoz.

A „mérsékelt” tábor filozófiájának a lényege az, hogy a kisebbségi jogokat a mindenkori román hatalommal együttműködve, kompromisszumok árán lehet csak kivívni, a retorikában pedig kerülni kell a túlzott nemzeti hangvételt, a románokat nem szabad provokálni. A kisebbségi kérdés számukra elsősorban belpolitikai kérdés, és addig sem autonómia, sem egyéb kisebbségi jog nem lesz, amíg azt a többség nem hajlandó biztosítani. Ebből egyenesen következik a kormányzati szerepvállalás preferálása és az

extraparlamentáris eszközöktől való távolságtartás. A másik álláspont szerint az erdélyi magyarságnak jár az autonómia, és ha a románok ezt nem akarják megadni, akkor rá kell őket kényszeríteni, a nemzetközi közösség és elsősorban az anyaország nyomásgyakorlása révén. E doktrína lényeges eleme, hogy az autonómia intézményeit a magyar közösségnek a jogi alapok híján is életre kell hívnia, és miután ez megtörtént, a románok kvázi kész tények elé lesznek állítva és el kell majd ismerjék azokat. Egy további lényeges különbség a két elképzelés között a Bukarest- illetve Budapest-orientált politika.

Az 1990-es évek első felében a két csoport súlya hasonló volt, a korai RMDSZ kongresszusokon a mérsékelt szárny igen szoros eredménnyel tudott csak győzni. Ennek ellenére az RMDSZ programjában 1995-ig folyamatos „radikalizálódás” mutatható ki, hiszen ebben az időszakban kristályosodik ki az autonómia-igény és az önkormányzó nemzeti közösség koncepciója (nemzeti kisebbség helyett). Ezt követően azonban az RMDSZ kormányzati szerepet vállal, aminek következtében a pragmatikus szárny megerősödik, a „radikális” szárny egy része pedig fokozatosan átáll, másik része pedig elidegenedik az RMDSZ-től.

Megjegyezném, hogy (főleg a kettős állampolgárságról szóló népszavazás óta) a táborok vagy pártok leírására a bal-jobb fogalom párt is egyre gyakrabban használják, de nem a klasszikus ideológiák értelmében, hanem inkább a „nemzeti elkötelezettség” egyfajta fokmérőjeként. Az RMDSZ belső, majd külső ellenzéke egyértelműen jobboldaliként határozta meg magát, és stratégiai partnerként tekintett a magyarországi jobboldali pártokra, elsősorban a Fideszre. Bár ennek a retorikának az is része volt, hogy az RMDSZ-t a baloldalra skatulyázzák be, ez ilyen formában nem igaz. Annak ellenére, hogy az RMDSZ közeli kapcsolatot ápolt a magyar baloldallal is a szocialista-liberális kormányok idején, ez a viszony korántsem jelentett olyan mértékű összefonódást, mint ami a jobboldalon jellemző. Továbbá az RMDSZ bizonyos politikusai is a Fidesszel ápolnak szorosabb kapcsolatokat, itt főleg a székelőföldi vezetőkre kell gondolni. Tehát a kisebbségi és az anyaországi pártrendszer aktorai között egy aszimmetrikus viszony áll fenn, jobboldalon erősek a kötések, a baloldalon lazák.

A konfliktusokat úgy tűnik nem sikerült kezelni a platformos pártstruktúrán belül. Mire vezethető vissza a különválás? Belső szervezeti okokra (például, hogy a Szövetségi Szabályzat-Felügyelő Bizottságnak csak véleménynyilvánító jogköre van, a Szövetségi Egyeztető Tanács nem tudta betölteni a funkcióját), külső, anyaországi okokra, esetleg személyes ambíciókra?

Az Reform Tömörülés (RT) számára az 1999-es csíkszeredai kongresszuson világossá vált, hogy nem tudják átvenni az RMDSZ vezetését, holott ekkor már stratégiai partnerük, a Fidesz kormányzott Magyarországon. Az is egyre nyilvánvalóbb volt, hogy az RMDSZ 1993-ban elfogadott szervezeti felépítése, az ún. önkormányzati modell vagy állammodell megbukott, mivel az előirányzott belső választásokat a csúcsvezetés folyamatosan halogatta. A 2000-es választások előtt több olyan eset is előfordult, hogy az alapszabályzatot „rugalmasan” értelmezve a központ fölülírta a területi szervezetek jelöltállítási döntéseit. A belső ellenzék mindezt növekvő demokratikus deficitként élte meg, így fokozatosan elveszítette bizalmát a Szövetség belső konfliktuskezelő

intézményeivel szemben. Ez a bizalom- és térvessztés abban csúcsosodott ki, hogy 2002-ben Tőkés László beperelte az RMDSZ-t a belső választások meg nem tartása miatt.

Szintén lényeges fejlemény volt az RMDSZ belső viszonyait illetően, hogy a Státustörvény romániai alkalmazása céljából létrehozott infrastruktúrát (an ún. státus-irodák hálózatát) az RT a Fidesz szándékai ellenére sem tudta az ellenőrzése alá vonni, mivel Markó Béla kiváló politikai érzékkal meggyőzte a Fideszt, hogy ezek az irodák biztonságosan csak az RMDSZ székházakban működhetnek. Így ezek az igen jelentős szervezeti erőforrások a belső ellenzék helyett a csúcsvezetés, a Markó Béla-féle szárny ellenőrzése alá kerültek.

2002-ben az RT pozícióját tovább gyengítette a Fidesz választási veresége, és a per következtében Tőkés László körül is elfogyott a levegő az RMDSZ-en belül. Mindez oda vezetett, hogy az RT bojkottálta az RMDSZ 2003-as Szatmárnémetiben tartott kongresszusát, ahol Tökést megfosztották tiszteletbeli elnöki tisztségétől. Még tartott a kongresszus, amikor Tőkés és az RT átvonultak a Lánkos Templomba és megalakították az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanácsot (EMNT). Bár az RMDSZ-ből még nem lépnek ki testületileg, hamarosan egy alternatív politikai párt bejegyzésének munkálatai is elkezdődnek.

Új pártot azonban csak 2008-ban sikerül bejegyezni (ez lesz a Magyar Polgári Párt), ennek elődjét, a Magyar Polgári Szövetséget két ízben sem sikerül regisztrálni az aláírásgyűjtéssel kapcsolatos problémák miatt. Ennek következtében a 2004-es helyhatósági és parlamenti választásokon az RMDSZ immár külső ellenzéke kénytelen egy kis román párt listáira felkérkezni, ami azonban teljes kudarchoz vezet az etnikai szavazás igen erős reflexe miatt, ami a romániai magyarok legalább 90 százalékára jellemző. 2007-ben aztán Tőkés László függetlenként bejut az Európai Parlamentbe, megszerezve a magyar szavazatok közel 40 százalékát. Az eredmény hatalmas meglepetés, az RMDSZ számára sokként hat, és egy lehetséges kétpólusú politikai teret vetít előre. Ezt az eredményt azonban a Magyar Polgári Párt nem tudja megismételni a 2008-es helyhatósági választásokon (ahol nagyjából 85:15 arányban győz az RMDSZ), a parlamenti választásokon pedig nem indul el, miután az RMDSZ-szel nem sikerül választási szövetséget kötni.

Ezzel az ellenzék lendülete megtört, ráadásul ekkor már kitapinthatók voltak a személyes ellentétek, elsősorban Tőkés László és Szász Jenő között, az RMDSZ pedig sikeresen alkalmazta az oszd meg és uralkodj taktikáját, mivel az EMNT-vel és az MPP-vel is koalíciós tárgyalásokat folytatott a parlamenti választások előtt. A nagy szakadás a „nemzeti” oldalon azonban 2009-ben következik be, amikor Tőkés László elvállalja a Magyar Összefogás névre keresztelt, ám technikailag RMDSZ színekben állított pártlista vezetését az EP-választásokon, amit az MPP árulásként könyvel el. Közben Szász Jenő az MPP alapszabályának módosításával kvázi leválthatatlanná tette magát a párt éléről, így az EMNT 2011-ben egy harmadik magyar pártot is bejegyzett, az Erdélyi Magyar Néppártot (EMNP). Az EMNP és az MPP a 2012-es helyhatósági választáson nagyjából az MPP korábbi támogatottságán osztozott, míg az RMDSZ megőrizte domináns pozícióját. Az ugyanazon évben megrendezett parlamenti választáson csak az EMNP

indult az RMDSZ ellen. Az EMNP nyilvánvalóan teljesen esélytelen volt a bejutásra, és végül a magyar pártokra leadott szavazatok nagyjából 13 százalékát szerezte meg. Az RMDSZ parlamenti képviselte a választási törvény egy speciális kitétele miatt nem volt veszélyben, ám a Szövetség történelme leggyengébb eredményét érte el, fölülről súrolva az öt százalékot. Az MPP ezúttal sem vett részt a parlamenti választásokon.

Bár Szász Jenőt 2012 végén a magyar kormány kinevezte a Nemzetstratégiai Intézet élére, amit mindenki „feléle buktatásként”, az erdélyi politikából való kivonásként értelmezett, az MPP és az EMNP nem közeledett érdemben egymáshoz, bár utóbbi párt gyakran szorgalmazta a fúziót. Sőt, 2013-ban az RMDSZ nyitott az MPP irányába, és a 2014-es EP választás előtt az együttműködést formalizálták is. Bár az MPP nem kapott helyeket az RMDSZ választási listáján, az RMDSZ arra tett ígéretet, hogy bevonja az MPP-t a készülő új autonómia-tervezet kidolgozásába. Ezt a dokumentumot amúgy már több, mint egy éve várjuk, az RMDSZ folyamatosan halogatta a nyilvánosságra hozatalt és a közvitát. Így a két párt együttműködésének hozadékát nehéz megítélni, de a személyes véleményem az, hogy az együttműködés tétje sokkal inkább abban áll, hogy ily módon az EMNP-re hárul az összefogás kerékkötőjének hálátlan szerepe.

Jelenleg tehát a magyar pártokra szavazók legalább 80%-át maga mögött tudó RMDSZ-szel két kicsi és gyenge párt áll szemben. A kolozsvári Nemzeti Kisebbségkutató Intézet közvélemény-kutatásai továbbá arról tanúskodnak, hogy az MPP a választásokról való ismételt távolmaradás következtében ma már alig mutatható ki a választói preferenciák között. Mindkét kis párt az RMDSZ ellenében határozza meg magát, és azt ígéri, hogy az RMDSZ által hanyagolt autonómia-harcnak új lendületet adna. A kihívók megjelenésének hatására az RMDSZ is visszatért az autonómiához, mint kampánytémához, és egyfajta kettős diskurzust alakított ki: román irányba egy kooperatív, deetnicizáló beszédmódot gyakorol, míg a közösségen belül, elsősorban a Székelyföldön, versenyre kel a másik két párttal az autonómiakövetelések terén.¹

Lényeges továbbá kitérni arra is, hogy 2010-től nagyjából 2013 végéig a Fidesz igen feszült viszonyban volt az RMDSZ-szel, és a két kisebb pártot támogatta. A magyarországi választások közeledtével azonban bekövetkezett egy kiegyezés: az RMDSZ nem tett keresztbe a frissen honosult kettős állampolgárok választási regisztrációjának és részvételének (és valamennyire rá is segített e folyamatokra), cserében a Fidesz „kiemelte” Tőkés Lászlót az erdélyi politikából és saját listáján juttatta vissza az EP-be. Bár a jó Fidesz-RMDSZ viszony konjunkturális és főleg a pártok pillanatnyi érdekeinek találkozásának köszönhető, a két másik párt számára ez a közeledés egyáltalán nem kívánatos fejlemény. Minkét párt (de főleg az EMNP) nagyon nagy mértékben függ a magyarországi „stratégiai partner” támogatásától és önmagában életképtelen. Egyre világosabb, hogy az MPP, és most már az EMNP is, kudarcot vallott az RMDSZ hegemoniájának megtörésében, a politikai mező kétpólusúvá változtatásában, és kérdéses, hogy a kudarcos projekteket a Fidesz számára meddig éri meg tovább támogatni.

¹ Erről bővebben: Kiss Tamás – Barna Gergő – Székely István Gergő: *A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása*
http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2013_2_001Kiss-Barna-Szekely.pdf (Letöltve: 2014.11.11.).

Gyakran felvetődik, hogy az RMDSZ túl könnyedén lép koalícióra a mindig aktuális (és szavazati szükségben szenvedő) kormánypártokkal. Mennyire lenne jó stratégia ellenzékben maradni?

Az RMDSZ 1996 óta – rövid, nagyjából egyéves megszakításokkal – szinte folyamatosan kormányon volt, illetve 2000 és 2004 között parlamenti támogatást nyújtott Adrian Năstase kisebbségi kormányának. A kormányzati részvétel az ún. Markó-doktrína egyik alaptételének számított: a Szövetséget 18 éven keresztül vezető Markó Béla azt vallotta, hogy a romániai magyarság problémái csakis Románián belül, a román kormányban való részvétellel oldhatók meg. Ezzel szemben az RMDSZ belső, majd külső ellenzéke (Tőkés László, a Reform Tömörülés, az MPP, az EMNP) egyre gyakrabban vádolta az RMDSZ-t elvtelen politizálással, azzal, hogy az erőforrásokhoz való hozzáférés érdekében vállalhatatlan kompromisszumokat kötött a román pártokkal és nem tudott számottevő áttörést elérni a kisebbségi jogok terén.

Véleményem szerint az erdélyi magyarok jogi helyzete az elmúlt két évtizedben kétségtelenül nagyon sokat javult. Ebben igen nagy szerepe volt az ún. európai kondicionalitás (*EU-conditionality*) folyamatának, hiszen az EU-hoz csatlakozni kívánó többi posztkommunista államhoz hasonlóan, Romániának is ratifikálnia kellett számos nemzetközi jogi egyezményt (pl. Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája), és el kellett fogadnia olyan kulcsfontosságú jogszabályokat, mint például a diszkrimináció tilalmáról szóló törvény. A viszonylag kedvező jogi kerettel azonban szemben áll a valóság, az alkalmazás esetleges és nehézkes volta.

A kormányzati szerepvállalás egyik előnyét éppen ebben látom: hatékonyabban kikényszeríteni a törvények alkalmazását. Ezen a téren azonban az RMDSZ teljesítménye távolról sem minősíthető kifogástalannak. Bizonyos helyzetekben vitathatatlan, hogy a magyar kormányzati jelenlét jelentősen megkönnyítette a törvény által biztosított jogok bebiztosítását a gyakorlatban. (Ennek lett volna egy látványos példája a Marosvásárhelyi Orvosi és Gyógyszerészeti Egyetem magyar karának létrehozása kormányrendelettel, amely azért volt szükséges, mert az egyetem vezetése nem volt hajlandó alkalmazni a tanügyi törvényt, ám végül a PDL-RMDSZ kormány 2012 tavaszán éppen ebbe bukott bele.) Más esetekben azonban az RMDSZ távolról sem kezelte prioritásként a lakossági és civil visszajelzéseket a jogalkalmazás elégtelen mivoltáról, sőt, konfliktusok is kialakultak bizonyos jogvédő szervezetekkel, például egy marosvásárhelyi nyelvi jogi mozgalommal, akik a kétnyelvűség hiányát kérték számon a Szövetségen.

A kormányzati részvétel másik igen fontos hozadéka a forrásokhoz való hozzáférés. Ez önmagában nem ördögtől való, ám az RMDSZ vonatkozásában a jelenséget mégis valamelyest problémásnak látom. A román politikáról tudni kell, hogy igen magas szintű klientelizmus vagy patronázs jellegű tevékenység jellemzi, és mindeközben a pártok közötti ideológiai különbségek a 2000-es évek közepétől egyre kisebbek. A választások nem programokról szólnak, hanem arról, hogy melyik párt mennyi forrást ígér és képes leosztani az egyes településeknek, választókerületeknek. Az RMDSZ pedig az állandó

kormányzati részvétel folytán egyre jobban belesimult a tájba, és magáévá tette a román politika jellemzőit. Így az elszámoltathatóság alapja is megváltozott: a kisebbségi jogok kiterjesztése és a jogérvényesítés (vagyis a programatikus jellegű elszámoltathatóság) helyett egyre inkább a források kijárása és célzott allokációja lett a legitimitás alapja. Tehát a magyar választókkal a kapcsolat egyre kevésbé programatikus célok mentén valósul meg és egyre inkább klientelistikus hálózatok mentén: hol javítunk meg egy utat, hol újítunk fel egy iskolát. Az MPP és az EMNP pedig nem képes ezzel a klientelistikus potenciállal felvenni a versenyt, mivel csak nagyon vékony önkormányzati pozíciókra és az anyaországi támogatásra támaszkodhat, utóbbiból azonban működésüket is alig tudják fedezni. Természetesen ez az RMDSZ ellenzékét is minősíti, mivel az anyaországi támogatás biztonságát élvezve maguk sem fektettek kellő hangsúlyt társadalmi beágyazottságuk elmélyítésére.²

Az is érdekes kérdés, hogy ellenzékéből mit lehet tenni. A forrásokhoz való hozzáférés minden bizonnyal nehezebbé válik. Másrészt viszont a kormányzati részvétel is ellehetetlenít, vagy legalábbis megnehezít bizonyos érdekérvényesítési stratégiákat, például a kisebbség helyzetének tematizálását a nemzetközi porondon, vagy pedig az olyan nem konvencionális politikai részvételi formák gyakorlását, mint a tüntetések vagy akár a polgári engedetlenségre való buzdítás. A dilemmát az RMDSZ számára világosan láthattuk olyan alkalmakkor, mint például a Székely Nemzeti Tanács élőlánca és a különféle autonómiatüntetések. Az RMDSZ kormányzati pozíciójából kifolyólag nem érdekelt abban, hogy a magyar közösség túl magas mobilizációs szinten legyen, a közösségen belüli kihívói (MPP, EMNP, EMNT, de az Székely Nemzeti Tanács is) viszont folyamatosan ezekkel az eszközökkel próbálják reakcióra bírni a Szövetséget. Az eredmény, amint láthattuk, gyakran felemás, és egy-egy esemény kapcsán nem csupán a magyar és a román fél között tör ki a számháború a résztvevők számát illetően, hanem a magyar szervezetek között is.

Hogyan élte meg az erdélyi magyar politikai elit az Alkotmánybíróság elutasító döntését különös tekintettel arra, hogy mennyire nehéz feltételek mellett lehet Romániában az alkotmánymódosítás realizálásával számolni?

Azt gondolom, hogy bár az alkotmánymódosító törvénytervezetbe végül bekerült néhány olyan kitétel, ami akár pozitív irányba lendíthette volna a kisebbségek helyzetét, az RMDSZ nem volt közvetlenül érdekelt abban, hogy az alkotmány módosuljon. A módosított alkotmány elismerte volna a kisebbségek történelmi szerepét Romániában, lehetővé tette volna döntéshozatali szervek létrehozását a kisebbségi identitás védelmében, garantálta volna a közösségi szimbólumok használatát, és lehetővé tette volna, hogy a „hagyományos térségek” közigazgatási „alegységekbe” szerveződjenek. E kitételek alkotmányba foglalása bizonyos szempontból előrelépés lett volna, ennek ellenére mindenkinek ajánlom figyelmébe a következő elemzést,³ amely a négy felsorolt pont közül az első három esetében jelentősen árnyalja a képet.

² Uo.

³ Mensura Transylvanica: *Az új alkotmánytervezet – erdélyi magyar nézőpontok*.
http://www.mensura.ro/iras/az_uj_alkotmanytervezet_erdelyi_magyar_nezopontok (Letöltve: 2014.11.11.).

Érdekében állt azonban az alkotmánymódosítás a Szociálliberális Unió (USL) pártjainak, akik a 2012-es választáson túlnyerték magukat, és a kétharmad birtokában elő kellett állniuk valamilyen nagy projekttel, amit a választóknak valódi reformként lehet találni. Az alkotmánymódosítás egyik valódi tétje az államfő és a parlament hatásköréről szólt. Ennek háttérében az állt, hogy az USL nagyobbik pártja, a PSD, az államfői tisztséget odaígérte a kisebbik koalíciós partner, a PNL ambiciózus elnökének, Crin Antonescunak (aki Băsescu második felfüggesztésének idején néhány hétig ideiglenesen el is látta az államfői feladatokat), ám abban már nem volt érdekelt, hogy egy erős elnöki tisztséggel ajándékozza meg aktuális koalíciós partnerét. Így, nyilvánvalóan, a PSD számára az alkotmánymódosítás fő tétje az államfői tisztség gyengítése lett volna, a PNL pedig elfogadhatónak tartotta a kompromisszumot.

A másik nagy tét a regionális átszervezés alkotmányos alapjának megteremtése lett volna. A jelenlegi nyolc fejlesztési régiós felosztás egyértelműen nem megfelelő, ám a román pártok (és ez nem csak az USL pártjaira érvényes) az indokoltnál sokkal többet magyaráztak bele a kérdésbe, például azt állították, hogy az európai uniós pénzek katasztrofális lehívási aránya is a rossz régiós felosztásnak tudható be. Ebben az esetben is volt egy olyan komponens, hogy valami látványosat fel kell mutatni a választóknak, ha már kétharmaddal rendelkeztek a parlamentben, viszont egyáltalán nem alakult ki értelmes szakmai vita a kérdésben, a pártok álláspontja hektikusan változott a konkrét elképzeléseket illetően, a vita lassan követhetatlenné vált. Nem volt világos, hogy csupán a fejlesztési régiók határait kívánják újrarajzolni, vagy változatlan formában azokat közigazgatási hatáskörökkel felruházni, netán a kettő valamilyen kombinációjában gondolkodni.

Magyar szempontból azonban a kérdésnek hatalmas tétje volt, és nagyon veszélyes helyzetet teremtett. Jelenleg Hargita, Kovászna és Maros megye Brassó, Fehér és Szeben megyével együtt alkotja Románia Központi fejlesztési régióját, a magyarok aránya a régióban 35% körüli. Ilyen etnikai arányok mellett a létező fejlesztési régiók közigazgatási hatáskörökkel való felruházása magyar szempontból katasztrofális következményekkel járhatott volna, hiszen a régiós szintű hatásköröket nagy valószínűséggel a megyéktől vették volna el (és nem a központtól decentralizáltak volna kompetenciákat), így a két magyar többségű megye jelentős hatásköröktől és forrásoktól esett volna el. A fejlesztési régiók esetleges újrarajzolását illetően sem voltak jobbak a kilátások, a román pártok kivétel nélkül elutasították az RMDSZ javaslatát, hogy a három székelyföldi megye alkosson egy fejlesztési régiót, és néhány igen vad térkép is nyilvánosságot látott, amelyben a három megyét eltérő régiókhoz csatolták volna, Kárpátokon túli megyék társaságában.

Ezek alapján elmondható tehát, hogy magyar szempontból egyáltalán nem számított prioritásnak az, hogy az alkotmány a régiót is rögzítse közigazgatási egységként a jelenlegi három szint mellett (országos szint, megye, község), bár az RMDSZ az utolsó pillanatban be tudott csempészni egy olyan kitélt a szövegbe, miszerint a „hagyományos térségek” közigazgatási „alegységekbe” szerveződhetnek, ami egyes értelmezések szerint hosszabb távon a dél-tirolihoz hasonló (egy régió, két tartomány) megoldásnak ágyazhatott volna meg. Végül az alkotmánybíróság az alkotmánymódosító

törvényt 26 ponton találta alkotmányellenesnek, az USL koalíció pedig hamarosan felbomlott, így az alkotmányreform lekerült a napirendről. Véleményem szerint magyar szempontból ez a kimenet inkább megnyugtató mintsem elszalasztott lehetőségként értékelendő.

Az autonómia ügye már az 1992-es Kolozsvári Nyilatkozatban megjelent. Mit jelent az ún. háromlépcsős autonómia-modell és mennyire aktuális a mai pártprogramok fényében?

Annak hangsúlyozásával kezdeném, hogy ha elkészül és nyilvánosságra hozzák az RMDSZ által immár több, mint egy éve beígért autonómia-tervezet, és benyújtják a parlamentben, akkor ez lesz az első tervezet, amit az RMDSZ teljes mellszélességgel felvállal. Az elmúlt 25 évben ugyan közel húsz hasonló dokumentumot dolgoztak ki Erdélyben, és néhányat ezek közül a parlamentben is benyújtottak, ezek közül egyikről sem mondható el, hogy az RMDSZ hivatalosan felvállalt és következetesen megvalósítani szándékolt autonómia-tervezete lett volna. Kivételnek talán a 2005-ös kisebbségi törvény tervezete tekinthető, arról viszont vitatkozni lehet, hogy az abban felvázolt kulturális autonómia tanácsok mennyiben felelnek meg az autonómia definíciójának. (Aki kíváncsi e törvénytervezet problémáira, annak ezt az elemzést tudom ajánlani.⁴) Mindez véleményem szerint igen súlyos láttelepet nyújt az erdélyi autonómia-mozgalom és a politikai pártok teljesítményéről az elmúlt két és fél évtizedben.

De rátérve a konkrét kérdésre: az autonómia-koncepció három pillére az erdélyi magyarság térszerkezetéből fakadó kihívásokra kívánt választ adni. Az első pillér a területi autonómia lenne, ami a Székelyföld helyzetét rendezné, de elméletileg a Partium északi részén (Bihar, Szatmár, Szilágy megyék bizonyos részei) is megvalósítható lenne valamilyen formában. A második pillér egy személyi elvű autonómia volna, amely a tömb régiókon kívül élő magyarság számára kínálna megoldást, de megválasztásában a tömb régiók magyar lakossága is részt vehetne. Egy ilyen típusú autonómia egyik feltétele egy kisebbségi névjegyzék, amelyre a választók feliratkoznak és megválasztják az autonómia képviselői szerveit, amelyek elsősorban a kultúra és az oktatás terén vehetnének át hatásköröket az államtól. A Vajdaságban működő Magyar Nemzeti Tanács,⁵ amelyet idén októberben választanak újra, hasonló elvek szerint működik. A harmadik pillér egyfajta különleges státusú helyi önkormányzat volna, ami a magyar többségű elszigetelt településeknek vagy azok társulásainak biztosítana többletjogosítványokat (a szokványos helyi önkormányzatokhoz képest), elsősorban a kultúra és a nyelvhasználat terén. Természetesen mindhárom autonómia-típus esetében igen változatos megoldások jöhetnek számításba, és az egyes tervezetek alaposan különböztek is egymástól. Részletekbe bocsátkozni azonban nem látom értelmét, az

⁴ Márton János – Orbán Balázs: *Elemzés a 2005-ös kisebbségi törvénytervezetről.* http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2005_1-2_1.pdf (Letöltve: 2014.11.11.).

⁵ Lásd: <http://www.mnt.org.rs/> (Letöltve: 2014.11.11.).

érdeklődők számára az Erdélyi Magyar Adatbank autonómiának szentelt szövegtárát ajánlanám.⁶

A hárompillérű autonómia-koncepció mellett meg kell említeni, hogy (a teljes) Erdély autonómiája is gyakran megjelenik a közbeszédben, és itt már nem kizárólag a magyar közbeszédre kell gondolni, ám az erre vonatkozó elképzelések a magyar autonómiaformák esetében tapasztaltaknál is jóval kevésbé kidolgozottak. A háttérben az áll, hogy szinte az összes erdélyi megye nettó befizetője a román költségvetésnek, ami az erdélyi románok egy részét is zavarja, és ezt olykor még megspékelik némi transzilvanizmussal, a régió egykori multietnikus békéjének mítoszát megidézve. Bár ez a szlogen számos magyar számára is vonzó, ki szeretném hangsúlyozni, hogy egy autonóm Erdélyben a magyarok aránya valamivel 20% alatt maradna, így a régión belüli valós hatalommegosztásos biztosítékok vagy többszintű hatáskör-decentralizáció nélkül egy ilyen helyzetből nem sok előrelépés származna a magyarok számára. A legkézenfekvőbb forgatókönyv a Vajdaság helyzetéhez hasonló szituációt eredményezne (ott a magyarok aránya 13% körül van), ahol a kisebbségek az ország többi részéhez képest ugyan jobb helyzetben vannak, ám nem tekinthetők az autonómia közvetlen haszonélvezőinek.

Hogyan értékelhetők a különféle erdélyi magyar pártok autonómia-elképzelései? Hogyan határozható meg például a történelmi Székelyföld szemben a Hargita, Kovászna és Maros megyét érintő koncepcióval? Nem másodlagos kérdés-e ez a jogosítványokhoz és az eszközök számbavételéhez képest? Lát-e esélyt arra, hogy születik egy végső szöveg, ami mögé mindenki felsorakozik? Ennek mik lehetnek a legfontosabb tartalmi elemei?

A Székelyföldre vonatkozóan nem létezik általánosan elfogadott és használható definíció. A Székely Nemzeti Tanács (SZNT) például – amely jelenleg autonómiapárti határozatok elfogadására buzdítja a székelyföldi önkormányzatokat – 153 önkormányzatban gondolkodik,⁷ ezek nagy többsége jelenleg Hargita, Kovászna és Maros megyéhez tartozik, de van köztük néhány, amit Brassó, illetve Bákó megyéhez csatoltak. Személy szerint én inkább Kiss Tamás elemzését ajánlanám az érdeklődő olvasó figyelmébe a Székelyföld lehetséges alternatív értelmezéseiről,⁸ és az egyik következtetését is kiemelném: „a régióépítést megcélzó közpolitikák akkor lehetnek sikeresek, ha az érintett népességen belül egyetértésre találnak.” Vagyis azt gondolom, a konkrét lehatárolás másodlagos kérdés amellel, hogy az elit hogyan képes megkonstruálni a Székelyföldet, mint régiót, és ezt a képzetet a lakosság mennyire teszi magáévá. Sőt, a sikeres régiókonstrukciót egy jövőbeli autonómia kezdeti hatásköreinél és eszközeinél is

⁶ Lásd: Bognár Zsolt (szerk.): *Romániai autonómia-elképzelések 1989 után*. <http://adatbank.transindex.ro/belso.php?alk=48&k=5> (Letöltve: 2014.11.11.).

⁷ A Székely Nemzeti Tanács Állandó Bizottságának 2014. VIII. 1-i határozata Székelyföld határait kijelölő mozgalom elindításáról. Elérhető: http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=783%3Ahatározat-szekelyfoeld-hatarait-kijeloel-mozgalom-elinditasarol&catid=11%3Ahatározatok&Itemid=15&lang=hu (Letöltve: 2014.11.11.).

⁸ Kiss Tamás – Barna Gergő – Deák Attila: *Székelyföldi turisztikai régió?* Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2013. 27-34. o. Elérhető: <http://kvantum.ro/dl.php?f=dXBsb2FkLzE0MDMwODIwNDFfcHVibGlrYWNPb2tfS2lzc1QtOmFybmlFHURlYWtBLVN6ZWtlbHlmb2xkaSB0dXJpc3p0aWthaSBYZWdpby5wZGY=> (Letöltve: 2014.11.11.).

fontosabbnak tartom, mivel azt gondolom, hogy az autonómia kivívása több évtizedes folyamat lesz, amely során fokozatosan kaphat meg a régió bizonyos kompetenciákat. Ugyanakkor véleményem szerint az elmúlt tíz évben igen fontos dolgok történtek a régió megkonstruálásának terén, ezek közül két fejleményt kulcsfontosságúnak tekintek. Az első az SZNT megalakulása, amely folyamatosan mozgásban tartja az autonómia-mozgalmat és nem hagyja azt a pártokra, nem riadva vissza a nem konvencionális (de természetesen békés) politikai részvételi formák szorgalmazásától sem (felvonulások, tüntetések, helyi népszavazások stb.). A másik kulcsfontosságú mozzanat a székely zászló „kitalálása” volt, amely mára úgy tűnik, sikeresen képes helyettesíteni egy valódi történelmi zászlót. Elfogadása után alig egy évtizeddel azt gondolom, joggal jelenthetjük ki, hogy a székelyek (és nemcsak) magukévá tették a szimbólumot és ez pozitívan hatott vissza identitásukra és önbecsülésükre. Sőt, tovább mennék, véleményem szerint a román kormány és a prefektusok hadjárata a székely zászló ellen (amint arra az alkotmánymódosításról szóló kérdésnél utaltam, a szimbólumhasználat továbbra is rendezetlen) teljesen kontraproduktív román szempontból, hiszen csupán fokozza a székelyek bizalmatlanságát, ingerültségét és dacát. Ezen tevékenységével véleményem szerint a román kormány többet tesz a székely zászló legitimitása szempontjából a székelyek körében és a székelyföldi identitás összerázása érdekében, mint Kövér László, amikor kitűzte a lobogót az Országgyűlés épületére.

Ennek ellenére még rengeteg a teendő a régióvá válás útján. A három székely megye együttműködését nem csak hátráltatja, hogy 2012-ben az RMDSZ elveszítette Maros megye vezetését, hanem a két magyar vezetésű megye sem képes kellőképpen kooperálni. A mély történelmi gyökerekkel rendelkező kistérségi vagy lokális identitások gyakran kontraproduktív kakaskodásokba, pitiánerségbe torkoltnak a „dögöljön meg a szomszéd kecskéje is” elv alapján. Végül pedig nem szóltunk még a székelyföldi románok igen heterogén csoportjáról, akik mindeddig joggal panaszkodhattak arról, hogy az ő véleményüket senki nem kérte ki az autonómiáról, a magyarok mindig kész tények elé állítják őket. Holott az ő beleegyezésük nélkül soha nem lesz autonómia. A románok egy része valóban nehezen lesz meggyőzhető, mivel számukra bármilyen autonómia pozíció- és forrásvesztést jelentene (elsősorban a kommunizmus idején idetelepített románokra kell gondolni, akik jelenleg is komolyan felülreprezentáltak az állami erőszakszervezetekben, de a központi kormányzat megyei szintű intézményeiben is; ha Székelyföld autonómiát kapna, akkor ezekben a testületekben meg kellene valósítani az etnikai arányosságot, így a románok egy részének távoznia kellene munkahelyéről). Másik részük azonban elfogadja, hogy kisebbségben kell élniük a magyarok között, és az Erdély többi részén élő magyarokhoz hasonlóan garanciákat szeretne látni, együttműködésre való hajlamot a magyarok részéről. Az ő megnyerésük a kulcsa szerintem bármilyen autonómia-terv sikerének.

Éppen azért, mert jelenleg a magyarok körében sincs konszenzus arról, hogy milyen autonómiát is akarnak (gondoljunk arra, hogy az RMDSZ készülő tervezetét nagy titokban megmutatták az MPP-nek, de a harmadik magyar pártot, az EMNP-t és a független szakértőket gondosan távol tartották a folyamattól), a románok érdemi bevonása pedig úgyszintén várat magára, a lehetséges konkrét hatáskörök kérdéséről értelmetlennek tartom beszélni. Nyilván, elengedhetetlen a magyar nyelv hivatalossá

tétele a régióban. Ezen túl, a magyar elit egy maximalista követelésből szeretne kiindulni, amely minden kompetenciát átruházna, a külügy, honvédelem és pénzügy kivételével. Román oldalról - legalábbis első lépésben – valamilyen aszimmetrikus közigazgatási rendszer irányába történő elmozdulás lenne talán elfogadható. De ismétlem, hosszú, több évtizedes folyamattal állunk szemben, és idővel elképzelhető, hogy a székelyföldi románokkal is megtörténik az, ami a dél-tiroli olaszokkal, vagyis belátják, hogy egy olyan területi autonómia, amely számukra is megfelelő garanciákat (vétőlehetőséget, arányos képviselést, kulturális autonómiát) nyújt, voltaképpen az ő érdekeiket is szolgálja, nem csak a magyarokét.

Több szerző úgy véli, hogy a kettős állampolgárság és a területi autonómia vagylagos viszonyban állnak egymással. Bár ez normatíve igaz, a nemzetközi példák és a többrétű 21. századi identitások korában mennyire tekinthető kizárólagosnak ez a viszony?

Erről vita van a szakirodalomban, de valójában az a legnagyobb gond, hogy az autonómiára nem létezik általánosan elfogadott definíció. Kulturális vagy funkcionális autonómiával a kettős állampolgárság nem feltétlenül inkompatibilis, erre jó példa a német-dán határterület, ahol mindkét kisebbség (a németországi dán és a dániai német) körében jelentős a kettős állampolgárok száma és kulturális autonómiát élveznek. Ez a példa azonban inkább mint egy sikeres többetnikumú határmenti régió érdekes, komoly nemzetépítési és nemzetbiztonsági kockázat már csak azért sincs, mivel viszonylag alacsony létszámú közösségekkel állunk szemben. Viszont sokkal kiélezettebb helyzetet is fel lehet hozni az inkompatibilitás cáfolatára, ráadásul területi autonómia kapcsán, mégpedig Észak-Írországot.

Ennek ellenére személyesen úgy vélem, hogy a kettős állampolgárság hatása a székelyföldi területi autonómia szempontjából legalábbis ambivalens. Egyrészt a könnyített honosítás kétségtelenül erősíti a kisebbségi magyarok identitását és következésképp hozzájárul ahhoz, hogy az autonómia-követelések továbbra is napirenden maradjanak és folytatódjon a régió megkonstruálása, amiről korábban beszéltem. Másrészt azonban Románia (akárcsak Magyarország többi szomszédja, ahol jelentős lélekszámú magyar kisebbség él), midig is kockázati tényezőként, ötödik hadoszlopként tekintett a magyar kisebbségre. Ez a percepció a kettős állampolgár kisebbségi magyarok esetében fokozottan fog érvényesülni. Véleményem szerint a kulcskérdés az, hogy a kettős állampolgárság mennyire válik általánosan elterjedtté és elfogadottá a térségben. Szerintem elég jók az esélyek arra, hogy az elfogadottság javuljon. A térség minden államának (és ez alól sajnos Magyarország is egyre kevésbé kivétel, és nem a frissen honosultak miatt) lassan milliós nagyságrendű állampolgára tartózkodik külföldön, és ezt a helyzetet kezelni kell. Románia eddig is azért viszonyult megértőbben a kettős állampolgársághoz, mert több százezer Moldova Köztársaságbeli személynek adott állampolgárságot, továbbá a Nyugat-Európában tartózkodó vendégmunkások egy része is megszerzett egy második állampolgárságot. Ezzel szemben Szlovákia és Ukrajna részéről nem igazán tapasztaltunk eddig enyhülést a kérdés kapcsán. Remélhetően a migráció és a többes kötődések egyre nagyobb elterjedése előbb-utóbb rábírja az államokat politikájuk átértékelésére, a kettős állampolgárság elfogadására, és akkor az autonómiával való

ellentmondás is enyhülne. Az ukrajnai fejlemények és Oroszország intervenciók politikája - melynek ürügye éppen az orosz ajkú vagy orosz állampolgár lakosság jogainak veszélyeztetése - ellenben sajnos az ellentmondás fenntartásának és megerősítésének irányába fejt ki hatását.

Az autonómia ellenzőinek klasszikus érve, hogy egy ilyen speciális státusz zöld jelzést jelent az ország széteséséhez. Mennyiben lehet negatív hatása a skóciai és a katalóniai eseményeknek Erdélyre, Székelyföldre?

Ez ismét egy összetett dolog. Egyrészt a katalán és a skóciai események erősítik az erdélyi, a székelyföldi autonómia-mozgalmat. Biztosítják az itteni aktivistákat, hogy nincsenek egyedül, egy tágabb, teljes Európára kiterjedő jelenségbe ágyazzák be az itteni történeteket, és a nyugati „sorstársak” esetleges sikerei itthon is növelhetik a morált. Az SZNT nemzeti régiókról szóló,⁹ valamint az RMDSZ-nek a kisebbségi jogok uniós szinten történő szabályozását szorgalmazó¹⁰ polgári kezdeményezése kiváló lehetőséget biztosított a nemzetközi kapcsolatépítésre, partneri viszonyok kialakítására. Itt megjegyezném, hogy az RMDSZ esetében évtizedes mulasztás pótlásáról van szó, hiszen az 1996-ban kezdődő kormányzati szerepvállalások óta a kisebbségi kérdés tematizálása a nemzetközi porondon nem volt prioritás. Maga Markó Béla is elismerte, hogy a kormányzati részvétel legnagyobb hátránya az, hogy nem lehet külföldön panaszkodni, hogy rossz a kisebbség sorsa, miközben a legerősebb kisebbségi szervezet szerepet vállal a kormányban. Ugyanakkor azt is láthattuk, hogy ez a kezdeményezés igen kényes helyzetbe sodorta az RMDSZ-t, mivel miután a román kormány beszállt a perbe az Európai Bizottság oldalán, az RMDSZ kormányzati szerepvállalása problematikusává vált, ám végül a Szövetség kormányon maradt.

Másrészt viszont a katalán és skót függetlenségi törekvések (és nem mellékesen a krími és kelet-ukrajnai események is) negatív hatással is lehetnek a székely autonómia esélyeire. A román politikások eddig is nagy előszeretettel mosták össze az autonómiát a függetlenedéssel, az elszakadással. Emlékezzünk csak arra, hogy Băsescu elnök néhány éve – igen jó politikai érzéssel – azt a kérdést szögezte egy autonómiás táblát tartó hölgynek Tusnádfürdőn, hogy magyarázza már el neki, ha lesz autonómia, akkor ő majd Bukarestből útlevelemmel jöhet csak a Székelyföldre? A hölgynek fogalma sem volt a helyes válaszról, és mindezt persze az összes román hírtévé lehozta. Tehát ha a katalánok vagy a skótok függetlenednek, a román politikások minden bizonnyal egyre gyakrabban fognak azzal érvelni, hogy ezek a népek is autonómiával kezdték, és lám-lám, hova jutottak. A magyar állampolgárság tömeges felvétele és néhány (többnyire jobboldali) magyar politikus olykor meggondolatlan megnyilvánulásai pedig tovább táplálják a román ellenszenvet, mivel Katalóniától és Skóciától eltérően a székelyek nem állam nélküli nemzetek (*stateless nations*), hanem Magyarország külső kisebbségei. Magyarország pedig a románok nemzeti és történelmi tudatában még mindig az egyik közellenségnek számít. A magyar irredentizmussal továbbra is igen hatékonyan lehet riogatni, továbbá néhány viszonylag friss közvéleménykutatás azt mutatta ki, hogy Oroszország után

⁹ Európai mozgalom a nemzeti régiók védelmében. <http://www.nemzetiregiok.eu/> (Letöltve: 2014.11.11.).

¹⁰ Minority SafePack Initiative. <http://www.fuen.org/hu/key-topics/european-citizens-initiative/> (Letöltve: 2014.11.11.).

Magyarország a legkevésbé rokonszenves állam a románok számára.¹¹ Ettől függetlenül mégis úgy gondolom – bár erről empirikus adatokkal nem rendelkezünk – hogy az erdélyi magyarok túlnyomó többsége drukkol a katalánoknak és a skótoknak.

¹¹ Lásd: <http://www.erdelyiportal.ro/szeretnek-is-meg-nem-is-erdelyiportal-1247.html> (Letöltve: 2014.11.11.).

Bíróság előtt a kisebbségvédelmi polgári kezdeményezések –
interjú Vincze Lóránttal



Vincze Lóránt, a FUEN alelnöke, az RMDSZ külügyi titkára

Mit kell tudnunk a FUEN-ről, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójáról?

Napjainkban Európában több mint 300 különböző őshonos nemzeti kisebbség él. Minden hetedik európai polgár valamely őshonos nemzeti kisebbséghez tartozik, illetve regionális vagy kisebbségi nyelvet beszél. Az Európai Unióban az őshonos nemzeti kisebbséghez tartozó vagy kisebbségi nyelvet beszélők száma 50 millióra tehető, vagyis az EU-ban minden tizedik polgár ehhez a csoporthoz tartozik. Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója az európai őshonos nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok európai ernyőszervezete, az európai őshonos nemzeti kisebbségek érdekeit képviseli. A FUEN együttműködik az Európai Unióval, az Európa Tanáccsal, az EBESZ-el, az ENSZ-el, a nemzeti kormányokkal, valamint az európai kisebbségvédelemben érintett civil szervezetekkel. Több mint 90 tagszervezetet számlál Európából.

A FUEN az európai őshonos nemzeti kisebbségek jogainak védelmezőjeként, azok civil társadalmi képviselőjeként határozza meg magát. A kisebbségek élethelyzete széles skálát ölel fel: míg egyes kisebbségek számos joggal rendelkeznek és együttműködésük a többségi társadalommal zökkenőmentes, más csoportokat viszont az államuk nem ismeri el vagy harcolniuk kell az asszimilációs törekvések ellen.

A szervezet 1949. november 20-án alakult Párizsban. Kezdetben a szervezetet a regionalizmusért küzdő csoportok uralták. Nyugat-Európában szimbolikusan lebontották a határokat, a korábbi szocialista berendezkedésű államok megbuktak, Európának egy teljesen új berendezkedésre volt szüksége. A válasz Európa régióinak megerősítésében rejlett. Azonban hamar világossá vált, hogy a regionalizáció híveinek, valamint a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviselőinek érdekei, céljai különbözőek. Így a FUEN a későbbiekben az őshonos nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok érdekeinek védelmében működött tovább, de a szervezet munkájában a regionális dimenzió meghatározó maradt. Hosszú ideig csak nyugat-európai szervezetekkel volt kapcsolata, azonban az 1989-1990-es történelmi fordulat változást hozott: a közép- és kelet-európai nemzeti kisebbségeknek megnyílt a lehetőségük arra, hogy érdekképviseleti

szervezeteket alapítsanak és jogukat követeljék. Ezekben az években a FUEN számos új tagszervezettel gyarapodott, és így valódi páneurópai szervezetté alakult.

A kilencvenes évek elején a FUEN erőteljesen támogatta a fenntartható és átfogó európai kisebbségvédelmi rendszer létrejöttét Európában. 2006-ban egyhangúan elfogadta az európai őshonos nemzeti kisebbségek chartáját.

Az utóbbi években két Európai Unió polgári kezdeményezés is született a kisebbségi jogok területén. Hogyan próbálták ezek erősíteni a kisebbségek védelmét és milyen stádiumban vannak jelenleg?

A kisebbségi jogok európai stagnálása nem járt az érdekvédelmi szervezetek önfeladásával vagy beletörődésével. A kétoldalú rendezés mellett a szervezetek közül egyre több tartja fontosnak és hasznosnak az európai szintű közös fellépést. Folyamatosan új eszközöket azonosítanak, amelyek végső célja, hogy megbontsák a kisebbségi közöny falát és megalkossák a kisebbségvédelmi normarendszert.

Az elmúlt években a kisebbségi polgári kezdeményezések a Lisszaboni Szerződés által lehetővé tett új jogi eszközt hasznosították. Közülük a legnagyobb nyilvánosságot az ún. *Minority SafePack* (kisebbségvédelmi csomag) kezdeményezés kapta, amely az indítvány mögött a legtöbb európai kisebbségi szervezetet tömörítette. Kisebbségvédelmi intézkedések meghozatala érdekében az eszköz hasznosítását a Romániai Magyar Demokrata Szövetség 2011-ben javasolta a FUEN-ben. A kisebbségi ernyőszervezet az eszköz nyújtotta lehetőség megvizsgálásáról és hasznosításáról döntött.

A kezdeményezés kiindulópontja az volt, hogy „a Bizottság és egyéb európai intézmények ezen erőfeszítései dacára Európában a kisebbségek védelme még sok tekintetben hiányos, elterjedt a kisebbségekhez tartozó személyek hátrányos megkülönböztetése és társadalmi kirekesztése, a regionális és kisebbségi nyelvek többsége pedig veszélyeztetett. A Bizottság gyakran habozni látszik, ha kisebbségekhez tartozó személyek jogainak csorbulásakor föl kell szólalnia, gyorsabban kellene reagálnia bármely olyan esetben, amikor az Európai Unió valamely tagállamában az alapvető értékek komoly áthágásának kockázatát észleli”. Az előterjesztők megállapítják, hogy „az EU-nak a jelenleginél többet kellene tennie, ezért *Minority SafePack* néven polgári kezdeményezést állítottunk össze, amely a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmét célzó intézkedéseket tartalmaz, és biztosítja gazdag európai kulturális örökségünk védelmét és megerősítését, Európa kulturális és nyelvi sokféleségének fenntartását. A csomag ugyanakkor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyesnek a döntéshozatalban való részvétel javítását célzó intézkedéseket tartalmaz, megerősítve az EU-s politikák és jogszabályok demokratikus legitimitását.”¹

A *Minority SafePack* kezdeményezés minden intézkedési javaslata az EU Szerződéseinek alapul. A kezdeményezők az EB jóhiszeműségére hivatkoztak, amikor az említett

¹ *Minority SafePack Initiative:*

https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/downloads/MSPI_ENGL_Official_Document.pdf (Letöltve: 2014.11.04.).

területeken intézkedések meghozatalát javasolták, a jogilag alaposan előkészített kezdeményezést a regisztrációt követően legalább egymillió európai polgár aláírása erősítette volna. A kezdeményezés azonban nem jutott ebbe a szakaszba: már a formális ellenőrzési szakaszban elutasították, figyelmen kívül hagyva, hogy a polgári kezdeményezések éppen a civil szféra és az állampolgárok közvetlen jogi aktust kezdeményező szerepét teszik lehetővé.

Az Európai Bizottság tavaly szeptember 16-án közölte, hogy álláspontja szerint a *Minority SafePack* európai kisebbségi kezdeményezés nem tartozik a testület jogalkotási hatáskörébe. A bizottság elismerte, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a tiszteletben tartása az Unió egyik értéke, de hozzátette, sem az Európai Unió szerződése, sem az EU működési szerződése nem nyújt törvényes alapot a kisebbségekhez tartozó személyekkel kapcsolatos jogalkotáshoz. A kezdeményezők az Európai Törvényszéken fellebbezték meg az Európai Bizottság döntését. A perrendtartás szabályai szerint az Európai Bizottság nemrégiben megválaszolta a *Minority SafePack* kisebbségvédelmi polgári kezdeményezés tavalyi elutasítása ellen benyújtott fellebbezést. Az EB húszoldalas dokumentumban taglalta, miért utasította el a fellebbezést, de a kezdeményezők ennek ellenére továbbra is úgy tekintik, az indoklás megalapozatlan. Az EB nem vette figyelembe a kezdeményezés mellékleteként benyújtott intézkedéscsomagot és azt a védzáradékot sem, amely az intézkedés különböző elemeinek felhasználását teszi lehetővé.

Az Európai Bíróság időközben közölte, hogy Szlovákia és Románia belépését kérte a Bizottság oldalán a polgári kezdeményezés a képviselői által indított luxemburgi perbe, majd Magyarország tette ugyanezt a kezdeményezők oldalán.

Jogi értelemben ugyanezt az utat járta be a Székely Nemzeti Tanács által életre hívott kezdeményező bizottságnak a regionalizáció témakörével foglalkozó polgári kezdeményezése. Az SZNT és partnereinek kezdeményezése kérte, hogy *"az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól. A jelzett régiók, köztük a közigazgatási hatáskörökkel nem rendelkező földrajzi körzetek lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, programhoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon."*² Az SZNT kezdeményezése voltaképpen a *Minority SafePack* kezdeményezés egyik részterületére vonatkozik, éppen ezért a két kezdeményezés erősítette egymást. Ez a kezdeményezés is az Európai Bíróságon keresi igazát.

A világ országaiban jelenleg működő autonómia-megoldások elemzése alapján az állapítható meg, hogy a kisebbségi autonómiát az államok vagy szabad akaratukból

² Európai mozgalom a nemzeti régiók védelmében:
<http://www.nemzetiregiok.eu/kotelezo-informaciok.php> (Letöltve: 2014.11.04.).

belső jogi megoldásként, vagy pedig valamilyen nemzetközi rendezés keretében kétoldalú nemzetközi szerződéssel, vagy valamely nemzetközi szervezet döntése alapján hozzák létre. Van-e bármi jele a romániai politikai elit nyitottságának az autonómia irányába, illetve hogyan viszonyulnak a kérdéshez a különféle uniós intézmények és pártcsaládok?

A második világháborút követően a Nyugat-Európára korlátozódó demokratikus folyamatok egyik eleme a nemzetiségi kérdés rendezése volt. Nyugat-Európában olyan akut kérdéseket kellett kezelni, mint a német–dán határvita, majd azt követően a németországi dán és a dániai német közösség jogainak rendezése. A legtöbb esetben a kisebbségvédelem szinte kizárólag kétoldalú kérdést jelentett, Dél-Tirol esetében például Ausztria hathatósan lépett fel az Olaszország területén élő német közösség érdekében. Ausztria védhatalmi státusát nemzetközi szerződés és az ENSZ közbelépése mellett tudta érvényesíteni, de ezzel együtt a dél-tiroli autonómiakérdés rendezéséről az osztrák–olasz kétoldalú viszony részeként beszélhetünk. Az európai pártcsaládok nyíltan nem fogalmazzák meg az autonómia szükségességét, nem is tehetik, hiszen a nemzetiségek megannyi élethelyzetben élnek, számbelileg nagyon változó körülmények között, nem mindenik számára volna eszköz az autonómia. Elmozdulás tapasztalható azonban annak kapcsán, hogy az EU-nak többet kell tennie a kisebbségvédelemért és egy jogi keretet kell kialakítani a nemzetiségek érdekében. Korábban ennek nyílt vállalása nem történt meg. Egy kisebbségvédelmi mechanizmus megfelelő keretet nyitna az önrendelkezés és autonómiakérdések megoldása felé.

Az RMDSZ, a FIDESZ, az MKP és a német CDU támogatásával elérte azt, hogy az Európai Néppárt választási programjában szerepel a kisebbségvédelem területe. A dokumentum értelmében: *„Az EPP szerint a nemzeti kisebbségeknek védőintézkedésekre van szükségük, hogy megőrizze és védje nyelvét, kultúráját és identitását. Az EU-nak ki kellene dolgoznia egy jogi keretet a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek védelmére. Továbbá az EU-nak bátorítania kellene, hogy a tagállamok megosztják egymás között a kisebbségvédelmi jó gyakorlatokat.”* Korábban 2009-ben az EPP kongresszusi dokumentumot fogadott el a kisebbségek védelméről és 2012-ben, bukaresti kongresszusán, az alapprogramba is beiktatta. Az RMDSZ célja elsősorban az volt, hogy a dokumentum térjen ki a kisebbségi jogokra, állapítsa meg az őshonos etnikai kisebbségek fontos szerepét Európában, és az Európai Néppárt kötelezze el magát a nemzeti kisebbségek identitásmegőrző erőfeszítése mellett. Ezt a célkitűzésünket sikerült elérni, hiszen a dokumentum az RMDSZ javaslatára megállapítja, hogy európai kisebbségi keretszabályozást kell kialakítani, amely kisebbségvédelmi standardokat és jogokat tartalmaz majd, ugyanakkor bátorítja a kisebbségi közösségekre vonatkozó kedvező intézkedések és politikák elfogadását. Nagyon fontosnak tartjuk, hogy a dokumentum hangsúlyozza a különböző tagállamokban fellelhető jó kisebbségvédelmi gyakorlatok alkalmazását a többi tagállamban is, amely a későbbiekben egy konkrét és hatékony EU-s kisebbségvédelmi stratégiához vezet.

Az európai szocialisták véleménye szerint az elmúlt 5 évben az EU javította a jogszabályi és működési keretet annak érdekében, hogy támogassa a kisebbségi közösségek társadalmi, gazdasági és politikai integrációjára vonatkozó tagállami intézkedéseket, de

ez az erőfeszítés még mindig messze elmarad a szükségestől, ezért változásra van szükség. A PES szerint változásra van szükség ahhoz, hogy az EU felnőjön az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkelyében és az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt értékekhez és elvekhez. Úgy vélik, ahhoz hogy az állampolgárok teljes mértékben részeseivé váljanak az európai projektnek, az új Európai Parlament és az új Európai Bizottság fel kell vennie a harcot a megkülönböztetéssel, biztosítani kell a kisebbségi polgárok részvételét a döntéshozatali folyamat, koherens uniós politikákat és iránymutatásokat kell kidolgozni valamennyi érintett uniós szakpolitikai területeken, beleértve a foglalkoztatás, az oktatás, a képzés és a kutatás területét.

A szocialisták javasolják, hogy az új Európai Bizottság ad hoc portfóliót hozzon létre, amely a kisebbségekkel és a romákkal foglalkozik, biztosítsák a teljes koherenciát és koordinációt az uniós politikák között, biztosítsák, hogy a tagállamok tiszteletben tartják vállalt kötelezettségeiket – beleértve az integrációra, a kohézióra és a diszkriminációmentességre szánt uniós forrásokat. Úgy vélik, ki kell alakítani egy teljes jogú uniós stratégiát a kisebbségi közösségek, a helyi önkormányzatok, a civil szervezetek és a civil társadalom bevonásával.

Nemrégiben a FUEN, számos európai parlamenti képviselő és európai kisebbségi politikusok kérték az Európai Bizottság megválasztott elnökét, Jean-Claude Junckert, hogy az általa javasolt alapvető szabadságjogokkal foglalkozó biztos feladatkörébe az őshonos kisebbségek védelmét is iktassa be.

Egyes vélemények szerint az Európai Unió további bővítésének folyamányaként a kisebbségek jogainak EU-s szintű kezelése biztonságpolitikai okokból is szükségessé válik. Mennyiben reális egy olyan elképzelés, hogy a további bővítés kisebbségi jogi kompetenciabővüléssel is járhat az Európai Unió javára?

A kisebbségvédelmi harc az Európai Unióban folyamatos készenlétet és nyitottságot jelent új eszközök, új lehetőségek kihasználása iránt. Az elmúlt évek legfontosabb eredménye az RMDSZ, a felvidéki Magyar Közösség Pártja, a FUEN és a többi kisebbségi szervezet szempontjából, hogy valamennyi európai nemzeti közösség és nyelvi kisebbség képviselője egy asztal körül ül és közös kéréseket fogalmaz meg. A polgári kezdeményezések kapcsán a 2013 közepére kialakult magyar nemzeti konszenzus – a benyújtott két kezdeményezés közös támogatása – a jövőre nézve is fontos előzmény. Az előrelépéséhez magyar közösségeink közös fellépésre, a magyar nemzeti együttműködés rendszerében folyamatos egyeztetésre, szoros együttműködésre van szükség. Európában pedig új eszközöket, új intézményes partnereket és támogatókat kell találni ahhoz, hogy növekedjen az EU intézményeire nehezedő nyomás, lebomoljon a közöny fala, és előrelépés történjen. Ebben a pillanatban több szakértő és politikus is úgy látja, közel van az Európai Szerződések módosítása. A kisebbségi közösségek elvárása, hogy a kisebbségvédelemre vonatkozó javaslataik ezúttal hangsúlyosan kerüljenek bele a Szerződések szövegébe, ezt pedig közös norma kidolgozása, európai kisebbségi keretszabályozás kövesse. A kedvező európai döntések hozhatják közelebb a közösségi jogok, beleértve az önrendelkezés és a különböző autonómiaformák gondolatának elfogadását a többségi, közép- és kelet-európai társadalmakban.

Louis Michelnek, az Európai Parlamentben elfogadott jelentése az alapvető jogok helyzetéről a kisebbségek védelmét is magában foglalja. Mit tartalmaz ez a jelentés és milyen pozitív hozadéka lehetnek? Ráadásul időközben az Európa Tanács Közgyűlése elfogadta a Kalmár Ferenc által készített jelentést, amely talán a jelentések sorában először fogalmazza meg a kisebbségek kollektív védelmének igényét és konkrét megvalósított autonómia-modelleket ajánl az ET tagállamai figyelmébe. Hogyan csapódott le ez az ajánlás a romániai politikai elitben? Hogyan szavaztak a romániai képviselők?

Az európai kisebbségvédelem témakörére folyamatként kell tekinteni, a Koppenhágai kritériumrendszer elfogadása előtt az EU-ban egyáltalán nem volt egyetlen olyan jogi szabályozás sem, amely a kisebbségvédelemre utalt volna. Tehát ebből a szempontból a kritériumrendszer újított. Másrészt, valóban a feltételeknek csak a csatlakozás előtt kell megfelelniük a tagjelölt államoknak, miután az EU teljes jogú tagjaivá váltak, már nem kéri tőlük számon a politikai (köztük a kisebbségi) kritériumok teljesítését. Ennek oka abban keresendő, hogy a régi tagállamok (pl. Franciaország, Ciprus, Görögország stb.) sem felelnek meg a kritériumrendszerben foglaltaknak. Azok a kritériumok, amelyeket Románia törvénybe foglalt nagyon fontos eredmények a kisebbségvédelemben, hiszen tartalmazzák többek között az anyanyelvhasználatot a közigazgatásban és igazságszolgáltatásban, a teljes körű állami és felekezeti anyanyelvű oktatást, az egyházi ingatlanok visszajuttatását. Romániában sajnos a problémát a meglévő egyéni jogok alkalmazása, a törvények betartása jelenti, hiszen a Mikó-ügy kirobbanása óta az egyházi ingatlanok visszajuttatási folyamat leállt, a nyelvi jogok és a kétnyelvűség alkalmazása nagyon sok esetben hiányos.

Az EP Michel-jelentése, az Európa Tanács Kalmár-jelentése és számos más dokumentum és országjelentés fontos kapaszkodót és előrelépést is jelent az európai kisebbségvédelemben. A Kalmár-jelentés kiemelten fontos azáltal, hogy a korábbi Gross-jelentéshez (2003) hasonlóan utal a kollektív kisebbségi jogok jelentőségére, és olyan a magyar diplomácia számára is kulcsfontosságú elvárásokat fogalmaz meg, mint a hivatalos nyelvhasználat, a speciális oktatási intézményrendszer létrehozása, illetve a szabad kisebbségi média biztosítása. A dokumentum hangsúlyozza azt is, hogy az Európa Tanács azon tagállamainak, amelyek ezt még nem tették meg, alá kell írniuk és ratifikálniuk kell a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt, valamint a regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját. Az ET közgyűlése felszólította a tagállamokat, hogy mozdítsák elő a hagyományos nemzeti kisebbségek által lakott területen beszélt nyelv hivatalos használatát. A közgyűlés szerint politikai prioritásként kell kezelni a nemzeti kisebbségek jogvédelmét, mert a *"kisebbségvédelem a konfliktusok megelőzésének egyik eszköze"*.

Sajnos az EU-nak nincsen eszköze a kisebbségi jogok betartását ellenőrizni, hiszen a kisebbségvédelem nem uniós kompetencia. Célunk éppen ezért kisebbségi jogi keretszabályozás megalkotása, amelynek egyik fontos velejárója monitorizáló eszköz hozzárendelése lenne.

A nyelvpolitikai irányelveket tartalmazó Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját 2008-ban ratifikálta Románia is. Ez a jogszabály nem határoz meg nyelvi jogot, csak kijelöl egy jogalkotási horizontot. Hogyan szelektált Románia ebből az *à la carte* felsorolásból és hogy áll a Charta végrehajtása?

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját a legrészletesebb kisebbségi jogi, elsősorban nyelvi dokumentum, amely számos jogot határoz meg a ratifikáló tagállam számára. A chartát 1992 júniusában fogadta el az Európa Tanács miniszteri bizottsága. A nemzetközi szerződés 1998 március 1-én lépett hatályba. A bukaresti szenátus 2007 októberében bólintott rá a nemzetközi szerződésre, a ratifikáció előkészítésében óriási szerepe volt a több alkalommal kormányon lévő RMDSZ.

Mivel a kisebbségi jogok a nemzetközi jog egyik érzékeny és kényes témája, az ET dokumentuma közvetett úton, a véleménynyilvánítás szabadságára és a nyelvi diszkrimináció tilalma útján védi a kisebbségi vagy regionális nyelvi jogokat. Így a védelem tárgya nem a nyelvi kisebbségek vagy az ő jogaik, hanem az európai kultúra veszélyeztetett részét képező kisebbségi vagy regionális nyelvek. A charta hivatkozási alapja a közös európai kulturális örökség. A szöveg nem tartalmazza sem a „nemzeti kisebbség”, „népcsoport” vagy „etnikai csoport” kifejezést, ezzel a felszínen távol tartja a közösségi nyelvek és kultúrák védelmét az egyéni vagy közösségi kisebbségi jogoktól, így azok az államok is nyugodtan ratifikálhatják, amelyek nem kívánják gyakorolni a kisebbséggel való hatalommegosztás lehetőségét. A charta egyértelműen megfogalmazott mögöttes célja a többség–kisebbségek viszony stabilizálásához való hozzájárulás.

A charta értelmében minden kisebbségi nyelv tekintetében az államnak tisztelnie kell annak a területnek az egységét, ahol az illető nyelvet használják – vagyis a közigazgatásnak nem szabad megosztania területi alapon a nyelvi közösségeket. Fontos még, hogy a ratifikáló állam vállalja, hogy eltörli a létező akadályokat, tilalmakat, alaptalan megkülönböztetéseket a kisebbségi nyelvhasználat elől. A szöveg kimondja, hogy az államnak kötelezően vállalnia kell a második részben foglaltakat, és ezentúl a *la carte* rendszerben további nyelvvédő kötelezettségeket kell vállalnia, szám szerint legalább 35 darabot. Ezeket az egyezmény harmadik része sorolja fel.

Románia húsz nyelvet véd: albán, bolgár, cseh, görög, horvát, jiddis, lengyel, macedón, magyar, német, olasz, orosz, örmény, romani, rutén, szerb, szlovák, tatár, török és ukrán. Alapszintű, tehát a 2. rész szerinti védelem ezek közül a görögöt, a jiddist, a lengyelt, a macedónt, az olaszt, az örményt, a romanit, a rutén és tatárt illeti meg. Az *à la carte* rendszerből, a határozottabban részletezett jogokból a magyart, vagyis a magyarul beszélőket esetében az ország kötelezettséget vállal a magyar nyelvű oktatásra óvodától az egyetemig, beleértve a szakképzést, a művészeti iskolákat és a felnőttképzést is. Az igazságszolgáltatás területén a vádlottnak joga van az anyanyelvhasználathoz, illetve a bizonyítékok, vallomások nem tekinthetők semmisnek pusztán azon az alapon, hogy azok nem az állam nyelvén íródtak. Aki bíróság előtt jelenik meg, használhatja az anyanyelvét, és ennek biztosítását – vagyis a fordítók bérét – az állam fizeti. A jogi dokumentumok érvényességét nem lehet megkérdőjelezni csak azon az alapon, hogy azok magyarul

íródtak, továbbá az állam kötelezettséget vállal a legfontosabb törvények lefordítására. A vállalt kötelezettségek a kevésbé erősek közé tartoznak.

A közigazgatás területén fontos, hogy Románia kötelezettséget vállalt arra, hogy a közönségkapcsolati munkatársaik magyarul beszéljenek a hozzájuk fordulókkal. E ponton az ország szintén egy kevésbé erős kötelezettséget választott: az ide vágó paragrafus első pontja azt mondja ki, hogy az aláíró állam azt vállalja, hogy az egész közigazgatás beszélje a kisebbség nyelvét.

A médiában Románia többek közt azt vállalta, hogy bátorítja legalább egy, regionális nyelveken szóló rádió- és tévécsatorna működtetését.

A legszélesebb jogok a kulturális élet területén illetik meg a magyar nyelvet, ide minden beletartozik a magyar nyelvű könyvtáraktól az irodalmi fordításokon, a filmfeliratozáson keresztül a különféle szakkifejezések magyarra fordításának elősegítéséig és finanszírozásáig. Az, hogy Románia ezen a területen nem válogatott az előírások közül, valószínűleg arra a hagyományra vezethető vissza, hogy a szocialista rendszer a kulturális életre korlátozta a kisebbségi megnyilvánulások nagy többségét.

A gazdasági és társadalmi élet fejezetben Románia vállalja, hogy eltávolítja a gazdaságot érintő törvénykezésből a magyar nyelv használatát korlátozó kitételeket. A határon túlnyúló kapcsolatok résszel azt vállalta az ország, hogy alkalmazza a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi egyezményeket (tehát a román-magyar alapszerződést), és a „magyar nyelv érdekében promoválja a határokon átnyúló együttműködéseket”.

Az Európa Tanács Szakértői Bizottsága révén 3-5 éves ciklusokban ellenőrzi a chartában vállaltak teljesítését. Románia késésben van, hiszen már 2013-ban be kellett volna terjesztenie jelentését. A 2007-ben ratifikált egyezmény első jelentését közel kétéves késéssel nyújtotta be Románia, és az azt követő levélváltások és az Európa Tanács Szakértői Bizottságának látogatása nyomán számos alkalmazási problémára derült fény.

Romániában az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala (DRI) már elkezdte az adatgyűjtést arról, miként teljesítette Románia az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartájának ratifikálásában vállalt kötelezettségeit. A jelentést a Külügyminisztériummal közösen kell elkészíteni.

A Szakértői Bizottság a kormány jelentéséből és a saját szakértőinek helyszíni tapasztalatai alapján képet alkot arról, miként teljesülnek az egyes vállalások. A végső jelentést a Szakértői Bizottság munkacsoportja készíti el, melynek tagja egy riportőr, továbbá a testület Romániából delegált tagja és egy harmadik tag. Fontos kiemelni, hogy civil szervezeteknek joguk van arra, hogy a jelentést kiegészítő információkat juttassanak el a Bizottsághoz, de akár árnyékjelentést is készíthetnek. Eerre a riportőr helyszíni látogatásától számítva egy hónap áll rendelkezésre. A maga árnyékjelentését a romániai magyar közösség képviselőjeként az RMDSZ minden alkalommal elkészíti (az Európa Tanács monitorizálása mellett az EBESZ-nek és az ECRI-nek is készül országjelentése).

A Szakértői Bizottságának három standard válasza van: fulfilled (teljesült), not fulfilled (nem teljesült) és partially fulfilled (részben teljesült). Van egy negyedik válaszuk is, amikor nem alkotnak véleményt egy kérdésben, mert nincsen elegendő információjuk. Románia nagyon sok ilyen típusú választ kapott a 2011-es jelentésére. Ha a következő jelentésben sem lesz elegendő információ ezeknél a pontoknál, akkor az ország már a „not fulfilled” választ kapja a bizottságtól. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése politikai mechanizmust alkalmaz arra az esetre, ha egy ország nem teljesíti kötelezettségeit, de ennél is fontosabb az ET Miniszteri Bizottságának ajánlása. Ez a nyelvhasználati jogok érvényesüléséről készített jelentés összefoglalója. A Miniszteri Bizottság a 2011-es jelentés alapján hat pontban marasztalta el Romániát. Ezek egyike szerint Romániában nincs elegendő adat a nyelvhasználati jogok érvényesülésének nyomon követéséhez. Egy másik pont szerint jobban oda kell figyelni a török-tatár nyelvhasználati jogra. A bizottság az ajánlásában a roma nyelvre, a médiában érvényesülő nyelvhasználatra, illetve a húsz százalékos nyelvhasználati küszöb kérdésére is kitért. Úgy fogalmazzuk: megfontolandónak tartják a küszöb létjogosultságának a megvizsgálását.³

³ Források az utolsó kérdésre adott válaszhoz:

Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája: <http://www.dri.gov.ro/hu/carta-europeana-a-limbilor-regionale-sau-minoritare/> (Letöltve: 2014.11.04.); A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája értelmében született Európa Tanács határozatok listája: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=7&DF=9/24/2008&CL=ENG&VL=1> (Letöltve: 2014.11.04.); Sipos Géza: *Aláírtad, tartsd be. Mire jó a kisebbségi nyelvek chartája?* <http://itthon.transindex.ro/?cikk=8149> (Letöltve: 2014.11.04.); *“Kiabálok a nyelvi jogaimért”*: <http://www.erdelyiportal.ro/&8222;kiab%C3%A1lok-a-nyelvi-jogaink%C3%A9rt&8221;-erdelyiportal-1070.html> (Letöltve: 2014.11.04.).

LegalUp!

Rácz Dániel:
Így alapíts céget

A cégalapítással járó költségek és várható hasznok számba vétele után úgy döntöttél, hogy belevágsz a cégalapításba? Most bemutatjuk a legfontosabb jogi tudnivalókat, amik elengedhetetlenek a társaság létrehozatalához. Avagy cégalapítási kisokos A-tól Z-ig.

Társasági forma

Az első és legfontosabb kérdés az induláskor, hogy milyen társasági formát válasszunk a cégnek. A társasági forma meghatározásával lényegében egy olyan működési keretet kell választanunk a cégünknek, ami leginkább megfelel az alapítók által vállalni szándékozott vagyoni felelősségnek, a rendelkezésre álló tőke nagyságának, a vállalkozási tevékenységnek és a társaság tervezett jövőbeni finanszírozásának. Választani a Ptk. által meghatározott társasági formák közül választhatunk, vagyis a közkereseti társaság, a betéti társaság, a korlátolt felelősségű társaság és a részvénytársaság közül.¹

Magyarországon jelenleg egyértelműen a korlátolt felelősségű társaság a legnépszerűbb forma. A KSH 2014. májusi adatai szerint² a hazánkban bejegyzett 583 058 gazdasági társaságból 415 604 működik korlátolt felelősségű társaság, 156 901 betéti társaság, 6 028 részvénytársaság és 4 525 közkereseti társaság formájában.

Tagi/részvényesi felelősség

Ez az információ azonban még nem sok mindenben igazít el bennünket cégalapításkor. A legfőbb tényező a működési forma megválasztásakor, hogy miként alakul az alapítók, illetve a későbbi tagok, részvényesek felelőssége. A kiindulópont, hogy a hitelezői követelésekért a társaság felel a saját vagyonával. Ez a gazdasági társaság jogi személy mivoltából következik (lásd például: saját elkülönült vagyona van, saját nevében, önálló entitásként vesz részt az ügyletekben). Főszabály szerint a tagok, részvényesek vagyonát nem lehet igénybe venni, amíg a cég vagyona elegendő fedezetül szolgál a hitelezői követelésekre. A kritikus kérdés tehát az, hogy ki felel és milyen mértékben azokért a kötelezettségekért, amelyeket nem fedez a társaság vagyona.

Közkereseti társaság esetén a tagoknak korlátlan mögöttes felelőssége van, vagyis saját vagyonukkal felelnek a társaság vagyona által nem fedezett követelésekért.³ Hasonlóképpen a betéti társaság belfogója is korlátlanul felel a társaság hitelezőivel szemben a nem fedezett tartozásokért, a kültag viszont nem tartozik helytállással a

¹ Ptk. 3:138-3:323. §.

² KSH – A regisztrált gazdasági szervezetek száma gazdálkodási forma szerint – GFO'11. http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qvd010a.html (Letöltve: 2014.07.14.).

³ Ptk. 3:139. § (1) bekezdés.

társasági kötelezettségeikért.⁴ A közkereseti társaság éppen ezért igen kockázatos működési forma (tegyük hozzá, más szempontból is kevésbé megfelelő egy modern vállalkozás működtetésére), a betéti társaság ebből a szempontból nagyobb biztonságot ad ezzel a kettős felelősségi szerkezettel, de ez a biztonság is hangsúlyozottan csak a kültag vonatkozásában érvényesül.

Nem véletlen, hogy a gazdasági szereplők számára a korlátolt felelősségű társaság jelenti a legvonzóbb megoldást. Kft. esetében ugyanis főszabály szerint a tagok nem kötelesek helytállni a társaság kötelezettségeiért.⁵ Vagyis ez a forma a megnevezésétől eltérően nem is korlátolt felelősséget garantál a tagoknak, hanem a tagok egyáltalán nem felelnek a hitelezői követelésekért (persze ez alól is van kivétel, de az már egy másik poszt témája lesz). Részvénytársaság esetében ugyanez mondható el: a részvényes nem felel a társaság kötelezettségeiért.⁶ Ez a felelősségkorlátozás, illetve kizárás, lássuk be, alapvető jelentőségű a vállalkozási tevékenység során vállalt üzleti kockázatok szempontjából.

Jegyzett tőke

A társasági forma megválasztásának másik alapításkori kulcskérdése a jegyzett tőke minimális összege. Nagy vonalakban ennek az a célja, hogy a társaság hitelezői számára védelmet nyújtson azáltal, hogy a követeléseik kielégítésére alkalmas fedezetet biztosít.

- Közkereseti és betéti társaság esetén nincsen kötelező tőkeminimum, azaz e társaságokat tetszőleges jegyzett tőkével megalapíthatjuk.
- Korlátolt felelősségű társaság esetén minimum három millió forint törzstőkét szükséges a társaság rendelkezésére bocsátani. Ez egy jelentős változás, figyelembe véve, hogy az új Ptk. hatályba lépésénél (2014. március 15.) megelőzően még ötszázezer forinttal lehetett korlátolt felelősségű társaságot alapítani.⁷
- Zártkörűen működő részvénytársaságok alapításához öt millió forint szükséges, míg nyilvánosan működő részvénytársaságok esetén az összeg húsz millió forint.⁸

A jegyzett tőkének megfelelő vagyoni hozzájárulást pénzben vagy nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásként (más néven apportként) lehet a cég rendelkezésére bocsátani. Pénz esetén választhatunk, hogy az összeget a cég pénzforgalmi számlájára fizetjük be, vagy megfelelő könyvelés mellett a cég házipénztárában helyezzük el. Apportként bármilyen ingó vagy ingatlan dolog, vagyoni értékű jog (például szabadalmi jogok, védjegy, know-how stb.) vagy valamilyen elismert követelés bevitel a társaságba. Nem lehet ugyanakkor apportnak tekinteni a tagnak vagy a részvényesnek a társaság számára teljesített munkavégzését vagy a személyes közreműködését. Kft. esetében további

⁴ Ptk. 3:154. §.

⁵ Ptk. 3:159. §.

⁶ Ptk. 3:210. §.

⁷ Ptk. 3:161. § (4) bekezdés.

⁸ Ptk. 3:212. § (2) bekezdés.

megkötés, hogy az egyes tagok törzsbetéteinek összege egyenként nem lehet kevesebb százezer forintnál.⁹

Meddig kell befizetni?

Alapításkor rendszerint kritikus kérdésként merül fel, hogy meddig kell teljesíteni a vagyoni hozzájárulást. Bár kifejezetten kedvezőtlennek tűnik, hogy kft. alapítása esetén három millió forintba emelkedett a jegyzett tőke minimuma, alapításkor mégsem jelent ez feltétlenül közvetlen terhet. Nem kell ugyanis a teljes összeget a cégbejegyzési kérelem benyújtásáig befizetni. Az alapítók a létesítő okiratban határozhatnak akár úgy is, hogy a befizetés határidejét egy évnél hosszabb határidőben állapítják meg.¹⁰ Ilyen esetben csak a nyereség kivételétől esnek el az alapítók. Ugyanis ha az előbbieket szerint döntenek (illetve ha alapításkor a jegyzett tőke felénél kevesebbet fizettek be), a társaság mindaddig nem fizethet osztalékot a tagoknak, amíg a társaság nyeresége el nem éri a jegyzett tőke mértékét.

Bár kft. esetében nincs megkötés arra nézve, hogy a jegyzett tőke mekkora része lehet apport, ha annak értéke eléri vagy meghaladja a jegyzett tőke felét, az apportot a cégbejegyzési kérelem benyújtásáig teljes egészében a cég rendelkezésére kell bocsátani.¹¹ Ezzel szemben részvénytársaság esetén kifejezett előírás, hogy a pénzügyi hozzájárulás összege alapításkor nem lehet kevesebb az alaptőke harminc százalékánál. A lényeg, hogy nem akadály a cégalapításnak az, ha alapításkor nem áll rendelkezésre a minimális jegyzett tőkének megfelelő összegű forrás.

Cégnév

Cégalapításhoz mellőzhetetlen a megfelelő cégnév kiválasztása. Jóllehet, elég nagy szabadságot élveznek az alapítók a cégnév tekintetében, és üzleti értelemben nem szükséges, hogy a vállalkozás által előállított termék vagy a szolgáltatás megnevezése megegyezzen a megalapítandó cég nevével, mégis sok kellemetlenséget okozhat alapításkor, ha nem kellő figyelemmel választják ki a cégnevet. Maga a cégnév egy úgynevezett vezérszóból és a cégforma megnevezéséből áll.¹² A vezérszó áll a cégnévben az első helyen, és ez szolgál a társaság azonosítására. Ez lehet bármilyen magyar vagy idegen nyelvű szó, betűk vagy számok tetszőleges kombinációja. A cégnév kiválasztásakor a legtöbb problémát az szokta okozni, hogy a kiválasztott elnevezést már használja másik cég, vagy írásmódjában egy már használt cégnévhez túlságosan közel áll (minimum három karakter eltérés szükséges), vagy éppen eltérő az írásmódja, de azonos a hangzása, így nem alkalmas az egyértelmű megkülönböztetésre. Nem megfelelő az sem, hogy egy már használt vezérszó után évszámot illesztünk a cégnévbe, hogy azzal hozzunk létre új nevet.

⁹ Ptk. 3:161. § (1) bekezdés.

¹⁰ Ptk. 3:162. § (1) bekezdés.

¹¹ Ptk. 3:163. § (1) bekezdés.

¹² Ctv. 3.§.

A problémák elkerülése érdekében mindenképpen célszerű alapításkor leellenőrizni a cégnyilvántartásban¹³, hogy a választott cégnév megfelel-e a megkülönböztethetőség kritériumainak, illetve javasolt névfoglalással élni még a bejegyzési kérelmet megelőzően. Emellett fontos figyelemmel lenni arra, hogy történelmi személyek neve, a „nemzeti” és „állami” megjelölés csak kivételes esetekben használható a cégnév részeként.

A cégbejegyzés

Ha van tervezett alapítási időpont, akkor érdemes körülbelül egy-két héttel előtte felkeresni az ügyvédet. Megközelítőleg ennyi idő kell, amíg az alapítók összeszedik a szükséges iratokat, tisztázzák a nyitott kérdéseket az üzlettársakkal és a jogi tanácsadóval, majd mindenki aláírja az aláírandó dokumentumokat, az ügyvéd pedig elindítja a cégbejegyzési eljárást a cégbíróság előtt. Ma már a teljes cégeljárás elektronikus úton zajlik, így például az aláírt okiratokat szkennelt formában kell a cégbíróságnak megküldeni, a cégbíróság pedig szintén elektronikus úton küldi meg a végzéseit.

Technikai értelemben két típusú cégalapítás létezik: az úgynevezett szerződésmintás és a normál eljárás. Az eljárás típusa határozza meg az alapítási folyamat számos tényezőjét, ezért érdemes röviden megnézni mindkét eljárás lényegesebb sajátosságait.

A) Mintás alapítás

A szerződésmintás alapítás valójában azt jelenti, hogy a leendő társaság létesítő okirata a 21/2006. (V. 18.) IM rendelet mellékletében foglalt, előre meghatározott tartalmú szerződés minta alkalmazásával készül el. A szerződés minta minden olyan elemet tartalmaz, amely a létesítő okiratban szükséges, így elég csak néhány részletet (pl. cégnév, székhely) kitölteni és kész is az okirat.¹⁴

A cégtörvény a szerződés minta alkalmazása esetén egyszerűsített cégeljárást tesz lehetővé. Ezzel egyrészt időt lehet spórolni, de az eljárási illeték is kevesebb, valamint a cégbírósági ügyintézési határidő is meglehetősen lerövidül (a bejegyzés az adószám megállapításától számított egy munkanapon belül megtörténik). Hátránya viszont, hogy tartalmát tekintve kötött, azon nem lehet változtatni. Ennek ellenére egy kezdő vállalkozásnak megfelelő lehet. Ha szükséges, később át lehet térni egyedi létesítő okirat alkalmazására, de induláshoz elegendő és kényelmes ez is.

B) Normál (nem mintás) alapítás:

A normál, azaz nem szerződés minta felhasználásával indított alapítás mindenképp hosszabb (a bejegyzés 15 munkanapon belül történik) és költségesebb eljárás.¹⁵ Tekintettel arra, hogy ilyen esetben nem az IM rendelet mellékletében található létesítő

¹³ <https://www.e-cegjegyzek.hu/index.html> (Letöltve: 2014.07.14.).

¹⁴ Ctv. 9/A §.

¹⁵ Ctv. 46. § (7) bekezdés.

okiratot tölti ki az ügyvéd, hanem egy teljesen szabadon megszövegezett dokumentumot szerkeszt, ezért nagyon fontos, hogy megfelelő egyeztetés előzze meg a folyamatot. Az alapítóknak meg kell határozni, hogy milyen szervezeti struktúrát szeretnének, hogyan alakuljanak a tulajdoni viszonyok, a szavazati jogok stb., amelyre az új Ptk. nagy szabadságot ad az alapítóknak.¹⁶

További lépések

Akár mintás, akár normál eljárást követünk, a létesítő okirat elkészülte után a további lépések azonosak. Minden egyéb dokumentumot elkészít az ügyvéd (pl. ügyvezetők aláírási címpéldánya/aláírásmintája, különböző nyilatkozatok, meghatalmazások stb.) majd az elkészült, aláírt okiratokat szkennelés után egy speciális elektronikus aktába csomagolja.

Ezzel párhuzamosan az ügyvéd gondoskodik arról, hogy az eljárás illetéke átutalásra kerüljön a Kincstár számlájára, illetve hasonló úton megfizet egy 5 000 forintos közzétételi díjat is. Amint ezen átutalások elektronikus bizonylata visszaérkezik az ügyvédhez (általában 1-2 munkanapon belül), az elkészült e-aktát az ügyvéd személyes aláírókártyájával elektronikusan aláírja, majd e-mailen elküldi az illetékes cégbíróságnak.

Amint az e-akta beérkezik a cégbírósághoz, vizsgálat után - ha nincs szükség hiánypótlásra vagy a bejegyzés elutasítására - a bíróság továbbítja az adatokat a NAV-hoz annak érdekében, hogy az adószámot állapítsa meg az új cég részére. Ez a folyamat néhány napot is igénybe vehet. Fontos tisztában lenni azzal, hogy a cégbíróság fent írt ügyintézési határideje csak az adószám megállapítása után kezdődik el. A bejegyzésről teljes bizonyosságot akkor kapunk, amikor megérkezik a cégbíróság végzése az ügyvédhez (szintén elektronikus formában). Ezzel lezártnak tekinthető a cégalapítás folyamata, létrejött a társaság. Természetesen vannak további adminisztratív teendők is, mint például a cég pénzforgalmi számlájának megnyitása, de ezek szigorú értelemben már nem a cégalapítás jogi részéhez tartoznak.

Viszonylag rugalmas rendszer

Összességében azt mondhatjuk, hogy Magyarországon viszonylag gyorsan és egyszerűen tudunk céget alapítani (köszönhetően például a Világbank által évente készített versenyképességi rangsor¹⁷_motiváló erejének), és nem jelent szükségképpen akadályt az sem, ha az alapítás pillanatában nem rendelkezünk a tőkeminimumnak megfelelő forrással.

De ami a legfontosabb: ha megvan a cégünk, indulhat az üzlet. Ennek megfelelően a következő részekben bele is vágunk a startup vállalkozások legizgalmasabb és legkomplexebb jogi problémáiba, mint például hogyan védjük meg hatékonyan az

¹⁶ Korim Balázs: *Vállalatszervezési lehetőségek és buktatók az új Ptk.-ban*. Lásd jelenlegi lapszámunkban.

¹⁷ World Bank: *Doing Business 2014 – Understanding Regulations for Small and Medium-size Enterprises*, 2014. Elérhető: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB14-Full-Report.pdf> (Letöltve: 2014.07.14.).

ötletünket vagy találmányunkat, mire figyeljünk, amikor befektetőket hozunk a cégbe, vagy éppen hogyan szállhatunk ki előnyösen a vállalkozásból.