

FONTES IURIS

Az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata | 6. évfolyam, 1. szám

*„Magára az igazságra pedig nem annyira természet, mint ismeret útján jutunk,
még pedig azon ismeret útján, melyet nekünk a törvény- és jogtudomány szolgáltat.”*

WERBŐCZY ISTVÁN



**94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet
a Kormány tagjainak
feladat- és hatásköréről**

„112. § (1) A miniszter az igazságügyért való felelőssége keretében felel a Kormány igazságügy-politikájának kialakításáért és az alkotmányos szervekkel együttműködve annak végrehajtásáért.”

**Magyarország
Alaptörvénye
R) cikk**

*„(1) Az Alaptörvény
Magyarország
jogrendszerének alapja.”*

Fontes Iuris – az Igazságügyi Minisztérium szakmai folyóirata

Megjelenik negyedévente.

Kiadja: Igazságügyi Minisztérium, H-1055 Budapest, Kossuth Lajos tér 2–4., tel.: +36 (1) 795-1000

Felelős kiadó: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Papp Tibor ügyvezető

Alapította: Prof. Dr. Trócsányi László

Főszerkesztő: Dr. Varga Judit

Főszerkesztő-helyettes: Dr. Raisz Anikó

Felelős szerkesztő: Dr. Salgó László Péter, peter.laszlo.salgo@im.gov.hu

Szerkesztők: Dr. Dobrotka-Mayer Annamária, Dr. Farkas Vajk, Dr. Hajas Barnabás, Dr. Nemessányi Zoltán, Dr. Scholz Evelin

Címlapfotó: Guerini-Temesi Melinda

2020. évi éves előfizetési díj: 6000 Ft.

ISSN 2416-2159

Tartalom

Bevezető

Miniszeri beköszöntő	3
----------------------------	---

Interjú

Steiner Attila európai uniós ügyekért felelős államtitkárral	5
--	---

Kiemelt tanulmány

Csemáné Várad Erika – Németh Zoltán A gyermek részvétele a (közvetítői) mediációs eljárásban, különös tekintettel a polgári és büntetőeljárásra	8
--	---

Tanulmányok

Közjog

Molnár Csaba Ember kérdez, állam válaszol	19
--	----

Büntetőjog

Kissné Viczkó Eszter Csak a változás állandó? – 15 éves a kábítószer büntetőjogi fogalma	24
---	----

Magánjog

Boross Anikó Kárpótlás Magyarországon	32
--	----

Európai és nemzetközi jog

Béres Nóra A környezet védelme és a fegyveres összeütközések, avagy miért nem hatékonyak a vonatkozó nemzetközi szerződések?	37
---	----

Jogértelmezés	45
---------------------	----

Konferencia-összefoglaló	48
--------------------------------	----

Hírek, események

Közéleti események	49
Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok	53

Miniszteri beköszöntő



Szeretettel köszöntöm az Olvasót a Fontes Iuris idei első számának lapjain. A kialakult helyzetben mindannyiunk számára hatalmas megpróbáltatást jelent a világot, és így a hazánkat is fenyegető koronavírus-járvány. Az első vonalban most az egészségügyi dolgozók, így az orvosok és az ápolók küzdenek. Ugyanakkor nincsenek könnyű helyzetben azok a munkavállalók sem, akiknek a feladata személyes jelenlétet igényel. Ebben a nehéz helyzetben a döntéshozó szervezeteknek és személyeknek sincs egyszerű dolga, hiszen gyakran népszerűtlen intézkedésekről kell dönteniük, és döntéseiknek érvényt szerezniük. A járvány olyan kihívást jelent a jogrendszer, így az Igazságügyi Minisztérium számára is, amellyel elődeink emberemlékezet óta nem találkoztak. Jogrendszerünk tartalmazott ugyan alapvető szabályokat e rendkívüli helyzetre, ezért is hirdethetett ki a Kormány veszélyhelyzetet, azonban a járvány leküzdéséhez szükséges részletes szabályok kidolgozása a mi feladatunk, hiszen erre nem lehet általános szabályokat alkalmazni. Ez nemcsak kitartást, hanem kreativitást, újszerű megoldások megfogalmazását is kívánja. Nekünk, jogászoknak az Igazságügyi Minisztériumban ki kell vennünk a részünket mindebből: az alkotmányos és jogállami keretek között kell gyorsan és hatékonyan reagálni, megteremteni a járvány leküzdéséhez lehető legkedvezőbb jogszabályi hátteret és eszköztárat, a gazdaság, a nehéz helyzetben lévő családok, egyének és vállalkozások megmentésének feltételeit. Eközben folyamatosan tanulunk, tanulmányozzuk más európai országok jogrendszerének reakcióit is. Ennek terepe a kormányzaton belül felállított Rendkívüli Jogrend Szabályozásáért Felelős Akciócsoport. Köszönet a kollégák kitartó munkájáért!

A Fontes Iuris jelen számát még a veszélyhelyzet előtt szerkesztettük. Az itt közölt tanulmányok nem reflektálhatnak a fentiekre. Egyszer eljön majd az idő – szeretném hinni, hogy minél hamarabb –, amikor azt elemezzük, hogyan, milyen eszközökkel segítette a magyar jogrendszer, a kodifikátor és a jogalkotó a válság enyhítését. Mindenki számára lemondásokkal jár ez az időszak, amelyben kiemelt fontosságú embertársaink, különösen az idősebb generáció tagjainak védelme. De ha helyt állunk, akkor egész társadalmunkra hatással lehet az erő, amelyet közös küzdelmünkéből, kitartásunkból merítünk.

Az interjú rovatban ezúttal Steiner Attila, az igazságügyi tárca európai uniós ügyekért felelős államtitkára mutatkozik be. Az Igazságügyi Minisztérium egyre szélesebb feladat- és hatásköröket kap uniós ügyekben. Tavaly nyár óta az Európai Unió mellett működő Állandó Képviselőlet irányítása, és vele a magyar álláspont kialakításának kormányzati egyeztetése

a legtöbb szakpolitikában a mi tárcánk alá tartozik. Az Európai Unió jövőjéről zajló permanens és fontos vita mellett most előtérbe kerül az új, többéves költségvetés tárgyalása. Ilyenkor nyilvánvalóan kiéleződnek az érdekellentétek, amelyek véleményem szerint szakmai alapon azért feloldhatóak lesznek. Az újonnan felmerülő problémák – például a klímavédelem – megoldása a régebbi, jól bevált eszközök elvetésével, vagy meggyengítésével nem lehetséges, ehelyett a régi, kohéziót biztosító politikákat kell, és lehet is részben új, korszerű tartalmakkal megtölteni. A legfontosabb az interjúban talán mégis az, amit Steiner Attila a személyes kapcsolatok fontosságáról ír. Európa eszmények és érdekek bonyolult egyeztetésének terepe; ezeket azonban hús-vér emberek képviselik: államférfiak, európai parlamenti képviselők, diplomaták, tisztviselők, szakértők, újságírók stb.; konkrét személyek, akikkel keresni kell a lehetőleg baráti hangot, azt a szinte személyre szabott nyelvezetet, amelyen álláspontunk iránt megértést és rokonszenvet ébreszthetünk.

A jelen szám kiemelt tanulmányát elkészítő szerzőpáros tagjai a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatói, akiknek szakterülete a büntetőjog és a mediáció. A szerzők tanulmányukban a gyermekek jogállásának változását vizsgálják az alternatív eljárásokban, amely változások célja, hogy a kiskorúak védelmét, különleges igényeit a korábbiakhoz képest jobban biztosítsák. Ez a jognak, ezen belül több jogágnak, így különösen a nemzetközi magánjognak az egyik legdinamikusabban fejlődő területe világszerte. A kiskorúak fokozott védelme érdekében jelentős lépések történtek Magyarországon az elmúlt időszakban, ugyanakkor szükségesnek látszik további intézkedések megtétele is. A szerzők az eredményeket és az elmaradásokat is érdekfeszítő nemzetközi összehasonlításban veszik számba. Az elért eredmények nemcsak a gyermekek védelmét szolgálják, hanem egyúttal pergazdaságossági szempontokat is magukban hordoznak.

A közjogi rovat Molnár Csaba tanulmányával jelentkezik: *Ember kérdez, állam válaszol* – kifejező cím. Az információszabadság igazi XXI. századi téma, bővülő uniós és tagállami jogalkotással, bírósági esetjoggal és szakirodalommal. Az Alaptörvény ezt már korszerű módon helyezi az alapjogok közé. Az ember mindig kérdez, ebben biztosak lehetünk. Vajon az állam mindig, és megfelelően felel-e? A cikk erre keresi a választ, és közben feltár néhány joghézagot. Példaként hozza fel azt az esetet, amikor valaki közigazgatási eljárásán kívül közérdekű adatra vonatkozóan kérdést intéz a hatósághoz, amely esetben nincs egyértelmű és következetes joggyakorlat hazánkban. Erre tekintettel a szerző e tárgykörben jogalkotást javasol.

Büntetőjogi tárgyú Kissné Viczkó Eszter írása, amely a kábítószer büntetőjogi fogalmának alakulását elemzi az elmúlt másfél évtized fejleményeinek tükrében. Érdekes a retrospektív és nemzetközi kitekintés. A kábítószer-fogyasztás és -kereskedelem nem volt mindig büntetőjogilag értékelt magatartás. A múlt század második felében vált mindinkább azzá, amikor pusztító egészségügyi és társadalmi következményei nyilvánvalóvá váltak. A világ egyes térségeiben a kábítószerkartellek szinte reguláris haderővel rendelkezve egész államokat, régiókat képesek destabilizálni. A nemzetközi, az uniós és a hazai szabályozás egyik problémája a versenyfutás az előállítókkal és a terjesztőkkel. A szintetikus (dizájner) drogok piacán megjelenő szereket szinte egyesével kell elemezni és betiltani ahhoz, hogy a velük kapcsolatos cselekmények büntetőjogi szempontból egyáltalán értékelhetőek legyenek. Olyan területe ez a büntetőjognak, amelyen a természettudománnyal való folyamatos és szoros együttműködés nélkülözhetetlen. A fentiek miatt szükségesnek mutatkozik valamilyen általános, a hatás felől közelítő definíciót elfogadni arra, mi minősül büntetőjogi értelemben kábítószernek.

Magánjogi témájú tanulmányt publikálunk a magyarországi kárpótlásról, amelynek szerzője Boross Anikó. A cikk – ha volna ilyen – a jogtörténeti rovatnak is díszére válna, ugyanis a kárpótlás jogintézményének fejlődése kezdettől fogva jelen volt a hazai politikai átmenet, a rendszerváltozás több mint harmincéves történetében. A II. világháború után a szovjet megszállás alá került, kommunista rendszerre kényszerített európai országok mindegyikére jellemző volt mind a személyes szabadság önkényes korlátozása, mind pedig a javak szinte teljes államosítása. A kárpótlási törvényt sokfelől érte, és éri ma is bírálát. Akkoriban két szélsőséges álláspont is megjelent. Az egyik szerint csak az *in integrum restitutio* állíthatta volna helyre az igazságosságot, a másik pedig úgy fogalmazott, hogy a múltat ne bolygassuk „fél-

megoldásokkal”. A magyar jogalkotó megpróbált az arany középúton járni, figyelembe venni az igazságosságot és az ország teherbíró képességét egyaránt. A cikk szerzője alapos részletességgel írja le a kárpótlás rendkívül összetett, a kárpótlási jegyek mint sajátos értékpapír bevezetésére alapuló rendszerét, amely értékelése szerint méltányos és koherens kárpótlási rendszert biztosított a XX. századi diktatúrák áldozatainak.

Különleges témához nyúl Béres Nóra, a Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet kutatója, amely nem más, mint a háború jogának (*contradictio in terminis?*) és a környezet megóvásának összefüggései. Az utóbbi idők háborúi, katonai konfliktusai során – Afganisztánban, Szíriában, de korábban már a Balkánon is – célponttá váltak az ellenség kulturális és vallási értékei is. A Nemzetközi Büntetőbíróság Timbuktu-ügyben 2016-ban hozott ítéletével végre kimondta: a történelmi és vallási épületek ellen intézett támadás önmagában is háborús bűncselekmény. Hasonló jogfejlődés lenne logikus a természeti környezetben okozott háborús rombolás megítélésében. Ez, ahogyan a szerző rámutat, korántsem elvont probléma: a harci cselekmények során sérülő élettér, az ivóvízbázis lerombolása, a levegőszennyezés emberéletek sokaságát követelheti. A fegyveres fellépések esetén valamely hadászati célpont legitim voltának elbírálásánál, a katonai szükségesség, az emberiség, az arányosság és a megkülönböztetés szempontjainak mérlegelésekor az eddigieknél nagyobb súllyal kell figyelembe venni a hadműveletek környezeti következményeit. A szerző álláspontja szerint a nemzetközi jogban kodifikációs deficit van: a cikk ennek orvoslását javasolja.

Minden kedves Olvasónak kívánom, hogy haszonnal forgassa e szám lapjait! A koronavírus-járványra tekintettel fokozottan figyeljünk egymásra! Engedjék meg, hogy jó egészséget és kitartást kívánjak a jelenlegi megpróbáltatásokhoz!

Varga Judit

Interjú Steiner Attila európai uniós ügyekért felelős államtitkárral

„Az uniós érdekérvényesítésünket kívánjuk még hatékonyabbá tenni, és ehhez elengedhetetlen a személyes jelenlét, egy szorosabb és élőbb kapcsolat kialakítása az uniós intézményekkel.”

A Miniszterelnökségről hozta az Igazságügyi Minisztériumba portfóliója nagy részét, amiért tavaly nyártól államtitkárként felel. Pontosan milyen feladatok tartoznak az Európai Unió Ügyekért Felelős Államtitkársághoz?

Alapvetően a portfóliónk jellege nem változott. Fontos hozzátenni, hogy miniszter asszony személyesen is magáénak érzi az uniós területet, és a kiemelt politikai ügyeket ő személyesen viszi, így az ő munkáját készítjük elő és támogatjuk. Mindemellett a kormányon belül a különböző tárcák álláspontját koordináljuk uniós ügyekben, erre van egy külön helyettes államtitkárságunk, amit Ökrös Oszkár helyettes államtitkár úr vezet. Másik fontos feladatunk az uniós érdekérvényesítésünk hatékonyabbá tétele. Ennek érdekében nem csak az Európai Unió intézményeinek hagyományos csatornáit használjuk, hanem olyanokat is, amelyek hosszú távon és indirekt módon segítik az uniós érdekérvényesítést.

A hatékony érdekérvényesítést szolgálja az is, hogy most már Magyarország brüsszeli Állandó Képviseletének felügyelete is az Igazságügyi Minisztériumhoz tartozik?

Legnagyobb külképviseletünk az Állandó Képviselet, több mint száz kolléga dolgozik kint, így fontosnak tartom, hogy napi szinten szoros kapcsolatban legyünk velük. Hagyományosan az Igazságügyi Minisztérium külképviseletekkel nem szokott foglalkozni, de azon kollégák nagy részét is magunkkal hoztuk, akik már korábban az Állandó Képviselet igazgatási kérdéseivel foglalkoztak. Ennek köszönhető, hogy sikerült ezt az átstrukturálást zökkenőmentesen végrehajtani és a jó működést fenntartani, és ebben kiemelkedő szerepe volt Raisz Anikó államtitkár asszonynak és Nagy Attila helyettes államtitkár úrnak is.

Ami a hatékony érdekérvényesítést illeti, a legfontosabb eleme ennek a munkának az Állandó Képviselet, akik ott vannak a helyszínen (Brüsszelben) és minden szakpolitikát követnek. Ők alapvetően a tanácsi folyamatokra fókuszálnak mint Magyarország érdekeinek képviselete a Tanácsban. A tanácsüléseken képviselendő mandátumok kialakítását mi koordináljuk. Mi szeretnénk ezen túlmenően az uniós intézményekkel is



egy szorosabb és élőbb kapcsolatot kialakítani. Elsősorban az Európai Parlamentre gondolok, de nagyon fontosak az egyéb uniós intézmények, mint például a Régiók Bizottsága, ahol ugyanezeket a témákat egy más fórumon vitatják meg. Az, hogy milyen vélemény alakul ki Magyarországról, milyen erős az érdekérvényesítő képességünk, az függ az intézményi pozícióinktól és kapcsolatrendszerünktől. Éppen ezért próbálunk személyes, pozitív kapcsolatokat kialakítani, és azokat ápolni, hiszen a döntési folyamatok végén ott is emberek ülnek az íróasztalok mellett. Ha van egy személyes kapcsolat, az nagyon sokat tud segíteni – akkor van esély arra, hogy ténylegesen megértsék az álláspontunkat és ne csak berakják az írásos álláspontunkat a huszonnégy tagállam aktája közé. Ezért a munkáért Bólya Boglárka helyettes államtitkár asszony felel.

Feltételezem, hogy ezt saját brüsszeli tapasztalatából kiindulva látja így...

Igen, négy évet éltem Brüsszelben, az Európai Parlamentnél dolgoztam, ahol minden a személyes kapcsolatokról szól, de ez így van a Tanácsban is. Természetesen megvannak



a munkafolyamatok, de akinek van már egyfajta személyes kreditje, azzal sokkal többet el tud érni, mintha csak a bürokrácián keresztül küldözget be állásponti elemeket.

Sokrévű tapasztalattal rendelkezik már, de azt a generalista szemléletet, ami leginkább ebben a pozícióban használható, már egészen fiatalon, bencés diákként elsajátította, igaz?

Pannonhalmán alapvetően generalista szemléletmódra volt szükség, mert nem úgy folyt az oktatás, mint egy hagyományos gimnáziumban, hogy van egy reál vagy egy humán specializáció. Nálunk minden tárgyra nagy hangsúlyt fektettek és mindent kellett tanulni – az, hogy választottam fakultációt, az nem jelentette azt, hogy a többi tárgy ne lenne fontos. Itt az Államtitkárságon kifejezetten hasznos a generalista szemlélet, hiszen számos szakterülettel foglalkozunk: gazdasági témákon át a környezetvédelemig, szociális ügyektől kezdve a migrációig, vagyis az uniós témák teljes spektrumát lefedjük. Mindemellett Bóka János államtitkár úrékkal szoros az együttműködés jogállamisági kérdésekben, mert ezek a folyamatok hatással vannak a többi szakpolitikára is.

Mi az, amit a korábbi tapasztalataiból jól tud jelenleg hasznosítani?

Nekem nagyon sokat segít a munkámban az, hogy dolgoztam a piacon és tudom, hogy egy piaci szereplő alapvetően hogyan gondolkodik. Azért tartom ezt elengedhetetlennek, mert a legtöbb folyamat végén a piaci szereplőnek kell majd alkalmazkodnia az új jogszabályi környezethez. Ezért nagyon

fontos, hogy ne csak egy aktaként kezeljük az ügyeket, hanem lássuk, hogy ezek a döntések a mindennapi életre milyen kihatással vannak. Ezért szeretnénk az érdekvérvényesítést is még hatékonyabbá tenni, hogy a magyar gazdasági érdekek is megfelelően be legyenek csatornázva Brüsszelben. Értelemszerűen az európai parlamenti tapasztalat nagyon hasznos volt, ennek köszönhetően nem csak a tankönyvekből ismerem az intézmények belső működését, hanem közvetlenül a kulisszák mögé láttam.

Melyek Magyarország jelenlegi prioritásai az európai uniós tagsággal kapcsolatban?

Teljesen új intézményi ciklus indult 2019-ben, és – ahogy miniszterelnök úr is többször hangoztatta –, egy erős nemzetekből álló erős Európa a célunk. Úgy vélem, hogy akkor lesz Európa erős, ha sikeres tagállamokból áll, amelyek gazdaságilag, illetve társadalmi és kulturális szempontból is prosperálnak, és az ezt biztosító együttműködésnek kell az intézményi kereteit létrehozni. Mi alapvetően azt gondoljuk, hogy a Lisszaboni Szerződésben lefektetett alapstruktúra megfelelő, az más kérdés, hogy ezek az uniós intézmények betartják-e az abban lefektetett feladat- és hatásköröket. Az előző Európai Bizottságnak is ez volt az egyik problémája, hogy magát politikai bizottsággént definiálta, amely egyáltalán nem a Bizottság hatásköre. Nekünk az lenne a célunk, hogy az intézményközi egyensúlyt fenn tudjuk tartani a jövőben, és ennek nagyon sok kihatása van a szakpolitikákra is. A britek távozásával a szavazati arányok is megváltoznak, így kérdés, hogy

a Tanácson belül hogyan alakulnak majd az új erőviszonyok, milyen szövetségek fognak a Brexit hatására kialakulni. Ami minket illet, készen állunk a párbeszédre, és amennyiben a Bizottság is új magatartást tanúsít és nem politikai Bizottságként viselkedik, hanem a Szerződések őre szerepkört tölti be, vagyis egy sokkal pragmatikusabb, feladatokra és együttműködésre koncentráló Bizottságot látunk magunk előtt, akkor az esélyt adhat a bizalom visszaállítására.

Milyen várakozásokkal tekint a költségvetési tárgyalások elé?

Ez az elmúlt és az elkövetkezendő hónapok legfőbb témája, a tárgyalások már miniszterelnöki szintre kerültek. Amit látunk, hogy alapvetően két nagy tábor van. Vannak a nettó befizetők – legújabb nevükön Takarékos vagy Fukar Négyek –, akik értelemszerűen minél kevesebbet szeretnének befizetni a költségvetésbe, illetve a kohézió barátai ország-csoport – vagy legújabb nevén az „Ambiciózus Európa Költségvetése” csoport –, akik a hagyományos politikák és az új kihívások finanszírozásának egyszerre hívei. Itt kibontakozott egy ellentét, hiszen a nettó befizetők szerint az új kihívásokra kell koncentrálni, és nem a régi, „avitt”, hagyományos politikákra. Szerintünk ez a megközelítés nem helyes, mert az új kihívásokat, például a klímavédelmi célkitűzéseket is a régi, hagyományos politikákon keresztül tudjuk elérni. Hatékony és modern mezőgazdaság nélkül nem lehet a klímavédelmi célkitűzéseket teljesíteni. A kohéziós politikák fenntartása továbbra is nagyon fontos, hiszen a modern infrastruktúra kiépítéséhez, illetve a megújuló energiatermelő kapacitások létrehozásához nagyban hozzájárul. A fő csata most várhatóan ennek a két álláspontnak az ütköztetéséről fog szólni.

Hogy látja a Visegrádi Négyek helyzetét? Mennyire tudják támogatni egymást ezek a tagállamok az elkövetkezendő időszakban?

A V4 véleményem szerint egy nagyon pragmatikus együttműködés. Fontos azt hangsúlyozni, hogy nagyon sok területen hasonlóak az érdekeink, de ez egy kölcsönös tiszteleten alapuló szövetség, úgyhogy ha valakinek vannak olyan szempontjai, amelyet a többi tag nem oszt, azt is tiszteletben tartjuk. Ez a hozzáállás akár mintaként is szolgálhatna az EU számára, hogy miként tudnak praktikusán, de a kölcsönös tiszteletet megtartva együttműködni a tagállamok. Úgy látom, hogy az EU-ban is egyre inkább érzékelik a V4 súlyát, nemcsak gazdaságilag, hanem politikailag is. Ha gazdaságilag nézzük, akkor a mi régióinkban van a legnagyobb növekedés, nálunk a legalacsonyabb a munkanélküliség, jól integrálódtunk az uniós egységes piacra, illetve körülbelül hetven százalékkal nagyobb a kereskedelmi forgalmunk Németországgal V4-es szinten a francia–német kereskedelmi forgalomhoz képest. Ebből is látszik, hogy a V4-szövetség az európai gazdaság motorjává vált, emellett pedig politikai szempontból is felértékelődött, részben a Brexit miatt.

Ha már a gazdasági mutatóknál tartunk, mennyire tudja kamatoztatni közgazdász végzettségét a jogász minisztériumban?

Eddig akárhol dolgoztam, nagyon sokat kellett jogászokkal együtt dolgoznom, úgyhogy nekem nem új a jogász szemlélet, sőt mindig is nagyon jól tudtam együttműködni velük. Mivel a hozzám tartozó ügyekben gyakran gazdasági szereplőket érintő jogszabályokról és uniós szabályokról van szó, ezért szerintem kifejezetten előnyös, hogy nekem van egy közgazdász „szemüvegem” ezekben a kérdésekben. Szerencsére jogi ügyekben akár több száz jogászhoz is fordulhatok a minisztériumban.

A Nemzetek Európája Karrier Program miért jött létre, és kiknek szól, jogászoknak?

Ez is a személyes jelenlétről szól. Nagyon fontos a magyarok jelenléte az uniós intézményekben is. Azt látjuk, hogy az Európai Bizottságban vannak ugyan magyarok, de talán a reprezentációs szintjük nem olyan, amilyennek lennie kéne, különösen közép- és felső vezetői szinten nagyon kis számban vagyunk jelen. Ez egy hosszú távú építkezés, aminek célja, hogy minél több magyar sikeresen bejusson az európai uniós intézményekbe. Ehhez versenyvizsgát kell tenni, amelyre a felkészülés egyik módja a Nemzetek Európája Karrier Program, ahol célzottan erre készítik fel az érdeklődőket a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. Egyfajta utánpótlást szeretnénk biztosítani, mert ez a hatékony érdekérvényesítés alapja. Sokan nem is gondolják, hogy nemcsak jogi diplomával vagy az általános európai tanulmányokkal lehet jelentkezni, hanem bármilyen más szaktudás is szóba jöhet. A speciális szaktudással rendelkező érdeklődőknek mint például egy makróelemzőnek még nagyobb esélye is lehet, mint egy generalistának, aki még egyik szakpolitikában sem mélyült el. A Bizottság ugyanis az összes szakpolitikát lefedi, több mint harmincezen dolgoznak ott, és sokféle szaktudásra van szükség.

Ha már ilyen sokat emlegettük a személyes jelenlétet, Ön személy szerint hogyan tudja megoldani azt, mennyi időt tartózkodik Brüsszelben és Budapesten?

Ez egy nagy kihívás, hiszen mindenhol jelen kéne lenni. Ha a nagy átlagot tekintem, akkor azt mondhatom, hogy minden héten van egy külföldi utam. Ha ennél rendszeresen több lenne, az már az itthoni ügyek rovására is mehetne, viszont fontos a folyamatos külföldi jelenlét is. Ez ugyanakkor nem egy egyszemélyes misszió, a helyettes államtitkárokra és a többi kollégára is számítok, ők is utaznak. Nemcsak Brüsszlelről szól ez a munka, hanem próbáljuk a bilaterális kapcsolatokat is erősíteni az uniós tematikában, és tapasztalataim szerint egy bilaterális találkozón teljesen más mélységben lehet tárgyalni és a fogadó tagállam irányába is jól veszi ki magát, hogy az ember ellátogat egy tagállamba csak azért, hogy megismerje az álláspontjukat.

Az interjút készítette: Dobrotka-Mayer Annamária
Budapest, 2020. február 6.

Csemáné Váradi Erika – Németh Zoltán*



A gyermek részvétele a (közvetítői) mediációs eljárásban, különös tekintettel a polgári és büntetőeljárásra

Jelen tanulmány *célja* a polgári és büntetőeljárásban alkalmazható perelaterelő technika, a közvetítői (mediációs) eljárás alkalmazhatóságának, illetve sajátosságainak bemutatása, különös tekintettel a gyermek – azaz a 18. életévét be nem töltött személy – jogaira, szükségleteire.

Egy gyermek életét számtalan olyan szituáció kísérheti, ahol direkt vagy indirekt módon megelője lehet valamely vitás helyzetnek, illetve az azt rendezni hivatott eljárásnak. A szülők egymás közötti ellentéte, egy válási vagy vagyonmegosztási jogvita abban az esetben is megviselheti a kiskorút, ha abba formálisan nem kerül bevonásra.

Ugyanakkor fontos lenne az is, hogy az elhelyezését érintő, az életét jelentősen befolyásoló kérdésben véleményét elmondhassa, erre vonatkozó jogaival élhessen. Ennek gyakorlásával már maga is közvetlen részesévé válik a bírósági eljárásnak. Egy büntetőügy kapcsán ez a tapasztalat még komolyabb hatásokhoz vezethet, legyen szó akár sértetti, akár elkövetői megjelenéséről. De legalább ennyire meghatározó lehet az is, ha más – például a szülők közötti partnerbántalmazás feltárását célzó – büntetőeljárásban válik megkerülhetetlenné tanúkénti meghallgatása.

A gyermek igazságszolgáltatásban való megjelenése speciális módszereket, eltérő bánásmódot, kommunikációs eszközöket kíván meg a területeken dolgozó szakemberektől. A kiskorúak ugyanis minden esetben egy különösen érzékeny, szenzitív csoportot jelentenek, akiknek akár teljes életére kihathatnak azok a negatív élmények, amelyeket a hatósággal, a hivatalos eljárással való találkozásuk során szerezhetnek. Ugyanakkor védelmük garantálása nem csak ebben az aspektusban szükséges elvárás. Az olyan alapvető gyermeki jogokat, mint például az információhoz vagy a véleménynyilvánításhoz való jog, szintén biztosítani kell az eljáró intézményeknek.

I. GYERMEKI JOGOK – A GYERMEKJOGI EGYEZMÉNY

A gyermeki jogok széles köre ismert, melyek érvényre juttatásáért az elmúlt évtizedek során Magyarország sokat tett. A folyamatosan változó szabályozás – részben uniós csatlakozásunk eredményeként – egyre nagyobb figyelmet szentelt ennek a korcsoportnak, illetve mindazoknak a szükségleteknek és igényeknek, melyek velük összefüggésben megfogalmazásra kerültek. Mindazonáltal minden rendelkezés annyit ér, amennyire – illetve amilyen szinten és mértékben – az a gyakorlatban érvényesül. Ezért különös figyelem kíséri azokat a konkrét eseteket, melyek az intézményrendszer nem megfelelő, vagy diszfunkcionális működésére utalhatnak.

1. A GYERMEKKOR VÉDELME MINT MEGHATÁROZÓ IMPERATÍVUSZ

A Gyermekjogi Egyezmény máig a legszélesebb körben elfogadott emberi jogi egyezmény¹, amely egyedülállóan helyezi fókuszba a gyermekeket. Az első olyan átfogó konvenció, amely egy katalógusban tartalmazza a gyermekek számára releváns valamennyi – gazdasági, szociális, polgári és politikai – jogot. Alapvető újdonságot jelentett továbbá annak deklarálása, hogy a gyermeket a jogok alanyának, jogok hordozójának, illetve társadalmi szereplőnek tartja. Gyökeresen megváltoztatta a gyermekekről, a gyermekkorról alkotott képet, hiszen rögzítette azokat a minimum standardokat, amelyek minden gyermeket megilletnek 18 éves kora előtt a gondozása, nevelése, fejlődése és részvételi jogai érvényesítése során.

* Csemáné Váradi Erika PhD LLM vezető kutató, Németh Zoltán LLM vezető kutató; Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet.

¹ Jubileumi ombudsman-kötet a Gyermekjogi Egyezmény tiszteletére <https://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/Harminc-+30+Jubileumi+ombudsman-k%c3%b6tet+a+Gyermekjogi+Egyezm%c3%a9ny+tisztelet%c3%a9re.pdf/f5615c5e-1c5a-1d6a-826a-cf9fa7e2ddc5> [letöltve: 2020. 02. 26.].

A gyermekkor védelme tehát imperatívusszá vált², megszületett a „globális gyermek” ideája.³ A jogkatalógus célja biztosítani az alapvető emberi jogok megvalósulását a gyermekek számára, a gyermekkor miatti különleges védelmet, támogatást, jogi és más eszközök, garanciák révén.

Az Egyezmény végrehajtásáért felelős ENSZ Gyermekjogi Bizottsága értelmezésében az *Egyezménynek* összesen négy meghatározó zsinórmértéke van:

- a) a jog az élethez és fejlődéshez,
- b) a diszkrimináció tilalma,
- c) a gyermek legjobb (legfőbb) érdekének figyelembevétele, valamint
- d) a gyermek meghallgatáshoz való joga.

Mіндеzen jogok – így különösen a gyermek legjobb érdekének figyelembevétele – az alapvető keretet kell adják minden olyan állami vagy hatósági intézkedés, processzus irányába, amelyek személyét érintik. Hisz egy nem megfelelő kommunikációs technika vagy eljárásvezetés tovább fokozhatja az egyébként is meglévő jelentős stresszhatást, amely a hatóság előtti megjelenéssel, de különösen az alaptörténettel kapcsolatban benne keletkezhet. „Amikor megtudtam, hogy különválnak és egymástól távol élnek majd, szerettem volna tudni, hogy fogom-e az apámat szeretni még. Egyik nap a papával akartam élni, a rákövetkező napon a mamával. Aztán a szüleim megkérdezték tőlem, kivel akarok menni. Évekig büntudatot éreztem amiatt, hogy a mamát választottam. Olyan volt, mintha elárultam volna a papát, mintha megöltem volna őt”⁴ – számolt be nyomasztó érzéseiről egy 17 éves lány. Bármilyen életkorú is egy gyermek, a szülők közötti konfliktus, annak következményei önmagában is komoly feszültséget, szorongást, frusztrációt generálhatnak.

2. AZ INFORMÁCIÓHOZ (TÁJÉKOZTATÁSHOZ) ÉS A VÉLEMÉNYNYILVÁNÍTÁSHOZ VALÓ JOG

A gyermekek garantált jogai közül két olyan is nevesítésre került, melynek érvényesülése különösen a hivatalos eljárásban kiemelkedően fontos, ugyanakkor a gyakorlat⁵ azt mutatja, hogy ezek megvalósulása – részben kompetenciahiány, szervezeti, működési problémák, vagy rossz gyakorlatok miatt – nem teljes körű vagy esetenként el is marad.

2 Celebrating 20 years of the Convention on the Rights of the Child. The state of the world's children. Special edition. UNICEF, 2009, 2. o.
 3 Catarina TOMÁS: Childhood and Rights: *Reflections on the UN Convention on the Rights of the Child*. <http://www.childhoodtoday.org/download.php?id=19> 3. o. [letöltve: 2020. 02. 26.].
 4 BLOHORN-BRENNEUR, Béatrice: *Du désamour au divorce. Jugement, conciliation, médiation*. L'Harmattan, Paris, 2013, 113. o. Hivatkozva: GYENGÉNÉ Nagy Márta: *A gyermek meghallgatása az őt érintő eljárásokban*. Tananyag. Improving Decisions through Empowerment and Advocacy: Building Children's Rights Capacity in Child Protection Systems (IDEA-project), Szeged, 2018, 25. o.
 5 Ezzel kapcsolatos hazai és nemzetközi kritikákra lásd például: editor (fairtrials.org): *The ABCs of fair trials: language in the juvenile justice system*. September 18, 2017. Online: https://www.fairtrials.org/news/abcs-fair-trials-language-juvenile-justice-system#_ftn1 ismerteti: CSEMÁNÉ VÁRADY Erika: *XXI. századi kihívások, XX. századi válaszok? Interdiszciplináris gondolatok a „más elbánás” elve apropóján*. In: BÁRD P. – BORBÍRÓ A. – GÖNCZÖL K. (szerk.): *Lévay Miklós professzor úr 65. születésnapjára*. Ünnepi kötet (ELTE, Budapest, 2019) 108–117. o.

A Gyermekjogi Egyezmény 13. cikk (1) bekezdése rögzíti többek között „... *mindenfajta tájékoztatás és eszme határokra tekintet nélküli kérésének, megismerésének és terjesztésének szabadságát, nyilvánuljon meg az szóban, írásban, nyomtatásban, művészi vagy bármilyen más, a gyermek választásának megfelelő formában.*”⁶ Bár ez a jog a dokumentum alapján a gyermekhez telepítődik, azonban – különös figyelemmel az életkorából, szociális, társadalmi helyzetéből, az őt körülvevő különböző személyi és személyközi struktúrákból adódó speciális, ugyanakkor korlátozott érdek/jogérvényesítési képességére – a törvényi szabályozásban bár nem tételesen, de benne foglaltatik a felnőtt környezet (család, iskola, hatóság stb.) tájékoztatási kötelezettsége is. Ennek fontosságára, illetve a gyakorlat hiányosságaira figyelemmel az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága már 2006-ban kelt jelentésében sürgette a részes államokat, hogy „dolgozzanak ki gyermekbarát tájékoztatást minden, a gyermekeket érintő kérdés tekintetében”.⁷

Ez ki kell terjedjen minden olyan esetkörüre – legyen szó a gyermekotthonok házirendjéről vagy egy iskola fegyelmi eljárásának szabályairól –, amely a gyermeket adott életszakaszban érheti. Amire igénye irányul, az az információk számára érthető nyelven, hozzá igazodó kommunikációs platformon és közvetlen formában történő elérése. Ez még erőteljesebben jelenik meg az olyan, számára idegen és félelmetes közegben, mint az igazságszolgáltatás. „... [a] gyermek” – írja Gyurkó Szilvia – „érthető és számára kielégítő módon szeretne tájékoztatást kapni arról, hogy mi a jog vagy az ő konkrét ügyében milyen szabályok alkalmazhatók, és az ügynek milyen jogi rendezése lehetséges. Szeretné tudni, hogy az igazságszolgáltatásban dolgozók mit tudnak tenni érte, elvárja a vele kapcsolatba kerülő szakemberektől, hogy megfelelő módon kommunikáljanak vele szóban és írásban.”⁸

A gyermek másik ilyen érdeke a *kiskorú véleményének meghallgatása* az őt érintő eljárásokban, mely – mint kiemelt jog – alapvető jelentőségű. A gyermek meghallgatáshoz való jogát, mint alaptételt határozta meg a hivatkozott ombudsmani jelentés is. A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke szerint:

„1. Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét korára és érettségi fokára figyelemmel kell értékelni.

2. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírósági vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.”

E jog tartalmát hangsúlyozva az Európa Tanács a bíróság előtti eljárások kapcsán kiemeli, hogy az Egyezmény amellett, hogy a kiskorúak jogainak érvényesítésére a gyermekek

6 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről 13. cikk.
 7 Gyermekjogi Bizottság: Jelentés a negyvenharmadik üléséről. 2006. szeptember, Vitanap, Ajánlások, 42. bek. Hivatkozva: HERCZOG Mária (szerk.): *ENSZ Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*. Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, Budapest, 2009, 114. o.
 8 GYURKÓ Szilvia: *Gyermekbarát igazságszolgáltatás – a paradigmaváltás szükségességéről*. In: SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család Gyermek Vagyon*. A joggyakorlat kihívásai. HVG-ORAC, Budapest, 2012, 401. o.

érdekeinek szem előtt tartásával törekszik, eljárási jogokkal ruhazza fel őket, s azáltal segíti elő azok gyakorlását, hogy biztosítja: a gyermekek tudjanak e jogokról, és engedélyük is legyen arra, hogy részt vegyenek azokon a törvényszéki hatóság előtt lezajló meghallgatásokon, amelyekben érintettek.⁹ Ebből azonban az is következik, hogy az Európa Tanács a hivatkozott két jogot összekapcsolja, s előbbi megvalósulását utóbbi gyakorlása előfeltételének tekinti. Mindez azt is jelenti, hogy az adott eljárásban az érintett gyermeket széleskörűen kell tájékoztatni minden, számára releváns kérdésről; így például arról, hogy mit jelent a meghallgatás ténye, hogy ez mennyiben befolyásolja/befolyásolhatja a döntést, hogy az mennyiben függ nyilatkozata tartalmától, vagy hogy hogyan tudja hatékonyan ki-/felhasználni ezen jogát (pl. ehhez például információt vagy konzultációt kérni).

3. GYERMEKI JOGOK ÉS MEDIÁCIÓ

A formális bírósági eljárásokkal szemben megfogalmazott kritériumok mentén – figyelemmel a gyermeki jogok érvényre juttatását nyomatékkal támogató, illetve elváró nemzetközi és Unió dokumentumokra – megszületett a gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalma.

A gyermekközpontú (gyermekbarát) igazságszolgáltatáshoz a tájékoztatást, illetve tanácsadást érintően számos alaptételt kapcsolnak a nemzetközi szervezetek. Így például, hogy az igazságszolgáltatás rendszerével vagy más illetékes hatóságokkal (pl. rendőrség, bevándorlási, oktatási, szociális vagy egészségügyi szolgálatok) való első érintkezésükkor és végig az eljárás folyamán a gyermekeket haladéktalanul és megfelelő módon tájékoztatni kell egyebek között¹⁰: a jogaikról, különös tekintettel a gyermekeket azon bírósági és bíróságon kívüli eljárásokban megillető különleges jogokra, amelyekben érintettek vagy érintettek lehetnek, valamint a jogaikat ért esetleges sérelmek orvoslására igénybe vehető eszközökről, beleértve a bírósági vagy bíróságon kívüli eljárás igénybevételének vagy más beavatkozásnak a lehetőségét. A tájékoztatásnak és a tanácsadásnak a gyermek életkorának és érettségének megfelelően, az általa értett nyelven, a nemi és kulturális sajátosságok figyelembevételével, közvetlenül kell történnie. Fontos, hogy a szülőknek nyújtott ilyen tartalmú felvilágosítással a hatóság ezen kötelezettségének nem tesz eleget. Az információ biztosításakor azonban az Egyezmény nem vár el teljes körű, az adott ügy minden elemét felölelő ismeretet; elegendő, ha a tájékoztatás a gyermek életkorát és érettségét figyelembe vevő, „megfelelő megértést” biztosít.

Milyen más kritériumok¹¹ fogalmazódnak meg a meghallgatáshoz való alapjoggal, illetve ezt megelőzően, a tájékoztatáshoz való joggal összefüggésben?

Lényeges elvárás, hogy a gyermeknek – életkorra tekintet nélkül – joga van ahhoz, hogy nyugodt, biztonságos környezetben, személyisége tiszteletben tartásával, mindenféle nyomás és manipuláció nélkül, szabadon – mindaddig, ameddig ezt szeretné – kifejtse véleményét minden olyan kérdéstről vagy ügyről, amely rá vonatkozik, vagy amely érinti őt. Mint hogy a cél az, hogy az eljáró hatóság (pl. a bíró) kiderítse a 18. életévét még be nem töltött személy saját véleményét, gondolatait vagy álláspontját, ez megkövetelheti a bírótól, hogy bizonyos alakíságot elhagyjon – legyen szó a helyszínről, az egyéb szimbólumokról (pl. talár viselése) –, zárt tárgyalást rendeljen el vagy szakembereket vonjon be. Az iránymutatás szerint ugyanis még a kisgyermek is képesek véleményüket egyértelműen kifejezni, ha felelősségteljes és kockázatérzékeny meghallgatásuk során megfelelően segítik és támogatják őket.

Ha figyelembe vesszük ezeket a kritériumokat, akkor számos olyan elem merül fel, amely a mediációt, mint technikát, és ezzel a közvetítői eljárásokat jellemzi. A gyermek tájékoztatáshoz való joga felöleli a bírósági eljáráson túl az egyéb alternatív eljárásokról való informálást, így különösen, ha ennek keretében az elkövetőtől vagy az államtól jóvátétel követelésére nyílik lehetőség. Álláspontunk szerint azonban a mediáció sokkal több lehetőséget jelent annál, semmint csak egy további lehetőség a jóvátételre.

A mediáció – különösen annak transzformatív formája – egy olyan jövőorientált, így a hibáztatás lehetőségét eleve kizáró folyamat, amely célja az érintettek érdekeinek, szükségleteinek feltárása, a közöttük lévő kommunikáció és kapcsolat javítása. Ehhez a mediátor különböző mediációs technikákat (pl. parafrázis) alkalmazhat. Minthogy felelősséggel tartozik a jogszerűsége túl nem csak a folyamatért és a felekért, de az erőviszonyok kiegyenlítéséért is, így a hatalmi, befolyásbeli különbségek feloldása és ezzel az eljárás „kockázatsemlegesítése” – is feladata.

Mind az ENSZ-egyezmény magyarázata, mind az Európa Tanács iránymutatása kiemeli a biztonságos, érzékeny, támogató környezet fontosságát, és az eljárás gyorsaságát. A mediációt a mediátor semlegessége és pártatlansága – és ezen keresztül az inkluzivitás, tiszteletteljesség – csakúgy jellemzi, mint a titoktartás és az eljárás rövid időtartama.

Figyelemmel a mediátor által alkalmazott gazdag eszközkészletre (kérdések sokfélesége, BATNA-WATNA stb.), az eljárás önkéntességére, a felek elköteleződésének és elégedettségének fontosságára, a mediáció bevezető szakaszának funkcióira, a gyermekek nyilatkozattételével, meghallgatásával, véleményének figyelembevételével kapcsolatban meghatározott átláthatóság, informatívitás, önkéntesség biztosított¹².

Álláspontunk szerint a mediáció mind közvetlen, mind közvetett lehetőségként pozitív hatással lehet a gyermekekre. Közvetlenül, ha akár polgári, akár családjogi, akár büntető-eljárásban ezen keresztül kap lehetőséget véleményének

9 Európa Tanács: A gyermekek és jogaik a polgári és a családi jogban. [2020. 02. 16.].
Online: <http://www.europatanacs.hu/index.php?workSpace=pages&id=27&langId=1>

10 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, 2010. november 17.) és annak magyarázata. Council of Europe/European Union, Strasbourg, 2012, 20–21. o.

11 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága,

2010. november 17.) és annak magyarázata. Council of Europe/European Union, Strasbourg, 2012, 79–86. o.

12 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, 2010. november 17.) és annak magyarázata. Council of Europe/European Union, Strasbourg, 2012, 81–82. o.

kifejtésére. Ugyanakkor közvetett módon is a gyerek jogait hatékonyabban érvényesítő processzus lehet. Hiszen, ha a szülők vitáját, a közöttük fennálló negatív érzelmet sikerül a gyermek(ek) érdekében – vagy legalább ezekre a kérdésekre fókuszálva – keretek közé szorítani, a kommunikációjukat javítani, és ezzel egy békésebb kapcsolatot kialakítani, ez mindenképpen jó hatással van a gyermekre. A gyermek érdekének védelme során azonban érdemes figyelemmel lenni arra, hogy a gyermek érdeke nem szabad, hogy teljesen felülírja, elfeledtesse a gyermek fejlődéséhez szükséges személyek érdekeit¹³. Ezen a téren is a mediáció módszere nyújthat megfelelő megoldást.

II. MEDIÁCIÓ A POLGÁRI ÜGYEKBEN

A polgári jog, családjog területén a gyermekek akár közvetlenül (pl. gyermekelhelyezés), akár közvetett (pl. válást elszennedőként) módon kerülhetnek kapcsolatba az eljárással, és szerezhhetnek – akár életre szóló – negatív tapasztalatot. Éppen ezért különösen fontos azon rendelkezések és szempontok számbavétele, melyek alappal szolgálhatják a gyermek-jogok érvényre jutását.

Az információhoz, a véleménynyilvánításhoz fűződő jogok érvényre juttatását, a gyermek legjobb érdekének szem előtt tartását segítheti a mediáció¹⁴. Kérdés, hogy az egyes EU-tagállamokban mennyire jellemző a gyermekek részvétele a mediációs eljárásokban, illetve az is, hogy erre milyen jogszabályok irányadóak, s az egyes jogrendszerek hogyan kezelik ezt a kérdést.

1. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

MÁLTA¹⁵

A máltai jog szerint kötelező mediációt alkalmazni házas felek szeparációja vagy szülői felügyeleti kérdések rendezése esetén. Ugyanakkor a mediátort nem kötelezi a jog arra, hogy ebben a folyamatban a gyermek is részt vegyen.

Máltán a Családjogi Bíróság foglalkozik a magán-szeparációval és a házassági bontókeresetekkel. A kezdő mediációs eljárás elején a Bíróság általában kinevez egy ügyvédet, hogy a kiskorú érdekeit képviselje a 7. cikk (2)¹⁶ bekezdése alapján. Így a gyermeknek is van szava az ügyben és a mediátor, illetve a bíróság akkor hallgatja meg külön, ha úgy tartja szükségesnek a bizonyítás érdekében.

13 Mediáció a nemzetközi jogellenes gyermekelhelyezési ügyekben, békés megoldás a gyermek érdekében, Budapest 2015. Igazságügyi Minisztérium, 48. o.

14 Lásd erről részletesebben: GYENGÉNÉ NAGY Márta: *Mediáció az igazságszolgáltatásban*. Családjogi specialitások. PhD-értkezés. Szeged, 2009, 53–73. o.

15 LEGAL NOTICE 397 of 2003, as amended by Legal Notices 9 of 2004, 181 and 186 of 2006, 370 and 386 of 2011, and 111 of 2012. The Civil Court, the first hall of the civil court and the court of magistrates regulations.

16 LEGAL NOTICE 397 of 2003, as amended by Legal Notices 9 of 2004, 181 and 186 of 2006, 370 and 386 of 2011, and 111 of 2012. The Civil Court, the first hall of the civil court and the court of magistrates regulations – 7. cikk (2) bekezdés.

GÖRÖGORSZÁG

A görög jog több bíróságon kívüli eljárást ismer az egyes jogviták feloldására – ilyenek az igazságügyi mediáció és mediáció. Családjogi területen nem tiltott a gyermekek részvétele ezen eljárásokban. Az igazságügyi mediáció alkalmazását a 4055/2012-es törvény tette lehetővé a görögországi polgári perrendtartást megújító 214B¹⁷ szakasz bevezetésével. Ez a viszonylag új jogintézmény megengedi a felek számára, hogy jogvitájukat igazságügyi mediáció révén oldják meg. Az igazságügyi mediációt bírósági eljárási szak előtt lehet folytatni, illetőleg a perfüggőség fennálltaig.

A mediátor (aki lehet első fokon eljáró bíró vagy vezetőbíró) nem kötelező erejű megoldási javaslatot kínálhat. Ha a felek megállapodásra jutnak, a mediátor, a felek és jogi képviselőik aláírásával ellátott jegyzőkönyvet vesznek fel az egyezség tartalmával, amelyet a helyszínt adó bíróság titkárságán iktatnak. Az iktatás időpontjától kezdve a megállapodás kötelező erővel bír.

Görögországban a mediációs eljárásról a polgári és kereskedelmi ügyekben történő mediációról szóló 3898/2010-es törvény¹⁸ rendelkezik. A hatálya alá tartozik minden EU területén belüli polgári és kereskedelmi ügy, azon jogok és kötelezettségek kivételével, amelyekről maguk a felek nem rendelkezhetnek. A felek akár a bírósági eljárást megelőzően, akár a perfüggőség felmerülését követően fordulhatnak mediátorhoz. Nagyon fontos változás volt, hogy 2019 novemberében a görög igazságügyi minisztérium bevezette az új, felülvizsgált 4640/2019¹⁹ számú törvényt, amely fokozatosan lép hatályba 2020. január 15-től, és amely kiterjeszti a kötelező közvetítés alkalmazását a legtöbb polgári és kereskedelmi jogvitára, így a családjogi vitákra is. Gyakorlati tapasztalatok még nincsenek, így még nem lehet a gyermek helyzetével kapcsolatban következtetéseket levonni, de kiindulva a mediációs eljárás egyértelmű előnyeiből, már most valószínűsíthető, hogy ez kedvező lesz az eljárásokban érintett gyermekek részére.

SZLOVÁKIA²⁰

A családi ügyekkel (gyermekelhelyezés, látogatási jog) kapcsolatos mediáció esetén csak a szülői jelenlétet részesítik előnyben. Álláspontjuk szerint a gyermek vagy ügyvéd jelenléte a foglalkozás alatt a szülők közötti intimitást és őszinteséget törné meg.

Természetesen ez csak javaslat a szülők felé. Amennyiben a szülők a gyermekek jelenlétét szeretnék a foglalkozások idején, azt nem tiltják meg. Azonban a mediáció rövid történetében a szülők mindig egyetértettek a javasolt módszerrel.

17 Pelaya Yessiu-Faltsi – Civil procedure in Greece – Wolters Kluwer 2019, Chapter III.: Law 4055/2012 – Article 214B.

18 Polgári és kereskedelmi ügyekben történő mediációról szóló 3898/2010-es törvény (Law 3898/2010 under the title „Mediation in Civil and Commercial Matters”).

19 ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘΜ. 4640 ΦΕΚ Α' 190/30.11.2019 https://www.kodiko.gr/nomologia/document_navigation/580509/nomos-4640-2019 [letöltve: 2020. 02. 26.].

20 Szlovák Igazságügyi Minisztérium – <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Nase-sluzby/Civilne-pravo/Mediatori/Uvod.aspx> [letöltve: 2020. 03. 12.].

A szlovák jogban nincsenek olyan rendelkezések, amelyek meghatároznák, hogy a gyermekek részt vegyenek – e a mediációs eljárásban vagy sem.

LENGYELORSZÁG

A lengyel jogban nincsenek olyan jogi szabályozások, amelyek a gyermekek részvételére vonatkoznak a mediációs eljárás során.

Gyakorlatilag a mediációs központok a saját belső szabályaik alapján szabályozzák a gyermekek részvételét a mediációs eljárásban.

A Lengyel Mediációs Központ²¹ (az egyik legnagyobb Lengyelországban) azt javasolja, hogy a mediátorok ösztönözzék arra a szülőket, hogy gyermekeik vegyenek részt a mediációs eljárásban annak érdekében, hogy a kezdeti „diagnózist” kialakítsák az adott gyermekre vonatkozóan. Azok a gyermekek, akik részt vettek a mediációs eljárásban, tájékoztatást kaphattak olyan fontos dolgokról és döntésekről, amelyek a szülei vitájához kapcsolódnak.

A mediátor a mediációs eljárásban egyetérthet a szülőkkel a gyermek mediációs eljárásban való részvételének lehetséges kizáró okairól és előnyeiről. A mediátornak a gyermek jóváhagyását kell kérnie mediációban való részvételéről.

A fentiekben említett mediációs központ nem javasolja a gyermekek részvételét olyan eljárásban, amelyek családi ügyek alá tartoznak, a bírósági mediációs eljárásban a mediátornak különleges pszichológiai, pedagógiai, szociológiai vagy jogi ismeretekkel kell rendelkeznie.

2. A GYERMEK RÉSZVÉTELE A KÖZVETÍTŐI (MEDIÁCIÓS) ELJÁRÁSBAN MAGYARORSZÁGON

Magyarországon nincs egységes szakmai álláspont a gyermek mediációs eljárásban történő bevonhatósága kérdésében. A családi és válási mediáció területén praktizáló mediátorok jelentős többsége nem vonja be a gyermeket a mediációs folyamatba, mivel a mediáció képessé teszi a szülőket arra, hogy a gyermekük érdekének, jóllétének megfelelő megállapodást kössenek.

A gyermek bevonása a vitarendezésbe alapvetően három célt szolgálhat²²:

- a gyermek véleményének meghallgatása rávilágít a gyermek érzéseire, kívánságaira,
- tudatosíthatja a szülőknél a gyermek kívánságait,
- tiszteletben tartja a gyermek meghallgatáshoz való jogát.

Amennyiben a felek úgy döntenek, hogy a gyermeket bevonják a folyamatba, akkor a mediátor feladata az, hogy a gyermek biztonságát megteremtse. Ehhez először is a mediátornak rendelkeznie kell olyan ismeretekkel (jogszabályi ismeretek, családi életciklusok, gyermeklélektan,

gyászfolyamatok, válás lélektana, játszmaelmélet, gyermeki jogok), amelyek képessé teszi őt a gyermekkel történő speciális kommunikációra és ennek birtokában még az alábbi kérdéseket mindenképpen szükséges végiggondolnia²³:

„Képes-e a mediátor:

- megítélni a szülők érzelmi szintjét,
- azt, hogy milyen érzelmi viharok várhatóak az ülésen,
- mennyire nyílt a szülők kommunikációja,
- felismerni, hogy a szülők a játszma részeként használnák a gyermeket,
- felmérni, hogy a mediációs folyamatban milyen hatások alakulhatnak ki.

A szülők a gyermek érdekében képesek-e:

- érzéseik azonosítására,
- saját érzéseik elfogadására,
- a másik fél érzéseinek elismerésére,
- indulataik kezelésére,
- arra, hogy felelős döntéseket hozzanak,
- a gyermek szükségleteinek előtérbe helyezésére.”

Látható, hogy abban a mediációs folyamatban, amelyben felmerül a gyermek bevonása, sokkal nagyobb hangsúlyt kapnak az érzelmek és ezek nagyon sok esetben nehezen kezelhetők – így esetenként nem elősegítik, hanem hátráltatják a megállapodást. A gyermek helyzete különösen nehéz lehet egy ilyen helyzetben, ezért ehhez csak a fent felsoroltak alapos átgondolása után érdemes fordulni. Egy jó mediátor a kérdéseivel, a kommunikáció irányításával, a keretek tartásával és a mediáció szabályainak betartásával úgy tudja segíteni a folyamatot, hogy abban a gyermek érdekei mindvégig előtérben lesznek és eleve olyan megállapodást kötnek a felek, amely maximálisan szolgálja a gyermek testi, lelki, szellemi fejlődését.

Érdemes tisztázni azt is, hogy a mediátornak milyen kompetenciákkal kell rendelkezni egy olyan mediációs eljárásban, amelyben a gyermek is bevonásra kerülhet:

- magas szintű kommunikációs módszertani jártasság,
- függetlenség,
- keretek tartása,
- felelősség a folyamatért,
- jövőorientáltság,
- nondirektivitás,
- direktivitás,
- nyitottság a különféle megoldásokra,
- interkulturális érzékenység,
- érzések megértése,
- személyközpontúság,
- gyermekközpontúság,
- kompetenciahatárok tisztelete,
- empátia.²⁴

Ezen kompetenciák birtokában és a megfelelő képzés elvégzését követően, az ilyenkor szükséges kérdések tisztázása

21 Lengyel Közvetítési Központ – <http://mediator.org.pl/>

22 Bevált gyakorlatokról szóló útmutató a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. október 25-i Hágai Egyezmény alapján – Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia 2012, 66. o.

23 Partners Hungary Alapítvány Mediációs munkacsoport: A gyermek szerepe a válási mediáció során. Szakmai ajánlás – tervezet. 2017. március, 7. o. [2020. 02. 17.].

Online: <https://partnershungary.hu/wp-content/uploads/2018/03/A-gyermek-szerepe-a-v%C3%A1l%C3%A1si-medi%C3%A1ci%C3%B3-sor%C3%A1n.pdf>

24 RÚZS MOLNÁR Krisztina (szerk.): *A válási mediáció a gyermek szempontjából*. 1. sz. melléklet. Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 2018, 75. o.

után a mediátor vállalhatja a gyermek meghallgatását, bevonását a mediációs folyamatba, azonban álláspontunk szerint a megfelelően végig vitt mediációs folyamat és a szülők megalkodott, felelős és betartható megállapodása szolgálja leginkább a gyermek érdekét.

III. MEDIÁCIÓ BÜNTETŐÜGYEKBE

A büntetőeljárás során a gyermek – azaz a 18. életévét be nem töltött személy – akár elkövetőként, akár sértettként, akár tanúként jelenhet meg. A közvetítői eljárással – így elsősorban a mediációval – összefüggésben azonban az elkövetői, illetve a sértetti (áldozati) pozíció kaphat különös súlyt (természetesen megfelelő életkori, érettségi, és törvényi kritériumok teljesülése esetén).

Azon országokban, ahol több évtizedes gyakorlata van például a különböző elterelési lehetőségeknek, legyen az mediáció, bíróságon kívüli kiegyezés²⁵, vagy épp tettes-áldozat-egyezség²⁶, már régóta ismert tény: ezek sokkal inkább szolgálják a visszaesés elkerülését, s egyben a sértett lelki gyógyulását, mint más, a büntetőjog által adható válaszok.

Így például Ausztriában a bíróságon kívüli kiegyezés 1989-es bevezetését követően már a '90-es évek második felére igaz volt, hogy a fiatalok elkövetőkkel szemben indított büntetőeljárások mintegy kétharmada informális úton, eltereléssel fejeződött be²⁷. A konfliktusfeloldó jellegű bűncselekményt (például testi sértést stb.) megvalósító fiatalokkal szemben az akkor indult eljárások 87,6%-a, felnőttek esetében 71,7%-a ért véget bíróságon kívüli jóvátétellel. Az utánkövetéses vizsgálatok²⁸ egyértelműen bizonyították, hogy hosszú távú hatását tekintve mindkét fél esetén többről volt szó, mint egy büntetőjogi jogintézmény alkalmazásáról. Így például a bíróságon kívüli kiegyezéssel érintett személyek (terheltek, sértettek) 75%-a (!) teljes mértékben elégedett volt az eljárással²⁹, s csupán 5%-uk volt elégedetlen.

1. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

A mediáció, az áldozatok érdekeinek fokozott figyelembevétele, a bűncselekmény mögött rejlő konfliktusok feloldásának

lehetősége az Európai Unió különböző tagállamaiban eltérő indokok és folyamatok mentén nyert teret. E sokféleség több ponton is megragadható: míg az országok egy részében már korábban is ismert volt az elterelés, a kompenzáció ezen formája, addig más tagállamokban csak az Európai Unió Tanácsának 2001/220/IB (2001. március 15.) számú, a sértett büntető-eljárásbeli jogállásáról szóló kerethatározata³⁰ következtében került a jogrendszerbe beépítésre³¹.

Az alternatív konfliktuskezelési technikákat, így különösen a mediációt támogató okok is eltérőek lehetnek³²; ilyen például a(z)

- abolicionista megközelítés térnyerése, mely a tradicionális büntető-igazságszolgáltatást nem tekinti alkalmasnak a bűncselekmények mögött meghúzódó konfliktusok feloldására (pl. Ausztria; Belgium; Horvátország; Finnország; Lettország; Hollandia; Spanyolország),
- az áldozatok jogainak megerősítése (pl. Horvátország; Dánia; Anglia és Wales; Franciaország; Németország; Görögország; Hollandia; Lengyelország; Skócia; Szlovákia; Spanyolország; Svédország),
- a formális büntető-igazságszolgáltatási rendszer tehermentesítésének, illetve hatékonyság növelésének igénye (pl. Bulgária; Horvátország; Görögország; Magyarország; Írország; Lettország; Portugália; Románia; Szlovákia; Szlovénia),
- az elkövető reintegrációjának, a sértett (helyzet) rehabilitációjának fontossága, ezek támogatása a büntetéssel és megtorlással szemben (melyhez olyan új eszközök kellene, mint az elterelés) (pl. Ausztria; Belgium; Horvátország; Franciaország; Németország; Magyarország; Írország; Olaszország; Hollandia; Észak-Írország; Portugália; Románia; Skócia; Szlovénia; Spanyolország),
- a szabadságelvonás arányának csökkentése (pl. Észtország; Magyarország; Írország; Észak-Írország; Lengyelország; Románia; Skócia; Szlovákia; Szlovénia),

30 A Tanács kerethatározata (2001. március 15.) a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról (2001/220/IB) [2020. 03. 12.]

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A32001F0220>

31 Így például Magyarországon. „Egy esetben kifejezetten elmondható, hogy a kerethatározatban megfogalmazott elvárás közvetlen hatást gyakorolt a büntetőeljárás törvény módosítására. A 10. cikk értelmében minden tagállamnak törekednie kell arra, hogy ösztönözze a sértett és az elkövető közötti közvetítést, illetve köteles biztosítani, hogy a közvetítés eredményeként létrejött megállapodások a büntetőügyekben figyelembe vehetők legyenek. Azt már a nemzeti jogalkotóra bízta kerethatározat, hogy milyen tárgyú büntetőügyekben teszi lehetővé a közvetítést. A határidő e követelmény teljesítésére 2006. március 22-volt. A közvetítői eljárás lehetőségét a Be-be bevezető 2006. évi LI. törvény indokolása kifejezetten utal a Kerethatározat elvárására.” – írja RÓTH Erika „A sértett helyzete a büntetőeljárásban” című tanulmányában (*Miskolci Jogi Szemle* 2011/6., 159. o.).

32 DÜNKEL, Frieder – Joanna GRZYWA-HOLTEN – Philip HORSFIELD – Andrea PÁROŞANU: Factors influencing the introduction and implementation of Restorative Justice in penal matters in Member States of the EU. In: DÜNKEL, Frieder – Philip HORSFIELD – Andrea PÁROŞANU (eds.): *Research and Selection of the Most Effective Juvenile Restorative Justice Practices in Europe: Snapshots from 28 EU Member States*. IJJO, Brussels, 2015. p. 188.

25 „Außergerichtlicher Tatausgleich” (ATA) – Ausztriában működő, mediációs karakterű tárgyaláson kívüli jóvátételi forma, mely 1989-től képezi részét a fiatalok büntetőjogának (1985-től folytak pilot projektek ezzel kapcsolatban).

26 „Täter-Opfer-Ausgleich” (TOA) – Németországban ismert, mediációs elemeket tartalmazó eljárás, mely először 1990-ben jelent meg a fiatalok büntető-igazságszolgáltatásában korábbi modellkísérleteket követően.

27 CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Alternatív szankciók és elterelési lehetőségek Ausztriában. In: *Büntetőjogi Kodifikáció*, HVG-ORAC, Budapest, 2002/2., 9–16. o.

28 Így például az 1996-ban, a Linzi Mediációs Szolgáltatásnál bíróságon kívüli kiegyezésbe vont elkövetőket és sértetteket vizsgáló, két évet felölelő utánkövetéses felmérés. A kutatást és eredményeit ismerteti Josef Lins, a Johannes Kepler Universität Linz Szociológiai Intézetének professzora. In: LINS J.: *Out of Court Offence Compensation with Juvenile Offenders*. University of Linz, Linz, 1998.

29 Az adatot az elkövetők 82%-os, míg a sértettek 65%-os pozitív válasza adta ki.

- a nemzetközi sztenderdeknek való megfelelés, jogharmonizáció az EU irányába (pl. Bulgária; Horvátország; Cseh Köztársaság; Észtország; Magyarország; Hollandia; Lengyelország; Portugália; Románia; Szlovénia),
- az igazságszolgáltatásba vetett bizalom átmeneti időszak utáni hiánya, illetve ennek pótlása (pl. Bulgária; Cseh Köztársaság; Észak-Írország).

A jelzett okokon kívül számos tényező – így például a politikai, gazdasági, társadalmi, történelmi, kulturális háttér és összefüggések – is befolyásolta, hogy egy-egy ország mennyire volt nyitott a resztoratív szemlélet, illetve jogintézményeinek befogadása iránt. Ugyanakkor az okok is – bár tagállamonként tipikusan több is fennállt – eltérő súllyal befolyásolták a nemzeti jogalkotókat³³. Hazánkban – akárcsak Írországban, Portugáliában, Romániában vagy Szlovéniában – különös jelentőséget kapott a túlterhelt bírósági rendszerek ügyterheinek e jogintézményeken keresztüli csökkentésének lehetősége, addig más országokban – így például Bulgáriában, a Cseh Köztársaságban vagy Macedóniában – a resztoratív technikák segítségével a politikai, gazdasági változások, az átmeneti időszak miatt az igazságszolgáltatási rendszerbe vetett bizalom hiányának pótlását, újbóli felépítését kívánták elérni.

A már ismertetteken túl speciális tényezők merülhetnek fel a fiatalkorúak büntetőügyeit illetően. Így több EU-s tagállam – pl. Ausztria, Belgium, Anglia és Wales, Észtország, Németország, Írország, Olaszország, Észak-Írország, Portugália, Románia vagy Spanyolország – különösen fontosnak tartotta a resztoratív technikák fiatalkorúak igazságszolgáltatása területén való bevezetését. Sőt, ezen megoldásokat sikerrel adaptálták az ifjúsági segítségnyújtás és gyermekek jólétét segítő intézményrendszer működésébe is. További eltérés, hogy milyen formában, előzmények mentén került a jogintézmény a jogrendszerbe beagyazásra. Azok az országok, amelyek előtte már komoly pilotkutatásokat végeztek fiatalkorúakkal összefüggésben – lásd Ausztria, Németország – komoly társadalmi és szakmai megerősítéssel bírtak a mediációs technikák törvényi bevezetések, mely az alkalmazás gyakoriságában is megmutatkozott. Ezzel szemben azokban az országokban – mint például Spanyolországban vagy hazánkban – ahol erre „fentről”, a jogalkotó oldaláról, akár erős jogharmonizációs nyomás hatására került sor, sokkal többször szembesülni azzal a megközelítéssel, miszerint a közvetítői eljárás eredményeként a fiatal „megússza” az eljárást. E szemlélet következményei az igazságügyi statisztikákban is megmutatkoznak.

A számtalan nemzetközi példa közül a büntetőügyi mediáció kapcsán két ország – Ausztria és Németország – kerül röviden bemutatásra. Nemcsak a jogtörténeti szempontból fennálló igen szoros kapcsolatra figyelemmel, hanem azért is, mert a büntetőügyi mediáció bevezetése, illetve a kerethatározatnak való megfelelés jogtechnikai megoldásainak keresése során a két ország szabályozása kiemelt jelentőséghez jutott, s több képzés lebonyolítására is sor került a Neustart (illetve elődintézménye) segítségével.

AUSZTRIA

Ausztriában a fiatalkorúak ügyeiben alkalmazott mediáció nagy múltra tekint vissza. Az „Außergerichtlicher Tatausgleich” (ATA), azaz a bíróságon kívüli (tett) kiegyezés mediációs karakterű resztoratív technika, amely 1989-től képezi részét a fiatalkorúak büntetőjogának. Bevezetésére egy 1985-ben indult pilot projekt eredményeként, annak kiemelkedő sikerességére figyelemmel került sor. A megkezdett eljárások 90%-ában sor került alternatív konfliktuskezelésre, és az ülések 92%-a sikeresen ért véget. Az áldozatok 80%-a teljes kárjótételt kapott³⁴.

A Jugendgerichtsgesetz, a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási törvénye³⁵ és a Strafprozessordnung, a büntető perrendtartás³⁶ határozza meg a mediációs eljárás főbb elemeit. A mediációs folyamatban a Neustart (korábban „Verein für Bewährungshilfe und Soziale Arbeit”) vesz részt, amely a megelőzés (pl. függőségmegelőzés, iskolai szociális munka), áldozatsegítés (pl. online-tanácsadás, iskolai szociális munka), valamint a pártfogó felügyelet (pl. utógondozás, közérdekű munka) területén lát el feladatokat.

Az ATA a formális útról való elterelés egyik formája. Az eljárás feltétele, hogy a tények kellően feltártak legyenek, és sem generál-, sem speciálpreventív célok nem teszik szükségessé az eljárás további folytatását. Egyes feltételek kizárják az elterelés alkalmazhatóságát, mint például a bűncselekmény vagy az elkövető társadalomra veszélyességének magasabb foka (pl. öt évnél hosszabb szabadságvesztéssel fenyegetettség, halálos eredmény vagy a bűnösség nagyobb foka)³⁷. A fiatalkorúakkal szembeni büntetőeljárásban alkalmazott ATA már kritériumrendszerben is több sajátosságot hordoz, melynek célja a nevelési attitűd még erőteljesebb érvényre juttatása; ilyen, hogy a mérlegelés középpontjában a generálpreventív szempontok nem, csak a speciálpreventív hatás kerül mérlegelésre, vagy hogy a kiegyezés nem tehető függővé a sértett hozzájárulásától³⁸.

Évente mintegy 5000 ügy kerül a bíróktól és az ügyészek-től közvetítői eljárásba³⁹. A felnőttek esetén a közvetítők az ügyek 70%-ában megállapodást tudtak létrehozni a vádlott és az áldozat között; a fiatalkorúak esetén ez az arány meghaladja a 85%-ot. Emellett fontos szempont az is, hogy azokban az esetekben, amelyekben közvetítő segítségével született megállapodás, a visszaesés mértéke mindössze 13% volt, de a kapcsolati erőszak esetén is az elkövetők 89%-a nem követett el a későbbiekben hasonló cselekményt.

34 NEUSTART: *Die Geschichte von NEUSTART*. [2020. 03. 02.]

Online: https://www.neustart.at/at/de/ueber_uns/geschichte.php

35 Bundesgesetz vom 20. Oktober 1988 über die Rechtspflege bei Straftaten Jugendlicher und junger Erwachsener (Jugendgerichtsgesetz 1988 – JGG) BGBl. Nr. 599/1988 [2020. 03. 02.].

Online: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002825>

36 Strafprozeßordnung 1975 (StPO) BGBl. Nr. 631/1975 [2020. 03. 02.]

Online: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10002326>

37 StPO § 198

38 JGG § 8 „(3) Das Zustandekommen eines Tatausgleichs setzt die Zustimmung des Opfers nicht voraus (§ 204 Abs. 2 StPO).” Az StPO általános rendelkezései a sértettnek számos jogot delegálnak (204. §, 206. §).

39 NEUSTART: *Tatausgleich vermeidet Gerichtsverhandlung*. [2020. 03. 12.]. Online: https://www.neustart.at/at/de/unsere_angebote/tatausgleich.php

33 Lásd erre részletesebben: O'MAHONY, David – Jonathan DOAK – Kerry CLAMP: The politics of youth justice reform in post-conflict societies – mainstreaming restorative justice in Northern Ireland and South Africa. In: *Northern Ireland Legal Quarterly*. 2012/(63) 2. p. 269–290.

NÉMETORSZÁG

Hasonlóan Ausztriához, a bűncselekmény áldozatainak kompenzációját lehetővé tevő jogintézmény Németországban is először a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatásában jelent meg 1990-ben, korábbi modellkísérletek kimagasló sikerét követően. A pozitív tapasztalatok után kísérleti jelleggel itt is kiterjesztették alkalmazását a felnőttekre, 1994-től pedig már az általános Büntető Törvénykönyvbe is bekerült az új szabályozás.

A tettes-áldozat-kiegyezés – Täter-Opfer-Ausgleich (TOA) – a fiatalkorú elkövetők körében elsősorban nevelő jellege miatt kapott kiemelt szerepet. A Jugendgerichtsgesetz⁴⁰ (JGG) – azaz a fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatási törvénye – 10 §-a rendelkezik a magatartási szabályok körébe tartozó utasításokról, vagyis azokról a tilalmakról és kötelezésekről, amelyek szabályozzák a fiatal életmódját, és ezáltal elősegítik és biztosítják a nevelését⁴¹. Az (1) bekezdés 7. pontja nevesíti a TOA-t, amely alkalmazására mind ügyészi, mind bírói szakban van lehetőség. Sőt: a Büntető perrendtartás – Strafprozessordnung⁴² (StPO) – 155a §-a rögzíti, hogy a büntetőeljárás minden szakaszában vizsgálnia kell az ügyészi hivatalnak és a bíróságnak az elkövető és a sértett közötti közvetített egyezség lehetőségét. Ha a mediáció feltételei fennállnak, azt a hatóságoknak is elő kell segítenie (pl. felvilágosítás stb.).

A Büntető Törvénykönyv – Strafgesetzbuch⁴³ (StGB) – szerint az elkövető-áldozat-mediáció felöleli

- egyrészt azokat az eseteket, amikor az elkövető erőfeszítéseket tesz az áldozattal való megbékélés érdekében, melynek során a cselekménnyel okozott kárt egészben vagy jelentős részben megtéríti vagy arra komolyan törekszik,
- másrészt, ha az okozott sérelem/hátrány helyreállítása jelentős személyes erőfeszítést vagy áldozatot követel az elkövető részéről, melynek eredményeként teljes vagy jelentős mértékben kompenzálja az áldozatot.

A TOA az általános szabályok szerint a büntetés enyhítéséhez vagy mellőzéséhez vezethet. (Utóbb esetben feltétel,

hogy a szabadságvesztés ne haladja meg az egy évet, illetve a pénzbüntetés a 360 napi tételt.) Fiatalkorúak esetén az ügyész dönthet úgy, hogy sem bíró részvételére, sem vádemelésre nincs szükség, amennyiben a nevelési cél a TOA-kapcsán is elérhető, és az elkövető elismerte bűnösségét [JGG 45. § (2)–(3)]. A büntetőeljárás megszüntetéséhez szükséges a megállapodásban vállaltak teljesítése.

A sértett közreműködésének fontosságát jelzi, hogy a megállapodás a sértett kifejezett akarata ellenére nem fogadható el⁴⁴. Magát a mediációt mind állami, mind magánintézmények (elsősorban egyesületek) láthatják el, az erre vonatkozó szakmai kritériumok és képzési feltételek mellett.

Az ügyek között⁴⁵ jelentősebb arányban jelennek meg a szomszédügyi, illetve a családon belüli konfliktusok, a zaklatási ügyek, de tipikusan fennáll valamilyen kapcsolat az elkövető és a sértett között. A mediátor által alkalmazott technikák közül az elkövető és a sértett együttes jelenlétével zajló ülés különösen gyakori testi sértésnél, rablásnál és zsarolásnál, míg vagyon elleni bűncselekményeknél már kevésbé, de meghaladja a TOA-ra került tulajdon elleni deliktumok 30%-át. Ugyanakkor a TOA által érintett büntetőeljárásokban az átlagos gyakorisághoz képest (56,8%) nagyobb arányban kerül sor az elkövetők és sértettek közötti közvetlen ülésre néhány, kiemelt társadalomra veszélyességű és súlyú bűncselekménycsoport esetén is (pl. szexuális jellegű támadások, erőszak 66,7%!). Ennek oka az áldozatok részéről igen különböző lehet. Így például

- választ keresnek sok kérdésre (miért követte el?, hogy érzi most magát?, vajon sajnálja őt vagy a történeteket?),
- szembesíteni akarják az elkövetőt a bűncselekmény következményeivel,
- az okozott kár vagy a fájdalom megtérítésére irányuló igényt kívánják érvényre juttatni,
- befolyásolni szeretnék az elkövetőt a megelőzés vagy a rehabilitáció érdekében,
- tisztázni akarják az elkövetővel fennálló kapcsolatukat,
- el kívánják kerülni a büntetőeljárással együtt járó nyilvánosságot és egyéb terheket.

A fiatalkorúak körében a nevelési cél kiemelt szerephez jut, és ezért gyakran alkalmazott megoldás az elterelési lehetőségeken belül⁴⁶ mint nevelési intézkedés.

40 Jugendgerichtsgesetz [2020. 03. 02.].

Online: <https://www.gesetze-im-internet.de/jgg/index.html>

41 JGG § 10 „(1) Instructions shall be directions and prohibitions by which the juvenile can conduct his life and which are intended to promote and guarantee his education. Instructions must not place unreasonable demands on the way the juvenile conducts his life. In particular, the judge may instruct the juvenile to:

1. comply with instructions relating to his place of residence,
2. live with a family or in residential accommodation,
3. accept a training place or employment,
4. perform certain work tasks,
5. submit himself to the care and supervision of a specific person (care assistant),
6. attend a social skills training course,
7. attempt to achieve a settlement with the aggrieved person (settlement between offender and victim),
8. avoid contact with certain persons or frequenting places providing public hospitality or entertainment, or
9. attend a road-traffic training course.”

42 Strafprozessordnung § 155a [2020. 03. 02.].

Online: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html#p1410

43 Strafgesetzbuch § 46a [2020. 03. 02.].

Online: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html#p0255

44 StPO § 155a „Gegen den ausdrücklichen Willen des Verletzten darf die Eignung nicht angenommen werden.”

45 HARTMANN, Arthur – Marie SCHMIDT – Hans-Jürgen KERNER at all.: Täter-Opfer-Ausgleich in Deutschland. Auswertung der bundesweiten Täter-Opfer-Ausgleich-Statistik für die Jahrgänge 2015 und 2016. Forum Verlag Godesberg GmbH, Mönchengladbach, 2018. A kutatás angol nyelvű kivonatát lásd HARTMANN, Arthur: Victim-Offender-Mediation (VOM) in Germany. 26th September 2018, VAST Victim Analysis and Safety Tool (1st Training event, Sassari) [2020. 03. 12.].

Online: <http://vast.ipos-research.eu/de/training-tool-de.html>

46 JGG § 45 „(2) Der Staatsanwalt sieht von der Verfolgung ab, wenn eine erzieherische Maßnahme bereits durchgeführt oder eingeleitet ist und er weder eine Beteiligung des Richters nach Absatz 3 noch die Erhebung der Anklage für erforderlich hält. Einer erzieherischen Maßnahme steht das Bemühen des Jugendlichen gleich, einen Ausgleich mit dem Verletzten zu erreichen.”

2. ELKÖVETŐKÉNT A KÖZVETÍTŐI ELJÁRÁSBAN

A büntetőjogilag felelősségre vonható fiatalkorúak esetén a büntető anyagi és eljárás jogot is vezérli a más elbánás elve, a speciálprevenziós cél szem előtt tartása, melynek útja a nevelés. A büntetőjog klasszikus büntetési formái mellett az alternatív szankciók, illetve az elterelést célzó különféle jogintézmények még inkább alkalmasak arra, hogy sikerre vigyék a (re)integráció célját, ugyanakkor fokozottabban jutassák érvényre a nevelő hatást⁴⁷.

Az előbbi esetre utalva a mediáció során a fiatal számára a sértett „személytelen fogalomból” élő emberré, névvel, érzésekkel, fájdalommal, szenvedéssel teli szereplővé válik. Mindazok az élmények, amelyek a sértettel való találkozásból és abból adódnak, hogy az elkövető átlátja a sértettnek okozott negatív hatásokat, akaratlanul is végigéli a cselekménye által kiváltott érzelmi kitöréseket, már nem semlegesíthetők a szokásos technikákkal. A mediáció során megtapasztaltak olyan erővel rögzülnek a fiatalban, hogy egy következő elkövetés lehetősége esetén a cselekményt megelőző mérlegelési folyamatban nem söpörhetőek könnyen félre, s az esetek jelentős részében a feltörő emlékek gátját szabják az újabb elkövetésnek.

Utóbbi kapcsán fontos, a nevelő hatást fokozó tény a bűncselekményre adott reakció gyors és közvetlen volta. Ezt erősíti az a bizalom, amit a mediáción keresztül a társadalom, a szűkebb közösség és maga a sértett is bizalmat ad, előlegez a fiatal számára. Komolyan veszik személyét, s ezáltal az eljárás aktív részesévé válik; olyan személlyé, akinek döntési szabadsága van, de döntésének következményét viselnie kell. Mindez egyfajta fokozott nyomást jelent a fiatal számára, aki érzi a vele szemben megmutatkozó elvárás. Felnőttként kezelik, erkölcsi hitelt nyújtanak a számára, amellyel az érintettek megelőlegezik és egyben ki is nyilvánítják azt, hogy bíznak benne: képes megfelelni az általa tett ígéreteknél, képes a pozitív viselkedésmintákat követni. A fiatal ilyen értelemben vett „felnőtté avatása” erőteljesen megsokszorozza az egész eljárás-hoz kapcsolódó nevelő hatást.

Tény: a konfliktuskezelési technikákat alkalmazó eljárásokban terhelteként szereplő felnőttek, illetve fiatalok az egyéb, formális szankciókra ítélt társaikhoz képest a visszaesési arányt tekintve igen kedvező adatokkal szerepelnek, ahogy azt más, már *korábbi* vizsgálatok⁴⁸ is megerősítették. Míg például a bíróság által pénzbüntetésre ítélt könnyű testi sértést elkövetők közül a büntetlen előéletűeknél 22%, a büntetett előéletűeknél 47% a visszaesési arány, addig ugyanez a bíróságon kívüli kiegyezés esetén 10, illetve 30%! Ezek az eredmények akár az elkövetői, akár a sértetti oldalt tekintve

akkor is meggyőzőek – s a formális eljárásokban mértekhez képest sokkal jobbak –, ha sajnos nem minden elkövető vagy sértett esetén ilyen pozitív a változás.

Tettesi oldalon a közvetítői eljárást követő változások túlnyomó többsége elsősorban a jövőbeli hasonló helyzetek elkerülését érintő következtetés. A megértés képességének elsajátítása, a konfliktushelyzetekben a másik fél érdekei, érzelmi felé történő nyitás, az empátia erőteljesebb megjelenése fontos előfeltétele az újabb elkövetéstől való távolmaradásnak. A mediációs technikákkal kapcsolatos kiugróan jó visszaesési statisztikák is jelentős mértékben erre vezethetőek vissza.

3. MEDIÁCIÓ AZ ÁLDOZATI HELYZET KÖVETKEZMÉNYEINEK ENYHÍTÉSÉÉRT

A bűncselekmények gyermekkorú áldozatait és szemtanúit érintő ügyekkel kapcsolatos igazságszolgáltatásról szóló ENSZ-iránymutatás a „child sensitive” („gyermek iránt érzékeny”) kifejezés alatt olyan megközelítést ért, „amely felméri a gyermek védelemhez való jogát, és figyelembe veszi a gyermek személyes szükségleteit és véleményét”⁴⁹. Ezek fontos kritériumok a közvetítői eljárással kapcsolatban is, függetlenül attól, hogy arra csak a sértett beleegyezése esetén kerülhet sor.

Körükben⁵⁰ a közvetítői eljárást követő változások egy része a későbbi, az ismételt áldozattá válást jobban megelőzni képes (tudatosabb) magatartásokhoz, másik része az elkövető(k)höz való viszonyuláshoz kapcsolódhat, két lényeges folyamatra utalva.

Az egyik, hogy a vizsgálatba bevont sértettek jelentős százaléka képes volt a továbblépésre, az áldozati helyzetből való kiszakadás, az attól való érzelmi eltávolodás eredményeként annak kognitív síkon történő feldolgozására, s a szükséges következtetések levonására.

A másik, hogy sokan közülük képessé váltak a megbocsátás gyakorlására, mely az áldozati önképtől való elszakadás egyik fontos momentum.

Az áldozati helyzet általában konfliktushelyzet is egyben. Ahhoz, hogy egy ilyen feszültséggel teli állapot tényleges feloldásra kerülhessen, a feleknek a folyamat során el kell sajátítaniuk, illetve elő kell hozniuk számos készséget. Így – a mediátor segítségével – képessé válnak a folyamatban való érdemi részvételre, egymás meghallgatására, motivációinak megértésére, a másik elfogadására, a felelősség vállalására, a bocsánatkérésre, illetve annak elfogadására, s a tanulságok levonására.

A konfliktushelyzet feldolgozatlanlansága, az áldozati szerepben ragadás súlyos – pszichés, fiziológias, pszichoszomatikus, s áttételesen fizikai, szervi elváltozásokat is előidézni képes – teher a felekre nézve. Az idő előrehaladtával egyre nehezebben

47 Lásd erről részletesebben: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: *A gyermek- és fiatalkori bűnözés alapkérdései*. In: FARKAS Ákos (szerk.): *Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből*. Doktori tanulmányok 3. Miskolc, 2013, 31–32. o.

48 Lásd ezekről részletesebben például: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: *A fiatalokra vonatkozó büntetőjogi szabályozás alaptételei Ausztriában*. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*; Tomus VIII. Fasciculus 1–6., Miskolc, 1993. 155–170. o.; *A diverzió jogintézménye és gyakorlata a fiatalokkal szembeni büntető-eljárásban Németországban*. In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*; Tomus IX. Fasciculus 1–13., Miskolc, 1994, 207–234. o.

49 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról (az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága, 2010. november 17.) és annak magyarázata. Council of Europe/European Union, Strasbourg, 2012, 80. o.

50 Lásd erről részletesebben: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: *A megértéstől a megbocsátásig*. In: SZABÓ Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudientiae Doctorandorum Miskolciensium. Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*. Miskolc, Bibo Kiadó, 2014/1. (Tom.15.) 67–90. o.

tudnak kilépni ebből, s a konfliktusban érintett másik fél tulajdonképpen mindennapjaik részesévé válik.

A megbocsátással valójában a sértett fél önmagát ajándékozta meg a szabadsággal, s biztosítja önmaga számára mindazon élmények megélésének, képességek alkalmazásának lehetőségét, mellyel korábban rendelkezett. Számos kérdés, kétegy vetődhet azonban fel az érintettekben; ezek közül a leglényegesebbek azok, melyek önmagukhoz kötődnek: nem jelentené-e mindez a megtörténtek negligálását, s ezzel egyetemben önnön személye leértékelését, a saját védelméről való lemondást? A válasz egyértelműen nem, hiszen „a megbocsátást meg kell különböztetni a kegyelemtől (ami jogi fogalom), az elnézéstől (ami magában foglalja a tett igazolását), a mentségkereséstől (ami azt implikálná, hogy enyhítő körülmények vezettek a tethoz), a felejtéstől (ami a sérelemre vonatkozó emléknym elhalványulását jelenti), és a tagadástól (ami arra vonatkozik, hogy a személy nem tud vagy nem akar szembenézni az őt ért sérelmekkel). Továbbá a megbocsátás nem jelent egyet a kibéküléssel sem, ami egy sérült kapcsolat helyreállítására vonatkozik.”⁵¹

Fontos azonban e helyt is utalni arra: nem minden jogsértő magatartás, nem minden elkövető vagy áldozat alkalmas az alternatív konfliktuskezelés folyamatában való részvételre – még akkor sem, ha például a közvetítői eljárás lefolytatásának törvényi kritériumai fennállnak.

Noha a kiskorúak esetén különösen fontos az elkövetői vagy áldozati helyzetének megértése, a stigmatizáció, a negatív önértékelési spirálba való belecúszás megelőzése, a pszichológiai folyamatok feldolgozásának segítése, a szakemberek felelőssége ezen sebezhető, érzékeny csoport kapcsán fokozottan van jelen.

IV. KONKLÚZIÓ

A mediáció nemzetközi tapasztalatok alapján is igazolhatóan az egyik olyan lehetőség a büntető-igazságszolgáltatás keretein belül, mely a gyermekjogok érvényesülése, illetve a normasértő viselkedést tanúsító gyermekek mindenekfelett álló érdeke szempontjából is pozitívan értékelendő. Nemcsak azért, mert a döntésbe a gyermekek is bevonásra kerülnek, de megoldásorientáltsága és költséghatékonysága miatt is. Ennek köszönhetően a mediáció alkalmazását az ENSZ és az Európa Tanács is ösztönzi.

A gyermeki jogok köre széles, melyekkel szemben nagyon különböző súlyú és típusú támadások fordulhatnak elő. A nagy társadalomra veszélyességű magatartásokat az állam szigorúan ítéli meg, és törekszik a gyermekeket megillető védelem biztosítására az egyre újabb formában megvalósuló abúzusokkal szemben. Így például a közelmúlt hazai, a társadalmat megrendítő bűncselekményei hatására nemcsak

a helyzet, a kiváltó okok feltárására került sor, de konkrét intézkedésekre is.⁵²

A kisebb súlyú jogsértő magatartások, a gyermekeket közvetlenül érintő döntések vagy vitás helyzetek rendezésénél azonban a mediáció és más alternatív megoldás kiemelt szerepet kaphatnak. Jellemzőiből adódóan nemcsak a meghallgatáshoz, illetve a tájékoztatáshoz való jog megvalósulásának lehetőségét képes megteremteni, de eleget tesz a gyermekközponitú (gyermekbarát) igazságszolgáltatás kritériumainak is.

Mind a nemzetközi dokumentumok, mind a hazai szakemberek egy része támogatják a mediáció szélesebb körű alkalmazását. Találunk olyan véleményt, amely például azt emeli ki, hogy „[a] gyermekpszichiáteren, gyermekpszichológuson kívül a mediátor is segíthet a gyerek legmélyebb szükségletei feltárásában a gyermek mediátor általi meghallgatása során.”⁵³

A mediáció előnyei azokban az eljárásokban, amelyekben gyermek is érintett, egyértelműek és több szakember is aktívan dolgozik ezen a területen azzal a céllal, hogy a gyakorlatban is egyre több alkalommal kerülhessenek alkalmazásra.

Természetesen a mediáció egyik alapelve az önkéntesség, ami egyben gátját is jelentheti terjedésének. Sokszor hiányzik a felek közös akarata, így nem tud megvalósulni a közvetítői eljárás. Ennek oka igen különböző lehet, az információhiánytól a felek attitűdjéig.

Ez különösen lényeges lehet még olyan esetekben is, ahol a gyermekekre közvetetten hatnak a környezetében zajló negatív folyamatok. Ilyen lehet például a polgári jog területe, ahol a szülők válása vagy a gyermek szülő általi jogellenes elvitele egyértelműen kvázi áldozati szerepbe kényszeríti a kiskorút; pedig pont ő az a személy, akit a folyamatban kiemelten védelmezni kellene.

A válaszok száma hazánkban ugyan az elmúlt években kis mértékben csökkent, de így is éves szinten közel 20 000 esetet regisztrál a Központi Statisztikai Hivatal⁵⁴. Ezekben az ügyekben fontos lenne a szülők tájékoztatása arról, hogy még a bírósághoz fordulás előtt van lehetőségük egy gyermekbarát, a gyermek érdekeit fókuszba helyező mediációs eljárás keretében dönteni a válás – vagy arról való lemondás – mellett. A mediáció jó eszköz ugyanis arra, hogy egy ilyen, előzményi konfliktusokkal és heves érzelmekkel telített, sokszor traumatikus szituáció esetén is segítse a korábbi párokat abban, hogy a gyermek érdekében képesek legyenek érdemben kommunikálni egymással. A már említett görög szabályozás – kötelező mediátori tájékoztatón való részvétel – sok esetben segíti a feleket, hogy elkerüljék az elhúzódó, stresszes bírósági eljárásokat. Ha felismerjük a mediációban rejlő lehetőségeket és ezt akár ebben a formában is biztosítjuk az állampolgárok számára,

51 McCullough és Witvliet elméletét (McCULLOUGH, M. E. – WITVLIET, C. v.O.: The psychology of forgiveness. In: SNYDER C. R. – LOPEZ S. J. (eds.): *Handbook of positive psychology*. Oxford University Press, New York, 2002, pp. 446–457.) idézi: SZONDY Máté: A megbocsátás pszichológiája: kialakulása, hatásai és fejlesztése. In: *Mentálhigiénié és Pszichoszomatika* (7), 2006/1., 17. o.

52 A győri gyermekgyilkosságról szóló jelentés: <https://www.kormany.hu/hu/igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-gyorkettos-gyermekgyilkossagrol-keszult-jelentes> [letöltve: 2020. 03. 02.].

53 GYENGÉNÉ NAGY Márta: *A gyermek meghallgatása az őt érintő eljárásokban*. Tananyag. Improving Decisions through Empowerment and Advocacy: Building Children's Rights Capacity in Child Protection Systems (IDEA-project), Szeged, 2018, 25. o.

54 A válaszok demográfiai jellemzői – Központi Statisztikai Hivatal 2019. március 28. <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/valas17.pdf> [letöltve: 2020. 03. 11.].

az nemcsak a nem terápiás szükségletű problémás párkapcsolatokon való változtatás képességét – és ezáltal családok szétesésének megelőzését⁵⁵ – biztosíthatja, de elősegítheti a válások békésebb lefolyását is.

A nemzetközi családjogi ügyekben, különösen a nemzetközi jogellenes gyermekelviteli ügyekben megoldás lehet a gyermekek védelmének szempontjából, hogy a tagállamok hozzanak létre ún. kapcsolattartó központokat⁵⁶, amelyek segítséget nyújthatnak a szülők részére, hogy megfelelő infor-

mációkat kapjanak a mediációs eljárásról⁵⁷. Véleményünk szerint megfontolandó, hogy hazánkban is kerüljön kialakításra egy ilyen központ, akár az Igazságügyi Minisztériumon belül, akár azon kívül is.

Mediációban hívő szakemberként reméljük, hogy a helyzet pozitív irányban változik majd és egyre többen ismerik fel és használják a mediáció által nyújtott előnyöket.

55 Konfliktuskezelés ajtócsapkodás nélkül? Ez a mediáció! – www.csalad.hu
<https://www.csalad.hu/csaladban-elni/konfliktuskezeles-ajtocsapkodas-nelkul-ez-a-mediacio> [letöltve 2020. 03. 11.].

56 A központi kapcsolattartó központokról további információ olvasható a Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia oldalán – www.hcch.net (Cross border family mediation menüpont).

57 Bevált gyakorlatokról szóló útmutató a gyermekek jogellenes külföldre vitelének polgári jogi vonatkozásairól szóló, 1980. október 25-i Hágai Egyezmény alapján – Hágai Nemzetközi Magánjogi Konferencia 2012, 98. o.

Molnár Csaba*



Ember kérdez, állam válaszol

I. BEVEZETÉS

A modern állam tájékoztatási kötelezettsége több irányban is fennáll. A kérdés megközelíthető az államszervezet belüli viszonyok, valamint az állam és az állampolgárok közötti reláció tekintetében. Egyrészt bizonyos ügyek elintézése során az állami szervek együttműködnek egymással, így segítségkérés céljából megkereshetik a másik szervet, másrészt az állampolgárok (közigazgatási jogi jogviszonyban az ügyfelek) az állam működésével kapcsolatos, publikus adatok tekintetében és egyéni hivatalos ügyük elintézését elősegítve segítséget és tájékoztatást kérhetnek az államtól.

Arra kívánok rávilágítani, hogy míg az állami szervek egymás közötti kommunikációja, valamint a közérdekű adatok állampolgári igénylése komoly jogszabályi háttérrel rendelkezik, addig az állampolgárok eljárásen kívüli, hatóságoktól való tájékozódási esetkora pár kérdést felvet (pl. köteles-e az állam ezeket a kérdéseket megválaszolni, milyen határidőben kell megválaszolni, mi szabályozza a megválaszolási kötelezettséget és határidőt), amelyre a jelenleg hatályos magyar jog nem ad választ.

A tanulmányban – amellet, hogy ismertetem az állami szervek egymás közötti együttműködésének általános jogi alapját, a közérdekű adatok igénylésének főbb eljárási mozzanatát – rávilágítok, hogy a jelenlegi, hazai hatályos szabályozás nem rendezi a közjogi szervekhez érkező, tájékoztatást kérő írásbeli megkeresések megválaszolásának általános kötelezettségét, valamint az ehhez kapcsolódó eljárást.

Bár a dolgozat végén röviden ismertetek egy esetleges megoldási javaslatot, azonban jelen tanulmányt inkább vita-indítóknak szánom a szakma és a publikum számára különös tekintettel arra nézve, hogy szükséges-e a kérdést általánosan jogszabályi szinten rendezni, és ha igen, azt milyen tartalommal ajánlott szabályozni.

II. ÁLLAMI SZERVEK KÖZÖTTI EGYÜTTMŰKÖDÉS

A tájékoztatás szempontjából az állami szerv–állami szerv és állampolgár–állam viszonyt lényegesen az különbözteti meg egymástól, hogy míg az állampolgárok szabadon, jogi felhatalmazás nélkül kérdést intézhetnek az állam felé, addig az állami

szervek csak jogszabályi alpra hivatkozva kereshetik meg a másik szervet. Utóbbi kitétel a jogállamiság egyik alapelveiből, a legalitás követelményéből következik, amelyet az Alaptörvény több helyen is megfogalmaz, így szabályozásra kerül, amikor deklarálja, hogy Magyarország jogállam,¹ és a jogforrási hierarchiában kijelöli a közigazgatási rendeletalkotás korlátait.²

Az állami szervek cselekvési képességét, a feladatainak teljesítéséhez fennálló eszköztárat különböző jogszabályok határozzák meg, ennek következtében a közigazgatási és egyéb állami szervek más-más módon tarthatnak kapcsolatot egymással, azaz a közjogi szervek jogképessége nem azonos.

A közjogi szervek jogképességét tekintően megkülönböztetjük az általános és a relatív jogképességet. Általános jogképesség alatt a szerv törvényes rendben való megalapítását, valamint jogszabályon alapuló feladatainak összességét (feladatkör) értjük. Utóbbi a közjogi szervek számára előírt célok összessége, amelyek meghatározzák a szervek tevékenységének irányát. A relatív jogképesség a hatásköri és illetékességi szabályokat foglalja magába. A hatáskör a feladatok ellátásához biztosított jogosítványok és kötelezettségek összessége, az illetékesség földrajzi alapon határozza meg, hogy egy adott szerv mely területen járhat el, azaz az illetékesség a területi munkamegosztást szabályozza.³

Két rövid példával élve, a közigazgatási bírósági eljárásról szóló törvény⁴ alapján a közigazgatási ügyben eljáró bíróságok feladata a közigazgatási jogviták elbírálása, továbbá a törvény meghatározza az ország területén működő közigazgatási bíróságok illetékességi területét,⁵ valamint ugyanezen törvény szabályozza a bíróságok számára rendelkezésre álló cselekményeket, amelyeket az ügy elintézése során végezhetnek. Így például, ha a keresetlevél nem tartalmazza az ügy eldöntéséhez szükséges adatokat, és azok a felektől nem szerezhetők be, akkor a bíróság hivatalból megkeresi a szükséges adat gazdáját a hiányzó információ beszerzése végett.⁶

1 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés.

2 Alaptörvény 15. cikk (4) bekezdés, 18. cikk (3) bekezdés, 32. cikk (3) bekezdés és a 41. cikk (5) bekezdés.

3 FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog, Általános rész I.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 94. o.

4 A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 2. § (1) bekezdés.

5 Kp. 13. §-a.

6 Kp. 62. §-a.

* Molnár Csaba: Igazságügyi Minisztérium, Jogszabály-előkészítés Összehangolásáért és Közjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkári Titkárság, Közigazgatási Eljárásjogi Kodifikációs Osztály, közjogi ügyintéző.

Egy másik példával élve, a területi államigazgatási feladatok elvégzése körében a kormányzati igazgatásról szóló törvény⁷ kimondja, hogy a (fővárosi és megyei) kormányhivatalok az általuk ellátott államigazgatási feladatokat érintően tájékozódhatnak, azaz – pár kivételtől eltekintve⁸ – szervek döntéseit bekerhetik, szerv intézkedéséről tájékoztatást kérhetnek, valamint – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az iratokba betekinthetnek.

A közigazgatás egyik fő követelménye a joghoz kötöttség, amely azt jelenti, hogy a jog a közigazgatási tevékenységet korlátozza,⁹ így a közjogi szervek csak törvényi felhatalmazás alapján cselekedhetnek, és csak a jogszabályok céljaival megegyező módon gyakorolhatják hatáskörüket, és azokkal nem élhetnek vissza.¹⁰

III. (ÜGY)FÉL-ÁLLAM RELÁCIÓ

A közjogi szervek nemcsak az államigazgatáson belül kommunikálnak egymással, hanem a magánemberek kérdéseire és megkereséseire is válaszolnak. Az (ügy)fél több célból is kérdést intézhet az állam felé. Az egyik jellegzetes esetkör az állam állampolgári ellenőrzését elősegítő közérdekű adatok megismerésének joga, a másik főbb típus a hatósági eljárásen kívüli tájékoztatás vagy jogértelmezés kérése.

1. KÖZÉRDEKŰ ADATOK MEGISMERÉSE

A közügyekhez kapcsolódó adatokhoz, azon belül is az állam működésére vonatkozó ismerethez való hozzájutás a véleményalkotás, a véleménynyilvánítási szabadság gyakorlásának előfeltétele, ennél fogva az ilyen közérdekű adatoknak szabadon megismerhetőeknek kell lenniük.¹¹ Az Alkotmánybíróság már az 1990-es évek első felében rávilágított, hogy a közérdekű adatok megismerésére vonatkozó jog alkotmányos alapjog, ugyanis „a kommunikációs alapjogok jogegyütteséből az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát és állami elismerését, továbbá biztosítását jelenti. Az információkhoz való hozzáférhetőség, az információk szabad áramlása különösen a közhatalom és az állam szervei tevékenységének átláthatósága körében alapvető jelentőségű. A közérdekű adatok nyilvánossága, megismerhetősége gyakran előkérdése és feltétele a szabad véleménynyilvánításhoz való jog gyakorolhatóságának, és azzal más vonatkozásban is

szorosan összefügg.”¹² Az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogból „nemcsak az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív, alanyi joga következik, hanem a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is. A szabad véleménynyilvánításhoz való jog tehát nem csupán alapvető alanyi jog, hanem e jog objektív, intézményes oldalának elismerése egyben a közvélemény, mint alapvető politikai intézmény garantálását is jelenti.”¹³

A közérdekű adatok megismerését (az információszabadságot) a magyar jog alkotmányos és törvényi szinten garantálja, illetve szabályozza. Mindenkinek joga van a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez,¹⁴ amely jogosultságot a magyar állam sarkalatos törvényi szinten¹⁵ szabályozott intézményrendszerrel (Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság) védelmezi.

Az információszabadságról szóló törvény a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatot is szabadon megismerhetőnek minősíti.¹⁶ A közérdekű és a közérdekből nyilvános adat között a különbség ott fogható meg igazán, hogy míg az első az állami szerv vagy jogszabály alapján közfeladatot ellátó szerv vagy személy bármilyen formában rögzített, a működését érintő adat vagy ismeret,¹⁷ addig utóbbi olyan információk összessége, amelyek főszabály szerint személyes adatnak minősülnek, ám megismerhetőségüket törvény előírja¹⁸ (pl. közfeladatot ellátó szerv feladat- és hatáskörében dolgozó személy neve, beosztása, munkájával összefüggésben lévő egyéb személyes adata).¹⁹

Bizonyos adatok megismerése korlátozható, ám ezt csak törvényi szinten lehet elrendelni. Mivel az információszabadsághoz fűződő jogok alkotmányos alapjognak minősülnek, ezért alapvető jogot csak törvényi szinten lehet korlátozni.²⁰ Ezt az alapkövetelményt az Alaptörvény *expressis verbis* deklarálja,²¹ valamint az alapjog-korlátozás kérdéskörében az Alkotmánybíróság többször kifejtette az alkotmányos alapkövetelményeket.²² Az információszabadságról szóló törvény több tárgykört is megjelöl, amelyekben közérdekű vagy közérdekből nyilvános adat nem ismerhető meg. Ilyen például, ha minősített vagy döntés-előkészítő adatról van szó, vagy nemzetbiztonsági érdekből, szellemi tulajdonhoz fűződő

7 A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 46. § (1) bekezdés.

8 Kivételek: rendvédelmi szervek, állami adó- és vámhatóság, nem államigazgatási ügyben eljáró polgármester és jegyző.

9 TEMESI István (szerk.) (2018): *Közigazgatási jog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 19. o. https://akfi-dl.uni-nke.hu/pdf_kiadvanyok/web_PDF_EKM_Kozigazgatasi_jog.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

10 FAZEKAS Marianna (szerk.) (2015): *Közigazgatási jog, Általános rész I*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 22. o.

11 SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix – DOJCSÁK Dalma (2018): *Alapjogi tanok I*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 138. o. Továbbá lásd SZŐKE Gergely László (2018): Információszabadság és a közadatok újrahaznosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 166. o.

12 34/1994. (VI. 24.) AB határozat; bővebben: 3299/2019. (XI. 18.) AB határozat és 13/2019. (IV. 8.) AB határozat.

13 Dr. SZILÁGYI Károly – JÓRI András – SZABÓ Máté Dániel: *Az információszabadság elektronikus kézikönyve*. Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft., <https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tkt/informacioszabadsag/ch02s05.html> [utolsó letöltés: 2020. január 13.].

14 Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés második fordulata.

15 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.).

16 Infotv. 26. § (1) bekezdés.

17 Bővebben Infotv. 3. § 5. pontja.

18 Bővebben Infotv. 3. § 6. pontja és a 26. § (2) bekezdés.

19 CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – PETRÉTEI József – TILK Péter – ZELLER Judit (2006): *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.

20 Lásd RÉVÉSZ Balázs – BUZÁS Péter (2018): *Átláthatóság közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 37. o.

21 Lásd Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés.

22 Bővebben 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, 13/2016. (VII. 18.) AB határozat.

jogra vagy központi pénzügyi érdekre hivatkozva törvény korlátozza az adat megismerési jogát.²³

Közérdekű, illetve közérdekből nyilvános adat megismerésére bárki, bármilyen formában (írás, szó, elektronikus út) igényt nyújthat be.²⁴ A kérdés feltevése során nem kell megjelölni a kérelem indokát,²⁵ hanem pusztán az adat megismerésére vonatkozó indítvány eljárási kötelezettséget teremt a közfeladatot ellátó szerv vagy személy oldalán, így a megkeresett szervnek vagy személynek – főszabály szerint – legrovidebb idő alatt, de maximum tizenöt napon belül érdemben válaszolnia kell.²⁶

Az adatkérés ingyenes, ám ha az adatigénylés jelentős terjedelmű, vagy a válasz megírása a munkaerőforrás aránytalan mértékű igénybevételével járna, akkor a megkeresett szerv vagy személy előzetesen értesíti a költségtérítés összegéről az indítványozót, valamint arról, hogy az adatigénylést csak a költségek előzetes megfizetése után teljesíti.²⁷

Mivel az információszabadságból eredő jogok alkotmányos alapjogoknak minősülnek, ezért az alapjog-érvényesítéshez feltétlenül szükséges a garanciarendszer kialakítása.²⁸ Az információszabadságról szóló törvény két jogérvényesítési lehetőséget is biztosít a kérelmező számára.²⁹

Az adatigénylő a nem megfelelő adatközlés esetén³⁰ közvetlenül bírósághoz fordulhat,³¹ amely eljárás lefolytatására a törvényszék székhelyén lévő járásbíróság, Budapesten a Pesti Központi Kerületi Bíróság jogosult.³²

Amennyiben az adatigénylő nem szeretne bírósághoz fordulni, akkor kérheti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság (a továbbiakban: NAIH) segítségét is. A kérelem bejelentésnek minősül, így a NAIH válik az ügy urává, ugyanis a bejelentés befogadása esetén hivatalból jár el.³³ Ha a NAIH eljárása során – amely vizsgálati eljárás nem minősül közigazgatási hatósági eljárásnak³⁴ – kiderül, hogy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogsérelem valóban fennáll, akkor ajánlást tehet a vizsgált szerv számára

a jogsérelem megszüntetése érdekében,³⁵ ám ha a címzett nem szünteti meg a visszas helyzetet, akkor a NAIH további intézkedéseket tehet (pl. bírósági eljárást, titokfelügyeleti eljárást indíthat, jelentést készíthet).³⁶

2. TÁJÉKOZÓDÁS

A közigazgatás feladata – amellet, hogy megvalósítja a központi hatalom elképzeléseit és célkitűzéseit – a közösség igényeinek kiszolgálása. A közigazgatás nem gördíthet áthatolhatatlan akadályokat az ügyfelek jogérvényesítése és kérelmük teljesítése elé, ugyanis ez a gyakorlat folytonos nézeteltéréseket szülne az állam és a társadalom között, ezért fontos megjegyezni, hogy a „közigazgatás nem vitatkozás, hanem akarát és tett”.³⁷ Az állami szervezet feladata a gyors, hatékony és gazdaságos működés biztosítása. Ez a követelmény már alkotmányos szinten is megjelenik, ugyanis az Alaptörvény rendelkezéséből levezethető az állami szervek gazdasági és tárgyi eszközkereteinek felhasználását tekintve az észszerű és fenntartható működés alapkövetelménye („Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”).³⁸

Magyary Zoltán a múlt század első felében rávilágított arra, hogy a közigazgatás az emberekért, az egész nemzetért van, így „[m]űködésében tehát az egész közület szükségletét, érdekét kell szem előtt tartania.”³⁹

Bizonyos esetekben az állampolgárok valamilyen tényt, jogellenes helyzetet vagy egyéb javaslatot szeretnének ismertetni és közölni az állami szervekkel vagy a helyi önkormányzattal. Ekkor a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló törvény (a továbbiakban: Panasztv.)⁴⁰ rendelkezései az irányadók.

A Panasztv. két bejelentési kategóriát különböztet meg egymástól. Amennyiben a fél olyan kérelmet terjeszt elő, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul (és elintézése nem tartozik más szerv hatáskörébe), akkor *panaszról*⁴¹ van szó. Ha az illető olyan körülményre, jog- vagy érdeksérelemre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetve megoldása a helyi közösség vagy az egész társadalom egészének érdekét szolgálja, akkor *közérdekű bejelentésről*⁴² beszélünk. A panaszt megtestesítő kérelem nem összekeverendő a közigazgatási eljárási kódex szerinti kérelemmel.⁴³ A különbség a beadvány vizsgálatának elemzése során fogható meg igazán. Azaz, amikor az eljáró szervhez beérkezik egy beadvány, először is a szervnek szükséges ellenőrizni, hogy van-e

23 Bővebben Infotv. 27. §.

24 Infotv. 28. § (1) bekezdés.

25 A „közérdekű adatok kiadásával kapcsolatos perek” bírósági gyakorlata tárgykörére felállított joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye (2018), Kúria, 2017.EI.II.J.GY.P.3. szám, 11. o., https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeny_adatvedelem.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 13.].

26 Infotv. 29. § (1) bekezdés, a határidő megfelelő indokkal egyszeri alkalommal meghosszabbítható [Infotv. 29. § (2) bekezdés], valamint SZÖKE Gergely László (2018): Információszabadság és a közadatok újrahasonosítása: elhatárolás és kapcsolódási pontok. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2018/1., 170. o.

27 Infotv. 29. § (4) bekezdés.

28 Vö. 5/2014. (II. 14.) AB határozat.

29 Bővebben Révész Balázs – BUZÁS Péter (2018): *Átláthatóság közpénzügyekben*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 51. o.

30 Azaz a közérdekű adat megismerésére vonatkozó igény elutasítása vagy a teljesítésre nyitva álló, vagy az adatkezelő által az Infotv. 29. § (2) bekezdés szerint meghosszabbított határidő eredménytelen eltelte esetén, valamint az adatigénylés teljesítéséért megállapított költségtérítés összegének felülvizsgálata érdekében.

31 Infotv. 31. § (1) bekezdés.

32 Infotv. 31. § (5) bekezdés.

33 Infotv. 52. § (1) bekezdés.

34 PÉTERFALVI Attila – RÉVÉSZ Balázs – SZALAI András (2013): A közigazgatás adatkezelő tevékenysége. In TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 265–295. o.

35 Bővebben Infotv. 56. § (1) bekezdés.

36 Lásd Infotv. 58. §.

37 „L'amministrazione non è discussione ma azione e volontà.” Zanolini Guido nyomán MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 137. o.

38 Alaptörvény N) cikk (1) bekezdés.

39 MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 137. és 138. o.

40 A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény (a továbbiakban: Panasztv.).

41 Panasztv. 1. § (2) bekezdés.

42 Panasztv. 1. § (3) bekezdés.

43 Lásd az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 35. § (1) bekezdés.

hatásköre az ügyben. Ha van hatásköre és hatósági eljárás megindításának is van helye, akkor a közigazgatási eljárási kódex szabályai szerint kell eljárni, ha nincs hatásköre arra, hogy hatósági eljárást indítson – és megállapítja, hogy más szervnek sincs erre hatásköre – akkor a Panasztv. szerinti eljárást kell lefolytatni.

Panaszt és közérdekű bejelentést bárki tehet. Mindkét esetben kérdést és javaslatot is lehet intézni a szerv felé, amelyet az eljárásra jogosult címzett a beérkezéstől számított harminc napon belül kell, hogy elbíráljon. Abban az esetben, ha a fél az adott ügyben nem az eljárásra jogosult szervet kereste meg (pl. helyi kommunális hulladékkezelési ügyben a helyi önkormányzat helyett a rendőrséget keresi meg), akkor a panaszt vagy a közérdekű bejelentést nyolc napon belül át kell tenni.⁴⁴

A fél írásban (pl. levél), szóban (személyesen), elektronikusan (pl. Ügyfélkapu) és írásbelinek nem minősülő elektronikus úton (pl. e-mail vagy telefon) is előterjesztheti panaszát vagy közérdekű bejelentését. A szóbeli közérdekű bejelentést a címzett írásba foglalja és a bejelentő számára a leírtakat átadja.⁴⁵ Az állampolgárok jogérvényesítését elősegítendő, a Panasztv. alapján az alapvető jogok biztosa működtet egy általános, online felületet,⁴⁶ ahol mindennemű panasz és közérdekű bejelentés elektronikusan is elküldhető, amely beadványokat az alapvető jogok biztosa továbbít az eljárásra jogosult szervezeteknek.⁴⁷

A panasz és a közérdekű bejelentés megvizsgálásáról, és az esetleges további intézkedések megtételéről vagy mellőzéséről, a szervnek a felet minden esetben haladéktalanul értesíteni kell. A válaszban – az eset körülményeire tekintettel – ki kell térni az ügygel kapcsolatban felmerült kérdésekre és javaslatokra is, és az intézkedések elrendelését vagy mellőzését alátámasztó indokok ismertetését sem lehet elhagyni.⁴⁸

Más esetekben a felek hatósági eljáráson kívül előzetesen tájékoztatást kérnek arra nézve, hogy egy adott hatósági ügyben milyen eljárási cselekményeket, valamint milyen bizonyítási eszközöket kell beszerezniük, továbbá jogértelmezési kérdést is intézhetnek a közjogi szerv felé.

Álláspontom szerint az előző bekezdésben felvázolt tájékozódásra irányuló megkeresések megválaszolása nincsen megfelelően szabályozva a magyar jogrendszerben, egyes esetekben joghézag áll fenn annak okán, hogy a magyar közigazgatási jog nem szabályozza azt az esetet, amikor az (ügy)fél közigazgatási eljáráson kívüli kérdést intéz a hazai közjogi szerv felé.

Példának okáért, ha valaki írásban megkérdezi a helyi önkormányzatot, hogy egy utcában milyen feltételek mellett lehet építkezni vagy egy adott településrészen lehet-e üzleti tevékenységet folytatni, akkor nincsen szabály arra nézve, hogy a címzettnek hány napon belül kell válaszolni (egyáltalán köteles-e válaszolni), holott a kérdést feltevő állampolgár jogosan elvárhatja, hogy a közjogi szerv (a kérdező nézőpontjából az állam) érthető módon segíteni fog kérdése megválaszolásában.

A szabályozási hiányosság nem róható fel a közigazgatási hatósági eljárási kódex⁴⁹ számlájára, ugyanis az a törvény más ügytípusok eljárási menetét és körét öleli fel és szabályozza. A kódex által megszabott ügyintézési határidők nem alkalmazhatók, ugyanis azok kérelemre vagy hivatalból indított, azaz folyamatban lévő hatósági eljárások tekintetében relevánsak.⁵⁰ A közigazgatási eljárási kódex tárgyi hatálya – természetszerűleg, a törvény célját alapul véve – nem öleli fel azon esetkör, amikor a fél eljárás megindítására irányuló kérelmet mellőzve csupán tájékozási célból kérdez a közjogi szervtől. Ebből következik, hogy a kódex kifejezetten a hatósági eljárás során rendelkezik az együttműködési kötelezettségről,⁵¹ azaz akkor, ha már ügyféli kérelemre, vagy hivatalból a hatóság megindította az eljárást. A vonatkozó szakasz úgy fogalmaz, hogy „[a]z eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni”,⁵² azaz ez a rendelkezés csak az eljárás lefolytatása alatt bír kötelező erővel, ugyanis csak a folyamatban lévő hatósági eljárás során értelmezhető az „eljárás résztvevői” fordulat. Fontos ismételt hangsúlyozni, hogy a közigazgatási eljárási kódex alapján az eljárás kérelemre vagy hivatalból indul meg,⁵³ azonban az általam tárgyalt esetkörben a fél még nem kérelmezte az eljárás megindítását, hanem hatósági eljáráson kívül szeretne tudakozódni egy esetleges jövőbeli ügy körülményeiről, így logikailag sem a fél, sem a hatóság nem lehet az eljárás résztvevője.

Megjegyzem, hogy a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat közigazgatási jogi kérdésben segítséget tud nyújtani a feleknek, azonban az igénybevételét a Jogi Segítségnyújtó Szolgálatnál külön kérvényezni kell, amely kérelmet a szolgálat csak akkor engedélyez, ha a fél megfelel a törvény által előírt feltételeknek (pl. hátrányos helyzet, nem megfelelő vagyoni, jövedelmi viszony) azaz a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat általánosan nem érhető el mindenki számára, így nem nyújt megoldást a felvetett kérdésre.⁵⁴

Szintén fontos megemlíteni, hogy az információs szabadságról szóló törvény előírja, hogy a közjogi szervezeteknek államigazgatási, önkormányzati és egyéb hatósági ügyekben az eljárás menetéről, formai követelményéről, az ügyfeleket érintő jogokról és kötelezettségről, az eljárás lényeges tulajdonságairól szóló tájékoztatást elektronikusan közzé kell tenni elősegítve az ügyfelek eljáráson kívüli, előzetes tájékozódását.⁵⁵ Sajnos, ez a jogszabályi hely sem nyújt választ arra, hogy az írásban megkeresett közjogi szervet milyen szabályok alapján terheli válaszadási kötelezettség az eljáráson kívüli, pusztán tájékozási célú megkereséseket illetően.

Bizonyos körülmények fennállása esetén a Panasztv. szabályozási rendszere alkalmazható a tájékoztatásra irányuló kérelmek megválaszolására, ha a fél a beadványában – amellett, hogy kérdést intéz a szerv felé – nevesít olyan körülményt,

44 Panasztv. 1. § (5) bekezdés és 2. § (1) bekezdés.

45 Panasztv. 1. § (4) bekezdés.

46 <https://www.ajbh.hu/kozerdeku-bejelentés-benyujtása>

47 Panasztv. 4. § (1) bekezdés és 7. §-a.

48 Panasztv. 2. § (4) bekezdés.

49 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.).

50 Lásd Ákr. 50. § (1) bekezdés.

51 Lásd az Ákr. alapelvei között szabályozott bizalmi elvet.

52 Ákr. 6. § (1) bekezdés.

53 Lásd Ákr. 3. §-a, 35. §-a, 103. §-a.

54 Bővebben a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény 3. § (1) bekezdés, 12–15. §-ai, 22. §-a.

55 Lásd Infotv. 1. sz. melléklet II. fejezet 4. pontja.

amely megfelel a Panasztv. szerinti panasznak vagy közérdekű bejelentésnek, ám a Panasztv. nem öleli fel az összes esetet, így a törvény a jogi hiástust nem tudja kitölteni.

Meglátásom szerint a jelenlegi helyzet *exlex* állapotot teremt, ugyanis nem létezik olyan jogszabály, amely általánosan szabályozza a közjogi szerv eljárásán kívüli válaszadási kötelezettségét és az ehhez kapcsolódó eljárási szabályokat (lásd határidő, nyelvhasználat, áttétel).

Kérdés, hogy a tájékozódásra irányuló, hatósági eljárásán kívüli cselekményeket szükséges-e jogszabályi szinten szabályozni. Álláspontom szerint igen, ugyanis egy szervezeten belüli belső norma (közjogi szervezetszabályozó eszköz), egy belső iratkezelési, ügyviteli szabályzat, nem nyújt elegendő garanciát az állampolgároknak arra nézve, hogy időben kimerítő választ kapjanak kérdésükre. Sőt, a szervek iratkezelési szabályzata nem egyforma, így elképzelhető, hogy a hivatalok különböző belső határidőkkel dolgoznak, vagy az is előfordulhat, hogy az iratkezelési szabályzat egyáltalán nem rendelkezik a hatósági eljárásán kívüli kérdések megválaszolásáról. Ügyviteli tevékenység – Turkovics István nyomán – az „*egy szervezeten belül megvalósuló, ügyintézés szervezett rendje, amely magában foglalja az iratok kezelését, a felmerülő ügyek elintézését, valamint az irodai – hagyományos papíralapú, vagy elektronikus – kommunikációt*”. Az ügyintézés fogalmába tartozik a szerv feladatköréhez tartozó külső ügyek (lásd hatósági ügyek), valamint a szerv eljárása során generálódó belső ügyek (pl. belső adminisztráció, szervei költségvetés) intézése is.⁵⁶

A fél nem ismeri a belső szervezeti normákat, sőt, amikor a fél kérdést intéz a közjogi szervhez, akkor lényegében a kérdést a magyar államnak címezi, ugyanis sok esetben a fél nem is tudja, hogy egy későbbi eljárás melyik szerv feladatkörébe tartozik. Meglátásom szerint a szerv tájékoztatása a fél jogérvényesítését segíti elő, amely segítségnyújtás a tisztességes eljárás egyik vetülete kellene, hogy legyen, így e kérdéskört törvényi szinten, általános módon kellene szabályozni. Megjegyzem, hogy az esetleges szabályozás megalkotása során szükségesnek tartom megtalálni azt a határvonalat, ahol a tisztességes eljárás keretén belül nyújtott szervei segítségnyújtás még nem számít – a polgári perrendtartás szavaival képletesen élve – „anyagi jogi pervezetésnek”, ugyanis nem a közjogi szervek, hanem a piaci alapon szerveződő ügyvédi kar feladata a széles körű jogi tanácsadás.

Megoldásként felmerülhet a Panasztv. kiegészítése, amelyben kimondásra kerülne, hogy az államigazgatási és önkormányzati feladatkört érintő, hatósági eljárásán kívüli kérdéseket a törvényben meghatározott határidőn belül (pl. 15 nap) meg kell válaszolni, vagy a kérdést – ha annak tárgya nem a címzett szerv feladatkörébe tartozik – a megfelelő közjogi szervhez a törvényben meghatározott időn belül (pl. öt nap), válaszadás céljából át kell tenni.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a magyar közigazgatás gyakorlatát megvizsgálva találunk olyan esetet, amikor állami szerv jogszabályi alap nélkül, proaktív módon, az emberek tisztességes eljárásához való alkotmányos jogát elősegítve kérdés-válasz online platformot működtet, azonban ez partikuláris esetkör, általános szinten nem tölti ki az ismertett közizgazgatási jogi hiástust.

Az állami szervek proaktív, önkéntes alapon működő segítő felületére jó példa az Igazságügyi Minisztérium „ÁKR Helpdesk” weboldala, ahol a minisztériumtól közigazgatási hatósági és közigazgatási bírósági eljárással kapcsolatban általános állásfoglalás céljából kérdezni lehet.⁵⁷ A honlapra feltöltésre kerülnek a legérdekesebb és a leggyakoribb állásfoglalások, amelyek hasznos támpontként szolgálhatnak az ügyfelek, gyakorló jogászok, közigazgatási ügyintézők, közigazgatási jogi vizsgára készülő joghallgatók, egyszóval mindenki számára. A honlapon az állásfoglalások között olvashatunk arról, hogy mi a különbség a végzés vagy a záradék között, a kérelmet lehet-e módosítani, rendkívüli havazás miatt megállnak-e az ügyintézési határidők, vagy mit jelent az ügyfél gazdasági érdeke.

IV. BEFEJEZÉS

A közigazgatás kiszámíthatósága, amely a joghoz való kötöttséget is jelenti, a XXI. században a jó állam egyik alapkövetelményévé vált. A közigazgatás működését a jogszabályi alapok teremtik meg, amelyek rendezik az állami szervek és a társadalom közötti kapcsolatot. Az állami szervek együttműködési feladata és a közérdekű adatkérés folyamata részletesen, a jó állam követelményének megfelelően szabályozott a hazai jogban, azonban az emberek államhoz intézett, hatósági ügyről való előzetes tájékozódási kérdésköre stabil jogszabályi háttérrel igényel, amely még nem teljeskörűen szabályozott a magyar közigazgatási jogban.

A jó kormányzás fogalmi részeleme a közigazgatás és a társadalom közötti kapcsolattartást rendező jogszabályok nemzeti jogrendszerben történő megléte,⁵⁸ valamint a közigazgatásnak olyan megfelelő jogszabályi háttérrel rendelkező szolgáltatásokat kell biztosítani, amelyek összhangban állnak a társadalmi igényekkel, továbbá a jó közigazgatás a jó kormányzás egyik aspektusa, ezért fontos az állami adminisztráció megfelelő minőségű menedzsmentje és hatékonysága.⁵⁹

A jó állam célkitűzése a hatékony joguralom megvalósítása, ezért szükségesnek tartom a hatósági ügyekre vonatkozó, ám ezen eljárásokon kívül eső, tájékoztatást kérő (ügy)féli kérdések körében az állam válaszadási kötelezettségének általános, jogszabályi szintű szabályozásának megalkotását.

56 Dr. TURKOVICS István: *Ügyvitel a hatósági eljárásokban*, <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/1659/ugyvitel-a-hatosagi-eljarasokban.pdf> [utolsó letöltés: 2020. március 5.].

57 <https://akr.kormany.hu/>

58 BALÁZS István CSc (2014): *A jó közigazgatás követelményei*. MTA TK Jogi Tudományi Intézet, http://real.mtak.hu/11110/1/a_jo_kozigazgatas_kovetelmenyeieloadasrev0113.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

59 PATYI András (2013): *Jó kormányzás, jó közigazgatás, jó állam és jó egyetem*. *Acta Humana*, 2013/1., 38–39. o. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Acta%20Humana%202013_1_02_PatyiA.pdf [utolsó letöltés: 2020. január 15.].

Kissné Viczkó Eszter*



Csak a változás állandó? – 15 éves a kábítószer büntetőjogi fogalma

2005. június 1. óta büntetőjogi értelemben kábítószernek az alábbi anyagok minősülnek:

- az Egységes Kábítószer Egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékében meghatározott anyagok,
- a pszichotróp anyagokról szóló egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékében szereplő anyagok és
- az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről szóló törvény melléklete szerinti anyagok.

Habár a fenti értelmező rendelkezés az elmúlt közel 15 évben lényegében¹ nem változott, a felsorolás szerinti anyagok köre – az ún. dizájner drogok térhódítása miatt – jelentősen bővült. Jelen tanulmány célja annak ismertetése, hogy mely külső és belső hatások formálták és formálják ma is a *Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) 459. § (1) bekezdés 18. pontjában található kábítószerfogalmat; azaz a Btk. alkalmazásában valójában mit értünk kábítószer alatt.

I. ELŐZMÉNYEK – A KÁBÍTÓSZER NEMZETKÖZI ÉS HAZAI MEGHATÁROZÁSA

1. NEMZETKÖZI KITEKINTÉS

Történelmi tény, hogy a kábítószer-fogyasztás hosszú ideig legális gyártásból és kereskedelemről származó anyagok felhasználásával történt, csak a XIX–XX. század fordulóján – az I. világháború előtti nemzetközi tendenciákkal összhangban – merült fel a kábítószer-kereskedelem nemzetközi ellenőrzés alá vonásának igénye és szükségessége².

Az első kábítószer-egyezmény az 1912. évi Hágai Nemzetközi Ópiumegyezmény volt³, amelyet 1953-ig további öt követett:

- az 1925. évi (Második) Nemzetközi Ópiumegyezmény⁴,

- a kábítószer gyártásának korlátozásáról és forgalomba hozataluk szabályozásáról szóló, Genfben 1931. július 13-án kelt nemzetközi egyezmény⁵ (amelynek érdekessége, hogy számos, „molekulamanipuláció” révén létrehozott, mai elnevezéssel dizájner drogot vont ellenőrzés alá⁶),
- az Illegális kábítószer-kereskedelem elleni Egyezmény (1936, Genf)⁷,
- jegyzőkönyv egyes olyan kábítószer nemzetközi ellenőrzés alá helyezéséről, amelyek felől a kábítószer gyártásának korlátozásáról és forgalomba hozataluk szabályozásáról szóló 1931. július 13-án kelt és a Lake Successben, 1946. december 11-én kelt jegyzőkönyvvel módosított Egyezmény nem intézkedik⁸ (az 1948-ban Párizsban aláírt nemzetközi szerződés fontos újításai: egyrészt kiterjesztette az ellenőrzést a szintetikus kábítófájdalomcsillapítókra, másrészt bevezette az ún. hasonlósági elvet⁹),
- a máktermesztés, valamint az ópium termelésének, nemzetközi kereskedelmének, nagybani kereskedelmének és használatának korlátozására és szabályozására vonatkozó Jegyzőkönyv (1953, New York)¹⁰.

Ezen egyezmények érdeme, hogy előbb az ópium, később valamennyi, akkor ismert kábítószer-ellenőrzés és -engedélyezés alá került (az 1936-os egyezmény hatálybalépésétől ezek megsértéséhez már büntetőjogi szankció is kapcsolódott), felszámolva ezzel a korábbi gyakorlatot¹¹.

A szerves kémia és a technológia fejlődése, a nemzetközi kereskedelem erősödése lehetővé tette a bódulatkeltő szerek választékának további szélesedését és azok világpiacon való megjelenését. Ennek visszaszorítása és a szerek hatékonyabb ellenőrzés alá vonása érdekében született meg az Egyesült Nemzetek Szervezete égisze alatt 1961-ben az *Egységes Kábítószer*

5 Becikkelyezte: 1933. évi VIII. törvény.

6 BAYER: i. m. 383. o.

7 Magyarország aláírta, de nem ratifikálta: Lásd United Nations Treaty Collection.

Online: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=VI-12-a&chapter=6&clang=_en [megtekintés ideje: 2020. február 13.]

8 Kihirdette: 1958. évi 11. törvényerejű rendelet.

9 BAYER: i. m. 384. o.

10 Magyarország nem részese.

11 BAYER István: Mérlegen a valóság: siker vagy kudarc? Az 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény értékelése az 50. évforduló alkalmából. In: *Gyógyszerészet* 2011/12., 714–724. o.

* Kissné Viczkó Eszter: Igazságügyi Minisztérium, Büntető Anyagi Jogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Kodifikációs Főosztály, jogi ügyintéző.

1 Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekről szóló 1998. évi XXV. törvény helyett az azt felváltó, az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény szerinti mellékletre történő utalás technikai módosításnak tekinthető.

2 BAYER István: *A drogok történelme*. Aranyhal Könyvkiadó, Budapest, 2000, 379. o.

3 Kihirdette: 1923. évi XXII. törvény.

4 Becikkelyezte: 1930. évi XXXVII. törvény.

Egyezmény¹² (a továbbiakban: Kábítószer Egyezmény), amely – az elnevezésében is kifejezésre juttatva – egységes nemzetközi kábítószer-ellenőrzési rendszert hozott létre valamennyi ismert szer vonatkozásában¹³, és egyetlen dokumentumba foglalta a kábítószerrel való visszaélésekkel szemben meghozandó intézkedéseket.

Ez az egységesség nem sokkal később (amikorra nyilvánvalóvá vált az amfetamin típusú stimulánsok súlyos egészségkárosító hatása) szükségszerűen¹⁴ megbomlott, és 1971-ben elfogadásra került a *pszichotróp anyagokról szóló egyezmény* (a továbbiakban: Pszichotróp Egyezmény)¹⁵. A Pszichotróp Egyezmény – építve a Kábítószer Egyezmény által létrehozott intézményrendszerre, de az ellenőrzési mechanizmusokon részben változtatva – az új anyagokat is kontroll alá helyezte.

2. A MAGYAR SZABÁLYOZÁS ALAKULÁSA

A Kábítószer Egyezményt a New-Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény kihirdetéséről szóló 1965. évi 4. törvényerejű rendelet (módosítását pedig az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egységes Kábítószer Egyezmény módosításáról és kiegészítéséről szóló, Genfben, 1972. március 25-én kelt Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1988. évi 17. törvényerejű rendelet), míg a Pszichotróp Egyezményt a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről szóló 1979. évi 25. törvényerejű rendelet iktatta be a magyar jogba.

A Kábítószer Egyezmény kihirdetésekor hatályban volt 1961. évi Büntető Törvénykönyv¹⁶ büntetni rendelte a kábítószerrel visszaélést, de az elkövetés tárgyát nem határozta meg értelmező rendelkezésben¹⁷. Ehhez háttérjogszabályként a kábítószer termelésének, gyártásának, feldolgozásának, forgalomba hozatalának, raktározásának és használatának szabályozásáról szóló 1/1968. (V. 12.) BM–EüM együttes rendelet [a továbbiakban: 1/1968. (V. 12.) BM–EüM együttes rendelet] szolgált, amelynek 1. § (2) bekezdése szerint kábítószernek a Kábítószer Egyezmény alapján „nemzetközileg kábítószernek nyilvánított, továbbá a Magyar Népköztársaságban kábítószernek minősített anyagokat és készítményeket, valamint azok bár-

milyen töménységű folyékony vagy szilárd hígításait kell tekinteni”. Ezek listáját a rendelet mellékletei tartalmazták.

A Pszichotróp Egyezmény kihirdetésekor már az 1978. évi Büntető Törvénykönyv¹⁸ volt hatályban, amely szintén tartalmazta a kábítószerrel visszaélés bűncselekményét. A kábítószer fogalmát ez a törvény sem adta meg, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Btk.) viszont már utalt a Pszichotróp Egyezményre annyiban, hogy 23. §-a értelmében kábítószeren a visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyagot is érteni kellett¹⁹. A pszichotróp anyagokat a pszichotrop anyagok gyártásáról, feldolgozásáról, forgalomba hozataláról, behozataláról, kiviteléről, raktározásáról és használatáról szóló 4/1980. (VI. 24.) EüM–BM együttes rendelet [a továbbiakban: 4/1980. (VI. 24.) EüM–BM együttes rendelet] melléklete sorolta fel.

A Btk. fenti értelmező rendelkezése később – változatlan tartalommal – átkerült az 1978. évi Büntető Törvénykönyvbe, 2003. március 1-jével pedig egy utaló szabály váltotta fel azt:

- „286/A. § (2) A 282–283. § alkalmazásában kábítószeren
- az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény, valamint az 1988. évi 17. törvényerejű rendelettel kihirdetett, az Egységes Kábítószer Egyezmény módosításáról és kiegészítéséről szóló, Genfben, 1972. március 25-én kelt Jegyzőkönyv végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott anyagokat, valamint
 - az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott anyagokat kell érteni.”

Egy későbbi módosítás²⁰ folytán a b) pontba bekerült egy pontosítás, miszerint a Pszichotróp Egyezmény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott anyagok közül csak a „visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyagokat” kell kábítószernek tekinteni (ami az indokolás²¹ szerint a pszichotróp I. és II. listát jelentette).

Az Alkotmánybíróság 2004-ben több hasonló tárgyú indítvány alapján megvizsgálta, és 54/2004. (XII. 13.) AB határozatával [a továbbiakban: 54/2004. (XII. 13.) AB határozat] jelentősen átalakította az 1978. évi Büntető Törvénykönyv kábítószerrel való visszaéléssel kapcsolatos rendelkezéseit. Ennek keretében az Alkotmánybíróság a fenti értelmező rendelkezést alkotmányellenesnek minősítette, és 2005. május 31-ével megsemmisítette az alábbi indokok alapján.

12 Lásd United Nations Treaty Office: Certified true copy of the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. New York, 30 March 1961. Online: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1964/12/19641213%2002-14%20AM/Ch_VI_15.pdf [megtekintés ideje: 2020. február 12.].

13 BAYER: i. m. 714. o.

14 A probléma elvileg a Kábítószer Egyezmény módosításával is orvosolható lett volna, azonban egyrészt a „gyógyszerlobbi” hatására, másrészt praktikus okokból egy új egyezmény kidolgozása mellett döntöttek a résztvevő felek. Részletesebben lásd BAYER: i. m. 717. o.

15 Lásd United Nations Treaty Office: Certified true copy of the Convention on psychotropic substances Vienna, 21 February 1971. Online: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1976/08/19760816%2008-16%20AM/Ch_VI_16p.pdf [megtekintés ideje: 2020. február 12.].

16 A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény.

17 Ez igaz a Kábítószer Egyezmény kihirdetését megelőző időszakra is, amikor a káros mérgezőveztet alkalmas kábítószerrel jegyzékének közzétételéről és a kábítószerrel forgalmával kapcsolatos egyes rendelkezésekről szóló 70/1957. (XII. 14.) Korm. rendelet 1. §-a alapján a kábítószernek tekintendő gyógyszeranyagok és gyógyszerkészítmények jegyzékét az egészségügyi miniszter állapította meg és tette közzé a Magyar Közlönyben.

18 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény.

19 A Btk. indokolása szerint: „A kábítószerrel azonos veszélyességűek az úgynevezett pszichotrop anyagok. A Bécsben 1971-ben elfogadott Pszichotrop Egyezmény I. és II. Jegyzékébe felvett anyagokra az Egyezmény a kábítószerrel azonos rendelkezések alkalmazását írja elő. E nemzetközi jogi kötelezettségnek tesz eleget a tervezet, amikor e §-ban ezeket az anyagokat a Btk. 282. §-a szempontjából kábítószernek tekinti”.

20 A büntető jogszabályok módosításáról szóló 2004. évi XL. törvény 1. §-ával, amely 2004. május 19-én lépett hatályba.

21 T/9797. számú törvényjavaslat a büntető jogszabályok módosításáról. Budapest, 2004. április 3–4. o.

Online: <https://www.parlament.hu/irom37/9797/09797.pdf> [megtekintés: 2020. február 11.].

2.1. Magyarország (akkori megnevezéssel: a Magyar Népköztársaság) nem megfelelően hirdette ki a Kábítószer, illetve a Pszichotróp Egyezményt és azok későbbi módosításait, így a magyar jogszabályok nem tartalmazták az eredeti dokumentumok szerves részét képező, a kábítószeres és pszichotróp anyagok listáit felsoroló mellékleteket; sőt, a módosítások „csak” rendeleti szinten kerültek átvételre.

A kábítószeres listáit ugyanis – a fenti, az 1978. évi Büntető Törvénykönyv szerinti utalással ellentétben – nem a végrehajtási rendelet²² tartalmazta: azok közzététele az 1/1968. (V. 12.) BM–EüM együttes rendeletben, azaz a végrehajtási rendelet felhatalmazása alapján kiadott miniszteri rendeletben történt meg. A pszichotróp anyagok listája pedig a 4/1980. (VI. 24.) EüM–BM együttes rendeletben volt fellelhető, amellyel kapcsolatban az a jogi megoldás, miszerint a pszichotróp anyagok közül kábítószeren a visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyagokat kellett érteni, az Alkotmánybíróság megítélése szerint a „*jogbiztonság sérelmét előidéző homályos és pontatlan*” megfogalmazás²³.

2.2. A két együttes rendelet olyan igazgatási szabályozási rendszert hozott létre, amely nem tett különbséget az egyezmények szerinti nemzetközi lista és a nemzeti lista között²⁴. Ezt a vegyes rendszert az együttes rendeleteket felváltó későbbi kormányrendelet²⁵ is fenntartotta azzal, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozásunkra tekintettel abban immár az EU által a tagállamok számára előírt ellenőrzött hatóanyagok is szerepeltek, illetve ebben kerültek közzétételre az egyezmények módosításai nyomán a listákra felvett szerek.

Amint az Alkotmánybíróság rámutatott: a Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény esetében különös jelentőséggel bírnak az egyezmények mellékletei, hiszen azok a nemzeti büntetőjog által is üldözendő cselekmények elkövetési tárgyait jelentik²⁶, az egyezmények részleges kihirdetésével azonban a jogalkotó elmulasztotta megteremteni az Alkotmányban előírt összhangot a nemzetközi jog és a belső jog között²⁷. Aggályosnak minősítette az Alkotmánybíróság azt is, hogy az egyezmények módosításai nem törvényi szinten lettek kihirdetve, hanem az aktualizált listák együttes rendeletekben, illetve később kormányrendeletben kerültek közzétételre. Márpedig a megfelelő jogforrási szinten ki nem hirdetett nemzetközi szerződés „*előírásainak megszegése nem alapozhat [...] meg büntetőjogi felelősséget*”²⁸.

2.3. Végezetül az Alkotmánybíróság rávilágított az 1978. évi Büntető Törvénykönyv szerinti kábítószer-fogalom további hiányosságára, miszerint az nem tesz említést sem a hazai, sem az uniós listáról, ezek csak az alacsonyabb rendű jogszabályokból ismerhetők meg. A párhuzamos szabályozás

azonban „*jogértelmezési zavarok előidézésére alkalmas az elkövetési tárgyak és magatartások körének megállapítása során*”²⁹. További jogbizonytalanságot okozott, hogy a nemzeti listára vétel (a visszaélés szempontjából veszélyes új szerek jegyzékbe vételének) kritériumai nem voltak megismerhetők semmilyen jogszabályból.³⁰

Mindezen alkotmányossági kifogásokat a jogalkotó az egyes nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2005. évi XXX. törvénnyel (a továbbiakban: 2005. évi XXX. törvény) orvosolta.

Az akkor bevezetett módosításokat a 2013. július 1-jén hatályba lépett Btk. változtatás nélkül átvette [459. § (1) bekezdés 18. pont], és azóta is ezek a rendelkezések képezik a kábítószer-fogalom alapját, ezért a továbbiakban ennek részletes elemzésére, tartalmának ismertetésére kerül sor.

II. A BTK. 459. § (1) BEKEZDÉS 18. PONTJÁNAK ÉRTELMEZÉSE

1. A KÁBÍTÓSZER EGYZEMÉNY MELLÉKLETÉNEK I. ÉS II. JEGYZÉKÉBEN MEGHATÁROZOTT ANYAGOK

A Kábítószer Egyezmény a hatálya alá tartozó anyagokat négy jegyzékbe foglalta:

- az I. Jegyzéken szerepelnek a legtöbb ellenőrzési rendszabály hatálya alá tartozó szerek (elfogadáskor 78 anyag),
- a II. Jegyzékben felsorolt anyagok kiskereskedelmi szabályozását a Kábítószer Egyezmény a részes államokra bízta, de azon kívül minden rendszabály irányadó a kábítószeres e csoportjára is (elfogadáskor 7 anyag),
- a III. Jegyzék szerinti készítmények olyan szilárd vagy folyékony keverékek, amelyek az I. vagy a II. Jegyzékben feltüntetett anyagot tartalmaznak, és rájuk a nemzetközi kereskedelmi rendszabályok kevés kivétellel nem vonatkoznak (de a velük végzett egyéb tevékenység, pl. a gyártás, a belföldi kereskedelem a rendszabályok hatálya alá tartozik),
- a IV. Jegyzék az I. Jegyzékben feltüntetett olyan kábítószeres listáját jelenti, amelyekre veszélyességük miatt a részes államok különleges ellenőrzési rendszabályokat kötelesek alkalmazni (ezek előállítását, kereskedelmét stb. bármely részes állam közérdekből akár meg is tilthatja)³¹.

A Kábítószer Egyezmény 1. Cikk (1) bekezdés j) pontja értelmében kábítószeren az I. és II. Jegyzéken szereplő anyagok értendők, „*tekintet nélkül arra, hogy az természetes eredetű, vagy szintetikus úton állították elő*”, így a hazai jogban

22 A New Yorkban 1961. március 30-án kelt és a Népköztársaság Elnöki Tanácsának 1965. évi 4. törvényerejű rendeletével kihirdetett Egységes Kábítószer Egyezmény végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátásáról szóló 8/1968. (II. 9.) Korm. rendelet.

23 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 765.

24 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 761.

25 A kábítószeres és pszichotróp anyagokkal végezhető tevékenységekről szóló 142/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet.

26 Lásd még IGNÁCZ György: A kábítószer és az új pszichoaktív anyag fogalmának aktuális jogértelmezési problémái. In: *Jogelméleti Szemle* 2018/2., 84–97. o.

27 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 761–763.

28 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 762.

29 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 767.

30 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 767–768.

31 Lásd Commentary on the Single Convention on Narcotic Drugs, 1961. 49–73. o.

Online: https://www.unodc.org/documents/treaties/organized_crime/Drug%20Convention/Commentary_on_the_single_convention_1961.pdf [megtekintés ideje: 2020. február 6.].

is büntetőjogi relevanciája az I. és II. Jegyzéken szereplő anyagoknak lehet.

Az 1. Cikk (1) bekezdés u) pontja alapján a „jegyzék” kifejezés nemcsak az 1961-ben elfogadott eredeti listát jelenti, hanem ide értendők a 3. Cikkkel összhangban módosított jegyzékek is.

Ha az Egészségügyi Világszervezet olyan – saját szervei, háttérintézményei vagy a részes államok által közölt – információk birtokába jut, miszerint valamely anyag az I. vagy II. Jegyzékben szereplő kábítószerhez hasonló visszaélésekre adhat alkalmat és azokéhoz hasonló káros hatása lehet³², vagy kábítószerré átalakítható, akkor ezt a megállapítását közli az Egyesült Nemzetek Gazdasági és Szociális Tanácsának Kábítószer Bizottságával (*United Nations Commission on Narcotic Drugs*, a továbbiakban: CND). A Kábítószer Egyezmény 3. Cikke feljogosítja a CND-t arra, hogy az Egészségügyi Világszervezet ajánlása alapján az anyagot az I. vagy II. Jegyzékbe (illetve az I.-vel egyidejűleg a IV.-re is) felvegye.

A tagországokat regionális alapon reprezentáló³³, 53 tagú CND évente ülésezik Bécsben. A Kábítószer Egyezmény elfogadását követően először 1964-ben, legutóbb 2019-ben hozott olyan döntést³⁴, amely a Kábítószer Egyezmény I. vagy II. Jegyzékét módosította. Ezek alapján ez idáig 46 anyag került az I., míg 3 anyag a II. Jegyzékre (így a hatályos nemzetközi kábítószerlistán összesen 134 anyag szerepel).

Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban megfogalmazott kritériumoknak megfelelően a 2005. évi XXX. törvény a Kábítószer Egyezményt kihirdető törvényerejű rendeletbe beemelte az egyezmény mellékletét, amely az I–IV. Jegyzék aktualizált változatát tartalmazta, vagyis azon nemcsak az 1961-ben kábítószerré minősített anyagok szerepelnek, hanem az eredeti listák – figyelemmel a Kábítószer Egyezmény fentebb említett 1. Cikk (1) bekezdés u) pontjára, amely a jegyzékek módosítását is hatálya alá vonja – kiegészültek az 1964 és 1999 között elfogadott³⁵ CND-határozatok szerinti anyagokkal.

A nemzetközi szerződésekkel kapcsolatos eljárásról szóló 2005. évi L. törvény 12. §-a alapján a nemzetközi szerződés módosítására irányadóak a törvény nemzetközi szerződés megkötésére (és kötelező hatályának elismerésére, kihirdetésére) vonatkozó szabályok. Ennek megfelelően a 2005. évi

XXX. törvény elfogadása után életbe lépett CND határozatokat törvényben kell kihirdetni³⁶.

Összegezve tehát a *Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja a) alpontjának* értelmében kábítószer:

- az 1965. évi 4. törvényerejű rendeletben található, a Kábítószer Egyezményhez csatolt melléklet szerinti I. és II. Jegyzékbe sorolt kábítószer,
- a CND által 2007 és 2018 között elfogadott, Magyarország által törvénnyel kihirdetett³⁷ határozatokban szereplő, a Kábítószer Egyezmény I. és II. Jegyzékére helyezett anyagok³⁸.

Megjegyzendő, hogy mivel a 2019-ben elfogadott határozatok kihirdetése még nem történt meg, illetve az idén márciusban esedékes 63. ülésen a CND újabb határozato(ka)t fogadhat el³⁹, a fenti lista további bővülése várható.

2. A PSZICHOTRÓP EGYEZMÉNY MELLÉKLETÉNEK I. ÉS II. JEGYZÉKÉBEN MEGHATÁROZOTT ANYAGOK

A Pszichotróp Egyezmény 1. Cikk e) pontja alapján pszichotróp anyag: „az I., II., III. vagy IV. Jegyzékben felsorolt minden természetes vagy szintetikus eredetű anyag vagy természetes termék”.

Az I. Jegyzékben szereplő pszichotróp anyagok tartoznak a legszigorúbb rendszabályok hatálya alá, alkalmazásuk csak tudományos célból megengedett. A II–IV. Jegyzékben szereplő pszichotróp anyagok alkalmazása teljes egészében nem tiltott, azonban ezekhez magánszemélyek csak orvosi rendelvényre vagy engedély birtokában juthatnak hozzá⁴⁰, és az azokkal végzett tevékenységeket kötelesek a részes államok gyógyászati és tudományos célokra korlátozni. Az I. és II. Jegyzékben szereplő anyagok abból a szempontból homogén csoportnak tekinthetők, hogy azok kivitele és behozatala engedélyhez és különleges rendszabályokhoz is kötött.

A Pszichotróp Egyezmény 1. Cikk g) pontja és 2. Cikke alapján a pszichotróp jegyzékek – a CND által – különleges

32 Ez az ún. hasonlósági elv („similarity concept”), részletesebben lásd BAYER i. m. 717–718. o.

33 Lásd United Nations Office on Drugs and Crime. Online: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Membership/Membership.html> [megtekintés ideje: 2020. február 10.].

34 Az 1979. évet megelőző időszakban megtartott CND-üléseken hozott határozatok nem érhetőek el a nyilvános adatbázisban, azokról a UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) által készített összefoglaló táblázat nyújt tájékoztatást:

https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Mandate_Functions/Mandate-and-Functions_Scheduling.html [megtekintés ideje: 2020. február 10.].

Az 1979. évtől kezdődően elfogadott határozatok az alábbi adatbázisból ismerhetők meg:

https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Resolutions_Decisions/Resolutions_Decisions_2010-2019.html [megtekintés ideje: 2020. február 10.].

35 2000 és 2005 között nem módosította a CND a kábítószerjegyzékeket.

36 Erre legutóbb az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a New Yorkban, 1961. március 30-án kelt Egységes Kábítószer Egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2018. évi LXX. törvénnyel került sor, amely a CND 2018-ban elfogadott, a Kábítószer Egyezményt érintő határozatait tartalmazza.

37 Lásd 2009. évi CLIV. törvény 123. §-át, a 2017. évi LXXI. törvényt, a 2017. évi CLXXI. törvényt és a 2018. évi LXX. törvényt.

38 A Kábítószer Egyezmény 3. Cikke értelmében a CND-határozatok külön módosító-szerződéskötés nélkül módosítják a jegyzékeket, tehát az érintett anyagok „beépülnek” az „eredeti” jegyzékbe. Az aktualizált listák elérhetőek az ENSZ honlapjáról (<https://undocs.org/ST/CND/1/Add.1/Rev.5>), illetve – a jogalkalmazás megkönnyítése érdekében – a magyar kihirdető törvények a végrehajtásért felelős miniszter számára is feladatult tűzik a Kábítószer Egyezmény módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt hiteles angol nyelvű szövegének és hivatalos magyar nyelvű fordításának közzétételét.

39 Lásd United Nations Office on Drugs and Crime. Online: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/CND_Meetings-Current-Year.html [megtekintés ideje: 2020. február 10.].

40 Lásd T/15639. számú törvényjavaslat az egyes nemzetközi szerződések kihirdetéséről rendelkező jogszabályok, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról. Budapest, 2005. április. 124–125. o.

Online: <https://www.parlament.hu/irom37/15639/15639.pdf> [megtekintés: 2020. február 7.].

eljárési rend szerint módosíthatók. A hasonlósági elv alkalmazása helyett azonban az Egészségügyi Világszervezetnek ezen anyagok esetében egyfajta kockázatértékelést kell végeznie, a listákra ugyanis csak olyan új anyagok kerülhetnek, amelyek tekintetében bizonyítékok állnak rendelkezésre a gyakori visszaélésre⁴¹.

Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozat elfogadásakor érvényes 155. számú büntető kollégiumi állásfoglalás szerint „visszaélés szempontjából veszélyesnek minősülnek a Pszichotróp Egyezmény I. és II. Jegyzékében szereplő pszichotróp anyagok”⁴², ezért a 2005-ben újrakodifikált kábítószer-fogalomba ez került rögzítésre a korábbi bizonytalan szóhasználat helyett.

A 2005. évi XXX. törvény – a Kábítószer Egyezményhez hasonlóan – a Pszichotróp Egyezmény esetében is azt az elvet követte, hogy az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban foglalt elvárásoknak megfelelően beillesztette a kihirdető törvényerejű rendeletbe az egyezmény mellékletét, amely tartalmazza mind az elfogadáskori anyagok, mind a CND által a későbbiekben – 1979 és 2003 között – listára helyezett anyagokat. Az ezt követően elfogadott CND-határozatok külön törvényekben lettek kihirdetve⁴³.

1971-ben 10 anyag szerepelt a Pszichotróp Egyezmény I. Jegyzékén, 6 pedig a II.-on. A CND-határozatoknak köszönhetően ez a lista az I. Jegyzék esetében 21, a II. Jegyzék esetében 41 szerrel „gazdagodott”, így mára összesen 78 anyag tartozik a két jegyzék alá⁴⁴, de a lista a soron következő márciusi CND-ülés függvényében tovább bővíülhet.

Ehelyütt szintén kiemelendő, hogy a 2019-ben elfogadott határozatok még nem képezik a belső jog részét, így a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja b) alpontjába az alábbi pszichotróp anyagok tartoznak:

- az 1979. évi 25. törvényerejű rendeletben található, a Pszichotróp Egyezményhez csatolt melléklet szerinti I. és II. Jegyzékbe sorolt anyagok,
- a CND által 2013 és 2018 között elfogadott⁴⁵, Magyarország által törvénnyel kihirdetett⁴⁶ határozatokban szereplő, a Pszichotróp Egyezmény I. és II. Jegyzékére helyezett anyagok⁴⁷.

41 BAYER i. m. 718. o.

42 A Btké. indokolásából korábban szintén ez a szűkítő értelmezés volt levezethető.

43 Lásd pl. a legutóbbi, az 1979. évi 25. törvényerejű rendelettel kihirdetett, a pszichotróp anyagokról szóló, Bécsben, az 1971. évi február hó 21. napján aláírt egyezmény módosításának kihirdetéséről szóló 2018. évi LXXII. törvényt.

44 Lásd United Nations Office on Drugs and Crime. Online: https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/Resolutions_Decisions/Resolutions-Decision_2010-2019.html [megtekintés ideje: 2020. február 6.].

45 2005 és 2012 között a CND nem fogadott el olyan határozatot, amely a Pszichotróp Egyezmény I. vagy II. Jegyzékét egészítette volna ki.

46 Lásd a 2013. évi CCXIX. törvényt, a 2017. évi CLXXII. törvényt és a 2018. évi LXXII. törvényt.

47 A módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt listák ún. Zöld listaként elérhetőek több honlapon, pl. https://www.incb.org/documents/Psychotropics/forms/greenlist/Green_list_ENG_08673.pdf. [megtekintés ideje: 2020. február 7.]. Egyebekben irányadóak a 38. lágjegyzetben foglaltak.

3. A GYÓGYSZERTÖRVÉNY 2. SZÁMÚ MELLÉKLETÉBEN MEGHATÁROZOTT ANYAGOK

Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (a továbbiakban: Gyógyszertörvény) 2. számú mellékletén két lista található, amelyeket a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pontja c) alpontja a kábítószer-fogalom alá von:

- az A) Jegyzéken azok az anyagok szerepelnek, amelyek a Pszichotróp Egyezmény I. Jegyzékén szereplő anyagokkal azonos elbírálás alá esnek Magyarországon (azaz vagy a magyar jogalkotó szuverén döntésével helyezte azokat a listára, vagy valamely uniós jogi aktus tette azt kötelezővé);
- a B) Jegyzék azokat az anyagokat tartalmazza, amelyek a Pszichotróp Egyezmény II. Jegyzékén szereplő anyagokkal azonos elbírálás alá esnek Magyarországon (szintén saját döntés vagy uniós előírás nyomán).

3.1. A NEMZETI LISTA

A Pszichotróp Egyezmény 23. Cikke felhatalmazást ad a részes államoknak arra, hogy az Egyezményben foglaltaknál szigorúbb vagy súlyosabb ellenőrzési rendszabályokat alkalmazzanak, „ha ez megítélésük szerint a közegészség és közérdek megóvása érdekében kívánatos vagy szükséges”.

A 4/1980. (VI. 24.) EüM–BM együttes rendelet erre tekintettel úgy fogalmazott, hogy pszichotróp anyag: amit a Pszichotróp Egyezmény nemzetközileg annak nyilvánított, „továbbá a Magyar Népköztársaságban annak minősített” anyagok, valamint azok bármilyen töménységű folyékony hígításai vagy szilárd készítményei. A rendelet mellékletében azonban – az Alkotmánybíróság szerint aggályos módon – keveredtek a nemzetközi és a nemzeti lista elemei.

Ezt kielégítő módon rendezte a 2005. évi XXX. törvény azzal, hogy – a nemzetközi listáktól elkülönítve – törvényi szintre emelte a hazai listát. A nemzeti listára kerülés, azaz a visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyaggá minősítés feltételeit, annak eljárási szabályait azonban továbbra sem tartalmazta jogszabály⁴⁸, arra 2012-ig, az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó hazai szabályozás kialakításáig várni kellett.

Az új pszichoaktív anyag „olyan, a forgalomban újonnan megjelent, gyógyászati felhasználással nem rendelkező anyag vagy vegyületcsoport, amely a központi idegrendszer működésének befolyásolása révén alkalmas a tudatállapot, a viselkedés vagy az érzékelés módosítására, megváltoztatására, és ezért hasonló mértékű fenyegetést jelenthet a közegészségügyre”, mint a Kábítószer Egyezmény vagy a Pszichotróp Egyezmény mellékletének I. és II. Jegyzékén, illetve a Gyógyszertörvény 2. számú mellékletében szereplő anyagok, és erre tekintettel

48 A visszaélés szempontjából veszélyes új szer vagy ismert szer új besorolásával kapcsolatos feladatokról szóló 1196/2009. (XI. 20.) Korm. határozat ugyan kijelölte a kormányzati feladatokat és az eljárásba bevonandó szerveket, de egységes eljárási rend hiányában ez nehezen volt alkalmazható.

azt az egészségügyért felelős miniszter⁴⁹ ilyen anyaggá minősítette.⁵⁰

Az új pszichoaktív anyaggá minősítés feltételeit és főbb eljárás szabályait a Gyógyszer törvény⁵¹, részletszabályait a kábítószerekkel és pszichotróp anyagokkal, valamint az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységekről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet] tartalmazza.

Ezek alapján az Országos Egészségfejlesztési Intézet Országos Addiktológiai Centruma⁵² valamely, az új pszichoaktív anyagok listájára felvett anyag kockázatértékelésére nyitva álló egy (vagy annak meghosszabbítása esetén kettő) év elteltével kezdeményezheti az anyag felvételét a Gyógyszer törvény 2. számú mellékletébe, amennyiben

- a) a kérdéses anyag függőségi állapotot és a központi idegrendszer izalmát vagy depresszióját válthatja ki, melyek „hallucinációkat vagy motoros vagy ítélőképességi vagy magatartásbeli vagy felfogóképességi vagy kedélyállapoti zavarokat hoznak létre, vagy valamely, a nemzetközi vagy hazai listákon már szereplő anyaghoz hasonló visszaélést és káros hatást, és
- b) okkal feltételezhető, hogy az anyag közegészségügyi és szociális problémát jelentő olyan visszaélésre ad vagy adhat lehetőséget⁵³, amely indokolja a listára helyezését.

Első alkalommal 2015-ben kerültek fel a Gyógyszer törvény 2. számú mellékletére olyan anyagok, amelyek korábban új pszichoaktív anyagok voltak, legutóbb pedig – immár negyedik alkalommal – 2017-ben⁵⁴. Ezen módosítások eredményeképpen összesen 64 ilyen anyag szerepel a nemzeti kábítószerlistán, további 42 pedig jelenleg is kockázatértékelés alatt áll⁵⁵.

3.2. AZ UNIÓS LISTA

Uniós szinten először 1996-ban fogalmazódott meg az a kívánalom, hogy a tagállamoknak a szükséges mértékben közelíteni kell a jogszabályaikat „a joghézagok kitöltése végett a szintetikus kábítószerek tekintetében”⁵⁶.

A szintetikus kábítószerek körét az új szintetikus kábítószerekre vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről szóló 97/396/IB tanácsi együttes fellépés (a továbbiakban: 97/396/IB együttes fellépés) 2. cikke úgy határozta meg, hogy azok nem szerepelnek Pszichotróp Egyezmény jegyzékeiben, „és amelyek hasonló fenyegetést jelentenek a közegészségügyre, mint az egyezmény I. és II. Jegyzékében szereplő anyagok, és korlátozott gyógyászati értékkel bírnak”⁵⁷.

A 97/396/IB együttes fellépés ezen anyagokra nézve egy, az uniós intézmények és a tagállamok által delegált tagokból álló, a Kábítószer és Kábítószerfüggőség Európai Megfigyelőközpontja Tudományos Bizottsága által lefolytatandó – az egészségügyi, társadalmi stb. kockázatokat feltáró, az esetleges egyéb felhasználásra vonatkozó információkat szintetizáló – kockázatértékelést ír elő. A 97/396/IB együttes fellépés értelmében a kockázatértékelésről készített jelentés alapján az Európai Unió Tanácsa (a továbbiakban: Tanács) egyhangúlag határozatot hozhatott arra vonatkozóan, hogy az új szintetikus kábítószer(ek)e)t minden tagállamban ellenőrzés és büntetőjogi szankcionálás alá kell vonni.

Ezen felhatalmazás alapján 1999 és 2003 között három jogi aktus kibocsátására került sor⁵⁸, amelyek hatására összesen hat „új szintetikus kábítószerre” terjesztették ki a Pszichotróp Egyezmény I. és II. Jegyzékén szereplő anyagokra irányadó rendelkezéseket. A határozatok azt nem írták elő, hogy melyik (I. vagy II.) jegyzékre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni az új anyagokra, de – a tagállami megítélést segítő – arra utaltak, hogy van-e/lehet-e az adott anyagnak gyógyászati felhasználása, illetve mely, már jegyzéken szereplő anyaghoz mutat nagy szerkezeti hasonlóságot.

Ezek az anyagok az uniós csatlakozásunkkal váltak az igazgatási jogszabályok szerinti pszichotróp anyaggá, de az 54/2004. (XII. 13.) AB határozat szerint a büntetőjogi kábítószer-fogalom alá vonásuk nem a jogbiztonságnak megfelelő módon történt, ezért a 2005. évi XXX. törvénnyel felállításra került a külön lista, amelyen immár az EU-s jogi aktusokban felsorolt szerek is szerepeltek.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1581087288130&uri=CELEX:31996F0750>
[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

49 Korábban kormányrendelet tartalmazta ezen anyagokat, de a gyorsabb és hatékonyabb fellépés érdekében miniszteri rendeletbe kerültek az új pszichoaktív anyagok, vö. az új pszichoaktív anyaggá minősített anyagokról vagy vegyületcsoportokról szóló 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet [a továbbiakban: 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet].

50 Lásd a Gyógyszer törvény 1. § 37. pontját.

51 Amelynek 15/B. §-a értelmében valamely anyag vagy vegyületcsoport csak az uniós szervek értesítése, majd ezen értesítés előzetes szakmai értékelését követően minősíthető új pszichoaktív anyaggá.

52 Kikérve az érintett szakmai szervezetek és háttérintézmények véleményét, lásd a 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet 27. § (9) bekezdését.

53 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet 27. § (6) bekezdés.

54 2015-ben előbb 42, majd újabb 5, 2016-ban 4, 2017-ben pedig 13 anyag került „átminősítésre”. Lásd a 2014. évi CXI. törvény 70. §-át, a 2015. évi LXXVII. törvény 44. §-át, a 2016. évi XXXIV. törvény 29. §-át és a 2016. évi CLXXII. törvény 30. §-át.

55 Lásd az 55/2014. (XII. 30.) EMMI rendelet 1. mellékletét.

56 Lásd az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Unió tagállamainak a kábítószer-függőség elleni küzdelemmel, valamint a tiltott kábítószer-kereskedelem megelőzésével és az ellene folytatott küzdelemmel kapcsolatos jogszabályainak és gyakorlatainak közelítéséről szóló, 1996. december 17-i 96/750/IB tanácsi együttes fellépés 1. cikkét.

57 Lásd a Tanács együttes fellépését (1997. június 16.) az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az új szintetikus kábítószerekre vonatkozó információcseréről, kockázatértékeléséről és ellenőrzésről.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1581087711122&uri=CELEX:31997F0396>
[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

58 A Tanács határozata (1999. szeptember 13.) a 4-MTA-nak ellenőrzési intézkedések és büntetőjogi szankciók alá vonandó új szintetikus kábítószerré nyilvánításáról.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1580808781537&uri=CELEX:31999D0615>
[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

A Tanács határozata (2002. február 28.) a PMMA új szintetikus kábítószere vonatkozó ellenőrzési intézkedésekről és büntetőjogi szankciókról.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1580808781537&uri=CELEX:32002D0188>
[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

A Tanács 2003/847/IB határozata (2003. november 27.) a 2C-I, 2C-T-2, 2C-T-7 és TMA-2 új szintetikus kábítószerekre vonatkozó ellenőrzési intézkedésekről és büntetőjogi szankciókról.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003D0847&qid=1580808781537&from=HU>
[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

A 97/396/IB együttes fellépést 2005-ben felváltotta a Tanács új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről szóló 2005/387/IB határozata (a továbbiakban: 2005/387/IB határozat), ennek nyomán az „új szintetikus kábítószer”-fogalom helyébe az „új pszichoaktív anyag”-megjelölés lépett, amely azokat az anyagokat jelentette, amelyek hasonló fenyegetést jelenthetnek a közegészségügyre, mint

- a) a Kábítószer Egyezmény listáin szereplő anyagok („új kábítószer”), vagy
- b) a Pszichotróp Egyezmény listáin szereplő anyagok („új pszichotróp kábítószer”)⁵⁹.

A 2005/387/IB határozat szerinti kockázatértékelés alapján a Tanács előírhatta a tagállamok számára, hogy valamely új pszichoaktív anyagra terjesszék ki a nemzetközi jegyzékekre irányadó szabályozást (ideértve különösen a büntetőjogi fenyegetettséget). A Tanács 13 határozata⁶⁰ alapján összesen 18 anyag került egységes megítélés alá valamennyi tagállamban (a hazai lista módosításai⁶¹ nyomán Magyarországon is).

A Tanács 2004-ben kerethatározatot fogadott el a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályokról⁶² (a továbbiakban: 2004/757/IB kerethatározat), amely eredetileg a Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény listáin, valamint a 97/396/IB együttes fellépés felhatalmazása alapján kiadott határozatokban szereplő anyagokra (együttes elnevezéssel: kábítószer) vonatkozott. Az Európai Parlament és a Tanács 2017-ben elfogadott irányelve⁶³ értelmében viszont az új pszichoaktív anyagok is a 2004/757/IB kerethatározat hatálya alá kerülhetnek (tehát kábítószernek minősülnek): egyrészt a fentiekben említett, korábban már új

szintetikus kábítószernek vagy új pszichoaktív anyagnak minősített anyagok közül 19 automatikusan a kerethatározat mellékletére került, másrészt a Bizottság felhatalmazáson alapuló irányelvet fogadhat el a lista további bővítésére (így egészült ki a melléklet a korábban már ellenőrzés alá vont „maradék” öt anyaggal⁶⁴).

Mindezen jogközelítés és jogfejlődés eredményeképpen tehát *uniós szinten a kábítószer mint gyűjtőfogalom az alábbiakat foglalja magában:*

- a Kábítószer Egyezmény hatálya alá tartozó anyagok,
- a Pszichotróp Egyezmény hatálya alá tartozó anyagok,
- a 2004/757/IB kerethatározat mellékletében felsorolt anyagok.

A 2004/757/IB kerethatározat módosítása átültetésének előkészítésekor alapos vizsgálatot igényel annak megítélése, hogy az a magyar jogszabályokban milyen módon jelenjen meg:

- a) ha az adott anyagot a CND korábban már a Kábítószer Egyezmény vagy a Pszichotróp Egyezmény jegyzékére vette, és ezt a határozatot a magyar jogalkotó kihirdette, nincs további teendő⁶⁵,
- b) ha az adott anyag a belső jogszabályok alapján már új pszichoaktív anyagnak minősült, és a kockázatértékelést követően átkerült a Gyógyszertörvény 2. számú mellékletére, szintén nem keletkezik jogalkotási feladat⁶⁶,
- c) ha az adott anyagot sem a CND, sem a magyar jogalkotó nem minősítette még kábítószerre, módosítani kell a Gyógyszertörvény 2. számú mellékletét⁶⁷.

III. ZÁRÓ GONDOLATOK

A kábítószer szó hallatán elsődlegesen nem egy jogi fogalom jut eszünkbe, hanem az a néhány természetes vagy vegyi anyag, amit a köznyelv kábítószerként vagy – annak helytelenül használt szinonimájaként – droggként ismer. Ehhez képest a kábítószer egy igen komplex jogi kategória is, amely nemzetközi, európai uniós és magyar jogi értelemben más és más – adott esetben egymással átfedést is mutató – anyagok körét jelenti. Az viszont közös ezekben a dokumentumokban, hogy egyik lista sem ad egységes definíciót a kábítószerre vonatkozóan. Ennek indoka, hogy tudományos megalapozottsággal nem lehet olyan egzakt jogi meghatározást adni ezen anyagokra, amely valamennyi, ez idáig ismert természetes és

59 A Tanács 2005/387/IB határozata (2005. május 10.) az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó információcseréről, kockázatértékelésről és ellenőrzésről.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1581089611186&uri=CELEX:32005D0387>

[megtekintés ideje: 2020. február 10.].

60 Ezekről lásd az EUR-Lex Hozzáférés az európai uniós joghoz alábbi listáját:

https://eur-lex.europa.eu/search.html?LB=32005D0387&qid=1581314779390&SELECT=LB_DISPLAY&DTS_DOM=ALL&type=advanced&lang=hu&SUBDOM_INIT=ALL_ALL&DTS_SUBDOM=ALL_ALL [megtekintés ideje: 2020. február 6.].

61 Lásd a 2008. évi CVI. törvény 73. § (14) bekezdését, a 2009. évi CLIV. törvény 127. § (20) bekezdését, a 2010. évi CLXXIII. törvény 107. §-át, a 2011. évi CLXXVI. törvény 63. §-át, a 2013. évi CXXVII. törvény 81. §-át, a 2013. évi CCXLIV. törvény 51. §-át, a 2014. évi CXI. törvény 70. §-át, a 2015. évi LXXVII. törvény 44. §-át, a 2016. évi LXVII. törvény 183. §-át és a 2019. évi CXXI. törvény 42. §-át.

62 A Tanács 2004/757/IB kerethatározata (2004. október 25.) a tiltott kábítószer-kereskedelem területén a bűncselekmények tényállási elemeire és a büntetésekre vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1581315102237&uri=CELEX:32004F0757>

[megtekintés ideje: 2020. február 13.].

63 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/2103 irányelve (2017. november 15.) a 2004/757/IB tanácsi kerethatározatnak a kábítószer fogalom meghatározása új pszichoaktív anyagokkal való kiegészítése céljából történő módosításáról és a 2005/387/IB tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1581315102237&uri=CELEX:32017L2103>

[megtekintés ideje: 2020. február 13.].

64 A Bizottság (EU) 2019/369 felhatalmazáson alapuló irányelve (2018. december 13.) a 2004/757/IB tanácsi kerethatározat mellékletének a kábítószer fogalom meghatározása új pszichoaktív anyagokkal való kiegészítése céljából történő módosításáról.

Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?qid=1580809993240&uri=CELEX:32019L0369>

[megtekintés ideje: 2020. február 13.].

65 Pl. a furanylfentanylt a CND 2018-ban felvette a Kábítószer Egyezmény I. Jegyzékébe, ezt a 2018. évi LXX. törvény kihirdette, így amikor a Tanács új pszichoaktív anyaggá minősítette a furanylfentanylt (illetve később felkerült a kerethatározat mellékletére), nem volt szükséges belső jogszabály-módosítás.

66 Pl. az MDPV 2012 óta a Gyógyszertörvény 2. számú melléklet A) Jegyzékén szerepel, így a 2014/688/EU határozat miatt nem kellett a törvényt módosítani.

67 Lásd legutóbb az egyes egészségügyi tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2019. évi CXXI. törvény 42. §-át.

szintetikus szert, továbbá a jövőben újonnan megjelenő szereket is magában foglalná⁶⁸.

Márpedig amint az az elmúlt évtized tapasztalataiból kitűnik: a szintetikus vegyületek sorra szorítják ki a „réginek” vagy „hagyományosnak” nevezhető, természetes alapú kábítószereket, és azok ellenőrzése (valamint szankcionálása) szűnni nem akaró feladatot ad mind a hazai, mind a külföldi szervezeteknek.

Amíg viszont a nemzetközi egyezmények a listára vétellel vonják hatályuk alá az újabb és újabb anyagokat, és az uniós jogi aktusok ugyanezt a megoldást követik (*expressis verbis* utalva a Kábítószer Egyezmény és a Pszichotróp Egyezmény jegyzékeire), addig a magyar büntetőjogi fogalomnak is ehhez kell igazodnia⁶⁹.

A széttagolt szabályozás (ti. a kábítószeres három jogszabályban, összesen hat listán találhatóak) ellenére a jogalkalmazók számára fogódzót jelenthet a – bűncselekmény elkövetésekor, illetve elbírálásakor – hatályos listák megismeréséhez a 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet, amelynek 1. melléklete teljeskörűen tartalmazza a büntetőjogi értelemben kábítószernek minősülő anyagokat: a K1 és K2 jegyzék a Btk. 459. § (1) bekezdés 18. pont a) alpontjában foglalt anyagokat, a P1 és P2 jegyzék a b) és c) alpontok szerinti anyagokat tartalmazza (külön jelölve az uniós és hazai listára vett szereket).

68 54/2004. (XII. 13.) AB határozat, ABH 2004, 690, 718.

69 E tapasztalatokból kiindulva döntött a jogalkotó az új pszichoaktív anyagokra vonatkozó hazai szabályozás megalkotásakor egy, a piaci változásokat rugalmasabban kezelő megoldás mellett. E szerint nemcsak vegyületek, hanem vegyületcsoportok is szerepel(het)nek az új pszichoaktív anyagok listáján, így egy új szer megjelenése nem feltétlenül jár együtt a rendelet szükségképpen módosításával.

Boross Anikó*

Kárpótlás Magyarországon



Bár a kárpótlási folyamat mára már jórészt lezajlott, az elmúlt évek során az igazságügyi tárcahoz érkezett állampolgári beadványok, rendszeres képviselői önálló indítványok, írásbeli kérdések és interpellációk mégis folyamatosan napirenden tartják a kárpótlás kérdéskörét. Ezek ismeretében nyilvánvalóvá vált a problémák elsődleges forrása, miszerint a különböző jogforrási szintű kárpótlási jogszabályokban meghatározott jogcímek alapján adható eltérő juttatások miatt sokan nem értik a kárpótlás rendszerét. Erre tekintettel mindenekelőtt le szeretném szögezni, hogy írásom csupán egy elméleti áttekintés, illetve összefoglaló a kárpótlás jogalkalmazói oldaláról a magyarországi kárpótlási rendszer főbb területeinek¹, a kárpótlási jogalkotás folyamatának, továbbá a különböző sérelmet szenvedett személyek és hozzátartozóik részére az Alkotmánybíróság vonatkozó határozataiban² egyébként „*ex gratia*” jellegűnek értelmezett kárpótlási jellegű juttatások jogszabályi hátterének bemutatásával. Írásomnak így nem célja, hogy elemezze sem a hazai, sem a nemzetközi kárpótlási joganyagot, illetve joggyakorlatot, de az kiindulópontjaként szolgálhat más jövőbeli kutatásoknak.

Hazánkban a kárpótlási folyamat több mint 50 évet (1939. március 11. – 1989. október 23.) ölel fel, mivel Magyarország XX. századi történelme úgy alakult, hogy egymást követték a totalitárius rendszerek, amelyek a magyar állampolgárok millióinak okoztak mérhetetlen szenvedéseket. A rendszerváltozást követően megalakult kormányok mindegyike ezért erkölcsi és jogi kötelességének érezte a diktatúrák által okozott vagyoni és személyi károk orvoslását. A kárpótlás nem jelent teljes reparációt, nem jelenti és nem is jelentheti az eredeti állapot visszaállítását, csupán a legsúlyosabb vagyoni és személyi károkozások orvoslását célozza.

* Boross Anikó: Igazságügyi Minisztérium, Igazságügyi és Magánjogi Jogalkotásért Felelős Helyettes Államtitkárság, Igazságügyi Kodifikációs Csoport, jogi ügyintéző.

1 Ezek: vagyoni és személyi kárpótlás, nemzetgondozás, a politikai rehabilitációra irányuló nyugdíj-kiegészítés, vagyis a társadalombiztosítási és munkajogi helyzet rendezése, továbbá a tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek külön juttatása.

2 Az Alkotmánybíróság a 16/1991. (IV. 20.) AB határozatában rögzítette, hogy „nincs senkinek joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön”, az 1/1995. (II. 8.) AB határozatában pedig a személyi kárpótlás vonatkozásában mondta ki, hogy – hasonlóan a tulajdoni kárpótláshoz – ez esetben is *ex gratia* juttatásról van szó.

A jogalkotó szinte a lehetetlenre vállalkozott akkor, amikor az életutakban, életsorsokban bekövetkezett tragédiákat, törekeket kívánta jogi szabályozás útján rendezni. A jogalkotás oldaláról – a kezelni kívánt történelmi és életviszonyok miatt – a szabályozás eleve magában hordozta a tökéletlenséget. Egyfelől azért, mert évtizedek múltán amúgy sem lehetséges a sérelem elszenvedése előtti állapot helyreállítása, ha másképp nem, egy fiatalabb ember szenvedése miatt egy idősebb embert kárpótolnak; másrészt a kárpótlás csak részleges, ami a teljes körű reparációhoz képest eleve töredékes. Tudható volt tehát, hogy miután életeket, elvesztegetett éveket visszaadni lehetetlenség, a szabályozás végrehajtása maximum elfogadható az érintettek részéről, de semmiképpen nem válthat ki maradéktalan jó érzést és elégedettséget. A különféle diktatúrák nyomán alig volt az országban olyan állampolgár, aki közvetve vagy közvetlenül ne szenvedett volna valamilyen sérelmet. A sérelmek és az általuk okozott hátrányok is számosak és összetettek voltak. Önmagában problematikus volt annak alkotmányos meghatározása, hogy mely sérelem (akár vagyoni, akár életvesztés vagy szabadságelvonás) tartozhat a jogszabály keretei közé. Külön eldöntendő volt azon belül is, hogy milyen szintű szabályozásra (törvény, kormányrendelet) van szükség, és ez már eleve azt jelentette, hogy egyes csoportok, érintettek, akik magukat feltétlenül az elmúlt korszakok áldozatainak vélik, érzik – sajnos – a jogszabályi értelemben vett kárpótlásból kimaradtak. Világossá vált tehát, hogy a jogalkotással utóbb úgy „igazságot tenni”, hogy a végeredmény az egyén megnyugvása és a társadalmi elégedettség legyen, képtelenség. Ezzel együtt mégis lehet jogszabályt alkotni alkotmányosan úgy, hogy a sérelmeket és a sérelmet szenvedetteket egyenlő mércével mérjük, illetve, ha van közöttük eltérés, akkor a különbségtételnek alkotmányossági indokát adjuk.

A rendszerváltozást követően megindult kárpótlási jogalkotás során két jogszabályi szinten (törvényi és kormányrendeleti szint) került sor az elmúlt rendszerek diktatúrái által okozott sérelmek orvoslására. Időrendben először az ún. politikai rehabilitációs kormányrendeletek kerültek megalkotásra, amelyek nem kárpótlást nyújtottak az elszenvedett sérelmekért, hanem az egyes személyes szabadságot tartósan és huzamos időn át korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezését célozták. A törvényi szabályozás a legsúlyosabb vagyoni- és személyisérelem-okozások jóvátételéről rendelkezik.

I. A VAGYONI KÁRPÓTLÁS

A legsúlyosabb vagyoni sérelemokozások jóvátételére alkotta meg az Országgyűlés a tulajdonviszonyok rendezése, a forgalmi viszonyok és a piacgazdaság jegyében szükséges vállalkozások biztonságának megteremtése érdekében – a jogállamiság elvétől vezérelve, a társadalom igazságérzetét és teherbíró képességét egyaránt figyelembe véve – a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvényt (a továbbiakban: 1991. évi XXV. törvény). Az 1991. évi XXV. törvény alapján részleges kárpótlás illette meg azon természetes személyeket, akiknek magántulajdona az állam által 1948–1972 között alkotott jogszabályok alkalmazása által sérelmet szenvedett.

Az 1991. évi XXV. törvény az Országgyűlés 1991. június 26-i ülésnapján került elfogadásra, a kihirdetésére pedig 1991. július 11-én került sor. A törvény a kihirdetését követő 30. napon lépett hatályba és ezt követő 90 napon belül lehetett a kérelmet előterjeszteni. A kérelem benyújtására előírt határidő elmulasztása jogvesztéssel járt.

Az újabb vagyoni kárpótlási törvény megalkotására 1992-ben került sor. A tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában az 1939. május 1-jétől 1949. június 8-ig terjedő időben alkotott jogszabályok alkalmazásával igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1992. évi XXIV. törvény (a továbbiakban: 1992. évi XXIV. törvény) az Országgyűlés 1992. április 7-i ülésnapján került elfogadásra, a kihirdetésére pedig 1992. május 8-án került sor. A törvény a kihirdetés napján lépett hatályba és ezt követő 90 napon belül lehetett a kérelmet előterjeszteni. A törvényben előírt határidő elmulasztása jogvesztéssel járt, ellene igazolási kérelmet benyújtani nem lehetett.

Az 1991. évi XXV. törvény, valamint az 1992. évi XXIV. törvény értelmében kárpótlásra az a személy volt jogosult, aki magyar állampolgár, aki a sérelem elszenvedésekor magyar állampolgár volt, akit a magyar állam állampolgárságától való megfosztással összefüggésben ért sérelem, valamint az a nem magyar állampolgár, aki 1990. december 31-én életvitelszerűen Magyarországon élt. Amennyiben a fent megjelölt jogosult elhalálozott, a kárpótlásra leszármazója, ennek hiányában túlélő házastársa tarthatott igényt. Nem illette meg kárpótlás azt, akinek igényét nemzetközi szerződés már rendezte.

Az 1991. évi XXV. törvény és az 1992. évi XXIV. törvény mellékleteiben kerültek felsorolásra azon jogszabályok, amelyek jogosultságot biztosítottak a kérelmek beadására. A két vagyoni kárpótlást szabályozó törvény értelmében benyújtott és elbírált kérelmek esetében sem tette azonban lehetővé a jogalkotó a reprivatizációt, vagyis az egyes ingatlanok eredeti tulajdonosaikhoz nem kerülhettek vissza. A kárpótlásban részesült személyek kárpótlási jegy felvételére voltak jogosultak; a jegyeken állami tulajdonban lévő bérlakást, az állami tulajdon privatizációja során értékesítésre kerülő vagyontárgyakat, árverésen termőföldet, részvényeket, és üzletrészeket lehetett vásárolni.

A gyakorlati példák azt mutatták, hogy a kárpótlási kérelmek benyújtására a jogszabályok nem biztosítottak kellő határidőt, így az Országgyűlés a kárpótlási kérelmek benyújtásának határidejét a kárpótlás iránti kérelmek benyújtásának határidejéről és az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991. évi XXV. törvény módosításáról szóló 1994. évi II. törvényben (a továbbiakban: 1994. évi II. törvény) módosította. A jogosultak a kárpótlás iránti kérelmüket 1994. február 15-től 1994. március 15-ig ismételtelen előterjeszthették, a kérelem benyújtására megszabott határidő elmulasztása jogvesztéssel járt, és a mulasztás miatt igazolásnak nem volt helye.

II. A SZEMÉLYI KÁRPÓTLÁS

A legsúlyosabb személyi sérelemokozások (élet elvesztés, szabadságelvonás) jogszabályi szintű rendezése az 1992. július 2-án hatályba lépett, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1992. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: 1992. évi XXXII. törvény) megalkotásával történt, amelynek értelmében az állam kötelezettséget vállalt az 1939. március 11. és 1989. október 23. közötti időszakban politikai okból bekövetkezett meghatározott törvénysértésekért. Az 1992. évi XXXII. törvény alapján élet elvesztés és szabadságelvonás jogcímén nyújthatták be kárpótlás iránti kérelmüket az igénylők az arra rendszeresített formanyomtatványon, négy hónapos jogvesztő határidővel. Az élet elvesztésért járó egyösszegű, egymillió Ft-os kárpótlás kizárólag azon sértettek hozzátartozóira vonatkozott, akiken a magyar bíróság törvénysértő ítélete alapján hajtották végre a halálos ítéletet, illetőleg azokra, akik esetében a büntetés-végrehajtás során bekövetkezett halál oka, kétséget kizáróan, a magyar hatóság szándékos közreműködése volt [1992. évi XXXII. törvény 2. § (1) bekezdés a)–b) pontja].

Az 1992. évi XXXII. törvény 3. § (1) bekezdése alapján – a kárpótlásra jogosult választásának megfelelően – havi életjáradékban vagy kárpótlási jegyben fizetendő kárpótlás járt a személyes szabadságot súlyosan, 30 napot meghaladóan korlátozó, politikai okból elszenvedett szabadságelvonásokért, így a szabadságvesztés-büntetés, előzetes letartóztatás, kényszergyógykezelés, internálás, kitelepítés, kényszermunka, munkaszolgálat, deportálás miatt. Az 1992. évi XXXII. törvény alapján politikai okból elszenvedett szabadságelvonások miatt kárpótlásra az életben lévő sérelmet szenvedett, halála esetén pedig túlélő házastársa volt jogosult [1992. évi XXXII. törvény 5. § (1) bekezdés]. Az igénylők az 1992. évi XXXII. törvény alapján 1992. november 2-ig, majd ezt követően még egyszer, az 1994. évi II. törvény alapján 1994. február 15-től 1994. március 15-ig nyújthatták be kárpótlás iránti kérelmüket az arra rendszeresített formanyomtatványon. A kérelem benyújtására megszabott határidő elmulasztása jogvesztéssel járt, és a mulasztás miatt igazolásnak nem volt helye.

1997. június 7-én hatályba lépett az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló 1997. évi XXXII. törvény módosításáról szóló 1997. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: 1997. évi XXIX. törvény),

amely az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseiben³ foglaltakra tekintettel újraszabályozta a kárpótlásra jogosító esetköröket, és – további kárpótlási jogcímek megállapításával – jelentős mértékben kibővítette a kárpótlásra jogosultak körét. E szabályozással vált lehetővé az élet elvesztéséért járó kárpótlás kiterjesztése mindazok hozzátartozóira is, akik kétségkívül a magyar hatóság politikai indíttatású önkénye miatt vesztették életüket, illetve a deportálás vagy kényszermunka ideje alatt haltak meg [1997. évi XXIX. törvény 2. § (1) bekezdés c) és d) pont], illetve szabadságelvonás jogcímén kárpótlás járt a II. világháború alatt faji, vallási és politikai okból teljesített munkaszolgálatért [1997. évi XXIX. törvény 3. § (1) bekezdés c) pontja]. E törvényi rendelkezés alapján a kárpótlás jogosultjai az arra rendszeresített adatlapon jogvesztő határidő mellett 1997. június 7. napja és 1997. október 7. napja között nyújthatták be kárpótlás iránti kérelmüket. A jogvesztő határidő elmulasztása miatt igazolási kérelmet előterjeszteni nem lehetett.

A személyi kárpótlás megnyugtató módon történő lezárása érdekében az Országgyűlés 2006. február 13-án – képviselői indítvány nyomán – elfogadta az *életüktől és a szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvényben meghatározott határidők ismételt megnyitásáról és a kárpótlás lezárásáról* szóló 2006. évi XLVII. törvényt (a továbbiakban: 2006. évi XLVII. törvény). A jogalkotó a hivatkozott törvényben mindazok részére, akik kárpótlási kérelmük előterjesztését korábban bármely okból elmulasztották, utólag „kivételes” lehetőséget kívánt nyújtani kérelmük beadására, jogvesztő határidőhöz kötötte. A határidő-megnyitás nyomán a korábbiakhoz képest sem a jogosulti kör, sem a kárpótlásra jogosító jogcímek nem változtak, nem bővültek; így kárpótlási kérelmet az nyújthatott be, aki az 1997. évi XXIX. törvényben meghatározott jogcímeiken kárpótlásra lett volna jogosult. Így a 2006. évi XLVII. törvény alapján kárpótlás iránti kérelmét 2006. március 31. és 2006. december 31. között minden olyan jogosult benyújthatta, akinek a hozzátartozója a magyar hatóság vagy hatósági személy politikai indíttatású önkénye miatt életét vesztette, továbbá akinek a hozzátartozója deportálás, szovjet kényszermunka ideje alatt halt meg, végezetül aki a II. világháború alatt faji, vallási, vagy politikai okból munkaszolgálatot teljesített.

III. A NEMZETI GONDOZÁSI DÍJ

A *nemzeti gondozásról* szóló 1992. évi LII. törvény értelmében nemzeti gondozási díjra jogosult az a Magyarországon élő személy, aki Magyarországon élő személyként 1944. március 19-e és 1989. október 23-a közötti időszakban magyar vagy idegen állam hatósága vagy hatósági személye, illetőleg más személy politikai indíttatású önkénye következtében; az 1944–45-ben a nemzeti ellenállási mozgalomban kifejtett tevékenységével, illetőleg az 1956-os forradalom és szabadságharc eseményeivel összefüggésben legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, továbbá az a személy, aki a többször módosított 1992. évi XXXII. törvény alapján kárpótlásra jogosult, és az elszenvedett sérelmével össze-

függésben szenvedett legalább 50%-os mértékű egészségkárosodást.

A törvény méltányosságból lehetővé teszi, hogy az a Magyarországon élő magyar állampolgár, aki nem Magyarországon élő személyként szenvedett el a fentiekhez hasonló eseményekkel összefüggésben legalább 50%-os egészségkárosodást; továbbá aki 50%-osnál kisebb, de legalább 40%-os mértékű egészségkárosodást szenvedett, és ezt a szociális helyzete is indokolja, ugyancsak nemzeti gondozási díjban részesüljön.

Annak az elhalt személynek a Magyarországon élő özvegye, árvaellátásra jogosult vér szerinti és örökbe fogadott gyermeke, valamint vér szerinti és örökbe fogadó szülője, aki Magyarországon élő személyként 1944. március 19-e és 1989. október 23-a között magyar vagy idegen állam hatósága vagy hatósági személye, illetőleg más személy politikai indíttatású önkénye következtében; az 1944–1945-ben a nemzeti ellenállási mozgalomban kifejtett tevékenysége során; az 1956-os forradalom és szabadságharc eseményeivel összefüggésben; a II. világháború alatt faji, vallási vagy politikai okból történt deportálás során; a szovjet szervek által történt kényszermunkára hurcolás, továbbá a szovjet bíróság vagy más szovjet hatóság politikai indítékú ítélete, illetve intézkedése alapján végrehajtott szabadságelvonás során, illetőleg szovjet bíróság politikai indítékú halálbüntetést kiszabó ítélete alapján vesztette életét, szintén jogosult a nemzeti gondozási díjra. A gyermek halála esetén mindkét élő szülő igényjogosult. Az olyan szülőket, akiknek több gyermeke vesztette életét, valamennyi gyermek után megilleti a nemzeti gondozási díj. Nemzeti gondozási díj csak Magyarországon élő személynek jár.

A nemzeti gondozási díj iránti kérelmet a kárpótlási hatósághoz 2012. március 30-ig lehetett benyújtani az e célra készített formanyomtatványon; a határidő elmulasztása jogvesztéssel járt, a mulasztás miatt igazolásnak nem volt helye. Az egészségkárosodás mértékének megállapításához a kérelemhez csatolni kellett a járóbeteg-ellátó intézetekben és a kórházakban kiadott leleteket, igazolásokat, zárójelentéseket, illetve egyéb iratokat. Az egészségkárosodás mértékét és annak a törvényben előírt jogcím szerinti szabadságkorlátozással való összefüggését hivatalos orvos szakértői bizottság állapította meg.

IV. POLITIKAI REHABILITÁCIÓRA IRÁNYULÓ NYUGDÍJ-KIEGÉSZÍTÉS

Az ún. politikai rehabilitációs kormányrendeletek alapján a személyes szabadságot korlátozó jogtalan szabadságelvonások miatt az elszenvedett sérelem időtartamától függően differenciált nyugdíjmelést lehet megállapítani. A nyugdíjmelés nem kárpótlás, hanem pénzbeli kompenzáció, amely a megtört életutat hivatott reparálni úgy, hogy a sérelmet szenvedett személy az elszenvedett sérelem alapján, azzal arányos mértékű nyugdíj-kiegészítésben részesül, szabadságvesztésének, illetve szabadságkorlátozásának időtartama pedig nyugdíjazásakor szolgálati időként kerül figyelembevételre. A nyugdíj-kiegészítésről rendelkező politikai rehabilitációs kormányrendeletek

végrehajtása a kárpótlási hatóság feladata. A nyugdíj-kiegészítés megállapítása iránti kérelmek benyújtása sincs határidőhöz kötve, az eljárások lefolytatása és a határozathozatal folyamatos.

A politikai rehabilitációra irányuló nyugdíj-kiegészítésekről Magyarországon jelenleg négy kormányrendelet rendelkezik. Ezek közül elsőként az 1945 és 1963 között törvénytől módon elítéltek, az 1956-os forradalommal és szabadságharcral összefüggésben elítéltek, valamint a korábbi nyugdíjsökkentés megszüntetéséről, továbbá az egyes személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet] került megalkotásra. A 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet 1. § (1)–(2) bekezdései értelmében nyugdíj-kiegészítésre az jogosult, akinek elítélése az ún. semmisségi törvények³ alapján semmis, továbbá aki egyes, személyes szabadságot korlátozó intézkedések hatálya alatt állt (internálás, kitelepítés, szovjet katonai bíróság általi politikai okból történő elítélés, szovjet kényszermunka, internálás vagy kitelepítés céljából történő őrizetbe vétel, közbiztonsági őrizet, a semmisségi törvényekben megjelölt okból történő egyéb szabadságkorlátozás).

Az ezt követően megalkotott kormányrendeletek további, politikai rehabilitációval érintett jogosulti köröket határoznak meg. Az 1938–1945 közötti időszakban faji vagy nemzetiségi hovatartozás, illetőleg a nácizmus elleni magatartásuk miatt deportált, munkaszolgálatot teljesített vagy egyéb személyes szabadság korlátozása alatt állt személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 74/1991. (VI. 10.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdésében meghatározott, nyugdíj-kiegészítésre jogosító jogcímek között került nevesítésre a deportálás, a munkaszolgálat, gettóba kényszerítés, továbbá az internálás, illetve kitelepítés. A volt nyugati hadifoglyok hitelutalványaival kapcsolatos pénzkövetelésekről és nyugdíjuk kiegészítéséről szóló 51/1992. (III. 18.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 51/1992. (III. 18.) Korm. rendelet] 1. § (1) bekezdése alapján az a volt nyugati hadifogoly, aki a hadifogságban végzett munkájának ellenértékéért kapott devizakövetelésre vonatkozó hitelutalványt a külföldi fizetési eszközök és követelések, a külföldi értékpapírok és az arany forgalmának, valamint a fizetési eszközök kivételének újabb szabályozása tárgyában kiadott 8400/1946. (VII. 28.) ME rendelet alapján a rendeletben megjelölt pénztintézetnél vagy annak jogutódjánál letétbe helyezte, vagy az utalványt a birtokában tartja, választása szerint az utalvány ellenértékének a kifizetését vagy nyugdíj-kiegészítést kérhet. Az 51/1992. (III. 18.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében – a 93/1990. (XI. 21.) Korm. rendelet 1–2/A. §-ában foglaltak megfelelő alkalmazásával – annak a hadifogolynak jár juttatás, aki devizakövetelésre szóló hitelutalvánnyal nem rendelkezett, vagy annak meglétét nem tudja bizonyítani. A volt nyugati hadifogoly halála esetén az őt megillető nyugdíjmelés felére a túlélő

házastárs jogosult. Végezetül az 1951 és 1956 közötti időszakban politikai okból hátrányos megkülönböztetéssel járó katonai munkaszolgálatot teljesített személyek társadalombiztosítási és munkajogi helyzetének rendezéséről szóló 174/1992. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. §-a alapján annak a személynek jár juttatás, aki 1951 és 1956 közötti időszakban politikai okból hátrányos megkülönböztetéssel járó katonai munkaszolgálatot teljesített.

V. TARTÓS IDŐTARTAMÚ SZABADSÁGELVONÁST ELSZENVEDETTEK RÉSZÉRE JÁRÓ JUTTATÁS

A jogalkotó külön jogszabályban, az egyes, tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek részére járó juttatásról szóló 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendeletben [a továbbiakban: 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet] a politikai rehabilitációra irányuló nyugdíj-kiegészítés mellett – igénybejelentés alapján – további, fix összegű juttatásban kívánta részesíteni azokat, akik tartós, huzamos ideig tartó szabadságelvonást vagy szabadságkorlátozást szenvedtek el.

A többször módosított 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet szabályozásának lényege, hogy az 1992. évi XXXII. törvény alapján kárpótlásra jogosultak köréből kiemelt egy adott sértetti kört, és azokat a személyeket részesítette nyugdíj-kiegészítő – *ex gratia* – juttatásban, akik politikai okból zárt, táborszerű fogvatartás keretei között, szigorú fegyveres őrizet mellett szenvedtek el tartós időtartamú szabadságkorlátozást. Ennek alapján a 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet szerinti fix összegű juttatásra az jogosult, aki az 1956-os forradalommal és szabadságharcral összefüggésben, illetve az 1945 és 1963 közötti törvénytől elítélések miatt szenvedte el a sérelmet; aki Magyarországon 1945. január 1. és 1953. december 31. között rendőrhatalósági őrizet mellett munkatáborban fogva tartott volt; továbbá akit 1944. október 1-jét követően a Szovjetunióba kényszermunkára elhurcoltak, feltéve ha egy évet elérő vagy azt meghaladó szabadságvesztést vagy szabadságkorlátozást szenvedett el. A sérelmet szenvedett halála esetén a juttatásra a túlélő házastárs is jogosult, de csak a három évet elérő vagy meghaladó szabadságelvonás esetében [267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés].

A 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendeletben differenciált juttatás került meghatározásra, amelynek mértéke nem a rászorultságtól függően, hanem a szabadságkorlátozás időtartama szerint változik. A 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet 2001. január 1. napján lépett hatályba, annak végrehajtása a nyugdíjfolyósító hatóság hatáskörébe tartozik, azonban a juttatás feltételeinek igazolása a kárpótlási hatóság, illetve jogelődje által hozott jogerős személyi kárpótlási határozattal történik. A 267/2000. (XII. 26.) Korm. rendelet szerinti fix összegű juttatás iránti kérelmek benyújtása nincs határidőhöz kötve, ennek megfelelően ezen ügyekben az eljárások lefolytatása és a határozathozatal folyamatos.

³ Az 1956-os népfelkeléssel összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 1989. évi XXXVI. törvény; az 1945 és 1963 közötti törvénytől elítélések semmisségéről szóló 1990. évi XXVI. törvény; valamint az 1963 és 1989 között elkövetett egyes állam és közrend elleni bűncselekmények miatt történt elítélések semmisségéről szóló 1992. évi XI. törvény.

Mint ahogy arra írásom elején utaltam, a kárpótlási folyamat mára már jórészt lezajlott, és Magyarország Alaptörvényének – 2013. április 1-jén hatályba lépett – negyedik módosítása óta az U) cikk (9) bekezdése szerint „[a]z 1990. május 2-át megelőzően az életüktől vagy szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak és az állam által a tulajdonukban igazságtalanul okozott károk folytán károsodottak számára pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg”. E rendelkezés célja az volt, hogy az alkotmányozó világossá tegye a kárpótlási folyamat végleges lezárultát.⁴

Mindezek alapján összefoglalóan megállapítható, hogy a jogalkotó a fentiekben bemutatott kormányrendeleti és törvényi szintű szabályozás útján – melynek (alkotmány)jogi kereteit az Alkotmánybíróság által mind a vagyoni, mind a személyi jellegű kárpótlást megvalósítani kívánó, az ismeretett jogszabályok alkotmányossági kontrollja során meghozott határozatok⁵ jelölték ki – méltányos és koherens kárpótlási rendszert biztosított a XX. századi diktatúrák áldozatainak.

⁴ Jelezni kívánom, hogy az U) cikk (9) bekezdés értelmében új kárpótlási jogcím jogszabályban nem állapítható meg, ugyanakkor a korábban jogszabályban meghatározott kárpótlási jogcímek alapján egyedi jogalkalmazói döntés pénzbeli vagy más vagyoni juttatást biztosító kárpótlási jogosultságot megállapíthat.

⁵ A legfontosabb alkotmánybírói határozatok az alábbiak: A vagyoni kárpótlás területén a 21/1990. (X. 4.) AB hat., a 16/1991. (IV. 20.) AB hat., a 27/1991. (V. 20.) AB hat., a 28/1991. (VI. 3.) AB hat., a 15/1993. (III. 12.) AB hat., a 16/1993. (III. 19.) AB hat., a 28/1993. (IV. 30.) AB hat., a 13/1996. (IV. 12.) AB hat., illetve a 675/D/2004. AB hat. A személyi kárpótlás körében az 1/1995. (II. 8.) AB hat., a 22/1996. (VI. 25.) AB hat., a 46/2000. (XII. 14.) AB hat. A nemzetgazdasággal kapcsolatosan: a 1373/B/1992. AB hat. A politikai rehabilitációs kormányrendeletek tekintetében a 22/1990. (X. 16.) AB hat., az 1140/B/1991. AB hat., a tartós időtartamú szabadságelvonást elszenvedettek külön juttatása kapcsán pedig a 10/2003. (IV. 3.) AB hat., valamint az 11/2003. (IV. 9.) AB hat.

Béres Nóra*



A környezet védelme és a fegyveres összeütközések, avagy miért nem hatékonyak a vonatkozó nemzetközi szerződések?

1. BEVEZETŐ GONDOLATOK

Noha a környezet védelme mára már a nemzetközi közösség univerzális szinten elismert, kitüntetett figyelemmel kísért közös ügyévé vált, a környezetvédelmi szempontok mindmáig háttérbe szorulnak a fegyveres konfliktusok során. Utóbbi azonban nem a jogi szabályozottság hiányának logikus következménye – a nemzetközi közjog gazdag normakészletet mutathat fel a nemzetközi környezetvédelmi, humanitárius és büntetőjog szinergiájából.¹

A téma jelentőségét mi sem festi le élethűbben, mint-hogy e kérdésnek maga a Nemzetközi Bíróság (*International Court of Justice*, a továbbiakban: ICJ) is kitüntetett figyelmet szentelt joggyakorlatában. 1996-ban az *atomfegyverek használata vagy az azzal való fenyegetés jogszerűségének ügyében* adott tanácsadó véleményében kimondta, hogy „a környezet nem elvont fogalom, hanem az élettér, az életminőség és az emberek egészségének megjelenési formája, beleértve a jövőbeni meg nem született generációkat is. Az államok arra vonatkozó általános kötelezettsége, hogy a joghatóságuk alá tartozó és az ellenőrzésük alá eső tevékenységükkel tiszteletben tartásuk más államok és az államterületnek nem minősülő térségek környezetét, a nemzetközi környezetjog részét képezi”.² Az ICJ tanácsadó véleményében kihangsúlyozta, hogy „az államoknak fontolóra kell venniük környezetvédelmi szempontokat is, amikor a legitim katonai célpontok kiválasztása során a szükségesség és arányosság szempontjait mérlegelik”.³ A Nemzetközi Bíróság rávilágított, hogy a környezet védelme fegyveres konfliktusok során nem a nemzetközi jogtól fényévekre álló absztrakció, hanem testközeli, védelemben részesítendő jogterület, és

hogy a klasszikus humanitárius jogi alapelvek – a katonai szükségesség, az emberiség, az arányosság és a megkülönböztetés –⁴ mérlegelése mellett a környezetvédelmi szempontok is figyelembe veendőek a katonai célpontok kiválasztásakor.

A téma aktualitását jól mutatja, hogy szerepel a Nemzetközi Jogi Bizottság (*International Law Commission*, a továbbiakban: ILC) napirendi pontjai között: 2019 nyarán az ILC 71. ülészakán elfogadta *A nemzetközi környezetvédelem alapelvei fegyveres konfliktusok idején* című ideiglenes kodifikációs tervezetet (a továbbiakban: kodifikációs tervezet).⁵ A kodifikációs tervezet mintegy hat év alatt jutott el az első olvasatig, *Marie G. Jacobsson* (2013–2016) és *Marja Letho* (2017–2019) különleges jelentéstevők többéves munkájának gyümölcseként. A júliusban napvilágot látott munkaanyag elsősorban a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra helyezi a hangsúlyt,⁶ tekintve, hogy a vonatkozó nemzetközi

4 A kérdéssel lásd részletesen VIOLA VINCZE: *The Role of Customary Principles of International Humanitarian Law in Environmental Protection*. *Pécs Journal of International and European Law*, 2017/2. 23–30. o.

5 Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja LEHTO: *Special Rapporteur, International Law Commission*, 71st session, 29 April – 7 June 2019 and 8 July – 9 August 2019, U.N. Doc. A/CN.4/728,

elérhető: <https://tinyurl.com/ubk8gdc> [letöltve: 2019. 10. 11.].

6 Az ILC-ben részt vevő államok körében általános egyetértés mutatkozott a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok bevonását illetően, mivel a nemzetközi és nem nemzetközi konfliktusok különbségtételt nélkülöző megközelítés kiváló keretet adott annak, hogy bizonyos alapelveket újrafogalmazzanak, másokat pedig fejlesszenek. Másfelől, még e megközelítés legelhivatottabb ellenzői között is akadtak olyanok, akik kritizálták, hogy bizonyos elvek alkalmazása között nincs a nemzetközi és a nem nemzetközi konfliktusok között különbségtétel. Így például a 16. számú alapelv, mely kimondja, hogy tilos a természeti környezet ellen megtorló támadást intézni – azaz szó szerint megismétli az 1949. évi genfi egyezmények I. kiegészítő jegyzőkönyvének 55. cikk (2) bekezdését –, heves vitákat gerjesztett: egyrészt a szabály sokak által kétségbe vont szokásjogi természetű, másrészt a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok idején való alkalmazhatósága miatt. Lásd Viktorija JAKJIMOVSKA – Ezéchiél AMANI: *Protecting the Environment in Non-International Armed Conflicts: Are We There Yet? EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law*, elérhető: <https://tinyurl.com/uawud5m> [letöltve: 2019. 10. 11.].

* Béres Nóra: Mádl Ferenc Összehasonlító Jogi Intézet, Nemzetközi és Uniói Jogi Kutatási Főosztály, kutató.

1 Szalai Anikó felhívja rá a figyelmet, hogy a humanitárius jog perspektívájából közelítve a főszabály az, hogy a környezetvédelmet addig kell szem előtt tartani, ameddig az a hadijoggal összeegyeztethető. SZALAI ANIKÓ: *A fegyveres összeütközések hatása a nemzetközi szerződésekre*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2013, 86. o.

2 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996. I. C. J. Reports 1996, para. 29.

3 *Ibid.* para. 30.

szerződések normáinak hatálya csupán – a napjainkban már kevésbé gyakori – nemzetközi fegyveres konfliktusokat ölelik fel.⁷ A kodifikációs tervezetet az Egyesült Nemzetek Főtitkára megküldte a tagállami kormányoknak, nemzetközi szervezeteknek (beleértve az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programját), valamint nem kormányközi szervezeteknek (elsősorban a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának és a Környezetjogi Intézetnek) véleményezésre, melynek a címzettek 2020. december 31-ig tehetnek eleget.⁸

A szokásjogi kodifikáció beindításának katalizátora a nemzetközi szerződésekben fellelhető normaanyag tárgyi hatályának szűkösségében és fogalmi ellentmondásaiban keresendő, melyet a soron következő fejezetekből ismerhet meg az olvasó. Jelen tanulmány témájának választott területet tehát az alaki jogforrások oldaláról vizsgálva két szabálytömeggé lehet gyúrni, melyek egyrészt a nemzetközi szerződéses, másrészt a szokásjogi normák halmazából állnak össze. (Megjegyezve, hogy a kettőnek közös metszete természetesen lehet, és van is.) Utóbbi felosztás felől megközelítve, e cikk célkitűzése, hogy bemutassa azokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek segítségül hívhatók a környezet romboló hatású fegyverektől való megóvásához – azaz olyan rendelkezéseket tartalmaznak, amelyek tárgyi hatálya közvetlenül a fegyveres konfliktusok idején való környezetvédelemre fókuszál –, és hogy ezeket összehasonlítva feltárja a köztük lévő különbségeket. Továbbá célja az is, hogy sorra vegye azokat az egyéb szerződéses rendelkezéseket, melyeknek elsődleges célja nem a fegyveres konfliktusok nexusában biztosítandó környezetvédelem, ám közvetetten alkalmasak ilyen funkció betöltésére is.⁹ Végezetül a tanulmány valamennyi vizsgált norma gyakorlati átültetésére fókuszál, majd konkrét esettanulmányt¹⁰ hív segítségül a nehézségek szemléltetéséhez és igyekszik alátámasztani a kodifikációs munka égető szükségességét.

2. A „PRIMER” SZERZŐDÉSEK

2.1. AZ 1976. ÉVI NEW YORK-I EGYEZMÉNY¹¹

A környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló egyezményt¹² 1976-ban fogadta el az Egyesült Nemzetek Közgyűlése (a továbbiakban: Közgyűlés), majd egy évvel később megnyitották aláírásra. Az egyezmény születésének szomorú apropóját a vietnámi háború kiváltotta felháborodás adta, amikor is az Egyesült Államok lombtalanító hadjáratokat indított a délkelet-ázsiai ország erdőiben az ellenség feltérképezésének elősegítése érdekében. Ekkor fogalmazódott meg a közvéleményben először az a félelmetes gondolat, hogy a technológiai fejlődésben elérkezett egy olyan korszak, amikor a katasztrofális környezeti változások előidézése háborús fegyverré vált.¹³

Az 1976. évi New York-i egyezmény 1. cikk (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „*az ebben az Egyezményben részes minden Állam kötelezettséget vállal arra, hogy tartózkodni fog az olyan környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásától, amelyeknek mint pusztító, kárt vagy sérelmet okozó eszközöknek bármely más részes Államra széles körű, hosszan tartó súlyos hatásuk van.*”¹⁴ Majd e cikk (2) bekezdése hozzáfűzi, hogy: „*az ebben az Egyezményben részes minden Állam kötelezettséget vállal arra, hogy egyetlen államot, államcsoportot vagy nemzetközi szervezetet sem segít abban, illetve nem ösztönöz vagy készlet arra, hogy az e cikk (1) bekezdésével ellentétes tevékenységet folytasson.*” Az egyezmény 2. cikke tisztázza a környezetmódosító eljárások fogalmát: „*minden olyan eljárásra vonatkozik, amely – a természeti folyamatokba való tudatos beavatkozás révén – megváltoztatja a Föld vagy a világűr dinamikáját, összetételét vagy szerkezetét, beleértve a Föld élővilágát, szilárd kérgét, vízkörét és légkörét.*”

E fogalommeghatározás rávilágít több fontos részletre. Ezek közül elsőként említendő, hogy (i) a környezetmódosító eljárás szándékos tevékenység – azaz, a környezetmódosulás járulékos kárként való megjelenése nem tartozik a rendelkezés tárgyi hatálya alá.¹⁵ Továbbá, hogy (ii) a természeti folyamatokba való tevőleges beavatkozást jelent – azaz fogalmilag kizárt, hogy mulasztással valósuljon meg. Harmadrészt,

7 A nemzetközi és a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok szabályozási dichotómiája az 1949. évi genfi egyezmények tárgyi hatályából ered, tudniillik utóbbiak közös 3. cikke („*Valamely Magas Szerződő Fél területén keletkező nem nemzetközi jellegű fegyveres összeütközés esetén mindegyik összeütköző Fél köteles legalább az alábbi rendelkezéseket alkalmazni [...]*”) csak minimális garanciákat állapít meg a nem nemzetközi fegyveres konfliktusokra nézve, melyet az egyezményekhez csatolt 1977. évi II. kiegészítő jegyzőkönyv hivatott orvosolni. Ugyanakkor a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok minősítésének kérdése számos problémát vet fel a gyakorlatban azzal, hogy e kettősség a szabályozás egyéb területeiben – például nemzetközi büntetőjog – is alakot ölt. Lásd HOFFMANN Tamás: A fegyveres konfliktus minősítési problémái a polgárháborúba történő külföldi katonai beavatkozás esetén. In: KIRS Eszter (szerk.): *Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. Bíbor Press, Miskolc, 2009, 25–42. o.

8 Lásd erről bővebben az ILC honlapját:

<https://tinyurl.com/szb72pj> [letöltve: 2019. 10. 24.].

9 A továbbiakban az egyszerűbb hivatkozás kedvéért az első csoportba tartozó nemzetközi szerződéseket „primer” szerződéseknek, míg a másodikba tartozókat „szekunder” szerződéseknek nevezem.

10 Az alkalmazási nehézségek szemléltetésére az öbölháború – talán a legújabbnak éppen nem mondható, ám annál szemléletesebb – példáját hívom segítségül, az ott kifejtett szándékos és tényleges katonai előnnyel nem járó környezeti károkozás miatt.

11 Az angol elnevezés (*Environmental Modification Convention*) alapján szokás ENMOD-egyezményként is hivatkozni rá.

12 1978. évi 29. törvényerejű rendelet a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának eltiltásáról szóló, az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének XXXI. ülészakán, az 1976. évi december hó 10. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről.

13 Roman REYHANI: *Protection of the Environment during Armed Conflict. Missouri Environmental Law Policy Review*, 2006/2. 324. o.

14 A magyar fordítás helytelen, mivel az egyezmény hiteles nyelvében szereplő vaglyagos feltétel egyértelműen nem adja vissza. Az 1. cikk (1) bekezdését szerencsésebb lenne a következőképpen fordítani: „*az ebben az Egyezményben részes minden Állam kötelezettséget vállal arra, hogy tartózkodni fog az olyan környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásától, amelyeknek mint pusztító, kárt vagy sérelmet okozó eszközöknek bármely más részes Államra széles körű, hosszan tartó vagy súlyos hatásuk van.*”

15 Yoram DINSTEIN: *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004. 178. o.

hogyan (iii) a természeti folyamatokat az egyezmény első felülvizsgálati konferenciáján született, 1984. évi magyarító melléklet állítja példalózó felsorolásba, mely idesorolja a földrengést, a szökőárat, egy régió ökológiai egyensúlyának felborulását, az időjárás megváltozását (felhőzet, csapadék, ciklonok, tornádók), az éghajlat átalakulását, az óceáni hatások megváltozását, az ózonpajzs változását, illetve az ionoszférára állapotának módosulását. Továbbá az 1. cikk magában foglal egy, a cselekmény súlyára vonatkozó vagylagos feltételt is: a környezetmódosító eljárásnak (iv) széles körűnek vagy hosszasan tartónak vagy súlyosnak kell lennie (tehát, ha utóbbi három feltétel egyike teljesül, nem támasztható alá a katonai szükségesség).¹⁶ E ponton megemlítendő, hogy (v) a 2. cikk a motívumot is meghatározza, miszerint a környezetmódosító eljárás katonai vagy ellenséges szándékú legyen.¹⁷ Az egyezmény 3. cikk (1) bekezdését tovább olvasva feltűnik, hogy a környezetmódosító eljárások békés célú alkalmazása nem tilalmazott, feltéve, hogy azok nem sértik a nemzetközi jog alapelveit és az ilyen alkalmazásra vonatkozó szabályait.¹⁸

A szerződések relatív hatályának elvével összhangban nem kétséges, hogy az 1976. évi New York-i egyezményt a részes felek közötti fegyveres konfliktusokra alkalmazni kell. Ám az az eset, amikor egy egyezményben részes állam megtámad egy harmadik államot, túri a vitát. Több álláspont létezik e tekintetben, ugyanakkor a megszorító értelmezés tűnik a legmeggyőzőbbnek, miszerint az egyezmény csak a részes államok közötti fegyveres konfliktusokra alkalmazandó. Egyrészt azért, hogy a ratifikációt ösztönözzék, másrészt azért, hogy harmadik államok ne részesüljenek az egyezmény nyújtotta előnyökben anélkül, hogy az abban foglalt kötelezettségeket magukra nézve kötelezőnek ismernék el.¹⁹

Érdekességként érdemes felvillantani, hogy az egyezményben nem részes államok korlátozott védelemben részesülhetnek akkor, ha egy részes állam segítette, ösztönözte vagy készítette őket arra, hogy az egyezménnyel ellentétes tevékenységet folytassanak. Ekkor ugyanis a részes fél megsérti az 1. cikk (2) bekezdését, mely e részes állammal szembeni negatív jogkövetkezményeket vonhat maga után. Továbbá azokra a térségekre, amelyek nem minősülnek sem államterületnek, sem az államterület tartozékának,²⁰ általában véve az egyezmény területi hatálya nem alkalmazandó, kivéve, ha egy részes fél tevékenységével (például hajózással) fonódnak össze.²¹

Az 1976. évi New York-i egyezmény normáinak szokásjogi természetével *Letho* második jelentése is – mely alapján a Közgyűlés az alapelvek kodifikációs tervezetének első olvasatát elfogadta – foglalkozik, és javaslatot tesz a következő norma szokásjogként való kodifikálására: „*Tilos valamennyi olyan katonai vagy bármely más ellenséges szándékú környezetmódosító eljárás pusztító, kárt vagy sérelmet okozó eszközként való alkalmazása, amelynek széles körű, hosszasan tartó vagy súlyos hatása van.*” E tétel szokásjogi természetének tisztázása három szempontból bírna kiemelkedő jelentőséggel: (i) az első, hogy az 1976. évi New York-i egyezmény 1. cikk (1) bekezdése csak nemzetközi fegyveres konfliktusokra alkalmazható (ez olvasható ki a „*bármely más részes Államra*” kitételből – azaz, hogy nem a saját államterületén, hanem egy másik részes állam területén okoz pusztítást, kárt vagy sérelmet); (ii) a második pedig, hogy a „széles körű”, „hosszasan tartó” és „súlyos”²² jelzők alatt az 1976. évi New York-i egyezmény és az alább tárgyalt 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdése, valamint 55. cikke eltérő fogalmakat ért.²³ Harmadsorban pedig (iii) annak eldöntése is fontos lenne, hogy a három feltétel együttes vagy csupán vagylagos fennállásra van szükség a norma alkalmazhatóságához.

A kodifikációs tevékenység kapcsán felelevenítendő a nemzetközi közjog egyik elemi tétele, nevezetesen, hogy a szokásjognak két együttes eleme van: az egybevágó tartós gyakorlat és az ahhoz tartozó meggyőződés, hogy e gyakorlat folytatása egyszerre jogi kötelezettség teljesítését is jelenti (*opinio juris sive necessitatis*).²⁴ A kodifikációs tervezetben szereplő elvről elmondható, hogy több részes állam katonai kézikönyvében tetten érhető, mint például Izrael, Dél-Korea és Új-Zéland – mi több, Indonéziában is, mely például mind a mai napig nem csatlakozott az 1976. évi New York-i egyezményhez.²⁵ Továbbá a fenti norma megtalálható *A környezet védelmének fegyveres konfliktusok során alkalmazandó alapelvei*²⁶ című nemzetközi dokumentumban, amelynek széles körű alkalmazására a Közgyűlés felhívta a figyelmét az ENSZ-tagállamoknak. Az Egyesült Államok a normára úgy utalt, hogy az „*a nemzetközi közösség konszenzusát tükrözi*

16 REYHANI (2006): i. m. 325. o.

17 Yoram DINSTEIN: Protection of the Environment in International Armed Conflict. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2001/5. 527–530. o.

18 1976. évi New York-i egyezmény 3. cikk (1) bekezdés: „*Ennek az Egyezménynek a rendelkezései nem akadályozhatják a környezetmódosító eljárások békés célú alkalmazását és nem sérthetik a nemzetközi jog általánosan elfogadott elveit és az ilyen alkalmazásra vonatkozó szabályait.*”

19 Susana Pimiento CHAMORRO – Edward HAMMOND: *Addressing Environmental Modification in Post-Cold War Conflict*. Elérhető: <https://tinyurl.com/we8yzjz> [letöltve: 2019. 10. 03.].

20 Ezek az uratlan területek, a mindenki által szabadon használható területek (nyílt tenger), a különleges státuszú területek és az emberiség közös öröksége (világűr és tengerfenék). Lásd CSATLÓS Erzsébet: Térség és terület a nemzetközi jogban. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SULYOK Gábor), elérhető: <https://tinyurl.com/w7p2en7> [letöltve: 2020. 01. 31.].

21 DINSTEIN (2001): i. m. 531. o.

22 Már e ponton szeretném feloldani azt a fogalmi különbségtételt, ami a magyar jogalkotó fordítói tevékenységének nagyvonalúságából adódik. Míg az 1976. évi New York-i egyezmény magyar fordításában a „széles körű”, addig az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyvében „nagyarányú” jelző szerepel, tehát a két szerződés magyar verziója nincs összhangban. Ellentétben az angollal, ahol mindkét szerződés a ‘widespread’ jelzőt használja, melyet valóban szerencsésebb inkább széles körűnek fordítani. Ugyanakkor, a tanulmányban a magyar jogba implementált jogszabályok eredeti szövegéhez hűen a fenti különbségtételt a továbbiakban meghagyom.

23 Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja Lehto, paras. 164–170.

24 Lásd BLUTMAN László: Nemzetközi szokásjog. In: JAKAB–FEKETE: i. m. <https://tinyurl.com/wfrytbr> [letöltve: 2020. 02. 14.]; KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2016. 169. o.; JENEY Petra: A nemzetközi jog forrásai. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, CompLex Kiadó, 2014. 145. o.

25 Jean-Marie HENCKAERTS – Louise DOSWALD-BECK: *Customary International Humanitarian Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005. 155. o., elérhető: <https://tinyurl.com/y4lsyh7j> [letöltve: 2019. 10. 03.].

26 International Committee of the Red Cross: Guidelines on the Protection of the Environment in Times of Armed Conflict. Elérhető: <https://tinyurl.com/vgcu6xf> [letöltve: 2019. 10. 03.].

arra nézve, hogy a környezetet nem lenne szabad háborús eszköznek tekinteni”. 1991-ben az Egyesült Nemzetek Közgyűlése Hatodik Bizottságának ülésén Svédország az iraki erők környezetpusztító tevékenységét az öbölháborúban úgy jellemezte, mint „a jövőbeni hadviselés elfogadhatatlan formáját”. Ezen állásponttal pedig Kanada is egyetértett, megjegyezve, hogy „a környezetnek önmagában nem lenne szabad közvetlen katonai célpontnak lennie”.²⁷

2.2. AZ 1949. ÉVI GENFI EGYZEMÉNYEK 1977. ÉVI I. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE

A háború áldozatainak védelméről szóló egyezményeket 1949-ben fogadták el Genfben, melyekhez 1977-ben két kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak.^{28, 29} Az 1977. évi I. és a II. kiegészítő jegyzőkönyvek elfogadását – az 1976. évi New York-i egyezményhez hasonlóan – a vietnámi háború „ihlette”. Az I. kiegészítő jegyzőkönyv két rendelkezése „primer” védelmet biztosít a környezet számára fegyveres konfliktusok során.

A 35. cikk (3) bekezdése akként rendelkezik, hogy „tilos olyan hadviselési módokat, vagy eszközöket alkalmazni, amelyek célzatosan vagy valószínűen nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károkat okozhatnak a természeti környezetben”. E rendelkezésben felismerhetők az 1976. évi New York-i egyezmény I. cikk (2) bekezdésében támasztott kritériumok, azaz, hogy a hadviselési mód legyen nagyarányú,³⁰ hosszan tartó és súlyos, ugyanakkor lényeges különbségként mutatkozik, hogy az I. kiegészítő jegyzőkönyvben ezen feltételek konjunktívák: a cikk alkalmazhatóságához mindhárom feltétel együttes megvalósulása szükséges.³¹ Ellenben a célzatosság itt vagyis követelmény – melyből egyenesen következik, hogy a károkozás eshetőleg szándékkal elkövetett és gondatlan is lehet –, továbbá megjelenik a következmények előreláthatóságának kritériuma.³²

A másik „primer” védelmet biztosító szakasz az I. kiegészítő jegyzőkönyv 55. cikke, miszerint: „(1) A hadviselés során gondoskodni kell a természeti környezetnek nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károsodástól való megvédéséről. E védelem körébe tartozik az olyan hadviselési módok és eszközök alkalmazásának tilalma, amelyek célzatosan, vagy valószínűen ilyen károkat okoznak a természeti környezetben, és ezzel veszélyeztetik a lakosság egészségét, vagy életben maradását. (2) Tilos a természeti környezet ellen megtorló támadást intézni.” A cikk elvi éllel lép fel a megengedett tevékenységek következményeinek

és utóhatásainak káros eszkalálódása ellen, valamint leszögezi, hogy a környezetet nem lehet eszközként felhasználni az ellenében való bosszúállásra.

Az imént ismertetett két cikk az I. kiegészítő jegyzőkönyvben a részes feleket köti (*pacta sunt servanda*), azonban a normák szokásjogi természetével a *Letho*-jelentés szintén foglalkozik,³³ valamint az egyes államok katonai kézikönyvei itt is segítségül hívhatók: Argentína, Ausztrália, Kanada, Németország, Kenya, Új-Zéland, Oroszország, Togo, az Egyesült Királyság és az Egyesült Államok sorolható fel példaként e tekintetben. Az államok az atomfegyverek használata vagy az azzal való fenyegetés jogszerűségének ügyében szintén hivatkoztak ezekre az elvekre a Nemzetközi Bíróság előtt. Az Egyesült Államok úgy nyilatkozott, hogy „az amerikai gyakorlat nem alkalmaz olyan hadviselési módokat, amelyek a környezetnek nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károkat okoznak”.³⁴

Másfelől, az I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdés és 55. cikk (1)–(2) bekezdések szokásjogi természete ellen is számos érv hozható fel. Az atomfegyverek használata vagy az azzal való fenyegetés jogszerűségének ügyében az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság nem ismerte el e rendelkezések szokásjogi jellegét és maga a Nemzetközi Bíróság is ebbe az irányba hajlott. Álláspontjukhoz csatlakozott Franciaország, aki a nukleáris fegyverek vonatkozásában e szabályok szokásjogi eredetét következetesen, örökösen ellezte (*persistent objector*). A helyes és követendő irányt a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának tanulmánya jelölheti ki: I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdés és 55. cikk (1)–(2) bekezdések a szokásjog részét képezik a hagyományos fegyverek tekintetében, ám a nukleáris fegyverek vonatkozásában nem.³⁵

2.3. AZ 1976. ÉVI NEW YORK-I EGYZEMÉNY ÉS AZ 1949. ÉVI GENFI EGYZEMÉNYEK 1977. ÉVI I. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYV ÖSSZEHASONLÍTÁSA

A két nemzetközi szerződés céljában, a környezet kontextualizálásában, az alanyi oldal, a cselekmény eredménye, az eredmény minőségi kritériumai és a tárgyi hatály tekintetében sokban különbözik.

Az 1976. évi New York-i egyezmény célja a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának megakadályozása, míg az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv vonatkozó normája [35. cikk (3) bekezdés] a természeti környezetet részesíti védelemben, figyelembe nem véve az alkalmazott fegyvernemet. Továbbá, az 1976. évi New York-i egyezmény a környezetre fegyverként tekint, az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv pedig a környezetet „áldozati színben” tünteti fel. Az 1976. évi New York-i egyezmény elkövetési magatartásként csak az egyenes szándékkal elkövetett károkozást ismeri el, ezzel szemben az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv az eshetőleg

27 HENCKAERTS–DOSWALD-BECK (2005): i. m. 156. o.

28 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

29 Majd később még egyet, ez az 1949. évi genfi egyezmények 2005. évi III. kiegészítő jegyzőkönyve egy további megkülönböztető jelvény elfogadásáról (2006. évi LXXVIII. törvény az 1949. augusztus 12-én aláírt Genfi Egyezmények egy további megkülönböztető jelvény elfogadásáról szóló, Genfben, 2006. június 19-én aláírt Kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről).

30 A látszólagos fogalmi különbségtételről lásd a 22. lábjegyzetet.

31 Michael BOTHE – Carl BRUCH – Jordan DIAMOND – David JENSEN: International Law Protecting the Environment During Armed Conflict: Gaps and Opportunities. *International Review of the Red Cross*, 2010/92. 575–576. o.

32 DINSTEIN (2001): i. m. 531. o.

33 Second report on protection of the environment in relation to armed conflicts by Marja LEHTO, paras. 164–170.

34 HENCKAERTS–DOSWALD-BECK (2005): i. m. 152–153. o.

35 HENCKAERTS–DOSWALD-BECK (2005): i. m. 154. o.

szándékot és a gondatlan elkövetést is tilalmazza. Az 1976. évi New York-i egyezmény kimondja, hogy a károsodás mértékének széles körűnek vagy hosszan tartónak, vagy súlyosnak kell lennie, ugyanakkor az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv már ezek együttes fennállását követeli meg (illetve e fogalmak alatt is mást ért a két nemzetközi instrumentum).

Végül az alkalmazhatóság tekintetében elmondható, hogy az 1976. évi New York-i egyezményt fegyveres konfliktusokban és békeidőben egyaránt lehet alkalmazni, ám az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyvet csak nemzetközi fegyveres konfliktusok kontextusában. A két szerződés lényegi különbségeit az alábbi táblázat hasonlítja össze.

Összehasonlítási szempontok	1976. évi New York-i egyezmény 1. cikk (1)–(2) bekezdés	1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdés
A szerződéses normák célja	a környezetmódosító eljárások katonai vagy bármely más ellenséges szándékú alkalmazásának megakadályozása	a természeti környezet védelme, tekintet nélkül a fegyvernemre
A környezet kontextualizálása	környezet = fegyver	környezet = áldozat
Alanyi oldal	egyenes szándékkal elkövetett károkozás	egyenes szándékkal vagy eshetőleges szándékkal vagy gondatlanul elkövetett károkozás
Eredmény	széles körű, hosszan tartó vagy súlyos károsodás (szélesebb tárgyi hatály)	nagyarányú, hosszan tartó és súlyos károsodás (szűkebb tárgyi hatály)
Az eredmény minőségi kritériumainak (threshold requirements) meghatározása	az első felülvizsgálati konferencián definiálták őket – nagyarányú: több száz négyzetkilométer nagyságú terület; – hosszan tartó: több hónapon vagy egy évszakra át tartó; – súlyos: emberi életben, természeti vagy gazdasági erőforrásokban vagy egyéb javakban bekövetkezett komoly és jelentős zavar vagy kár	a szerződés kommentárjában ³⁶ található rájuk utalás – nagyarányú: kevesebb, mint több száz négyzetkilométer; – hosszan tartó: tíz éven át vagy tovább tartó; – súlyos: olyan kár, amely valószínűleg hosszú távon kihat a polgári lakosság folyamatos túlélésére, vagy nagyon súlyos egészségi problémákat okozhat
Tárgyi hatály	fegyveres konfliktusokban és békeidőben egyaránt alkalmazható	csak fegyveres konfliktusokban alkalmazható
Részes államok száma 2019-ben	78	174

Sommásan összegezve a különbségeket elmondható, hogy az 1976. évi New York-i egyezmény alkalmazási köre a környezet védelme céljából jóval szélesebb, mint az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyvé, hozzátevé, hogy előbbi is számos joghézagot hagy maga után.

3. A „SZEKUNDER” SZERZŐDÉSEK

A fentebb elemzett két szerződésen túl számos olyan nemzetközi dokumentum született, melyek egyes normái

kiegészítő jellegű, közvetett védelemben részesítik a környezetet fegyveres konfliktusok idején, annak ellenére, hogy elsődleges céljuk nem ebben keresendő. A felsorakoztatott szerződésekből látható, hogy e normaanyag viszonylag gazdagnak tekinthető, ugyanakkor a tisztán szerződéses normák hatálya értelemszerűen relatív (*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*).

Elsőként a sorban célszerű itt is az 1949. évi genfi egyezmény 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyvének további néhány normáját megemlíteni, mely szerződés három további olyan cikkel bír, amelyek elsődleges célja nem a természeti környezet védelme, mindazonáltal járulékosan védelemben részesítik azt.

Idetartozik az 51. cikk (4) bekezdés c) pontja, amely kimondja, hogy „tilos megkülönböztetés nélküli támadásokat indítani. Megkülönböztetés nélküli támadás az: [...] amelynek során olyan harcmódot, vagy harceszközt alkalmaznak,

36 Hans-Peter GASSER – Sylvie-S. JUNOD – Claude PILLOUD – Jean DE PREUX – Yves SANDOZ – Christophe SWINARSKI – Claude F. WEGNER – Bruno ZIMMERMANN: *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*. Geneva, International Committee of the Red Cross, 1987. 416–417. o., elérhető: <https://tinyurl.com/rcwpupn> [letöltve: 2019. 10. 03.].

amelynek hatásait nem lehet a jelen Jegyzőkönyv kívánalmi szerint korlátozni”. Az 54. cikk (2) bekezdés szintén a jegyzőkönyv kiegészítő védelmet nyújtó rendelkezései közé tartozik. Eszerint: „Tilos a polgári lakosság életéhez nélkülözhetetlen tárgyakat, mint például élelmiszereket, élelmiszertermelésére szolgáló mezőgazdasági területeket, állatállományt, ivóvízellátást, biztosító berendezéseket és öntözőműveket akármilyen indokból – a polgári személyek kiheztetése, elköltözésre készítése céljából, vagy bármely más célból – megtámadni, lerombolni, elhurcolni, vagy használhatatlanná tenni kifejezetten azért, hogy a polgári lakosság, vagy a szembenálló Fél fenntartása szempontjából értéktelenné váljanak.” Továbbá az 56. cikk (1) bekezdése is e felsorolásba állítandó normák közé tartozik: „A veszélyes erőket tartalmazó üzemek vagy berendezések, nevezetesen gátak, töltések és áramszolgáltató atomerőművek ellen akkor sem szabad támadást intézni, ha azok katonai célpontot képeznek; amennyiben a támadás veszélyes erőket szabadíthat fel, és ennek következtében súlyos veszteségeket okozhat a polgári lakosság körében. Az ilyen művek, vagy berendezések mellett, illetve közelében levő más katonai célpontok ellen sem szabad támadást intézni, ha a támadás az érintett művekből, vagy berendezésekből veszélyes erőket szabadíthat fel, és ennek következtében súlyos veszteségeket okozhat a polgári lakosság körében.”³⁷

Másodikként említendő a mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról, illetőleg korlátozásáról szóló egyezmény, melyet 1980. október 15-én fogadták el Genfben, és amelyhez később három kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak.³⁸ Jelen felsorolás szempontjából a III. kiegészítő jegyzőkönyv (1980. évi genfi egyezmény III. kiegészítő jegyzőkönyve) 2. cikk (4) bekezdése bír jelentőséggel, mely rögzíti, hogy „tilos gyújtófegyverekkel megtámadni az erdőket vagy másfajta növényi takarókat, kivéve amikor a természeti környezet ilyen alkotóelemeit kombattánsok vagy más katonai célpontok fedésére, rejtésére vagy álcázására használják, vagy ha ezek az alkotóelemek maguk is katonai célpontok”.

E rendelkezés tárgyi hatálya rendkívül szűk kört fed le, mert (i) egyrészt csak az erdőket és másfajta növényi takarókat részesíti védelemben; (ii) másrészt csak a gyújtó-

fegyverekkel elkövetett támadásokat tilalmazza; (iii) harmadrészt pedig, a rendelkezés nyújtotta védelem csak abban az esetben alkalmazható, ha az ellenség nem használja az erdőket vagy másfajta növényi takarókat fedésre, rejtésre vagy álcázásra. Következésképpen, ha az erdőt katonai célra használják, akkor legitim célponttá válik. Szűk tárgyi hatálya ellenére a norma jelentősége abban áll, hogy a természeti környezet egyik nevesített alkotó egységét védi egy különleges fegyvernemmel szemben.³⁹

Harmadikként a vegyi fegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló egyezményt (1993. évi párizsi egyezmény) 1993. január 13-án fogadták el Párizsban.⁴⁰ Az egyezmény preambuluma hetedik bekezdése elismeri „a megfelelő Egyezményekben és a nemzetközi jog idevágó elveiben foglalt, a herbicidek használatának mint hadviselési módszernek a tilalmát”, mely rendelkezés az 1976. évi New York-i egyezményre és az I. kiegészítő jegyzőkönyvre való utalásként került be a szerződés normái közé.

Bár az egyezmény a gyomirtókat nem állítja a vegyi fegyverek fogalmi ernyője alá, jelentősége vitathatatlan: a preambuluma herbicidek használatának tilalmát a nemzetközi jog elvei között említi. A gyomirtók fegyveres konfliktusok idején való alkalmazásáról elsőként az Egyesült Államok mondott le, fenntartva ugyan a saját létesítmények és védelmi vonalukon belüli használat további lehetőségét.⁴¹

Az Egyesült Nemzetek tengerjogi egyezménye, az 1982. évi Montego Bay-egyezmény⁴² nem tartalmaz *expressis verbis* utalást a tengeri környezet védelmére fegyveres konfliktusok idején, ugyanakkor feltételezhető, hogy a tengerszennyezésre vonatkozó normák ilyen kontextusban is értelmezendők.⁴³

Végül az 1972. évi stockholmi nyilatkozat 21. számú elve, továbbá az 1992. évi riói nyilatkozat 2. számú elve kimondják, hogy „az Egyesült Nemzetek Alapokmányának és a nemzetközi jog elveinek megfelelően az Államok szuverén joga, hogy saját környezeti és fejlesztési politikájukat követve hasznosítsák saját erőforrásaikat, és biztosítsák, hogy a saját fenntarthatóságuk vagy ellenőrzésük alatt álló tevékenységek ne okozzanak kárt más Államok környezetében vagy a nemzeti fenntarthatóság határain túli területeken”. A riói nyilatkozat további elvei is segítségül hívhatók a környezet védelmére fegyveres konfliktusok idején. Így a 23. számú elv akként rendelkezik, hogy „meg kell védeni az elnyomás, uralom és megszállás alatt álló népek környezeti és természeti erőforrásait”, valamint a nyilatkozat 24. számú elve akként rendelkezik, hogy „a hadviselés eredendően pusztító hatással van a környezetre. Ezért az Államok a fegyveres összetűzések idején tiszteletben fogják tartani a környezet védelméről rendelkező nemzetközi jogot és szükség szerint együtt fognak működni e jog továbbfejlesztésében”.

37 A cikk soron következő rendelkezése azonban rögtön hozzáfűzi a különleges védelmet megszüntető kivételeket. 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv 56. cikk (2) bekezdés: „A támadás ellen az 1. bekezdésben előírt különleges védelem megszűnik; a) gát, vagy töltés esetében csak akkor, ha azt nem rendeltetésének megfelelően és katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására használják, és ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja; b) áramszolgáltató atomerőmű esetében csak akkor, ha az katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására szolgáltató elektromos energiát, ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja; c) ilyen művek vagy berendezések mellett, illetve közelében levő egyéb katonai célpontok esetében csak akkor, ha azokat katonai műveletek rendszeres, jelentős és közvetlen támogatására használják, és ha a támadás a támogatás megszüntetésének egyetlen lehetséges módja.”

38 1984. évi 2. törvényerejű rendelet a „Mértéktelen sérülést okozóknak vagy megkülönböztetés nélkül hatónak tekinthető egyes hagyományos fegyverek alkalmazásának betiltásáról, illetőleg korlátozásáról” szóló, Genfben, az 1980. évi október hó 15. napján kelt egyezmény és a hozzá csatolt jegyzőkönyvek kihirdetéséről.

39 REYHANI (2006): i. m. 333. o.

40 1997. évi CIV. törvény a vegyi fegyverek kifejlesztésének, gyártásának, felhalmozásának és használatának tilalmáról, valamint megsemmisítéséről szóló, Párizsban, 1993. január 13-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.

41 REYHANI (2006): i. m. 333. o.

42 United Nations Convention on the Law of the Sea. Montego Bay, 10 December 1982. 1833 U.N.T.S. 397.

43 REYHANI (2006): i. m. 334. o.

4. A „PRIMER” SZERZŐDÉSEK GYAKORLATI ALKALMAZHATÓSÁGÁNAK NEHÉZSÉGEI AZ ÖBÖLHÁBORÚ PÉLDÁJÁN KERESZTÜL

4.1. AZ 1976. ÉVI NEW YORK-I EGYEZMÉNY

Az 1976. évi New York-i egyezmény 5. cikk (3) bekezdése⁴⁴ lehetőséget biztosít arra, hogy a szerződésben részes államok panaszt nyújtsanak be az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsához (a továbbiakban: BT), ha okkal úgy vélik, hogy bármely másik részes állam az egyezményt megsértette.

Bár Irak sosem volt részes fél az 1976. évi New York-i egyezményben, a BT foglalkozott⁴⁵ az Irak által Kuvaitnak az öbölháború során okozott környezeti károkkal: 687. (1991) határozatának preambulumban olvasható, hogy Irak mintegy hét- és kilencmillió darab közötti olajshordó úrtartalmát öntötte a Perzsa-öbölbe, valamint 1991 februárjában több, mint 600 olajkutató gyűjtött fel – utóbbi következtében 82 kút úgy megsérült, hogy a bennük található olaj kiömlött a tengerbe.⁴⁶ A kutak több hónapra lángba borultak – az utolsót 1991 novemberében sikerült eloltani –, az égés során keletkezett hatalmas füst pedig határokon átnyúló levegőszennyezést okozott a közel-keleti térségben.⁴⁷

Noha főszabály szerint az olajkutak legitim katonai célpontok lehetnének, az öbölháború eseményei nem feleltek meg e kategóriának: az Irak által felgyűjtött kutak az általa már korábban megszállt Kuvait területén álltak, mely területről a polgári lakosságot a hadsereg addigra evakuálta, így az olajkutak elpusztítása nem járult hozzá a háború érdemi végkimeneteléhez, és nem okozott valódi katonai előnyt. Az egyetlen „katonai előny” annyi volt, hogy az égés során keletkezett sűrű füst megakadályozta az ellenséges repülőgépek felszállását, mindazonáltal ez nem gyakorolt jelentős hatást a harcok lefolyására.⁴⁸ A fenti „akció” másképpen úgy is lefordítható a nemzetközi humanitárius jog nyelvére, hogy az iraki művelet nem állta ki az arányosság próbáját. Az olajkutak felgyűjtása hatalmas károkat okozott a természeti környezetnek és a polgári lakosságnak egyaránt, melynek elkövetését feltehetően a szintiszta bosszúvágy vezérelte a megszálló oldalán.

A BT 687. (1991) határozata kimondta, hogy Irak felelőssége fennáll valamennyi környezeti károkozás és természeti erőforrás kimerítése vonatkozásában, amelyet Kuvait annexiója során okozott. A határozat felállította az ENSZ Jótéteti Bizottságát az Irakkal szembeni kárigények kezelésére, mely jó gyakorlatként értékelhető a környezeti károkat okozó államok elrettentésében.

44 1976. évi New York-i egyezmény 5. cikk (3) bekezdés: „Az ebben az Egyezményben részes bármelyik Állam, amely okkal úgy véli, hogy valamely másik részes Állam megszegi az Egyezmény rendelkezéseiből eredő kötelezettségeket, panaszt tehet az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsánál. A panasznak tartalmaznia kell a megalapozottságát alátámasztó összes vonatkozó információt és minden lehetséges bizonyítékot.”

45 U.N. Doc. S/RES/687 (3 April 1991).

46 Michael N. SCHMIDT: Humanitarian Law and the Environment. *Denver Journal of International Law*, 2000/28. 269. o.

47 DINSTEN (2001): i. m. 543. o.

48 J. P. EDWARDS: The Iraqi Oil 'Weapon' in the 1991 Gulf War: A Law of Armed Conflicts Analysis. *Naval Law Review*, 1992/40. 105. o.

Az öbölháború eseményeinek hatására a Közgyűlés elfogadta a 47/37. (1993) határozatot,⁴⁹ mely elvi élel fektette le, hogy „a környezet önkényes pusztítása, mely a katonai szükségesség elve szerint nem igazolható, egyértelműen a hatályos nemzetközi jogba ütközik”. Utóbbira a Nemzetközi Bíróság is hivatkozott fentebb tárgyalt tanácsadó véleményében, hangsúlyozva, hogy a Közgyűlés határozatai alaki szempontból nézve kötelező erővel nem bírnak, ám „létező szokásjogi norma fennállásának vagy opinio juris kialakulásának bizonyítékként szolgálhatnak”.⁵⁰

Mint ahogyan arról már fentebb szó esett, Irak sohasem volt részes állama az 1976. évi New York-i egyezménynek: a BT sem az 5. cikk (3) bekezdése szerint, hanem az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján foglalkozott a helyzettel. Megállapítható tehát, hogy mivel az öbölháború idején az egyezmény normái nem számítottak szokásjogi természetűnek, a szerződések relatív hatályának elve alapján az abban nem részes fél – azaz Irak – sem sérthette meg őket. Ellenben, ha Irak részes fél lett volna a szerződésben a fegyveres konfliktus idején, akkor arra a következtetésre lehet jutni, hogy felelőssége fennállt volna, tekintve, hogy az 1. cikk (1) bekezdése széles körű, hosszan tartó vagy súlyos károsodást követel meg, amely jelen esetben egyértelműen fennállt. Az egyezmény 1984. évi magyarázó melléklete a „hosszan tartó” alatt néhány hónapot ért, az eredmény tekintetében pedig a természeti folyamatok megváltozását kívánja meg, mely utóbbi Kuvaitban egyértelműen megvalósult.

4.2. AZ 1949. ÉVI GENFI EGYEZMÉNYEK 1977. ÉVI I. KIEGÉSZÍTŐ JEGYZŐKÖNYVE

Az öbölháborús eseményeket tovább elemezve az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv kapcsán is abból lehet kiindulni, hogy a fegyveres konfliktus idején Irak nem volt a szerződés részes állama, és a szokásjogi „háttér” hiányában kötelező erőről itt sem lehet szó a *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* elv értelmében. Ellenben, ha gondolatban ezúttal is tovább szövegünk a szálakat, eltérő hipotetikus következtetésre juthatunk az előző pontban tett megállapításhoz képest – ismételt hangsúlyozva, hogy az I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdésének tárgyi hatálya jóval szűkebb az 1976. évi New York-i egyezmény 1. cikk (1) bekezdésénél. Tekintve, hogy a 35. cikk (3) bekezdése nagyarányú, hosszan tartó és súlyos eredményt követel meg, és hogy az I. kiegészítő jegyzőkönyv mást ért e fogalmak alatt, a szakirodalom hajlott arra az álláspontra, hogy a hosszan tartó károsodás (tíz éven át vagy tovább tartó) e rendelkezés alapján nem valósult meg, így az együttes alkalmazási feltételek következtében a norma nem alkalmazható.⁵¹

Saját kontrollmechanizmusát illetően, az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv 90. cikke⁵² egy 15 tagú Nemzetközi Ténymegállapító Bizottság felállításáról rendelkezik, melynek

49 U.N. Doc. A/RES/47/37 (9 February 1993).

50 *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, para. 242.

51 DINSTEN (2001): i. m. 546. o.

52 A rendelkezés hosszas terjedelme miatt – mely jelen tanulmány szempontjából kevésbé lényeges –, annak szó szerinti idézésétől eltekintek, helyette csak az összefoglalását ismertetem.

célja, hogy kivizsgálja az 1949. évi genfi egyezmények, valamint az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezéseibe ütköző súlyos jogsértéseket. Mivel azonban a bizottság létrehozásához legalább 20 szerződő fél megállapodására van szükség, széles körű alkalmazására a gyakorlatban a hiányzó állami támogatás okán nem került sor.

A jelen tanulmányban bemutatott két „primer” szerződés gyakorlati alkalmazási nehézségeiről árulkodik, hogy egyetlen állam sem hivatkozott még rájuk közvetlenül nemzetközi bíróságok előtt, holott utóbbiak szerepe a nemzetközi környezetjog fejlesztésében kiemelkedő jelentőségű⁵³ – olyannyira, hogy sokan egy önálló környezetjogi bíróság felállításában látják a jövőt.⁵⁴

5. ÖSSZEGZÉS

A környezet védelmét fegyveres konfliktusok során szolgáló szerződéses normák betartásának leghatékonyabb eszköze kétségtelenül átültetésük a belső jogba. Ennek tükrében a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága is szorgalmazza a nemzetközi humanitárius jog e szabályainak átvételét az államok katonai kézikönyveiben, mivel sokkal hatékonyabb, ha az államok hozzáállása változik a környezetvédelemhez fegyveres konfliktusok idején, semmint utólag fejezik ki rosszallásukat, gyakorolnak politikai nyomást vagy indítanak büntetőeljárást az elkövetőkkel szemben.⁵⁵

Ám az államok hajlandósága, politikai akarata nem egzakt tényező, nem számítható ki előre matematikai képletekkel, így a hatékonyabb környezetvédelem fényében hiábavaló

volna arra hagyatkozni, hogy majd úgymint ratifikálják a tárgyalt nemzetközi szerződéseket. Ebben jelentett fordulatot a Nemzetközi Jogi Bizottság kodifikációs munkája, a vélelem arra vonatkozóan, hogyha egy témának szokásjogi kodifikációja van terítéken, akkor ott ténylegesen szokásjogi normák is vannak.⁵⁶ E normák pedig – értelemszerűen ide nem értve az örökös ellenző kivételes esetét – valamennyi államra nézve kötelezőek.

A szokásjogi kodifikáció másik üdvözlendő hatása a joghézagok kitöltése lehet. Jelen tanulmány is rávilágított, hogy a nem nemzetközi fegyveres konfliktusok során okozott természeti károsodás esetei nem esnek a szerződéses normák tárgyi hatálya alá, holott napjainkban nagyobb számmal ütik fel a fejüket a nemzetközi fegyveres konfliktusokhoz képest. Szintén a pozitívumok között kell helyet kapnia az 1976. évi New York-i egyezmény I. cikk (1) bekezdésében és az 1977. évi I. kiegészítő jegyzőkönyv 35. cikk (3) bekezdésében szereplő kritériumok (széles körű/nagyarányú, hosszan tartó, súlyos) közötti vagylagos vagy együttes kapcsolat eldöntésének, illetve e fogalmak jelentései tisztázásának is.

E tanulmány a kodifikációs munka égető szükségességére igyekezett rávilágítani, feltárva az idevonatkozó szerződéses normák elégtelenségeit. A környezet védelme fegyveres konfliktusok idején sajnálatos módon a XXI. században is aktuális problémának tekinthető, melynek megoldásához a kodifikációs munka befejezése – és egy esetleges kodifikációs szerződés jövőbeni megszületése – örömdetes és előremutató eredményként járulhatna hozzá.

53 RAISZ Anikó: A környezetvédelem helye a nemzetközi jog rendszerében – avagy nemzetközi környezetjog bírói szemmel. *Miskolci Jogi Szemle*, 2011/1. 90–108. o.

54 RAISZ Anikó: Az önálló nemzetközi környezetjogi bíráskodás létjogosultságáról, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. különszám, 449–455. o.

55 REYHANI (2006): i. m. 338. o.

56 CSAPÓ Zsuzsanna: A környezet védelme fegyveres konfliktusok idején – nemzetközi szokásjogi alapok. *Állam- és Jogtudomány*, 2014/ 3. 4–5. o.

Jogértelmezés*

SZEMELVÉNY A KÖZIGAZGATÁSI JOG TERÜLETÉRŐL

A KIZÁRÁS JOGINTÉZMÉNYÉNEK EGYES ASPEKTUSAI AZ ÁLTALÁNOS KÖZIGAZGATÁSI RENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY RENDSZERÉBEN

A jogalkalmazók részéről visszatérően felmerülnek kérdések a kizárás vonatkozásában, például, hogy minden esetben végzést kell-e hozni a kizárásról. Folyamatban lévő eljárás, azaz ügy hiányában, az ügyfél kérelmére ki lehet-e zárni a hatóságot az eljárásból és más hatóságot kijelölni, valamint lehet-e olyan kijelölő végzést hozni, amelyben a kizárt hatóságot minden, a kizárást kérelmező ügyféllel kapcsolatos jövőben induló eljárásban kizárják, és a kijelölt hatóságot minden ilyen jövőben induló eljárás lefolytatására kijelölik. A lentebb ismertetettek az Igazságügyi Minisztérium hivatalos álláspontját tükrözik e kérdések kapcsán.

A kizárás az ügy elfogulatlan intézéséhez fűződő érdek biztosítója. Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 22. §-a a kizárás legáltalánosabb szabályaként első helyen rögzíti, hogy az ügy elintézésében nem vehet részt az a személy, akitől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése, azaz elfogult. Ez az ügy elintézésében részt vevő személyek személyében rejlő olyan szubjektív ok – ún. relatív kizárási ok – amely mindenkor mérlegelés tárgyát képezi.

A szubjektív kizárási októl elkülönítve tárgyalja a törvény 23. §-a azokat az eseteket, amelyekben a törvény objektíve – az érintett személy tudati viszonyulásától függetlenül – érdekeltnek tekinti az ügyintézőt és a döntéshozó személyt, akik így a törvény erejénél fogva kizárás alá esnek. Ezen esetek, az ún. abszolút kizárási okok, amelyek fennállása esetén nincs helye mérlegelésnek. Például az ügy másodfokú elintézéséből kizárásra kerül az, aki az ügy elintézésében első fokon részt vett.

Abból, hogy a kódex a kizárás általános szabályaként az elfogultságot tételezi az is következik, hogy az objektív körülményeken alapuló, abszolút kizárási okoknál lényegében egy megdönthetetlen vélelmet állít fel arra, hogy azokban az esetekben, meghatározott eljárási pozícióban lévő és az ügy elintézésében részt vevő személytől nem várható el az ügy tárgyilagosa megítélése. Márpedig a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítója, hogy az ügy elintézésében

pártatlan, független, befolyásolástól mentes hatóságok, illetve ügyintézők járjanak el.

Az Ákr. 24. § (1) bekezdése szerint a kizárási okot, a kizárási ok észlelését követően az ügyintéző a hatóság vezetőjének jelenti be, valamint azt az ügyfél is bejelentheti. Továbbá az Ákr. 24. § (2) bekezdése alapján a kizárás tárgyában a hatóság vezetője – ha a kizárási okot az ügyfél jelentette be – végzésben dönt. Az Ákr. tehát egyértelművé teszi, hogy a kizárásról végzéssel csak akkor kell dönteni, ha azt az ügyfél kéri, azaz az ügyintéző általi bejelentésről szóló döntést nem kell formális aktushoz kötni, az belső munkaleosztási kérdés.

Az Ákr. 24. § (4) bekezdése értelmében, amennyiben a kizárási ok a hatósággal szemben merül fel, az ügyben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a felügyeleti szerv vezetője által kijelölt másik azonos hatáskörű hatóság jár el. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor például nincs másik azonos hatáskörű hatóság, vagy éppen nincs felügyeleti szerv. Ilyen esetekre az Ákr. azt a szabályozást rögzíti, hogy a kizárási ok ellenére az a hatóság jár el, amelyikkel szemben a kizárási ok fennáll. Fontos különbség ugyanakkor a kizárás ezen esetkőre és az ügyintéző kizárása között, hogy másik hatóság kijelölésének szükségessége miatt a hatóság kizárásáról minden esetben végzést kell hozni.

Azon jogalkalmazói kérdés kapcsán, hogy előzetesen, általános jelleggel is sor kerülhet-e a hatóság kizárására, az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerinti ügy fogalomból érdemes kiindulni. Ügynek minősül az Ákr. alkalmazásában az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tényt, állapotot, adatot igazol vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti. Tehát még nem beszélhetünk hatósági ügyről, amíg nincs folyamatban lévő eljárás, amire vonatkozhatna az ügyfél kérelme. A folyamatban lévő eljárás hiányában pedig a hatóság nem jogosult végzést sem hozni.

Fontos továbbá a kizárás jogintézménye kapcsán azt is leszögezni, hogy az Ákr. kizárásra irányadó rendelkezései konkrét ügyre és konkrét személyre, személyekre vonatkoznak, azaz a kizárási okok fennálltát esetről esetre szükséges vizsgálni. Ennek megfelelően az Ákr. szabályai értelmében csupán folyamatban lévő, konkrét ügyben, és nem előzetesen, illetve általános jelleggel kerülhet sor kizárásra.

Amikor a hatóságok egészének kizárásáról van szó, az Ákr. kizárásra irányadó rendelkezései mellett a kormányhivatalok vonatkozásában mindenképpen szükséges megemlíteni a fővárosi és megyei kormányhivatalokról valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet), 2020. január 1-jétől hatályos, releváns rendelkezéseit.

* Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs.

A Rendelet két új melléklettel (1/A. és 1/B. melléklet) egészült ki, amelyek meghatározzák, hogy ha az eljárásból a hivatal egésze kizárta válik, akkor melyik járási (fővárosi kerületi) hivatal, illetve kormányhivatal járhat el helyette. Továbbá a Rendelet 3/A. § (3) bekezdése értelmében, amennyiben az 1/A., illetve 1/B. mellékletben meghatározott hivatal is kizárta válna, akkor az Ákr. általános szabályai alapján kijelölt hatóság fog eljárni.

A Rendelet kizárási szabályaival kapcsolatban azonban fontos hangsúlyozni, hogy kizárólag a kormányhivatalok esetében alkalmazhatóak, illetve azt is szükséges kiemelni, hogy ezen esetekben jogszabály jelöli ki a kizárt hatóság helyett eljáró hatóságot, azaz a kizárás és a kijelölés nem végzésben történik.

SZEMELVÉNY A POLGÁRI ELJÁRÁSJOG TERÜLETÉRŐL

A HAGYATÉKI ELJÁRÁS JEGYZŐ ÁLTAL LEFOLYTATÁSRA KERÜLŐ SZAKASZÁNAK ELJÁRÁSJOGI MEGÍTÉLÉSE

A jogalkalmazói tapasztalatok alapján érkezett jelzések szerint a gyakorlatban kérdésként merül fel, hogy a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvényben (a továbbiakban: Hetv.) szabályozott, a jegyző által lefolytatásra kerülő hagyatéki leltár felvétele iránti eljárás milyen eljárásnak minősül.

A Hetv. 2. § (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy a hagyatéki eljárás polgári nemperes eljárás, amelyre – ha a Hetv. eltérően nem rendelkezik – a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény szabályait a polgári nemperes eljárás sajátosságaiból eredő eltérésekkel kell alkalmazni. A hagyatéki eljárás tehát teljes egészében egy polgári nemperes eljárás, függetlenül attól, hogy két szakasza van, egy jegyzői és egy közjegyzői szakasz.

A Hetv. miniszteri indokolása is akként fogalmaz, hogy „[a] hagyatéki eljárás mind tárgyánál (polgári jogi viszonyok rendezését szolgálja), mind jellegénél (elsősorban az örökség perles nélküli átszállását biztosítja) fogva polgári nemperes eljárás; a törvény erre figyelemmel határozza meg az eljárás jellegét”.

A Hetv. 2. § (1) bekezdésének egyértelmű rendelkezése mellett a Hetv. egyes részletsabályai is azt erősítik, hogy a jegyzői szakasz is polgári nemperes eljárásnak minősül.

A Hetv. 5. § (1) bekezdése alapján a hagyatéki eljárásban a jegyző illetékességére – ha a Hetv. másként nem rendelkezik – a közjegyző illetékességére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni. A Hetv. 15. § (1) bekezdése szerint a közjegyzőre vonatkozó, a közjegyzőkről szóló törvényben foglalt titoktartás szabályai a jegyzőre és az eljárásban közreműködő személyre is irányadóak. A Hetv. 21. §-a szerint a leltározást főszabály szerint a jegyző végzi, azonban azt a közjegyző végzi, ha a leltár felvételének vagy kiegészítésének szükségessége a jegyző vagy a jegyző által megbízott ügyintéző eljárása után merült fel, továbbá akkor is, ha a jegyző

a Hetv.-ben meghatározott határidőn belül a leltárt nem készíti el, és erről a közjegyző értesül.

A Hetv. részletsabályai közül legegységesebben a 115. § rendelkezései jelzik, hogy a hagyatéki eljárás jegyzői szakasza is polgári nemperes eljárás. A Hetv. 115. §-a alapján a hagyaték leltározása során a nem a közjegyző által hozott végzésekkel – amelyek közé tartoznak a jegyző által hozott végzések – szembeni jogorvoslatra is a közjegyző végzése elleni jogorvoslat szabályait kell alkalmazni a következő eltérésekkel. A fellebbezést a jegyzőnél kell előterjeszteni. A végzést a fellebbezésben foglaltaknak megfelelően a jegyző is megváltoztathatja. Ha a jegyző a fellebbezésben foglaltaknak nem vagy nem egészben ad helyt, köteles a fellebbezést haladéktalanul megküldeni a közjegyzőnek. A közjegyző a fellebbezésben foglaltaknak maga is helyt adhat. Amennyiben a közjegyző a fellebbezésben foglaltaknak nem ad helyt, úgy a fellebbezést felterjeszti a bírósághoz. A fellebbezés elbírálása során a bíróság a közjegyző végzése elleni fellebbezés elbírálásának szabályai szerint jár el. Tehát végső soron a jegyzőnek a leltározás során hozott végzéseivel szembeni jogorvoslatot a bíróság bírálja el.

A jegyző által lefolytatásra kerülő hagyatéki leltár felvétele iránti eljárástól ugyanakkor el kell különíteni az adó- és értékbecslő kiállítás iránti eljárást, amely hatósági eljárás. Ennek kiemelése arra figyelemmel fontos, hogy a Hetv. 26. § (1) bekezdése alapján a hagyatéki leltárba felvett ingatlan értékét az ingatlan fekvése szerint illetékes települési önkormányzat jegyzője által kiállított adó- és értékbecslő kiállításban foglaltakkal egyezően kell feltüntetni. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 101. §-a alapján az adó- és értékbecslő kiállítást az illetékes települési önkormányzat jegyzője állítja ki, és az tartalmazza az ingatlan és az ingatlanszerzők (tulajdonosok) adatait, az érték megállapításánál figyelembe vett tényezőket, továbbá az ingatlan az adott időpontban fennálló forgalmi értékét.

Az adó- és értékbecslő kiállítására nemcsak a hagyatéki eljárás során, hanem más eljárásokban is sor kerül, például a természetes személyek adósságrendezési eljárásában. Az adó- és értékbecslő kiállítás iránti eljárás hatósági jellegén nem változtat az, hogy milyen típusú eljárás során válik az adó- és értékbecslő kiállítás beszerzése szükségessé.

SZEMELVÉNY A BÜNTETŐ ELJÁRÁSJOG TERÜLETÉRŐL

A SZAKÉRTŐI VIZSGÁLAT ALAPJÁUL SZOLGÁLÓ ÜGYIRATOK

Az Igazságügyi Minisztériumhoz érkezett megkeresésben kérdésként merült fel, hogy a szakértő számára (igazságügyi elmeorvos szakértő) minden esetben szükséges-e a büntető-eljárás teljes peranyagának, ügyiratainak ismerete és adhat-e ennek ismerete szakvéleményt, illetve amennyiben nem áll rendelkezésére a teljes peranyag, be kell-e azt kérnie. Továbbá kérdésként merült fel a beadványozóban az is, hogy amennyiben

a hatóság (bíró) az általa kirendelt igazságügyi elmeorvos szakértőnek kizárólag csak az öt megelőző klinikai felnőtt szakpszichológus által, kizárólag a vizsgált személyre elkészített szakvéleményt küldi meg, ez alapján, erre támaszkodva lehet szakvéleményt készítenie az elmeorvos szakértőnek.

A megkeresésben foglalt kérdések megválaszolása szempontjából releváns rendelkezések, a büntetőeljárásban közreműködő szakértőre és a szakértői vizsgálatra vonatkozó szabályok összessége a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben (a továbbiakban: Be.), az igazságügyi szakértőkről szóló 2016. évi XXIX. törvényben (a továbbiakban: Szaktv.) a nyomozás és az előkészítő eljárásról szóló 100/2018. (VI. 8.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Nyer.), valamint az egyes ágazati szabályok rendelkezéseiben találhatóak meg. A szabályozás azt az elvet követi, hogy a Szaktv. a valamennyi jogágra egységesen alkalmazandó közös szabályokat, a Be. a büntetőeljárás, míg a rendeleti szintű jogszabályok az adott jogintézményre érvényes speciális rendelkezéseket tartalmaznak.

A büntetőeljárásban akkor kötelező szakértőt alkalmazni, ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges [Be. 188. § (1) bekezdés]. A büntetőeljárásban szakértőként a Szaktv. 4. § (1) bekezdése szerinti szakértő, annak hiányában a Szaktv. 2. § 4. pontja szerinti eseti szakértő járhat el. A szakértő büntetőeljárásba történő bevonására főszabály szerint kirendelés alapján kerül sor. A kirendelő bíróság, ügyészség, vagy nyomozó hatóság és a szakértő között a kirendelésről szóló határozat teremt jogviszonyt, ez lesz az alapja a szakértő eljárásának, valamint a szakértőt megillető jogoknak és kötelezettségeknek. A szakértő kirendeléséről szóló határozat kötelező tartalmi elemeit a Szaktv. 45. § (2) bekezdése, míg a rendőrség, mint nyomozó hatóság szakértő kirendeléséről szóló határozatának speciális szabályait a Nyer. 63. § (1) bekezdése tartalmazza.

A büntetőeljárás során kirendelt szakértő a feladatának teljesítéséhez szükséges adatokat köteles és jogosult megismerni [Be. 192. § (1) bekezdés]. A szakértői tevékenység ellátásához szükséges adatok körét alapvetően a szakkérdés tárgya határozza meg. A Nyer. 63. § (3) bekezdése ennek érdekében már a szakértő-kirendelésnek előkészítése során lehetőséget ad a szakértővel történő egyeztetésre, annak érdekében, hogy a szakértő részére átadandó ügyiratok, tárgyi bizonyítási eszközök, elektronikus adatok és egyéb adatok köre minél pontosabban meghatározható legyen. A szakértő ezen túl jogosult arra, hogy a kirendelő határozatban írt feladatok teljesítéséhez

szükséges további ügyiratokat, felvilágosítást és adatokat kérjen, az eljárás résztvevőitől kérdéseket tegyen fel, illetve az eljárási cselekményeken jelen legyen. A szakértő ügyiratokkal kapcsolatos jogosultságai tekintetében tehát elmondható, hogy az eljárás ügyiratait, a feladatai teljesítéséhez szükséges körben – a törvényben meghatározott kivételekkel – megismerheti [Be. 192. § (1) bekezdés a) pont].

A büntetőügyben eljáró bíróság, ügyészség és nyomozó hatóság által kirendelt (eseti) szakértőtől fontos megkülönböztetni a terhelt és a védő által magánjogi jogviszony keretében megbízott magánszakértőt [Be. 190. § (2) bekezdés]. A magánszakértőre és a magánszakértői véleményre vonatkozó szabályozás – a fegyverek egyenlőségének elvének eleget téve – azt célozza, hogy a védelem akkor is képes legyen szakértőt megbízni, ha az erre irányuló indítványa ellenére az eljáró bíróság, ügyészség vagy nyomozó hatóság nem tartotta szükségesnek szakértő kirendelését. A magánszakértő bevonása az előzőek szerint a büntetőeljárásban kiegészítő jellegű, a magánszakértői szakvélemény elkészítésére adható megbízás, valamint a magánszakértői vélemény felhasználásának feltételeit az eljárási törvény tartalmazza (Be. 190. §, 193. § és 198. §).

A magánjogi jogviszony természetéből következően a magánszakértői vélemény elkészítése során a magánszakértő kizárólag a megbízója által rendelkezésre bocsátott adatok, ügyiratok és egyéb bizonyítási eszközök vizsgálata alapján adhat szakvéleményt, továbbá személyt csak az érintett hozzájárulása alapján vizsgálhat meg. A magánszakértő eljárása emellett nem eredményezheti a bíróság, az ügyészség vagy a nyomozó hatóság által kirendelt szakértő vizsgálatának kése delmét vagy aránytalan elhúzó dását (Be. 193. §).

A szakértőt, eseti szakértőt és magánszakértőt a tevékenységük során tudomásukra jutott tényekre és adatokra nézve titoktartási kötelezettség terheli, azokról kizárólag a büntetőügyben eljáró bíróság, ügyészség és nyomozó hatóság, valamint az adatok kezelésére jogosult más szerv vagy személy részére nyújthatnak tájékoztatást [Szaktv. 40. § (2) bekezdés].

A fentiek alapján a feltett kérdésekre az a válasz adható, hogy a szakértői tevékenység ellátásához szükséges adatok körét alapvetően a szakkérdés tárgya és a szakértői vizsgálat szakmai protokollja határozza meg. A büntetőeljárásban betöltött státuszuk szerint ennek megfelelően a kirendelt szakértők a bíróságtól, az ügyészségtől vagy a nyomozó hatóságtól, míg a magánszakértők a megbízójuktól kérhetik a szakértői tevékenység ellátáshoz szükséges ügyiratok rendelkezésre bocsátását.

* * * Az Igazságügyi Minisztérium állásfoglalásai, jogértelmezései az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata értelmében kizárólag szakmai tájékoztatás érdekében készültek, azoknak bíróságra vagy más hatóságra nézve kötelező ereje nincs. * * *

Konferencia-összefoglaló

NEMZETI KIVÁLÓSÁGI JOGÁSZÖSTÖNDÍJASOK TALÁLKOZÓJA

Az Igazságügyi Minisztérium negyedik alkalommal szervezte meg a Nemzeti Kiválósági Jogászösztöndíjasok Találkozóját a Budapesti Ügyvédi Kamara székházában, 2020. február 28-án. Ezzel a jogászösztöndíjjal a tárca a vidéki jogi karok legkiemelkedőbb hallgatóit támogatja minden szemeszterben.

Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnöke köszöntő beszédeként elmondta, hogy a jövő nemzedék elkötelezettsége és minőségi tudása biztosítja a magyar jogásztársadalom állandóságát. Kiemelte a maradandó tudás megszerzésének kulcsfontosságát a szakmai életpálya, illetve az önmegvalósítás vonatkozásában, hiszen a jog ismerete tudás, haszon és szabadság is egyszerre.

A találkozó délelőtti szakaszában a joghallgatók több szakmai előadást hallgathattak meg. Bóka János, nemzetközi és európai uniós igazságügyi együttműködésért felelős államtitkár az európai uniós jog világába vezette be az ösztöndíjasokat, míg Daragóné Szombathelyi Zsófia főosztályvezető a kodifikáció kulisszatitkait, Csink Lóránt, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem oktatója pedig az alkotmánybírósági és ombudsmani alapjogvédelem rejtelseit tárta fel a hallgatók előtt.

A rendezvényt Varga Judit igazságügyi miniszter zárta, aki örömmel idézte fel a vidéken abszolvált jogi tanulmányait és a diploma megszerzéséhez vezető kihívásokkal teli, de mégis családias és tradíciókkal teli joghallgatói létet. Kiemelte, hogy az Igazságügyi Minisztérium továbbra is támogatni kíván

minden kiváló joghallgatót megteremtve a szükséges feltételeket szakmai előrehaladásukhoz. A találkozón a hallgatók ünnepélyes keretek között oklevelet vehettek át.



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI SZIMULÁCIÓS VERSENY 2020-BAN IS FOLYTATÓDIK

A nap záróakkordjaként Varga Judit és Sulyok Tamás megújította az Igazságügyi Minisztérium és az Alkotmánybíróság közötti együttműködést, aminek keretében jövőre is folytatódik az országos Alkotmánybírósági Szimulációs Verseny. A versenyben minden magyarországi jogi karral rendelkező egyetem delegálhat egy-egy csapatot, akik egy valódi, befogadott alkotmányjogi panaszindítvány tárgyában született határozat tervezetét fogják előkészíteni, majd megvitatni. A verseny egy szimulált teljes üléssel ér véget, amely egyben a szóbeli döntő is.



Közéleti események (2020. január 1. – 2020. március 20.)

Háromezer bíró és kétezer ügyész bére emelkedett januártól

Háromezer bíró és kétezer ügyész bére emelkedett januártól, a bírák átlagosan 32, míg az ügyészek 21 százalékos illetményemelésben részesültek – mondta január 3-ai sajtótájékoztatóján az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára.

Völner Pál hozzátette: 2021-ben és 2022-ben 12, illetve 13 százalékkal nő a bírák és az ügyészek bére, ami azt jelenti, hogy a korábbi emelésekkel együtt mintegy 65 százalékos lesz 2022-re az emelés mértéke a 2010-es kormányváltás előtti időszakhoz képest. Az államtitkár emlékeztetett: a magyar gazdaság kiemelkedő teljesítménye tette lehetővé, hogy a kormány adócsökkentéseket és béremeléseket hajtson végre; hatodik éve nőnek dinamikusan a bérek, és ez a folyamat – mintegy félmillió közszférában dolgozót követően – az igazságügyi ágazatot is elérte.

Völner Pál felidézte azt is, hogy az igazságügyben hatalmas átalakulás történt: új eljárási kódexeket vezettek be, kiteljesedett az e-ügyintézés a bírósági szférában is. Mindez kihívások elé állította az ágazatot. Reméljük, hogy ezzel zárkózunk az uniós átlaghoz, és nyugodt körülmények közt végezheti a munkáját mintegy háromezer bíró és kétezer ügyész – mondta.

Völner Pál ismertette: a béremelés összességében az idén mintegy 15 milliárd forintot jelent a költségvetésnek, megvalósítását a gazdaság teljesítménye tette lehetővé. Azt mondta, a mostani emelés egy közel egyéves folyamat eredménye volt, az Országos Bírósági Hivatallal, az ügyészséggel, a Kúriával, a bírói érdekképviseleti szervezetekkel egyeztetett róla.

Arra a kérdésre, hogy mikorra várható a Varga Judit igazságügyi miniszter által korábban jelzett új cégtörvény, azt mondta: az év második felében kerülhet az Országgyűlés elé a javaslat, amely terveik szerint lényegesen egyszerűsíti a cégbejegyzési és a cégekkel kapcsolatos módosítási lehetőségeket.

2020. január 3.

A győri kettős gyermekgyilkosságról készült jelentés

Az igazságügyi miniszter 2019. december 16-án átfogó kormányzati vizsgálatot kezdeményezett annak tisztázása érdekében, hogy a győri kettős gyermekgyilkosságot megelőzően eljárási hatóságok részéről történt-e olyan mulasztás, amely nélkül megelőzhető lett volna a tragédia.

Az igazságügyi miniszter megkereste a Belügyminisztériumot, a Miniszterelnökséget, továbbá a kormányzaton kívüli szervek közül az Országos Bírósági Hivatalt, a Kúriát, a Magyar Igazságügyi Szakértői Kamarát és a Legfőbb

Ügyészséget annak érdekében, hogy az ügy vonatkozásában minden releváns információval rendelkezzen.

A jelentés főbb megállapításai alapján a Minisztérium a feltételes szabadságra bocsátás szabályainak szigorítását tartja indokoltnak, amelyről már a tavaszi ülészenként döntött az Országgyűlés. Aki más életére tör, azt ne lehessen feltételes szabadságra bocsátani! Zéró tolerancia az erőszakkal szemben.

Az igazságügyi miniszter kezdeményezte a Kúria elnökénél a joggyakorlat felülvizsgálatát. Meg kell vizsgálni, hogy a bíróságok megfelelő szigorral lépnek-e fel az élet elleni bűncselekmények esetében, érvényesítik-e a közép-mérték szabályát a büntetés kiszabása során. A bírói joggyakorlat felülvizsgálatát kezdeményezzük a szülői felügyelet és kapcsolattartás, valamint a gyermekelhelyezés tekintetében egyaránt. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működését is felül kell vizsgálni mindezzel összefüggésben.

2020 az áldozatsegítés éve az Igazságügyi Minisztériumban. Megduplázzuk az Áldozatsegítő Központok kapacitáisait, erre csak idén 600 millió forintot költ a kormányzat.

2020. január 6.

Bővülő eszköztár, kormányzati támogatás a bántalmazottaknak

Varga Judit igazságügyi miniszter és Vízkelety Mariann igazságügyi kapcsolatokért felelős államtitkár január 17-én a Miskolci Áldozatsegítő Központban tett látogatást.

Doszpoly Orsolya, a központ vezetője beszámolt az intézmény átfogó szolgáltatásairól, amelyeket a kapcsolati és egyéb erőszak áldozatai számára nyújtanak. A részletes esettanulmányok alapján a miniszter betekintést nyert a munkatársak mindennapi áldozatos munkájába. A központ a rendőrség, a Magyar Vöröskereszt, a kormányhivatal, az Ökumenikus Segélyszervezet és a nyugdíjasszervezetek helyi irodáival szoros kapcsolatban áll, ezzel is növelve a szociális védelmi háló hatékonyságát és az áldozatsegítés országos lefedettségi szintjét. A központ munkatársai szakmai és személyes küldetésüknek tekintik az áldozatok jogi, pénzügyi és érdekérvényesítési támogatásának előmozdítását és ezzel a jobb életkilátások megteremtését. A szolgálatnál pszichológusi segítségnyújtás is zajlik.

Vízkelety Mariann államtitkár tájékoztatást adott arról, hogy az áldozatsegítő központok több mint 2700 esetben nyújtottak segítséget 2019-ben, az ingyenesen hívható Áldozatsegítő Vonal [06 (80) 225-225] ugyanezen időszakban több mint 12 ezer hívást fogadott. Az áldozatsegítő központok kríziskezelést végeznek, a hosszabb távú feladatok más szervezetekre tartoznak, de segítenek ezt

megszervezni – hangsúlyozta a központ vezetője. A központok segítenek a védett ház és a patrónusszobák igénybevételeiben. További információkat minderről a bantalmazas.hu kormányzati oldalon találnak az érintettek. A magyar kormány a zéró tolerancia elvét követi a nők elleni és a kapcsolati erőszak minden formájával szemben. Továbbra is valódi kormányzati cselekvéssel akarnak fellépni ezekkel a jelenségekkel szemben és hatékony intézkedésekkel támogatni a bántalmazottakat, valamint tenni a megelőzésért is egyben – mondta a miniszter.

A miniszter azt mondta, bízik abban, hogy az aldozatsegitokozpont.im.gov.hu és a bantalmazas.hu, valamint az Igazságügyi Minisztérium által működtetett, bárki számára nonstop ingyenesen hívható Áldozatsegítő Vonal tágabb körben ismertté válik. 2020 az áldozatsegítés éve az Igazságügyi Minisztériumban – hangsúlyozta Varga Judit.

2020. január 17.

A kormány azonnali hatállyal felfüggeszti a börtönkárterítések kifizetését

Elfogadhatatlan, hogy akár súlyos, erőszakos bűnözők és az őket segítő dörzsölt ügyvédek milliókat tegyenek zsebre úgy, hogy visszaélnek a joggal.

Völner Pál, az Igazságügyi Minisztérium parlamenti államtitkára hangsúlyozta, hogy Orbán Viktor miniszterelnök január 17-ei bejelentésének megfelelően már a hivatalos kormányhatározat is megszületett. Ez az első és legfontosabb lépés a „börtönbiznisz” megállítására – tette hozzá. Az elkövetkező napok, hetek vonatkozó feladataival kapcsolatban arról beszélt, hogy az IM felülvizsgálja a szabályozást, és annak eredményéről tájékoztatja a kormányt, várhatóan már a jövő heti kormányülésen. A kormány álláspontja az, hogy a „börtönbiznisz” egy tudatos visszaélés a joggal, az uniós és a magyar joggal is – szögezte le. Hozzátette, ez a tevékenység károsítja az államot, rontja az igazságszolgáltatásba vetett közbizalmat, és sérti az emberek igazságérzetét.

Mint mondta, a társadalom elvárása nem az, hogy a börtönben a bűnözők meggazdagodjanak, és elfogadhatatlan, hogy akár súlyos, erőszakos bűnözők és az őket segítő dörzsölt ügyvédek milliókat tegyenek zsebre a börtönök alatt úgy, hogy mindenféle mondvacsinált ürüggyel beperlik az államot az állítólagos rossz börtönkörülményekre és zsúfoltságra hivatkozva. Kiemelte: az esetek jelentős részében egyértelműen a balliberális oldalhoz, illetve a Soros-szervezetekhez kötődő ügyvédek járnak el, mint például Magyar György és ügyvédi irodája. Hozzátette, hogy az ügy súlyosságát és a „börtönbiznisz” mértékét jól mutatja, hogy eddig 12 ezer pert indítottak és már a 10 milliárdot is eléri az az összeg, amit az államtól kipereltek.

Az államtitkár arról is beszélt, hogy Magyarországon az elmúlt években nőtt a börtönférőhelyek száma, és új, modern börtönök épültek.

2020. január 18.

Varga Judit igazságügyi miniszter társadalmi egyeztetést kezdeményez a feltételes szabadságra bocsátás szigorítására irányuló törvénymódosításról

A győri gyermekgyilkosságot és a közelmúlt közvéleményt megrázó eseményeit követően elrendelt vizsgálat eredménye alapján Varga Judit igazságügyi miniszter első és legfontosabb lépésként a feltételes szabadságra bocsátás szabályainak szigorítását javasolta.

A győri tragédiát vizsgáló jelentés feltárta, hogy a feltételes szabadságra bocsátás szabályainak szigorítása szükséges. A cél az, hogy ne lehessen feltételes szabadságra bocsátani olyan elítéltet, aki szándékosan más életére tört. Ennek érdekében a szándékos élet elleni bűncselekmények esetén – a tervezet értelmében – az elkövetők feltételes szabadságra bocsátása kizárt lenne.

Emellett a hozzátartozók sérelmére elkövetett súlyos személy elleni erőszakos bűncselekmények esetén a feltételes szabadságra bocsátás feltétele lesz a pártfogó felügyelet, valamint az áldozat, illetve a potenciális áldozat védelmét szolgáló magatartási szabály elrendelése, és ezek ellenőrzése technikai eszközök alkalmazásával.

Az IM javasolja annak bevezetését, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének elbírálására irányuló döntési eljárás során a javaslatban meghatározott esetekben a mentális állapotra vonatkozó szakorvosi és pszichológusi véleményt, valamint az elítélt kiskorú gyermekével kapcsolatban a gyámhatóság véleményét is be kell szerezni.

A törvényjavaslatot az Országgyűlés várhatóan már a tavaszi ülészakon megtárgyalja.

2020. január 21.

Varga Judit uniós szinten is szorgalmazza az áldozatok jogainak megerősítését

Varga Judit részt vett az informális Bel- és Igazságügyi Tanács január 23-i ülésén Zágrábban. Az igazságügyi miniszterek eszmecsereét folytatták a szabadság, biztonság és jog érvényesülésének előmozdítását célzó jövőbeli stratégiai iránymutatásokról. A stratégiai iránymutatásokat az állam- és kormányfők fogadják majd el, összhangban a 2019 júniusában elfogadott 2019–2024 közötti időszakra szóló stratégiai menetrenddel.

Varga Judit szorgalmazta, hogy az áldozatok jogainak védelme központi szerepet kapjon az igazságügyi együttműködésben az elkövetkező ötéves intézményi ciklusban. Emellett a miniszter felhívta a figyelmet arra, hogy az uniós igazságügyi együttműködésnek az uniós polgárok számára is kézzelfogható eredményeket kell felmutatnia olyan területeken például, mint az áldozatok és sértettek jogai, áldozatsegítés, a nemzetközi tartási kötelezettségek kikényszerítése vagy a jogellenesen elvitt gyermekek hazajuttatása.

Varga Judit egyeztetett a soros elnökséget képviselő Gordan Grlic Radman horvát kül- és Európa-ügyi miniszterrel, illetve a következő elnökségre való felkészülés jegyében

Christine Lambrecht német igazságügyi és fogyasztóvédelmi miniszterrel – közölte a tárca.

2020. január 24.

A magyarok többsége nemzetállamokra épülő erős Európát szeretne

A magyar emberek döntő többsége nemzetállamokra épülő erős Európát szeretne – mondta a magyar igazságügyi miniszter Brüsszelben, az Általános Ügyek Tanácsának január 28-ai értekezlete utáni sajtótájékoztatóján.

Az Európai Unióval kapcsolatos bizalmi deficitnek meg kell szűnnie – közölte Varga Judit. A politikus azt mondta, hogy az Európa jövőjéről szóló konferenciasorozatot kísérő vitában Magyarország „továbbra is nemet mond a bevándorlaspárti liberális fősodor Európai Egyesült Államokat szorgalmazó zavaros utópiájára”. Magyarország olyan Európát akar, amely „mondvacsinált eljárások helyett a valós problémák megoldására fókuszál” – tette hozzá.

Varga Judit felhívta a figyelmet arra, hogy a konferenciának nem szabad egy tagállamra, egy régióra és egy ideológiára összpontosítania, hanem minden érintett érdekét figyelembe kell vennie. Az igazságügyi miniszter helyesnek nevezte, hogy a horvát elnökség az európai versenyképességre fókuszál. Ez tükrözi a magyar uniós politika fő gondolatát, amely olyan versenyképes és biztonságos Európa megteremtését szorgalmazza, amely minden nap, minden döntés során az európai emberek érdekeit tartja szem előtt – közölte.

Az európai források ügyében a fő vonalakat már lefektették, minden országnak tiszta elképzelése van arról, hogy mit szeretne. A déli és közép-európai államok a kohéziós alapok tervezett megcsonkítása ellen vannak – mondta Varga Judit.

Az igazságügyi miniszter szomorú ténynek nevezte a Brexitet. Hozzátette: azt még szomorúbbnak tartja, hogy az uniós intézmények nem tettek semmit Nagy-Britannia problémáinak kezeléséért, hanem engedték, hogy az kiszavazza magát az EU-ból.

2020. január 29.

Varga Judit Európa jövőjéről is tárgyalt Marie Benesová cseh igazságügyi miniszterrel

Az igazságügyi miniszter január 30-án fogadta hivatalában Marie Benesová cseh igazságügyi minisztert. A miniszterek áttekintették és kiválóan értékelték az országaik közötti kétoldalú kapcsolatokat.

A tárgyalópartnerek egyeztettek a kiemelt európai uniós ügyekről is. Egyetértettek abban, hogy az Európa jövőjéről való gondolkodásban kiemelt jelentőséget kell tulajdonítani az uniós polgárok véleményének és érdekeinek. A tagállamoknak egyhangúan kell meghozniuk azokat a döntéseket, amelyeknek köszönhetően Európa erősebbé válhat. Varga Judit hangsúlyozta, hogy közös érdekünk csak egy olyan Európai Unió lehet, amelyhez az országok csatlakozni akarnak, ahelyett, hogy elhagynák.

A közlemény ismerteti: Varga Judit kifejtette, hogy véleménye szerint első lépésként az elmúlt évek válságainak hatására a tagállamok között megingott kölcsönös bizalmat kell helyreállítani. Ehhez nélkülözhetetlen, hogy véget

vessünk a jogállamiság elvére hivatkozással történő, megalapozatlan vádaskodásoknak. A jogállamiság elvét csak a tagállamok közötti együttműködésen és az eltérő nemzeti alkotmányos hagyományok kölcsönös tiszteletén alapuló mechanizmus keretében lehet tovább erősíteni.

Továbbá a miniszterek eszmecserét folytattak az országaikban kiemelten kezelt kérdésekről is. Varga Judit miniszter elmondta, hogy az Igazságügyi Minisztériumban az idei év az áldozatsegítés éve és ismertette az áldozatok jogainak erősítésére irányuló kormányzati terveket. A miniszterek eszmecserét folytattak a transznacionális technológiai cégek működésére vonatkozó jogi kérdésekről.

A V4 együttműködés erősítésének szellemében Varga Judit megerősítette a régió országainak joghallgatói számára létrehozni tervezett, uniós jogi kérdéseket „tárgyaló” perbeszédverseny (V4 EU Moot Court) elindítása iránti elkötelezettségét. Közreműködést kért és további sok sikert kívánt a V4-elnökséget betöltő Csehország igazságügyi miniszterének.

2020. január 31.

A kormány a börtönviszonyok miatti kifizetések leállítását kezdeményezi

A kormány haladéktalanul kezdeményezi a börtönviszonyok miatt az elítéltek javára megítélt kártalanítások kifizetésének leállítását – jelentette be az igazságügyi miniszter. Varga Judit közölte: a nap folyamán az „igazságtalan gyakorlatnak” véget vető törvényjavaslatot nyújtanak be a parlamentnek, sürgősséggel. Hozzátette: a sürgősségi eljárás miatt a kormányoldal kéri az ellenzék támogatását az Országgyűlésben. A javaslat szerint addig függesztenék fel a kifizetéseket, amíg újra nem szabályozzák a börtönviszonyok miatti kártalanítást. Ehhez a társadalom támogatása szükséges, ezért az új szabályozás a nemzeti konzultáció után, annak megfelelően születik majd meg – mondta a miniszter.

Varga Judit tájékoztatása szerint, a börtönviszonyok miatti kártalanítási perekben eddig 12 ezer 680 határozat született, és kilencmilliárd forintnyi adófizetői pénzről rendelkeztek. Ennek azonban csak a 10 százaléka került a sértettekhez – fűzte hozzá.

Az új szabályozás célja, hogy ezt az igazságtalan helyzetet megszüntesse, és a sértettek, áldozatok és hozzátartozók jogait helyezze előtérbe – hangoztatta. A kormány szándéka továbbá, hogy minél előbb javuljanak a büntetés-végrehajtásban a körülmények és szűnjön meg a zsúfoltság – közölte az igazságügyi miniszter, hozzáfűzve: a kártalanítások pedig a jövőben ügyvédi letéti számlára nem fizethetők ki, csak a büntetés-végrehajtás vagy a jogosult számlájára.

2020. február 18.

A kormány célja a börtönbiznisz megállítása

A kormány célja, hogy megállítsa a börtönbizniszt, amely mára többmilliárdos iparággá vált – mondta az igazságügyi miniszter február 20-án az Országgyűlésben.

Varga Judit a börtönzsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos törvényjavaslat általános vitájában elmondott expozéjában közölte: a börtönviszonyok miatti kártalanítások azonnali felfüggesztését követően a nemzeti konzultáció eredménye alapján olyan új szabályozást alkotnak, amely megszünteti az eddigi igazságtalan gyakorlatot, és elsődlegesen az áldozatok, a sértettek és hozzátartozóik érdekeit helyezi előtérbe. Ezáltal az áldozatok jogos követeléseinek kielégítését a jelenleginél hatékonyabb és gyorsabb módon fogják biztosítani – közölte a miniszter. Rögzítette: a kormány elítéli azokat a visszaéléseket, amelyek a börtönviszonyok miatti kártalanítási pereket kísérik, mert szerinte ezek súlyosan sértik a társadalom igazságérzetét.

A miniszter a kormányzati fellépés első lépéseként említette a törvényjavaslatot, amely „a bűncselekmények áldozataira, illetve a fogvatartottakra vonatkozó kompenzációs rendszerek közötti megbomlott természetes arányok helyreállítása érdekében” rendelkezik a kifizetések felfüggesztéséről az új szabályozás elfogadásáig, június 15-ig. Beszélt arról is, hogy a második lépésként a kormány kész arra, hogy a nemzeti konzultáció eredményeként olyan jogszabályokat alkosson, amely a társadalom széles körű felhatalmazásával bírnak és amelyek az áldozatok jogait helyezik előtérbe. Varga Judit jelezte, az új szabályozás érdekében a kormány a nemzetközi vitákat is kész felvállalni.

Beszámolt arról is, hogy az elmúlt években új börtönök épültek, folyamatosan javultak a fogvatartottak elhelyezési követelményei, férőhelybővítéssel enyhült a zsúfoltság, munkalehetőséghez jutottak a fogvatartottak. Hangsúlyozta, a kormány célja nem tüneti kezelés, hanem a túlzúsúfoltságnak – mint a kártalanítások jogalapjának – teljes megszüntetése. A miniszter közölte, a törvényjavaslat rendelkezik arról, a börtönzsúfoltság megszüntetése érdekében legkésőbb szeptember 30-ig biztosítani kell, hogy a büntetés-végrehajtási intézmények átlagos kihasználtsága ne haladja meg a 100 százalékot.

Szólt az előterjesztés azon részéről is, hogy a visszaélések elkerülése érdekében a jövőben a kártalanításként megállapított összeg főszabályként a büntetés-végrehajtási intézet által kezelt letéti számlára érkezik. Kifizetés ügyvédi letéti számlára nem teljesíthető – mondta. Kitért arra, hogy a börtönviszonyok miatti kártalanítási perek hosszú ideig szinte ismeretlenek voltak a magyar jogrendszerben, az ezekkel összefüggő perek száma még az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt is elenyésző mennyiségű volt.

Az elmúlt időszakban azonban „egyes külföldről finanszírozott szervezetek és a velük együttműködő jól ismert ügyvédi irodák” felismerték a strasbourgi kártalanítási ügyekhez kapcsolódó pénzszerzési lehetőséget – hangoztatta. Hozzátette: ennek köszönhetően ugrásszerűen megemelkedett a bíróság előtti perek száma. Úgy folytatta, a strasbourgi bíróság a magyar vonatkozású ügyeket vizsgálva, a Varga és társai ügyben arra a következtetésre jutott, hogy a börtönzsúfoltságból adódó problémák ismétlődése és állandósulása, valamint az érintettek nagy száma miatt hatékony jogorvoslati eljárásra van szükség. A bíróság ebben az ítéletében arra hívta

fel Magyarországot, hogy preventív, illetve kompenzációs jogorvoslati mechanizmust vezessen be – idézte fel.

Varga Judit szerint a jogalkotó eredeti szándéka az volt a 2013-as jogszabállyal, hogy az akkori elhelyezési körülmények ellensúlyozására hatékony és jól működő kompenzációs rendszert hozzon létre. Hozzátette: az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy a kártalanítási rendszer ebben a formában a visszaélésre is lehetőséget ad. A közvéleményt megrázó bűncselekmények elkövetői milliós nagyságrendű kártérítéshez juthattak, miközben az áldozatok és hozzátartozóik igényérvényesítése nem kellően hatékony – mondta.

Ismertetése szerint a börtönviszonyok miatti kártalanítási ügyekben 12 680 határozat született, amely közel kilencmilliárd forintot vont el a költségvetésből; ebből mindössze 10 százaléknyi összeg került a sértettekhez, a kifizetések 61 százaléka pedig ügyvédi irodák letéti számláira érkezett.

2020. február 20.

Megalakult a Digitális Szabadság Bizottság

A bizottság feladata feltárni, hogy a technológiai cégek milyen hatással vannak a jogállam intézményeire és működésére, a személyes szabadságjogok érvényesülésére és az alapvető demokratikus normákra.

Varga Judit igazságügyi miniszter szerint ez a bizottság az elmúlt évtizedek egyik legmeghatározóbb kihívására kíván választ adni a következő kérdésekben: képesek leszünk-e uralni a technológiát vagy a technológia uralja majd az életünket? A jog uralma érvényesül-e a technológiai vállalatok felett vagy a technológiai vállalatok a jog felett állnak? Képesek leszünk-e megőrizni személyes szabadságunkat a digitális térben?

A bizottság témakörönként vizsgálja meg az online térben zajló tevékenység jelenlegi szabályozását, s a témát körbejáró Fehér Könyv a www.digitálisabadsag.kormany.hu oldalon érhető el. Az Igazságügyi Minisztérium várja a vállalatok, társadalmi szereplők és magánszemélyek véleményét is, amelyet a munkacsoport munkája során hasznosítani fog.

2020. március 3.

Megkezdte munkáját a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport

Varga Judit miniszter tájékoztatása alapján Gulyás Gergely miniszter úr vezetésével megkezdte munkáját a Rendkívüli Jogrendi Szabályozásért Felelős Akciócsoport. Varga Judit azt nyilatkozta, hogy mindent megtesznek azért, hogy a veszélyhelyzet miatt meghozott szabályozások a lehető leghatékonyabban segítsék a koronavírus elleni küzdelmet. Higgadtságra és határozottságra van szükség!

2020. március 16.

*** A Közéleti hírek rovat zárása: 2020. március 20. ***

Kihirdetett törvények és az Igazságügyi Minisztérium tevékenységét közvetlenül érintő fontosabb egyéb jogszabályok

(2020. január 1. – 2020. március 20.)

KIHIRDETETT TÖRVÉNYEK

- **2020. évi II. törvény** a Magyarország Kormánya és Katar Állam Kormánya között a diplomata- és különleges útlevelel rendelkező állampolgáraik kölcsönös vízummentességéről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2020. évi III. törvény** a polgári légi közlekedés szabályairól szóló EKLT-megállapodás I. mellékletének felváltásáról szóló EKLT vegyes bizottság 1/2019 határozatának kihirdetéséről
- **2020. évi IV. törvény** a börtönsúfoltsági kártalanításokkal kapcsolatos visszaélések megszüntetése érdekében szükséges haladéktalan intézkedésekről
- **2020. évi V. törvény** az emberkereskedelem áldozatainak kizsákmányolása elleni fellépés érdekében szükséges egyes törvények módosításáról
- **2020. évi VI. törvény** közérdekű cél megvalósítását szolgáló beruházásokkal összefüggésben egyes törvények módosításáról
- **2020. évi VII. törvény** a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény módosításáról
- **2020. évi VIII. törvény** a Magyarország Kormánya és az Egyesült Nemzetek Szervezete között létrejövő, az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Ellenes Hivatala regionális programtámogató irodájának Budapesten történő felállításáról szóló megállapodás kihirdetéséről
- **2020. évi IX. törvény** az egyrészről az Európai Közösség és tagállamai, másrészről a Kínai Népköztársaság kormánya közötti, a tengeri szállításról szóló megállapodásnak a Horvát Köztársaság európai uniós csatlakozása figyelembevételével történő módosításáról szóló jegyzőkönyv kihirdetéséről
- **2020. évi X. törvény** Magyarország Kormánya és a Szerb Köztársaság Kormánya között a közös államhatárt keresztező földgázszállító vezeték építésével, üzemeltetésével, fenntartásával, rekonstrukciójával és üzemzavar-elhárításával kapcsolatos együttműködésről szóló Megállapodás kihirdetéséről
- **2020. évi XI. törvény** a Magyarország Kormánya és a Török Köztársaság Kormánya között a nemzetközi közúti személyszállításról és áru fuvarozásról szóló Megállapodás kihirdetéséről

KÜLÖNLEGES JOGREND BEN KIADOTT KORMÁNYRENDELETEK

- **40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet** veszélyhelyzet kihirdetéséről
- **41/2020. (III. 11.) Korm. rendelet** az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről
- **45/2020. (III. 14.) Korm. rendelet** az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (II.)
- **46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet** az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.)

- **47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet** a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről
- **48/2020. (III. 19.) Korm. rendelet** az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (IV.)

IGAZSÁGÜGYI MINISZTERI RENDELETEK

1/2020. (II. 17.) IM rendelet a kihelyező szerv által támasztott szakmai követelményekről és azok teljesítéséről

* * * A rovat zárása: 2020. március 20. * * *

