



Kül-Világ

A NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK FOLYÓIRATA

VIII. évfolyam

2011/1-2.

www.kul-vilag.hu

TARTALOMJEGYZÉK:

Lattmann Tamás – Szalai Anikó: Szerkesztői előszó	1
---	---

TANULMÁNYOK

Kajtár Gábor: A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században	2
---	---

Kiss Amarilla: A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok végrehajtása Magyarországon	26
--	----

Lattmann Tamás: A nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés lehetősége vagy lehetetlensége a magyar jogi előírások alapján – különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra	39
--	----

Kirs Eszter: A nemzetközi büntető igazságszolgáltatás nemzeti jogrendszerre gyakorolt hatásának korlátai – Esettanulmány az ICTY és Bosznia-Hercegovina igazságszolgáltatási rendszerének kapcsolatáról	55
--	----

Ganczer Mónika: A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és belső jogi aspektusai: a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig	64
---	----

Csapó Zsuzsanna: A kisebbségek parlamenti képviselőinek kérdése az „Új Alkotmány” küszöbén	82
--	----

Kecskés Gábor: A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában	102
---	-----

Pánovics Attila: Környezetvédelem az új Alkotmányban	117
--	-----

Schiffner Imola: A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban	134
---	-----

Impresszum	143
-------------------	-----

Szerkesztői előszó és levél az Olvasóhoz

A Kül-Világ folyóirat jelen száma az előző, elsődlegesen Európára fókuszáló nemzetközi jogi különszám második részeként a következő témákkal foglalkozik: a Biztonsági Tanács határozatainak a magyar alkotmányos rendszerben való megjelenésével, a nemzetközi büntetőjog nemzeti végrehajtásának problémáival, a magyar állampolgárság kiterjesztésével kapcsolatos kérdésekkel, környezetvédelemmel, diplomáciai védelemmel. Az elhangzott előadásokat bemutató tanulmányok sorát kiegészítjük egy, az önvédelem aktuális nemzetközi jogi kérdéseit taglaló írással, amely jól kiegészíti a megjelenített gondolatokat.

Bízunk benne, hogy a közzétett tanulmányok a leírt gondolatok közlése mellett abba is betekintést engednek az Olvasó számára, hogy a két nap során a szekció résztvevői milyen kellemes hangulatú nyílt párbeszédet folytattak, amelynek során számos gondolat, javaslat merült fel, különös tekintettel az új alkotmányozási folyamatra is.

Hasznos időtöltést, jó olvasást kívánunk a szerkesztők, valamint a konferencia szervezői nevében, amennyiben pedig a konferencia közjogi, magánjogi vagy büntetőjogi szekciójának előadásaira kíváncsi, kérem, látogassa meg a *De Iurisprudentia et Iure Publico*, online jog- és politikatudományi folyóirat 2011. évi első két számát (www.dieip.hu)!

Lattmann Tamás
Kül-Világ, mb. főszerkesztő

Szalai Anikó
SZTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszék
meghívott szerkesztő

Kajtár Gábor:

A terrorizmus elleni önvédelem a XXI. században

A nemzetközi terrorizmussal szembeni önvédelem kérdése nem 2001 szeptemberében merült fel először. Ekkortól vált azonban nyilvánvalóvá, hogy a nemzetközi terrorizmus ellen indított „háború” azzal fenyeget, hogy teljes mértékben szétfeshítheti az önvédelem jogához kapcsolódó normatív szabályrendszert. Az új doktrína következtében az önvédelem jogához kapcsolódó minden garanciális szabály radikálisan kitágulna, vagy akár teljesen értelmét vesztené. Az amerikai álláspont minimálisra szállítja le a mennyiségi feltételt, vagyis bármilyen intenzitású terrortámadás kiválthatja az önvédelem jogát. Gyakorlatilag megszünteti a minőségi komponenst a betudás végtelenségig történő tágításával, vagy annak akár teljes elhagyásával. A megelőző csapás doktrínájával a közvetett veszély esetére alkalmazott megelőző önvédelem koncepcióját kiterjeszti a nem küszöbön álló támadásokra is. Mindezekkel a fegyveres támadás bizonyíthatósága és valószínűsíthetősége is lehetetlenné válna, nem is beszélve arról, hogy a szükségesség és arányosság kritériumai is értelmüket vesztenék.

Ezek, és más kiterjesztések, az önvédelmi jog egyes komponenseinek tág értelmezései külön-külön is a tágran értelmezendő főszabály – szűk kivétel rendszerének lényegét kezdik ki, de kummulatíve alkalmazva e tágításokat nemcsak az önvédelem jogának, de a 2. cikk (4) bekezdésének is a végét jelenti.

„Teljesen tarthatatlan azonban az az egyesek által hangoztatott álláspont, hogy a nemzetközi jog értelmében jogosan háborút lehet indítani az olyan növekvő hatalom gyengítésére, amely túlzott gyarapodása esetén ártalmassá válhat... a méltányossággal teljes ellentétben áll az a nézet, hogy az erőszak elszenvédésének lehetősége jogot ad erőszak alkalmazására. Az emberi élet olyan, hogy teljes biztonságban soha sincs részünk.”¹

Bevezetés

Az általános erőszaktilalom alóli kivételként ismert önvédelem jogának alapokmánybeli és szokásjogi szabályai meglehetősen pontossággal tartalmazzák, hogy ki, mi és ki ellen, mikor és

* Kajtár Gábor egyetemi tanársegéd az ELTE ÁJK Nemzetközi Jogi Tanszékén, ahol nemzetközi jogot és EU jogot tanít. 2004-ben végzett summa cum laude az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, ugyanitt 2006-ban politológus MA diplomát is szerzett. Külföldi tanulmányokat folytatott a Rotterdami Erasmus Egyetemen (2001/2002) és a Cambridge-i Egyetemen. Fő kutatási területe a kollektív biztonság rendszere és az önvédelem egyes kérdései a nemzetközi jogban, a nemzetközi jog filozófiája, továbbá az EU kül- és biztonságpolitikája. E-mail: gaborkajtar@gmail.com.

¹ Hugo GROTIUS: A háború és a béke jogáról, Második könyv, I. fejezet, XVII.

meddig, valamint milyen módon és korlátok között alkalmazhat önvédelmet. Ezeket a részletes szabályokat az ENSZ Alapokmányából és az azzal párhuzamosan létező és azt egyben ki is egészítő nemzetközi szokásjogból ismerjük. Ezen túl a Nemzetközi Bíróság az elmúlt évtizedekben számos alkalommal értelmezte az idevágó normákat, joggyakorlatából kirajzolódik e jogintézmény majd minden részletszabálya. A 2001. szeptemberi terrorcselekmények következtében, a terrorizmus elleni „háború” jegyében az eddigi legnagyobb kihívás érte az önvédelem jogának normatív rendszerét. Ha ugyanis elfogadjuk a Bush-doktrína nemzetközi jogilag releváns részeit, úgy teljesen parttalanná tesszük e fontos kivételt, és egyben alapjaiban rengetjük meg korunk legfontosabb, az erőszak általános tilalmát kimondó jus cogens normáját. Az USA utolsó két nemzetvédelmi stratégiája és a fontosabb amerikai nyilatkozatok hordozta óriási veszély ellenére azonban az is kétségtelen, hogy a XXI. század elején új veszélyforrásokkal és mind természetükben, mind eszközeiket tekintve más ellenséggel van dolga a megtámadott államoknak. A nemzetközi szokásjog kisebb változásai tükrében ezért kiemelt jelentősége van annak, hogy adott esetben úgy lehessen a fegyveres erő alkalmazásával is hatékonyan és eredményesen reagálni nem állami szereplők támadásaira, hogy ezzel egyidőben ne feszüljön szét végletesen az önvédelem jogának keretrendszere.

Tézis: Az önvédelem hagyományos joga

1945-ben az ENSZ megalakulásával, és az Alapokmány elfogadásával az emberiség történetében először került sor a fegyveres erőszak alkalmazásának általános tilalmára. Vagyis egészen a II. világháború végéig kellett várni ahhoz, hogy az államok meg tudjanak állapodni egy általános erőszaktilalmat kimondó jogi norma, valamint a Biztonsági Tanács keretei között létrejövő erőszakmonopólium elfogadásában. Az ENSZ Alapokmányának 2. cikk (4) bekezdése szerint:

„A szervezet összes tagjainak nemzetközi érintkezéseik során más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló erőszakkal való fenyegetéstől vagy erőszak alkalmazásától tartózkodniuk kell.”

A 2. cikk (4) bekezdése annak érdekében, hogy orvosolja a Briand-Kellogg paktum hiányosságait², szándékosan nem háborúindításról szól, hanem erőszakkal való fenyegetésről

² Yoram DINSTEIN: War, Aggression and Self-defence, CUP 2005, 85.o.

és annak alkalmazásáról. Az államok ezzel akarták a **teljes és átfogó államközi erőszaktilalmat elérni**, vagyis azt elkerülni, hogy a háborúnak bármilyen (formális vagy tartalmi) okból nem minősülő fegyveres konfliktus kibújjon az abszolút tilalom alól. A Nemzetközi Bíróság a 2. cikk (4) bekezdését az Alapokmány egyik sarokkövének nevezte³ és nemcsak a nemzetközi szokásjog részének, de egyben jus cogensnek is tekintette⁴. A tilalom a 2. cikk (4) bekezdésének egyértelmű szóhasználata miatt **csak államokra vonatkozik**, a tilalom címzettjei, és az ENSZ tagjai csakis államok lehetnek. A védendő „más államot” azonban tágan kell értelmezni, vagyis az ENSZ tagság, vagy az elismerés hiánya egyetlen államot sem foszthat meg a 2. cikk (4) bekezdésében biztosított védelemtől⁵. A de facto rezsimek és a még el nem ismert államok is e rendelkezés védelme alá kerülnek. De mivel a tilalom az államok „nemzetközi érintkezéseire” vonatkozik, az az államok tisztán belső erőszak alkalmazására nem terjed ki, vagyis sem belső csoportok az állam elleni fegyverhasználatára, sem az állam ellenük alkalmazott fegyverhasználatára nem terjed ki. Ahogy az állam területén harcoló olyan külföldi csoportokra sem, akiknek a magatartása nem tudható be egyetlen államnak sem, hiszen ebben az esetben is hiányzik az államok közötti nemzetközi érintkezés kötelező eleme⁶.

Az államközi tilalom általános és átfogó jellege attól függ, hogy **hogyan értelmezzük az „erőszak” fogalmát**, valamint hogy milyen jelentőséget tulajdonítanak az államok annak a látszólagos szűkítésnek, mely csupán *„más Állam területi épsége, vagy politikai függetlensége ellen irányuló vagy az Egyesült Nemzetek céljaival össze nem férő bármely más módon nyilvánuló”* erőszakot, illetve az azzal való fenyegetést tiltotta meg. A Nemzetközi Bíróság már 1949-ben, a Korfu-szoros ügyben nem fogadta el azt az erőszakfogalom szűkítésével érvelő brit álláspontot, mely szerint a későbbi bírósági eljárásra gyűjtött bizonyítékok céljából történő erőszakos beavatkozás nem sérti a 2. cikk (4) bekezdését. A bíróság világossá tette, hogy *„a beavatkozás állítólagos joga annak az erőszak-politikának a megnyilvánulása (manifestation of a policy of force), amely a múltban a legsúlyosabb visszaélésekre adott lehetőséget és így nincs helye a nemzetközi jogban... mivel a dolgok természetéből fakadóan ez a legerősebb államok kiváltsága lenne, és így könnyen vezethetne a nemzetközi igazságszolgáltatás*

³ „The prohibition against the use of force is a cornerstone of the United Nations Charter.” DRC v Uganda, ICJ Reports (2005) 168, para. 148. Hasonlóan vélekedik még Louis HENKIN: The Report of the Death of Article 2 (4) Are Greatly Exaggerated, 65 AJIL 1971, 544-548 (*„the heart of the United Nations Charter”*); DINSTEIN: i.m. 95.o. (*„the cornerstone of present-day customary international law”*).

⁴ Nicaragua v USA, ICJ Reports (1986) 14, para. 187-190. Lásd még Bruno SIMMA: The Charter of the United Nations - A Commentary. Oxford, OUP 2002, 121-123.o.; Peter MALANCZUK: Akehurst's Modern Introduction to International Law. London, Routledge, 1997., 87.o.; Ian BROWNLIE: International Law and the Use of Force by States: Oxford, OUP, 1963., 113.o.

⁵ „Az agresszió ...használata független az elismeréssel kapcsolatos kérdésektől vagy attól, hogy egy állam tagja-e az ENSZ-nek”. A Közgyűlés 3314. sz. határozata az agresszió fogalmáról, 1 cikk a) pont.

kiüresedéséhez.⁷A Nemzetköz Bíróság az erőszak fogalmának tisztázása során azt is kifejtette, hogy szemben irreguláris (ellenzéki) erők finanszírozásával, mely csupán a más államok belügyeibe történő beavatkozás tilalmát sérti, **az ilyen csoportok felfegyverzése és kiképzése már sérti** a 2. cikk (4) bekezdését⁸. Leszámítva az 1949-es brit álláspontot az államok a legkritikább esetben és akkor is csak másod- vagy harmadlagosan érveltek⁹ fegyveres beavatkozásaik során az erőszak fogalmának szűk értelmezésével. Ebből a szempontból a **humanitárius intervenció** doktrínájának nemzetközi jogi érvekkel történő alátámasztása számít egyedül kivételnek.

E vita során azonban épp a 2. cikk (4) bekezdésének általánosan elfogadott tág értelmezése következtében utasítja el a nemzetközi jogászok és az államok elsöprő többsége is azt a kisebbségi álláspontot, miszerint a humanitárius intervenció sem a katonai beavatkozással érintett állam területi épségét, sem politikai függetlenségét nem sérti, és a beavatkozás az ENSZ céljaival is összeegyeztethető. Ráadásul az Alapokmány előkészítő munkálatai egyértelműen mutatják, hogy a Dumbarton Oaks-i javaslatban sem a területi épség, sem a politikai függetlenség megkötés nem szerepelt. Ezeket számos kisebb állam javasolta a San Franciscó-i konferencián épp annak érdekében, hogy kifejezetten hangsúlyozzák a 2. cikk (4) bekezdés átfogó tilalmát, és semmilyen értelemben sem szándékoztak korlátozni annak generális tilalmát¹⁰. Az átfogó erőszaktilalom következtében a korábban esetenként jogszerűen alkalmazott fegyveres represszáliák is teljes egészükben jogellenessé váltak¹¹, a Közgyűlés 2625. sz. határozata *expressis verbis* ki is mondja, hogy „Az államok kötelesek tartózkodni az erőszak alkalmazásával járó represszáliától”.¹² Az államközi erőszaktilalmat kimondó jus cogens normával kapcsolatban tehát konszenzus van arról, hogy az államok egymás közötti

⁶ SIMMA: Kommentár, 133.o.

⁷ Corfu Channel Albania v UK, ICJ Reports (1949) 4., 34-35. Bővebben lásd Rosalyn HIGGINS: Problems and Process, OUP 1994., 240.o. és Christine GRAY: International Law and the Use of Force. Oxford, OUP 2008., 32.o.

⁸ Nicaragua v USA, para. 228. Az ítélet során a bíróság a hivatkozott többek között a Közgyűlés 2625. sz. határozatára is (Nyilatkozat az államoknak az Egyesült Nemzetek Alapokmányával összhangban levő baráti kapcsolatait és együttműködését szabályozó nemzetközi jogi elvekről, 1970. október 24.), mely szerint „Minden állam köteles tartózkodni olyan irreguláris erők vagy fegyveres bandák szervezésétől vagy szervezésének bátorításától, beleértve a zsoldosokat is, amelyek célja egy másik állam területére való behatolás. Minden állam köteles tartózkodni egy másik államban végbemenő polgárháborús cselekmények vagy terrorcselekmények szervezésétől, ösztönzésétől, segítésétől, abban való részvételtől vagy saját területen ilyen cselekmények elkövetésére irányuló szervező tevékenység eltűrésétől, ha a jelen bekezdésben említett cselekmények erőszak alkalmazásával vagy azzal való fenyegetéssel járnak.”

⁹ Izrael az 1976-os entebbei, az USA pedig az 1983-as grenadai beavatkozása során sokadik érvként hivatkozott a 2. cikk (4) bekezdésének szűkítő értelmezésére, amit az államok döntő többsége kategorikusan el is utasított.

¹⁰ UNCIO VI, 304, 334-335, 556-558.o.

¹¹ Lásd pl. HIGGINS: i.m. 240.o.; Malcolm SHAW: Nemzetközi jog. Budapest, Complex, 2008., 918-919.o.; Dinstein: i.m. 221-222.o.

¹² A Nemzetközi Bíróság a Nicaragua v USA ügyben egyértelművé tette, hogy fegyveres erőszak alkalmazására csupán egyetlen egy nemzetközi jogot sértő magatartás esetében kerülhet sor, fegyveres támadás esetén. A fegyveres támadás az önvédelmi jog sine qua non feltétele, para. 193-195, 210-211, 237.

viszonyát tekintve minden fegyveres erőszakot tilt, függetlenül annak súlyától és motívumától. A 2. cikk (4) bekezdésének szintje olyan alacsonyan van (vagyis olyan tágan kell értelmezni a fegyveres erőszak fogalmát), hogy abba minden, a nemzetközi határokat megsértő (közvetlen) erőszak alkalmazása beletartozik, és a Nemzetközi Bíróság gyakorlata szerint az erőszakot alkalmazó ellenzéki erők fegyverekkel és kiképzéssel való támogatása, vagy az állam területének más állam elleni erőszak alkalmazása céljából történő átengedése¹³ (ez utóbbi kettő a közvetett erőszak formája) is kimeríti az általános tilalom megsértését.

A 2. cikk (4) bekezdését csak az Alapokmány 39. és 51. cikkeivel, azokkal kontextusban és összhangban lehet értelmezni. Azaz az államközi általános erőszaktilalom alól két kivétel van: a Biztonsági Tanács felhatalmazásával alkalmazott fegyveres erő és az önvédelem joga. A kollektív biztonsági rendszer keretében, vagyis a BT határozatai alapján alkalmazott fegyveres erőszak az esetleges időtényezőt leszámítva minden tekintetben megelőzi az önvédelemhez való jogot. **A Biztonsági Tanács kötelező határozatai minden tekintetben prioritást élveznek az önvédelem jogával szemben**¹⁴. Az ENSZ Alapokmánya mind az általános erőszaktilalom biztosítása, mind a viták békés rendezésének érdekében központi szerepet szán a kollektív biztonság rendszerének és az erőszakmonopóliummal felruházott Biztonsági Tanácsnak. Az Alapokmány a rendkívüli helyzetekre való tekintettel lehetővé teszi az áldozat számára, hogy ha kivételesen és átmeneti jelleggel is, de az erőszakmonopólium birtokában lévő döntéshozó nélkül is jogszerűen alkalmazzon fegyveres erőszakot¹⁵.

A kollektív biztonság rendszerének egyik legfontosabb rendelkezése a 39. cikk, mely azon túl, hogy **a kényszerintézkedéseket lehetővé tevő mechanizmus előszobája**, egyben egy újabb erőszakfogalommal gazdagítja az Alapokmány rendszerét:

„A Biztonsági Tanács megállapítja a béke bárminő veszélyeztetésének vagy megszegésének, vagy bárminő támadó cselekménynek fennforgását és vagy megfelelő ajánlásokat tesz, vagy határoz a felett, hogy milyen rendszabályokat kell a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében a 41. és 42. cikkek alapján fogyanatosítani.”

Az Alapokmány 39. cikkében említett **„támadó cselekmény”** kifejezéssel több probléma is van. Egyrészt az, hogy az Alapokmány nem tartalmazza a fogalom meghatározását.

¹³ SIMMA: i.m., 119.o.

¹⁴ Ez következik a BT-nek való jelentéstételi kötelezettségből, valamint abból, hogy az önvédelem kizárólag a BT szükséges intézkedéseinek megtételéig tart. A 713. sz. határozattal kapcsolatban a testület 1992-ben egyértelműen elutasította Bosznia-Hercegovina kérését az átfogó fegyverembargó megszüntetésével kapcsolatban, pedig az újonnan létrejött állam pont az önvédelem természetes jogának elsőbbségével érvelt.

¹⁵ Részletesen lásd KAJTÁR Gábor: A kollektív biztonság rendszere, In: KARDOS GÁBOR – LATTMANN Tamás (szerk.): Nemzetközi Jog, Eötvös Kiadó 2010.

Ez azért is zavaró, mert a 2. cikk (4) bekezdésében használt erőszakfogalomtól eltérő szóhasználatról van szó. Azaz nem egyértelmű, hogy minden, az általános erőszaktilalmat megsértő magatartás agresszióknak is minősül-e egyben. Másrészt az agresszió fogalma nem szakítható ki kontextusából, azaz a 39. cikk szöveggörnyezetéből. Az agresszió itt a béke veszélyeztetésével, valamint a béke megszegésével együtt szerepel, és egyértelműen a „**helyzet meghatározására**” szolgál, vagyis egy olyan politikai döntés meghozatalának első állomása, mely végső soron annak eldöntésére szolgál, hogy alkalmazzon-e az adott esetben a BT a nemzetközi béke és biztonság fenntartása, vagy helyreállítása érdekében kényszerítő intézkedéseket¹⁶. Mivel a BT elsősorban politikai testület, mely politikai döntéseket hoz¹⁷, az Alapokmány pedig figyelemreméltó mozgásteret biztosít¹⁸ a szervezet számára a 39. cikk alkalmazása során, az agresszió fogalmának jelentősége véleményem szerint nem olyan nagy, mint amit időről időre tulajdonítanak neki. Tükrözi ezt a BT (erősen politikai megfontolások vezérelte) gyakorlata is, eddig csupán 3 állammal szemben¹⁹ állapította meg agresszió elkövetését a testület, amikor működésbe hozta a 41-42. cikkek mechanizmusát²⁰. A BT annak érdekében, hogy megfelelő kiutat kínáljon fel az elsőként támadó feleknek, az esetek elsöprő többségében a béke megszegését, sőt igen gyakran „csupán” annak veszélyeztetését állapítja meg²¹. Nem véletlen tehát, hogy Hollandia hangsúlyozta az agresszió meghatározásáról szóló 3314. sz. közgyűlési határozat vitája során, hogy sokkal célszerűbb lenne a fegyveres támadás fogalmát meghatározni, és nem az agresszió fogalmának körülírásával foglalkozni. A 3314. sz. határozat előkészítő munkálataiból egyértelmű, hogy **az államok különbséget tettek az agresszió és a fegyveres támadás között** és a határozatban az előbbit kívánták meghatározni²².

¹⁶ SIMMA: i.m., 722.o.

¹⁷ Presecutor v. Dusko Tadic, Decision on the defence motion for interlocutory appeal on jurisdiction, 2 October 1995, IT-94-1.

¹⁸ GRAY: i.m., 19-20, 256-257.o.

¹⁹ Ezek Dél-Afrika (387. sz. határozat: Angola megtámadása 1976 és 567. sz. 1985-ben, Botswana megtámadása 1985-ben: 567. határozat), Rhodesia (Zambia megtámadása 1979, 455.sz határozat) és Izrael (Tunézia bombázása 1985, 573.sz., és 1988-ban 611.sz. határozat) voltak. Minden más esetben a BT a másik két minősítés mellett döntött annak ellenére, hogy számos cselekményre egyértelműen ráillettek a 3314. sz. határozat egyes tényállásai. Így pl. Észak-Korea támadását (83. sz. határozat) a Falkland-szigetek 1982-es argentin megszállását (502. sz.) és Irak Kuvait elleni 1990-es invázióját a BT (660.sz.) „csupán” a béke megszegésének minősítette. Ezen túl a BT „csupán” a béke veszélyeztetésének minősítette az arab államok Izrael elleni 1948-as támadását (54.).

²⁰ A béke megszegését pedig eddig csupán négyszer mondta ki a BT. Az esetek többségében a testület megalégszik a béke veszélyeztetésével is, hiszen ebben az esetben is ugyanazokat a joghatásokat váltja ki a határozat elkerülvén viszont a Losing Face jellegű szituációkat²⁰. Erről lásd Hans MORGENTHAU: Politics Among Nations, McGraw-Hill 1985, 385.o. Hasonló állásponton van még DINSTEIN: i.m., 126., 129-130.o.

²¹ 1990-ben a 678. sz. határozat, ami egyszerre ismeri el a kollektív önvédelemhez való jogot és engedélyezi egyben „minden lehetséges” lehetséges eszköz alkalmazását Irak ellen, egyben ad egy utolsó lehetőséget is: „*allow one final opportunity as a pause of goodwill*”. Ez az ultima ratio attitűd végigkíséri a BT tevékenységét és összhangban van az Alapokmány céljaival és szemléletmódjával.

²² Az USA és az Egyesült Királyság kifejezetten elleneztek a fegyveres támadás bevetését a határozatba. A Szovjetunió is egyértelművé tette, hogy nem kezeli szinonimaként a két fogalmat. SIMMA: i.m., 795.o.

A határozat ajánló jellegét²³ tükrözi, hogy az államok csupán felhívják a BT figyelmét az agresszió meghatározására és javasolják, hogy tekintse azt irányadónak. Az útmutatásul szolgáló határozat azon túl, hogy egyértelművé teszi, a 39. cikk értelmében érdemben a BT-nek kell mindig eldöntenie, hogy fennáll-e agressziós cselekmény, az exemplifikatív felsorolás végén a 4. cikkben leszögezi, hogy „*A cselekmények felsorolása nem kimerítő, és a Biztonsági Tanács úgy határozhat, hogy más cselekmények is agressziót képeznek az Alapokmány rendelkezései szerint*”. A határozat eltérő megfogalmazása és célja esetén minden bizonnyal egy ultra vires aktusról lett volna szó.

Számos okból mégis nagy jelentősége van a határozatnak. Egyrészt a fegyveres erőszak **legtípusabb formáit** sorolja fel, ha csak exemplifikatív is. Másrészt jelzi, hogy a fegyveres erőszak különböző formái és különösen **intenzitásai** jogilag is relevánsak. Az agresszió definíciójából egyértelműen kiderül, hogy minden agresszió egyben fegyveres erőszak, de vice versa ez már nem igaz (vagyis az agresszió a fegyveres erőszak teljes részhalmaza). Ez már a határozat preambulumból is világosan kiderül, mely a következőképp fogalmaz: „*számításba véve továbbá, hogy az agresszió az erő jogtalan alkalmazásának legkomolyabb és legvesélyesebb formája*”. Harmadrészt egyértelművé teszi, hogy fegyveres erőszakot **közvetett módon is el lehet követni**, azaz nem csupán a fegyveres erőszak közvetlen formái sértik a 2. cikk (4) bekezdését. Negyedrészt világossá teszi a határozat, hogy mint minden más, a 2. cikk (4) bekezdéséhez kapcsolódó erőszakfogalomnál, úgy itt is **államközi erőszakfogalomról** van szó. Illeszkedve a 2. cikk (4) bekezdésének logikájához (mint teljes részhalmaz), a határozat 1. cikkében lévő fogalom meghatározás szerint:

„Agresszió: fegyveres erő alkalmazása **valamely állam részéről** egy másik állam szuverenitása, területi épsége vagy politikai függetlensége ellen, vagy az ENSZ Alapokmányával össze nem férő bármely más módon, amint azt ez a meghatározás kifejti”.²⁴

Az agresszió államközi jellegét, valamint a fegyveres erőszak fogalmához képes súlyosabb jellegét²⁵ a 2. cikk ismét megerősíti:

²³ A Közgyűlés határozatai néhány belső szervezeti ügyet leszámítva soha nem bírnak kötelező erővel, azok csupán ajánlás jellegűek.

²⁴ Kiemelés tőlem K.G.

²⁵ Lásd még a Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind c., a Nemzetközi Jogi Bizottság által 1996-ban elfogadott tervezet 8. és 16. cikkeihez fűzött kommentárt: „The action of a State entails individual responsibility for a crime of aggression only if the conduct of the State is a sufficiently serious violation of the prohibition contained in Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations”.

„Fegyveres erőnek az Alapokmány megsértésével elsőként való alkalmazása **valamely állam részéről** – első megítélésre – agresszió bizonyítékának tekintendő, habár a BT az Alapokmánnyal összhangban arra a következtetésre juthat, hogy más lényeges körülmények fényében, beleértve azt a tényt, hogy a szóban forgó cselekmények vagy következményeik **nem elég súlyosak**, nem indokolt olyan döntés, hogy agressziós cselekményt követtek el.²⁶

Az önvédelmi jog másodlagos – a BT fegyveres erő alkalmazását elrendelő határozatainak alárendelt – helyét maga az 51. cikk bírósági értelmezése is alátámasztja²⁷. A „szigorú megkötéseket” tartalmazó 51. cikk tartalma és értelmezése **elválaszthatatlan a nemzetközi szokásjogtól**. Ennek oka elsősorban az, hogy az önvédelmi jog gyakorlására vonatkozó arányosság és szükségesség követelményei, valamint az önvédelmi jog kiváltásához nélkülözhetetlen „fegyveres támadás” és a megtámadott „államnak” az önvédelem kontextusában értelmezett fogalma mind a nemzetközi szokásjog része, ami részben kiegészíti, részben pedig párhuzamosan létezik az 51. cikkel (mintegy klónozva azt).

Az 51. cikk értelmezése, az Alapokmány célkitűzései és rendszere, a nemzetközi szokásjog és a Nemzetközi Bíróság ítéletei alapján egyértelműen megállapítható, hogy az önvédelmi jog gyakorlásának **sine qua non feltétele a fegyveres támadás**²⁸. A fegyveres támadás fogalmának meghatározása az önvédelmi jog, az általános erőszaktilalom alóli egyetlen olyan kivételnek a **kulcskérdése**, mely nem a nemzetközi közösséget, hanem az egyes államokat, vagy államok egy csoportját hatalmazza fel fegyveres erőszak alkalmazására. A fegyveres támadásnak egy kvantitatív és egy kvalitatív feltétele van. **A mennyiségi feltétel** azt jelenti, hogy a 2. cikk (4) bekezdésébe ütköző cselekménynek el kell érnie egy bizonyos súlyossági szintet ahhoz, hogy az fegyveres támadásnak minősülhessen. Ezt mind a 2. cikk (4) bekezdésének, mint az 51. cikknek a nyelvtani, logikai, rendszertani értelmezése is alátámasztja, összhangban van az Alapokmány teleologikus értelmezésével, tükrözi az államok gyakorlatát, és visszaköszön a Nemzetközi Bíróság konzekvens esetjogából is²⁹. Míg a tiltó norma, a 2. cikk (4) bekezdése az erőszak alkalmazását tiltja (use of force; l' emploi de la force; Anwendung von Gewalt; gebruik van geweld) addig az 51. cikk az önvédelmi jog feltételeként a

²⁶ Kiemelés tőlem K.G.

²⁷ „Article 51 of the Charter may justify a use of force in self-defence only within the strict confines there laid down. It does not allow the use of force by a State to protect perceived security interests beyond these parameters. Other means are available to a concerned State, including, in particular, recourse to the Security Council.” Nicaragua v USA para 176.

²⁸ Nicaragua v USA para 195, 211, 237.

²⁹ „it will be necessary to distinguish the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) from other less grave forms”. Nicaragua v USA, 191.,

fegyveres támadást nevezi meg (armed attack; aggression armée; bewaffnete Angriff; gewapende aanval)³⁰.

Vagyis a fegyveres támadás nem egyszerűen az erőszak alkalmazása, hanem annak egy minősített (súlyosabb) esete. Az agresszióhoz hasonlóan elmondható, hogy minden fegyveres támadás egyben az erőszak jogellenes alkalmazása, de nem minden erőszak éri el a fegyveres támadás szintjét³¹ (itt is elmondható, hogy a fegyveres támadás az erőszak alkalmazásának teljes részhalmaza). A nyelvtanilag sem egyező két erőszakfogalom Alapokmány-ellenes azonosítása ahhoz a nem kívánatos és az ENSZ célkitűzéseivel és elveivel is ellentétes következményhez vezetne, hogy vagy minden fegyveres erőszakra önvédelemmel lehetne reagálni, ami a kisebb szintű konfliktusok eskalációjához vezetne, vagy a fegyveres erőszak fogalmát kellene megemelni (szűkíteni), ami azt eredményezné, hogy számos kis intenzitású fegyveres konfliktus nem esne a 2. cikk (4) bekezdése alá, vagyis nem lenne többé általános az erőszaktilalom. A két fogalom megkülönböztetése, vagyis az, hogy a **2. cikk (4) bekezdése és az 51. cikk nem hoz létre egy „légmentesen záródó rendszert”**³² teljes mértékben összhangban van az Alapokmány szellemiségével. Ennek következtében ugyanis az államok minden erőszakos államközi cselekménye sérti az általános erőszaktilalmat, de csak minősített, azaz nagyon súlyos esetekben – fegyveres támadás bekövetkezésekor – folyamodhatnak önvédelemhez. Minden ellenkező esetben vitáikat békés úton kell rendezniük³³, adott esetben a BT és a Nemzetközi Bíróság előtt.

A **fegyveres támadás szintjének pontos meghatározása** nehéz kérdés. Segítséget nyújt értelmezésében az agresszió fogalma³⁴, hiszen két államközi erőszakfogalomról van szó (melyek az erőszak alkalmazásának külön-külön is teljes részhalmozát képezik). A nemzetközi jogászok döntő többsége szerint a fegyveres támadás még az agresszióval is súlyosabb cselekmény³⁵ és a Nemzetközi Bíróság is az erőszak tilalmának legsúlyosabb megsértésének nevezte a fegyveres támadást³⁶. **Ennek következtében az agresszió legsúlyosabb esetei minősülnek „csak” fegyveres támadásnak.** Azt is mondhatnánk, hogy minden fegyveres támadás agresszió, azonban nem minden agresszió minősül egyben fegyveres támadásnak

³⁰ A 42. cikk pedig támadó cselekményről, azaz agresszióról beszél (act of aggression; acte d'agression; Angriffshandlung; daad van aggressie).

³¹ SIMMA: i.m.: 790.o.

³² HIGGINS, i.m.: 240.o.

³³ SIMMA: i.m.: 790.o.

³⁴ SIMMA: i.m.: 796.o.

³⁵ SIMMA: i.m., 795.o.

³⁶ Nicaragua v USA para 191. „As regards certain particular aspects of the principle in question, it will be necessary to distinguish the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) from other grave forms.” Lásd még para 195.

(vagyis a fegyveres támadás az agresszió teljes részhalmaza). Fontos azonban hangsúlyozni, hogy itt az elhatárolás nem csak mennyiségi alapokon nyugszik, mivel az agresszió megállapítása kizárólag a BT hatáskörébe tartozik, ezért ebben az esetben egy politikai döntésről van szó, az agresszió fogalmakor pedig egy az „erőszak” és „fegyveres támadás” jogi koncepcióival szemben egy jelentősen politikai döntések által átitatott, eleve politikainak szánt terminusról.

Az alkalmazott erőszak szintje azonban nem az egyetlen sajátossága a fegyveres támadásnak. **A minőségi feltétel** az állam által történő elkövetésre, valamint egy államnak való betudhatóságra utal. Vagyis fegyverest támadást közvetlenül, vagy közvetetten csakis állam követhet el. Ez a kritérium ugyan nem szerepel az 51. cikkben, azonban 2001-ig kétséget kizáróan a nemzetközi szokásjog részét képezte³⁷. Ennek keretében **két kérdés** merült fel az elmúlt évtizedek alatt. Az világos volt a kezdetektől fogva, hogy ha egy állam reguláris alakulatai által indított támadás elér egy bizonyos szintet, akkor az fegyveres támadásnak minősül. Az azonban nem volt egyértelmű, hogy létezik-e közvetett fegyveres támadás, vagyis hogy irreguláris alakulatok útján, azok valamilyen formájú támogatásával elkövethető-e fegyveres támadás³⁸. Ehhez szorosan kapcsolódik a második kérdés, miszerint ha az első kérdésre pozitív a válasz, akkor milyen esetekben, vagyis milyen intenzitású támogatás kell ahhoz, hogy az irreguláris alakulat támadása betudható legyen a másik államnak, és így fegyveres támadássá váljon.

A Nemzetközi Bíróság a **Nicaragua ügyben** a kontrák és az Egyesült Államok viszonyát vizsgálta. A bíróság úgy találta, hogy bár a kontrák támadásai kellően súlyosak ahhoz, hogy egy fegyveres támadás szintjét elérjék, az **Egyesült Államok mégsem követett el fegyveres támadást Nicaragua ellen, mivel a kontrák cselekményei nem voltak neki betudhatók.** A közvetett fegyveres támadás lehetőségének és a betudhatóság mértékének vizsgálatakor a Nemzetközi Bíróság a 3314. sz. agressziós határozatot vette alapul, mintegy analógiaként. A 3. cikk (g) pontja szerint ugyanis agressziónak minősül az is, „ha egy állam fegyveres bandákat,

³⁷ Még az olyan nemzetközi jogászok, mint Kooijmans bíró, akinek a (külön)véleményeit rendszeresen szokták idézni azok, akik a nem állami szereplők által elkövetett fegyveres támadásokról, valamint az ellenük alkalmazott önvédelmi jog lehetőségéről írnak, elismeri, hogy az elmúlt 50 évben ez volt az általánosan elfogadott értelmezése az önvédelmi jognak. Lásd Tanácsadó vélemény a Megszállt Palesztin Területeken felépített fal jogi következményeiről, különvélemény para. 35. valamint DRC v Uganda para. 28.

³⁸ A hidegháború tipikus fegyveres konfliktusai az ún. proxyháborúk voltak. A szembenálló felek a nukleáris háború elkerülése miatt nagyon óvatosan bántak azzal, hogy kiknek vagy miknek a fegyveres akcióit tulajdonítják közvetlenül a másik atomnagyhatalomnak. Az esetek elsősorban többségben megelégedtek azzal, hogy a harcoló felek mögött mintegy „megbújva” támogatást nyújtottak egymás ellenségének. Voltak olyan rendkívül kritikus helyzetek is, amikor a közvetlen konfrontáció lehetőségét nem lehetett kizárni és a támogatás, részvétel szintje miatt az egész cselekményt a másiknak tudták be. „It shall be the policy of this nation to regard any nuclear missile launched from

csoportokat, önkénteseket vagy zsoldosokat küld – vagy nevében ilyeneket küldenek – egy másik állam ellen fegyveres cselekmények végrehajtására, melyek oly súlyosak, hogy kimerítik a fent felsorolt cselekményeket, illetve ha egy államnak komoly része van ebben.” A bíróság szerint ez nemzetközi szokásjogot tükröz, és a testület ezért nem látott okot annak tagadására, hogy az is fegyveres támadásnak minősül a nemzetközi szokásjog alapján, ha egy állam fegyveres csoportokat küld egy másik államba, feltéve, hogy a támadás mértéke és hatásai amúgy eléri a fegyveres támadásokhoz szükséges szintet. **Azt azonban nem állapította meg pontosan a testület, hogy mi minősül „küldésnek” ebben az értelemben.** A Nemzetközi Bíróság csak arra szorítkozott, hogy kimondta, az ilyen csoportok fegyverekkel és logisztikai eszközökkel való támogatása nem minősül küldésnek, vagyis a támogató államnak a támadás nem tudható be³⁹. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ez a támogatás nem minősülhetne a belügyekbe történő beavatkozásnak, erőszakkal való fenyegetésnek, vagy akár erőszak alkalmazásának is⁴⁰.

Véleményem szerint az **téves olvasata és értelmezése** az ítéletnek, mely szerint az önvédelmi aktus betudhatóságához **szükséges mérce a „hatékony ellenőrzés” kritériuma** lenne. Ezt a kérdést a bíróság szándékosan nem válaszolta meg. A hatékony ellenőrzés mércéjét ugyanis egy egészen más kontextusban használta a Nemzetközi Bíróság. Függetlenül a *jus ad bellum* kérdésektől ugyanis államfelelősségi kérdések is felmerültek a nemzetközi humanitárius jog előírásainak megszegése miatt. A bíróság ennek vizsgálatakor *expressis verbis* kimondta, hogy a kontrák feletti amerikai ellenőrzés szintjét kizárólag az államfelelősség szempontjából vizsgálja⁴¹. Nicaragua valóban összemosza érvelésében a humanitárius jog megszegéséért való államfelelősségi és az esetleges fegyveres támadásért való „felelősségi” kérdést. Mindkét esetben betudásról van szó, de az emberi jogi és nemzetközi humanitárius jogi normák megsértésének államfelelősséget eredményező betudásával kapcsolatban a bíróság kiemeli, hogy nemcsak a kontrák támogatása, finanszírozása, logisztikai és katonai eszközökkel történő ellátása nem elég, de még a „nagyfokú függőséggel járó általános ellenőrzés” sem elegendő önmagában⁴². Mivel e jogsértő cselekményeket maguk a kontrák az Egyesült Államok **általános ellenőrzése ellenére is** el tudták volna követni, az amerikai államfelelősség megállapításához „hatékony ellenőrzésre” lett volna szükség. Mivel

Cuba against any nation in the Western Hemisphere as an attack by the Soviet Union on the United States, requiring a full retaliatory response upon the Soviet Union.” John F. Kennedy, October 22, 1962

³⁹ Nicaragua para 195.

⁴⁰ Az adott ügyben a Nemzetközi Bíróság megállapította, hogy az USA a nemzetközi jognak mind a be nem avatkozás, mind az erőszak alkalmazásának tilalmát kimondó normáját megsértette (para 292).

⁴¹ Nicaragua para. 113.

⁴² Nicaragua para. 115.

pedig az Egyesült Államok által biztosított támogatás szintje nem hozott létre olyan hatékony ellenőrzést, melynek következtében az irreguláris csapatok bármely cselekményét be lehetne tudni az USA-nak, a kontrák maguk felelősek cselekedeteikért. A bíróság ezután rátért annak vizsgálatára, hogy az Egyesült Államok közvetlenül milyen emberi jogi és humanitárius jogi normákat sértett meg Nicaraguában⁴³. **A Nemzetközi Bíróság egyértelműen szétválasztotta az államfelelősség kérdését és az önvédelmet kiváltó, közvetett fegyveres támadás során elkerülhetetlenül felmerülő betudás kérdését**⁴⁴. Az előbbiben a betudás kérdését a rendkívül szigorú „hatékony ellenőrzéshez” kötötte, hiszen egy tisztán felelősségi kérdéstről volt szó. Az utóbbi esetben pedig csak azt mondta ki, hogy „küldéssel” is el lehet követni közvetett fegyveres támadást, **de annak pontos tartalmát nem határozta meg**. Csupán azt tette világossá, hogy irreguláris erők pénzügyi, vagy logisztikai, vagy fegyverekkel történő támogatása ezt még nem valósítja meg⁴⁵. Mivel a „hatékony ellenőrzés” szintje jóval szigorúbb követelmény, ezért az – bár egy más jogintézményhez használt tesztről van szó – minden bizonnyal betudáshoz vezet az önvédelmi jog vizsgálatakor is. Ezt a szoros kapcsolatot azonban csak rendkívül ritkán érik el a felek, vagy nem lehet azt meggyőzően kimutatni. Véleményem szerint a bíróság már a Nicaragua ügyben is megengedőbb volt ennél, anélkül, hogy ezt részletesen kifejtette volna. Az Egyesült Államok nemzetközi jogi felelősségének vizsgálatakor használt „általános ellenőrzés” kifejezés viszont árulkodó e tekintetben, hiszen a testület ezzel kapcsolatban csupán azt mondta ki, hogy ez önmagában nem eredményez automatikusan államfelelősséget. Azt azonban nem mondta ki a bíróság, hogy a „küldés” csak „hatékony ellenőrzéssel” valósulhat meg, és az „általános ellenőrzés” azt ne meríthetné ki. A Nicaragua ügyben pusztán az történt, hogy a bíróság megállapította, az Egyesült Államok

⁴³ Nicaragua para. 116.

⁴⁴ Az ítélet 113-116. pontjai foglalkoznak közvetlenül az USA államfelelősségi kérdéseivel az egyes emberi jogi és nemzetközi humanitárius jogi jogsértésekkel kapcsolatban. Az ítélet 195. pontja foglalkozik az önvédelemhez szükséges fegyveres támadás azon aspektusával, hogy betudhatóak volt-e az Egyesült Államoknak a kontrák fegyveres akciói. Fontos megjegyezni, hogy több okból is félrevezető a két jogintézményhez (államfelelősség és az önvédelem joga) tartozó „betudás” kifejezéseket összemosni. Az államfelelősség esetében a nemzetközi jog másodlagos normáiról van szó, az önvédelmi jog gyakorlása során pedig olyan elsődleges normákról beszélünk, melyek szervesen kapcsolódnak egymáshoz. Az önvédelem kérdése nem választható el a fegyveres támadás fogalmától, ez pedig közvetett alakzataként magába foglalja a küldő államnak történő betudás kérdését. Másrészt fontos hangsúlyozni, hogy az önvédelem esetében nem felelősségi kérdéstről van szó. Annak eldöntése természetesen fontos, hogy az adott támadás kinek tulajdonítható, de erre az önvédelem jogának megvannak a maga szokásjogi normái. A két jogintézmény mind logikájában, a szabályozási szintjében, mind végkimenetében, céljában gyökeresen eltér egymástól: egy fegyveres támadásra reagáló önvédelmi cselekmény soha nem szolgálhat szankcióként, annak a szükségesség és arányosság keretei között kizárólag a megtámadott állam védelmére kell szorítkoznia. A megtámadott állam létének biztosítása és védelme pedig logikusan vonja magával azt is, hogy az önvédelem körében alkalmazott betudás szintje az állami gyakorlat függvényében lehet tágabb is annál, amit az államfelelősségi szabályok eseténként megkövetelnek.

⁴⁵ Álláspontomat támasztja alá indirekt módon Randelzhofer is, SIMMA: i.m.: 800-802.o.), aki szintén nem kapcsolja össze a „küldés” betudási kritériumait a „hatékony ellenőrzés” koncepciójával.

általános ellenőrzést sem gyakorolt a kontrák felett, ez következésképp a fegyveres támadás kizárásához vezetett.

A nemzetközi szokásjog tartalmazza az önvédelem alkalmazásának feltételeit is. Az arányosság és szükségesség követelményét egyes nemzetközi jogászok a már-már misztikussá vált Webster-formulából vezetik le, bár a Caroline-ügy alkalmazási feltételei erősen vitatottak az 1945 utáni rendszerben. 1945 előtt ugyanis nem volt a 2. cikk (4) bekezdéséhez hasonló általános erőszaktilalom, 1837-ben ráadásul semmilyen jogi norma nem korlátozta az államok háborúindítási jogát. Ezért a Webster-formula egészen más kontextusban született és inkább az egykori önsegélyre, mint sem az 1945 utáni önvédelmi jogra vonatkozott. Az önvédelmi jog gyakorlásának jelenlegi feltételei szempontjából véleményem szerint a doktrína „túlélése” (és az azzal kapcsolatos vita) teljesen indifferens, mivel a Nemzetközi Bíróság több ízben is megállapította már, hogy az önvédelmi jog gyakorlásának **arányosnak és szükségesnek** kell lennie. Ezeknek a követelményeknek a létét az állami gyakorlat is alátámasztja⁴⁶.

A szükségesség követelménye az Alapokmány Preambulumából, az általános erőszaktilalomból, az önvédelem szűk kivételi jellegéből, és a viták békés rendezésének alapelveiből következik. Fegyveres támadás esetén a megtámadott állam kizárólag a támadás elhárítása és visszaverése érdekében gyakorolhat önvédelmet. Vagyis a fegyveres erőszak alkalmazása nem lehet megtorló, büntető, vagy jövőbeli esetleges újabb támadásokat általánosan megelőző jellegű. Ezek a fegyveres erőszak jogtalan alkalmazásával járó önsegélynek, vagy szintén jogellenes fegyveres represszáliának minősülnek. A szükségesség követelményéhez szorosan kapcsolódik az időtényező is, hiszen nem mindegy, hogy a megtámadott állam mikor gyakorolja önvédelmi cselekményét. A Caroline ügyben említett azonnaliság követelményét a nemzetközi szokásjog nem támasztja alá, ami paradox módon azt a helyzetet eredményezi, hogy ha a Webster-formulát önvédelmi doktrínának tekintenénk, akkor szűkebbnek bizonyulna ebben a tekintetben, mint a jelenlegi önvédelmi koncepció. Az Egyesült Királyság 1982-es önvédelmi cselekménye a Falkland-szigeteket megszálló argentin erőkkel szemben szigorú értelemben sem azonnali, a BT előrehaladott intézkedései miatt pedig szükséges sem volt⁴⁷. Az Egyesült Államok 2001. október 7-i, Afganisztán elleni önvédelmi cselekménye sem tekinthető azonnalinak a 9/11-es támadásokra válaszul. Az erőszak alkalmazását mégis jogszerűnek ítélte meg a nemzetközi közösség. A szükségesség

⁴⁶ Nicaragua para. 194. Lásd még SIMMA: i.m. 805.o.

⁴⁷ A BT 502. sz. határozata az Alapokmány 39. cikke alapján megállapította, hogy a béke megszegésére került sor az argentin fegyveres erők inváziója következtében, és ezzel életbe léptette a kollektív biztonság rendszerét. A határozat hivatkozik a BT elnökének nyilatkozatára, melyben a feleket felhívta, hogy tartózkodjanak az erőszakkal

követelményétől nem lehet elválasztani az **arányosság** követelményét. Az önvédelem gyakorlása során az alkalmazott erőszak mértékének mindig a fegyveres támadással arányosnak kell lennie. A Nemzetközi Bíróság értelmezése szerint az önvédelem alkalmazása során használt erőszaknak a fegyveres támadás mértékével kell azonosnak lennie. Az arányosság követelmény szervesen kapcsolódik az önvédelmi jog természetéhez, amit az is bizonyít, hogy mivel az önvédelem nem lehet sem megtorló, sem büntető jellegű, ezért annak a fegyveres támadás megállítására és visszaverésére kell korlátozódnia. Az ezzel ellentétes nézet, amely a már bekövetkezett támadáshoz társuló, vagy akár csak fenyegető veszélyhez méri az arányosság elvét, szinte parttalaná teszi az önvédelmi jogot, mivel gyakorlatilag bizonyíthatatlan tényezőktől teszi azt függővé.

Az Alapokmány 51. cikkéből egyértelmű, hogy az önvédelem gyakorlásához egy **fegyveres támadás bekövetkezésére** van szükség. Ez a különböző nyelvű szövegek egyértelmű nyelvtani értelmezésén túl (fegyveres támadás esetében, if an armed attack occurs, est l'objet d'une agression armée, im Falle eines bewaffneten Angriffs, in geval van een gewapende aanval) a szükségesség és arányosság követelményei szempontjából is elengedhetetlennek tűnik. Ezek a követelmények egy még be nem következett fegyveres támadás esetén parttalaná válnak, és rengeteg lehetőséget adnak visszaélésekre. Ráadásul annak bizonyíthatósága sem mindig egyszerű, hogy vajon tényleg bekövetkezett volna-e egy fegyveres támadás. Némileg árnyalja a képet, hogy a Nemzetközi Bíróság ebben a kérdésben még egyetlen alkalommal sem foglalt állást, vagyis nem mondta ki, hogy adott esetben jogszerű vagy jogszerűtlennek minősülne egy közvetlen, vagy közvetett veszéllyel szembeni önvédelmi cselekmény⁴⁸. A nemzetközi jogászok döntő többsége azonban azon az állásponton van, hogy a fegyveres támadásnak be kell következnie. Erre egyetlen kivétel lehet, az a ritka helyzet, amikor a támadó fél előre közli, hogy fegyveres támadásra készül⁴⁹. Így fordulhatott elő, hogy Izrael megelőző önvédelmét az 1967-es hatnapos háború során nem ítélték el, míg az 1981-es Osiraki erőmű elleni megelőző csapást igen⁵⁰. A megelőző önvédelem jelenlegi tilalmát támasztják alá

való fenyegetéstől, vagy annak alkalmazásától. Egyben felszólítja a feleket az ellenségeskedések azonnali megszüntetésére.

⁴⁸ Nicaragua para 194. De a bíróság itt egyértelművé tette, hogy egy ország militarizálódása nem szolgálhat önvédelem alapjául: para 269. DRC v Uganda para.143.

⁴⁹ SIMMA: i.m., 803-804.o.

⁵⁰ Izrael 1967-ben ráadásul nem is a megelőző önvédelem koncepciójára hivatkozott, ami szintén a doktrína bizonytalanságát mutatja. Izrael a fegyveres támadás tág koncepciójával érvelt, vagyis hogy egy fegyveres támadás már be is következett ellene azzal, hogy az államterületét körbefogták, a Tiranai szorost pedig lezárták (fegyveres blokád, agresszió). Az 1981-es katonai akció során megelőzésre hivatkozott, ezt a nemzetközi közösség akkor sem fogadta el.

az ENSZ különböző reformjavaslatai is, melyek ennek lehetséges megváltoztatására tesznek javaslatot⁵¹.

A nemzetközi szokásjogból az is egyértelműnek tűnik, hogy a fegyveres támadás **hol** következhet be. Az önvédelmi jog értelmében az állam elleni támadásba az államterületen kívül beletartoznak az állam szuverenitása alá tartozó egyéb területek is⁵². Nem tartoznak ide azonban az ország nagykövetségei⁵³, amiket egyéb szempontból sem kezel a nemzetközi jog kvázi államterületnek. Ennek oka, hogy az önvédelem célja az államterület (átmeneti) védelme. Az USA kenyai és tanzániai nagykövetségei elleni 1998-as támadások után rakétatámadásokkal válaszolt afganisztáni és szudáni célpontok ellen, melyek során egyértelművé tette, hogy a fegyveres erőszak alkalmazásának célja későbbi támadások megelőzése és az elkövetők elrettentése. Az erőszak ilyen jellegű alkalmazását elítélték az arab államok, Pakisztán és Oroszország is.

Időről időre felvetődik a kérdés, hogy külföldön tartózkodó **diplomátákat, vagy *horribile dictu* átlagos állampolgárokat (turistákat, üzletembereket, diákokat) ért támadás** esetén gyakorolható-e önvédelem. Pontosabban úgy merül fel a kérdés, hogy elkövethető-e fegyveres támadás ilyen személyek, csoportok ellen. A gyakorlat azt mutatja, hogy bizonyos legitim helyzetekben, amikor a beavatkozó állam állampolgárait menti, a többi állam hajlamos szemet hunyni, és nem elítélni ezeket a helyzeteket⁵⁴. De még az ilyen mentőakciók során is gyakori, hogy a beavatkozó állam nem az önvédelem jogára hivatkozik, hanem vagy humanitárius okokra, vagy egyenesen azt állítja, hogy magatartása eleve nem volt ellentétes a 2. cikk (4) bekezdésével. Az uralkodó álláspont szerint az önvédelem joga nem terjed ki a külföldön tartózkodó állampolgárok védelmére⁵⁵. Nem véletlen az sem, hogy a Közgyűlés 3314. sz. határozatába az agresszió tényállásai közé nem vették be ezt az esetet. Érdekes kérdés a katonák ellen elkövetett terrortámadások esete. 1986-ban egy berlini szórakozóhelyen bomba robbant, a terrortámadás következtében több amerikai tengerészgyalogos életét vesztette. Az Egyesült Államok ennek következtében líbiai célpontokat bombázott. A külföldön jogszerűen állomásozó hadsereg ellen elkövetett támadás minősülhet fegyveres támadásnak, ha az két feltételt teljesít. Ebben az esetben a Líbiának tulajdonított támadás nem teljesítette a fegyveres támadás kvantitatív feltételét sem, vagyis nem volt elég súlyos. Az USA „önvédelmi

⁵¹ ENSZ-reformjavaslat (2005) a pre-emptive (kiszöbön álló támadás elleni) és a preventív (nem közvetlen támadás elleni) önvédelemről, valamint a Főtitkári javaslat (2005) az önvédelem három alakzatáról.

⁵² Ez a kérdés a Falklandi háborúval kapcsolatban merült fel. HIGGINS: i.m. 243.o.

⁵³ SIMMA: i.m. 798.

⁵⁴ Ilyen volt Izrael 1976. július 4-i entebbei akciója is, amikor katonai erő alkalmazásával mentette ki állampolgárait Ugandából.

⁵⁵ SIMMA: i.m., 798-799.

cselekménye” megtorlásnak volt szánva, mely így fegyveres represszáliának, vagyis jogellenesnek minősült⁵⁶.

Antitézis: 9/11, avagy a terrorizmus elleni „háború” veszélyei

A nemzetközi terrorizmussal szembeni önvédelem kérdése nem 2001. szeptemberében merült fel először. Ekkortól vált nyilvánvalóvá azonban, hogy a nemzetközi terrorizmus ellen indított „háború” azzal fenyeget, hogy teljes mértékben szétfeszítheti az önvédelem jogához kapcsolódó normatív szabályrendszert. Izrael 1968-ban, a bejruti reptér bombázásakor, valamint 1985-ben, Tunisz bombázásakor hivatkozott a terrorizmus elleni fellépésre. Az Egyesült Államok pedig Líbia 1986-os bombázásakor, valamint az idősebb Bush ellen elkövetett 1993-as kuvaiti merényletet követő megtorló rakétatámadások során igyekezett a terrorizmus elleni harc jegyében igazolni katonai cselekményeit⁵⁷. Közvetlenül 9/11 előtt pedig a kenyai és tanzániai nagykövetségek elleni merényletek után mért csapást az USA afganisztáni és szudáni célpontok ellen. Ezekben az esetekben a fegyveres erőszakot alkalmazó államok vagy nem hivatkoztak az önvédelem jogára, vagy egyértelműen kiderült a nyilatkozataikból és akcióikból, hogy **cselekményeik célja a megtorlás és büntetés volt, azaz nem önvédelmi jellegű cselekményekről volt szó.** Az államok döntő többsége el is ítélte ezeket az akciókat.

John Negronte a BT elnökének 2001. október 7-én átadott levele jelzi a legjobban a gyökeres változás kezdetét, melyben az amerikai ENSZ-nagykövet az 51. cikk értelmében tájékoztatást ad az önvédelmi cselekmény megkezdéséről:

„There is still much we do not know. Our inquiry is in its early stages. We may find that our self-defence requires further actions with respect to other organizations and other States... In response to these attacks, and in accordance with the inherent right individual and collective self-defence, United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States.”

⁵⁶ Az április 5-i robbantásban egy tengerészgyalogos és egy civil vesztette életét, az amerikai gépek április 15-én bombázták Líbiát. 1996-ban adták ki az elkövetőket, akiket 2001. novemberében ítél el a német bíróság egyenként több, mint 10 év börtönre. A német ügyészség évek nyomozómunkája és a német újraegyesítés után hozzáférhető Stasi-akták feltárása után sem tudta bebizonyítani, hogy Kadhafi állt a robbantás háttérében.

⁵⁷ „The attempt against President George Bush’s life during his visit to Kuwait last April was an attack on the United States of America... the United States Department of Justice and the Central Intelligence Agency have concluded that Iraq planned, equipped and launched the terrorist operation that threatened the life of an American president... this was a direct attack on the United States, an attack that required a direct United States response... our response has been proportional... It was designed to damage the terrorist infrastructure... reduce its ability to promote terrorism, and deter further acts of aggression against the United States.” Részlet Madeleine Albright nyilatkozatából, amit a Biztonsági Tanács 1993. június 27-i ülésén tett a volt amerikai elnök ellen elkövetett április 14-i merényletre adott amerikai válasz kapcsán. The New York Times, 1993. június 28.

Bush 2001. szeptember 20-i beszéde a Kongresszusnak már előrevetítette a változást:

„We will pursue nations that provide aid or safe haven to terrorism. Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime”.

A 2002-es amerikai nemzetvédelmi stratégia⁵⁸ már nem Afganisztánnal, hanem a szélesebb értelemben vett „terror elleni háborúval” kapcsolatos, melybe – ahogy később kiderül – az Irak elleni invázió is beletartozik:

„The security environment confronting the United States today is radically different from what we have faced before. Yet the first duty of the United States Government remains what it always has been: to protect the American people and American interests. It is an enduring American principle that this duty obligates the government to anticipate and counter threats, using all elements of national power, before the threats can do grave damage. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. There are few greater threats than a terrorist attack with WMD...To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively in exercising our inherent right of self-defense”.

Bush beszéde 2002. június 1-én a West Point katonai akadémián ugyanezt a tendenciát erősítette:

„We cannot defend America and our friends by hoping for the best. We cannot put our faith in the word of tyrants, who solemnly sign non-proliferation treaties, and then systemically break them. If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long — Our security will require transforming the military you will lead — a military that must be ready to strike at a moment's notice in any dark corner of the world. And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives.”

A **BT 1368. sz.** (szeptember 12-i) és **1373. sz.** (szeptember 28-i) határozatainak rendelkező részei megerősítik, hogy a nemzetközi terrorizmus veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra. A preambulumban viszont, ha általánosságban is, de elismerik az egyéni és kollektív önvédelem természetes jogát, amit nehéz úgy értelmezni, hogy a BT azt nem a szeptember 11-i támadásokkal kapcsolatban mondta volna ki. Számos szerző azonban ebből

egyenesen arra a következtetésre jutott, hogy a BT a nemzetközi terrorizmussal szembeni önvédelem jogát mondta volna ki, és hogy ez egyenesen a nem állami szereplők elleni önvédelem jogára vonatkozna mindenféle állami betudás megkövetelése nélkül. Ha el is fogadnánk azt az érvelést, mely szerint néhány homályos BT határozat ilyen radikális módosítást tudna végrehajtani egy jus cogens norma kivételi rendszerével kapcsolatban, nem hagyható figyelmen kívül, hogy ennek következtében az önvédelem jogához kapcsolódó **minden garanciális szabály radikálisan kitágulna**, vagy akár teljesen értelmét vesztené. Az amerikai álláspont minimálisra szállítja le a mennyiségi feltételt, vagyis bármilyen intenzitású terrortámadás kiválthatja az önvédelem jogát. Gyakorlatilag megszünteti a minőségi komponenst a betudás végtelenségig történő tágításával („aki nincs velünk, az ellenünk van”, valamint a „harboring” és a „safe haven” kifejezések teljesen bizonytalan tartalmú használatával), vagy annak akár teljes elhagyásával. A megelőző csapás doktrínájával a közvetett veszély esetére alkalmazott megelőző önvédelem koncepcióját kiterjeszti a nem küszöbön álló támadásokra is. Mindezekkel a fegyveres támadás bizonyíthatósága és valószínűsíthetősége is lehetetlenné válna, nem is beszélve arról, hogy a szükségesség és arányosság kritériumai is értelmüket vesztenék. A nemzetközi terrorizmus elleni háború, mint állítólagos önvédelmi cselekmény az akció befejezését időtlen időkre tolja ki, a BT és a kollektív biztonság szerepét pedig teljesen negligálja, pedig a testület már 2001 szeptember 12-én kész volt a „szükséges intézkedések” elfogadására. Az államterület kifejezést olyan tágan értelmezik, hogy bármilyen amerikai érdekeltség elleni támadás kiváltja az önvédelemhez való jogot és a védelmet kiterjesztik az egyes állampolgárokra, vagy egy-egy (szórakozóhelyen lévő) katonára is. Ezek a kiterjesztések, az önvédelmi jog egyes komponenseinek tág értelmezései külön-külön is a tágan értelmezendő főszabály – szűk kivétel rendszerének lényegét kezdik ki, de **kumulatív alkalmazva e tágításokat nemcsak az önvédelem jogának, de a 2. cikk (4) bekezdésének is a végét jelenti.**

Szintézis: az egyensúly keresése és a lehetséges megoldások

Véleményem szerint nincs szükség sem az önvédelem jogával kapcsolatos szokásjogi rendszer radikális – és nem mellesleg a kimutatható állami gyakorlattal ellentétes –

⁵⁸ The National Security Strategy of the United States of America 2002, elérhető a Fehér Ház honlapján, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>. Ennek logikáját követte a 2006-os stratégiai is, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>.

kitágítására, sem az egyes komponenseinek policy-vezérelte, és egyben szokásjogellenes átértelmezésére ahhoz, hogy az önvédelem klasszikus, 9/11 előtti joga minimális, szokásjogilag kimutatható módosulásaival képes legyen hatékony védelmet nyújtani – ultima ratio jelleggel – egyes nemzetközi terrortámadásokkal szemben.

A nem állami szereplők, így a nemzetközi terrorizmus **elleni közvetlen önvédelem joga Alapokmány-ellenes és semmilyen módon sem illeszthető be a 2. cikk (4) bekezdésének, és a hozzá kapcsolódó kivételek rendszerébe.** Igaz ugyan, hogy az 51. cikk általános alanyt használ, azaz nem derül ki közvetlenül a szövegből, hogy államtól kell-e erednie a fegyveres támadásnak, de azontúl, hogy 9/11 előtt erről konszenzus volt, maga a főszabály is államközi tilalmat ír elő, valamint mind a fegyveres erőszak, mind az agresszió egyértelműen államközi viszonylatban értelmezhető kizárólag⁵⁹. Ezen néhány, azóta példa nélküli és ráadásul kétértelmű BT határozat⁶⁰ nem képes változtatni, különösen, hogy későbbi nagyszabású terrortámadások esetén a BT már nem mondta ki – általánosságban sem – az önvédelem jogát ilyen esetekben⁶¹. Arról sem szabad elfeledkezni, hogy mindkét határozatot a terrortámadások pillanatnyi sokkja, illetve a szimpátianyilvánítások időszakában, vagyis egy érzelmileg és politikailag is rendkívül intenzív időszakban fogadták el. Az Egyesült Államok magatartása is arra utalt, hogy a klasszikus szabályok alapján cselekszenek. Mindkét határozat elfogadásakor tájékoztatták a BT tagjait, a BT elnöke pedig külön sajtótájékoztatón jelezte, hogy döntésüket ezek alapján hozták meg. A támadás ugyanis betudható volt a Táliboknak, és így Afganisztánnak is. **Vagyis az USA a kezdetektől őket tette „felelőssé” a történelemért, és betudták nekik a szeptember 11-i támadásokat⁶².** Vagyis a 9/11 utáni állami gyakorlat is alátámasztani látszik, hogy tisztán nem állami szereplők ellen nem alkalmazható az önvédelem joga. Az Egyesült Államok a 2001. szeptemberi terrormerényletek után is a bekövetkezett támadás kirívóan nagy súlyával érvelt, és konzekvensen a táliboknak tudta be annak elkövetését. Ezt nem cáfolják, hanem épp alátámasztják a török hadsereg fellépései iraki területen a PKK ellen. A terrorszervezet, valamint Irak területi integritása ellen több, a 2. cikk

⁵⁹ Aligha képzelhető el a nyílt tengert vagy légét egyes részen kívül olyan helyzet, amikor nem sérülne az állam területi szuverenitása, ha közvetlenül nem az államot, hanem a terrorszervezetet támadnák.

⁶⁰ A 1368. és 1373. sz. határozatok az önvédelem jogát általánosságban mondják ki, szemben azzal, hogy a 39. cikket (veszély a nemzetközi békére és biztonságra) kifejezetten a nemzetközi terrorizmusra alkalmazzák.

⁶¹ Lásd pl. 1440. (Moszkva), 1465. (Kolumbia), 1516. (Isztambul), 1450. (Kenya). E határozatok csupán megerősítik, hogy a nemzetközi terrorizmus veszélyt jelent a nemzetközi békére és biztonságra.

⁶² Ezen sem a NATO, sem az EU, sem más szereplők megítélése sem változtat. A NATO október 2-án megállapította, hogy az eseményekért az Al Kaida és az őket védő afganisztáni Talibán felelős, így a támadást kívülről irányították, és az USA számíthat a szövetségesek támogatására a „terrorizmus elleni kampány” során. Az EU barbár bűnténynek nevezte az eseményeket és leszögezte, hogy bíróság elé kell állítani és meg kell büntetni az elkövetőket. Az Arab Liga nem bocsátott ki elítélő nyilatkozatot az Afganisztán elleni támadással kapcsolatban, ami viszont önmagában nem értelmezhető úgy, hogy a terrorizmussal szembeni közvetlen önvédelmi jogot ismerték volna el.

(4) bekezdésével ellenétes katonai beavatkozásra is sor került az elmúlt években Észak-Irakban, melyeket Törökország egyetlen egyszer sem jelentett a BT-nek, és más fórumokon sem hivatkozott az önvédelem jogára, kizárólag (nemzet)biztonsági érdekeit emelte ki⁶³.

A Nemzetközi Bíróság töretlen joggyakorlata is egyértelművé teszi, hogy csak állam követhet el közvetlenül, vagy közvetett módon fegyveres támadást. Konzekvens 2001. után is abban a tekintetben, hogy egy támadásnak betudhatónak kell lennie egy államnak ahhoz, hogy az fegyveres támadásnak minősülhessen, kiváltva így az önvédelemhez való jogot. Az izraeli biztonsági fallal kapcsolatos tanácsadói véleményében (2004) nem is foglalkozott érdemben Izrael önvédelmi aktusával, mert az nem hivatkozott arra, hogy állammal szemben gyakorolta volna ezt a jogát:

„Article 51 of the Charter thus recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of **armed attack by one State against another State**. However, Israel does not claim that the attacks against it are imputable to a foreign State”⁶⁴

A Kongói Demokratikus Köztársaság v. Uganda ügyben (2005) a bíróság ismét megerősítette határozott álláspontját:

„It is further to be noted that, while Uganda claimed to have acted in self-defence, it did not ever claim that it had been subjected to an armed attack by the armed forces of the DRC. The **“armed attacks”** to which reference was made **came rather from the ADF** (Alliance of Democratic Forces for the Liberation of the Congo – egy nem állami szereplő). The Court has found...that there is **no satisfactory proof of the involvement in these attacks, direct or indirect, of the Government of the DRC**. The attacks did not emanate from armed bands or irregulars sent by the DRC or on behalf of the DRC, within the sense of Article 3 (g) of General Assembly resolution 3314 (XXIX) on the definition of aggression, adopted on 14 December 1974. The Court is of the view that, on the evidence before it, even if this series of deplorable attacks could be regarded as cumulative in character, they still remained **non-attributable to the DRC**.”⁶⁵

Az államok közvetett fegyveres támadásaival kapcsolatban **a betudás túlzott kitágítása legalább ekkora veszélyeket rejt magában**. Ha elfogadnánk az elmúlt évek ellenőrizhetetlenül rugalmas és parttalan amerikai koncepcióit⁶⁶, amit mellel a nemzetközi szokásjog sem támaszt alá, ugyancsak az önvédelmi kivétel önkényessé tételéhez, és ezzel az átfogó erőszaktilalom relativizálásához jutnánk el. A nemzetközi szokásjog itt azonban tekintélyes

⁶³ GRAY: i.m., 140-143.o.

⁶⁴ Tanácsadó vélemény a Megszállt Palesztin Területeken felépített fal jogi következményeiről, ICJ Reports (2004) 3. para. 139. Kiemelés tőlem.

⁶⁵ DRC v. Uganda (2005) para144-146. Lásd még Olajfűrótoronyok ügy, ICJ Reports (2003) 161, para. 64. Kiemelés tőlem.

⁶⁶ Pl. „aki nincs velünk, az ellenünk van”, „harboring”, „safe haven” biztosítása.

mozgásteret enged, de az még nem teljesen egyértelmű, hogy az állami gyakorlat milyen irányba fog elmozdulni. Az azonban már most megállapítható, hogy változás biztosan történt, a betudás köre a Nicaragua-teszthez képest is tágult, de pontos mértékét nem lehet még meghatározni. A jelenlegi rendszer keretei között lehetséges megoldások a következők:

1. A betudás Nicaragua-féle alkalmazásának helyes értelmezése, mivel a 'hatékony ellenőrzés' („Nicaragua-teszt”) véleményem szerint az ítélet téves értelmezésén alapul⁶⁷. A teszt már eleve az általános ellenőrzés („general control”) követelményét rögzíti, ami csupán a „high degree of dependency” szintjét kívánja meg.
2. A betudás körének enyhe tágítása a Nicaragua-ítélet alapján, mivel a bíróság már ott sem zárta ki, hogy a különböző támogatási módok (segélyek és pénzügyi, logisztikai segítség, fegyverek szállítása, kiképzés stb.) összeadódva nem merítenék ki a „küldés” kapcsolatának szorosságát.
3. Akár a betudás körének drasztikus tágítása is lehetséges a 3314. sz. közgyűlési határozat alapján. A 3. cikk (g) pontjába foglalt „ha egy államnak komoly része van ebben” formáció akár a „menedéket ad nekik” (harbouring-theory) tényállást is magába foglalhatja, de ennek szokásjogi megalapozása jelenleg még hiányzik.
4. Az indirekt fegyveres támadás másik verziója, a 3. cikk (f) pontjába foglalt „terület átengedése agresszió elkövetésére” tényállás analógiájára használt „ha egy állam megengedi, hogy területét fegyveres támadás elkövetésére használják fel” koncepció is a rendszer szerves részévé válhat⁶⁸. Ezzel ráadásul nem csupán a szándékos területátengedések, hanem végső soron a megtűrés és a fellépés egyéb hiányai (pl. a fellépési képesség hiánya, a segítségnyújtás és közös fellépés kezdeményezésének elmaradása, „unwilling to prevent”, vagy belenyugvás), vagyis az átengedés „passzív alakzatai” is lefedhetők volnának.
5. Az államfelelősségi szabályok⁶⁹ némi segítséget nyújthatnak az önvédelem szempontjából használt betudás megállapításához. Fontos azonban megjegyezni, hogy több okból is félrevezető a két jogintézményhez (államfelelősség és az önvédelem joga) tartozó „betudás” kifejezéseket összemosni. Az államfelelősség esetében a nemzetközi jog másodlagos normáiról van szó, az önvédelmi jog gyakorlása során pedig olyan elsődleges normákról beszélünk, melyek szervesen

⁶⁷ Lásd a 45. lábjegyzetet.

⁶⁸ Lásd pl. SIMMA: i.m. a „duplicate attacker” koncepciójáról, 799.o.

kapcsolódnak egymáshoz. Az önvédelem kérdése nem választható el a fegyveres támadás fogalmától, ez pedig közvetett alakzataként magába foglalja a küldő államnak történő betudás kérdését. Másrészt kiemелendő, hogy az önvédelem esetében nem felelősségi kérdéstről van szó. Annak eldöntése természetesen fontos, hogy az adott támadás kinek tulajdonítható, de erre az önvédelem jogának megvannak a maga szokásjogi normái. A két jogintézmény mind logikájában, a szabályozási szintjében, mind végkimenetében, céljában gyökeresen eltér egymástól: egy fegyveres támadásra reagáló önvédelmi cselekmény soha nem szolgálhat szankcióként, annak a szükségesség és arányosság keretei között kizárólag a megtámadott állam védelmére kell szorítkoznia. A megtámadott állam létének biztosítása és védelme pedig logikusan vonja magával azt is, hogy az önvédelem körében alkalmazott betudás szintje az állami gyakorlat függvényében lehet tágabb is annál, amit az államfelelősségi szabályok esetenként megkövetelnek.

A Nemzetközi Bíróság a 9/11-i terrortámadások után is megerősítette, hogy a fegyveres támadás az erőszak alkalmazásának legsúlyosabb esete. Ennek következtében határvillongások 2001. szeptember 11. után sem minősülnek fegyveres támadásnak. Nem zárkózott el a bíróság azonban attól, hogy a „**események felhalmozódásának elmélete**” alapján a jövőben esetleg fegyveres támadásnak minősítsen kisebb, azonban sorozatosan, kisebb súlyú cselekmények láncolatát képző támadásokat⁷⁰.

A megelőző önvédelem terén is lehet némi mozgástér, bár szokásjogi változás a közvetlen veszélyekre vonatkozó, és így a fegyveres támadás bekövetkezését be nem váró felfogásra nincs kellő bizonyíték. A haditechnika fejlődése (pl. nukleáris fegyverek) és a terrorizmushoz kapcsolódó erőviszonyok-aszimmetriák miatt azonban irreális lenne megkövetelni az államoktól azt, hogy tétlenül várják meg, amíg egy fegyveres támadás ténylegesen bekövetkezik⁷¹. Ezt a tendenciát jól illusztrálja a 2005-ös ENSZ-reformjavaslat és a Főtitkár 2005-ös javaslata is, melyekben világossá teszik, hogy míg a preventív (nem közvetlen támadásra reagáló) „önvédelem” nem jogszerű, addig a preemptive (küszöbön álló támadásra reagáló) önvédelem szokásjogi úton⁷², vagy akár az 51. cikk alapján⁷³ is jogszerű lehet.

⁶⁹ Az ENSZ Nemzetközi Jogi Bizottságának 2001-es tervezete a 4-11. cikkek között foglalkozik az államoknak történő betudás egyes eseteivel, szigorúan államfelelősségi szempontból.

⁷⁰ DRC v. Uganda (2005) para 146., Olajfúrótornyok ügy, para. 64.

⁷¹ HIGGINS: i.m., 242-243.o.

⁷² High-level Panel Report, UN doc A/59/565 para 189-192.

⁷³ In Larger Freedom, UN doc A/59/2005 para 125.

Preventív cselekvés esetén egyedül a BT dönthet a fenyegetés komolysága, az elhárítás lehetséges más módjai, valamint a szükségesség és az arányosság tükrében⁷⁴.

Az önvédelem joga némi rugalmasságot abban a tekintetben is enged, hogy a fegyveres támadásnak nem kizárólag az államterület, valamint az állam szuverenitása alá tartozó egyéb területek ellen kell irányulnia. A Nemzetközi Bíróság joggyakorlatából úgy tűnik, egyetlen hadihajó ellen is el lehet követni fegyveres támadást, arra azonban még nincs világos válasz, hogy ugyanez igaz-e egy, vagy több kereskedelmi hajóra is⁷⁵. Abban azonban nincs változás, hogy fegyveres támadás nem követhető el külföldön tartózkodó állampolgárokkal szemben. Ezek terrorcselekmények, melyek a nemzetközi büntetőjog (aut dedere, aut judicare), az államfelelősség kérdéskörére, valamint a kollektív biztonság rendszerére, vagyis a BT-re tartoznak. Az állampolgárok védelmében más állam területén alkalmazott fegyveres erőszak kizárólag az önvédelem joga keretében lehetne jogszerű, mivel az általános erőszaktilalom tág értelmezése miatt az mindenképpen sértené a 2. cikk (4) bekezdését. Az önvédelem jogát viszont csak abban az esetben lehetne alkalmazni, ha külföldön tartózkodó állampolgárokkal szemben el lehetne követni fegyveres támadást. Mivel ezt a fegyveres támadás eredetileg nem tartalmazta, megfelelő szokásjogi bizonyítékokkal kellene ezt alátámasztani. 1945 óta csak néhány esetben került sor fegyveres erőszak alkalmazására, kifejezetten abból a célból, hogy egy állam megvédje állampolgárait egy másik állam területén. Még kevesebb esetben hivatkozott is az önvédelem jogára a beavatkozó állam, és egyetlen egy esetben sem jelentette azt a Biztonsági Tanácsnak⁷⁶. Mivel egyes mentőakciók erkölcsi alapon legitimek voltak, ezért az ENSZ és a tagállamok többsége e mentőakciók egy részét nem ítélte el. Ez azonban sem a megfelelő állami gyakorlat, sem az opinio juris meglétét sem bizonyítja⁷⁷. Ezen túl az 1979-es Tűzszedés elleni nemzetközi egyezmény 14. cikkbe sem teszi lehetővé az érintett állam területi integritásának és politikai függetlenségének megsértését.

⁷⁴ A szóhasználat nem egyértelmű, az amerikai terminológia pont fordítva használja a preventív-preemptive szópárost. Joe Biden alelnök 2009. februárjában egyértelművé tette, hogy „We will strive to act preventively, not preemptively to avoid wherever possible a choice of last resort between the risk of war and the danger of inaction... Robert Gates védelmi miniszter pedig 2009. márciusában a következőket nyilatkozta: „The lessons learned with the failure to find the weapons of mass destruction and some of the other things that happened will make any future president very, very cautious about launching that kind of conflict or relying on intelligence... I think that the barrier, first of all, will be 'are we going to be attacked here at home?'”

⁷⁵ Olajfúrótornyok ügy, para. 64

⁷⁶ Lásd: 1960 Belgium-Kongo, 1964 Belgium-USA Kongo (Stanleyville és Paulis), 1976 Entebbe (az EC üdvözlí, SC nem ítéli el), Grenada 1983, Panama 1989 (GA: „*flagrant violation of international law*”).

Konklúzió

A nem-állami szereplők elleni közvetlen önvédelem koncepciója minden tekintetben gyenge lábakon áll, de védekezni természetesen mégis kell ellenük. Ennek egyik lehetséges (bár ultima ratio) módja az önvédelem, mint kivétel az általános erőszaktilalom alól. Gyakorlásához azonban két feltétel továbbra is szükséges, az önvédelem sine qua non feltétele a „fegyveres támadás”: megfelelő mértékű támadásra és egy államnak történő betudásra van szükség hozzá. Az önvédelem jogát 9/11 után különösen nagy kihívás érte a Bush-doktrína, a War on terror és az Irak elleni 2003-as háború következtében. Mind a nem állami szereplők elleni közvetlen önvédelem koncepciója, mint a területileg érintett államoknak történő betudás lehetőségének drasztikus tágítása alapjaiban veszélyezteti az 1945 utáni nemzetközi jogi rendszert. George W. Bush adminisztrációjának nemzetközi jogi érvei gyengék és tarthatatlanok. Joe Biden alelnök és Robert Gates védelmi miniszter nyilatkozatai azt tükrözik⁷⁸, hogy az USA visszatérőben van a 9/11 előtti keretek közé. Némi változás azonban kimutatható az önvédelem jogában, a betudás szintje kissé tágult. Ennek pontos mértéke azonban még nem határozható meg, a Nemzetközi Bíróságra vár a nyitott kérdések megválaszolása. Az 1945 utáni rendszer továbbra is képes betölteni feladatát és kellően rugalmas ahhoz, hogy némi szokásjogi módosítással biztosítsa az érzékeny egyensúlyt a nemzetközi jog normativitásának fenntartása és az államok önvédelmi igényének hatékony biztosítása között.

⁷⁷ SIMMA: i.m., 132-133.o.

⁷⁸ Lásd Joe Biden alelnök beszédét a 2009. februári müncheni biztonságpolitikai konferencián (<http://www.securityconference.de/Joseph-R-Biden.234.0.html?&L=1>), vagy Robert Gates védelmi miniszter 2009. márciusi 12-i nyilatkozatát, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2009/03/mil-090312-afps01.htm>. Részletesebben: 73. sz. lj.

Kiss Amarilla:

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok végrehajtása Magyarországon

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok magyarországi végrehajtása a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát speciális szemszögből vizsgáló téma. Utóbbit az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályozza, meglehetősen nagy bizonytalanságban tartva a jogalkalmazót; összességében azonban elmondható, hogy ez a terület (főleg a szerződések vonatkozásában) megannyi vizsgálódás tárgyát képezte már, miközben annak, hogy a nemzetközi szervezetek határozatai hogyan érvényesülhetnek hazánkban, eddig nem szenteltek kiemelkedő figyelmet, holott a nemzetközi szervezetek létrejöttével, az azokhoz történő csatlakozással hazánk is számos kötelezettséget vállal magára.

A tanulmány célja, górcső alá venni a Biztonsági Tanács határozatait, azok jogi természetét illetve jogforrási jellegét valamint, hogy miképpen kerülnek kapcsolatba a magyar joggal, mindezen keresztül pedig nyomatékosítani az ellentmondásokat valamint az egységes gyakorlat iránti igényt.

Néhány gondolat a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyáról

A nemzetközi kötelezettségeink és a magyar jog viszonyának sokáig nem szenteltek különösebb figyelmet hazánkban: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény eredeti szövegében egyetlen szó sem esik erről a témáról, később pedig az erre az időszakra jellemző sajátos közgondolkodás miatt nem találkozhattunk vele.¹ Az Alkotmányba először annak 1989. évi módosítása² révén került be, azóta a nemzetközi kötelezettségek és a magyar jog viszonyát – mai napig változatlan formában – az Alkotmány 7. § (1) bekezdése szabályozza:

* A szerző 2007-ben végzett a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, majd tanulmányait a Szegedi Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi, Európa-jogi és Nemzetközi Magánjogi Doktori Iskolájának doktoranduszaként folytatta. Jelenleg a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Nemzetközi Tanulmányok Központjának megbízott előadója. Kutatási területe elsősorban az erőszak és beavatkozás tilalma, a Biztonsági Tanács.

¹ Bodnár László: „A nemzetközi jog magyar jogrendszerbeli helyének alkotmányos szabályozásáról”. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Juridica et Politica*, Tomus 47. Fasc. 1-18. (1996.) 20-21.o.

„A Magyar Köztársaság jogrendszere elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, biztosítja továbbá a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangját.”

A fent említett bekezdés – bár azzal a céllal került az Alkotmányba, hogy rendezze a nemzetközi jogi normák belső jogban történő megjelenését³ – feladatának nem tud eleget tenni, még hozzá azért, mert megfogalmazása túl általános, emiatt a jogalkalmazó számára is nehezen értelmezhető, amely álláspontot az Alkotmánybíróság gyakorlata maga is alátámasztja.⁴ A 7. § (1) bekezdése nem nyilatkozik ugyanis arról, hogy a monista vagy a dualista teória adja-e meg a nemzetközi jogi normák belső jogi érvényesíthetőségének hátterét Magyarországon. Ennek hiányában azonban nem tudunk egyértelmű választ adni az ehhez kapcsolódó kérdésekre sem: milyen helyet foglal el a nemzetközi jog a magyar jogban; vajon a transzformáció vagy az adopcio-e az alkalmazandó technika, hogy a nemzetközi jogi normák bekerüljenek a magyar jogba, azaz a kihirdetés- vagy a közzététel-e a megfelelő. Az idézett 7. § (1) bekezdés két, rövid tagmondata homályos, ráadásul egymásnak ellentmondó. Nem magától értetődő például, hogy mit értünk a „nemzetközi jog általánosan elismert szabályai” vagy a „vállalt kötelezettségek” alatt, továbbá a tagmondatokat bevezető igék („elfogadja”, „biztosítja”) is más-más alkotmányos technikát sejtetnek a háttérben: míg az „elfogadás” alapvetően a monista irányt helyezi előtérbe, a „biztosítás”(amely valamiféle aktivitást is feltételez az állam részéről) a dualista teóriára, a transzformációra utal.⁵

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok végrehajtása

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok magyarországi végrehajtása egy szűkebb, a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát speciális szempontok szerint boncolgató téma.

Ahogy arra már utaltunk, a nemzetközi jog és a magyar jog viszonya önmagában is ellentmondásokkal terhelt; igaz, eddig ezt a kérdést szinte kizárólag a nemzetközi szerződések

² 1989. évi XXXI. tv.

³ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: 7. § [Nemzetközi jog és belső jog, jogalkotási törvény]. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég, Budapest (2009) 367.o.

⁴ L. 53/1993. (X. 13.) sz. AB határozat, 36/1996. (IX. 4.) sz. AB határozat, 30/1998. (VI. 25.) sz. AB határozat.

⁵ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 369.o.

szemszögéből vizsgáltuk,⁶ így a nemzetközi szervezetek határozatainak végrehajtása egy végképp perifériára szorult témakör, ahol a helyzet éppen ez okból kifolyólag még zavarosabb.

A kérdést nagyon leegyszerűsítsük, ha kizárólag a „magyar jogban történő elhelyezés” problematikájára koncentrálnánk. A vizsgálódást célszerű külső szemszögéből, nemzetközi jogi szemmel megkezdni, tehát onnan indítani, hogy miként is tekinthetünk ezekre a határozatokra. Amennyiben ugyanis már ezen a ponton sem kapunk világos képet, az tovább nehezíti ezen határozatok – egyébként sem egyszerű – érvényesíthetőségét a magyar jogban.

Ezt a képet azonban tovább árnyalja az a tény, hogy a nemzetközi szervezetek mára már igen nagy számban vannak jelen, szerves részét képezve életünknek és munkájuk eredményeképpen tömegesen ontják ki magukból határozataikat, amelyekről sok esetben nehéz eldönteni, jogforrásnak minősülnek-e.⁷

Mivel az Alkotmány 7. § (1) bekezdése tehát nem áll ki egyértelműen sem a monista, sem a dualista teória mellett, az említett jogforrási jelleg megítélése kérdéses, de alkalmasint kulcsfontosságú lehet.⁸ Amennyiben ugyanis a monista teória lenne követendő, a jogforrási jellegnek nincs jelentősége, hiszen elég a határozatot közzétenni a Magyar Közlönyben. Ha a dualizmus mellett érvelünk, akkor viszont szükséges a jogforrási jelleg meghatározása, tekintettel a hozzá kapcsolódó transzformációs technika alkalmazására, a kihirdetési kötelezettségre. Bár az előbb említettek közül úgy tűnhet, kizárólag a dualista teória érvényesülése esetén érdemes a Biztonsági Tanács szóban forgó határozatairól beszélni, az alább ismerttetendő ellentmondások arra hívják fel a figyelmet, hogy ezen határozatoknak a belső jogban történő egyszerű megjelenítése (azaz ha a monista teória nyer teret) is hagy kívánnivalót maga után.⁹

A téma kapcsán nemcsak az Alkotmány idevágó szakaszát kell megemlítenünk, hanem nyilvánvalóan szót érdemel, hogy mi a külügyminiszter feladata ezen a téren. Jelenleg erre a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet¹⁰ XI. fejezetében¹¹ található utalást. Ennek a 115. § (1) f)

⁶ Kovács Péter: Nemzetközi szervezetek szankciós típusú határozatai magyarországi érvényesíthetőségének alkotmányjogi gyakorlata és problémái. In: Bodnár László (szerk.): *EU-csatlakozás és alkotmányozás*. Szegedi Tudományegyetem ÁJK, Szeged, 2001. 135.o.

⁷ Uo.

⁸ Kovács Péter: i.m.142.o.

⁹ Számos AB határozat illetve a nemzetközi szerződésekről szóló 2005. évi L. tv. is arra enged következtetni, hogy az alapdilemma (a monista-dualista vita) jelenleg a dualista teória irányába dől el.

¹⁰ Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

¹¹ A külügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatásköréről.

pontja¹² rögzíti, hogy a biztonsági tanácsi határozatokat köteles közzétenni. Az, hogy mindez egyértelműen le van fektetve, kétségtelenül előrelépést jelent, hiszen a korábbi kormányrendelet (és annak módosításai) ezt nem tették meg, inkább a külképviseleti jogosítványokra koncentráltak eddig.¹³ Ez a rendelkezés természetesen nem oldja meg egy csapásra a problémát a határozatok körül (hiszen a külügyminiszter feladat- és hatásköreit rögzítő szabályoknak nem is az a feladata, hogy a monista-dualista vitát rendezze), de végre külön figyelmet szentel ezeknek a határozatoknak, és nyomatékosítja, hogy valahogyan ezek meg kell, hogy jelenjenek a magyar jogban. (Megjegyzendő, hogy a gyakorlati szempontokat figyelembe véve érthető, hogy a közzététel a kedveltebb, hiszen a dualista teóriát konzekvensen követve mindez óriási munkaterhet róna a jogalkotóra.)

A Biztonsági Tanács határozatait illetően meg kell tehát vizsgálnunk, hogy az adott határozata jogforrásnak minősíthető-e, illetve tartalmaz-e jogi kötelezettséget.¹⁴ Azért is érdemes ezzel a kérdéssel foglalkozni, mivel az elmúlt időszakban jelentősen megugrott a szankciós határozatok száma.¹⁵

A Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmányának VII. fejezete alapján,¹⁶ vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartása érdekében hozhat kényszerintézkedéseket, illetve konkrétan szankciós típusú határozatokat. Már ezen a ponton jeleznünk kell, hogy a Biztonsági Tanács és annak határozatai önmagukban egy sor egyéb, elsősorban a nemzetközi jog és nem pedig a magyarországi végrehajtás szemszögéből érdekes kérdést vetnek fel.

Ami azonban a magyarországi érvényesíthetőséget illeti, 2003-ban, elismerve a nemzetközi jog fejlődését, valamint felismerve, hogy ma már a kifejezett hozzájárulása nélkül is keletkezhetnek az államnak előre nem látható kötelezettségei, egy alkotmánymódosító

¹² 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 115. § (1) f) pontja: „Magyar Közlönyben közzéteszi az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa által, a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében hozott, fegyveres erők alkalmazásával nem járó rendszabályokat tartalmazó határozatait, valamint - a Külügyminisztérium honlapján - közzéteszi a határozatok által joghátránnyal sújtott természetes és jogi személyek ezzel kapcsolatos panaszai benyújtásának eljárásrendjét, továbbá az illetékes szankciós bizottságnak jelentést tesz a határozatokban foglalt végrehajtásáról.”

¹³ 152/1994. (XI.17.) Korm. rendelet 4. §: „A miniszter képviseli a Magyar Köztársaságot, illetve a Kormányt más államokkal, az ENSZ-szel, az Európa Tanáccsal, valamint más nemzetközi politikai, biztonsági és gazdasági kormányközi szervezetekkel fenntartott kapcsolatokban. Koordinálja és irányítja az Észak-atlanti Szerződés Szervezetével, valamint a Nyugat-európai Unióval kapcsolatos tevékenységet. Együttműködik más miniszterekkel a szakmai jellegű nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartásban.”

¹⁴ Kovács Péter: i.m.141.o.

¹⁵ 2008 végéig 1859 született.

Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: „A nemzetközi jog alkotmányosítása”. *Fundamentum*, 2009. 1. szám, 54. o.

<http://157.181.181.13/dokuk/fundamentum-09-1-05.pdf> internetről letöltve: 2010. november 23.

¹⁶ Emellett megemlítenéd az Alapokmány 25. cikke, amely megerősíti, hogy a tagok a Biztonsági Tanács „határozatait... elfogadják és végrehajtják.” Ez a cikk azonban nézeteltérésre adott okot azon tekintetben, hogy az összes határozatra vonatkozik vagy csak azokra, amelyeket a VII. fejezet alapján hoztak.

javaslat¹⁷ keretében megkísérelték leszabályozni, hogyan jelenjenek meg a nemzetközi szervezetek egyes határozatai a magyar jogban.¹⁸ Ez a javaslat egy új 2/A. §-szal bővítette volna az Alkotmányt¹⁹, amelynek (1) bekezdése a következőkkel egészítette volna ki a meglévő szakaszt:

„A Magyar Köztársaság valamely nemzetközi szervezetben való részvétele során nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben egyes, az Alkotmányból eredő hatásköreit a nemzetközi szervezet útján a nemzetközi szervezet többi tagjával közösen gyakorolhatja.”

A javaslat indoklása szerint az Alapokmány és egyéb (például az emberi jogok védelméről szóló) szerződések elfogadása nyomán ránk háruló kötelezettségek a szuverenitás bizonyos mérvű korlátozását jelentik, ezért lenne szükséges erről rendelkezni az Alkotmányban.²⁰

A javaslat emellett a 7. §-t is pontosította volna, illetve kiegészítette volna a nemzetközi szerződések vonatkozásában.²¹ Ez kétségtől nagy segítséget jelentett volna legalább az alapvető probléma (monista-dualista vita) miatt kialakult ellentmondások feloldásában, ahogyan a tervezett 2/A. § is az eddigiekhez mérten hatalmas – bár messze nem elégséges – előrelépés lett volna, azonban idáig nem sikerült eljutni, mivel ezt a javaslatot visszavonták.

A jelenlegi szabályok tehát nem adnak semmilyen támpontot ebben az ellentmondásos helyzetben, amelyben a Biztonsági Tanács határozatainak egy részét kihirdetik, míg más részét pusztán közzéteszik; az már nem is ad meglepetésre okot, hogy utóbbi esetben ezek a Magyar Közlönyben a „Nemzetközi szerződések” cím alá kerülnek,²² ami ismételten jól példázza, mennyire mostohán kezelt területről van szó, holott némely esetben számottevő jelentőséggel bír (nem is feltétlenül a határozat érvényesíthetősége, hanem éppen annak, illetve a konzekvens gyakorlatnak a hiánya okoz jelentős gyakorlati bonyodalmakat).

Kérdés tehát, hogy lehet-e valamilyen következetes eljárást sejteni a háttérben, amely megadja, hogy mely határozatokat kell kihirdetni, illetve melyeket elég csupán közzétenni, illetve az előbbi esetben milyen formában történik a kihirdetés.

Az eddigi tapasztalatok alapján úgy tűnik, hogy a határozatokkal zömmel kormányrendeletként találkozhatunk a magyar jogban, nagyon ritkán törvény formájában. Ez

¹⁷ T/4486. sz. törvényjavaslat.

¹⁸ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 381. o.

¹⁹ A jelenlegi 2/A. § pedig 2/B. §-ra módosult volna.

²⁰ T/4486. 1. §.

²¹ A T/4486. 2. §-a a jelenlegi 2 helyett 5 bekezdésben szabályozta volna a nemzetközi jog és a belső jog viszonyát, elsősorban a nemzetközi szerződésekre koncentrálva.

utóbbira konkrétan három példa áll rendelkezésre: a volt Jugoszlávia területén elkövetett humanitárius bűncselekményeket vizsgáló nemzetközi törvényszék²³ illetve a ruandai népirtás felelőseinek megbüntetésére felállított nemzetközi törvényszék²⁴ statútumai, valamint a délszláv válság kapcsán a Milosevics-féle vezetés miatt hozott, a területet sújtó biztonsági tanácsi határozatok²⁵ megjelenítése történt törvényi formában meg.

Előfordul azonban az is, hogy a Biztonsági Tanács szankciós határozatait csak az állami irányítás egyéb jogi eszközének (kormányhatározat) formájában látjuk viszont.²⁶

Míg a fent említettekben közös vonás, hogy mindegyikük a transzformáció valamely megnyilvánulási formájának tekinthető, addig némely esetben a határozatokról külügyminiszteri tájékoztató formájában esik szó, ami azonban az adopción technikát sejteti.²⁷

Néhány esetben (elsősorban a délszláv válság kapcsán) ezek keveredésével találjuk szembe magunkat:

A Biztonsági Tanács a daytoni megállapodás után a legtöbb, korábban Jugoszláviával szemben alkalmazott szankcióját felfüggesztette,²⁸ amelyről egy külügyminiszteri tájékoztató jelent meg. Nem sokkal később a Biztonsági Tanács visszaállította a korábban felfüggesztett embargót²⁹, amelyről szintén egy külügyminiszteri tájékoztató értesített, de helytelenül.³⁰ Ez azonban azt jelentette, hogy – ahogyan ez valóban meg is történt – a Biztonsági Tanács szankcióját figyelembe nem vevő (azaz az embargó megsértését megvalósító) személyt nem lehetett felelősségre vonni, mivel a magyar szabályok értelmében nem valósított meg bűncselekményt.³¹

Ez az eset nemcsak a külügyminiszteri tájékoztató bizonytalan mivoltát példázza jól, hanem azt is, hogy milyen komoly veszélyt jelent a jogbiztonságra, ha a szankciókat jogszabállyal vezetjük be, de nem jogszabállyal függesztjük fel vagy helyezük őket hatályon

²² Kovács Péter: i.m. 148. o.

²³ ICTY, ezt az 1996. évi XXXIX. tv. hirdette ki.

²⁴ ICTR, az 1999. évi CI. tv. hirdette ki.

²⁵ 1993. évi LXXI. törvénnyel (az ENSZ Biztonsági Tanácsának a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságra [Szerbia és Montenegró] vonatkozó határozatait végrehajtásáról, valamint a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény kiegészítéséről).

²⁶ 1987. évi XI. tv. a jogalkotásról.

²⁷ Molnár Tamás - Sulyok Gábor - Jakab András: i.m. 382. o.

²⁸ 1022 (1995) sz. BT határozat.

²⁹ 1074 (1996) sz. BT határozat.

³⁰ A külügyminiszter éppen azon szakaszokat függesztette fel, amelyek az ilyen esetben történő intézkedésről szólnak és amelyek hiányában nem válhatott a cselekmény büntetendővé, holott a Biztonsági Tanács újból előírta az embargó alkalmazását.

³¹ Kovács Péter: i.m. 154. o.

kívül.³² A fenti példa jól tükrözi a határozatok végrehajtása terén felmerülő ellentmondásokat is: a szankciók bevezetése ugyanis transzformációval történt (kihirdetés), ami a dualista teóriára vall, míg a velük kapcsolatos további aktusoknál közzétételre került sor, ami a monista teória sajátja.

Ennél még sajnálatosabb az a tény, hogy egyes határozatok egyáltalán semmilyen formában nem lelhetők fel a Magyar Közlönyben. Például nem található meg az a biztonsági tanácsi határozat³³ sem, amely szankciókkal sújtotta Afganisztánt, amiért az támogatta (majd be is fogadta) Oszama bin Ladent.³⁴

A gyakorlat szempontjából kétségkívül érthető reakcióról van szó, hiszen a határozatok száma óriási, folyamatos feldolgozásuk temérdek munkával jár, ráadásul ezen határozatok nagy része eljárási jellegű és Magyarországot egyáltalán nem érinti. Ezen a ponton túljutunk a határozatok érvényesíthetőségének háttérében álló monista-dualista vita keretein, amely ha eldőlné, kétségkívül egyértelművé tenné a szükséges eljárást és feloldaná a zűrzavart, ez azonban nem ad a gyakorlat számára felmentést azon tény alól, hogy akármelyik teória is kerül ki győztesen, azt egyik sem engedi, hogy „megfeledkezzünk” ezekről a határozatokról. Még, a csupán a közzététel technikájával élő monista teória szerint sem hagyhatjuk ezeket figyelmen kívül. Ráadásul, még ez a mindenképpen helytelen gyakorlat sem konzekvens: egyforma súlyú illetőleg a magyar érdekeltségi körbe egyformán tartozó (vagy nem tartozó) határozatok közül volt, ami megjelent a Magyar Közlönyben és volt, ami nem.³⁵ Ez az aggodalom nemcsak elméleti jellegű; gyakorlati súlya is van: könnyen előfordulhat, hogy a határozatok továbbutalást tartalmaznak egy másikra,³⁶ így ha valamelyik nem kerül semmilyen formában a magyar jogba, az olyan, mintha a logikai láncból hiányozna egy szem, vagyis komolyan kihat a többi érvényesíthetőségére is. Ezt, az egyébként valóban súlyos problémát, a fent említett, a külügyminiszter feladat- és hatásköreiről szóló kormányrendelet 115. §-a kiküszöbölni látszik, alátámasztva, hogy bármelyik teória nyer is teret, a határozatok magyar jogban történő

³² Ahogyan a fentebb említettekből kiderül, a délszláv válsággal kapcsolatosan meghozott szankciókat az 1999. évi LXXI. tv.-nyel vezette be, de később az ezen szankciókkal kapcsolatban felmerült változások már „csak” külügyminiszteri tájékoztatók formájában jelentek meg.

³³ 1267/(1999) sz. BT határozat.

³⁴ Kovács Péter: i.m. 155. o.

³⁵ Például Irakot a Biztonsági Tanács számtalan határozatba foglalt szankcióval sújtotta (szankciók bevezetése, enyhítése, alkalmazás módja etc.), erről a magyar jogban összesen egy rendelet született.

Kovács Péter: i.m. 156. o.

³⁶ A fent említett, a délszláv válsággal kapcsolatos példa is jól illusztrálja, hogy a Biztonsági Tanács sorjázza a szankciókat megállapító, majd részben felfüggesztő, azután visszaállító, végül megszüntető etc. határozatokat, illetve azt, hogy milyen gyakorlati problémákhoz vezet, ha nem sikerül ezeket megérteni vagy kellően lépést tartani velük.

megjelenítésének kötelezettsége alól nincs mentesség, nevén nevezve, hogy erre a külügyminiszter, illetve a külügyminisztérium jelenti a garanciát.

Itt azonban nincs vége az érvényesíthetőség körüli problémáknak: meg kell említeni ugyanis az időzítés kérdését. A szankciós határozatoknak – jellegükénél fogva – az a lényege, hogy a bennük foglalt szankciók mihamarabb érvényre jussanak, míg egy esetleges transzformálás időigényes lehet.³⁷ Ezt azonban olyan megoldással hidalják át, amely sérti a visszaható hatály tilalmát.

Számos ilyen és ehhez hasonló problémával találkozhatunk szembe magunkat, amelyek alapján belátható, hogy nincs zsinórmérték, amely megszabná, miként jelenjenek meg a Biztonsági Tanács határozatai Magyarországon.

A konzekvensnek nem nevezhető gyakorlatból arra következtethetünk, hogy különbség van a Magyarországot kötelező, illetve nem kötő határozatok tekintetében. Előbbit jellemzően jogszabállyal, utóbbit pedig nem jogszabályi normával szabályozzuk (ha egyáltalán szabályozzuk, illetve, ha egyáltalán megjelenik a magyar jogban).

A Biztonsági Tanács határozatai körüli problémák, különös tekintettel a célzott szankciókra

A fentiekben kifejtettek alapján egyértelmű, hogy egy zárt logikájú, koherens gyakorlat kialakítása elengedhetetlenül szükséges volna. Azt azonban – és ez természetesen nem mentesíti a felelősség alól a zavaros, ellentmondásokkal teli gyakorlatot – nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a Biztonsági Tanács alapvetően egy politikai szerv, amely pontosan ebből fakadóan politikai indíttatású, illetve jellegű döntéseket hoz, szankciókat szab. Amennyiben egy ilyen szerv hozza meg a mindenkire kötelező határozatokat, a tiszta, objektív jogalkotás összekeveredik a politikával, így felmerül a kétely, hogy ez a jogalkotás milyen alapokon nyugszik.³⁸ Ehhez számos egyéb kérdés is társul: vajon a Biztonsági Tanács mennyire van tekintettel az emberi jogokra illetve, hogy egyáltalán megalkothatja-e a döntéseit, azaz nem jár-e például *ultra vires* el az adott kérdésben.³⁹

³⁷ Kovács Péter: Valami ketyeg alattunk...(Nemzetközi jogi kötelezettségeink és belső jogi szabályozásunk egyes kirívó ellentmondásairól). In: *Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára*. ME Állam- és Jogtudományi Kar, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2003. 275. o.

³⁸ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 45. o.

³⁹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 54. o.

Ahogy az a fentiekből kiderül, a Biztonsági Tanács az ENSZ Alapokmányának 41. cikke értelmében a nemzetközi béke és biztonság fenntartása vagy helyreállítása érdekében korlátozó intézkedések (szankciók) foganatosításáról határozhat, amelyek egyben a külpolitikai fellépés egyik eszközét is jelentik.

Jó ideje hoz a Biztonsági Tanács olyan határozatokat (ahogy az a délszláv válsággal kapcsolatos példánál is előtérbe került), amelyek embargóval sújtanak országokat, azonban az utóbbi időben⁴⁰ népszerűvé vált az úgynevezett célzott⁴¹ vagy „okos” szankciók alkalmazása is, amelyek közvetlenül csak azokat a személyeket, illetve szervezeteket sújtják szankciókkal, akik nemzetközi jogba ütköző cselekményeket követnek el vagy egyébként felelőssé tehetőek a nemzetközi békét és biztonságot fenyegető cselekményekért.⁴²

Ez alatt egyébként tipikusan a terroristák és a terrorista szervezetek ellen irányuló határozatokat kell érteni: a legismertebb az 1267 (1999). sz. határozat, amely az Al-Kaida és a Talibán, illetve a velük kapcsolatba hozható személyek (természetes és jogi személyek egyaránt) ellen irányult. A Biztonsági Tanács ebben a határozatában döntött a Szankciós Bizottság létrehozásáról is, amely a tagállamok információi alapján kiválasztja és listára teszi azokat a terroristákat és terrorista szervezeteket, akikkel szemben az ENSZ tagállamainak a szankciókat foganatosítania kell, amelyek szankciók egyébként tipikusan gazdasági jellegűek (bankszámlák, kifizetések befagyasztása etc.).⁴³

Ez a lista, amely egyébként bárki számára könnyen hozzáférhető⁴⁴, számos kérdést vet fel: nevezetesen, hogyan lehet szembeszállni egy ilyen határozattal; a tagállamok jeleznek-e a Biztonsági Tanácsnak vagy ki más intézkedhet, ha az adott személyek aggályosnak találják a listát.

A kérdés jogos, hiszen valóban felmerülhet az emberi jogok sérelme, mivel ezek az ügyek belenyúlnak a magánszférába, és nemcsak a listán lévő személyek vonatkozásában, hanem azok hozzátartozóit is hátrányosan érintheti mindez.

Így, bár itt magukat a határozatokat vizsgáljuk, egy másik aspektusból kerülünk szembe a belső jogi (netán partikuláris) érvényesíthetőség problematikájával.

⁴⁰ Valójában ezek a szankciók az 1990-es évek elejétől jelen vannak, de a terrorista cselekmények megszaporodásával váltak elterjedtté. Többek közt érintették már Afganisztánt, Haitit, Irakot, Iránt, Líbiát, Ruandát, Szomáliát és a volt Jugoszláviát is ilyen szankciók.

⁴¹ Targeted sanctions.

⁴² Forrás:

http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf, internetről letöltve: 2010. november 28.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Forrás: <http://www.un.org/sc/committees/1267/consolist.shtml>, internetről letöltve: 2010. november 28.

Ezt kitűnően tükrözi a Kadi-ügy⁴⁵ is, amelyben a szaúd-arábiai lakóhellyel rendelkező Kadit, illetve a svédországi székhellyel bíró Al Barakaat International Foundation-t a Szankcióbizottság felvette az említett listára, mivel információi alapján úgy vélte (mint kiderült, nem alaptalanul), hogy Oszama bin Ládennel, az Al-Kaidával és a Talibánnal összeköttetésben állnak. A fent említett határozat értelmében minden tagállamnak be kell fagyasztania az ilyen személyek és szervezetek közvetlen vagy közvetett ellenőrzése alatt álló pénzeszközöket és más pénzforrásokat.

Az Európai Unió ezen határozatok végrehajtása érdekében maga is rendeletet alkotott⁴⁶, amelyben nyomon követte a lista változásait, így került fel rá az említett Kadi és az Al Barakaat.

Kadi és az Al Barakaat a rendelet megsemmisítése iránti kereseteket indítottak az Elsőfokú Bíróság előtt, mivel úgy vélték, a Tanácsnak nem volt hatásköre megalkotni ezt a rendeletet, mindemellett ez sérti a tulajdonhoz és a védelemhez való jogot. Az Elsőfokú Bíróság azonban elutasította őket, megállapítva, hogy nekik nincs hatáskörük a rendelet érvényességének felülvizsgálatára, mivel a tagállamok kötelesek eleget tenni a Biztonsági Tanács határozatainak, mert az abban foglaltak elsőbbséget élveznek az uniós joggal szemben. Ezt azonban a felek nem fogadták el, és újabb keresetet nyújtottak be jogorvoslatért.

A Bíróság arra jutott, hogy a Tanács igenis megalkothatta a kérdéses rendeletét, de az Elsőfokú Bíróság tévedett abban, hogy az uniós bíróságok nem vizsgálhatják felül a megtámadott rendelet jogszerűségét, mivel az az 1267 (1999). sz. biztonsági tanácsi határozat végrehajtására irányuló uniós jogi aktusra vonatkozik, nem pedig magára a nemzetközi határozatra, tehát ez a felülvizsgálat nem jelenti a nemzetközi jog elsőbbségének a megkérdőjelezését, így az Elsőfokú Bíróság ítéleteit hatályon kívül helyezi.

A Bíróság azt is megállapította, hogy a pénzeszközök befagyasztása Kadi tulajdonhoz való jogát valóban igazolatlanul korlátozza és hangsúlyozza, arra van lehetőség, hogy az illetékes nemzeti hatóságok az alapvető kiadások fedezésére szükséges pénzeszegekre tekintettel legyenek, azokat ne vonják intézkedésük alá. A gond az, hogy a Bíróság szerint Kadinak nem nyújtottak semmilyen biztosítékot, hogy ügyével az illetékes hatóságokhoz fordulhasson, holott ez szükséges lett volna a tulajdonhoz való jog tiszteletben tartásának biztosításához. A Bíróság tehát megsemmisítette⁴⁷ a Tanács rendeletét, amennyiben az befagyasztja Kadi és az Al Barakaat pénzeszközeit, azonban tartva attól, hogy ez kárt okozhat a

⁴⁵ T-253/02. és T-49/04. sz. ügyekben hozott ítéletek, amely természetesen nem az egyetlen, megemlítendő még a Yusuf-, illetve a Hassan-ügy.

⁴⁶ 467/2001/EK tanácsi rendelet.

szankciók érvényesítésében, a rendelet joghatásait tizenhárom hónapot meg nem haladó időszakra fenntartotta, így a Tanácsnak is lehetősége nyílt a megállapított jogsértések orvoslására.

A konklúzió tehát az, hogy a felek csak az uniós aktus ellen tudtak érdeemben fellépni, az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikája keretében dönt a korlátozó intézkedések bevezetéséről (az ENSZ BT határozatainak közös végrehajtása céljából). Először közös álláspontot fogad el, amely a tagállamokra kötelező. A közös álláspont nem rendelkezik közvetlen hatállyal, ezért végrehajtása az uniós tagállamokban nemzeti jogszabállyal történik.⁴⁸

Amennyiben a korlátozó intézkedések az Unió hatáskörébe tartozó kérdésekre is kiterjednek (például az említett vagyoni, pénzügyi korlátozó intézkedések), a közös álláspont alapján a Tanács a tagállamokban közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos rendeletet fogad el.

A Biztonsági Tanács határozatait tehát az Európai Unió nem jogosult felülvizsgálni, ennek egyetlen „méltó” kontrollja a Nemzetközi Bíróság lehet, amely azonban nem foglal állást jogszerűségi kérdésekben.⁴⁹

Amit ez esetben tenni lehet, az az úgynevezett „de-listing” eljárás, amely voltaképpen a listáról való lekerülés módja, amely azonban egy igen bürokratikus, akadozó, illetve nehezen követhető eljárást jelent (kérelem benyújtása, melyet kellően meg kell indokolni, bizonyítékokkal alátámasztani, majd ez számos fázison megy keresztül).⁵⁰

Összességében elmondható, hogy a Biztonsági Tanácsnak a fennálló helyzet súlyosságára tekintettel joga van korlátozni egyes emberi jogokat, bár fontos lenne egy kontrollmechanizmus a másik oldalon, hogy ezzel meddig mehet. Jelenleg ugyanis egyre több zavar támad a Biztonsági Tanács működése körül, főleg, ami annak átlátható mivoltát illeti. A szóban forgó témától elszakadva, ezek az esetek, felmerült problémák tovább erősítik azt a nézetet, hogy elérkezett a Biztonsági Tanács reformjának ideje.⁵¹

Következtetések összegzése

A nemzetközi békéhez és biztonsághoz kapcsolódó határozatok érvényesíthetőségének jelen pillanatban nincs egységes, logikailag zárt gyakorlata. Ennek a kérdésnek a hátterében is

⁴⁷ 881/2002/EK tanácsi rendelet helyezte hatályon kívül a 467/2001/EK tanácsi rendeletet.

⁴⁸ http://www.mfa.gov.hu/NR/rdonlyres/38EE0AD0-79A6-4202-B850-ECCE909C22F2/0/080514_kum_szankciok.pdf, internetről letöltve: 2010. november 28.

⁴⁹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 55. o.

⁵⁰ http://www.un.org/sc/committees/1267/fact_sheet_delisting.shtml, internetről letöltve: 2010. november 28.

az alapvető, monista-dualista vita áll. A jelenlegi gyakorlatban a két teória alkalmazása keveredik, ami kifejezetten veszélyes a jogbiztonságra nézve.

A nemzetközi szerződések magyar jogban történő megjelenítése terén is nagyon nehéz eligazodni, ennél azonban még zavarosabb helyzettel szembesülünk a határozatok végrehajtásával kapcsolatban, amely eddig sokkal inkább háttérbe szorult.

Ahogy az a fentiekből kiderül, a gyakorlatban keverednek az adopción, illetve a transzformációs technika elemei (néha ugyanazon ügy vonatkozásában a dualizmus szellemében vezetünk be egy rendelkezést, amit a monista teória jegyében szüntetünk meg, tehát az egyik „átcsap” a másikba), ha egyáltalán sor kerül bármilyen technika alkalmazására. Az ugyanis nem követhető, hogy miért kerül be egy határozat a Magyar Közlönybe vagy éppen marad ki onnan. Ha a kihirdetés mellett dönt a jogalkotó, akkor sem világos (mivel minden a nemzetközi békét és biztonságot érintő határozat kötelező), hogy milyen alapon választja ki, hogy jogszabállyal promulgálja-e azt, és ha igen, akkor milyen szintűvel.

Az érvényesíthetőség kapcsán sajnos előfordul a visszaható hatály tilalmának megszegése is, amely szintén veszélybe sodorja a jogbiztonságot.

Mindazonáltal a Biztonsági Tanács határozatai önmagukban is számos kérdést vetnek fel, mivel egy politikai szervről van szó, döntései is ilyen jellegűek, kérdés tehát, hogy a jogalkotásban milyen szerepet is tölthet be.

Úgy tűnik, a külügyminiszter feladat- és hatásköreit rögzítő kormányrendelet ezeknek a problémáknak egy részét talán orvosolni tudja. Természetesen, így is rengeteg kérdés marad megválaszolatlanul (többek között az is, hogy milyen következménye lenne annak, ha nem tudná ezt a feladatát maradéktalanul teljesíteni a minisztérium).

Az új alkotmány megalkotása kétségtelenül remek lehetőséget kínál arra, hogy állást foglaljon, hogy Magyarország mely teória követője. Ennek meghatározása nélkül ugyanis az ellentmondások feloldása nem lehetséges. Külön, a nemzetközi szervezetek határozatira kitérő bekezdésre az Alkotmányban – a 212/2010 (VII. 1.) kormányrendelet fényében – így nem is lenne szükség, a meglévő szakasz⁵² pontosítása elégséges volna. Az ebben a tekintetben egyértelműen megfogalmazandó Alkotmány idevágó szakasza, valamint az említett kormányrendelet megfelelő alapot szolgáltatna arra, hogy ezeket mint keretet egy önálló jogszabály feltöltse tartalommal. Arról azonban nem szabad megfeledkeznünk, hogy ha az alkotmányunk a dualista teória következetes alkalmazása mellett teszi le a voksát, úgy a fent említett kormányrendeletet is át kell alakítani, hiszen a benne foglalt közzétételi kötelezettség

⁵¹ Lattmann Tamás - Kajtár Gábor - Jeney Petra - Stauber Péter: i.m. 58. o.

már nem lesz elégséges. Az is kétségtelen – bár ez nem kimentő ok –, hogy bár ennek letisztázása elengedhetetlen a jogbiztonság fenntartása végett, a transzformációs technika alkalmazása (amely felé egyébként jelenleg hajlik a magyar jog) óriási többletmunkával járna, így a problémákkal a gyakorlati oldalról szembesülő felek érthetően nem lelkesednek ennek konzekvens követéséért, így megkérdőjeleződik maga a szándék is a dualista-monista vita rendezése kapcsán. Különösen igaz ez, ha belegondolunk, milyen óriási mennyiségű, gyors egymásutániságban születő határozatról van szó, de Raymond Poincaré szavaival élve: „A béke folytonos teremtés.”, és ami a Biztonsági Tanácsot illeti, ezt gondosan szem előtt is tartja.

⁵² Alkotmány 7. § (1) bekezdése.

Lattmann Tamás:

A nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés lehetősége vagy lehetetlensége a magyar jogi előírások alapján – különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra

A tanulmány azt vizsgálja, hogy a hatályos magyar jogszabályi rendszer mennyiben teszi lehetővé, hogy a Magyar Köztársaság konkrét esetekben együttműködjön a különböző nemzetközi büntetőbírói fórumokkal, különös tekintettel a jövőben várhatóan vezető szerepet betöltő Nemzetközi Büntetőbírósággal. A vizsgálat csak az eljárási kérdésekre, a lehetséges együttműködési problémákra fókuszál, nem foglalkozik részletesebben a nemzetközi anyagi büntetőjog és a hazai büntetőjogi rendszer közötti különbségekkel, ellentmondásokkal – ezek önmagukban külön vizsgálat témáját képezhetik.

Az elemzés kiindulópontja szerint a jelenlegi hazai jogszabályi környezet sajnálatosan nem alkalmas annak biztosítására, hogy konkrét esetekben a magyar állam a különböző nemzetközi büntetőbírói fórumok mindegyikével és teljes mértékben együttműködjön. A megfelelő magyar jogszabályok kritikai áttekintése és elemzése után a tanulmány javaslatokat fogalmaz meg mind a folyamatban lévő alkotmányozás, mind pedig a jövőbeli jogalkotás számára.

Bevezetés

A tanulmány a nemzetközi jog irányából közelítve azt vizsgálja, hogy a hatályos magyar jogszabályi rendszer mennyiben teszi lehetővé a Magyar Köztársaság számára, hogy – létező nemzetközi jogi kötelezettségeinek eleget téve – együttműködjön a különböző nemzetközi büntetőbírói fórumokkal, különös tekintettel a jövőben várhatóan vezető szerepet betöltő Nemzetközi Büntetőbírósággal.

* Lattmann Tamás adjunktus, a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem és az Eötvös Loránd Tudományegyetem Nemzetközi Jogi Tanszék oktatója. Elsődleges érdeklődési területét a fegyveres erő alkalmazásának nemzetközi jogi kérdései és az emberi jogok képezik, illetve az ezekhez csatlakozó belső jogi problémák. Korábban az MTA-ELTE NATO Információs és Kutatóközpont munkatársa volt, ezen kívül több egyetemen és főiskolán meghívott előadó. A Kül-Világ on-line folyóirat alapító szerkesztője.

A rendszerváltás óta kialakult (valamint részben az azelőtti időszakból megörökölt, többnyire anyagi) jogi előírások vizsgálata két okból is jelentőséggel bír. Egyrészt azok határozzák meg, hogy a magyar jogszabályi környezet mennyire megfelelő és alkalmas arra, hogy az egyébként rohamosan fejlődő nemzetközi büntető anyagi és eljárásjogi rendszer normáinak való megfelelést biztosítsák. Ezek pontatlansága, nem megfelelő minősége könnyedén vezethet a Magyar Köztársaság nemzetközi jogi felelősségéhez, hiszen ha az bármilyen belső jogi akadály miatt nem tudja kötelességeit teljesíteni, jogsértővé válik, amit nem lehet a belső jogi érvekkel kimenteni. A jogi nehézségek mellett azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy milyen politikai következményekkel járna az a helyzet, hogy például valakit a magyar állam (például elfogás esetén) nem tudna szabályosan átadni a Nemzetközi Büntetőbíróságnak, vagy akár más fórumnak. Eddig ilyen kiadatási helyzet nem állt elő, így e problémák nem jelentettek azonnali, megoldandó feladatot, de véleményem szerint egy ilyet megvárni sem lenne szerencsés – arról nem is beszélve, hogy az együttműködés jogi kereteinek megteremtése a bíróság alapító okirata¹ alapján amúgy is a részes államoknak nem csupán konkrét büntetőeljárások,² hanem az általánosságok tekintetében is fennálló kötelezettsége,³ tehát a jogsértés ténye ilyen konkrét esemény beállása nélkül is értelmezhető.

A jelen vizsgálatom csak az eljárási-intézményi kérdésekre, a Magyar Köztársaság jelen időszakban fennálló együttműködési kötelezettségéből fakadó problémákra fókuszál, nem foglalkozik részletesebben a nemzetközi és a magyar anyagi büntetőjogi rendszerek közötti norma-különbségekkel, ellentmondásokkal. Hasonlóképpen, nem foglalkozik e tanulmány az elmúlt időszakban nagy érdeklődést kiváltó témává alakult, az emberiesség elleni bűncselekmények koncepciójának az 1956-os forradalom utáni alkalmazhatóságával, illetve a magyar anyagi büntetőjogi rendszer erre való alkalmasságával, vagy az ezzel kapcsolatos fogalmi vitákkal sem (emberiség vagy emberiesség elleni bűncselekmények?).⁴

¹ Rome Statute of the International Criminal Court, Rome, 17 July 1998, UNTS vol. 2187, p. 3.

² A Statútum 86. cikke szerint: „States Parties shall, in accordance with the provisions of this Statute, cooperate fully with the Court in its investigation and prosecution of crimes within the jurisdiction of the Court.” Bár a jelen tanulmányban nem térek ki részletesen a büntető anyagi jogra, az emberiesség elleni bűncselekmények belső jogi szabályozatlansága az e cikkben foglalt együttműködési kötelezettség tartalmának megállapítása szempontjából komoly további kérdéseket vethet fel. Lásd bővebben: 4. sz. lj.

³ A Statútum 88. cikke ezt az általános kötelezettséget az alábbi formában fogalmazza meg: „States Parties shall ensure that there are procedures available under their national law for all of the forms of cooperation which are specified under this Part.”

A probléma

Induló álláspontom szerint a jelenlegi hazai jogszabályi környezet sajnálatosan nem alkalmas annak biztosítására, hogy konkrét esetekben a magyar állam – jogsértés nélkül – egyének felett legitim módon gyakoroljon olyan hatalmat, amely a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés biztosításához szükséges. Bár a vonatkozó magyar jogszabályok ezt a feladatot többé-kevésbé ellátják más államokkal való együttműködés tekintetében, ám a különböző nemzetközi büntetőbírói fórumok viszonyában e jogszabályok alkalmazása problematikusává válik. Ráadásul ezek nem is követték a nemzetközi büntetőjogi, elsődlegesen intézményi rendszer elmúlt másfél évtizedes „egységesedését és széttagolódását”⁵ – jogszabályaink még a nemzetközi büntetőbírói fórumok sokféleségét sem követik, nem hogy a velük való zavartalan együttműködést biztosítanák.

Úgy vélem, hogy a jelenlegi, hiányos, és emiatt – jobb híján – szükség esetén értelmezési analógiákra kényszerülő rendszer semmiképpen nem állná ki a gyakorlat próbáját, különösen nem a minden körülmények között kötelező emberi jogi garanciák figyelembe vétele mellett, hiszen ez utóbbiak az eljárás alá vont személyek terhére alkalmazandó analógiák számára amúgy sem biztosítanak túl nagy teret.

A nemzetközi büntetőbírói intézményekkel való együttműködés kérdésköre első pillantásra nem tűnik túl bonyolultnak. Láthatjuk a nemzetközi jog területén létrehozott intézményeket, azok sajátos tevékenységi és hatásköreit, amelyekhez képest a Magyar Köztársaság a vonatkozó nemzetközi jogi előírásoknak megfelelően gyakorolhat saját szuverén hatásköröket (pl. büntető eljárások lefolytatása a belső joghatóság szintjén), vagy köteles bizonyos cselekmények végrehajtására (pl. eljárások átadása, személyek kiadása) – e lehetőségeket az határozza meg, hogy az adott intézmények eljárásai élveznek-e elsőbbséget az állami igazságszolgáltatáshoz képest.⁶ Ám a helyzet bonyolultabbá válik, ha ránézünk a belső jogra: ennek normái kell, hogy gondoskodjanak a két jogi szint szinkronjáról: az adott

⁴ E kérdésekről lásd bővebben: Lattmann Tamás: Húsz évvel a rendszerváltás után: érdekes kérdések a nemzetközi jogász számára. In Gosztonyi Gergely - Nagypál Szabolcs (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve: állam, jog, társadalom*. Budapest - Győr - Miskolc, 2010. (Jogtörténeti Szemle 2010/2.) 13-20. o.

⁵ A kérdéssel kapcsolatos tanulmányokhoz lásd: Kirs Eszter (szerk.): *Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.

⁶ Az államok büntető joghatóságának gyakorolhatóságának kérdéséről bővebben lásd: Lattmann Tamás: A nemzetközi büntetőbírói fórumok működésének rendszere, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra – politika, parancs vagy jog? in: Kirs Eszter (szerk.): *Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. op. cit., 9-24. o.

nemzetközi büntetőbírói fórum elsőbbsége esetén az esetleges belső jogi eljárások felfüggesztéséről (vagy megszüntetéséről) és az eljárás alá vont személy átadásáról, más esetben pedig a megfelelő egyéb döntés meghozatalának és végrehajtásának lehetőségéről.

Úgy látom, hogy a Magyar Köztársaság belső jogrendszere egy rövid ideig és egy bizonyos mértékig próbált alkalmazkodni ehhez a feladathoz, ám a későbbiekben erre már a törekvés sem látszott a hazai jogalkotó tevékenységében.

Az eseti büntető törvényszékek és a magyar jogrend

Az ENSZ Biztonsági Tanácsa által 1993-ban és 1994-ben felállított ad hoc nemzetközi törvényszékek⁷ jelentették az első megoldandó feladatot a belső jog számára. Mind a Jugoszlávia, mint pedig a Ruanda-törvényszék statútumát a jogalkotó törvénnyel beillesztette a belső jogba,⁸ amely aktusok igazi jelentőségét véleményem szerint nem is a mellékletben szereplő, ily módon kihirdetésre is került statútum-szövegek adták, hanem mindkét törvény esetében az a mindössze öt szakaszból álló „csatlakozó” törvényszöveg, amivel az Országgyűlés megteremtette a magyar hatóságok tevékenységét közvetlenül szabályozó belső jogi előírásokat.

Ezeket a jogalkotó ráadásul akkor még egy ügyesen egyszerű jogalkotási megoldással összhangba is hozta a nemzetközi bűnügyi jogsegélyre vonatkozó belső jogszabályi előírásokkal: a Jugoszlávia Törvényszékekkel kapcsolatos törvény szövegezése idején ez a törvény (a később még részletesebben is elemzett, nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló 1996. évi XXXVIII. tv.) még maga is előkészítés alatt állt, így a normaszöveg arra csupán mint „a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvény” utal,⁹ a három évvel később elfogadott, a Ruanda Törvényszékekkel kapcsolatos törvény esetében viszont már szám szerint hivatkozik rá,¹⁰ egyébként azonos normaszervezetben és azonos szövegezéssel – a jogalkotó a két törvényszék közötti azonosságokat véleményem szerint helyesen azonosította, és ennek okán azonos törvényszöveget is alkotott az együttműködés keretében.

⁷ A hágai Jugoszlávia-törvényszéket az ENSZ BT 827. (1993) sz. határozata, a tanzániai Arushában felállított Ruanda-törvényszéket pedig az ENSZ BT 955. (1994) sz. határozata hozta létre.

⁸ A Jugoszlávia-törvényszék tekintetében ezt az 1996. évi XXXIX. törvény, a Ruanda-törvényszék vonatkozásában pedig az 1999. évi CI. törvény hajtotta végre.

⁹ T/1980. sz. tv. javaslat, 2. § (1) bek.

¹⁰ T/1701. sz. tv. javaslat, 2. § (1) bek.

A statútumok kihirdetésének is lehet jelentősége, mert ezzel a beillesztési aktsal váltak a belső jog számára „láthatóvá” ezek az intézmények. Ugyanakkor mind a két törvény esetében a javaslathoz fűzött indokolás hallgat a statútumok szövegének kihirdetésének pontos okáról. Az 1996-os javaslat általános indokolásának 3. pontjában¹¹ foglaltak arra engednek következtetni, hogy az ugyancsak akkor előkészített nemzetközi bűnügyi együttműködésről szóló törvény jelenleg hatályos szövegezésével („törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel”¹²) való összhang biztosítása igényelte a statútumok kihirdetését, ám ennek ellentmond, hogy ez a szövegrész az 1996-os eredeti törvényjavaslatban még egyáltalán nem szerepelt, azt csak egy 2007-es módosítás helyezte el.¹³ Akárhogyan is, az indokolásból nem derül ki egyértelműen, hogy vajon a magyar jog alapján kötelezettségnek tekinthetjük-e a statútumok kihirdetését, illetve ennek elmaradása adott esetben milyen joghatással bírhat a belső jog szempontjából.

Ezen a ponton érdemes lehet utalni az Alkotmánybíróságnak a nemzetközi jog és a magyar jog viszonyával kapcsolatos egyes észrevételeire. A taláros testület egyik első, néhány évvel korábban tett megállapítása a háborús és emberiség elleni bűncselekmények¹⁴ üldözésével kapcsolatban annak ellenére kimond belső jogalkotási kötelezettséget, hogy egyébként elismeri e bűncselekmények üldözésének szokásjogi erejű kötelezettségét – igaz, nem részletezi, hogy milyen mértékben és mire kiterjedő jogalkotás szükséges.¹⁵ Egy később született, ám e kérdésben visszamenőlegesen is alkalmazható érvelése és álláspontja szerint a nemzetközi jog általánosan elismertnek nem tekinthető szabályai, a nemzetközi szerződések, még az ún. önvégrehajtó (self-executing) szerződések is a megfelelő szintű jogszabályban való kihirdetéssel válnak alkalmazhatóvá a belső jogban, valamint tisztázza az Országgyűlés szerepét a szerződéskötési eljárásban.¹⁶ Erre a határozatra, pontosabban az abban foglalt

¹¹ Szövegezése a következő: „A Biztonsági Tanács határozata közvetlenül az államokat kötelezi. A jelenleg hatályos jogszabályaink alapján is lehetőség van ugyan arra, hogy a Nemzetközi Törvényszék megkereséseit a Magyar Köztársaság teljesítse, azonban a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló törvényjavaslattal együtt indokolt, hogy a Nemzetközi Törvényszék Alapokmányát törvény hirdesse ki, és ugyancsak törvény határozza meg az együttműködési kötelezettségből eredő hatásköröket és feladatokat.”

¹² A törvény jelenleg hatályos szövegében ez a 47. § (4) bek.

¹³ 2007. évi XIII. tv. 2. §, hatályos: 2007. április 12-től.

¹⁴ Bár az Alkotmánybíróság határozatának szövege „emberiség” elleni bűncselekményeket említ, de ennek itt nincs jelentősége, a tanulmányban konzekvensen az általam helyesnek tartott terminológiát alkalmazom.

¹⁵ Ahogy az 53/1993 (X.13.) AB határozat fogalmaz: „Az összhang belső jogi oldalát a nemzeti jogoknak kell megoldaniuk.”

¹⁶ 7/2005. (III.31.) AB határozat, II.2., II.4.

vizsgálat hivatalból történő kiterjesztésére az akkori magyar jogszabályi környezet elégtelen volta miatt volt szükség.¹⁷

Az ad hoc törvényszékek státútumainak kihirdetését elsősorban tehát az a megfontolás indokolhatta, hogy ha a nemzetközi szerződések a kihirdetéssel válnak a belső jog részévé, és így alkalmassá arra, hogy a belső jog színterén is kötelezettségeket keletkeztessenek. Ugyanakkor fontos tisztázni, hogy ezeknek az ad hoc törvényszékeknek státútumainak kötelező erejét – a nemzetközi szerződésekkel ellentétben – nem a Magyar Köztársaság vállalása, hanem az a tény biztosítja, hogy azokat az ENSZ Biztonsági Tanácsa fogadta el, az Alapokmány VII. fejezete alapján minden államra kötelező erővel bíró határozatokkal.

Monista vagy dualista értelmezés?

Felvethető a kérdés, hogy vajon szükséges-e egyáltalán az ilyen nemzetközi jogi kötelezettségek beillesztése a hazai belső jogba? Érdekes vita folytatható le arról, hogy vajon mennyire tekinthető monistának vagy dualistának a magyar alkotmányos rendszer, és bár én a magam részéről inkább dualistának látom azt, építve az Alkotmánybíróság fentebb vázolt állásfoglalásaira, az is tény, hogy az Alkotmány előírásai monista sajátosságokat is mutatnak. A szokásjogi normák, a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek automatikus transzformációjának (az előzetes hírek szerint az új Alkotmány által is lényegében érintetlenül hagyott) lehetősége úgy tűnik, hogy feleslegessé teheti a külön beillesztés aktusát, ám úgy vélem, hogy a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködést előíró normákat sem szokásjogi erejűnek, sem pedig a civilizált nemzetek által elismert általános jogelvek körébe tartozónak nem tekinthetjük.

Bár kiterjedtnek tűnő gyakorlatot láthatunk a nemzetközi bűnügyi együttműködés területén az államok közötti relációban, illetve egyes kérdésekben még a szokásjogi erő fennállásához szükséges *opinio iuris* is megállapítható, arra nem látok elég bizonyítékot, hogy ezt a különböző nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés tekintetében is kimondhassuk. Nehezen vitatható például a különböző nemzetközi szerződések által¹⁸ lefedett

¹⁷ A ma hatályban lévő, a nemzetközi szerződések megkötésére vonatkozó 2005. évi L. tv. e problémák jelentős részét megoldotta – éppen ez az AB határozat szólította fel az Országgyűlést az érintett kérdéskör újraszabályozására azzal, hogy az Alkotmánybíróság hivatalból eljárva kimondta az akkor hatályban lévő 1982. évi 27. tvr. egyes előírásainak zavarosságával kapcsolatos, jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet.

¹⁸ Ezek közül a legfontosabbak, illetve azokon belül a hivatkozott elv megjelenési helye: Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, The Hague, 16 December 1970, UNTS vol. 860, 7. cikk; Convention for

terrorista cselekmények elkövetése esetén alkalmazandó *aut dedere aut iudicare* elv szokásjogi ereje, vagy a nemzetközi humanitárius jog alapvető előírásait lefektető 1949-es genfi egyezmények súlyos megsértéseinek eseteivel szembeni büntető fellépés szokásjogból is fakadó kötelező jellege, beleértve az univerzális joghatóság gyakorolhatóságának lehetőségét,¹⁹ de fontos elem, hogy ezek az államok közötti bűnügyi együttműködésre adnak lehetőséget, nem címeznek meg nemzetközi szervezeteket, vagy intézményeket – a szokásjogi erejűnek tekinthető tartalom nem terjed ki az ilyen fórumokra. További fontos elem, hogy ezek a lehetőségek mindig alternatívaként jelenítik meg a büntetőeljárás átadását, nem pedig önálló kötelezettségként, azaz az állam nem köteles átadni az eljárást, ha saját maga lefolytatja azt. Ezzel szemben az ad hoc törvényszékek esetén, mint láthattuk, a büntető eljárás átadása az állam számára kötelezettségként jelenik meg, nem pedig a saját eljárása melletti lehetőségként, tehát nem az *aut dedere aut iudicare* elv kiterjesztő alkalmazásáról beszélünk, hanem egyszerű *dedere, non iudicare*-jellegű kötelezettségről.

Így viszont az Alkotmány automatikus transzformációt biztosító előírásai legfeljebb a Biztonsági Tanács által határozattal felállított ad hoc törvényszékek esetében válhatnak alkalmazhatóvá – azzal érvelve, hogy a BT határozatainak való megfelelés az államok feltétlen kötelezettsége. A magyar jogtól egyébként ez nem idegen megoldás, a Bács-Kiskun Megyei Bíróság már egy 1997-es, az akkori Jugoszlávia felé irányuló csempészzel kapcsolatos büntető eljárásban kimondta, hogy mivel a BT időközben megszüntette az állammal szemben fenntartott embargót, a Büntető Törvénykönyv vádlottal szemben felrótt megfelelő tényállási elemei nem teljesülhetnek.²⁰ Ez a megoldás láthatóan elfogadja a nemzetközi jog területén a BT által teremtett állami kötelezettségek, illetve azok megszűnésének közvetlen belső jogi hatását, még úgy is, hogy a BT embargót megszüntető határozata külön nem került a magyar jogba beillesztésre, annak lehetőségére csupán utal a BT rendelkezéseinek végrehajtására külön megalkotott törvény.²¹ Ugyanakkor, egy általam fontosnak tartott szempont, hogy még ha itt

the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, Montreal 23 September 1971, UNTS vol. 974, 7. cikk; Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, New York, 14 December 1973, UNTS vol. 1035, 7. cikk; International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17 December 1979, UNTS vol. 1316, 8. cikk; International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, New York, 15 December 1997, UNTS vol. 2149, 8. cikk.

¹⁹ Ezek, illetve az univerzális joghatóság lefektetésének helye: Geneva Convention for the amelioration of the condition of the wounded and sick in armed forces in the field, 12 August 1949, UNTS vol. 75, 49. cikk; Geneva Convention for the amelioration of the condition of the wounded, sick and shipwrecked members of the armed forces at sea, 12 August 1949, UNTS vol. 75, 50. cikk; Geneva Convention relative to the treatment of prisoners of war, 12 August 1949, UNTS vol. 75, 129. cikk; Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war, 12 August 1949, UNTS vol. 75, 146. cikk.

²⁰ Bács-Kiskun Megyei Bíróság I. Bf. 657/1997., közzétette: BH1998. 409.

²¹ 1993. évi LXXI. tv.

látni is vélünk egyfajta monista elemet, akkor is óvatosan kell azt kezelnünk, hiszen ezzel is egy, a terheltnek legfeljebb a javára tehető intézkedés lehetősége nyílik meg csupán, míg egy büntető ügyben való kiadatás nem minősülne ilyennek – egy, a kiadatásra lehetőséget biztosító nemzetközi jogi normát beillesztő belső jogi norma hiánya egészen biztosan nem biztosít az állam számára ilyen, az eljárás alá vont személy terhére eső lehetőséget.

Belső jogi normák nagyító alatt

A két ad hoc törvényszék státútumának kihirdetése és a velük együttműködés kereteinek felvázolását megteremtő törvények elfogadása után a további jogalkotás itt viszont sajnálatosan véget érni látszik. Okkal kapta meg az ekkori állapot a szakirodalomban a „meglehetősen kezdetleges” jelzőt,²² ami a későbbiekben viszont sajnálatosan keveset fejlődött.

A további magyar jogalkotás például még a törvényszékek státútumait érő későbbi változásokat sem „követte”, pedig azokat többször is módosította a Biztonsági Tanács. Ezek a módosítások sem jelentek meg a magyar belső jogban, a Jugoszlávia Törvényszék státútumának kihirdetett magyar nyelvű szövege továbbra is a legelső verzió – a kihirdetés és beillesztés kötelezettségének abszolút jellegét feltételezve az a logikus következtetés lenne levonható, hogy ezek szerint az (a magyar jogrendszer számára amúgy is ismeretlen) *ad litem* bíró intézményét²³ a Jugoszlávia Törvényszéken a magyar alkotmányos rendszer nem tekinti érvényesnek, ahogy Prandler Árpád bírói kinevezését sem.²⁴ Előbbi a Törvényszék ítéleteinek magyarországi érvényességével kapcsolatban vethetne fel kérdéseket, utóbbi pedig egyszerűen abszurdnak minősíthető.

Mint látjuk, a tény, hogy a magyar jog nem követi ezeket a nemzetközi normákat és nem illeszti őket folyamatosan a belső jogba, zavaró kérdéseket vethet fel, ám a Biztonsági Tanács határozatával létrehozott törvényszékek esetében ezt a problémát nem látom valósnak. Úgy vélem, hogy a Biztonsági Tanács megfelelően megalkotott, arra alkalmas határozatainak kötelező jellege az általa felállított intézményekkel való együttműködésre is kiterjed, mégpedig

²² M. Nyitrai Péter: A nemzetközi bűnügyi együttműködés hazai jogának nemzetközi jogi konformitása. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 1/2005. 24-31. o.

²³ A törvényszékre négy éves időtartamra megválasztott eseti bíró, aki az ítékezésben teljes jogú tagként vesz részt, más ügyekben (például a törvényszék elnökének megválasztása, ügyek kiszignálása stb.) viszont nem bír jogosultságokkal. Az *ad litem* bírói intézményt az ENSZ BT a 2000. november 30-án elfogadott, 1329. (2000) sz. határozatával hozta létre a törvényszéken, a Státútum módosításával.

²⁴ Prandler Árpád 2006. április 7. óta eseti bíró a törvényszéken.

azon szervezeti-intézményi keretek és feltételek között, amiket maga a BT meghatároz. Az államoknak ezeket kész tényekként kell elfogadniuk, így azokat a belső jogba transzformálni sem feltétlenül kell, csupán annyiban van szükség belső jogalkotási aktusra – oly mértékben viszont mindenképpen – amennyire az az a tényleges együttműködés részletes belső jogi szabályait biztosítja.

Ez véleményem szerint a magyar alkotmányos rendszerben egy BT által létrehozott törvényszék esetében még magának a státútumnak a transzformációját sem feltétlenül igényli, ám a magyar hatóságok tevékenységét megállapító belső jogi normákat mindenképpen meg kell alkotni. A hágai Jugoszlávia Törvényszék (illetve a Ruanda-törvényszék) státútumának beillesztésekor a magyar jog elsődleges problémája az volt, hogy nem csak a nemzetközi büntető törvényszékekkel való együttműködés belső jogszabályi keretei hiányoztak, hanem a nemzetközi bűnügyi együttműködésre vonatkozó egész jogi rendszer újrakodifikálása volt napirenden – ennek eredménye az akkor elfogadott, a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény, amit a szakirodalomban „fordulópont” minősítést is megkapta.²⁵

E kódex, a két ad hoc törvényszékkel kapcsolatos törvénnyel, illetve az 1998-ban újrakodifikált, büntetőeljárás szabályokkal együtt olvasva 1999-re többé-kevésbé megfelelő együttműködési kereteket alakított ki – az 1995-ös állapotokra. Sajnálatos módon ugyanakkor a nemzetközi jog e területen bemutatott rohamos fejlődése nem volt tekintettel a magyar belső jog és a jogalkotó lassúságára: az ad hoc törvényszékek mellett 1998-ban az államok elfogadták a Nemzetközi Büntetőbíróság státútumát, és e mellett más, új típusú nemzetközi büntető törvényszékek is létrejöttek.²⁶ Az ezekkel való együttműködésre a létező jogszabályok nem adtak megoldást.

Legitim érvnek tűnhet, hogy a magyar jogalkotó 1996-ban nem feltétlenül tudhatta, hogy az 1998-ban létrehozandó Nemzetközi Büntetőbíróság milyen formában jelenik majd meg, bár a releváns szakirodalom nem 1998-tól kezdett foglalkozni a témával. Azt nyilván nem tudhatta, hogy a Nemzetközi Büntetőbíróság státútumához való csatlakozásról 2001 őszén az Országgyűlés által meghozott döntés²⁷ után éveken át nem sikerül majd kihirdetni a szöveget.²⁸ Ugyanakkor ennek a kihirdetésnek a hiánya sokkal komolyabb problémát jelent, hiszen itt egy

²⁵ M. Nyitrai i.m.

²⁶ Ezek sokféleségére a jelen tanulmányban nem térek ki, azok várhatóan hazánkkal amúgy sem kerülnek szoros kapcsolatba. Mindazonáltal az elméleti lehetőség adott, így az együttműködés jogszabályi feltételeinek kidolgozásának sürgetését nem tartom feleslegesnek.

²⁷ 72/2001. OGY határozat, megjelent: Magyar Közlöny 2001/123 (XI. 7.).

²⁸ A szöveg T/4490. sz. törvényjavaslatként 2003 és 2006 között folyamatosan az Országgyűlés napirendjén volt, végül visszavonták azt. A jelen tanulmányban ennek – valós vagy lehetséges – okaira nem térek ki.

nemzetközi szerződésről van szó. Még ha el is fogadjuk, hogy a Biztonsági Tanács határozatai kötelező erejüket az ENSZ Alapokmányból nyerik, így azok külön kihirdetésére a belső jogban nincsen szükség, ugyanez az érvelés nem állhat meg a nemzetközi szerződések tekintetében. Fentebb már láthattuk, hogy a Nemzetközi Büntetőbírósággal való együttműködés kötelezettsége nem tekinthető szokásjogi erejűnek, így amellet, hogy a státútum kihirdetése nélkül vitatható, hogy a magyar jog egyáltalán „látja-e” az intézményt, a további csatlakozó jogalkotás sem kerülhető meg. Márpedig véleményem szerint a Nemzetközi Büntetőbíróság súlya, jelentősége okán ez a helyzet, különösen a kötelezettségvállalást jelentő hazai ratifikáció, illetve az intézmény működésének megkezdése után mindenképpen fenntarthatatlan állapothoz vezetett.

A státútum kihirdetését célzó törvényjavaslattal párhuzamosan egy másik, annak beillesztését szolgáló javaslat²⁹ is az Országgyűlés előtt volt, ám annak sorsában osztozva, 2006-ban visszavonásra került. Mindazonáltal érdemes alaposabb elemzés alá vennünk. Ez egyszerű megoldással csupán módosított volna egy sor olyan törvényt, amely egyes hazai, mentességgel bíró tisztségviselőtől vonta volna meg az immunitást a Nemzetközi Büntetőbíróság eljárásának esetére, így az ügyészek, a bírák, az Állami Számvevőszék vezetői, az országgyűlési képviselők, az ombudsmanok és a Honvédelmi Tanács tagjai tekintetében. A törvényjavaslat szövegezése egyszerű sémát követ minden esetben:

„...(módosítandó jogszabályhely megjelölése)... mentelmi jog nem jelenti akadályát a ... (tisztségviselő)... felelősségre vonásának a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező nemzetközi bíróság előtt, az annak joghatósága alá tartozó büntetőjogilag üldözendő cselekmény miatt”³⁰

A szöveg érintetlenül hagyja az illető személyek belső jogi mentességét, csupán a nemzetközi bírói fórum előtt hárítja el azt. Ezzel nyitva hagyja azt a lehetőséget, hogy az arra rendelt megfelelő hazai eljárásokkal a mentesség továbbra is megvonható legyen, amely esetben hazai felelősségre vonásra is van lehetőség, ám amennyiben ez valamilyen okból nem történik meg, a nemzetközi büntetőbírói fórum eljárhasson – ez a Nemzetközi Büntetőbíróság státútumában foglalt komplementaritás elvének megfelel, azaz a Nemzetközi Büntetőbíróság csak akkor jár el, ha az érintett állam nem képes, vagy nem hajlandó arra.³¹

²⁹ T/4491. sz. törvényjavaslat: 2003. évi törvény a Nemzetközi Büntetőbíróság Státútumának kihirdetésével összefüggésben szükséges egyes közjogi tárgyú törvények módosításáról.

³⁰ Apróbb eltérések vannak az egyes szakaszok között, de ezek nem jelentősek.

³¹ A Státútum 17. cikke szabályozza részletesen a komplementaritást. E megoldás biztosítja, hogy a szuverenitással bíró államok továbbra is fenntarthassák elsődleges szerepüket a joghatóságuk alá tartozó bűncselekmények

Általánosságban szerencsésnek tartom javaslat szövegezésében, hogy a bíróság tekintetében nem meghatározott tulajdonnevet alkalmaz, hanem az „a Magyar Köztársaság által elismert joghatósággal rendelkező” formulát alkalmazza, igaz ugyanakkor, hogy ez nyilván csak a Nemzetközi Büntetőbíróságra utalhat, tekintettel arra, hogy az eseti törvényszékek joghatóságát Magyarország nem elismeri, hanem elfogadja. A javaslatnak amúgy is ez a célja, így viszont már nem világos ez az általános megfogalmazás, és – a jövőre tekintve, az esetleges általános alkalmazás ambíciójával – szerencsétlen is ugyanakkor, hiszen más típusú nemzetközi büntetőbírói fórumok (így például a Sierra Leone Különbíróság, vagy a Libanon-törvényszék) esetén a joghatóság Magyarország általi elismerése sehogyan sem értelmezhető, így a normaszöveg egy onnan érkező megkeresés esetén gyakorlatilag alkalmazhatatlanná válik.

Ugyanígy jó, hogy az üldözendő és kiadatás alapjául szolgáló cselekmények körét a javaslat nem a magyar anyagi jogi előírások köréből válogatja össze, hanem az intézmény „joghatósága alá tartozó” cselekményekhez köti. Ez elméletben mindenképpen helyes, hiszen így biztosítható egyfajta konzekvens gyakorlat, ugyanakkor itt újra jelentkezhetnek gondok: nem biztos, hogy egy ilyen cselekmény a magyar anyagi jog szerint is kiadatás alapjául szolgáló cselekmény, ami újfent normaütközésekhez vezethet a rendszer érintetlenül hagyása esetén, mint arra később látunk majd példát.

Összességében ez a javaslat alkalmas lett volna arra, hogy a Nemzetközi Büntetőbírósággal való együttműködés kialakításának első lépcsőjeként szolgáljon, ám mint láthattuk, sajnálatosan ez sem valósult meg. Ugyanakkor a javaslat indokolása által is elismerten nem tér ki az államfői felelősség kérdésére (ez a javaslat indokolása szerint az Alkotmány módosítását igényli), és amúgy is nyilvánvaló, hogy a javaslatban foglaltabbnál sokkal tágabb személyi kör tekintetében kell a szükséges feltételrendszert kialakítani, az nem szűkíthető csupán az abban foglalt szereplőkre.

Ehhez viszont szükséges az általános nemzetközi bűnügyi együttműködést biztosító jogszabályi környezet elemzése, megfelelőségének vizsgálata, és előre kell bocsátanom, a kép jelenleg elkeserítő.

Így például a jelenleg hatályos büntetőeljárás törvény³² 2003 óta olyan előírásokat tartalmaz, amelyek nehezen összeférhetőek a nemzetközi büntetőbírói fórumok jelenlegi létező rendszerével, illetve Magyarország ezekből fakadó nemzetközi jogi kötelezettségeivel. A

üldözésében. Ennek az előírásnak a hiánya kétségesse tette volna, hogy az államok egyáltalán hajlandóak legyenek részesévé válni a Nemzetközi Büntetőbíróság rendszerének.

hivatkozott szakaszok a büntető eljárás akár a nyomozati, akár pedig a tárgyalási szakaszban való felfüggesztésére kötelezik az ügyészt illetve a bírót, abban az esetben, ha:

„nemzetközi büntetőbíróság a joghatóságába tartozó ügyben a magyar hatóságot a büntető eljárás átadása végett megkeresi.”³³

Több kérdés is felmerül ezzel az előírással kapcsolatban. Az indokolás nem ad bővebb eligazítást abban a kérdésben, hogy vajon ezt az utasítást a Nemzetközi Büntetőbíróság, vagy bármilyen nemzetközi büntetőbírói fórum tekintetében helyezi el a rendszerben a jogalkotó, igaz, a tény, hogy a (2) bekezdés „a nemzetközi büntető bíróság alapokmányát kihirdető ... törvény” előírásához köti a felfüggesztés megszüntetését, a Nemzetközi Büntetőbíróságra enged következtetni, hiszen annak statútumának a kihirdetése volt napirenden, illetve más ilyen intézmény akkor sem, és jelenleg sincs. Ugyanakkor ez az előírás ellentétesnek tűnik a komplementaritás fentebb már említett elvével, miközben egyébként teljesen összeférhető az elsődlegesség elvén működő eseti törvényszékek rendszerével. Ám a komplementaritás elve mentén működő Nemzetközi Büntetőbíróság esetében „túlbugzó” megoldásnak tűnik, nem látom indokoltnak az eljárás azonnali, kötelező, mérlegelési lehetőség nélküli felfüggesztését egy onnan érkező megkeresés esetében.

A korábban már említett, nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény jelenleg a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés szabályozására egyáltalán nem alkalmas. Elsősorban a saját alkalmazhatóságát is csak a „más államokkal folytatott” együttműködést szabályozza,³⁴ illetve kiadatást „külföldi állam” megkeresésére tesz lehetővé,³⁵ és ebbe véleményem szerint nagyon nehéz beleérteni a nemzetközi büntetőbírói intézményeket. Még ha analógia útján próbálnánk is meg alkalmazni, akkor is lennének gondjaink.

Az 5. § (1) bekezdés szerint például:

„... jogsegély iránti megkeresés akkor teljesíthető, ha ...
b) a jogsegély nem politikai bűncselekményre, vagy azzal szorosan összefüggő bűncselekményre és nem katonai bűncselekményre vonatkozik.”

³² 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról.

³³ 188. § (1) bek. g) pont a nyomozás felfüggesztéséről, a 266. § (1) bek. ugyanerre utal vissza a bírósági eljárás felfüggesztésének kötelező okaként is.

³⁴ 1. §.

³⁵ 11. § (1) bek.

A nemzetközi büntetőjogot ismerők jól tudják, hogy a nemzetközi büntető törvényszékek gyakorlatában a „parancsra tettem” problematika, a parancsnoki felelősség egyértelműen az általuk vizsgált bűncselekmények tárgykörébe tartozik, ugyanakkor a magyar büntetőjog rendszerében ez a katonai bűncselekmények közé tartozó kérdéskör. Tehát még ha jobb híján el is fogadnánk azt a problémás analógiát, hogy ezt a jogszabályt akarjuk alkalmazni a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködésre, akkor az a helyzet állhat elő, hogy egy Btk. szerinti katonai bűncselekményben, így például egy háborús vagy emberiség elleni bűncselekmények elkövetéséhez vezető, előjárói intézkedés elmulasztásában felelős katonai vezetőt e törvényhely szó szerinti megfogalmazása szerint nem adhatunk ki egy egyébként minden szempontból joghatósággal bíró nemzetközi büntetőbírói intézmény számára. És nem valamiféle jogellenes belső jogi mentességi rezsím okán, hanem egyszerűen a hazai büntető anyagi jog eltérő rendszertani megoldása miatt.³⁶

Újabb definíciós problémát jelent a törvény 1. címében, a külföldi ítéletek érvényének elismerésével kapcsolatban tett megállapítás:

„Külföldi bíróság ítéletén törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződéssel, továbbá az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsa kötelező határozatával létrehozott nemzetközi büntető bíróság jogerős ítéletét is érteni kell.”³⁷

Ez a jogszabályhely véleményem szerint komoly problémákat vet fel. Ennek alapján amíg a Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma nincs kihirdetve, addig ítéletei a magyar jog szerint nem minősülnek ítéletnek, azaz nem állhatnak be a *res judicata*-hoz kapcsolódó jogkövetkezmények sem.³⁸ Már csak emiatt is igen sürgős lenne a lassan nyolcadik éve húzódó kihirdetés.

Vagy hogyan értelmezhetjük majd például a Sierra Leone Különbíróság előtt tárgyalta Charles Taylor-ügyben³⁹ várt, kiemelt fontosságú ítéletet? Azt sem fogja a magyar jog ítéletként elfogadni, csupán azért, mert azt a bíróságot nem a BT határozata és nem Magyarország által

³⁶ A Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma és a magyar Büntető Törvénykönyv (illetve más jogszabályok) viszonylatában fennálló e normazavarra korábban a hazai szakirodalomban más szerzők is felhívták már a figyelmet. Lásd: Végh Károly: A közvetett parancsnoki felelősség a magyar és nemzetközi büntetőjog alapján. *Jogtudományi Közlöny*, 2010 júl-aug., 351-363. o.

³⁷ 47. § (4) bek.

³⁸ Wiener A. Imre véleménye szerint a Nemzetközi Büntetőbíróság ítéletének kötelező érvénye megmagyarázható. Wiener A. Imre: A ne bis in idem elv érvényesítéséről. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 1-2/2003. Ám ő sem érvel amellett, hogy ez bármilyen módon biztosítaná a bírósággal való együttműködést, különösen a kiadatás kötelezettségét.

³⁹ Charles McArthur Ghankay Taylor 1997 és 2003 között Libéria elnöke volt, jelenleg a Sierra Leone területén lezajlott polgárháborúban való szerepe miatt áll büntetőeljárás alatt. Lásd: *The Prosecutor v. Charles Ghankay Taylor*, Case No: SCSL-03-01.

megkötött nemzetközi szerződés hozta létre, hanem egy, az ENSZ és az érintett állam közötti megállapodás? Ez ismételten arra mutat rá, hogy a nemzetközi büntetőbírói fórumok sokszínűségét is kiemelten figyelembe kell venni a hazai jogalkotás során, ha az a cél, hogy az együttműködés biztosított legyen.

Ráadásul még ha a fentebbiek ellenére hajlandóak lennének átlépni ezen a problémán, a fenti jogszabályi előírás csupán az elfogadott ítélet sorsát rendezné el a magyar jog rendszerében, de semmilyen kiadatási kötelezettséget nem teremt, márpedig az igazi problémát az együttműködés területén ennek rendezetlensége jelenti.

A nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködés tekintetében nem nyújt eligazítást az Igazságügyi Minisztérium által 2004-ben kiadott tájékoztató sem, ami – nem túl produktív módon – szó szerint megismétli a fenti jogszabályhelyet, anélkül, hogy bármilyen magyarázatot, értelmezést fűzne ahhoz.⁴⁰

A megoldás lehetőségei

A Nemzetközi Büntetőbíróság felállításával, és az abban való eredményes magyar részvétellel kapcsolatos, fentebb vázolt problémák feloldása természetesen jogalkotói feladat, egyes elemei ráadásul minősített többséget igényelnek, amelynek feltételei az elmúlt években nem voltak adottak – bár azt vitathatónak látom, hogy erre a többségre valóban lett volna-e szükség. Akárhogyan is, a 2010 tavasza óta működő új összetételű Országgyűlés előtt adott a lehetőség, hogy feloldja a rendszert régóta feszítő problémákat.

Ezzel kapcsolatban a legjobb megoldásnak azt tartanám, ha a nemzetközi büntetőbírói szervezetekkel való együttműködést elválasztanánk a meglévő nemzetközi bűnügyi jogsegéllyel kapcsolatos szabályoktól, és önálló jogi rezsímet alakítanánk ki. Ennek során figyelembe lehet és kell venni a közelmúlt fejleményeit, különös tekintettel egyes, a jugoszláv válság által érintett államok (Szerbia, Bosznia-Hercegovina) utóbbi időben végrehajtott jogfejlesztéseit, amelyekkel azok éppen a megfelelő együttműködés kialakítására törekedtek. Mindezzel párhuzamosan pedig végre lehetne hajtani azoknak a büntető anyagi jogszabályoknak a reformját is, amelyek a nemzetközi büntetőbírói fórumok által általában vizsgált bűncselekmények rendszerét érintik – úgy vélem, hogy ezen a területen is sok a tennivaló.

⁴⁰ 8001/2004. (IK.4.) IM tájékoztató a nemzetközi vonatkozású büntető ügyek intézéséről, 43.

Mindenképpen érdemes lenne tapasztalatot meríteni más államok tevékenységéből, jogalkotó munkájából.⁴¹ Abból a tényből kell kiindulnunk, hogy a hozzánk hasonlóan a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal kapcsolatba került egyes államok az intézményi együttműködést garantáló belső jogfejlesztéseket nem szívjóságból, hanem elsődlegesen politikai okokból tették meg. A Nemzetközi Büntetőbíróság rendszerében részes államok egy része azért, hogy az belső joguk teljes konformitásban álljon a bíróság működésének alapjául szolgáló anyagi jogszabályokkal, ezzel minimalizálva annak veszélyét, hogy bárkit is ki kelljen adniuk,⁴² illetve hogy ilyen esetben az eljárásokat különösebb nehézségek nélkül le tudják folytatni.⁴³ A Biztonsági Tanács által létrehozott törvényszékek által érintett államok pedig azért, mert szeretnék volna ezt a fajta politikai terhet lerázni magukról, és érdekük volt egy olyan rendszer kialakítása, amellyel időnként már vissza is kaphattak ügyeket a nemzetközi fórumtól.

Magyarország jelenleg szerencsére nincsen ebben a helyzetben, viszont mint látható, komoly jogszabályi hiányosságaink vannak. A mai helyzetben, egy biztos, alkotmányozóképes parlamenti többségnek ezeket a belső jogi kérdéseket kellene első körben elrendezni, beleértve ebbe a készülő új alkotmány szövegének megállapításával az ehhez szükséges feltételek alkotmányos szinten való biztosítását is. Ezzel kapcsolatban tanácsos lenne alkotmányos szinten rögzíteni a nemzetközi jog által büntetni rendelt cselekmények üldözésének nemzetközi fórumaival való együttműködés lehetőségét a nemzetközi jog-belső jog viszonyát szabályozó előírások mellett, azokkal összhangban, illetve rendezni az államfői felelősség kérdését is.

Az alkotmány mellett az egyéb jogszabályok rendszerében is ki kell dolgozni a szükséges megoldásokat. A büntető anyagi jogszabályokat megállapító Büntető Törvénykönyv, a büntetőeljárást szabályozó kódex és a nemzetközi büntető együttműködést szabályozó törvény mellett, vagy azok módosításával kell megteremteni a szükséges szabályozókat. Hogy ezt a már létező jogszabályok módosításával, vagy újak alkotásával tesszük meg, jogalkotói döntés – én a magam részéről szerencsésebbnek tartanám külön jogszabályok megalkotását: a Büntető Törvénykönyv mellett egy, a nemzetközi bűncselekményeket összefoglaló kódex

⁴¹ Ezek több forrásból is megismerhetők. A Coalition for the International Criminal Court szervezet honlapján (<http://www.iccnw.org>) például folyamatosan teszik közé a részes államok jogalkotási termékeit, emellett pedig folyamatosan kerül sor különböző nemzetközi konferenciákra, ahol az államok küldöttei beszámolnak ilyen irányú tevékenységükről. Lásd pl. Ling Yan: The Beijing Symposium on the Comparative Study of International Criminal Law and the Rome Statute. 3 *Chinese J. Int'l L.* 305.

⁴² Végh i. m. 362. o.

⁴³ Az afrikai államok gyakorlathoz lásd: Anna Triponel – Stephen Pearson: African States and the International Criminal Court: a Silent Revolution in International Criminal Law. 12 *J. L. & Soc. Challenges* 65.

formájában, és egy újabb törvénybe foglalnám a nemzetközi büntetőbírói fórumokkal való együttműködést biztosító szabályokat. Utóbbi esetben ismét két eset lehetséges: az elterjedt megoldás, hogy kifejezetten a Nemzetközi Büntetőbíróságra „szabott” törvények születnek,⁴⁴ ám lehetségesnek látom egy általános, minden egyéb nemzetközi büntetőbírói fórumra is alkalmazható törvény megalkotását, persze alapos szakmai előkészítés után.

Természetesen mindennek eredményes kivitelezéséhez szükséges egy konzekvens, a célokkal tisztában lévő külpolitika is. Hogy ez megvan-e, nem tisztem eldönteni, de a jelek egyelőre kétséget keltőek. Egy 2010 nyarán elfogadott miniszterelnöki határozat⁴⁵ például, ami felhatalmazást adott arra, hogy a Magyar Köztársaság részt vegyen Kampalában a Nemzetközi Büntetőbíróság statútumának revíziós konferenciáján, többek között az alábbi tartalmazza a magyar delegáció számára kötelezően követendő álláspontként: „Támogassa az agresszió büntettének fogalmi meghatározását.” Bár ez mindenképpen örvendetes célkitűzés, a tárgyalásokon szereplő forró kérdés éppen a „hogyan?” kérdés körül szerveződik. Nem abban vannak a komoly viták, hogy meg kell-e határozni az agresszió büntettét, hanem abban, hogy hogyan, milyen definíciót fogadjanak el az államok. A tény, hogy a politikai döntéshozatal szintjén pont ebben a kérdésben nincs álláspont, arra enged következtetni, hogy ezekben a politikai aspektusokkal is bíró szakmai kérdésekben, bármennyire is fontos lenne, egy jó ideig nem várhatunk átgondolt koncepciót.

⁴⁴ Erre példák: Argentína, Belgium, Benin, Burkina Faso, Dél-Afrika, Hollandia, Japán, Kongó, Nagy-Britannia, Németország, Svédország, Szenegál. Anna Triponel – Stephen Pearson: i. m.; Yan: i.m.; Alejandro E. Alvarez: The Implementation of the ICC Statute in Argentina. *J. Int'l Crim. Just.* 2007, 5(2), 480-492; Max du Plessis: South Africa's Implementation of the ICC Statute: an African Example. *J. Int'l Crim. Just.* 2007, 5(2), 460-479; Jens Meierhenrich – Keiko Ko: How do States Join the International Criminal Court? The Implementation of the Rome Statute in Japan. *J. Int'l Crim. Just.* 233.

⁴⁵ 35/2010. (V.21.) ME határozat a Nemzetközi Büntetőbíróságot létrehozó 1998. évi Római Statútum Felülvizsgálati Konferenciáján a magyar küldöttség részvételére adott felhatalmazásról.

Kirs Eszter:

A nemzetközi büntető igazságszolgáltatás nemzeti jogrendre gyakorolt hatásának korlátai – Esettanulmány az ICTY és Bosznia-Hercegovina igazságszolgáltatási rendszerének kapcsolatáról

Bosznia-Hercegovina példája rendkívül izgalmas a nemzetközi büntetőbíráskodás hatásainak vizsgálata szempontjából, hiszen mind anyagi jogi, mind eljárásjogi, mind intézményi szinten radikális változásokon ment keresztül a nemzeti jogrend a nemzetközi szerepvállalásnak köszönhetően.

A Törvényszék nemzeti bíróságokhoz való viszonya folyamatosan változott a konfliktust és az államberendezkedés átalakulását követően. A hazai bíróságok erősödésével a velük szemben kezdetben kikötött primátus lassan átengedte a helyét a helyi eljárások támogatásának és előnyben részesítésének. A tanulmány első részében ez a változási folyamat kerül rövid ismertetésre. A tanulmány második része a boszniai Állami Bíróság munkájára gyakorolt pozitív, belső eljárásokat erősítő hatásokat mutatja be, melyek elsősorban a nemzetközi bírák és ügyészek, tanúvédelmi szakértők jelenlétével, valamint a Törvényszéknek és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetnek a tárgyalások megfelelő lefolytatására és a szakértők képzésére irányuló folyamatos figyelmével valósult meg.

A kritikai jellegű gondolatok a hazai jogrenden belül kialakult különbségek és az abból eredő gyakorlati nehézségek köré csoportosulnak. Bosznia-Hercegovina példája rávilágít az alapvető kihívásokra, melyekkel egy felkészületlen, a nemzetközi büntetőjogi elvárások szemszögéből megfelelőnek minősíthető eljárások lefolytatásához szükséges anyagi és eljárási jogi szabályok híján lévő jogrendszernek kell szembenéznie, amikor tényleges joggyakorlásra kényszerül.

1. A Törvényszék és a boszniai igazságszolgáltatási rendszer közötti változó kapcsolat

1.1. Nemzetközi primátus

Az ENSZ ex-jugoszláv büntető törvényszéke (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, a továbbiakban ICTY) működésének kezdeti éveiben, mint az köztudott, a

* Egyetemi adjunktus, ME-ÁJK Európai és Nemzetközi Jogi Intézet; az ICTY előtt zajló Prlić et al. ügyben a védelem képviselőjének tagja. E-mail: kirs.eszter@gmail.com. A jelen tanulmány a Magyar Állami Posztdoktori Eötvös Ösztöndíj támogatásával készült, amelyet a szerző ezúton is köszön.

fegyveres konfliktus még folyamatban volt az érintett területeken. A daytoni megállapodást követő évtizedben a belső bírói rendszer még egyértelműen nem volt képes pártatlan és hatékony eljárások lefolytatására. A bíróságok falai között tevékenykedők jelentős része politikai alapon befolyásolt volt. A rendszer hatékonyságának hiányát tükrözi, hogy 2005 januárjáig mindössze 54 háborús bűntettekkel kapcsolatos eljárás jutott a tárgyalási szakba.¹

Éppen ezért Bosznia-Hercegovina bíróságait nem lehetett a Törvényszék megbízható partnereként kezelni a fegyveres konfliktusban elkövetett bűntettek elkövetőinek felelősségre vonása tekintetében. A kis számban előforduló büntetőbírói eljárásokat is erőteljes kritikával illették a független nemzetközi megfigyelők.²

Az ICTY Statútumának vonatkozó rendelkezését ennek megfelelően szövegezték meg, primátust biztosítva a nemzetközi törvényszéknek.³

1.2. „Rules of the Road”: abszolút nemzetközi primátus

1996-ban új szakaszba ért a Törvényszék és Bosznia-Hercegovina bírói rendszere közötti kapcsolat alakulásának folyamata, az abszolút nemzetközi primátus vált alapvető rendező elvvé.⁴ Ebben a szakaszban fő céljá vált, hogy a Törvényszék felügyelete

¹ William W. Burke-White: The Domestic Influence of International Criminal Tribunals: The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the Creation of the State Court of Bosnia & Herzegovina. *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 46. (2008), 287. o.

A Bosznia-Hercegovinában lefolytatott korai eljárásokkal kapcsolatos problémák részletesebb ismertetéséért lásd: War Crimes Trials Before the Domestic Courts of Bosnia and Herzegovina, Progress and Obstacles, Organization of Security and Cooperation in Europe Report. (2005) <http://www.oscebih.org/documents/1407-eng.pdf>

² Diane F. Orentlicher: *That Someone Guilty Be Punished – The Impact of the ICTY in Bosnia*. Open Society Justice Initiative, International Center for Transitional Justice, 2010. 109. o.

http://www.ictj.org/static/Publications/Orentlicher_BiH_OSJI-ICTJ_ThatSomeoneGuilty_pb2010.pdf

³ „A Nemzetközi Törvényszéknek primátusa van a nemzeti bíróságok felett. A Nemzetközi Törvényszék az eljárás bármely szakában formális kérést intézhet a nemzeti bíróságokhoz, miszerint azok utalják eljárásukat a Nemzetközi Törvényszék hatáskörébe a Nemzetközi Törvényszék jelen Statútuma és Eljárási és Bizonyítási Szabályzatának megfelelően.”

Statute of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 9. cikk (a szerző fordítása)

⁴ A szerző Professzor William Burke-White kategória-rendszerét vette át. Ezen értelmezés szerint a nemzetközi és nemzeti büntetőbírói fórumok szimultán működése esetén a bíróságok közötti kapcsolat négy fajtáját lehet megkülönböztetni. Az első típus a nemzeti primátus, mely esetben a nemzetközi bírói testület csak akkor járhat el, ha a nemzeti hatóság hozzá utal egy ügyet. A második típus, az egyszerű nemzetközi primátus szerint a nemzeti bíróságok abban az esetben járhatnak el, ha a nemzetközi bíróság nem kíván eljárni. A viszony harmadik típusa keretein belül a nemzetközi bíróság hozzájárulásával járhat el a nemzeti testület, amely felhatalmazás nélkül a nemzeti büntetőbírói hatóságok nem rendelkeznek joghatósággal. E viszony-típus esetében beszélünk abszolút nemzetközi primátusról. A komplementaritás negyedik kategóriája a Nemzetközi Büntetőbíróság létrehozásával került a figyelem középpontjába, miszerint az ICC joghatóságának egyik feltétele, hogy a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer nem képes vagy nem kész megfelelő eljárásokat folytatni. A nemzeti büntetőbírói rendszerekre gyakorolt ösztönző hatások tekintetében egyértelműen a komplementaritás minősíthető a legjótékonyabb rendezőelvként.

Burke-White: i. m. 297-301. o.

megakadályozza a régióban foganatosított önkényes letartóztatásokat.⁵ A „Rules of the Road” program keretein belül a boszniai, szerb és horvát felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy a helyi hatóságok nem tartóztatnak le senkit háborús bűntettek címén a Törvényszék ügyészének előzetes hozzájárulása nélkül.⁶

Másfelől számos probléma mutatkozott a stratégia alkalmazása során. Bosznia-Hercegovina esetében a Törvényszékhez utaltak közül több mint 2300 ügy (40 %) sosem került átvizsgálásra, és a boszniai kormány semmilyen reakciót nem kapott a nemzetközi büntetőbírói fórumtól az ügyek kapcsán.⁷

Professzor William Burke-White értékelése szerint a Törvényszék közeli ellenőrzési joga és a hazai szereplők tájékoztatásának hiánya komoly hátrányt és elrettentő tényezőt jelentett a boszniai esetleges vádemelések tekintetében. Még ha a nemzeti hatóság úgy is döntött, hogy elindítja az eljárást, az ICTY érvényesíthette primátusát, és kifoghatta a szelet a nemzeti bíróságok vitorlájából. A „Rules of the Road” program abszolút nemzetközi primátushoz vezetett. Ez a változás nem ösztönözte a nemzeti hatóságokat sem eljárásuk fejlesztésére, sem a Törvényszék joggyakorlatának tanulmányozására és hasznosítására.⁸

1.3. A boszniai Állami Bíróság felállítása: a komplementaritás egy sajátos változata

A Törvényszék bezárásának tervéről szóló stratégiából (Completion Strategy) adódóan a nemzeti bíróságokkal való kapcsolat története a következő szakaszába ért. A fő célja az vált, hogy egyes ügyeket, melyek a Törvényszéken még tárgyalási szakba nem jutottak, visszautaljanak a nemzeti bíróságok hatáskörébe a Törvényszék működésének befejezését felgyorsítandó. A legjelentősebb kérdéssé e szempontból az vált, hogy mely hatóság jelenthetne megfelelő fórumot a büntetőeljárások Bosznia-Hercegovinában történő lefolytatására.⁹ Elkerülhetetlenné vált a boszniai igazságszolgáltatási rendszer reformja.

⁵ A „Rules of the Road” program részletesebb ismertetéséért lásd: Mark S. Ellis: Bringing Justice to an Embattled Region – Creating and Implementing the „Rules of the Road” for Bosnia-Hercegovina. *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 17. (1999), 1-25. o.

⁶ Orentlicher: i. m. 110. o.

⁷ Burke-White: i. m. 317. o.

⁸ Burke-White: i. m. 312-318. o.

⁹ A befejezési stratégiával kapcsolatos kezdeti problémák kapcsán lásd: Daryl A. Mundis: The Judicial Effects of the „Completion Strategies” on the Ad Hoc International Criminal Tribunals. *American Journal of International Law*, Vol. 99. (2005), 142. o.

Az igazságszolgáltatási rendszert átfogó ellenőrzésnek vetették alá, melynek eredményeként 2002 és 2004 között a bírói kar 30 százalékának el kellett hagynia hivatalát politikai elfogultság vagy korrupció okán. A boszniai Legfőbb Bírói és Ügyészi Tanács pedig ismételt kinevezési procedúrával töltötte be a bírói és ügyészi székeket.¹⁰ Mindemellett a bíróságok adminisztrációjának és működtetésének hatékonysága növelését elősegítő programokat foganatosítottak.¹¹ 2003-ban a nemzetközi elvárásoknak megfelelő új büntető és büntetőeljárás törvény került elfogadásra. A Föderáció új büntetőtörvénykönyvébe bevezették az emberiség elleni bűntettek, a népirtás és a háborús bűntettek tényállását, valamint a parancsnoki felelősség koncepcióját.¹² Továbbá bevezetésre került az akkuzatórius és inkvizitórius eljárás kombinációja az ICTY előtt követett eljárási szabályok modelljének mintájára.

Az ügyek Törvényszéktől való utalásának intézményi feltételeit megteremtendő került sor Bosznia-Hercegovina új Állami Bíróságának felállítására 2003-ban a Törvényszék közreműködésével.¹³ A 2005-től eljáró Első Részleg feladatává vált a háborús bűntettek elkövetői ügyében való ítélezés.¹⁴ Ez egyértelmű üzenet volt a Törvényszék részéről a boszniai igazságszolgáltatási rendszer nemzetközi elismertségéről.¹⁵ Professzor Burke-White kategóriarendszere szerint ily módon az ICTY és a boszniai nemzeti bíróságok közötti megváltozott kapcsolat a komplementaritás alapelvehez társuló ösztönző tényezőkkel gazdagodott.¹⁶

¹⁰ Alexander Mayer-Rieckh: Vetting to Prevent Future Abuses: Reforming the Police, Courts, and Prosecutor's Office in Bosnia and Herzegovina. In: *Justice and Prevention: Vetting Public Employees in Transitional Societies*. New York: Social Science Research Council, 2007. 197. o.

¹¹ Burke-White: i. m. 288. o.

¹² Criminal Code of Bosnia and Herzegovina, June 27, 2003. 171-184. cikk

http://www.sudbih.gov.ba/files/docs/zakoni/en/Criminal_Code_of_BH_-_Consolidated_text.pdf

2003 előtt a népirtás és a háborús bűntettek tényállása csak az entitások büntetőtörvénykönyveiben voltak fellelhetők.

¹³ A Bíróság felállításának részletes ismertetéséért lásd:

Fidema Donlon: Rule of Law: From the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia to the War Crimes Chamber of Bosnia and Herzegovina. In: Dina Francesca Haynes (szerk.): *Deconstructing the Reconstruction – Human Rights and the Rule of Law in Postwar Bosnia and Herzegovina*. Ashgate, 2008. 257-284. o.

¹⁴ A boszniai Állami Bíróság szerkezeti felépítésének rövid bemutatásáért lásd:

“Jurisdiction, Organization, and Structure of the Court of Bosnia and Herzegovina”.

<http://www.sudbih.gov.ba/?opcija=sadrzaj&kat=3&id=3&jezik=e>

¹⁵ Burke-White: i. m. 328. o.

¹⁶ Uo. 320. o.

Mindezzel egy időben a Törvényszék Eljárási és Bizonyítási Szabályzatán is elvégezték a szükséges módosítást az 11 *bis* szabály beiktatásával, ami a nemzetközi bírói fórum számára biztosította a jogszabályi hátteret az ügyek visszautalásához.¹⁷

A Törvényszéktől a 11 *bis* szabálynak megfelelően átutalt ügyeken kívül az Állami Bíróság ügyterhéhez tartoznak a következő három kategóriába tartozó ügyek: azok az ügyek, melyek esetében az ICTY Ügyészi Hivatala nyomozást folytatott, de vádat már nem emelt;¹⁸ azok, melyekben a boszniai Háborús Büntettek Különleges Osztálya által indított új nyomozás van folyamatban; valamint mindazon Rules of the Road ügyek, melyekben a helyi hatóságok nem jutottak el a vádemelésig.¹⁹

2. A Törvényszék nemzeti igazságszolgáltatási rendszerre kifejtett hatásai

Az Állami Bíróság felállításában való közreműködésen kívül az ICTY jelentős hatást gyakorolt a nemzeti igazságszolgáltatásra az általa már elbírált tények, bizonyítékok és eljárási döntések hasznosítása terén, valamint a tárgyalások megfigyelése és a szakértelem rendelkezésre bocsátása tekintetében.²⁰

A bizonyítékok rendelkezésre bocsátása tekintetében nem érdemes túlértékelni a „Rules of the Road” ügyekhez kapcsolódóan a Törvényszék által átadott akták jelentőségét. Ezek sok esetben nem voltak teljes anyagok, és korántsem voltak tárgyalásra kész akták.²¹ Ugyanakkor a Törvényszék elektronikus adatbázisához való hozzáférés rendkívül nagy előny a nemzeti bíróságok számára. A zártkörű adatbázishoz való hozzáférés biztosított az Állami Bíróságon. Emellett valamennyi kantoni és kerületi bíróságon, ahol hálózattal felszerelt számítógépek állnak a bírák rendelkezésére, hozzáférhető a Törvényszék honlapján elérhető

¹⁷ „Miután a vádpontok megerősítésre kerültek és mielőtt a tárgyalás elkezdődik, tekintet nélkül arra, hogy a vádlott a Törvényszék őrizetében van-e, az Elnök kijelölhet egy tárgyalási kamarák három állandó bírájából összeállított tanácsot (...), amely kizárólagos jogot birtokol arra, hogy eldöntse, az ügy azon állam hatóságai elé utaltasson-e,

(i) amelynek területén elkövették a bűncselekményt; vagy

(ii) amelyben letartóztatták a vádlottat; vagy

(iii) amelynek joghatósága van, valamint kész és felkészült az ügy fogadására,

hogy azután ezek a hatóságok továbbutalják az ügyet az adott állam eljárásra megfelelő bíróságához.”

Rules of Procedure and Evidence of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Rule 11 *bis*, A. (a szerző fordítása)

¹⁸ A Törvényszék ügyészei 40 gyanúsítottat érintő tizennégy ügyet utaltak az Állami Bíróság elé.

Orentlicher: i. m. 122. o.

¹⁹ Tarik Abdulhak: Building Sustainable Capacities – From an International Tribunal to a Domestic War Crimes Chamber for Bosnia and Herzegovina. *International Criminal Law Review*, Vol. 9. (2009), 341. o.

²⁰ Bogdan Ivanišević: *The War Crimes Chamber in Bosnia and Herzegovina: From Hybrid to Domestic Court*. International Center for Transitional Justice, Prosecutions Case Studies Series, 2008. 25-26. o.

<http://www.ictj.org/images/content/1/0/1088.pdf>

²¹ Orentlicher: i. m. 120-123. o.

nyilvános adatbázis. Jelenleg a legnagyobb problémát az okozza, hogy még nem készültek el maradéktalanul a Törvényszéken készült tárgyalási jegyzőkönyvek helyi nyelvre fordított verziói. Ez számokban annyit jelent, hogy a Törvényszék fordítóinak oldalak százszázait kell utólag elérhetővé tenni a régió intézményei és lakosai számára. Megelőzhető lett volna ez a nehézség a jegyzőkönyvek átadása folyamatának korábbi tervezésével.

A szakértelem rendelkezésre bocsátása terén a korábban a Törvényszéken hivatali betöltő bírák, ügyészek Állami Bíróságon való kinevezése nyújtott jelentős segítséget. Az Állami Bíróság Első Részlegén belül öt bírói kamara működik. Kezdetben két nemzetközi és egy elnöklő helyi bíróból állt egy-egy kamara. 2008-ban az összetételi arány megfordult, a nemzeti bírák többségbe kerültek, a kamarák két helyi és egy nemzetközi tagból álltak.²² Az eredeti tervek szerint a nemzetközi bírácoknak el kellett volna hagyniuk a Bíróságot 2009 végéig.²³ Ezzel szemben végül a néhány pozícióban maradó nemzetközi bírósági mandátumát meghosszabbították, akik előreláthatóan 2012-ig támogatják a Bíróság működését.²⁴

A helyi bírák és ügyészek szakértelmének fejlesztése érdekében az ICTY számos képzési programot bonyolított mind Boszniában, mind Horvátországban és Szerbiában. Ezen kívül rendszeresen sor kerül 3-4 napos képzésekre Hágában, ahová a Törvényszék szervezi a helyiek eljuttatását és részvételét. E programoknál nyilvánvalóan eredményesebb a helyben szervezett képzésekben való nemzetközi részvétel.

Az ICTY Ügyészi Hivatala 2009-ben hirdette meg azt az oktatási programot, mely intenzívebb képzést nyújt a régióból érkező fiatal ügyészeknek, gyakornokoknak. Félévente tíz fiatal jogász kap lehetőséget arra, hogy Hágában a Törvényszéknél végezzen szakmai gyakorlatot. Ez kiváló lehetőség arra, hogy a Törvényszék közvetlenül hozzájáruljon a helyi kapacitás építéséhez, aminek természetesen egy további feltétele, hogy az érintett fiatal jogászok visszatérjenek hazai hivatalaikba a program végeztével.

A boszniai bírák munkáját megkönnyítheti a Törvényszék jog- és eljárási gyakorlata. A helyi intézményekben való alkalmazhatósághoz azonban szükséges a megfelelő formában történő közvetítés. Ezt a célt szolgálja a 2009-ben a UNICRI és a Törvényszék közös munkájának eredményeképp kiadott Kézikönyv az ICTY joggyakorlatáról, mely elsősorban eljárási kérdéseket tisztáz gyakorlati stílusban. A Kézikönyv fordított változata helyi

²² Ivanišević: i. m. 7. o.

²³ *Looking for Justice – The War Crimes Chamber in Bosnia and Herzegovina*. Human Rights Watch Report, 2006. 7-8. o.

²⁴ Orentlicher: i. m. 132. o.

terjesztésre került, angol nyelven pedig a Törvényszék honlapján is elérhető.²⁵ A Kézikönyv publikálása jelentős eredményként könyvelhető el, ugyanakkor a boszniai bírák általi alkalmazását továbbra is nehezítik a két releváns jogrendszer közötti különbségek.²⁶

3. A hatások értékelése

Míg számos kritikával illették az Állami Bíróság igazságszolgáltató tevékenységét a nemzetközi megfigyelők, elsősorban az International Center for Transitional Justice nem-kormányzati szervezete és az EBESZ boszniai missziója, összességében mégis elismerő hangon nyilatkoznak a Bíróság munkájáról és fejlődéséről.

A változás világosan nyomon követhető a Bíróság ítéletszövegezésének fejlődésén, ami leginkább az intézménynél működő nemzetközi bírának köszönhető. A nemzetközi bírák korábban a Törvényszéknél, vagy valamely fejlett angolszász igazságszolgáltatási rendszer intézményeinél tettek szert jelentős gyakorlati tapasztalatra. Közülük hárman az állami bírósági kinevezést megelőzően az ICTY ügyészei voltak,²⁷ egyikük pedig annak bírója volt.²⁸ Az ő kitartó munkásságuk eredménye, hogy mára a Bíróság ítéleteinek többsége alapos mellékletekkel és hivatkozási rendszerrel bír, melyek lehetővé teszik a felhasznált bizonyítékok utólagos beazonosítását. Továbbá az ítéletek részletes indoklást foglalnak magukba, és az abban felsorakoztatott érvek világosan épülnek egymásra.²⁹ Ez jelentős sikernek minősíthető egy olyan államban, ahol korábban nem volt követendő gyakorlat a részletes indoklás, minthogy számos bíró vallotta azt a nézetet, hogy az ítéletek kizárólag a vádlottnak íródnak, aki pedig tisztában van az okokkal, hiszen folyamatosan részt vett a tárgyalásokon. Azok a helyi bírák, akik korábban is elégedetlenek voltak az indoklás hiányával, könnyen tették magukévá az ítéletszerkesztés fejlettebb eszközrendszerét.³⁰

²⁵ Manual on Developed Practices Launched. <http://www.icty.org/sid/10145>

²⁶ Beszélgetés Aida Trožić-csal. Senior Professional Associate, Centre for Judicial and Prosecutorial Training (Centar za Edukaciju Sudija i Tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine). Sarajevó, 2010. augusztus 31.

²⁷ Közülük Phillip Weiner jelenleg is az Állami Bíróság Háborús Bűntettek Részlegének bírója.

²⁸ Almiro Rodrigues bíró.

²⁹ A fejlődés egyértelműen észlelhető az ítéletek összehasonlítása során. Lásd például a Lazarevic Sreten et al. ügyben (X-KRŽ-06/243) 2008.szeptember 29-én és a Milorad Trbic ügyben (X-KR-07/386) 2009. október 16-án hozott határozatokat.

<http://www.sudbih.gov.ba/?jezik=e>

A fejlődés ténye elismerésre került az EBESZ-nek a Trbic ügy kapcsán alkotott jelentésében is.

Twelfth Report in the Milorad Trbic Case Transferred to the Court of BiH pursuant to Rule 11bis. OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina Report, 2010. július, 4. o.

<http://oscebih.org/documents/17056-eng.pdf>

4. A befolyás határai

A boszniai Állami Bíróság, csakúgy, mint bármely más nemzetközi vagy hibrid büntetőbíróság, kiemelkedő jelentőséggel bír a háborús bűntettek elkövetésének megtorlásában. Ugyanakkor a kapacitása véges. A fent ismertetett fejlődés ellenére önmagában nem képes megbirkózni azzal az ügyteherrel, mellyel a boszniai igazságszolgáltatási rendszer kénytelen szembenézni. A 2008-ban kiadott, háborús bűntettekről szóló Nemzeti Stratégiában szereplő tervek szerint 7 éven belül befejezik az eljárásokat az összetettebb ügyek esetében, 15 éven belül pedig a kevésbé bonyolult ügyeket is lezárják. A jelenlegi nyilvántartás szerint 10-16 ezer elkövetőt érintő 1400 ügy vár „feldolgozásra”.³¹ Itt lépnek a színpadra az alacsonyabb szintű bíróságok, bár még ezzel együtt is irreálisnak minősíthetők a tervek.

Bosznia-Hercegovina föderációján belül tíz kantoni bíróság működik, valamint a Brčko kerületi bíróság és a Republika Srpska öt kerületi bírósága, melyek kompetensek a háborús bűntettek ügyében. Az Állami Bíróság feladata az ügyek szelekciója. A kiemelkedően összetett ügyek az Állami Bíróság hatáskörében maradnak, míg a kevésbé bonyolultak az entitások szintjén működő bírói fórumok elé utaltatnak.

Miközben nagy ügyteher hárult ezzel az entitások szintjén működő bíróságokra, alapvető problémákkal küzdenek, amelyek megakadályozzák, hogy megfeleljenek a kihívásnak. Az Állami Bírósággal ellentétben korlátozott pénzügyi és technikai forrásokkal, valamint sok esetben hiányos szakértelemmel rendelkeznek. Elavult tanúvédelmi eszközökkel bírnak, ami ellehetleníti a lehetséges tisztességes és biztonságos eljárásokat, amelyek megfelelhetnének a nemzetközi elvárásoknak.³² Az Állami Bíróság és az entitások bírói fórumai közötti választóvonal képezi az ICTY hatásainak határvonalát.

A Törvényszék által szervezett hágai képzési programok nem fejtenek ki hatást a kantoni és kerületi bíróságok munkájára, hiszen ezek a bíróságok nem alkalmaznak jogi asszisztenseket, akiket kiküldhetnének a programokon való részvétel céljából.³³ A hazai

³⁰ Beszélgetés Patricia Whalen bírónővel. Court of Bosnia and Herzegovina. Sarajevo, 2010. szeptember 2.

³¹ Beszélgetés Jusuf Halilagic-csal, Secretary of Ministry of Justice, Sarajevo, 2010. szeptember 1.

³² *Still Waiting – Bringing Justice for War Crimes, Crimes against Humanity, and Genocide in Bosnia and Herzegovina’s Cantonal and District Courts*. Human Rights Watch Report, 2008. 3. o.

<http://www.hrw.org/en/reports/2008/07/09/still-waiting-0>

A tanúvédelemmel kapcsolatos problémák bővebb ismertetéséért lásd:

Witness Protection and Support in BiH Domestic War Crimes Trials: Obstacles and recommendations a year after adoption of the National Strategy for War Crimes Processing. OSCE Report, 2010.

<http://www.oscebih.org/documents/16563-eng.pdf>

³³ A probléma említésre került a háborús bűntettekről szóló Nemzeti Stratégiában is, miszerint egyedül a sarajevo-i kantoni bíróság alkalmazott összesen két jogi asszisztentst.

releváns büntetőjogi képzéseken való részvétel esetlegesen alakul, de a hallgatóság többnyire az Állami Bíróság alkalmazottaiból áll össze ezeken a programokon is.³⁴ Ebből adódóan az akkuzatórius és inkvizitórius kevert eljárásra való áttérés mindennapi problémát jelent az entitások szintjén működő bíróságok számára, ami megakadályozza a nemzeti stratégiában szereplő, a háborús bűntettek mielőbbi elbírálására vonatkozó célkitűzések megvalósítását.

Záró gondolatok

A tanulmányban ismertetett problémákból két szempontból adódnak tanulságok, nevezetesen a belső jogrendszer valamint a nemzetközi beavatkozás kapcsán.

Nemzeti szinten megfelelő számú alkalmazottra van szükség az alacsonyabb szintű bíróságokon, és az *ad hoc* nemzetközi büntetőbírói fórum felállításának (valamint a belső igazságszolgáltatási rendszer helyreállításának) pillanatától kezdve szükséges ezeknek a bíróságoknak a felkészítése arra, hogy időben bekapcsolódjanak a fegyveres konfliktus során elkövetett bűncselekmények elkövetőinek felelősségre vonásába.

Másfelől a nemzetközi beavatkozás során óvatosabb és alaposabb mérlegelésre van szükség annak meghatározása előtt, hogy meddig terjedjenek a nemzetközi szereplők által bevezetett újítások. Nem hagyhatóak figyelmen kívül a nemzeti igazságszolgáltatási rendszer sajátos adottságai, hagyományai. Bosznia-Hercegovina esetében az akkuzatórius és inkvizitórius kevert eljárás bevezetése komoly nehézségekhez vezetett. Bár a boszniai jogrendszer egyértelműen rászorult a fejlesztésre, ennek erős alapja lehetett volna a helyi jogászok által jól ismert inkvizitórius eljárás. Így a boszniai Állami Bíróság nem pusztán „kistestvére”, de egyenértékű partnere lehetett volna az ex-jugoszláv törvényszéknek a háborús bűnösök feletti ítélezésben.

National War Crimes Strategy of Bosnia and Herzegovina, 2008. december

³⁴ Beszélgetés Aida Trožić-csal. Senior Professional Associate, Centre for Judicial and Prosecutorial Training (Centar za Edukaciju Sudija i Tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine). Szarajevó, 2010. augusztus 31.

Ganczer Mónika:

**A határon túli magyarok kettős állampolgárságának nemzetközi jogi és
belső jogi aspektusai:
a kollektív elvesztéstől a könnyített megszerzésig**

A határon túli magyarok közösségének kialakulása a trianoni békeszerződésre vezethető vissza, azonban a terület-visszacsatolások során számos határon túli magyar visszakapta magyar állampolgárságát, majd a fegyverszüneti egyezményt követően nagy részük ismét más állampolgárrá vált. A magyar törvénymódosítás elsődleges célja tehát az állampolgárság megadása azon magyar nemzetiségű személyek számára, akik – vagy akik felmenői – a történelmi események során elveszítették magyar állampolgárságukat. A tanulmány vizsgálja a szomszédos államok kettős állampolgársági gyakorlatát, különös figyelmet fordítva Szlovákiára, amely a magyar törvénymódosítást követően a kettős állampolgárságot tiltó államok sorába lépett. A szerző kitér a határon túliak magyar politikai közösséghez tartozásának és állampolgárságuk hatékonyságának értelmezésére, valamint az egyén korábbi állampolgárságának elvesztése kapcsán a de facto hontalanság problémájára.

A magyar állampolgársági törvény¹ módosítása értelmében 2011. január 1-jétől a határon túli magyarok kedvezményesen honosíthatók, vagyis egyéni kérelemre magyar állampolgárságot szerezhet az a nem magyar állampolgár is, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja. További feltétel a büntetlen előélet és az, hogy az adott személy honosítása a Magyar Köztársaság közbiztonságát és nemzetbiztonságát ne sértse. A korábbi szabályozáshoz képest immár nem szükséges a bejelentett magyarországi lakóhely és az alkotmányos alapismeretekből tett vizsga sem.

A „felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíti magyarországi származását” tág megfogalmazás miatt akár egészen a magyar állampolgárságot először szabályozó 1879. évi

* Nemzetközi jogász, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Köz- és Magánjogi Tanszékének egyetemi tanársegéde (Győr) 2006 óta, valamint a Közép Európai Egyetem (Budapest) kutatási asszisztense 2009 óta. Kutatási területe: az állampolgárság államutódlás során felmerülő elméleti és gyakorlati kérdései. E-mail: ganczermonika@yahoo.com.

¹ 1993. évi LV. törvény a magyar állampolgárságról, 4. § (3) bekezdés.

L. törvénycikkig² visszanyúlhatunk, azonban nyilvánvaló, hogy a kérdés történeti előzményeinek vizsgálatát a határon túli magyarok tömegessé válását első ízben előidéző trianoni békeszerződéssel szükséges kezdeni.

1. A magyar állampolgárság kollektív elvesztésének történelmi előzményei

Az első világháborút hazánk számára lezáró trianoni békeszerződés³ alapján a Magyarországtól elcsatolt területek lakosságának nagy része automatikusan elveszítette magyar állampolgárságát, egyúttal megszerezve az utódállamét – honosítási eljárás vagy hatósági intézkedés nélkül – a békeszerződés hatályba lépése napján, 1921. július 26-án, vagyis abban az időpontban, amikor az egyik állam váltotta a másikat a terület feletti szuverenitásban.⁴ A békeszerződés 61. cikke értelmében azok a személyek, akiknek illetősége („*pertinenz*”)⁵ oly területen volt, amely azelőtt a volt Osztrák-Magyar Monarchia területeihez

² 1879. évi L. törvénycikk a magyar állampolgárság megszerzéséről és elvesztéséről.

³ Trianoni békeszerződés, Trianon, 1920. június 4. Kihirdette: 1921. évi XXXIII. törvénycikk az Északamerikai Egyesült Államokkal, a Brit Birodalommal, Franciaországgal, Olaszországgal és Japánnal, továbbá Belgiummal, Kínával, Kubával, Görögországgal, Nikaraguával, Panamával, Lengyelországgal, Portugáliával, Romániával, a Szerb-Horvát-Szlovén Állammal, Sziámmal és Cseh-Szlovákországgal 1920. évi június hó 4. napján a Trianonban kötött békeszerződés becikkelyezéséről.

⁴ Az állampolgárság államutódlás esetén történő automatikus változásának elméletéről ld. Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, 1945. 239. o.; Hansjörg Jellinek: *Der automatische Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit durch Völkerrechtliche Vorgänge, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Staatensukzession*. Carl Heymanns Verlag, 1951.

⁵ A községi illetőség eredetét tekintve „nem az állampolgársághoz, hanem a *községi önkormányzat* kialakulásához kapcsolódott.” A községekben kialakuló, község ügyeinek intézésében részt vevő személyeket megillető „*községi polgárjog*[ból] fejlődött ki [...] a községi illetőség”. Kisteleki Károly: „Magyar állampolgárság a XX. században”. *Allam- és Jogtudomány*, Vol. 41. No. 1-2. (2000), 68. o.

A községi illetőséget 1859. április 24-én kibocsátott császári illetőségi nyílt parancs vezette be a Habsburg császárság államaiban, amely Magyarországon a 7863/1869. B. M. számú rendelet értelmében nem emelkedett kötelező erőre. A községi illetőséget hazánkban a községek rendezéséről szóló 1871. évi XVIII. törvénycikk (6-19. §) vezette be, melyet módosított az 1876. évi V. törvénycikk, valamint a községi illetőséget újraszabályozta a községekről szóló 1886. évi XXII. törvénycikk (5-18. §).

A községi illetőség nem feltétlenül egyezett meg az állandó lakóhellyel. Erre utal az olasz eredetű „*pertinenz*” kifejezés is, amely kapcsolatot, valamihez tartozást fejez ki. Az 1886. évi XXII. törvénycikk 6. §-a alapján a gyermek illetősége főszabályként 24 éves koráig az apa (törvénytelen gyermek esetében az anya) illetőségét követte. A 10-11. § értelmében amennyiben egy személy más községbe költözött, kérhette községi illetőségének megváltoztatását, azonban ha ez elmaradt, csak négyévi folyamatos helyben lakás és e község terheihez való hozzájárulás esetében változott meg automatikusan az egyén községi illetősége. Ha kérdéses volt az egyén illetősége, a 16. § alapján annak megállapításának elsősorban az adózás helye, másodsorban a születés helye, és csak harmadsorban számított az utolsó öt évben a leghosszabb ideig való tartózkodás helye. A trianoni békeszerződés kapcsán vitatott esetekben az 1922. évi XVII. törvénycikk 24. §-a értelmében az egyén községi illetőségét, és annak kérdését, hogy ez alapján magyar állampolgárságát elveszítette-e, első és egyúttal utolsó fokon a belügyminiszter határozott. Lásd bővebben Bródy Aladár – Bán Kálmán: *Állampolgárság és illetőség. A Magyarországon érvényben lévő jogszabályok összefoglaló ismertetése, különös tekintettel a belügyminisztérium és a közigazgatási bíróság legújabb gyakorlatára*. Dr. Bródy Aladár és Dr. Bán Kálmán kiadása, 1938. 50-71. o.; Ponác Jenő: *Magyar állampolgárság és községi illetőség. Törvények, rendeletek, elvi határozatok, díjak és illetékek, magyarázat*,

tartozott „a magyar állampolgárság kizárásával” annak az utódállamnak az állampolgárságát szerezték meg, amely az említett területen az állami főhatalmat gyakorolta.⁶ Értelemszerűen a Magyarország megmaradt területén községi illetőséggel rendelkező személyek lakóhelyükre tekintet nélkül magyar állampolgárok maradtak, melyet az 56. cikk szabályozott. Emellett az 57. cikknek megfelelően a hontalanság kiküszöbölése érdekében a magyar területen születés tényével megkapták a magyar állampolgárságot azok a személyek, akiket nem illetett meg más állampolgárság születésüknél fogva.

Kivételt képezett az állampolgárság automatikus változásának elve alól a békeszerződés 62. cikke értelmében a Szerb-Horvát-Szlovén Királysághoz, vagy a Cseh-Szlovák Köztársasághoz csatolt területeken 1910. január 1. után illetőséget szerzett személyek esete, akik csak abban az esetben szerezték meg a szerb-horvát-szlovén vagy a csehszlovák állampolgárságot, ha az adott utódállamtól erre engedélyt kaptak, vagyis ha az egyének az utódállamok kormányához kérvényt intéztek, és az kedvező elintéztést nyert. Amennyiben az egyén erre irányuló kérelmet nem nyújtott be, vagy kérelmét elutasították, automatikusan annak az államnak az állampolgárságát kapta meg, amely főhatalmat gyakorolt azon terület felett, ahol az adott személy illetősége 1910. január 1-jén volt.⁷

Az automatikus állampolgárság-változás elméletének képviselői szerint, mivel a személyek nem minősülnek *glebae adscripti*-nek – területhez kötöttek –, szabad akaratuk ellenére nem változhat meg állampolgárságuk,⁸ így optáláshoz való jogot kell biztosítani számukra az elvesztett állampolgárságuk visszaszerzésére. Ennek megfelelően a békeszerződés 63. cikke a magyar állampolgárságukat elveszített és a 61. cikk értelmében új állampolgárságot szerzett 18 évesnél idősebb személyeknek a békeszerződés hatályba lépését követő egy éven belül optáláshoz való jogot⁹ biztosított korábbi állampolgárságuk visszaszerzésére.¹⁰ A 64. cikk

iratminták. Magyar Törvénykezés, 1938. 54-66. o.; Czebe Jenő: *Útmutató honosítási, visszahonosítási, elbocsátási és illetőségi ügyekben. Kiegészítve az elszakított területeken érvényben lévő állampolgársági rendelkezésekkel és jogesetekkel.* Székesfőváros Tanácsa, 1930. 33-49. o.

⁶ A békeszerződéssel kettészakított városokban (például Komárom, Nagyszalonta, Sátoraljaújhely) azok a személyek maradhattak magyar állampolgárok, akiknek a Magyarországnál maradt városrészben volt illetőségük, valamint akiknek az elcsatolt részen volt illetőségük, de azt az optálásra nyitva álló határidő alatt, optálásukat követően áttették a Magyarországhoz tartozó városrészbe, vagy más magyarországi településre. Jacobi Roland – Peregriny Géza: *Magyar állampolgárság, községi illetőség és idegenrendészet.* Phoenix Irodalmi Társaság, 1930. 4. o.

⁷ Jól példázza ezt, hogy az a magyar állampolgár, aki pozsonyi illetőségét 1920. január 1-je után szerezte meg, magyar állampolgár maradt, ha nem kérelmezte és kapta meg a csehszlovák állampolgárságot. Magyar állampolgár maradt továbbá az a személy is, akinek illetősége 1910. január 1-jén a későbbi, trianoni békeszerződést követő magyarországi területen volt, és pozsonyi illetőségét csak ezután szerezte meg. Uo. 34. o.

⁸ Rudolf Gaupner: „Nationality and State Succession. General Principles of the Effect of Territorial Changes on Individuals in International Law”. *Transactions for the Year* (Grotius Society), Vol. 32. (1946), 90. o.

⁹ Az optáláshoz való jog lényege, hogy az érintett személyeknek joga van ahhoz, hogy – meghatározott időn belül – megválasszák, melyik államutódlással érintett állam állampolgárai kívánnak lenni. Kezdetben az optálás fogalmát szűkebben értelmezték, vagyis olyan jogként, amely arra biztosított jogot, hogy területátadás esetén az egyén

alapján továbbá a volt osztrák császársághoz tartozó területen illetőséggel rendelkező, magyar nemzetiségű, magyarul beszélő személyeknek is optáláshoz való joga volt a magyar állampolgárság megszerzése érdekében a szerződés hatályba lépését követő hat hónapon belül. A családi egység elvének megfelelően mindkét esetben a férj optálási nyilatkozata kiterjedt a feleségre, illetve a 18 év alatti gyermekre.¹¹

A trianoni békeszerződés 61. cikkének „a magyar állampolgárság kizárásával”, illetve 63. cikkének „akik magyar állampolgárságukat elvesztik” fordulata egyaránt arra utal, hogy a békeszerződés hatályba lépésével *ipso facto* automatikusan elveszítették magyar állampolgárságukat azok a személyek, akiknek illetősége az elcsatolt területeken volt. Kérdéses azonban, hogy az optáláshoz való jog az optálás időpontjától, vagy annak hatóság általi elismerésétől hatályos, vagy pedig visszaható hatállyal a magyar állampolgárság folytonosságát hozza létre, felülírva az automatikus állampolgárság-változás elvét. A csehszlovák-magyar vegyes döntőbíróóság a *Ladislaus Chira Fils v. Czechoslovak State* ügyben megállapította, hogy az egyént optálás esetén az optálás előtti időben is magyar állampolgárnak kell tekinteni, vagyis az optálás visszaható hatályú.¹² Így a békeszerződés hatályba lépésének időpontjában a később optáló egyének is elveszítették a magyar állampolgárságot, azonban az optáláshoz való jog gyakorlása következtében úgy kellett tekinteni, mintha magyar állampolgárságukat nem vesztették volna el, tehát az állampolgárság automatikus elvesztésének elve az optálással megdönthetővé vált. Fontos megemlíteni azonban, hogy az optálás visszaható hatálya akkor keletkezett, amikor a belügyminiszter megállapította az optálásra jogosító feltételek fennforgását, vagyis az optálási nyilatkozat, illetve annak megtörténtét tanúsító hatósági

megtarthassa régi állampolgárságát. Karl Matthias Meessen: Option of Nationality. In: Rudolf Bernhardt (ed.): *Encyclopedia of Public International Law. Vol. 8.* North-Holland Publishing Co. – Collier Macmillan Publishers, 1982. 424-425. o.

¹⁰ Az optálási nyilatkozatot az említett határidőn belül vissza lehetett vonni. Lásd Bródy – Bán: i. m. 25. o.

¹¹ A tizennyolc évesnél fiatalabb, de atyai hatalom alatt nem álló gyermek, valamint a gondnokság alá helyezett cselekvőképtelen személy nevében a törvényes képviselő tehetette meg az optálási nyilatkozatot. A tizenkettedik életévét betöltött kiskorút azonban az optálási nyilatkozat megtétele előtt meg kellett hallgatni. Uo. 25. o.

¹² *Ladislaus Chira Fils v. Czechoslovak State*, Czechoslovak-Hungarian Mixed Arbitral Tribunal (Schreiber, Szladits, Hora), 9 July 1929. Annual Digest of Public International Law Cases 1929-1930. Case No. 149. Ellenkező ítélet született azonban számos, más államokat érintő ügyekben az optálás hatálya tekintetében, melyekben a bírói fórumok kimondták, hogy az optálás hatálya az optáláshoz való jogról szóló nyilatkozat időpontjában kezdődik, szemben a korábbi nézetekkel, melyek a hatály kezdetének az optáláshoz való jogról szóló nyilatkozat hatóság általi elfogadásának időpontját határozták meg. Lásd például *S. Ferdinand v. (Austrian) Federal Chancellery*, Austria, Administrative Court (Verwaltungsgerichtshof), Vienna, 23 December 1924 (No. 13.713A). Annual Digest of Public International Law Cases 1919-1922. Case No. 150.; *Germany v. Sch.*, Annual Digest of Public International Law Cases 1923-1924. Case No. 138.; *Arbitration between Germany and Poland*, Annual Digest of Public International Law Cases 1923-1924. Case No. 135.

igazolvány még nem jelentette az optálás által az állampolgárság megtartásának, illetve megszerzésének elismerését.¹³

Azon magyar nemzetiségű személyek, akik valamilyen oknál fogva nem döntöttek az optálás mellett, és az optálásra nyitva álló határidő elteltét követően számukra lehetővé tett kedvezményes visszahonosítás¹⁴ alapján sem szereztek magyar állampolgárságot, alkották 1922 után a magyar állampolgársággal nem rendelkező határon túli magyarok közösségét.

A két világháború közötti terület-visszacsatolások következtében a határon túli magyarok egy része ismét magyar állampolgárrá vált. Az 1938. november 2-i első bécsi döntés¹⁵ mellékletének 4. pontja a felvidéki területek lakosságának állampolgársági, illetve optálási kérdéseinek meghatározását magyar-csehszlovák bizottság hatáskörébe utalta, amely kétoldalú nemzetközi szerződés megkötésében állapodott meg, melyet Csehszlovákia és Magyarország 1939. február 18-án írt alá.¹⁶ Az egyezmény értelmében visszakapták magyar állampolgárságukat – a csehszlovák állampolgárság elvesztése mellett – 1938. november 2-ától kezdődő jogi hatállyal azon személyek, akik a trianoni békeszerződéssel magyar állampolgárságukat elveszítették, és a visszacsatolt területen tíz éve állandó lakóhellyel rendelkeztek. Az állampolgárság megszerzéséhez tehát már nem a községi illetőség, hanem az azt felváltó állandó lakóhely szolgált alapul.¹⁷ A családi egység elvének értelmében a férfi állampolgárság-szerzése kiterjedt feleségére és huszonnégy év alatti gyermekére, valamint házasságon kívül született gyermek esetében az anya állampolgárság-szerzése a gyermekére. Emellett az árva gyermekek is kaphattak magyar állampolgárságot, amennyiben apai felmenőjük a trianoni békeszerződés hatályba lépésének időpontjában magyar állampolgár

¹³ Lásd 6.500/1921. M. E. számú rendelet a trianoni békeszerződésben foglalt állampolgársági rendelkezéseknek ismertetéséről és végrehajtásáról, 12. §.

¹⁴ Ld. 1922. évi XVII. törvénycikk az 1922/23. költségvetési év első hat hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról, 24. §, melynek értelmében a belügyminiszter jogosulttá vált arra, hogy különös méltánylást érdemlő körülmények esetén a törvényben megkívánt kellek hiányában is visszahonosíthatta azon személyt, aki magyar állampolgárságát a háború kitörése után elbocsátás vagy hatósági határozat nélkül veszítette el és Magyarország területén lakott, vagy itt kívánt letelepedni.

¹⁵ Az első bécsi döntés egyes rendelkezései a magyar jogrendszerbe az alábbi törvénycikkkel kerültek be. 1938. évi XXXIV. törvénycikk a Magyar Szent Koronához visszacsatolt felvidéki területeknek az országgal egyesítéséről.

¹⁶ Egyezmény a Magyar Királyság és a Cseh-Szlovák Köztársaság között a Bécsben, 1938. november hó 2-án kelt döntőbírói határozattal Magyarországnak ítélt terület visszacsatolásával kapcsolatos állampolgársági kérdések szabályozása tárgyában, Budapest, 1939. február 18. Kihirdette: 2.200/1939. M. E. számú rendelet a Bécsben, 1938. november hó 2-án kelt döntőbírói határozattal Magyarországnak ítélt terület visszacsatolásával kapcsolatos állampolgársági kérdések szabályozása tárgyában Budapesten 1939. évi február hó 18-án kelt magyar-csehszlovák egyezmény kihirdetéséről. Végrehajtása: 253.000/1939. B. M. számú rendelet.

¹⁷ A területi visszacsatolásoknál tehát már az állandó lakóhely lett az állampolgárság megszerzésének alapja, mellyel kiküszöbölhetővé váltak a trianoni békeszerződésben szereplő illetőségből eredő problémák. A magyar belső jogból egyébiránt a községi illetőséget csak a községi illetőség megszüntetéséről szóló 1948. évi LXI. törvény vonta ki, és a hatályos jogszabályokban az illetőség helyett a belföldi lakóhelyet, külföldön lakó személyre nézve pedig az utolsó belföldi lakóhelyet kellett érteni.

volt, és a gyermek a visszacsatolt területen tíz éve – vagy tíz évnél fiatalabb gyermek esetében születése óta – állandó lakóhellyel rendelkezett.¹⁸ Az egyezmény 1939. március 1-től gyakorolható hat hónapos optáláshoz való jogot biztosított a cseh, szlovák és ruszin nemzetiségű személyeknek a csehszlovák állampolgárságuk fenntartása érdekében. Az optálásnak 1938. november 2-ára visszaható hatálya volt,¹⁹ vagyis úgy kell tekinteni, mintha az optáló személyek nem veszítették volna el csehszlovák állampolgárságukat, tehát az állampolgárság automatikus elvesztésének elve és az optáláshoz való jog viszonya a trianoni békeszerződéshez hasonlóan alakult.

1939. március 15-18. között a magyar hadsereg megszállta a kárpátaljai területeket, majd a területi revízió állampolgársági kérdéseinek rendezése csupán a magyar belső jogban, az 1939. évi VI. törvénycikkkel valósult meg.²⁰ Eszerint a visszacsatolt területeken tíz éve állandó lakóhellyel rendelkező személyek, akik a trianoni békeszerződés hatályba lépésével automatikusan csehszlovák állampolgárokká váltak, 1939. március 15-én visszaszerezték magyar állampolgárságukat.²¹ A családi egységre vonatkozó szabályok megegyeztek a magyar-csehszlovák egyezmény rendelkezéseivel, a törvénycikk azonban optáláshoz való jogról nem rendelkezett a nem magyar nemzetiségű személyek vonatkozásában az állampolgárság visszaszerzésére.

Az 1940. augusztus 30-án kelt második bécsi döntés a visszacsatolt erdélyi területek lakosságának állampolgárságáról is rendelkezett.²² A 3. pont értelmében a döntés időpontjában állandó lakóhellyel rendelkező román állampolgárok megszerezték a magyar állampolgárságot.²³ A korábbi terület-visszacsatolásokhoz képest tehát nem volt szükség tízévi állandó lakóhelyre a magyar állampolgárság automatikus megszerzéséhez. A rendelkezés így nyilvánvalóan nem csak régi magyar állampolgárokat érintett, mivel az időközben betelepült egyénekre is kiterjedt, következésképpen hat hónapos optálási jogot biztosított azok számára, akik román állampolgárok kívántak maradni. A bécsi döntés a 4. pont értelmében az

¹⁸ Uo. 1. cikk.

¹⁹ Uo. 3. cikk.

²⁰ 1939. évi VI. törvénycikk a Magyar Szent Koronához visszatért kárpátaljai területeknek az országgal egyesítéséről, 5. §.

²¹ A visszacsatolt területeken élő, azonban a trianoni békeszerződés 64. cikke alapján optálással szerzett csehszlovák állampolgárságú személyekre tehát nem vonatkozott a magyar állampolgárság visszaszerzése.

²² A második bécsi döntés egyes rendelkezései a magyar jogrendszerbe az alábbi törvénycikkkel kerültek be. 1940. évi XXVI. törvénycikk a román uralom alól felszabadult keleti és erdélyi országrésznek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásáról és az országgal egyesítéséről. Az állampolgárságra vonatkozó rendelkezéseket lásd 1940. évi XXVI. törvénycikk, 4. §.

²³ Ez esetben a magyar állam területét kötelesek voltak további egy éven belül elhagyni, azzal, hogy ingó vagyonukat magukkal viheték, ingatlanukat eladhatták, vagy amennyiben az értékesítés nem volt lehetséges, Magyarországtól kártalanítást kaptak.

államutódlással érintett terület lakosságán kívül kiterjedt Románia más területein élőkre is – az optáláshoz való jog történetében rendkívül szokatlan módon –, ugyanis a trianoni békeszerződéssel átengedett, azonban a bécsi döntéssel vissza nem csatolt területeken állandó lakóhellyel rendelkező, magyar nemzetiségű személyeknek hat hónapi határidőn belül optálási jogot biztosított a magyar állampolgárság megszerzésére. A családi egység elvén alapuló szabályok a korábbi terület-átadásokra vonatkozó rendelkezésekhez hasonlóan kerültek meghatározásra.

A délvidéki területek visszacsatolására a magyar hadsereg 1941. április 11-i bevonulását követően került sor. E területek esetében sem szabályozta nemzetközi dokumentum vagy nemzetközi bírói döntés az államutódlással érintett lakosság állampolgárságát, arról rendelkezéseket a magyar belső jogban az 1941. évi XX. törvénycikkben²⁴ találunk, melynek állampolgársági szabályozása néhány kivételtől eltekintve megegyezik az 1939. évi VI. törvénycikkkel. Az érintett terület lakossága tehát 1941. április 11-én visszaszerezte magyar állampolgárságát a magyar-csehszlovák egyezmény, valamint az 1939. évi VI. törvénycikk rendelkezéseihez hasonló módon azzal a különbséggel, hogy a trianoni békeszerződés hatályba lépése után jugoszláv állampolgárként született árva gyermekek esetében elegendő volt, ha apja, vagy ha apja később született, nagyapja magyar állampolgár volt, melyet a békeszerződéssel veszített el, emellett nem volt szükséges a gyermek tíz éve, vagy születése óta fennálló állandó lakóhelye a területen. További rendelkezés volt a délvidéki lakosság vonatkozásában, hogy a törvénycikk alapján szerzett magyar állampolgárságtól a belügyminiszter öt évig az állampolgárság megszerzésére visszaható hatállyal megfoszthatta azokat a személyeket, akik ellenséges magatartással a magyar nemzet érdekei ellen súlyosan vétettek a terület elszakíttóságának ideje alatt.

A második világháború végén Magyarországnak az 1945. február 20-án megkötött fegyverszüneti egyezmény²⁵ 2. pontja értelmében²⁶ vissza kellett térnie az 1937. december 31-én

²⁴ 1941. évi XX. törvénycikk a visszafoglalt délvidéki területeknek a Magyar Szent Koronához visszacsatolásáról és az országgal egyesítéséről, 4. §.

²⁵ Magyarország által a Szocialista Szovjet Köztársaságok Szövetségével, Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságával és az Amerikai Egyesült Államokkal kötött fegyverszüneti egyezmény, Moszkva, 1945. január 20. Kihirdette: 525/1945. M. E. számú rendelet a fegyverszüneti egyezmény kihirdetése tárgyában, 1945. évi V. törvény a Moszkvában az 1945. évi január hó 20. napján kötött fegyverszüneti egyezmény becikkelyezéséről. A rendeleti kihirdetésre a fegyverszüneti egyezmény azonnali végrehajtása miatt került sor. Erre utal a rendelet 3. §-a is, mely értelmében a fegyverszüneti egyezmény leendő törvénybe iktatásáig az illetékes szakminiszterek az „egyezmény azonnali végrehajtása tárgyában rendeleti úton intézkednek”, vagyis ezt követően tömegesen került sor törvénycikkek hatályon kívül helyezésére annál alacsonyabb szintű jogszabállyal, rendeleti úton.

²⁶ Az 526/1945. M. E. számú rendelet az ország területi változásaira vonatkozó törvénycikkek hatályon kívül helyezése tárgyában hajtotta végre a fegyverszüneti egyezmény 2. pontját azzal, hogy kimondta az 1937 utáni területi változásokra vonatkozó törvénycikkek hatályon kívül helyezését.

fennállott határai mögé, illetve hatályon kívül kellett helyezni valamennyi területi átcsatolásra vonatkozó törvényhozási és közigazgatási intézkedést. Az 5.070/1945. M. E. számú rendelet²⁷ 1. §-a értelmében azok a személyek, akik a hatályon kívül helyezett törvénycikkek alapján szerezték meg a magyar állampolgárságot, de állandó lakóhelyük a rendelet hatályba lépése napján, vagyis 1945. július 21-én Magyarország 1937. december 31-én fennállott határain belül volt, magyar állampolgárok maradhattak. A rendelet 2. §-a értelmében ezen személyek közül azoknak, akiknek nem volt állampolgársági bizonyítványuk, vagy honosítási, visszahonosítási okiratuk, kérelemre a belügyminiszter ideiglenes igazolást adott ki arról, hogy további rendelkezésig a magyar állampolgárokkal egy tekintet alá esnek.

A határon túli magyarok létszámát – kényszerítve ugyan, de – csökkentette az 1946. február 27-én kelt magyar-csehszlovák lakosságcsere egyezmény,²⁸ melynek 5. cikke értelmében a Magyarországról önként Csehszlovákiába áttelepülő cseh és szlovák személyekkel egyező számú, Csehszlovákia területén állandó lakóhellyel rendelkező, a Csehszlovák Köztársaság Elnökének 1945. augusztus 2-án kelt rendelete²⁹ következtében csehszlovák állampolgárságát elveszítő magyar nemzetiségű személyeknek át kellett települniük Magyarországra.

A területváltozásokkal kapcsolatos állampolgárság-változás szabályozásának összefoglalását az 1948. évi LX. törvény³⁰ végezte el. Eszerint tehát magyar állampolgárnak kellett tekinteni azon személyeket, akik a trianoni békeszerződéssel magyar állampolgárok maradtak, vagy magyar állampolgárságukat optálással visszaszerezték.³¹ 1945. január 20-tól kezdődő jogi hatállyal kellett állampolgárnak tekinteni azokat, akik a fegyverszüneti egyezmény alapján a jogszabályok hatályon kívül helyezése következtében veszítették el állampolgárságukat, amennyiben 1948. január 1-jén és e törvény hatályba lépésének napján, vagyis 1949. február 1-jén állandó lakóhelyük Magyarország területén volt.³² Emellett a törvény kedvezményes honosításra vonatkozó szabályokat is tartalmazott.³³

A határon túli magyarok közösségének kialakulása tehát első ízben az 1920. évi trianoni békeszerződésre vezethető vissza. A terület-visszacsatolások során számos határon túli magyar

²⁷ 5.070/1945. M. E. számú rendelet a magyar állampolgárság ideiglenes igazolása tárgyában.

²⁸ Egyezmény Magyarország és Csehszlovákia között lakosságcsere tárgyában. Budapest, 1946. február 27. Kihirdette: 1946. évi XV. törvény a Magyarország és Csehszlovákia között lakosságcsere tárgyában Budapesten 1946. évi február hó 27. napján kelt magyar-csehszlovák egyezmény beikteléséről.

²⁹ 1945. évi 33. számú Elnöki Dekrétum a német és magyar nemzetiségű személyek állampolgárságának szabályozásáról.

³⁰ 1948. évi LX. törvény a magyar állampolgárságról.

³¹ Uo. 25. §.

³² Uo. 26. §.

visszakapta magyar állampolgárságát, azonban az 1945. évi fegyverszüneti egyezményt követően ezen személyek nagy része ismét más állampolgárrá vált. A területi revíziók folytán magyar állampolgárságot szerzett személyek közül csak azok tarthatták meg magyar állampolgárságukat, akik időközben az 1937. december 31-i határokon belülré helyezték át állandó lakóhelyüket. A 2010. évi magyar törvénymódosítás elsődleges célja tehát a magyar állampolgárság megadása azon magyar nemzetiségű személyek számára, akik, vagy akik felmenői a történelmi események során elveszítették azt, és mindeztidáig – magyarországi lakóhely hiányában – nem szereztek magyar állampolgárságot.

2. A kettős állampolgárság elismerése vagy tiltása a szomszédos államok gyakorlatában

A magyar törvénymódosítás értelmében a határon túli magyarok tehát a meglévő állampolgárságuk mellé magyar állampolgárságot szerezhettek, és így kettős állampolgárrá válhatnak, feltéve, hogy a jelenlegi állampolgárságuk szerinti állam a kettős állampolgárságot elfogadja. A kettős állampolgárság engedélyezése vagy tiltása minden állam szuverenitásából eredő joga, melyet a nemzetközi jog annyiban szabályoz, amennyiben az adott állam ezzel összefüggésben nemzetközi kötelezettséget vállal. A nemzetközi közösség megosztott a kérdésben: az államok egy része engedélyezi a kettős állampolgárságot, más része viszont tiltja azt. A kettős állampolgárság megszüntetésének és átfogó szabályozásának gondolata először az 1960-as évek elején fogalmazódott meg, mely időszakban a nemzetközi közösség álláspontja szerint még egyértelműen a kettős állampolgárság korlátozása és tiltása volt a cél. Ekkor jött létre az Európa Tanács égisze alatt a többes állampolgárság és az emiatt fennálló katonai kötelezettségek kiküszöböléséről szóló 1963. évi egyezmény,³⁴ melynek 1. cikke értelmében a saját akaratából más állampolgárságot szerző személy elveszíti korábbi állampolgárságát, amennyiben mindkét állam az egyezmény részese. Jelen esetben azonban nem releváns e rendelkezés, mivel hazánk nem részese az egyezménynek, és a szomszédos államok közül is csak Ausztriára kötelező.

Az államok gyakorlata a kettős állampolgárság tiltása vagy elismerése tekintetében könnyen megállapítható belső jogi szabályozásaikból és nemzetközi kötelezettség-

³³ Uo. 5. és 28. §.

³⁴ Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Egyezmény a kettős állampolgárság eseteinek és a kettős állampolgárság eseteiben felmerülő katonai kötelezettségek csökkentéséről), Strasbourg, 1963. május 6.

vállalásaikból. Kérdéses, mely álláspontot képviselik a környező államok, mivel a határon túli magyarok többsége ezen államok állampolgárai.

Románia és Magyarország 1979-ben, a volt szocialista államok akkori gyakorlatának megfelelően, kétoldalú egyezményt kötött a kettős állampolgárság kiküszöböléséről,³⁵ azonban az 1990-ben hatályát veszítette. Jelenleg Románia a kettős állampolgárságot támogató államok közé sorolható, főként mivel az 1991. évi állampolgársági törvény 11. cikke alapján a külföldön élő román nemzetiségű személyeknek a magyar szabályozáshoz hasonló módon lehetővé teszi a román állampolgárság megszerzését. E rendelkezés célja elsősorban a Moldáviában élő románok kettős állampolgárságának elősegítése. A román alkotmány 5. cikke az állampolgárság szabályozását az állampolgársági törvényre utalja, mely az állampolgárság elvesztésénél nem tartalmazza a más állampolgárság megszerzésének esetét, így Romániában nincs olyan szabály, amely tiltaná, hogy a romániai magyarok a magyar állampolgársági törvény módosítását követően kettős állampolgárrá váljanak.

Szerbia, Horvátország és Szlovénia a magyar és román szabályozáshoz hasonlóan elismeri a kettős állampolgárságot és a határon túliak számára szintén biztosítja az állampolgárság felvételét és kettős állampolgárrá válását. Szerbia 1996. évi állampolgársági törvénye nem szól a kettős állampolgárság kiküszöböléséről, emellett 2004-es módosítása lehetővé tette a külföldön élő szerbeknek az állampolgárság felvételét. Szerbia a magyar állampolgársági törvény rendelkezéseire hasonló mintát követ belső jogában is, így nyilvánvalóan azzal nem helyezkedik szembe. Ugyanez mondható el Horvátország 1991. évi – többször módosított – állampolgársági törvényéről is, amely biztosítja a külföldön élő horvátoknak az állampolgárság megszerzését. Szlovénia állampolgárságról szóló 1991. évi törvénye, valamint a más volt jugoszláv utódállam állampolgárainak státuszáról szóló 1999. évi törvénye is egyértelműen elismeri a kettős állampolgárságot.

Ukrajna az előbbiekkal ellentétben egyértelműen tiltja a kettős állampolgárságot, így az ukrajnai magyarok elveszítik ukrán állampolgárságukat, amennyiben magyar állampolgárságot szereznek. Mind az alkotmány 4. cikke, mind pedig a 2001. évi állampolgárságról szóló törvény 2. cikke kimondja, hogy Ukrajna kizárólag egy állampolgárság meglétét ismeri el, tehát más állampolgárság megszerzése esetén az egyén automatikusan elveszíti ukrán állampolgárságát.

³⁵ Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről, Bukarest, 1979. június 13. Kihirdette: 1980. évi II. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Román Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárság eseteinek megoldásáról és megelőzéséről Bukarestben, az 1979. évi június hó 13. napján aláírt egyezmény kihirdetéséről.

Ausztria is a kettős állampolgárságot elutasító államok közé sorolható,³⁶ amelyet jól mutat az a tény is, hogy a szomszédos államok közül egyedüli részese a már említett 1963. évi kettős állampolgárság kiküszöböléséről szóló egyezménynek. Ausztria 1985. évi állampolgársági törvényének 26. cikke értelmében az egyén elveszíti osztrák állampolgárságát, ha kérelemmel, nyilatkozattal, vagy kifejezett hozzájárulással más állampolgárságot szerez, és korábban nem kapott engedélyt osztrák állampolgársága megtartására. A magyar állampolgárság megszerzése esetében tehát az egyén osztrák állampolgársága megszűnik, kivéve, ha annak megtartására engedélyt kap.

Szlovákia az egyetlen állam, amely a magyar törvénymódosítást követően jogi lépéseket tett. A rendkívüli gyorsasággal elfogadott szlovák állampolgársági törvénymódosítás szerint – amely 2010. július 17-én lépett hatályba – automatikusan elveszítik szlovák állampolgárságukat azok a személyek, akik önként vesznek fel – kivéve azokat, akik születésüknél fogva, vagy házasság révén szereznek – másik állampolgárságot. Ily módon Szlovákia – a magyar kisebbség kettős állampolgárságának elkerülése érdekében – szembehelyezkedett korábbi gyakorlatával, melynek során a kettős állampolgárságot nemcsak, hogy nem tiltotta, hanem elismerte és támogatta.

Az 1993. évi szlovák állampolgársági törvény 9. cikke értelmében ez idáig csak az a személy veszíthette el állampolgárságát, aki kifejezetten kérte azt. Semmilyen szabály nem vonatkozott ugyanakkor a kettős állampolgárok szlovák állampolgárságának elvesztésére, sőt a törvény bizonyos feltételekhez kötötte az állampolgársági kötelék feloldását. Szlovákia – annak ellenére, hogy az Európa Tanács tagállama – nem részese a már említett 1963. évi egyezménynek.

Meg kell említeni azt is, hogy 1960-ban Csehszlovákia és Magyarország a már említett volt szocialista állami gyakorlatnak megfelelően kétoldalú egyezményt kötött,³⁷ melynek 1. cikke szerint a mindkét állam állampolgárságával rendelkező személyeknek választani kell, mely állampolgárságot kívánják megtartani. Csehszlovákia 1992-es szétválását követően azonban ahhoz, hogy e szerződés fennmaradjon Szlovákia vonatkozásában, mindkét félnek jeleznie kellett volna, hogy a szerződést továbbra is hatályban lévőnek tekinti. Hazánk ilyen

³⁶ Erre utal az 1217/B/1991. AB határozat is, melyben az indítványozó előadta, hogy az osztrák állampolgárság honosítás útján való megszerzésének előfeltétele, hogy korábbi – magyar – állampolgársága egyidejűleg megszűnjön.

³⁷ Egyezmény a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről, Prága, 1960. november 4. Kihirdette: 1961. évi VI. törvényerejű rendelet a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a kettős állampolgárságú személyek állampolgárságának rendezéséről Prágában 1960. november 4-én aláírt Egyezmény kihirdetéséről.

tartalmú nyilatkozatot nem tett, sőt utóbb a szerződést kihirdető jogszabályt hatályon kívül helyezte. Emellett Szlovákiának utódlási közlést kellett volna tennie arról, hogy részese kíván lenni e szerződésnek, azonban ez a rendelkezésre álló, egyébként ellentmondásos információk szerint nem történt meg. Ha ez valóban így van, Szlovákia megváltoztatta korábbi álláspontját, és a kettős állampolgárságot elutasító államok sorába lépett.

Elgondolkodtató továbbá, hogy a szlovák törvény összhangban áll-e a szlovák alkotmány 51. cikkével, miszerint szlovák „állampolgárságától senki nem fosztható meg akarata ellenére.” Vajon a magyar állampolgárság kérelmezése tekinthető-e az egyén azon akaratának, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságától? Kevésbé értelmezhető a szlovák állampolgárság akaratlagos elvesztésének az, hogy a kérelmező tisztában van a kérelmének következményével, szlovák állampolgársága elvesztésével. A kérelmező akarata ugyanis csak a magyar állampolgárság felvételére terjed ki, amelyből nem vezethető le, hogy meg kíván válni a szlovák állampolgárságától. Az alaptörvény értelmében ezért csak akkor veszíthető el a szlovák állampolgárság, ha arról az egyén lemond, ám jelen esetben ez nem valósul meg.³⁸

Elengedhetetlen továbbá Szlovákia nemzetközi jogi kötelezettségeinek vizsgálata. A jogszabály aggályos az állampolgárságtól való önkényes megfosztás nemzetközi jogi tilalma szempontjából, amely az 1948. évi Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában³⁹ és a 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezményben⁴⁰ egyaránt szerepel, ám egyik sem definiálja az önkényesség fogalmát. Az állampolgársághoz való jog létéből következően azonban nyilvánvalóan önkényesnek tekinthető a megfosztás, ha hontalanságot szül, amely aligha lenne összeegyeztethető a nevezett okmányokkal. Az állampolgárságról szóló európai egyezmény – melynek Szlovákia is részese – megengedi, hogy az államok rendelkezzenek állampolgárságuk elvesztéséről, ha az egyén akaratánál fogva szerez más állampolgárságot, azonban az alapelvek között említi az állampolgárságtól való önkényes megfosztás tilalmát és

³⁸ A szlovák állampolgársági törvényhez hasonló rendelkezést tartalmaz a német állampolgársági törvény 25. cikke, mely szerint „Egy német elveszíti állampolgárságát, amennyiben külföldi állampolgárságot szerez, ha ez az állampolgárság-szerzés kérelméből fakad [...]”. E rendelkezés azonban nem ellentétes a német alkotmány 16. cikkével, melynek értelmében „Senki nem fosztható meg német állampolgárságától. Az állampolgárság csak törvény alapján vesztethető el, és az egyén akarata ellenére csak abban az esetben, ha ez a személy ez által nem válik hontalanná.” Vagyis elveszíthető a német állampolgárság az egyén akarata ellenére, kivéve, ha ez által hontalanná válik. A német belső jog alapján *de jure* másik állampolgársággal rendelkező személy nem minősülhet hontalannak, tehát még abban az esetben sem lesz ellentétes az állampolgársági törvény, amennyiben annak következtében az egyén akarata ellenére elveszíti német állampolgárságát, és ez által *de facto* hontalanná válik.

³⁹ Universal Declaration of Human Rights (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata). G.A. Res. 217A, 183rd plen. mtg., 10 December 1948. U.N. Doc. A/RES/217A (III). Mint ismeretes, a nyilatkozat az Egyesült Nemzetek Szervezete Közgyűlésének határozata, de idővel szokásjogi úton kötelező erejűvé vált.

a hontalanság kiküszöbölését. Az említett rendelkezés tehát csak abban az esetben alkalmazható, amennyiben nem idéz elő hontalanságot. Kérdés, hogyan definiálható a hontalanság, mivel annak fogalmát egyik dokumentum sem határozza meg.

A hontalanok két csoportja különíthető el: a *de jure*, illetve a *de facto* hontalanoké. *De jure* hontalanok azok a személyek, akiket hivatalosan egy állam sem tekint állampolgárának, míg *de facto* hontalannak azok a személyek minősülnek, akik rendelkeznek jogi értelemben vett állampolgársággal, de az nem tényleges, mivel az abból eredő jogokat valamilyen oknál fogva nem tudják gyakorolni. A nemzetközi közösség korábban a hontalanságon csak a *de jure* hontalanságot értette, mivel az államok tévesen úgy vélték, hogy a *de facto* hontalanok valamennyien menekültek. A hontalanság csökkentéséről szóló 1961. évi egyezmény⁴¹ záróokmányában az államok ajánlást fogalmaztak meg arról, hogy a *de facto* hontalanokat lehetőség szerint a *de jure* hontalanokkal hasonló bánásmódban kell részesíteni azért, hogy tényleges, effektív állampolgárságot szerezzenek. Szlovákia nem vette figyelembe ezt a követelményt, nyilvánvaló ugyanis, hogy a területén élő személyek szlovák állampolgárságuk elvesztése után *de facto* hontalannak minősülnének, mivel számos állampolgári jogot nem gyakorolhatnának. A hontalanság kiküszöbölésének általános céljából az következik, hogy az államok mind a *de jure*, mind a *de facto* hontalanság elkerülésére kötelesek. Így ha önkényesnek tekintjük a hontalanságot eredményező állampolgárságtól való megfosztást, az a hontalanság mindkét fajtájára értendő. Ezáltal Szlovákia aligha hivatkozhat az állampolgárságról szóló európai egyezményre, mivel módosítása az egyezmény alapelvébe ütközik, miután a területén élő személyek a szlovák állampolgárság elvesztésével *de facto* hontalanná válnak.

Kérdés továbbá, hogy a szlovák törvény hátrányos megkülönböztetést valósít-e meg azáltal, hogy két esetben elismeri a kettős állampolgárságot. Az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezmény 14. cikke külön nevesíti a gyermek születésével és házasságkötéssel automatikusan szerzett kettős állampolgárság elismerését, így önmagában a kivételek megfogalmazása első látásra általánosan elfogadottnak tekinthető. Nem minősül tehát diszkriminációnak, ha egy gyermek születésével kettős állampolgár lehet, mivel ő nem kérelemre, hanem automatikusan kapja meg a másik állampolgárságot. Házasság esetén

⁴⁰ Európai egyezmény az állampolgárságról, Strasbourg, 1997. november 6. Kihirdette: 2002. évi III. törvény az Európa Tanács keretében, 1997. november 6-án kelt, az állampolgárságról szóló Európai Egyezmény kihirdetéséről.

⁴¹ Egyezmény a hontalanság csökkentéséről, New York, 1961. augusztus 30. Kihirdette: 2009. évi XV. törvény a hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

azonban más a helyzet, mivel a szlovák törvénymódosítás csak annyit említ, hogy elismeri a kettős állampolgárságot, ha azt a szlovák állampolgár a külföldi állampolgárral kötött házassággal összefüggésben, a házasság fennállásával szerezte meg. A jogalkotó itt feltehetően az automatikus szerzésre gondolt, ám ezt a szöveg – egyértelműség hiányában – nem tükrözi. Ezért olybá tűnik, hogy házasság esetén mind az automatikus, mind a kérelmezett szerzés megengedhető. Ha a házasság felbontásán keresztül más állampolgárságot, felmerülhet a ténybeli helyzetek közötti diszkrimináció, hiszen a kérelmezett új állampolgárság mellett a szlovák is megtartható, noha minden egyéb esetben a más állampolgárság kérelemre történő megszerzése a szlovák állampolgárság elvesztését vonja maga után.

A már említett Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata tilt mindennemű diszkriminációt az állampolgársághoz való jog és az attól való önkényes megfosztás tekintetében. Emellett az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya⁴² – melynek Szlovákia is részese – előírja a törvény előtti egyenlőséget és az államok törvényeinek diszkriminációmentességét. Az 1950. évi Emberi Jogok Európai Egyezménye⁴³ az állampolgársághoz való jogot nem tartalmazza, a diszkriminációt pedig csak az egyezményben foglalt jogok kapcsán tiltja. Az egyezmény 12. kiegészítő jegyzőkönyve ugyan már kimondja a diszkrimináció általános tilalmát, de Szlovákia csak az egyezménynek részese, a jegyzőkönyv rá nézve nem kötelező, így jelen esetben e dokumentumok nem tekinthetők relevánsnak. Az Emberi Jogok Európai Bíróságához abban az esetben lehetne fordulni, amennyiben Szlovákia az egyezményben vagy rá kötelező jegyzőkönyvekben foglalt jogot sértene. Ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy az ország a nemzetközi jog alapján köteles a hátrányos megkülönböztetés elkerülésére.

Megállapítható tehát, hogy a szomszédos államok közül Horvátország, Szerbia, Szlovénia elismeri a kettős állampolgárságot, Ausztria, Szlovákia és Ukrajna azonban tiltja azt, így az utóbbi három államban élő magyarok elveszítik jelenlegi állampolgárságukat, amennyiben törvénymódosításunk alapján kérelemre megszerzik a magyar állampolgárságot.

⁴² Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, New York, 1966. december 16. Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

⁴³ Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4. Kihirdette: 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

3. A határon túli magyarok kettős állampolgárságának „ténylegessége”

A kettős állampolgárságot el nem ismerő államok elsősorban azzal érvelnek, hogy állampolgárunk más állam politikai közösségéhez tartozását nem kívánják lehetővé tenni, emellett az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközésére hívják fel a figyelmet. Kérdéses, hogy a határon túli magyarok a magyar állampolgárság megszerzésével más politikai közösségbe tartoznak-e.

Törvénymódosításunk elemzése révén megállapítható, hogy az egyszerűsített módon honosított határon túli magyarok nem válnak a magyar politikai közösség részévé. Állampolgárságuk elviekben a Magyarországon lakóhellyel rendelkező személyekével azonos, ám bejelentett lakóhely, magyarországi foglalkoztatás és adózás hiányában számos állampolgári jogot nem gyakorolhatnak: nem rendelkezhetnek aktív és passzív választójoggal, így a népképviselési elv értelmében nem vehetnek részt a politikai közösség döntéseinek meghozatalában, és a szociális javak elosztásánál sem minősülnek a politikai közösség részének. E honosításnál nem követelmény továbbá az alkotmányos alapismertek vizsga letétele, noha ez a feltétel más személyeknél megmaradt. A jogalkotó ily módon nem kívánja meg az új honosításhoz ugyanazt, mint amit a bejelentett magyarországi lakóhellyel rendelkező egyéb honosítandó személyektől elvár – akik viszont az állampolgárság megszerzésével a magyar politikai közösség részévé is válnak. Emellett az Alkotmány 6. § (3) bekezdésében megfogalmazott – a határon kívül élő magyarok sorsáért való felelősségviselésről és a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolásának előmozdításáról szóló – felelősségi klauzula a magyar politikai közösség céljának⁴⁴ tekintendő. A határon kívül élő magyarok kifejezés szűkebb értelemben a határon kívüli, magyar állampolgársággal nem rendelkező, magyar nemzetiségű személyeket, míg tágabb értelemben a határon kívül élő valamennyi magyar nemzetiségű személyt – függetlenül attól, hogy magyar állampolgár-e vagy sem – magában foglalja. Mivel a felelősségi klauzula tartalma a magyar politikai közösség célja, az általam tárgyan értelmezett határon kívül élő magyarok közösségéért való felelősségvállalás nem a magyar politikai közösségre vonatkozik, így a fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a határon túl élő magyarok függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e magyar állampolgársággal vagy sem, nem részei a magyar politikai közösségnek. A határon túli magyarok tehát még abban az esetben

⁴⁴ Halász Iván – Majtényi Balázs: 6. § (3) bekezdés. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I.* Századvég Kiadó, 2009. 345. o.

sem válnak automatikusan a magyar politikai közösség részévé, amennyiben elveszítik korábbi állampolgárságukat és politikai közösséghez való tartozásukat.⁴⁵

A határon túli magyarok állampolgárságának vizsgálatánál a Nemzetközi Bíróság 1955-ben, a Nottebohm-ügyben hozott ítéletét⁴⁶ is figyelembe kell venni, amely rámutat arra, hogy az állampolgársági jog kötelékét összhangba kell hozni az egyénnek az államhoz való tényleges kapcsolatával. A tényleges kapcsolat alapján létrejövő effektív állampolgárság keretében az egyén és az állam között egy erős kötelék áll fenn, amely különféle módokon juthat kifejezésre. Az ítélet értelmében fontos tényező az érintett személy szokásos tartózkodási helye, érdeklődésének középpontja, családi köteléke, közéletben való részvétele, az adott államhoz való kötődése stb. A határon túli magyarok állampolgársága e tényezők alapján aligha mondható effektívnek, amennyiben az csupán a felmenőjük magyar állampolgárságával vagy magyarországi származásuk valószínűsítésével és a magyar nyelvtudásuk igazolásával jön létre. A 2004-es népszavazás kapcsán – amelynek eredményessége esetén a „magyar nemzetiség igazolása” alapján szerezhettek volna a határon túliak magyar állampolgárságot – az Alkotmánybíróság határozatában a valódi és szoros kapcsolat hiányára rámutató kifogásnak, véleményem szerint hibásan, nem adott helyt.⁴⁷ Kukorelli István a határozatához fűzött különvéleményében helyesen fejti ki, hogy „a nemzeti hovatartozásról szóló nyilatkozat önmagában nem alkalmas a polgár és az állama közötti szoros, valódi (effektív) kapcsolat létének bizonyítására.”⁴⁸ Jelen esetben ugyan ennél szorosabb kapcsolatról van szó, azonban a tényleges kapcsolat még ez esetben is kevésbé kimutatható, így kérdéses lehet ezen egyének számára a magyar állam általi diplomáciai és konzuli védelem nyújtása. A határon túli magyarok állampolgársága effektivitásának hiánya különösen akkor okoz majd problémát, ha elveszítik korábbi – lakóhelyük szerinti – állampolgárságukat, mivel ezt követően, magyar állampolgárságuk ellenére, *de facto* hontalanoknak minősülnek (vagyis olyan személyeknek, akik ugyan rendelkeznek jogi értelemben vett állampolgársággal, azonban az nem tényleges, mivel az abból eredő jogokat valamilyen oknál fogva nem tudják gyakorolni), mivel magyarországi állandó lakóhelyük hiányában számos állampolgári jogukat nem állna módjukban gyakorolni. További elemzést igényel azonban, hogy ha az egyén később

⁴⁵ Szabolcs Pogonyi – Mária M. Kovács – Zsolt Körtvélyesi: *EUDO Citizenship Observatory. The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe*. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2010. 12. o. <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>, internetről letöltve: 2010. november 22.

⁴⁶ International Court of Justice, *Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)*, Second Phase, Judgment of 6 April 1955. I.C.J. Reports 1955. 23.

⁴⁷ 40/2004. (X. 27.) AB határozat.

⁴⁸ Uo. Kukorelli István alkotmánybíró különvéleménye.

magyarországi lakóhely és munka szerzésével állampolgári jogait gyakorolhatja, a politikai közösség részévé, állampolgársága pedig effektívvé válik és *de facto* hontalan státusza megszűnik.

A kettős állampolgárság másik problémájának – az állampolgári jogok és kötelezettségek ütközésének – megoldása érdekében számos kétoldalú megállapodás született, melyek megfelelően biztosítják a kettős állampolgárság negatívumainak kiküszöbölését és teret engednek a jelenség pozitív vonzatainak. Itt érdemes megemlíteni, hogy az 1997. évi állampolgárságról szóló európai egyezménynek – melynek hazánk mellett a szomszédos államok nagy része (Ausztria, Románia, Szlovákia és Ukrajna) részese – külön fejezete szól a többes állampolgárságból adódó állampolgári jogok és kötelezettségek rendezéséről, így az adott személy jogai és kötelezettségei a két állam vonatkozásában könnyen szétválaszthatók.⁴⁹

4. Zárszó

A magyar törvénymódosítás célja elsősorban a határon túli magyarok formális kettős állampolgársághoz juttatása volt, a magyar állampolgárságot szerző, de Magyarországon lakóhellyel nem rendelkező határon túli magyarok ugyanis nem válnak a magyar politikai közösség tagjaivá, nem lehetnek a magyar társadalombiztosítási ellátás és a nyugdíjrendszer részesei, nem kaphatnak a gyermekvállalással kapcsolatos és egyéb támogatásokat, valamint szociális segílyt abban az esetben sem, ha elvesztik korábbi állampolgárságukat, így *de facto* hontalanná válnának. Ezt vélhetően kevesen fogják felvállalni a kettős állampolgárságot tiltó államokban, Ukrajnában, Ausztriában, illetve Szlovákiában. Az új szlovák kormány úgy nyilatkozott, hogy vissza kívánják vonni a törvénymódosítást, azonban a kapcsolatok rendezéséhez elengedhetetlen lenne hazánk részéről tárgyalások kezdeményezése az együttműködés érdekében, annál is inkább, mivel a környező államokkal (Romániával,⁵⁰

⁴⁹ Megjegyzendő, hogy Szlovákia az egyezmény kettős vagy többes állampolgárok katonai kötelezettségek alóli mentesüléséről szóló 22. cikkéhez fenntartást fűzött, mely értelmében azon személyeket, akik olyan részes állam állampolgárai, amely nem teszi kötelezővé a katonai szolgálatot és egyúttal Szlovákia állampolgárai is, úgy kell tekinteni, hogy katonai kötelezettségeiket teljesítették, amennyiben Szlovákia területén szokásosan tartózkodnak. A fenntartás tehát szlovákiai – nem pedig az egyezmény eredeti szövegében szereplő, adott állam területén való – tartózkodási helytől teszi függővé a más állam felé történő katonai szolgálat teljesítésének elismerését, még ha nem kötelező katonai szolgálatról van is szó.

⁵⁰ Szerződés a Magyar Köztársaság és Románia között a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról, Temesvár, 1996. szeptember 16. Kihirdette: 1997. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jószomszédságról szóló Szerződés kihirdetéséről.

Szlovákiával⁵¹ és Ukrajnával⁵²) kötött alapszerződésekben a jószomszédi kapcsolatok fejlesztésére és minden közös érdeklődésre számot tartó területen párbeszéd folytatására vállaltunk kötelezettséget.

⁵¹ Szerződés a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, Párizs, 1995. március 19. Kihirdette: 1997. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között Párizsban, 1995. március 19-én aláírt, a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló Szerződés kihirdetéséről.

⁵² Szerződés a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól, Kijev, 1991. december 6. Kihirdette: 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jószomszedság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt Szerződés kihirdetéséről.

Csapó Zsuzsanna:
A kisebbségek parlamenti képviseletének kérdése
az „Új Alkotmány” küszöbén

Az Alkotmánybíróság még a '90-es évek elején az Országgyűlést elmulasztott törvényalkotási kötelezettségének teljesítésére hívta fel, mégpedig a kisebbségek közéletben, pontosabban a törvényhozásban való kollektív részvételi jogát illetően. Kézzelfogható válasz azonban csak 2010 májusában kezdett körvonalazódni e felhívásra. Az ekkor elfogadott alkotmánymódosítás ugyanis amellet, hogy csökkentette a parlamenti képviselők számát, egyúttal a tizenhárom nemzeti és etnikai kisebbség országgyűlési képviseletének biztosításáról is rendelkezett.

Konkrétumokat, részleteket ugyan még nem ismerünk a formálódó szabályozásról, ennek ellenére azonban, sőt épp ezért jelen tanulmány arra vállalkozott, hogy körbejárja e hosszú ideje függőben lévő kérdéskört. Fókuszálva egyrészt a kisebbségi ombudsman által már felvázolt koncepcióra, másrészt a régiós (kelet-közép- illetve délkelet-európai) példákra, harmadrészt pedig a nemzetközi szinten megfogalmazott elvárásokra.

I. ALAPVETÉS

2010. május 14-én három kormánypárti képviselő¹ törvényjavaslatot terjesztett elő a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról. A javaslat az Országgyűlésről rendelkező II. fejezet 20. cikkéhez egy új (1) bekezdést tervezett fűzni, az alábbi tartalommal: „Az országgyűlési képviselők száma legfeljebb kettőszáz. A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható.”

* Csapó Zsuzsanna a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi- és Európai Tanszékének adjunktusa. Diplomáit a pécsi egyetem jogász képzésén, majd európai szakjogász posztgraduális képzésén, illetve a Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Főiskolai Kar szakdiplomácia szakirányú továbbképzésén szerezte. PhD dolgozatát 2009-ben védte meg, értekezésének címe: „Nemzetközi jogi védőháló a fegyveres konfliktusokban érintett gyermekek oltalmára”.

¹ Dr. Navracsics Tibor, Dr. Répássy Róbert (FIDESZ – Magyar Polgári Szövetség), Dr. Rétvári Bence (Kereszténydemokrata Néppárt).

A parlament létszáma mellett egyéb változásokat² is eszközölő törvényt az Országgyűlés a 2010. május 20-i ülésnapján elfogadta. Míg a módosító rendelkezések többsége a kihirdetés napján³ hatályba léptek, a parlamenti képviselők számáról és a kisebbségek országgyűlési képviseletéről rendelkező paragrafust külön törvény – a törvényjavaslat szerint „várhatóan az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény”⁴ – lépteti a későbbiekben hatályba.

Egyelőre csupán kevés konkrétum látott napvilágot a választójogi reform részletes terveiről.⁵ Annyi bizonyos, hogy 2010. június 14-én a 37/2010. (VI. 16.) OGY határozat⁶ hitet tett a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról szóló 20/2010. (II. 26.) OGY határozatban foglalt elvek és határidők mellett.

Ami a menetrendet illeti, a februárban kelt dokumentum 2012. december 31-ig szabott határidőt a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletéről szóló törvényjavaslat megalkotására és előterjesztésére. Az előirányzat szerint a megalkotandó törvénynek úgy kell hatályba lépnie, hogy a soron következő 2014-es választásokat követő Országgyűlésben már biztosított legyen a kisebbségek parlamenti képviselete.

Ami pedig a szabályozás alapjául szolgáló princípiumokat illeti, a 2010. februári országgyűlési határozat szerint a következő követelményeket kell szem előtt tartani:⁷

- a kisebbségek parlamenti képviselete csakis teljes jogú képviseletet jelenthet;
- annak érdekében, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek számára reális esélyt biztosítsanak a parlamentbe való bejutásra, kedvezményeket kell biztosítani számukra: mégpedig, ahogy a határozat fogalmaz: „alkotmányos, [együttal] szükséges és elégséges” kedvezményekre van szükség;
- végezetül egy technikai elvárást is rögzítettek, miszerint ha több javaslat, több koncepció is kidolgozásra kerülne a kisebbségek parlamenti képviseletére vonatkozóan, csupán két lehetséges alternatívára kell leszűkíteni az Országgyűlés elé benyújtandó törvényjavaslatot.

² A miniszterelnök-helyettesi tisztség létrehozása, a Kormány hatáskörének bővítése.

³ 2010. május 25-én.

⁴ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról.

⁵ A Parlament égisze alatt működő Alkotmány-előkészítő eseti bizottság II. ún. alapjogok munkacsoportja által 2010. október 20-ig elkészített részkonceptió sem vetít előre részleteket a tervezett szabályozásról. <http://www.parlament.hu/biz/aeb/resz/ii.pdf>, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁶ Az Országgyűlés 37/2010. (VI. 16.) OGY határozata az országgyűlési képviselők számának csökkentéséhez szükséges választójogi reform előkészítéséről.

⁷ 20/2010. (II. 26.) OGY határozat a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletére vonatkozó jogalkotási folyamatról, 1. pont.

Ahogy korábban megállapításra került, egyelőre még távolról sem egyértelmű, milyen formában lesz biztosított a kisebbségek parlamenti képviselete. Mindössze egyetlen fogódzónk van: az alaptörvényt 2010 májusában módosító törvény szerint „legfeljebb tizenhárom országgyűlési képviselő választható” a kisebbségek képviseletére. Számos kérdést felvet azonban ez az általános megfogalmazás:

- Minden kisebbség parlamenti képviselethez jut? (A „legfeljebb” kitétel arra engedhet következtetni, hogy nem minden – az 1993. évi LXXVII. törvény⁸ által elismert tizenhárom⁹ – kisebbség nyer adott esetben képviseletet a parlamentben.)
- Minden, „kis és nagy kisebbség” egyenlő arányban részesedik a szabott mandátumokból?
- Milyen eljárás keretében történik a mandátumszerzés?
- Kik jogosultak szavazatukkal a kisebbségek számára fenntartott parlamenti helyek betöltését befolyásolni? Azaz ki rendelkezik passzív választójoggal? S persze párhuzamosan felvetődik az aktív választójogosultság kérdése is.
- Milyen kedvezményeket biztosít a választójogi rendszer a kisebbségek számára?
- Milyen jogállással bírnak majd a kisebbségi képviselők?

A sort, a nyitva hagyott kérdések citálását még hosszan lehetne folytatni. Ehelyett a következőkben igyekszem a lehetséges válaszokat felvázolni.

Három úton elindulva kísérem meg a leendő magyar szabályozással szemben állítható követelményeket felvázolni:

- egyrészt ismertetem röviden a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának elképzeléseit,
- másrészt sorra veszem a nemzetközi példákat, pontosabban, fókuszálva régiónkra, kifejezetten csupán a kelet-közép-, illetve délkelet-európai megoldásokat,
- harmadrészt kitérek arra, hogy a releváns nemzetközi szervezetek szintjén milyen elképzelések, elvárások fogalmazódtak meg ez idáig témánk kapcsán.

Lássuk tehát elsőként a kisebbségi ombudsman véleményét arról, miként küszöbölhető ki az a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányértés, aminek orvoslásával immár 20 éve adós a magyar törvényalkotás, s amely lényegét még 1991-ben ekként foglalta össze egy az

⁸ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nek. tv.).

⁹ 1. bolgár, 2. cigány, 3. görög, 4. horvát, 5. lengyel, 6. német, 7. örmény, 8. román, 9. ruszin, 10. szerb, 11. szlovák, 12. szlovén és 13. ukrán kisebbség.

Alkotmánybírósághoz forduló indítványozó: „bár az Alkotmány 68. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők, de képviseletük (...) az Országgyűlésben (...)¹⁰ nem biztosított”.¹¹ Az Alkotmánybíróság már ekkor rögzítette 35/1992. (VI. 10.) AB határozatában azt a tényt – felhívva egyúttal a törvényhozást mulasztása pótlására – miszerint „a képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”¹²

Fentieket továbbfűzve jegyezte meg Kállai Ernő majd’ két évtizeddel később egy parlamenti vitában: „a kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló törvény megalkotása nem a részükre juttatott kiváltság, hanem az alkotmány rendelkezéseiből eredő kötelezettség”.¹³

II. A KISEBBSÉGI OMBUDSMAN KONCEPCIÓJA

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által 2008 februárjában felvázolt koncepció¹⁴ három sarokkövet hangsúlyoz, amelyek figyelembe vételét alapvető követelménynek tekinti a törvényi szabályozás megalkotásakor:

1. az új törvény reális esélyt biztosítson mind a tizenhárom kisebbség számára a mandátumszerzésre;
2. a kisebbségi képviselőket a kisebbséghez tartozó választópolgárok válasszák, mégpedig törvényben rögzített kedvezmények igénybe vételével;
3. a megválasztott kisebbségi országgyűlési képviselők azonos jogállással¹⁵ rendelkezzenek, mint képviselőtársaik.

Az országos kisebbségi önkormányzatok vezetőivel közösen kidolgozott állásfoglalás fentiek fényében alkotmánymódosítást javasolt. Kállai Ernő az Alkotmány alábbi rendelkezéssel történő kiegészítését ajánlotta a kormány figyelmébe: „A kisebbségek

¹⁰ A beadvány ekkor még a helyi önkormányzatok képviselő testületei vonatkozásában is hiányolta a kisebbségek reprezentációját.

¹¹ A (3) bekezdés továbbá így rendelkezik: „A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.”

¹² Lásd még a 24/1994. (V. 6.) AB végzést.

¹³ Lásd: Országgyűlési Napló, 2009. A 253. ülésnap (2009. 12. 15.) felszólalásai. http://www.parlament.hu/naplo38/253/n253_035.htm, internetről letöltve: 2010. november 17.

¹⁴ Kállai Ernő: *A kisebbségek parlamenti képviseletének koncepciója*. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-161-kisebbségek-parlamenti-kepviseletenek.html>, internetről letöltve: 2010. október 24.

képviselőkhöz való jogának érvényesülése érdekében a Magyar Köztársaság törvényei az országgyűlési és a helyi önkormányzati képviselők választása során kedvezményeket biztosítanak. A kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választják.”¹⁶

Az országgyűlési biztos szerint a kisebbségek országgyűlési képviseletét szabályozó törvénynek a következő főbb elvek mentén kell körvonalazódnia:

- A többséghez tartozók nem, csakis a kisebbséghez tartozó választópolgárok rendelkezhetnek aktív és passzív választójoggal a kisebbségeket megillető mandátumok tekintetében.
- Hogy valóban kisebbségek szavazzanak, s csak ők szavazhassanak a kisebbségi helyekre, kisebbségi választói jegyzékbe, mégpedig nyilvános lajstromba kell felvenni a választójogukkal élni kívánókat. A kérelem alapján történő felvételt elutasíthatja a kisebbségi közösségek által választott bizottság, ha az aspiráló megítélésük szerint nem felel meg a kisebbséghez tartozás objektív kritériumainak. E döntést felülvizsgálandó bírói jogorvoslat lehetőségét kell biztosítani.¹⁷
- A kisebbségek nem egyéni jelöltekre, hanem listákra szavazhatnak. Listát csakis „valós közösségi támogatottsággal rendelkező”, azaz olyan kisebbségi párt indíthat, amelyet a kisebbségi választói jegyzékbe felvettek 10%-a, vagy közülük legalább 500-an támogatnak.
- Mivel Magyarországon szórványban élnek a kisebbségek, azaz egy választókerületben sem alkotnak többséget, ezért kisebbségenként egy-egy, vagyis 13 kisebbségi választókerületet kell létrehozni.

¹⁵ Az általános szabályok alapján megválasztott képviselőkhöz képest pusztán annyi lenne az eltérés, hogy a kisebbségi képviselők kizárólag a kisebbségi pártok által felállított frakciókhoz csatlakozhatnának.

¹⁶ Csakis választásról, s nem delegálásról lehet szó. Hiszen az Alkotmánybíróság 14/2006. (V.15.) AB határozatában – egy népszavazási kérdéssel kapcsolatban – megállapította: „az egyenlőség és a közvetlenség elvével ellentétes volna a (...) kisebbségek választott vezetőinek delegálása a parlamentbe” (AB hat. 4. pont).

¹⁷ A 2007-ben megszűnt Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 2002-ben is hasonló hármas feltételcsokrot tartott szükségesnek intézményesíteni (csak akkor még a kisebbségi önkormányzati rendszer vonatkozásában) annak érdekében, hogy „a kisebbségi kedvezményekkel csak a közösségek tagjai élhessenek”. E három lépcsős kritériumrendszer szerint:

1. kisebbségi jelöltté csak az válhat a választásokon, akit valamely kisebbségi szervezet támogat;
2. a jelöltnek nyilatkoznia kell arról, hogy valamely kisebbséghez tartozik, és rendelkezik a kisebbségre jellemző objektív kritériumokkal (nyilatkozatát megfelelő dokumentumokkal támasztja alá, pl. születési, házassági, halotti anyakönyvi kivonat, katonakönyv, iskolai bizonyítvány, keresztlevel, egyéb egyházi dokumentumok, stb.);
3. a kisebbségi jelöltek névsorát nyilvánosságra kell hozni (a lajstrom összeállítása tekintetében jogorvoslatot kell biztosítani).

Lásd: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: *Előzetes koncepció a nemzeti és etnikai kisebbségekhez kötődő választójogi kérdésekről*. 2002. http://www.mtaki.hu/docs/cd2/Magyarorszag/3-felhivas_a_jeloltekhez.htm, internetről letöltve: 2010. november 7.

- A kisebbségi választópolgárnak, miután leadta szavazatát az egyéni képviselőjelöltre, választania kell: vagy a kisebbségi listára vagy a pártok területi listáira szavaz.
- Mandátumot a kisebbségi párt ugyanolyan számú szavazattal szerezhethet az országos listáról, mint az általános szabályok alapján induló pártok, egy lényegi eltéréssel: rájuk nem vonatkozik az 5%-os küszöb.¹⁸ Ha azonban e preferenciális feltételek mentén sem sikerül egy kisebb lélekszámú kisebbségnek mandátumot nyernie, minimum 1000 szavazatot¹⁹ elérő kisebbségi párt is mandátumhoz juttathatja a kisebbségi közösséget.²⁰ Azonban csupán egy ilyen kedvezményes mandátum illelhet meg egy-egy kisebbséget.

III. RÉGIÓNK MEGOLDÁSAI

Annak érdekében, hogy a kisebbségek parlamenti képviselését immár biztosító alkotmányi keretrendelkezés kitöltésére megalapozott törvényi szabályozás szülessen – a II. Kisebbségi Kerekasztal által javasolt koncepció mellett – érdemes vizsgálat alá venni a már működő választási rendszereket is nemzetközi szinten. Levonva a következtetéseket, törekedni kell arra, hogy az adoptálható jó megoldások átvételre kerüljenek, s egyúttal a negatív tapasztalatok gátját szabják a hasonló hibák elkövetésének. Ehelyütt a nemzetközi példák

¹⁸ Lásd a parlamenti küszöb vonatkozásában az Alkotmánybíróság 1040/B/1999 AB határozatát. Az 1999-ben kelt AB határozat megalapozatlanságra hivatkozva elutasította azt a beadványt, ami a választójogi törvény mindenki számára 5%-os bejutási küszöböt meghatározó rendelkezése alkotmányellenességének megállapítását kérte, mégpedig diszkriminációra hivatkozva. (Utalva arra, hogy Magyarország lakosságának kb. 10%-a tartozik valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez, márpedig a mindenki számára irányadó 5%-os választási küszöb így számukra egyértelműen hátrányos.) Az Alkotmánybíróság úgy ítélte: „Az indítványozó a parlamenti küszöbre vonatkozó rendelkezések megsemmisítésével (...) véli megoldhatónak a kisebbségek országgyűlési képviselését, de ilyen kötelező erejű rendelkezést sem az Alkotmány, sem az Alkotmánybíróság korábbi határozata nem tartalmaz. Az Országgyűlés a kisebbségek számára az országgyűlési képviselést más, alkotmányos módon is biztosíthatja.” (7. pont) „Pozitív diszkriminációra senkinek sincs alkotmányos joga, annak alkalmazása a törvényhozó szabadságába tartozik.” (6. pont)

¹⁹ Ez utóbbi elképzelés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 61. § (2) bekezdésére „rímél”, amelynek értelmében a törvény által elismert és védelemben részesített 13 „Magyarországon honos népcsoport” mellett további közösségek is védendő kisebbségként ismertethetik el magukat, ha tagjaik közül legalább 1000 személy népi kezdeményezést indít.

²⁰ Az 1998-2002-es ciklus alatt kidolgozott, de a kétharmados többségi támogatást a honatyák részéről el nem nyerő (Hargitai János kormánypárti képviselő által fémjelzett) törvényjavaslat még 7500-ban határozta volna meg a kisebbségi jelöltek parlamentbe való bejutásához szükséges szavazatszámot. (Elismerve, hogy e feltételnek csak a nagyobb lélekszámú kisebbségek – romák, szlovákok, horvátok, németek – lennének képesek megfelelni.)

Lásd: Vas Gábor: „Kisebbségek parlamenti képviselése: átlépni az árnyékunkat”. *MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kisebbségi Önkormányzati Portál*,

http://www.kisebbsregionkormanyzatok.mtaki.hu/adattar/cikkek/1998-2002/mancs2000_04_13_vas.html, internetről letöltve: 2010. november 17.

közül pusztán a kelet-közép-, illetve délkelet-európai régióra fókuszálunk: Románia, Bulgária, Szlovénia, Horvátország, Szerbia, Montenegró, Macedónia, Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Albánia, Lengyelország, Csehország, Szlovákia gyakorlatát elemezve (nem bemutatva részleteikben e szisztémákat, pusztán a megfontolásra érdemes elemeket kiemelve).

Romániában, ahol a magyar kisebbségen kívül²¹ minden más kisebbség preferenciális szabályok segítségével képes csak parlamenti mandátumhoz jutni,²² a következő problémák várnak még megoldásra.

Mivel pozitív diszkrimináció segíti a kisebbségek parlamentbe való bejutását²³ – azaz ha az általános szabályok szerint nem szerez a kisebbség mandátumot, mégis képviselői székhez jut közösségük az alsóházban, ha legalább 5%-át, 2008-tól 10%-át eléri annak a szavazatszámának, ami egy országgyűlési képviselő megválasztásához szükségesnek a generális előírások szerint²⁴ – sokan visszaélnék e kedvezményes elbánás által nyújtott lehetőséggel.

Romániában ugyanis bárki bármilyen kisebbségnek kiadhatja magát, így gyakorta előfordul, hogy a román többséghez tartozó kisebbségiként indul a választásokon. Volt azonban példa már arra is, hogy két választás között valaki „kisebbséget váltott”: míg négy évvel korábban magyar, a következő időszakban már rutén párt színeiben mérettette meg magát.²⁵

Az egyik legnagyobb felháborodást kiváltó eset Vasile Savu ügyeskedése volt, aki a 2000-es választások előtt pár hónappal megalapította a Szláv Macedónok Unióját, s bár ilyen kisebbség egyértelműen nem létezett Romániában (az 1992-es népszámláláson senki, míg a 2002-esen 751-en vallották magukat „szláv macedónoknak”), valamint a macedón nagykövetség is hivatalosan kifejezésre juttatta mély aggályait, a korábbi szénbányász-

²¹ Az RMDSZ 1990 óta minden választás után bekerült a parlamentbe: anélkül, hogy igénybe vették volna a pozitív diszkrimináció által nyújtott kedvezményeket.

²² Ciprian-Calin Alionescu: „Parliamentary Representation of Minorities in Romania”. *Southeast European Politics*, June 2004. Vol. V. No. 1. 60. o. Megjegyzendő, hogy amíg 2000-től az általános szabályok szerint 5%-os (majd 2008-tól 10%-os) választási küszöböt kell meglépnie a román parlamentbe igyekvő pártoknak, egyedül a magyar kisebbség bír 5% feletti részarányal (6,61%, a 2002-es népszámlálás adatai szerint) a teljes lakosságot tekintve. Uo. 63. o.

²³ Jelenleg 18 kisebbségi szervezet bír egy-egy – garantált – mandátummal a román parlamentben: a németek, a szlovákok és csehek, a lengyelek, a bolgárok, a tatárok, a cigányok, a törökök, a görögök, a zsidók, a horvátok, a szerbek, az ukránok, a macedónok, az olaszok, az örmények, a rutének, az albánok és a lipován oroszok képviseletében. Lásd az Inter-Parliamentary Union (IPU) honlapját:

http://www.ipu.org/parline-e/reports/2261_E.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

²⁴ Ciprian-Calin Alionescu szerint ez a küszöb pusztán szimbolikus, hiszen példának okáért mindössze 1336, 1494 illetve 1273 szavazatot kellett összegyűjtenie a kisebbségeknek az 1992-es, 1996-os és a 2000-es választásokon. Alionescu: i.m. 64. o.

²⁵ Uo. 68. o.

szakszervezetis pártjával (országosan majd' 9000 szavazattal) kisebbségi képviselőként bejutott a parlamentbe.²⁶ Sokak szerint Savu esete egyértelműen a demokrácia megcsúfolását jelentette.

Szintén sokan kifejezték aggodalmukat akkor, amikor a Romániai Horvátok Uniója (UCR)²⁷ mindössze négy év alatt (a 2000. évi választásokra) meghúszszorozta szavazóbázisát. E hatalmas „siker” indoka, hogy a párt vezetője román-horvát kettős állampolgárságot és útlevelet ígért azoknak, akik belépnek kötelékeik közé. A horvátországi munkalehetőség reményében rengeteg román etnikumú választópolgár „vált” horvát kisebbségivé, legalábbis kisebbségi szavazóvá.²⁸

Tették és tehetők ezt annak ellenére, hogy az 1995. évi strasbourgi kisebbségvédelmi keretegyezmény rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik: nem válhat el egymástól a kisebbségi lét objektív és szubjektív megítélése.²⁹ Hiszen az I. fejezet 3. cikke pusztán annyit mond: „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából (...) hátránya ne származzék.” Szó sincs tehát arról, és erre a szerződés kommentárja is felhívja a figyelmet, hogy bárki szabadon választhatná meg identitását.³⁰ Csupán arról dönthet: vállalja-e, illetve kinyilvánítja-e identitását vagy sem.³¹

Romániában tehát egyrészt gondot jelent, hogy nincs korlátja annak, ki vallja és ki vallhatja magát kisebbségnek, márpedig többen visszaélnék e lehetőséggel. (Az ún. kakukktojás-jelenség vagy etnobiznisz nálunk is problémát jelent, de eddig csupán a kisebbségi önkormányzatok választása esetében merült fel e kérdés rendezésének szükségessége.³² Az országos választásokra vonatkozó új szabályok megalkotásakor ugyancsak szembesülnünk kell e problémával.³³)

²⁶ Uo. 69. o.

²⁷ Uniunea Croatilor din Romania.

²⁸ Alionescu: i.m. 70. o.

²⁹ Romániát 1998 óta, azaz a szerződés hatályba lépése óta köti a strasbourgi egyezmény.

Lásd az Európa Tanács honlapját:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=8&DF=08/11/2010&CL=ENG>, internetről letöltve: 2010. november 08.

³⁰ Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: i.m. 1. számú melléklet: A kisebbségi közösséghez tartozás kérdése.

³¹ Hasonlóan, a magyar kisebbségvédelmi törvény sem ismeri el az identitásválasztás szabadságát, csupán az identitásvállalás szabadságát tekinti elidegeníthetetlen jognak. Nek. tv. 7. §.

³² Lásd e kérdéstről: Kovács Péter: Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”. In: Csapó Zsuzsanna (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Bruhács János professor emeritus 70. születésnapjára*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata tanulmányosorozat, 143. szám, 2009. 226-242. o.

³³ Mint láttuk, a kisebbségi szakombudsman akként finomítaná tovább az eddig az „etnobiznisz” ellen a választójogi törvény által kínált magyar megoldást, hogy nyilvánossá tenné a mindeddig titkosan kezelt kisebbségi névjegyzékeket, s nagyobb szerepet engedne a kisebbségi közösségnek a jegyzékbe történő felvétel vonatkozásában. Lásd: 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, 115/G. § (3); „'Etnobiznisz' - Vizsgálja a kisebbségi választást a szakombudsman - Kállai javaslatot készít a jogi szabályozása hiányosságainak orvoslására”. *Jogi Fórum*, 2010. szeptember 13. <http://www.jogiforum.hu/hirek/23759#axzz14OQcJRv4>, internetről letöltve: 2010. november 05.

A másik negatívum, ami a román rendszerrel szemben felhozható, hogy 1990 óta a kisebbségi képviselők – a Romániai Magyar Demokrata Szövetséget kivéve – voltaképpen a mindenkori kormány hű (de nem elvű) szövetségesei: érdekük ugyanis a kormány mellett szavazni, nehogy kedvezményeik megvonásával vagy korlátozásával akadály gördüljék parlamenti képviseletük elé.

A kisebbségi képviselők – az RMDSZ-t nem számítva – egyszersmind rendkívül passzív, mondhatni néma, de legalábbis csöndes szereplői a román parlamentnek. Felszólalásaik, beadványaik, törvényjavaslataik a minimálisra korlátozódnak, aktivitásuk, befolyásgyakorlásuk kifejezetten alacsony. Vannak, akiknek pusztán a kötelező eskü letételére korlátozódnak „megszólalásaik”.³⁴

A negatívumok ellenére természetesen sok pozitívuma is van a román választójogi rendszernek a kisebbségek parlamenti képviseletét illetően. A (reform alá vett) román modell más országok számára történő exportálását indokolhatják, hogy:

- nem igényel plusz adminisztratív erőfeszítést és kiadásokat (egyazon választási rendszerben, azonos séma alapján lebonyolítható a kisebbségek mandátumszerzése is);
- a kisebbségek számára széles körben biztosítja a képviseletet;
- a kisebbségek nevében fellépő csoportokat, pártokat versenyre ösztönzi (hiszen az egyazon kisebbséget képviselni kívánó szervezetek közül az kerülhet be a parlamentbe, amely a legtöbb szavazatot „elviszi”).³⁵

Hogyan lehetne megreformálni a román választójogi törvényt? Ciprian-Calin Alionescu szerint:³⁶

- kötelezővé kellene tenni a kisebbségi választójogi névjegyzékbe történő regisztrációt, így kisebbségi jelöltekre csak az szavazhatna, illetve csak az rendelkezne aktív választójoggal is, aki szerepel a kisebbségek listáján;
- csak annak a kisebbségnek lenne garantált a kedvezményes elbánás révén a parlamenti képviselet, amelyhez a legutóbbi népszámláláson egy bizonyos számban tartozónak vallották magukat (vagyis meg kell szüntetni annak a lehetőségét, hogy nem létező kisebbségek nevében is mandátumot lehessen szerezni);
- az alkotmányban precízebben körül kellene bástyázni és pontosítani a jelenlegi általános szabályokat annak érdekében, hogy a kisebbségek, féltve pozícióikat,

³⁴ Alionescu: i.m. 69. o.

³⁵ Uo. 64. és 71. o.

³⁶ Uo.

megszerzett jogait, ne érezzék szükségét a mindenkori kormányok szervilis kiszolgáltatásának;

- végül, elkerülendő, hogy adott kisebbség mandátumát a kisebbséghez valójában nem tartozó jelöltek szerezzék meg, valamilyen formában definiálni kell, ki és miért számít vagy nem számít kisebbségi választópolgárnak: erre egy lehetséges megoldás lehet a nyelvismeret megkövetelése.³⁷

Románia mellett milyen egyéb kedvezményes megoldásokat intézményesítettek régióinkban, biztosítandó az alacsonyabb létszámú kisebbségek parlamenti képviseletét? Mit lehet mintának tekintenünk, és mit kell elvetnünk a magyar rendszer felvázolásakor?

Szlovéniában a 90 fős országgyűlésben 2 garantált hely jut a kisebbségeknek: egészen pontosan az ún. „történelmi kisebbségeknek”, vagyis a magyaroknak és az olaszoknak. Kritika azért éri a szlovén szisztémát, mert az egyébként lélekszámukban jóval jelentősebb szerb és horvát kisebbség nem részesülhet a kedvezményes elbánás által nyújtott lehetőségekből, azaz nincs számukra biztosítva garantált parlamenti szék. Hivatalosan azzal indokolják a megkülönböztetést, hogy míg a volt Jugoszlávia tagköztársaságaiból érkezők bevándorlók, akik főként gazdasági megfontolásokból választották otthonuknak Szlovéniát, addig a magyarok és az olaszok őshonos kisebbséget alkotnak.³⁸

A montenegrói rendszert a szlovénhez hasonlóan szintén azért éri a legtöbb kritika, mert a kisebbségek között egy kisebbség, az albánok számára kedvezőbb elbánást biztosít. Az albánok tekintetében ugyanis külön választói kerületet határoztak meg (az általános országos mellett), így parlamentbe való bejutásuk garantált, mégpedig 5 mandátummal (a 81-ből).³⁹ A többi kisebbség – szerbek, bosnyákok, horvátok, cigányok – nem részesednek hasonló preferenciális bánásmódban.⁴⁰ A szerb és a bosnyák (a két legnagyobb lélekszámú) kisebbség képviselői ennek ellenére jelen vannak a montenegrói parlamentben.⁴¹

³⁷ Vessd össze Alionescu elképzelését a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvénnyel, ami a magyar igazolvány kiadásának feltételéül, azaz a (magyar) kisebbséghez tartozás igazolásául kiemelkedő helyen a magyar nyelv tudását jelölte meg. (A „kedvezménytörvény” 19. paragrafusa szerint kérelmére magyar igazolványra jogosult, aki: „a) tud magyar nyelven, vagy b) a lakóhelye szerinti állam ba) magát magyar nemzetiségűnek valló személyként tartja nyilván, vagy bb) területén működő, magyar nemzetiségű személyeket tömörítő szervezet nyilvántartott tagja, vagy bc) területén működő egyház nyilvántartásában magyar nemzetiségüként tartják számon.”) A magyar törvényhozás a Velencei Bizottság (Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság) vonatkozó állásfoglalását vette alapul, amely azt javasolta, hogy a határokon túl élő kisebbségek számára kedvezményeket intézményesítő anyaországi szabályozások pontosan rögzítsék a kisebbséghez tartozás megítéléséül szolgáló objektív feltételeket. Lásd: Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal: i.m. 1. számú melléklet.

³⁸ Kovács: i.m. 62. o.

³⁹ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2385_E.htm, internetről letöltve: 2010. november 6.

⁴⁰ Florian Bieber: Introduction. In: *Political Parties and Minority Participation*. Friedrich Ebert Stiftung, 2008. 12. o.

⁴¹ Uo. 16. o.

Álláspontom szerint a csupán ma még elviek szintjén az Alkotmányban rögzített magyar szabályozás részletekbe menő kifejtésekor mindenképp törekedni kell a kisebbségek közötti e fajta megkülönböztetés elkerülésére. Nem eshet el egy kisebbség sem a kedvezményes elbánás lehetőségétől. Kizárólag a pozitív diszkrimináció fogadható el (illetve ez utóbbi megkülönböztető bánásmódra feltétlenül szükség is van).

Különbséget tenni a kisebbségek között természetesen lehet, de nem mindegy, milyen alapon. Példának okáért támogatható megoldás, ha a kisebbségek lélekszámát figyelembe véve a kisebb kisebbségek kevesebb, míg a nagyobb kisebbségek arányosan több garantált helyet nyernek az országgyűlésben. A módosított magyar Alkotmány szövege arra enged következtetni, hogy valamennyi kisebbség, nagyságától függetlenül, egy-egy mandátumhoz juthat majd az új szabályozás szerint a parlamentben. Függetlenül attól, hogy a legnagyobb kisebbséghez, a cigánysághoz tartozónak a legutóbbi, 2001-es népszámlálás adatai szerint⁴² 190 ezren vallják magukat, míg a legkisebb kisebbség, az örmények mindössze alig több mint 600-an élnek hazánkban saját önmeghatározásuk szerint.

De lássuk e kérdésre reflektálva a horvát példát. Horvátországban a 153 tagú képviselők házába a 2000. évi választásokon 5 helyre 5 kisebbség juthatott be: a szerbek, az olaszok, a magyarok, a csehek/szlovákok, illetve az „egyéb” kisebbséghez tartozók (németek, osztrákok, rutének). Reagálva azonban a kritikákra, miszerint a legnagyobb lélekszámú kisebbség, a szerbek alulreprezentáltak a parlamentben (jóval többen vannak, mint a többi kisebbség együttvéve), a 2003-as választásokra már 3 helyet biztosítottak a szerb kisebbség számára, megnövelve egyúttal 8-ra a kisebbségeknek garantált helyek számát (plusz egy helyet kaptak az „egyéb” kisebbségek is).⁴³

Koszovóban szintén figyelembe vették a garantált helyek számának meghatározásakor a kisebbségek „nagyságát”. A 120 képviselőnek helyet adó parlamentben ugyanis 20 mandátum jut a kisebbségeknek, mégpedig a következő arányban: 10 mandátum a szerbeket, míg a további 10 mandátum az összes többi koszovói „kisebb” kisebbséget (bosnyákokat, cigányokat, törököket, gorálokat) illeti.⁴⁴

Szerbiában garantált helyek ugyan nincsenek, de a kisebbségi pártok vonatkozásában nem követelmény a többi pártra irányadó 5%-os parlamenti küszöb átlépése.⁴⁵ E könnyítés is elegendőnek bizonyult ahhoz, hogy 2008-ban a magyar, a bosnyák és az albán, illetve 2007-ben

⁴² Központi Statisztikai Hivatal: *Népszámlálás 2001*. Nemzetiségi adatok, Összefoglalás, módszertan, 4. o. http://www.nepszamlalas.hu/hun/kotetek/04/04_modsz.pdf, internetről letöltve: 2010. október 26.

⁴³ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2077_B.htm, internetről letöltve: 2010. nov. 17.

⁴⁴ Bieber: i.m. 12. o.

⁴⁵ Uo.

rajtuk kívül a cigány kisebbség is mandátumhoz jutott a szerb nemzetgyűlésben.⁴⁶ Magyarországon mindazonáltal pusztán a parlamenti küszöb követelményének eltörlése – a szórványban élő és alacsony lélekszámú, vagy szervezetlen, egységet teremteni nem tudó kisebbségek miatt – legfeljebb egy kisebbséget, a cigányságot juttathatna mandátumhoz.

Tovább haladva a régiós példák során: a hárometnikumú (bosnyákok, szerbek és horvátok lakta) Bosznia-Hercegovinában szigorúan ügyelnek a kétkamarás parlamentben, pontosabban annak egyik házában a nemzetiségek egyharmadnyi képviseletének biztosítására. A felsőházba („Dom Naroda”, azaz „Népek Háza”) a 15 küldött közül 5-5 személyt a Bosznia-Hercegovinai Föderációból a horvátok és a „muszlimok”, azaz a bosnyákok delegálnak, míg a fennmaradó 5 helyet a Boszniai Szerb Köztársaság (Republica Srpska) jelöltjei töltik be. A 42 tagú alsóház („Predstavnicki dom”, azaz „Képviselek Háza”) összetétele már nincs nemzetiségi alapon korlátok közé szorítva, az kizárólag az arányos képviseleten nyugvó választások végkimenetelének függvénye (itt tehát lehetőség adódik a három nemzetiség nagysága közötti eltérések kiütközésére). Mindazonáltal az alsóházban is visszaköszön valamilyen formában az „egyharmad-egyharmad” elv, hiszen az elnökség 8 havonta rotálódik a bosnyákok, szerbek és horvátok között.⁴⁷

Az első látszatra az etnikai arányokra kínosan ügyelő boszniai szabályozás 2009-ben mégis szigorú nemzetközi elítélésben részesült: az Emberi Jogok Európai Bírósága által.⁴⁸ A strasbourgi bíróság ugyanis egy roma és egy zsidó bosznia-hercegovinai állampolgár (Sejdić és Finci) beadványa kapcsán megállapította: Bosznia-Hercegovina választójogi rendszere (ami még a daytoni tárgyalásokon körvonalazódott) sérti az 1950. évi Római Egyezmény 14. cikkét (megkülönböztetés tilalma), továbbá az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikkét (szabad választásokhoz való jog), valamint a 12. jegyzőkönyv 1. cikkét (a diszkrimináció általános tilalma),⁴⁹ hiszen a roma és a zsidó kisebbség tagjai számára nem biztosít azonos lehetőségeket a választásokon. A boszniai alkotmány ugyanis különbséget tesz „államalkotó népek” (bosnyákok, szerbek, horvátok) és „egyéb kisebbség” (romák, zsidók stb.) között. A – végül

⁴⁶ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2355_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁴⁷ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2040_B.htm, és http://www.ipu.org/parline-e/reports/2039_B.htm, internetről letöltve: 2010. november 9.

⁴⁸ *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* [GC], nos. 27996/06 and 34836/06, ECHR 2009. 22. 12. 2009.

⁴⁹ Utóbbi dokumentum – elsők közötti felhívására – azért volt szükség, mert az 1. jegyzőkönyv 3. cikke csak a törvényhozással kapcsolatos választásokra vonatkozik, míg a kérelmezők a parlament felsőházából való kizárásuk mellett azt is sérelmezték, hogy a bosnyákok, szerbek, horvátok közt felosztott Elnökségbe sem választhatók be a törvényi előírások szerint. A 14. cikk által rögzített diszkrimináció tilalma pedig csak az Egyezménybe foglalt jogok tekintetében érvényesülhet, szemben az immár generális 12. jegyzőkönyvvel. Lásd: Marko Milanovic: „Peacemaking or Discrimination: Bosnia’s Dayton constitution before the European Court of Justice”. *Blog of the European Journal of International Law*, 2009. június 1. <http://www.ejiltalk.org/peacemaking-or-discrimination-bosnias-dayton-constitution-before-the-european-court-of-human-rights/>, internetről letöltve: 2010. november 10.

kártérítést megítélő – strasbourgi bírák szerint ugyan szükségesnek mutatkozhatott annak idején Daytonban a hatalommegosztás effajta rendszerét intézményesíteni, mégpedig a nagy etnikumok közötti béke mielőbbi megteremtése érdekében, de azóta egyrészt nagyban változtak a körülmények, s így indokolt lett volna revízió alá vonni magát az alkotmányt is, másrészt ha még ma is az az általános álláspont, hogy fenn kell tartani a kényes egyensúly érdekében a jelenlegi rendszert, feltétlen változtatni kell azon, hogy automatikusan kizárásra kerüljenek egyesek a választás és a választhatóság lehetőségéből pusztán etnikai alapon. A fennálló szisztéma ugyanis ebben a formában elfogadhatatlan, jogsértő, diszkriminatív.⁵⁰

A délkelet-európai példák zárásaként vegyük sorra végül Macedóniát. Bár Macedónia⁵¹ nem intézményesített könnyítéseket, illetve kedvezményeket a kisebbségek parlamentbe való bejutását biztosítandó (a délkelet-európai régióban Macedónián kívül csupán Albániáról és Bulgáriáról mondható el hasonló),⁵² a volt jugoszláv tagköztársaság volt Délkelet-Európában az első, ahol a kisebbségek nemcsak a parlamentbe jutottak be, de kormányalkotó tényezőkké is váltak. A kisebbségek hasonló elismerésére az 1990-es évek elején a többi régióbeli országban semmi esély vagy csupán minimális mutatkozott. Mára azonban rövidebb vagy hosszabb ideig mindegyik térségbeli ország kormányában jelen voltak már vagy jelen vannak ma is kisebbségi pártok politikusai. Így Romániában az RMDSZ szavazói, Szerbiában szintén a magyar, azaz a vajdasági kisebbség, Horvátországban a szerb, Macedóniában az albán, Albániában a görög, Bulgáriában a török kisebbség mondhatja el magáról, hogy kormánypártot is delegált már a parlamentbe.⁵³

S hogy Délkelet-Európáról rátérjünk a kelet-közép-európai régióra is. Lengyelországban – hasonlóan Szerbiához – a kisebbségek parlamentbe való bejutását csupán az általánosan irányadó 5%-os bejutási küszöb figyelmen kívül hagyásával igyekeznek biztosítani.⁵⁴ Egyetlen kisebbség tud azonban csak igazán élni a kedvezményes elbánás nyújtotta lehetőséggel. 1993 óta ugyanis valamennyi választáson csak a német kisebbség volt képes bejutni a Parlamentbe.⁵⁵ (A kevésbé korlátozó 1991-es szabályozás eredményeként még többen és mások is a Szejm tagjaivá válhattak: hét német kisebbségi képviselő, valamint a

⁵⁰ Lásd e kérdéstről továbbá a Velencei Bizottság 2005. március 11-én megfogalmazott állásfoglalását. [http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD\(2005\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-AD(2005)004-e.pdf), internetről letöltve: 2010. november 10.

⁵¹ „Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság”.

⁵² Bieber: i.m. 12. o.

⁵³ Uo. 13. o.

⁵⁴ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline/reports/2255_B.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁵ 1993-ban négyen a Szejmbe, és ketten a Szenátusba, 1997-ben pedig már csak ketten jutottak be az alsóházba. 2001-ben és 2005-ben szintén kettő, 2007-ben azonban már csak egy német képviselő foglalhatott helyet a Szejmben. Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline/reports/2255_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.; Pjotr

Szilézia autonómiájáért küzdő mozgalom két tagja, és egy-egy mandátum jutott további négy alacsonyabb lélekszámú kisebbségnek is.)⁵⁶

Szlovákiában nem biztosítanak fenntartott helyet a kisebbségek számára, s rájuk ugyanúgy irányadó az 5%-os küszöb, mint minden más párt vonatkozásában. A kisebbségeknek tehát ugyanazon feltételek mellett kell megküzdeniük a parlamenti mandátumokért, kedvezményeket, könnyítéseket nem élveznek. Nem véletlen ezért, hogy kizárólag a legnagyobb lélekszámú, vagyis a magyar kisebbség képes 1994 óta kivétel nélkül – kisebbségként – képviselőket juttatni a szlovák parlamentbe.⁵⁷

Csehországban a választójogi törvény szerint hasonlóan nem élveznek semmilyen kedvezményt a kisebbségek a parlamentbe való bejutásukat megkönnyítendő. 1996 óta „kisebbségi alapon”, csakúgy ahogy Magyarországon a rendszerváltás óta, nem jutottak be kisebbségi képviselők a parlamentbe.⁵⁸

(Végül: általában ugyan Ukrajna nem sorolandó a kelet-közép-európai térség államaihoz, mivel azonban a kárpátjai magyar kisebbség révén érintettségünk vitathatatlan, ezért néhány szót az ottani szabályozásról is ejtenék. Röviden tenném, s nem is tehetném másként, hiszen északkeleti szomszédunk sem intézményesített semmilyen kedvezményt a kisebbségek parlamenti részvételére vonatkozóan. 1994 óta (öt választáson) nem is jutottak be kifejezetten kisebbségi képviselők az ukrán népképviseleti országgyűlésbe.)⁵⁹

Visszatérve a magyar körvonalazódó elképzelésekhez, megfontolandó egy aktualitás. 2010. november 12-én a Parlament felsőházában tartott konferencián az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság elnöke⁶⁰ többek között azért kardoskodott a kétkamarás parlament hazánkban történő bevezetése mellett, mert véleménye szerint végre így lehetne teljesíteni azt a 20 éves adósságot, amit a kisebbségek országgyűlési képviseletének biztosítása jelent. Álláspontja szerint a parlament felsőházában az egyházak, egyetemek, tudományos akadémia, önkormányzatok stb. képviselői mellett helyet kapnának a kisebbségek is.⁶¹

Bajda - Magdalena Syposz - Dariusz Wojakowski: *Equality in law, protection in fact: minority law and practice in Poland*. 214. o. <http://lgi.osi.hu/publications/2001/18/2-4.PDF>, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁶ Jonathan P. Stein: The politics of national minority participation in post-communist Europe. In: *State-building, democracy, and ethnic mobilization*. EastWest Institute, 2000. 61. o.

⁵⁷ 2010-ben 14 mandátumot nyert (a 150-ből) a Híd-Most, 2006-ban 20-at a Magyar Koalíció Pártja (MKP), megismételve a 2002-es választásokon elért eredményüket, 1998-ban szintén az MKP 15, illetve 1994-ben 17 képviselőt juttatott a parlamentbe (ezzel 1994-ben ők voltak a 3. legerősebb párt a szlovák törvényhozásban). Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2285_arc.htm, internetről letöltve: 2010. október 28.

⁵⁸ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2083_arc.htm, internetről letöltve: 2010. okt. 28.

⁵⁹ Lásd az IPU honlapját: http://www.ipu.org/parline-e/reports/2331_B.htm, internetről letöltve: 2010. nov. 17.

⁶⁰ Salamon László.

⁶¹ „Salamon: a kétkamarás parlament jobban képviselné a társadalmat”. *MRI Kossuth Rádió*, 2010. november 12. <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/itthon/salamon-a-ketkamaras-parlament-jobban-kepviselne-a-tarsadalmat.html>, internetről letöltve: 2010. november 16.

Kérdés, mennyire jelentene valós megoldást ez a variáció, azaz hogy a kisebbségek „csak” a felsőházban reprezentálnák magukat? Tény mindenesetre, hogy környező régióink országai a kisebbségek képviseletét tekintve a hangsúlyt az alsóházakra teszik. Abból az öt régiós államból, ahol kétkamarás parlament működik, azaz Romániában, Szlovéniában, Lengyelországban, Csehországban és Bosznia-Hercegovinában, csak ez utóbbi esetében nem áll meg az előbbi állítás.

IV. NEMZETKÖZI ELVÁRÁSOK

Lássuk végül, hogy nemzetközi szinten – nemzetközi dokumentumokban és nemzetközi szervezetek égisze alatt – milyen elvárások fogalmazódtak meg a kisebbségek parlamenti részvételére vonatkozóan.

1. Releváns dokumentumok

Mindenekelőtt le kell szögeznünk, hogy egzakt, *strict* előírások helyett pusztán *soft law* kikötésekre bukkanhatunk a vonatkozó dokumentumok vizsgálata során. A kisebbségek pozitív támogatásának, különleges védelmének szolgálatába amúgy is jellemzően csupán *soft law* normák szegődnek (ellentétben a negatív diszkriminációt tiltó rendelkezésekkel),⁶² s nincs ez másként a kisebbségek parlamenti képviseletének biztosítását tekintve sem. Egyrészt elvértve találunk csak nemzetközi kötelezettséget jelentő szabályozást (a „deklarációk” túlsúlya itt is jellemző), másrészt szerződéses kötelezettség esetében is csupán bizonytalan, általános, kevésbé megfogható, a kikényszerítés lehetőségét mellőző normatartalommal szembesülünk.

A témában megnyilatkozó dokumentumok a kisebbségek döntéshozatalban való részvételével kapcsolatban megleggszenek annyival, hogy utalnak a kisebbségek közügyekben, közéletben való részvételének fontosságára. De hogy milyen különleges intézkedésekre lenne szükség ezen általános kívánalom realizálásához, ily részletekbe nem bocsátkozik egyetlen releváns dokumentum sem.

Nem lebecsülendő azonban már ezen generális elvárás rögzítése sem! Kiváltképp, ha nemzetközi szerződésről van szó.

*Nemzeti kisebbségek védelmének keretegyezménye, 1995 (Európa Tanács)*⁶³

Így az Európa Tanács 1995. évi kisebbségi keretegyezménye ekként rendelkezik:⁶⁴ „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek (...) a közügyekben⁶⁵ – különösképpen az őket érintőkben – való részvételhez szükségesek.”

*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, 1992 (ENSZ)*⁶⁶

Az ENSZ Közgyűlése határozatában (azaz a tagállamokat nem kötve) 1992-ben így foglalt állást:⁶⁷ „A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a (...) közéletben⁶⁸ való hatékony részvételre. A kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van nemzeti, illetve ahol lehetséges, regionális szinten hatékonyan részt venni a saját kisebbségüket illetve lakóhelyüket érintő döntések meghozatalában (...)”⁶⁹.

*Az emberi dimenzióval foglalkozó Koppenhágai Értekezlet Záróokmánya, 1990 (EBEÉ, EBESZ)*⁷⁰

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet 1990-ben már az alábbiak szerint fogalmazott:⁷¹ „A résztvevő államok elismerik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételre, beleértve a kisebbség identitásának megóvásával és előmozdításával kapcsolatos kérdéseket.”

⁶² Majtényi Balázs: „Az ENSZ és a kisebbségek védelme”. *Kisebbségkutatás*, 12. évf. 2003. 1. szám http://www.hhrf.org/kisebbssegkutatas/kk_2003_01/cikk.php?id=489#_ftnref1, internetről letöltve: 2010. okt. 31.

⁶³ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

⁶⁴ 15. cikk.

⁶⁵ „...a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben...”

⁶⁶ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Adopted by General Assembly resolution 47/135 of 18 December 1992.

⁶⁷ 2. cikk (2) és (3) bek.

⁶⁸ „...kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági és közéletben...”

⁶⁹ „...a nemzeti jogszabályokkal nem összeegyeztethetetlen módon.”

⁷⁰ Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the CSCE.

2. Releváns nemzetközi szervek, szervezetek

Érdeemes megvizsgálni – témánk tükrében – hogy a vonatkozó nemzetközi fórumok miként igyekeztek kitölteni a fenti túlságosan általános, nehezen megfogható, minimális konkrétumot tartalmazó előírásokat.

Az ENSZ Kisebbségi Fóruma

A 2007-ben az Emberi Jogi Tanács határozatával⁷² felállított Kisebbségi Fórum⁷³ évente tart két napos tematikus üléseket a kisebbségeket érintő kérdésekben. A Kisebbségi Deklaráció minél hathatósabb érvényre juttatását célzó, a kisebbségi ügyek megvitatásához és az együttműködéshez platformul szolgálni kívánó fórum⁷⁴ második ülésének témájául a „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” kérdéskörét tűzte.⁷⁵

A 2009-ben a genfi Nemzetek Palotájában összeülő tanácskozás – ahol 45 ország és közel 100 NGO több mint félezer delegáltja vett részt – az Emberi Jogi Tanács számára prezentált dokumentum elfogadásával zárult. A konferencia főbb megállapításait összefoglaló „ajánlások”⁷⁶ számos javaslatot fogalmazott meg s kínált az Emberi Jogi Tanács, illetve az államok figyelmébe.

Témánk szempontjából az az ajánlás kiemelendő, ami a politikai pártok számára azt javasolja, hogy – az arányos képviseleten alapuló, pártlistákkal operáló választási rendszerekben – a kisebbségekhez tartozó képviselő-jelöltjeiket minél előrébb szerepeltessék listáikon, biztosítandó, hogy a törvényhozó testületben kisebbségi képviselők is helyet kaphassanak.⁷⁷

Megjegyzendő, hogy Magyarországon eddig csupán ezen az alapon juthattak be kisebbségi jelöltek a parlamentbe. A régióinkban széles körű gyakorlattá váló, s a 2010-es alkotmánymódosítással hazánkban is előretörni látszó „erőteljesebb” modellről, a kisebbségi

⁷¹ 35. cikk.

⁷² Human Rights Council resolution 6/15 of 28 September 2007. Forum on Minority Issues.

⁷³ Lásd a Fórum honlapját: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/minority/forum.htm>

⁷⁴ Human Rights Council resolution 6/15 1. pont.

⁷⁵ 1. ülészak: „Kisebbségek és az oktatáshoz való jog” (2008. december); 2. ülészak: „Kisebbségek és a hatékony politikai részvétel” (2009. november); 3. ülészak: „Kisebbségek és a gazdasági életben való hatékony részvétel” (2010. december).

⁷⁶ Recommendations of the second session of the Forum on Minority Issues on minorities and effective political participation, 12 and 13 November 2009. A/HRC/13/25.

⁷⁷ Uo. 34. pont

képviselők „kisebbségi alapon” történő mandátumszerzéséről azonban nem ejt szót a Kisebbségi Fórum 2009-es javaslatcsomagja.

Az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja

De lássuk, miként nyilatkozott meg jelen tárgykörünk kapcsán a Fórum elődje, az 1995-ben az Emberi Jogok Bizottságának⁷⁸ albizottsága (Albizottság az emberi jogok támogatására és védelmére)⁷⁹ javaslatára felállított,⁸⁰ s 2006-ig működő (szerepét a Fórumnak átadó) Kisebbségi Munkacsoport.

A Gazdasági és Szociális Tanács által életre hívott, szintúgy a Kisebbségi Deklaráció sorsának nyomon követésére fókuszáló,⁸¹ s a kisebbségi problémák megoldásához szükséges párbeszédhez fórumot szolgáltató szervezet⁸² 2001-ben, illetve 2005-ben a Kisebbségi Nyilatkozathoz kommentárt fűzött.⁸³ A számunkra releváns 2. cikk (2) és (3) bekezdése kapcsán a Munkacsoport a következő lényegi szempontokat fejtette ki.⁸⁴

A Munkacsoport leszögezte: a kisebbségek joga a széles értelemben vett közügyekben való részvételre alapvető fontosságú, egyrészt a kisebbség tagjai számára, hogy érdekeiket és értékeiket hatékonyan képviselhessék, másrészt az integrált, de egyúttal plurális, a tolerancián és a párbeszédre nyugtató társadalom megteremtése érdekében is.⁸⁵

A Kommentár szerint a kisebbségek már a döntések megszületésekor képviseltetve kell legyenek. Kevés értelme mutatkozik ugyanis annak, hogy csak a döntéshozatali folyamat végén kerüljenek bevonásra a kisebbségek, amikor már egyeztetésre, kompromisszumokra nincs lehetőség. A kisebbségeknek tehát az őket érintő normák felvázolása, elfogadása, végrehajtása és a végrehajtás ellenőrzése esetében is szerepet kell biztosítani.⁸⁶

S hogy mit jelent a valóban hatékony részvétel? Ami témánk szempontjából fontos: teret kell engedni annak, hogy a kisebbségek már a normák, standardok, előírások felvázolásakor, vagyis már a széles értelemben vett jogalkotásban, illetve a szűkebb értelemben

⁷⁸ Commission on Human Rights.

⁷⁹ Az albizottság korábbi elnevezése: a diszkrimináció megakadályozásának és a kisebbségek védelmének albizottsága.

⁸⁰ Economic and Social Council resolution 1995/31 of 25 July 1995.

⁸¹ Majtényi: i.m. ???

⁸² Lásd a Munkacsoport honlapját: <http://www2.ohchr.org/english/issues/minorities/group/main.htm>

⁸³ A kommentár első változata 2001-ben, a Munkacsoport 10. ülészakán, míg végső változata 2005-ben, a 11. és egyben utolsó előtti ülészakon született.

Commentary of the working group on minorities to the United Nations Declaration on the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

⁸⁴ Lásd a Kommentár 35-50. pontjait.

⁸⁵ Uo. 35. pont.

vett törvényhozásban is részt vegyenek. De hogy e részvétel konkrétan milyen formában kerüljön biztosításra, arról a kommentár is csak szűkszavúan szól. Annál is inkább, mert ahány szisztéma, annyi megoldás körvonalazódhat. Van ahol az egyéni alapú, többségi rendszerek szolgálhatják a kisebbségek érdekeit (ez a megoldás ott lehet hatékony, ahol a kisebbségek területileg koncentrálnak), van ahol épp ellenkezőleg, az arányos képviselet biztosítása lehet célravezető (ha a kisebbség sehol nem él „többségben” adott országon belül), van ahol a preferenciális szavazás hozhat a kisebbségek számára biztosabb képviseletet, vagyis ahol a szavazók rangsort állíthatnak fel a jelöltek között, stb. A garantált mandátumokról nem ejt szót a kommentár.⁸⁷

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet

Az ENSZ család égisze alatt működő kompetens szervek állásfoglalásai mellett feltétlen említést érdemel a komplex biztonság-fogalommal operáló EBEE/EBESZ által képviselt koncepció is.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet majd Szervezet mindig is úgy tekintett a kisebbségi kérdésekre, mint adott térségek biztonságának – egyik – zálogára. A kisebbségi jogok tiszteletben tartása nagyban elősegítheti, biztosíthatja, míg figyelmen kívül hagyásuk jelentős mértékben alááshatja, akár megrengetheti egy-egy ország, régió biztonságát.

Nem véletlen ezért, hogy a Helsinki Záróokmánnyal 1975-ben újtára induló kooperáció a kisebbségi lét minden fontosabb aspektusára, így a kisebbségek közéletben való hatékony részvételére is kellő figyelmet szentel. Ez utóbbira példa az 1999-ben napvilágot látott Lundi Ajánlások felvázolása.⁸⁸

Az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa által felkért szakértők által a svédországi Lund városában véglegesített *Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben* címet viselő dokumentum az alábbi, témánk szempontjából releváns konkrét intézkedések megfontolását ajánlotta a részt vevő államok figyelmébe:

Garantált mandátumok: „Gondoskodni kell arról, hogy a kisebbségeknek lehetőségük legyen (...) hatékonyan hallatni a hangjukat a központi kormányzatban. (...) Erre egy megoldás lehet a kisebbségek számára fenntartott számú mandátum a parlament valamelyik

⁸⁶ Uo. 38. pont.

⁸⁷ Uo. 44-45. pontok.

⁸⁸ Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának Hivatala, 1999. szeptember.

vagy mindkét házában (...) illetve a törvényhozás folyamatában való részvétel egyéb formában történő garantálása.”⁸⁹

Kedvezmények, könnyítések: „A választási rendszernek elő kell segítenie a kisebbségi képviseletet és a kisebbségi befolyás érvényesítését.”

Parlamenti küszöb: „A törvényhozásban a képviseletre vonatkozó alacsonyabb mandátumszerzési küszöbök meghatározása fokozhatja a nemzeti kisebbségek részvételét a kormányzásban. (...) A küszöbököt úgy kell meghatározni, hogy azok ne legyenek akadályai a kisebbségi képviseletnek.”

Választási körzetek: „A választási körzetek földrajzi határai segítsék elő a nemzeti kisebbségek méltányos képviseletét. (...) A választási körzetek határainak megállapítása során figyelembe kell venni a nemzeti kisebbségek aggályait és érdekeit.”⁹⁰

Ekként szólnak a kisebbségek parlamenti részvételéről a legfontosabb nemzetközi dokumentumok. Láthatjuk, csupán kevés fogódzót adnak a nemzeti szabályozások számára.

Hogy ezekből mit vesz majd figyelembe, illetve a régiós példák közül melyeket tart követendőnek és melyeket elvetendőnek a napjainkban lendületet vett „új alkotmányozás” Magyarországon, egyelőre még nyitott, megválaszolásra váró kérdés. Szintén nem világos, miként lesz biztosított a kisebbségek preferenciális parlamenti mandátumszerzésének és az általános és egyenlő választójog elvének összeegyeztetése a születendő normaanyagban. Annyi bizonyos, hogy az Alkotmánybíróság vonatkozó – helyi önkormányzatok kapcsán 2005-ben kifejtett, ám az országgyűlés vonatkozásban is relevánsnak tekintendő – álláspontja⁹¹ feltétlen megfontolást követel.⁹²

⁸⁹ Lundi Ajánlások, II. fejezet: Részvétel a döntési folyamatokban, A) A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások.

⁹⁰ Az idézett teljes cikk a következőkkel zárul: „Az államok semmilyen körülmények között sem módosíthatják a választási körzetek határait, illetve semmilyen egyéb eszközzel sem módosíthatják egy körzetben élő populáció összetételét kifejezetten azzal a céllal, hogy felhívják vagy kizárják a kisebbségi képviseletet. Ezt kifejezetten tiltja a Keretegyezmény 16. cikke.”; Lundi Ajánlások, II. fejezet: Részvétel a döntési folyamatokban, B) Választások.

⁹¹ 34/2005. (IX. 29.) AB határozat

⁹² Majtényi Balázs: A kisebbségek preferenciális képviselete, autonómiája a magyar Alkotmányban. In: Szarka László - Vizi Balázs - Tóth Norbert - Kántor Zoltán - Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Tér és terep, 7. kötet, Gondolat, Budapest, 2009. 158 – 159. o.

Kecskés Gábor:

A környezetvédelem és a kapcsolódó környezeti kérdések megjelenése a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatában

A tanulmány a környezeti vonatkozású ügyek és a nemzetközi bírói fórumok gyakorlatának összefüggéseit vizsgálja. Az elmúlt évtizedek során bekövetkezett környezetjogi, felelősségi jogi paradigmaváltás nemcsak a vonatkozó szerződések számának növekedésében, hanem a szokásjogi implikációk egységesedésében, valamint a bírósági esetjog evolúciójában is megnyilvánul.

A tanulmány a koncepcionális előkérdések felvázolása után elsősorban három bírói fórum releváns juriszdikcióját elemzi. A Nemzetközi Bíróság környezetjogi tárgyú ügyei kapcsán deklarált elvek, az emberi jogi kérdések és a környezetvédelem összefüggései az Emberi Jogok Európai Bírósága előtti eljárásokban, valamint az ENSZ Tengerjogi Törvényszékének formálódó joggyakorlatából már jelenleg is levonható tanulságok alapvető befolyást gyakorolnak a környezetvédelmi bíráskodás jövőbeli fejlődési útjaira.

*„A béke, a fejlődés és a környezetvédelem egymással összefügg és oszthatatlan.”
(Riói Nyilatkozat a Környezetről és a Fejlődésről, 25. elv)*

Alapvetés

Noha a nemzetközi közösség az 1972-ben egyértelművé vált „környezetjogi” paradigmaváltás óta jelentős lépéseket tett a nemzetközi környezetvédelmi jog területén kibontakozó jogalkotási tevékenység felgyorsítása érdekében, a nemzetközi bíráskodás témakörén belül a környezeti károkért járó jóvátétel problémája nem tudott speciális, nemzetközi szerződésekbe foglalt *explicit* rendelkezésekben intézményesülni. Azonban egyes nemzetközi bírói fórumok már a XX. század első felében olyan elveket deklaráltak, illetve az államok közötti viták elbírálása révén olyan, a vitában érintett államokra kötelező döntéseket hoztak, amelyek

* Kecskés Gábor 2006 óta az MTA Jogtudományi Intézetének kutatója, 2009-től ugyanitt tudományos titkár, emellett egyetemi tanársegéd a győri Széchenyi István Egyetemen. 2007-ben diplomát szerez az OECD Nukleáris Energia

nagymértékben hozzájárultak a nemzetközi szokásjog formálódásához, és elősegítették a nemzetközi környezetvédelmi jog szabályainak fejlődését is.

A nemzetközi jog nem ismeri a belső jogban egyfajta alkotmányos fundamentumként létező kötelező bíraskodás intézményét. Ez az axiomatikus megállapítás a nemzetközi jog rendszerébe tartozó valamennyi jogterületre, így a nemzetközi környezetvédelmi jog rezsimjére is egyaránt vonatkozik. Tagadhatatlan viszont, hogy a bíraskodási funkció megjelenése és kiteljesedése a nemzetközi jog fejlődésének egy szükségszerű útját, illetve önmagában előfeltételét is jelenti. A XX. század utolsó évtizedeitől kezdve már az állandó nemzetközi bírói fórumok terjedésével, proliferációjával szemben a nemzetközi közösség, amely a választottbíróóságok, a választottbíróági eljárások számának visszaesését is eredményezte, azon eljárásokét, amelyek jelentősége – az 1930-as és 1940-es évek szimbolikus környezeti vonatkozású jogvitájában, az ún. *Trail Smelter-ügyben* hozott döntés óta különösen – megkérdőjelezhetetlen a vizsgált területen. Ezt tekinthetjük egy szükségszerű és evolutív folyamatnak is, hiszen az általános hatáskörrel rendelkező bírói fórumok előtti ügyek számának növekedésével párhuzamosan, az egyes ügycsoportoknál megkívánt specializált szakértelem és a valamelyest eltérő ítélkezési szabályok „követelménye” miatt általános jelenséggé vált a nemzetközi bíróságok és törvényszékek elterjedésének kívánalma, a szektor-specifikus nemzetközi szerződések növekvő számára is figyelemmel. E kétségtelen folyamat ellenére, az általános nemzetközi bíraskodást általában jellemző alaptételek *a maiori ad minus* a nemzetközi jog különböző területein kibontakozó bírósági joggyakorlatra, így a – még alapvetően „embrionális” állapotban létező – nemzetközi környezetvédelmi bíraskodásra is ugyanúgy érvényesek. Fontos rávilágítani, hogy a *Nemzetközi Bíróság*, valamint az *ENSZ Tengerjogi Törvényszéke* előtt jelenleg is több környezetjogi témájú ügy vár elbírálásra, amelyek alapvető befolyást gyakorolnak a környezetvédelmi bíraskodás jövőbeli fejlődési útjaira.

A környezetvédelemhez kapcsolódó bíraskodási és különösen a kártérítési-kárfelelősségi szabályok kimunkálása, a nemzetközi jog fejlődésének tükrében, számos tényezőkön múlik. A *Nemzetközi Jogi Bizottság* 2001-ben elfogadott államfelelősség-tervezete (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*) nemzetközi szerződés formájában még ugyan nem létezik, de mint a nemzetközi jog kodifikációjáért és fejlesztéséért felelős testület szokásjogon alapuló munkája, az államokat *de facto* és *de iure* is

Ügynöksége és a Montpellieri Egyetem kurzusán. 2010-ben nemzeti konzultáns a Nemzetközi Atomenergia Ügynökség értekezletén.

kötelezheti, főleg annak tükrében, hogy a Nemzetközi Bíróság számos, környezeti implikációval is rendelkező ügyben már „szokásjogi gyűjteményként” hivatkozott a tervezetre.

A nemzetközi környezetvédelmi jog sajátosságai – a bíraskodási tevékenység tágabb kontextusában

Nemcsak a belső jogokhoz képest, hanem az „anyagjog” nemzetközi jogon belül is a nemzetközi környezetvédelmi jog normarendszere alapvetően „töredezett és rendszertelen”,¹ hiszen a nemzetközi szerződésekben előírt, illetve elvárt védelem hazai, regionális vagy nemzetközi szintű megszervezése sokszor nem olvasható ki egyértelműen a normaszövegből. Emellett a *környezeti kár univerzális meghatározásának hiánya*, a környezeti károkért való *nemzetközi jogi felelősség megállapításának problematikája*, valamint a nemzetközi környezetvédelmi jog számos rendelkezésének ún. *soft law jellege*² is hátráltatja azt a folyamatot, amelynek eredményeként a nemzetközi környezetvédelmi jog a nemzetközi jogon belül egy egységes és összefüggő rendszerre formálódhatna. Ezek nélkül pedig a bíraskodási funkció sem képes azt a feladatot betölteni, amelyet a belső jogi juriszdikciós gyakorlat vonatkozásában szinte a kezdetektől fogva tapasztalhatunk.

Terület-specifikus eltérésnek minősíthető, hogy – viszonylag fiatal terület lévén – a nemzetközi környezetvédelmi jog normaanyaga jelentős részben még *soft law* szabályokból áll, így az államok az ezekben megfogalmazott elvárásokat, célokat rendszerint gazdasági megfontolásból, továbbá abszolút szuverenitásukra való hivatkozással rendre áttörik, illetve érvényre juttatásuk háttérbe szorul az állami érdekek kiterjedt rendszerében, a *raison d'État* körébe tartozó egyéb prioritásokhoz képest. A Stockholmi Világkonferencia után azonban kétségkívül megindult a nemzetközi környezetvédelmi jog a *hard law* jellegű jogterületté válás útján, azaz a nemzetközi közösség – az 1972-ig szinte kizárólagos jelentőségű, az ENSZ égisze

¹ Ld.: Lothar Gündling: Environment, International Protection. In: Rudolf Dolzer (szerk.): *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 9. (1986), 123. o.

² A *soft law*, azaz „puha jog” kifejezés alatt *egyrészt* a nemzetközi jog olyan, kötelező erővel nem rendelkező, általános tartalmú elveit értjük, amelyek konkrét jogi kötelezettséget nem, csak irányelveket és ajánlásokat fogalmaznak meg az államok számára. *Másrészt* pedig azon – az előbbi gondolatmenet szerinti *hard law* - szabályokat is ide soroljuk, amelyeket egy nemzetközi jogvita keretében nem lehet kötelezően kényszeríteni, veszélyeztetve ezzel a (békés) vitarendezés *ius cogens* követelményét. Vö.: Alan Boyle: Some Reflections on the Relationship of Treaties and Soft Law. *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 48. No. 4. (1999), 909. o. A *soft law* témájában írott magyar nyelvű tanulmányok közül ld.: Blutman László: Nemzetközi soft law: hagyjuk dolgozni Occam borotváját. *Közjogi Szemle*, Vol. 1. No. 1. (2008), 28-37. o.

alatt megfogalmazott *soft law* elvek³ viszonylagos kudarcát tapasztalva – a kötelező (és kötelezően kikényszeríthető) jogi normákat kidolgozó nemzetközi jogalkotás irányába, ha nagyon óvatosan is, de elindult. Ezt bizonyítandó, 1972 után több környezetvédelmi tárgyú világkonferencia került megrendezésre, melyeken gyakran mérföldkőnek számító dokumentumokat fogadtak el, elsősorban a fenntartható fejlődés témakörében, mindemellett számos, a tárgykört érintő multilaterális, szektorális nemzetközi szerződést írtak alá az államok.

A főbb eltérések a belső jogi bírászkodáshoz képest

A nemzetközi jogban nem létezik olyan bírói fórum, amely előzetesen, valamely formában megtett előzetes vagy utólagos beleegyezésük, illetve jóváhagyásuk hiányában, az államokra kötelező és kötelezően kikényszeríthető döntéseket hozna, következésképpen a nemzetközi jog nem ismeri a kötelező bírászkodás intézményét. Az iménti *a priori* megállapítás a nemzetközi jog rendszerébe tartozó valamennyi területre, nemzetközi „jogágra”, így a nemzetközi környezetvédelmi jog rezsimjére is egyaránt vonatkozik. Ez nagy különbséget jelent a belső jogi bírászkodáshoz képest, ahol a jogviták rendezését a jogszabályok szerint, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróságok folytatják le, függetlenül e jogi normák hatálya alá tartozó személyek tudati viszonyulásától, akaratától vagy beleegyezésétől.

Az a XX. század második felétől tapasztalt folyamat, amely a nemzetközi bírói fórumok érzékelhető terjedésében mutatkozott meg, valójában – paradox módon - bizonytalanabb folyamatokat indított meg a nemzetközi bírászkodás területén. A hatásköri átfedések jól illusztrálják ezt a fajta bizonytalanságot; jelenleg is több olyan vitás ügy tart számot a nemzetközi közösség érdeklődésére, ahol a vitában érintett államok egyedi mérlegelésén (a legjobb opció és taktikai számítások megfelelő számbavételén, az államok egyedi érdeke szerint) múlik a vitában eljáró bírói fórum „kiválasztása”, azaz egy speciális *forum shopping* jellegű gyakorlat követése.⁴ A Nemzetközi Bíróság és az ENSZ Tengerjogi Törvényszéke vonatkozásában hozható fel a legjobb példa a folyamat illusztrálására.⁵

³ Erről ld. bővebben: Wilfried Lang: UN-Principles and International Environmental Law. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 3. (1990), 157-172. o.

⁴ A legfontosabb vitarendezési és bírói fórumokat említve, nincs kizárva, hogy egy európai állam egy *környezeti implikációkat magában foglaló ügy kapcsán* – elviekben – peres féllé válhat a Nemzetközi Bíróság, az ENSZ Tengerjogi Törvényszéke, az Európai Unió Bírósága, az Európai Unió Törvényszéke (2009. november 30. előtt Elsőfokú Bíróság néven), az Emberi Jogok Európai Bírósága, a Kereskedelmi Világszervezet Vitarendezési Testülete, az ún. EFTA-Bíróság, az Európai Nukleáris Energia Törvényszék (OECD keretei között működik, noha

Mindennek van egy járulékos következménye is, miszerint a bírói fórumok számával egyenes arányban növekszik a peres szabályok és a megítélési szempontok, döntési mechanizmusok mennyiségéből fakadó különbségek eshetősége is, amely a jogrendszer valamennyi területén megkívánt kiszámíthatóság követelményét is többé-kevésbé alááshatja. A nemzetközi bírói fórumok számának jelenleg is tapasztalt növekedése rövidtávon a nemzetközi bírászkodás, hosszabb távon – az előbbiektől nem független módon – esetleg a nemzetközi jog fragmentációjához is vezethet, mely végső soron az elsősorban univerzálisnak gondolt terület hatékonyságát is veszélyeztetheti. A nemzetközi környezetvédelmi jog területén ez egy további veszéllyel járhat, tekintve, hogy a környezet védelmének regionálisan eltérő módozatai, a földrészenként, szorosan összetartozó területek szerint követett, így a bírói fórumok előtti eljárásban is megjelenő és voltaképpen disszonáns gyakorlat kialakulásához vezet, amely az univerzális védelemre igényt tartó terület vonatkozásában az egységes fellépés követelményét is negatívan érinti. A környezeti elemek kölcsönhatása mára olyan fokban figyelhető meg bolygónkon, hogy ezen elemek bármelyikében bekövetkezett módosulás minden más környezeti tényezőre rövid időn belül, tudományosan megfigyelhető és döntően negatív hatást gyakorol. Ezért sem támogatandó bizonyos kérdésekben a globális rendszerek érdekeit szem előtt tartó univerzális szabályozástól eltérő reguláció ösztönzése. A regionális szabályozásnak az univerzális szinten kimunkált ún. minimális és esszenciális szabályok további részletezésében és megvalósításában lehet jelentősége és szerepe, legalábbis a jelenlegi viszonyok és tudományos elgondolások ismeretében.

A belső jogi bírászkodással való összevetés során világosan kiderül, hogy a környezeti kárfelelősség intézményének egyik lényegi kérdését, a felelősség általános elméletét illetően, ennek nemzetközi jogi megalapozása egyrészt elméletben követi a belső jogokba foglalt felelősség-elméleteket, másrészt azonban a nemzetközi bírói fórumok bizonytalanok ezek adoptálásában, így az ezek átvételére irányuló bírói gyakorlatról még nem beszélhetünk. Azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy az állam szigorú és fokozott felelőssége időközben –

megemlítendő, hogy ötvenéves fennállása alatt egyetlen ügygel sem foglalkozott), valamint bármilyen *ad hoc* választottbíróóság előtti eljárásban. E bizonytalan helyzetet eredményező hatásköri átfedések, eltérő ítélezési szempontok egyidejű jelenléte a nemzetközi viták bírósági rendezésének rendszerében nagymértékben megnehezíti a nemzetközi *rule of law* megvalósulását. A belső jogokból eredő jogbiztonság-joguralom elvét ugyanis a nemzetközi jog sem nélkülözheti, különösképp a nemzetközi jog alapelvei vonatkozásában. A *rule of law* nemzetközi jogi implikációról ld.: Lamm Vanda: Adalékok a Rule of Law érvényesüléséről a nemzetközi jogban. *Jog, állam, politika*, Vol. 1. No. 2. (2009), 3-32. o.

⁵ A Nemzetközi Bíróság legújabb ügye, az *antarktisi bálnavadászattal* összefüggő, Ausztrália és Japán közötti vita hozható fel ennek egyértelmű bizonyítására. A Nemzetközi Bíróság és a Tengerjogi Törvényszék speciális kapcsolatáról – egy „tengerjogi” bíró tapasztalataival és megállapításaival kiegészítve – ld. bővebben: Tullio Treves: Conflicts between the International Tribunal for the Law of the Sea and the International Court of Justice. *New York University Journal of International Law and Politics*, Vol. 31. No. 4. (1999), 809-821. o.

konkrét szerződéses rendelkezés hiányában is – a nemzetközi jog általános elvévé vált,⁶ ugyanis környezeti károk esetén a vétkesség és felróhatóság vizsgálata nem feltétlenül indokolt,⁷ tekintettel az ilyen jellegű károk potenciálisan jelentős mértékére és súlyos következményeire. Ez azonban még nem oldja meg a felelősség elméletének a nemzetközi jog minden releváns területére irányadó alkalmazását, tekintettel arra, hogy ennek végleges és általános megoldására csak nemzetközi szerződésekbe foglalt szabályok keretében mutatkozik lehetőség.

A releváns gyakorlat – a környezeti kérdések és a nemzetközi bírászkodás

A nemzetközi bírói fórumok – annak ellenére, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog viszonylag rövid múltra tekint vissza – már régóta ítéleznek olyan ügyekben, amelyekben releváns a vita környezeti aspektusa, azonban nem egy környezetjogi normarendszer, hanem a *károkozás tilalmának* általános, szokásjogi elvének *communis opinio* jellege alapján.⁸

A római jogból ismeretes *sic utere tuo ut alienum non laedas* („úgy használd a magadét, hogy a másét ne sértsd”) *maxima* civiljogi előképként egy általános, a nemzetközi jogban is elfogadott követelménnyé fejlődött, amely a határon áttérjedő szennyezések esetében különösen nagy hangsúlyt kap. Amíg ugyanis egy más állam tulajdonát képező vagyontárgy kisajátítása esetén a károkozás ténye és jogsértő jellege egyértelmű, könnyen bizonyítható, addig egy határon áttérjedő szennyezés esetén már problémák adódnak. *Egyrészt*, nem kizárt, hogy az állam nem követett el jogsértést, belső joghatóságából következően jogszerűen cselekedhetett, és a nemzetközi jog szabályait sem sértette meg, mégis a szomszédos államot kár érte, *másrészt* a környezetben bekövetkezett károsodás tényét sok tényező befolyásolja, amelynek következtében térben és időben nehézkesé válik a kár mértékének, a károkozó és a sértett állam pontos meghatározása.

A gyakorlatban azonban mindinkább előtérbe került azon álláspont,⁹ hogy az állam által, egyes cselekmények felett, a saját területén gyakorolt szuverenitása nem abszolút, viszont az államnak betudható, más állam területén környezeti károkat okozó cselekedetért pedig helytállni tartozik, azaz – felelősségének megállapítása esetén - jóvátételre köteles. A *sic*

⁶ Ld.: Patricia Birnie - Alan Boyle: *International Law and the Environment. Second Edition.* Oxford University Press, 2002. 184. o.

⁷ Az objektív felelősség megállapításához a károkozó (állami) magatartás, bekövetkezett kár vagy veszteség és az ezek között fennálló oksági kapcsolat szükségeltetik.

⁸ Vö.: Bruhács János: *Nemzetközi vízjog.* Akadémiai Kiadó, 1986. 159. o.

utere tuo maxima egyébként a környezeti károkkal kapcsolatos ítélezés precedens-értékű ügyében, a Trail Smelter ügyében¹⁰ hozott választottbírói ítélet alapjául szolgált.

A szakasz a következőképpen hangzik:

„a nemzetközi jog elvei alapján [...] egyetlen államnak sincs joga ahhoz, hogy területét arra használja, vagy területének használatát oly módon másnak arra engedje meg, hogy valamely másik államnak vagy annak területén, avagy az abban lévő személyeknek vagy ott lévő tulajdonban füst által jogsértést okozzon, ha ennek komoly következményei vannak, és a jogsérelmet világos és meggyőző bizonyítékok támasztják alá.”¹¹

A környezeti károkért, szennyezésért való felelősség – sokáig csak embrionális formában létező – kérdését mindeddig leginkább a nemzetközi magánjog keretén belül vagy egyéb módokon (pl. háborúindítás, egyéb retorziók és represszáliák) rendezték, akár állami szereplők, akár természetes vagy jogi személyek érintettsége figyelhető meg egy határon áttérjedő károkozás esetében a károsult vagy a károkozó fél oldalán. Az eltelt évszázadok megmutatták, hogy a kérdésben a nemzetközi jognak is kiemelt figyelmet kell szentelni, mivel csak a nemzetközi jog képes az egységesítésre, míg a nemzetközi magánjog - jellegéből adódóan – kevésbé tudja feloldani az elsősorban államok között fennálló jogvitákat, mert ehhez a nemzetközi magánjog kollíziót feloldó, rendszerint valamely, a vitában érintett állam belső jogát kijelölő szabályai nem megfelelőek.

A bírósági gyakorlat legutóbbi irányainak és fejlődési tendenciáinak ismeretében, három vonatkozás kapcsán mutatkozik célszerűnek néhány általános megállapítás és kisebbfajta összegzés felvázolása.

1) A Nemzetközi Bíróság vonatkozó gyakorlata

Az ENSZ legfőbb bírói szerve előtt már megjelent olyan jogvita, amelynek tárgyalásakor a Bíróság a nemzetközi környezetvédelmi jog újabb szabályait, elveit (fenntartható fejlődés formulája, jövő generációk érdekeinek figyelembe vétele, etc.) vette figyelembe, gyakran az állam objektív felelősségéből kiindulva.¹² Eközben a jóvátételi rezsim

⁹ Ld. például a - jogilag nem kötelező - *Riói Nyilatkozat* 2. elvét.

¹⁰ Az amerikai-kanadai határ mentén található Trail Kohászati Művek gyáraiból nagy mennyiségű kén-dioxid került a levegőbe, ami az Egyesült Államok területén, Washington szövetségi államban, a Columbia folyó völgyében, elsősorban a növényzetben és az állatállományban súlyos károkat okozott.

¹¹ *Reports of International Arbitral Awards* (Trail Smelter Case), Vol. III (1938-1941), 1965. o.

¹² Fitzmaurice szerint a Bíróság a Korfu-szoros ügyben már az állam felelőssége, helytállási kötelezettsége mellett foglalt állást (ez az elgondolás *implicite* egyes környezeti károkozások vonatkozásában is alkalmazható, ahogy erre a

intézményesedett elvei, normái lényegileg változatlanok maradtak (pl. *sic utere tuo* elv), amely tény természetesen a rezsím legfontosabb szabályainak, alappilléreinek alapvetően szokásjogi gyökereit is bizonyítja. Mindez jól példázza a Trail Smelter-ügyben és a Korfu-szoros ügyben hozott korábbi ítéletek, kártérítési generálklauzulák általános alkalmazhatóságát, a bírói fórumok érvelésének „időtállóságát”, a vizsgált jogterületek jellegétől és az esetek lényegileg eltérő körülményeitől függetlenül.

A Nemzetközi Bíróság első ügyének (Korfu-szoros ügye), az Egyesült Királyság és Albánia közötti jogvitának kifejezett környezetjogi aspektusa ugyan nem volt, azonban az általános nemzetközi jogi felelősségi rezsím szempontjából legalább olyan hatást gyakorolt a bírósági joggyakorlatra, mint amilyen szerepet a Trail Smelter-ügyben hozott döntés a környezeti károkkal kapcsolatos ítélezésben mind a mai napig betölt. A *Korfu-szoros ügy* generális jóvátételi formulája kapcsán a Nemzetközi Bíróság – a Trail Smelter ügyében kimondott szabályt továbbfejlesztve – megállapította, hogy „*egyetlen állam sem használhatja területét más állam jogainak rovására.*”¹³ E generális tilalom az államok közötti „érintkezés”, a nemzetközi jog rendszerének valamennyi területére, így a nemzetközi környezetvédelmi jog terrénumára, a határokon áterjedő környezeti kár valamennyi fajtájára is egyaránt érvényes és alkalmazható. Az a tény pedig, hogy Albánia *tudott*, illetve – a földrajzi elhelyezkedés miatt – *tudnia kellett* egy károkozó tényezőkről, az esetlegesen bekövetkező kár kockázatáról, és nem tett eleget ellenőrzési, együttműködési és értesítési-figyelmeztetési kötelezettségének, Albánia felelősségének megállapításához vezetett.¹⁴ Ezzel pedig a Nemzetközi Bíróság mindjárt az első ítéletében az állam nemzetközi jogi felelősségének szigorú-fokozott jellegét hangsúlyozta, amely a *iura novit curia* maxima ismeretében egyfajta államfelelősségi paradigma bizonyítására mutatkozik hatékony érvek. A Korfu-ügy ítélete az egyik leggyakrabban hivatkozott hágai döntés, ennek kétségtelen oka lehet – azon túl, hogy a Nemzetközi Bíróság első döntéséről van szó – az a tény, miszerint a kárfelelősség nemzetközi jogi elméletének bizonyos alapvetéseit fektette le a Bíróság, anélkül azonban, hogy ezekre vonatkozólag bármilyen konkrét kötelező szerződéses rendelkezés az adott ügyben rendelkezésre állt volna.

Bíróság több ügyben is rámutatott az 1990-es évek folyamán), anélkül azonban, hogy ezt a „kötelezettséget” szerződéses jogi szabályból vezette volna le. Ld.: Malgosia Fitzmaurice: Environmental Protection and the International Court of Justice. In: Vaughan Lowe - Malgosia Fitzmaurice (szerk.): *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in Honour of Sir Robert Jennings*. Cambridge University Press, 1996. 296. o. Ezt erősíti továbbá azon tény, miszerint a Bíróság több döntésében is szokásjogi gyűjteményként hivatkozott, a Nemzetközi Jogi Bizottság által elfogadott 1996-os, illetve a végleges 2001-es államfelelősség az objektív felelősség rendszeréhez közelít; a Tervezet a felelősség megállapításához a nemzetközi jogot sértő cselekedet megvalósulásán és az államnak való betudhatóságon túl egyéb követelményt nem ír elő.

¹³ Ld.: *ICJ Reports*, (1949), 4. o.

¹⁴ Vö.: Birnie - Boyle: *i. m.* 184. o.

Évtizedeken keresztül számos jogvita szerepelt a Bíróság előtt¹⁵, melyek a nemzetközi környezetvédelmi jog és a kárfelelősség témakörének fejlődéséhez adalékul szolgálhattak. Valójában azonban az 1990-es években kezdte meg a „nemzetközi környezeti bíraskodási” funkciót is ellátni a Bíróság, amikor bizonyos tanácsadó véleményezési eljárásban (nukleáris fegyverek alkalmazásának jogszerűsége tárgyában), illetve peres eljárásokban (Bős-Nagymaros, majd a 2000-es évektől számos, az alábbiakban idézett ügy) már a nemzetközi környezetvédelmi jog több elismert szabályára és számos szerződéses rendelkezésre támaszkodhatott a hágai testület. Mindeközben a környezet absztrakt jellemzőinek,¹⁶ a környezetvédelem filozófiájának, szubsztanciájának és a nemzetközi közösség életében betöltött szerepének vizsgálata kapcsán a Bíróság – a szakirodalom által gyakran tárgyalt – elméleti fejtegetésekbe is kezdett.

Már a Bős-Nagymaros ügy 1997-es ítéletében a Bíróság megerősítette azon – az előbbieken már említett tanácsadó véleményben kimondott – tételt, miszerint „*az államok azon általános kötelezettségének megléte, hogy biztosítsa [...] más államok [...] környezetének megóvását, ma már a környezettel kapcsolatos nemzetközi jog részévé vált.*”¹⁷ Következésképpen, a Bős-Nagymaros ügy – a szerződési jogi implikációk mellett – a környezetvédelmi tárgyú ítékezés első példajaként minősíthető, noha a két peres fél konkrét kártérítési igényét illetően a döntéstől eltekintett a Bíróság.

A Bős-Nagymaros ügy eloszlatta azokat a kétségeket és félelmeket, amelyek a környezeti vonatkozású ügyek, valamint a nemzetközi környezetvédelmi jog viszonylagos kiforrotlansága, illetve a környezeti érdekek speciális állami védelme és annak transznacionális hatásai közötti látszólagos ellentmondás miatt kirajzolódni látszottak. Ennek praktikus eredménye az volt, hogy az államok a hasonló tárgyú ügyekkel már „bátrabban” fordulhattak az ENSZ legfőbb bírói fórumához. Hamarosan a Bős-Nagymaros ügy tárgyára valamelyest emlékeztető, szintén egy határfolyón, az Uruguay-folyón elvégzett építési munkálatokból eredő jogvitával szembesült a Nemzetközi Bíróság az Argentína és Uruguay közötti jogeset kapcsán.

Az Uruguay-folyóra épített malmok ügyében Argentína azt kérte a Nemzetközi Bíróságtól, hogy *egyrészt* ideiglenes intézkedésként kötelezze Uruguay államot a két malom építési munkálatainak felfüggesztésére, *másrészt* kötelezze az Argentínával való

¹⁵ Az 1990-es évek előtti időszak esetében csak a legfontosabbakat említve: Korfu-szoros ügye, norvég és az izlandi halászati ügyek, valamint a nukleáris kísérletek ügye. Ezen eljárások – függetlenül az egyéb és általában korántsem másodlagos implikációktól – elméleti síkon a tárgykör evolutív fejlesztésének lehetőségét is magukban hordozták.

¹⁶ A Nemzetközi Bíróság tanácsadó véleményében kifejtette, hogy „*a környezet nem absztrakció, hanem életteret, életminőséget és az ember tényleges egészségét jelenti, beleértve a még meg nem született nemzedékeket is.*” Ld.: *ICJ Reports*, (1996), 241-242. o.

¹⁷ Ld.: *ICJ Reports*, (1996), 241-242. o.

együttműködésre, az Uruguay-folyó vízi környezetének védelme és megőrzése érdekében,¹⁸ mert a malmok tervezett építése veszélyt jelent a vízminőségre, a folyóra és környezetére, ezzel pedig Argentínát jelentős és helyrehozhatatlan kár érné.¹⁹ A Bíróság 2010. április 20-án kelt ítéletében úgy találta, hogy Uruguay bizonyos eljárási kötelezettségek (elsősorban tájékoztatási kötelezettség) megsértése miatt valóban felelős, de ennek Bíróság általi deklarálása szankcióként önmagában megfelelő elégtételt jelent Argentína számára, míg lényeges „anyagi jogi” jogsértést a Bíróság nem vélt felfedezni Uruguay részéről. A Bíróság judikatúrájában a Bős-Nagymaros ügy után immáron másodszor szorult valamelyest háttérbe – az eljárási, illetve szerződési vonatkozásokhoz képest legalábbis – a határmenti folyók használatára, az azok feletti rendelkezés irányadó szabályaira, nemzetközi jogi elveire vonatkozó általános megjegyzések ítéletbe foglalása, minek tükrében erősen kétségesse válhat egy egységes, környezet-specifikus bírói szemlélet lényegi megalapozása, kialakulása.

A Bíróság ugyan számos további ügyben²⁰ – jellemzően a vita másodlagos aspektusaként – foglalkozott környezeti kérdésekkel, de a környezetvédelmi bíraskodás önálló gyakorlata ennek megfelelően még nem fejlődött ki a hágai testület ítélkezésében. Ellenben az viszont elmondható, hogy a Bős-Nagymaros, illetve az Uruguay-folyóra tervezett malmok ügye, az Ecuador és Kolumbia közötti légi permetezés ügye, valamint az ún. antarktisi bálnavadászat ügye (Ausztrália c. Japán) már kétségtelenül megindította a környezetvédelmi tárgyú ítélkezés intézményesüléséhez vezető folyamatot, amely hosszabb távon a nemzetközi környezetvédelmi jogalkotás kiteljesedésével a nemzetközi környezetvédelmi jog fokozatos fejlődését és fejlesztését vonja maga után.²¹

¹⁸ Ld.: *ICJ Reports*, (2005-2006), 6. o.

¹⁹ Ld.: *ICJ Reports*, (2005-2006), 59-60. o. A Nemzetközi Bíróság szerint azonban Argentína nem tudta tényekkel alátámasztani, illetve bizonyítani az építés káros következményeit és ezek helyrehozhatatlan jellegét.

²⁰ A már említetteken kívül ld.: *Nukleáris kísérletek ügye* (Ausztrália c. Franciaország, illetve Új-Zéland c. Franciaország), a *halászati jogról szóló ügyek* (Egyesült Királyság c. Izland, NSZK c. Izland, illetve Spanyolország c. Kanada), *Naurui foszfátföldek ügye* (Nauru c. Ausztrália).

²¹ A Nemzetközi Bíróság mindemellett átérezte abbéli felelősségét, hogy a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlesztésének feladata is a testület hatáskörébe tartozik. Ezért 1993-ban, saját tagjai közül egy héttagú, környezetjogi kérdésekkel foglalkozó tanácsot (kamarát) alakított a Statútum 26. cikkének első bekezdése alapján. Ld.: *ICJ*

2) Az emberi jogi bírói fórumok releváns gyakorlata

Az emberi jogi fórumok ítélezésében a környezeti kérdés valójában az emberi életminőség és a környezet összefüggéseinek viszonyrendszerében jelent meg.²² Az a felfogás, miszerint az emberi jogok élvezete csak az emberi életminőség biztosítására alkalmas környezetben és biológiai rendszerekben teljesül, a gondolat axiomatikus megállapításán túl fokozatosan az emberi jogi fórumok joghatósági előfeltételeként, egyben döntési vezérlőelveként nyert általános elfogadást. E körben, a környezetvédelmi tárgyú, nemzetközi bírói fórumok előtt zajló eljárások közül kiemelt jelentőséget kell tulajdonítanunk az egészséges környezethez való emberi joggal kapcsolatos ítélezésnek. Való igaz, hogy ezen „eljárástípus” áll legközelebb a belső jogi bírói fórumok által lefolytatott eljárásokhoz, ugyanis az emberi jogi bírói fórumok számos esetben *egyrészt* közvetlenül és *explicit* módon az egészséges környezethez való jog vonatkozásában döntenek, míg *másrészt* több példát találunk arra is, hogy egyes emberi jogok szelvényjogaként tekintenek a környezeti implikációkra. Az utóbbi megállapítás igaz az Emberi Jogok Európai Bírósága számos eljárására is, mint pl. az ún. *López Ostra c. Spanyolország* ügyben is,²³ ahol a Bíróság az egyének jogainak sérelmét a lakóhely szabad megválasztásához, a testi épséghez és biztonságához fűződő alapvető jog, valamint a magánélethez való jog hármass viszonyrendszerében vizsgálta,²⁴ úgy, hogy az a környezeti implikációk hallgatolagos elismerését is előrevetítheti a hasonló tárgyú ügyek kapcsán (ahogy azt 4 évvel később, a *Guerra és mások c. Olaszország*²⁵ ügyben is megtette a

Reports, (1992-1993), 1. o. A Kamara viszont érdemben egyetlen ügygel sem foglalkozott, és már azóta meg is szűnt (nem választottak új tagokat). Vö.: *ICJ Reports*, (2006-2007), 52. o.

²² Az – egyébként kötelező erővel nem rendelkező - 1972-es Stockholmi Nyilatkozatban már nevesítik az „emberhez méltó környezethez való jogot” (ld. az első elvet – Principle 1), és az 1992-ben elfogadott Riói, valamint a 2002-es Johannesburgi Nyilatkozat egyes pontjai is – ugyan nem *expressis verbis* módon – a környezetvédelem emberi jogi aspektusát érintik.

²³ Az Emberi Jogok Európai Bírósága 1994-ben hozta meg ítéletét. Az eset hátterében az állt, hogy *Gregoria López Ostra* Lorca nevű városban élt férjével és két gyerekével, néhány száz méterre a városközponttól, ahol több börgyár, illetve cserzőműhely működött, amelynek hulladék-anyagait a kérelmezők háza közelében épített erőműben kívánták semlegesíteni. A kérelmező a helyi közigazgatási szervekhez, majd bírósághoz fordult, miszerint megsértették – egyebek között – a lakóhely szabad megválasztásához, valamint a testi épséghez és biztonságához fűződő alapvető jogát. A belső jogi jogorvoslatokat kimerítve, a spanyol Legfelsőbb Bírósághoz fordult a kérelmező, amely döntésében megállapította, hogy a kérelmező hivatkozott jogai alapjaiban nem sérültek, a kérelmezőt a hatóságok nem akadályozták, nem kényszerítették, így a kérelmét elutasította.

²⁴ A Bíróság ezt számos további ügyben is megtette. Csak a legtöbbit idézett eseteket említve, ide sorolhatók a *Guerra és mások c. Olaszország* (1998), valamint a *Hatton és mások c. Egyesült Királyság* (2001) ügyek is.

²⁵ Az eset hátterében az állt, hogy a Foggia városában élő panaszosok egy, a városban történt vegyi baleset idején az üzem által kibocsátott szennyeződések, valamint a biztonsági intézkedések egy részének elmulasztása révén jelentős sérelem érte az élet és a testi épség tiszteletben tartásához való jogukat. Kifogásolták, hogy Olaszország nem bocsátotta rendelkezésükre az üzem tevékenységével kapcsolatos információkat, s ezzel megsértette a tájékoztatás szabadságához való jogukat. Mindezek mellett, az Egyezmény 8. cikkébe foglalt magánlakáshoz-magánélethez való

Bíróság). Meg kell ugyanakkor említeni, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye kifejezetten nem nevesíti az egészséges környezethez való jogot, noha az emberi jogok élvezetéhez és érvényre juttatásához feltétlenül szükséges, hogy az egyezményben részes államok az egyezmény által védeni rendelt első generációs jogok környezettudatos alkalmazását biztosítsák.

Az 1990-es évek végére a *López Ostra*- és a *Guerra és mások ügyében* hozott ítélet meghozatala után egyértelművé vált, hogy az emberi jogok és a környezet védelme egymással összefüggő, egyszersmind egymástól elválaszthatatlan tényezők, amelyeket az első generációs jogok védelmére hivatott Bíróság is kifejezetten együtt, egymással való összevetésben vizsgál. Noha ezek előremutató és tulajdonképpen „jogfejlesztő” lépésnek tekinthetők, az egészséges környezethez való jog egyezményben való *expressis verbis* nevesítése nélkül nem dönthető el közvetlenül, hogy az első generációs emberi jogok és a környezettel, a környezeti értékekkel kapcsolatos jogok minden esetben szorosan összetartoznak-e vagy sem. Ezért a Bíróságnak a hasonló esetekben *ad hoc* módon, gyakran közvetett, „akadémiai” érveléssel kell e kérdésben állást foglalnia, amely a kiszámíthatóságát és a jogbiztonság követelményét és elvét nagymértékben aláaknázhatja.

3) Az ENSZ Tengerjogi Törvényszékének szerepe

A nemzetközi jogrend, ezen belül a nemzetközi bíráskodás fragmentációjának és specializálódási követelményének első jelentős eredménye a Tengerjogi Törvényszék 1996-os felállítása. A hamburgi székhelyű Törvényszék leginkább olyan környezetvédelmi-környezetjogi kérdésekkel foglalkozik, amelyek szorosan összefüggnek az 1982-es tengerjogi egyezménnyel, ezen belül elsősorban a tengeri környezet védelme, valamint a tenger élő erőforrásainak megőrzése élvez prioritást a „legifjabb” bírói fórum gyakorlatában.²⁶ Emellett újdonság, hogy amíg például a Nemzetközi Bíróság előtti környezetvédelmi tárgyú peres eljárás esetén a felek csak államok lehetnek, addig a Törvényszék eljárásában nemzetközi szervezetek, természetes és jogi személyek, illetve vitatott státusú területek is félként szerepelhetnek. Ezen szervezeti és személyi kör számára biztosított „perlési jog” *egyrészt* elősegíti a hatékony

jog megsértésére is hivatkoztak a kérelmezők. A Bíróság az ítéletben a jogsértés ténye mellett – az idézett 8. cikkre is alapozva ítéletét – megállapította, hogy a kérelmezőket nem vagyoni károk is érték, s ezek elszenvéde miatt fejenként 10 millió olasz líra összegű kártérítést ítelt meg a részükre.

kontrollt az államok (tengeri) környezetet károsító tevékenysége felett, *másrészt* viszont hosszabb távon az állami szuverenitás csorbítását, a tengerjogi bírászkodás nemzetközi jellegének sajnálatos feladását is eredményezhetik.

Feltétlenül meg kell jegyeznünk, hogy a Törvényszéktől a nemzetközi közösség eleinte azt várta, hogy a tengerjogi egyezmény ún. „szürke” foltjait világossá teszi, illetve azokat bírói jogfejlesztésén keresztül lényegi tartalommal tölti meg. Elmondható, hogy ezen elvárásnak mindezidáig nem tudott eleget tenni (részint külső tényezők miatt), az eddigi ügyek ismeretében ugyanis némi kritikával leszögezhető, hogy a Törvényszék egy környezeti implikációval bíró ügy kapcsán egyértelmű kijelentésre és a környezeti kérdések esetében evolutív jogelvek megfogalmazására csak nagyon ritkán vállalkozik. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor az a tény sem, hogy a Törvényszék nemrég jött létre, és mindeddig rendkívül kevés ügyet tárgyalt (az első 10 évben – 1996 és 2006 között - mindössze 3 ügyben született ítélet) egy meglehetősen specializált területen, így valójában egy egységes és kialakult tengerjogi ítélkezési, ezen belül kártérítési gyakorlat még nem lehet *expressis verbis* megfogalmazott elvárás a jogirodalom szintjén sem. Az eddigi ítélkezési gyakorlatból azonban már leszűrhető, hogy az államok elsősorban tengeri járművekkel szemben foganatosított intézkedéseket és halászati kérdéseket érintő ügyekkel (*Saiga-ügy, Grand Prize-ügy, Tomimaru-ügy*), valamint a tengeri környezet védelmével kapcsolatos (ún. *kék úszójú tonhal-ügy, MOX erőmű ügye, talajjavítási tevékenységek ügye*) ügyekkel fordulnak a Törvényszékhez. Megjegyzendő viszont, hogy az ügyek egy részében (*MOX-ügy, talajjavítási tevékenységek ügye*) a bizonytalan és még visszafordítható potenciális károk vonatkozásában a kérelmező államok inkább egy ideiglenes intézkedés kibocsátásáért fordulnak, illetve fordultak a hamburgi testülethez, amennyiben az ideiglenes intézkedés és az együttműködés hatására elkerülhető lenne a potenciális káresemény.

A Törvényszék hosszútávon, eljárási-ítélkezési gyakorlatának „letisztulásával” egy megfelelő fórum lehet a tengeri környezet védelmével kapcsolatos ügyekben, függetlenül azon tényről, hogy ennek jelei, az ezt ambicionáló állami szándékok egyelőre kevésbé ismeretesek, mindezek valós esélyét tehát még nehezen lehet felmérni. Kétségtől jó esély mutatkozik viszont arra, hogy olyan fórummá váljon, amelynek kártérítési gyakorlata akár példaként is szolgálhat más bírói fórumok számára, hiszen a tengeri erőforrások kiaknázásakor a károkozó és károsult állam megnevezése, a kár valós összegének és helyrehozhatóságának,

²⁶ Ezekről ld. bővebben: Christoph Schwarte: Environmental Concerns in the Adjudication of the International Tribunal for the Law of the Sea. *Georgetown International Environmental Law Review*, Vol. 26. No. 1. (2004), 421-439. o.

visszafordíthatóságának kérdése különösen problémás, ezek megválaszolása egy másfajta ítélkezési módot, szemléletet és gyakorlatot követelhet meg. Ugyanakkor elgondolkodtató, hogy egy adott ügy kapcsán az általa megfogalmazott álláspont gyakran nem konzisztens egy előző ügyében deklarált, hasonló tárgykörben adott megfogalmazással²⁷, noha a Törvényszék előtt zajló ügyek meglehetősen kevés száma egyben alkalmat is adhatna arra, hogy az első ügyekben követett ítélkezési gyakorlata már a kezdetektől fogva egységes legyen, és egyfajta zsinórmértékül szolgáljon a jövőre nézve.

Konklúzió

Összegzésként megállapítható, hogy a környezetvédelmi jogi tárgyú ítélkezés nagymértékben támaszkodik a nemzetközi jog általános szabályaiba foglalt rendelkezésekre és a szokásjogban gyökerező, de a bírósági ítéletekben deklarált kártérítési szabályokra, amelyek mindmáig érvényesek és alkalmazhatóak. Ez leginkább annak köszönhető, hogy a környezeti károk és az ezekért járó reparáció kérdése már évtizedek óta a nemzetközi bírászkodás egyik állandó ügycsoportját alkotja, mivel az ilyen károk rendkívüli veszélyt jelentenek mind az államok, mind a szervezettség és intézményesültség bizonyos szintjére eljutott nemzetközi közösség egésze számára is.

Az államok „hatókörében” több lehetőség mutatkozik a fentiekben vázolt problémák kiküszöbölésére. A környezetvédelmi kártérítési szabályok kimunkálása *egyrészt* egy állandó környezetvédelmi bíróság keretében lenne a leginkább megoldható, *másrészt* egy generális, sokoldalú és egységes nemzetközi környezetjogi egyezmény létrehozását indokolja a jogterületen érvényesülő számos *soft law* szabály, általános nemzetközi és belső jogi analógia, amelyek a környezetvédelmi jog rohamosan fejlődő rendszerét már nem képesek teljes mértékben lefedni. *Harmadik* tényezőként említhető, hogy a Tervezet jövőbeli sorsa még kérdéses, de annak szokásjogi jellegét már elfogadásának idején is nehezen lehetett vitatni, így az abba foglalt szakaszok kötelező ereje - kiegészülve egy ezt alátámasztó, immár koherensnek nevezhető és a szokásjogi alapvetést bizonyítottnak és elfogadottnak vélő bírósági gyakorlattal - akár cselekvésre is készítheti az államokat a felelősségi jog továbbgondolása kapcsán.

²⁷ Pl. az ún. kék úszójú tonhal-, valamint a MOX erőmű ügyében, ahol önellentmondás figyelhető meg a visszafordíthatatlan és jóvá nem tehető károk bizonyítása vonatkozásában. Mégpedig ez a kérdéskör alapvetően a Törvényszék eljárási, bizonyítási joggyakorlatának szervezete lenne, amely nélkül egy egységes és kiszámítható eljárási rend, következképpen pedig koherens ítélkezési gyakorlat kialakítására nem lenne mód.

Megállapítható, hogy a *belső jogi bírászkodás – alkotmánybírászkodás - nemzetközi bírászkodás* hármass fogalomköre valójában hasonló alapokon nyugszik, ami korántsem meglepő, hiszen a bírászkodás, a jogviták eldöntésének folyamata minden vonatkozásban ugyanazt a célt szolgálja és az eszközök is többé-kevésbé hasonlóak. A belső jogi bírászkodás képezi a másik két fogalomkör történeti és elméleti alapját, miközben egyre nyilvánvalóbbá válik, hogy a három bírászkodási forma mostanra önállóan is létjogosult, egyedi sajátosságokkal és más terület(ek)re befolyással bíró intézménnyé fejlődött. A bírászkodás eme formáinak alapját egy folyamatosan bővülő jogi környezet szolgáltatja, miközben a terület tudományos alapú feldolgozása eddig nem tapasztalt méreteket öltött, amely elősegíti a bírászkodás ezen válfajainak fejlődését, a releváns bírósági gyakorlat kialakulását.

Pánovics Attila:

Környezetvédelem az új Alkotmányban

A nemzetközi jogban és különösen az Európai Unió jogában is megfigyelhető, hogy a környezet állapotának javítására irányuló erőfeszítések sikertelensége miatt a környezetvédelmi szabályozás (és különösen annak végrehajtása) egyre nagyobb jelentőségre tesz szert. A környezeti célok elérésének és a környezeti politikák megvalósításának hiányosságai egyre jelentősebb szerephez juttatják a környezettudatos polgárokat, és különösen a környezetvédő civil szervezeteket.

Az EU-csatlakozás környezeti szempontból újabb előnyöket és egyben kockázatokat is hordoz magában. Magyarországnak már csak a földrajzi elhelyezkedéséből adódóan is elemi érdeke ennek figyelembe vétele és a rendelkezésére álló jogi lehetőségek maximális kihasználása, elsősorban a környezet védelmével összefüggő alkotmányos szabályozás központi elemét jelentő egészséges környezethez való jog megfogalmazása és érvényesítése révén.

Előszó

A szükséges parlamenti többség birtokában kiújult „alkotmányozási láz” érthető módon felpezsdítette a jogászi szakmát, hiszen technikailag valóban lehetővé vált egy új Alkotmány gyors elfogadása, ami egyébként a rendszerváltás óta időről-időre felmerült (ha nem is ekkora eséllyel), felbolygatva az egyre kilátástalanabb állóháborúba („hideg polgárháborúba”) keveredett hazai közéletet.

Ennek kapcsán többen (és egyre többször) beszélnek a jól hangzó „alkotmányozási kényszerről”, amely széles körben elfogadottá is vált. Az általam vizsgált kérdés abból indul ki, hogy a XXI. század elején milyen tartalommal kellene megtölteni egy korszerűnek tekinthető Alkotmányt; milyen hiányosságokat lehetne pótolni, illetve mik azok a keretek, amelyek feltétlen érvényesülést kívánnak ahhoz, hogy a prioritások egyértelművé váljanak, és egy koherens rendszerbe foglalják a dokumentum tartalmát.

* Pánovics Attila egyetemi adjunktus a PTE Állam- és Jogtudományi Karának Nemzetközi- és Európai jogi Tanszékén oktat európai közjoggal és környezetjoggal kapcsolatos tárgyakat. Doktori értekezését 2010-ben védte meg „Az Aarhusi Egyezmény alkalmazása az Európai Unió jogában” címmel.

Kiindulópontként rögzíthetjük, hogy az ország helyzete két évtizeddel a rendszerváltozás után messze nem azt a képet tükrözi, amiben mindannyian reménykedtünk, és amelynek az elérésében sokan még a mai napig hisznek. Az ország a szakértők egy része szerint sikeresen kezelte az 1990-es évek legfőbb kihívásait, hatékonyan integrálódott a globális kereskedelmi rendszerbe, amit az Európai Unióhoz történő csatlakozás még tovább erősített. Mindezek ellenére az elmúlt években nyilvánvalóvá vált, hogy a társadalmi egyenlőtlenségek, a szociális feszültségek nem enyhültek, a szegénység – annak ellenére, hogy többnyire láthatatlan marad – egyre nagyobb tömegeket érint, a lakosság egészségi állapota még a közép-kelet-európai országok között is az egyik legrosszabbnak mondható, 2007-2008 óta pedig a gazdaság hatékony működésébe vetett bizalom is alapjában megrendült.

Még hosszan lehetne sorolni mindazokat a jelenségeket, amelyek egyre nyilvánvalóbban tükrözik, hogy a jelenlegi gazdasági-társadalmi rendszer nem képes a növekvő feszültségek levezetésére, minden ígélet (és uniós forrás) ellenére egyre naivabb elképzelés azt feltételezni, hogy Magyarország belátható időn belül képes lesz utolérni a legfejlettebbnek tekintett nyugat-európai országokat.

A XXI. század kihívásai

Ha tágabb összefüggésekben próbáljuk a fent említett jelenségeket vizsgálni, akkor előbb-utóbb eljutunk annak felismeréséhez, hogy az említett jelenségek mind összefüggésben vannak egymással, és egy olyan szintű halmazát képezik a megoldandó problémáknak, ami az egész rendszer működésének egyre súlyosabb zavarát jelzi. Ennek összefüggései a környezet védelmével rendkívül bonyolultak, mégis úgy tűnik, hogy a rendszerhiba háttérben alapvetően az ember és környezete közötti összhang felbomlása áll, aminek helyreállítása a XXI. század legnagyobb kihívása.

A környezeti rendszerek összeomlását fenyegető emberi beavatkozás alapvetően szellemi természetű: a háttérben civilizációnk önismereti válsága húzódik meg. Képtelenek vagyunk tenni a fenyegető veszélyekkel szemben, még akkor is, amikor nyilvánvalóvá válnak az akár már rövid távon is bekövetkező negatív hatások. Nem közönyből, gyávaságból vagy tudatlanságból viselkedünk így, hanem mert egyszerűen saját magunkról sem vagyunk képesek másként gondolkodni, nem áll többé módunkban beavatkozni az elszabadult erők működésébe. Arról győzködjük magunkat, hogy úgysem tehetünk semmit, és a katasztrófa

elhárítását rábizzuk a mindenható technológiára.¹ Valahol érthető is ez az optimizmus, hiszen eddigi tapasztalataink azt mutatják, hogy a szűkösség az embereket új technológiák és intézmények kifejlesztésére is ösztönözheti.²

Az eddig megtett erőfeszítések egyelőre nem hoztak látványos áttörést, ami folyamatos ösztönzést jelent a jogalkotók számára is, hogy új eszközök, új szabályozási módszerek bevezetésével próbálják legalább megállítani a környezet folyamatos romlását. Egy új világkép kialakítása olyan kényszerpályává vált a XX. század közepére, amely kudarcra ítéli az elszigeteltség megszüntetésére irányuló törekvéseket. A megoldás hosszú és bonyolult folyamatnak ígérkezik, melyben nem csak az ember és környezete, hanem az emberek egymás közötti kapcsolataink is jelentősen változtatni kell.

Az emberi társadalom működésének alapmechanizmusa a következő: a gazdasági-technológiai rendszer működése érdekében a környezetből nyersanyagokat és energiahordozókat nyerünk ki, ezekből árukat termelünk és szolgáltatásokat biztosítunk, amelyeket a társadalom elfogyaszt, illetve igénybe vesz. Mindeközben folyamatosan terheljük a környezetünket, amelynek nagysága a XX. század második felére olyan mértékűvé vált, hogy megmutatkoztak a kényszerítő erejű természeti korlátok.³

A tudományos világot és a közvéleményt egyre szélesedő rétegeit az 1960-as évek elejétől kezdve foglalkoztatják a globális környezeti problémák és azok következményei.⁴ A Római Klub jelentései elsőként világítottak rá, hogy a globális környezeti válság a környezeti veszélyek mellett milyen mély gazdasági és társadalmi problémák hordozója. Az azóta eltelt évtizedek erőfeszítéseinek sikertelensége miatt a környezetvédelmi szabályozás (és különösen annak végrehajtása) egyre nagyobb jelentőségre tesz szert.⁵ Ennek felismerését jelzi többek között az a tendencia, amely alapján a jogszabályok a környezeti ügyek kapcsán fokozatosan kiterjesztik a jogvédelem határait, és a konkrét egyéni sérelem igazolásán kívül is fellépési lehetőséget biztosítanak a közérdeket sértő vagy veszélyeztető helyzetek esetén.

Tekintettel arra, hogy az ember környezet-átalakító tevékenységének mértéke – a világtörténelemben először – hamarosan csökkenni fog,⁶ a környezet védelmének

¹ Lányi András: *Együttéléstan, A humánökológia a politikai filozófiában*. Liget Könyvek, Liget Műhely Alapítvány, Budapest, 1999. 24-25. o.

² Thomas F. Homer-Dixon: *Környezet Szűkösség Erőszak*. Typotex Kiadó, Budapest, 2004. 128. o.

³ Papp Sándor: Versenyfutás a katasztrófával. In: Kóródi Mária (szerk.): *Az erőszak kultúrája*. Pallas Kiadó Kft., Budapest, 2009. 166-167. o.

⁴ Ebben óriási szerepe volt Rachel Carson amerikai író nő *Néma Tavasz* c. könyvének, amely a korlátlan mezőgazdasági növényvédőszer-használat káros hatásaira hívta fel hatékonyan a figyelmet; l. Rachel Carson: *Néma Tavasz*. Katalizátor Könyvkiadó, Budapest, 2007.

⁵ A nemzetközi, az uniós és a belső jogban egyaránt.

⁶ Takács-Sánta András: *Bioszféra-átalakításunk nagy ugrásai*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2008. 31. o.

szükségessége mellett a gazdaság és a társadalom jövőjének újraértékelése is megkérdőjelezhetetlen feladattá vált napjainkra. Ilyen körülmények között a nemzetközi közösség elsődleges feladata, hogy megteremtse azokat a feltételeket, amelyek révén a gazdasági, szociális és környezeti érdekek – a jelenlegi helyzettel ellentétben – egyensúlyba kerülhetnek egymással. Természetesen elsősorban a környezet védelme az, amely rendre alulmarad a döntéshozatal során a gazdaságfejlesztési, foglalkoztatáspolitikai, stb. szempontokhoz képest.

Nem véletlen, hogy éppen a környezet védelmével összefüggésben jelent meg és vált nemzetközi hívószóvá a „fenntartható fejlődés” kifejezés, amely minden hiányossága ellenére még mindig a legszélesebb körben elismert és használt megjelölés, bár tartalmilag rendszerint a pénzügyi háttér meglétét, a finanszírozhatóságot értik a fenntarthatóság kifejezés alatt. Ezért van szükség a társadalombiztosítási rendszer sürgős reformjára is, amely – nem kis mértékben a demográfiai tényezők miatt – hosszabb-rövidebb (inkább rövidebb) távon „fenntarthatatlanná válik”.⁷

Álláspontom szerint a fenntarthatóság nem egy önálló alapelvet jelent, hanem egy célkitűzést,⁸ amely egybefonódik a környezeti eltartó-képesség fogalmával. A fogalom az elmúlt években nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt nagyon népszerűvé vált. A fenntarthatóság nem a környezet egy bizonyos állapotának a megőrzésére vonatkozik, sokan mégis a gazdasági növekedés fenntartásával azonosítják. A fenntarthatóság lényegében egy olyan viszonyrendszer – egy kultúra – létrehozását jelenti, amelyben az emberek egymás között, illetve a környezettel kapcsolatban nem rombolják, hanem megőrzik az erőforrásokat a jövőre nézve. A fenntarthatóság a megfelelő viszonyrendszer keresése, amely lehetővé teszi a következő generációk számára is, hogy kielégíthessék a szükségleteiket.⁹ Más hosszú távú, működőképes alternatíva jelenleg nem is létezik.¹⁰

A fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) mellett az „ökoszociális piacgazdaság”, „zöld gazdaság” (sőt „kék gazdaság”¹¹), „esélyteremtő állam”, és főleg a különféle

⁷ Botos József – Botos Katalin: Az idősödés gazdasági hatásai – Egy stratégiai jelentőségű kutatás vázlatja. In: Botos Katalin (szerk.): *Idősödés és globalizáció – Nemzetközi pénzügyi egyensúlytalanság*. Tarsoly Kiadó, Budapest, 2009. 2. o.

⁸ Gerd Winter: *Environmental Principles in Community Law*. In: Jan H. Jans (szerk.): *The European Convention and the Future of European Environmental Law*. The Avosetta Series (I). Europa Law Publishing, Groningen, 2003. 21. o.

⁹ Jövőkereső – A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács jelentése a magyar társadalomnak. 2009. 14.o.

¹⁰ Bár a jelenlegi gazdasági-társadalmi rendszer akár már rövid távon is működésképtelenné válhat; l. Hetesi Zsolt – Szám Dorottya – Végh László: *Az utolsó kísérlet, Híradás a Föld állapotáról*. Kairosz Könyvkiadó Kft., Budapest 2008.

¹¹ L. <http://www.akekgazdasag.hu/>

szövegösszefüggésekben megjelenő „paradigmaváltás” kifejezés¹² is mind azt mutatja számomra, hogy olyan alapvető változtatásokra lenne sürgősen szükség, amely szinte herkulési feladat elé állítja az emberiséget. Végso soron tehát azt mondhatjuk, hogy jelenlegi gazdasági rendszerünk „kudarcot vallott minden tekintetben: pénzügyi, környezeti és társadalmi téren egyaránt”.¹³

Nem a gazdasági növekedés és versenyképesség javítása kínálja azonban a megoldást az egymással összefüggő globális problémákra, hanem a modern környezetpolitika, amely környezeti gondolkodással kezdődik és kezdettől fogva minden politika területén jelen van. A versenyképességet pedig szintén hosszabb távon kell javítani, aminek elengedhetetlen feltétele a fenntarthatóság, illetve annak egyik elemeként a gazdaság és a társadalom számára nélkülözhetetlen természeti tőke.¹⁴ Természetesen mindehhez meg kell teremteni a megfelelő jogi és politikai kereteket.

A mindenhatónak tekintett gazdaságról épp az elmúlt 3 évben bizonyosodott be, hogy mennyire ingatag lábakon áll. A paradigmaváltás annak felismerését is jelentené, hogy a környezeti rendszerek (ökoszisztémák) sokkal inkább megfelelnek a modern közgazdaságtan megalapítója, Adam Smith által vizionált piaci feltételeknek: a szereplők tökéletesítik a cselekedeteiket, mintha egy láthatatlan kéz hangolná össze őket az erőforrások lehető legjobb allokációja és hasznosítása érdekében.¹⁵

Környezetvédelem a hatályos Alkotmányban

A környezetvédelmi szabályozás az elmúlt néhány évtizedben rendkívül látványos fejlődésen ment keresztül: az 1960-as évek végétől kezdve rövid idő alatt az emberiség jövőjét leginkább befolyásoló tényezővé vált. Jogállami keretek között a hatékony jogi szabályozás jelenti a legfontosabb garanciát arra nézve, hogy a szükséges változások mielőbb elindulhatnak a gyors és határozott állami intézkedéseknek köszönhetően.

Ehhez képest a hatályos magyar Alkotmányban jelenleg mindössze két helyen találunk utalást a környezet védelmére. Az általános rendelkezésekről szóló fejezetben a 18. § mondja ki, hogy “a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges

¹² Érdemes rákeresni a világhálón, hogy mennyi területen lenne szükség paradigmaváltásra.

¹³ David C. Korten: *Gyilkos vagy humánus gazdaság?* Kairosz Kiadó, Budapest, 2009. 24. o.

¹⁴ Málóvics György – Ván Hajnalka: „Az ökológiai fenntarthatóság és a regionális versenyképesség összefüggései”. *Tér és Társadalom*, XXII. évf., 2. sz. (2008), 23. o.

környezethez”. A “lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot” tartalmazó 70/D. § az alapvető jogokról szóló részben (XII. Fejezet) került megfogalmazásra, aminek érvényesítéséhez szükséges többek között a “természetes és épített környezet” is.¹⁶

A 18. paragrafus elhelyezése az Általános Rendelkezések között elméletileg a környezet védelmének központi jelentőségét mutatja, és garantálja ennek megfelelő elismerését és tiszteletben tartását Magyarországon. Ezzel ellentétben a fenntarthatóság (fenntartható fejlődés) kifejezés egyáltalán nem került megemlítésre az Alkotmányban, sőt a környezet védelme, mint célkitűzés sem jelenik meg az alaptörvényben.

Az Alkotmány 18. §-ában szabályozott egészséges környezethez való jogot az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte, a gyakorlatában irányadó alkotmányjogi sajátosságait a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban¹⁷ munkálta ki. A meglévő alkotmányos rendelkezések alapján megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog az Alkotmány szabályozásában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat, államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választja meg. „Elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”¹⁸

A nemzetközi elismerést kiváltó „visszalépés tilalmát” („non-derogation principle”) is ennek a határozatnak a rendelkező részében mondta ki először a testület: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.)

A határozat indokolásában az Alkotmánybíróság – többek között – rámutatott: „A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív – bizonyos körben nemzetközi

¹⁵ Gunter Pauli: *A két gazdaság – 10 év, 100 innováció, 100 millió munkahely*. A Római Klub jelentése, PTE KTK Kiadó, Pécs, 2010. 42. o.

¹⁶ 70/D. § (2) bek.

¹⁷ ABH 1994, 134.

¹⁸ ABH 1994, 138.

normákban kötelezően megállapított – ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam - amíg jogi védelem egyáltalán szükséges - az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”¹⁹

A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot minden sajátossága ellenére alapjognak tekinti, ezért a korlátozása alkotmányosságának megítélésénél ugyanazt a mércét alkalmazza, mint a többi alapjog esetén: az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő szükségességi/arányossági tesztet. E szerint a környezethez való jog esetleges korlátozása csak ugyanolyan feltételekkel engedhető meg, mint az alanyi alapjogoké, azaz a jogszabályokban egyszer már biztosított védelmi szint csökkentéséhez kellő súlyú alkotmányos indok szükséges: a korlátozásnak más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlennek és az elérni kívánt céllal arányosnak kell lennie.

Az Alkotmánybíróság későbbi döntései nyomatékosították, hogy a természet védelmével összefüggő – az Alkotmány 18. § és 70/D. §-ából folyó – alkotmányos követelmények a környezetvédelemre általában is irányadók,²⁰ illetve a környezetvédelmen belül irányadó az épített környezetre is. Ez utóbbit illetően a 27/1995. (V. 15.) AB határozat kimondta: „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez

¹⁹ ABH 1994, 134, 140-141.

²⁰ Lásd például a 14/1998. (V. 8.) AB határozatot, ABH 1998, 126, 130, vagy a 30/2000. (X. 11.) AB határozatot, ABH 2000, 202, 205.

hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.”²¹

Az Alkotmány 18. §-a szoros összefüggésben áll az élethez való joggal, hiszen az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.²² Önmagában ez az alapvető összefüggés is jelzi a környezet védelmével kapcsolatos alkotmányos rendelkezések jelentőségét, ezért egy új alkotmányozási folyamatban a jelenleginél sokkal részletesebb megfogalmazásra lenne szükség általában, az állami célkitűzések tekintetében, mind a mindenkit megillető egészséges környezethez való joggal kapcsolatban, amely továbbra is az alkotmányos szintű környezetvédelmi szabályozás központi elemét kell, hogy képezze. Természetesen az alkotmányos rendelkezések a különféle állami és egyéni kötelezettségek kombinációjáról is gondoskodhatnak, hiszen minden egyes személy – egyénileg vagy másokkal közösen is – köteles megvédeni és megőrizni a környezetet, javítva az életminőséget és a jólétet a jelen és jövő nemzedékek számára.

A környezethez való jog az uniós jogban

Az 1970-es évektől kezdve a fejlett országokban a környezetvédelem vált az egyik olyan szakterületté, ahol az Európai Közösség/Unió egyre nagyobb aktivitást tudott kifejteni a világpolitika színpadán, határozottan fellépve a globális programok és egyezmények kidolgozása (megkötése, végrehajtása) mellett. Az Európai Unió – amely jelenleg a világ legfejlettebb, és továbbra is dinamikusan fejlődő környezetvédelmi szabályozásával rendelkezik – hosszú évek óta a globális környezeti problémák megoldásának élharcosaként igyekszik feltüntetni magát a nemzetközi porondon.

Az európai integráció a megalakulása idején, az ötvenes években abból a szempontból klasszikus regionális szervezetként jött létre, hogy a nem-állami szereplők szinte semmilyen érdemi szerepet nem játszottak a döntéshozatal során. Bár a hivatalos dokumentumok szerint az Unióban, „amely az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás egyetemes és oszthatatlan értékein alapszik, a demokrácia, valamint a jogállamiság elvére épül, az uniós polgárság létrehozásával és a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés térségének

²¹ ABH 1995, 129, 133.

²² 996/G/1990. AB határozat, ABH 1993, 533, 535.

kialakításával az embert helyezi tevékenységének középpontjába”,²³ a gazdasági és monetáris integráció kezdettől fogva sokkal gyorsabban haladt előre, mint a politikai és társadalmi integráció.

Azok az értékek, amelyek az európai integráció létrejöttét elősegítették, az új évezredben sokkal kevésbé tűnnek alkalmasnak az európai egységfolyamat szorosabbá tételéhez. Valódi dialógus és bizalom híján azonban Európa nem lesz képes továbbfejlődni, amit jól mutatott az Alkotmányszerződés bukásához vezető, évekig húzódozó folyamat, amely – bár jelenleg rövid távon megoldódottnak tűnik – napjaink globális kihívásaira nem lesz képes érdemi válaszokat adni. Az EU eddigi sikerét garantáló sajátos feltételek ugyanis időközben megszűntek, az évtizedekig kitűnően működő „Jean Monnet-módszerre” a továbbiakban már nem lehet építeni.

Az üzleti hatalom a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) keretein belül nagymértékben koncentrált, és jórészt valóban nemzetek felettivé vált, az üzleti szervezetek pedig jelentős hatalomra tettek szert a gazdasági integrációnak köszönhetően.²⁴ Ezeket az alapvető hiányosságokat az Európai Parlament egyre növekvő szerepe sem volt képes pótolni, mivel alapvetően hiányzik az európai nép (*demos*), amely képes lenne az uniós intézmények és képviselők legitimitását biztosítani.

A XXI. század elején látványosan kibővült Európai Unió számára még komolyabb kihívást jelent, hogy a félmilliárd – és a jövőben még ennél is több – lakost számláló integrációs szervezet hogyan tudja minél hatékonyabban, átláthatóbban és demokratikusabban szolgálni az európai polgárok érdekeit. Az EU szintjén – annak ellenére, hogy az EU a fenntartható fejlődés megvalósításából fakadó környezetvédelmi és egyéb kihívásokhoz szükséges multilaterális megoldások legfőbb támogatója²⁵ –, még könnyebben mélyül a szakadék az intézmények és a hagyományos politikától fokozatosan elforduló európai polgárok között. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az embereket mobilizálni képes kérdések – mint például az emberi jogok védelme vagy különösen a környezet védelme – nem uniós/európai, hanem globális szintűek, univerzális jellegűek.²⁶ Ennek ellenére bármi is legyen az európai integráció

²³ L. az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2. preambulumbékezdését.

²⁴ Ezzel párhuzamosan az ellenőrizhetőség, számonkérhetőség pedig csökkent velük kapcsolatban.

²⁵ European values in a globalised world, COM (2005) 525 final, 12. o.

²⁶ Giuliano Amato: A Strong Heart for Europe, In: Christian Joerges, C. – Yves Mény – Joseph H. H. Weiler (szerk.): *What Kind of Constitution for What Kind of Polity?, Responses to Joschka Fischer*. European University Institute, San Domenico, 2000. 121. o.; Andrew Moravcsik: “In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union”. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 4. (2002), 606. o.

elmélyítésének, továbbfejlesztésének a sorsa, számos olyan politikai terület van, amelynek erősödése biztosra vehető – a környezetvédelem egyértelműen ezek között van.²⁷

Ami a környezethez való jog közösségi (uniós) jogi szabályozását illeti, szembetűnő, hogy sem a Lisszaboni Szerződés,²⁸ de még az Európai Unió 2000. december 7-én elfogadott Alapjogi Chartája sem tartalmazza az erre történő utalást. Az Alapvető Jogok Chartájának²⁹ II-97. cikke értelmében: „A magas színvonalú környezetvédelmet³⁰ és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell a megvalósulásukat”. Ez a rendelkezés került be az Alkotmányszerződés második részébe, és ezt tartalmazza a Charta 2007. december 13-án kiigazított, és jogilag kötelezővé vált szövege is (37. cikk).³¹ Azon túl, hogy ez a megfogalmazás egyáltalán nem utal az egyének jogaira, hanem mindössze a közösségi/uniós környezeti politika célját határozza meg, hangsúlyozva az integráció elvét, hibás megközelítést tartalmaz a fenntartható fejlődéssel kapcsolatban.³²

Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EK-Szerződés) környezeti politikára vonatkozó rendelkezései sem tartalmaztak utalást sem az egyénekre, sem a környezetvédő NGO-kra. Krämer ezt a hiányosságot annak tulajdonítja, hogy más területekkel (pl. a belső piaccal vagy a versenypolitikával) összehasonlítva, hiányzik a privát anyagi érdekelttség a közösségi/uniós környezeti jog erősítéséhez. Az Európai Bizottság hibájának tartja, hogy eddig nem sikerült mobilizálni a közös célokért tenni kívánó magánszemélyeket. Az EK-Szerződés uniós polgárságra vonatkozó 17. és azt követő cikkei is csak általánosságban vonatkoztak a környezetvédelmi szektorra, ami miatt az egyének nem aktív résztvevői és szorgalmazói, hanem mindössze passzív befogadóivá válhattak a Közösség környezeti jogának és politikájának.³³

Pedig az európai integráció történetében több alkalommal is történtek kísérletek arra, hogy a figyelem középpontjába kerüljön ez a hiányosság. A társadalom kiemelt szerepének hangsúlyozása a környezeti politika terén már a Közösség első környezeti cselekvési programjában is helyet kapott. Az 1973-ban elfogadott első közösségi akcióprogram 9. számú

²⁷ Faragó Tibor: *Magyarország részvétele a nemzetközi környezetvédelmi együttműködésekben*. Műhelytanulmányok Magyarország Környezeti Jövőképéről, az Országos Környezetvédelmi Tanács és a Magyar Tudományos Akadémia Szociológiai Kutatóintézete kiadványa, 2002. 33. o.

²⁸ L. az Európai Unió működéséről szóló szerződés XX. címét (191-193. cikkek).

²⁹ HL C 364/1, 2000.12.18., 1-22. o.

³⁰ Helyesen: „A környezet védelmének magas szintjét (...)” (– P. A.)

³¹ HL C 303, 2007.12.14., 1. o.

³² Korábban részletesen kifejtettük, hogy a fenntartható fejlődés (fenntarthatóság) valójában nem elv, hanem generális célkitűzés.

³³ Ludwig Krämer: *EC Environmental Law* (Fifth Edition). Sweet & Maxwell, London, 2003. 49. o.

elve szerint a környezet védelme a Közösségen belül mindenkinek az ügye, ezért tisztában kell lenni annak fontosságával. A környezeti politika előfeltételeként határozta meg, hogy a társadalom valamennyi tagja, az összes társadalmi erő részt vegyen a környezet védelmében.³⁴ Az Európai Parlament már az alapvető jogokról és szabadságokról szóló, 1989-es határozatának³⁵ 24. cikkében javasolta egy olyan rendelkezés megfogalmazását, amely kötelezné a Közösség intézményeit, hogy minden szükséges intézkedést tegyenek meg a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása érdekében. Az Európai Tanács 1990 júniusában megrendezett, dublini csúcstalálkozóján elfogadott egyik nyilatkozat³⁶ utalt rá, hogy a környezettel kapcsolatos ismeretek magas szintű fejlesztése és a problémák megértése megkönnyíti a Közösség és a tagállamok hatékony fellépését, ami garantálja a „polgárok tiszta és egészséges környezethez való jogát”. Az Európai Parlamentben 1990 szeptemberében hangzott el javaslatként egy Európai Környezeti Karta (*European Environment Charter*) elfogadása, amely tartalmazná az egyének „jobb környezethez való jogát”.³⁷ A 2002-es johannesburgi világtalálkozón pedig éppen az EU javasolta – sikertelenül – az emberi jogok, a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés közötti kapcsolatok nyilatkozatba foglalását.³⁸

A környezetvédő NGO-k fontossága

A fenntartható fejlődés megvalósítása új társadalmi, gazdasági és politikai modelleket kíván meg, melyek kialakulásának egyik forrása a zöld mozgalmakban rejlik.³⁹ A zöld mozgalmak fellépése nyugtalanító hatással jár a társadalmi-politikai élet szereplői számára, mivel a tevékenységükkel óhatatlanul együtt jár az uralkodó gazdasági-technológiai szemlélet hiányosságainak a fokozatos felismerése, ami végső soron a fennálló gazdasági-társadalmi

³⁴ HL C 112, 1973.12.20., 1. o. (Principle 9: “The protection of the environment is a matter for all in the Community, who should therefore be made aware of its importance. The success of an environment policy presupposes that all categories of the population and all the social forces of the Community help to protect and improve the environment. This means that at all levels continuous and detailed educational activity should take place in order that the entire Community may become aware of the problem and assume its responsibilities in full towards the generations to come.”)

³⁵ European Parliament Resolution adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, 12 April 1989 (HL C 120, 51-58. o.).

³⁶ Annex II – The Environmental Imperative, SN 60/1/90, 26. o.

³⁷ The New Europe, statement by the European Parliamentary Labour Party, 17 September 1990.

³⁸ Marc Pallemarts: Proceduralizing Environmental Rights: The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making, and Access to Justice in Environmental Matters in a Human Rights Context. In: *Human Rights and the Environment, Proceedings of a Geneva Environmental Network Roundtable*, UNEP, 2004, 15-16. o.

³⁹ Szabó Máté (szerk.): *Környezetvédelmi civil kezdeményezések Magyarországon (1988-1998), Tanulmányok*. Villányi úti könyvek, Politikatudományi Sorozat, 1999. 7. o.

rend alapvető megváltoztatásának a szükségességéhez vezetne. Ez tehát nem egyszerűen bizonyos reformok követelését jelenti, hanem rendszerkritikát, ami egyfajta „állandó ellenzéki” szerepbe kényszeríti a zöldeket.⁴⁰

Ez azonban nem jelentheti az érvek figyelmen kívül hagyását, még egy globális fogyasztói társadalom esetén sem. Egyrészt demokratikus viszonyok között a többségi elvet (*'majority rule'*) csak bizonyos korlátozásokkal szabad érvényesíteni, és elméletileg a polgárok a többségi véleményről bármikor szabadon áttérhetnek a kisebbségi véleményre. Másrészt – ahogy Margaret Mead is felhívta rá a figyelmet⁴¹ – a történelem során mindig kisebb méretű csoportok voltak képesek megindítani a szükséges, alapvető változásokat.

A környezeti érdekek érvényesítésében tehát egyre fontosabb szerep jut a környezettudatos polgároknak és a környezet-, természet- és állatvédelmi céllal működő NGO-knak, amelyek a civil szektoron belül jól elkülöníthető réteget képeznek. Ezek a „zöld” szervezetek rendkívül sajátosak abból a szempontból, hogy elsődlegesen nem az egyes tagok személyes, egyéni érdekeit, hanem a környezeti szempontokat próbálják érvényesíteni, ami egy szélsőségesen individualista, környezetromboló fogyasztói kultúrában korántsem egyszerű feladat.

A zöld civil szervezetek – vagy, ahogy a nemzetközi dokumentumok jelölik, a környezetvédő nem-kormányzati szervezetek⁴² (a továbbiakban környezetvédő NGO-k) – éppen a gazdasági növekedés által okozott környezeti problémák fokozódásának köszönhetően jelentek meg, de ez nem azt jelenti, hogy a környezetvédők mind teljes mértékben elutasítanak a fennálló gazdasági-társadalmi rendet. A civil társadalom részeként a zöld mozgalmak is rendkívül sokszínűek, közös jellemzőjük azonban, hogy a neoliberais közgazdaságtan elképzeléseivel szemben hitet tesznek az ún. „ökoszociális piacgazdaság”⁴³ kialakításának szükségessége mellett, bár ennek tartalmát és megvalósítását illetően szintén vannak különbségek a szervezetek között.

Mivel a környezeti problémák a komplexitásuk miatt általában speciális szakértelmet, megfelelő kapcsolatrendszert, tapasztalatokat és eszközöket igényelnek, ezért hatékonyságukat tekintve nem az egyes egyének, hanem sokkal inkább az összefogásukból létrejövő társadalmi csoportok, civil szervezetek játszanak kiemelkedő szerepet a környezeti problémák

⁴⁰ Ez elméletileg igaz a zöld pártokra is, hiszen amennyiben számottevő eredményeket tudnak elérni a választásokon, és felmerül a lehetőség, hogy koalíciót köthetnének valamelyik hagyományos ideológiát képviselő politikai párttal, szükségszerűen fel kell adniuk a legfontosabb célkitűzésüket: a gazdasági-társadalmi rendszer egészének a megváltoztatását.

⁴¹ Margaret Mead amerikai antropológus (1901-1978)

⁴² Non-governmental organisations (NGOs).

⁴³ Josef L. Riegler – Anton Moser: *Ökoszociális piacgazdaság*. Agroinform Kiadóház, Budapest, 2001.

tudatosításában, és a környezeti szempontok figyelembe vételének biztosításában a környezetre vonatkozó döntések meghozatala során. Az NGO-szektor uniós szinten is egyre jobban szervezett, működése egyre professzionálisabb, és egyre hatékonyabb kampányokat képes lebonyolítani.⁴⁴ A civil szféra Európai Unióval kapcsolatos szerepének megítélése során azonban nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy a jórészt Brüsszelben és Strasbourgban zajló döntéshozatal befolyásolása önmagában rendkívül költséges és bonyolult tevékenység.

A környezetvédő NGO-k támogatása tipikusan olyan közpolitikai válasz lehet az erősödő környezeti nyomásra, ami egyszerre lehet hatékony és viszonylag olcsó is.⁴⁵ Az NGO-k képesek mérhetően megsokszorozni a nekik nyújtott támogatásokat, és megakadályozni a tartós társadalmi elégedetlenség kialakulását. Magyarországon sajnos ezzel éppen ellentétes tendencia érezhető az elmúlt években; részben az állami források, részben a külföldi támogatások csökkenése miatt. A civil szektor az anyagi kiszolgáltatottság mellett továbbra is küzd számos gyermekbetegséggel, illetve az elmúlt két évtized alatt sem volt képes feloldani olyan alapvető dilemmákat, mint a függetlenség vagy kiszolgáltatottság, lokalitás vagy globalitás, laicitás vagy szakszerűség, kötetlenség vagy formalitás, politikamentesség vagy elkötelezettség, önállóság vagy kooperáció dichotómiái.⁴⁶

A környezetvédelmi szabályozás a környezetet és a környezetben élő emberek jogait is egyaránt érinti. Különösen az állami közigazgatásnak, az igazgatási szerveknek (elsősorban a közhatalmat megtestesítő hatóságoknak) van jelentős szerepe az egyes országokban, hogy befolyásolják – pozitív vagy negatív irányban – a környezet állapotát. Az igazgatási szervek azonban nem sajátíthatják ki a maguk számára a környezet védelmét, illetve nem tekinthetik magukat megkérdőjelezhetetlen szakértőknek. A már említett vörösiszap-katasztrófa kitűnő példa arra, hogy a zöldek ugyanúgy képesek kvalifikált szakértőkre támaszkodni, akiknek a függetlensége az intézményi és politikai érdekek hiánya vagy csekély volta miatt a konkrét ügyekben sokkal nagyobb.⁴⁷

Mindezek alapján érdemes megfontolni, hogy milyen előnyökkel járna, ha az Alkotmány – amellet, hogy elismeri mindenki jogát az egészséges és/vagy tiszta környezethez, illetve hangsúlyozza mindannyiunk kötelezettségét is a környezet megóvása terén – külön említést tenne a környezetvédő szervezetek szerepéről, az őket megillető jogosítványokról.

⁴⁴ Cook, Andrew: *Listening to Civil Society – What relationship between the European Commission and NGOs?* ECAS (2001).

⁴⁵ Homer-Dixon: i. m., 21. o.

⁴⁶ Sebestény István: „Civil dilemmák, civil kételyek a civil szervezetek (köz)életében”. *Civil Szemle*, 2004/1., 35. o.

Ennek némileg ellentmond az a Magyarországon is jó ideje megfigyelhető tendencia, amely a döntéshozatali eljárásokban való részvételük, és ezzel összefüggésben az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésük tekintetében szűkíteni próbálja a jogállásukat, annak ellenére, hogy a tapasztalatok alapján bebizonyosodott már, hogy a döntések költséghatékonyabban, jobb minőségben és kevesebb visszaéléssel történnek ott, ahol erős a civil szervezetek által biztosított társadalmi kontroll.

Összegzés

Az ember megjelenése óta beavatkozik a létezésének alapját jelentő környezeti rendszerek működésébe. Életmódja azonban hosszú évezredek keresztül nem okozott visszafordíthatatlan károkat a környezeti rendszerek működésében, tisztelte a természet erőit, és tekintetbe vette a környezete ún. eltartó-képességét.⁴⁸ A mai ember mintegy 40.000 évvel ezelőtti megjelenését követően hosszú évezredek (több tízezer év!) teltek el anélkül, hogy a maihoz hasonló problémák kialakulása egyáltalán megkezdődött volna.

A változások tehát hosszú időn keresztül még viszonylag lassan, a középkor végétől azonban – párhuzamosan a földrajzi felfedezések hatásaival, az ipari forradalom kibontakozásával, számos technikai vívmány feltalálásával, és különösen a népesség exponenciális növekedésével – rendkívül gyorsan a természeti erőforrások feléléséhez, és globális méretű környezeti problémák kialakulásához vezettek. Napjainkra olyan mértékben lett hatással a bolygó egészére az ember környezet-átalakító képessége, illetve az ebből fakadó globális környezeti problémák megjelenése és fokozódása, amelyhez foghatóra nem volt még példa az emberiség története során.

Nagyon találó erre az amerikai Eugene F. Stoermer, valamint a Nobel-díjas holland tudós, Paul J. Crutzen által, elsőként 2000-ben használt „antropocén” kifejezés.⁴⁹ Álláspontjuk szerint egy új földtörténeti korszakról beszélhetünk, melynek legfőbb oka és meghatározó jellegzetessége az emberi tevékenység.

⁴⁷ Vay Márton: „Szakértők”. *Népszabadság Online*, 2010. november 9. Forrás: <http://nol.hu/velemeney/20101109-szakertok> (Letöltés ideje: 2010. december 1.)

⁴⁸ Amennyiben mégsem, akkor előbb-utóbb szembesült ennek következményeivel, és kénytelen volt továbbállni az adott területről. Manapság azonban már nincs olyan része a világnak, amit ne hódított volna meg az ember, és amely nem viselné magán az ember környezet-átalakító tevékenységének a nyomait.

⁴⁹ Paul J. Crutzen – Eugene Stoermer: The „Anthropocene”. *Global Change Newsletter*, The International Geosphere-Biosphere Programme (IGBP), No 41, May 2000, 17-18. o. Forrás: http://www.igbp.net/documents/resources/NL_41.pdf (letöltés ideje: 2010. december 1.).

Az Európai Bizottság szerint egy 27 (vagy a jövőben akár még több) tagból álló Európai Uniónak kivételesen sok lehetősége van kontinentális szinten fellépni, és a nemzeti határokat átlépő kihívásokkal szembenézni.⁵⁰ Az európai integráció a fennállása óta olyan mértékű békét, jólétet és biztonságot teremtett a tagállamok állampolgárai számára, ami elképzelhetetlen volt a megalakítása idején. A fejlődése azonban ennek ellenére – vagy éppen ezért – jelenleg nem fenntartható. Az Európai Unió jelenlegi célkitűzése alapvetően egy környezetbarát, alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság kiépítése, de még ennek a megvalósítása terén is csupán a kezdeti lépéseknél tart.

Pedig az uniós polgárok részéről komoly egyetértés mutatkozik az uniós környezeti politika fontosságáról, ami jelentős politikai támogatást biztosíthat a döntéshozók számára. Az Eurobarometer 2008 márciusi felmérése szerint az uniós polgárok közel kétharmada szeretné, ha a környezettel kapcsolatos politikai döntések nem nemzeti szinten születnének meg, és szükségesnek tartják, hogy az Európai Unió segítse a harmadik országokat környezetvédelmi normáik javításában.⁵¹ Ezt az eredményt megerősítette az Eurobarometer 300. számú felmérése,⁵² amely megmutatta, hogy az európaiak nagy többsége nagyon komoly problémának látja az éghajlatváltozást, ugyanakkor a megkérdezettek közül sokan panaszkodtak az információk hiányára. Az éghajlatváltozással összefüggő, személyes kezdeményezéseik még csak olyan, meglehetősen egyszerű intézkedésekre korlátozódnak, mint például a hulladék szétválogatása vagy a kisebb energia- és vízfogyasztás, amelyek a mindennapi életben nem igényelnek semmilyen drasztikus magatartásváltozást.⁵³

Létezik tehát egy erőteljes igény és elkötelezettség a tagállamok állampolgárai részéről, ami az egyébként is komoly demokrácia deficittel működő EU szempontjából kulcsfontosságú lehet a jövőre nézve. Ezzel ellentétesen hat a gazdasági globalizációs folyamat, amelynek az EU az egyik motorja, és amely nem csak a nemzeti határok jelentőségét csökkenti fokozatosan, hanem az állampolgárok helyett megelégszik a globalizált egyedek kozmopolita halmazával.⁵⁴

Az EU környezeti politikája ideális terep tehát egy „demokratizálódási kísérletre”, ami nem csak az uniós polgárok EU-ba vetett hitét, hanem magának az integrációnak a presztízsét

⁵⁰ Európa megújulása a XXI. században; A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, COM(2007) 412 végleges, Brüsszel, 2007.7.10.

⁵¹ A teljes jelentés letölthető: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm#295

⁵² Europeans' attitudes towards climate change (Report), Special Eurobarometer 300, September 2008; Forrás: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_300_full_en.pdf (letöltés ideje: 2010. december 1.).

⁵³ Ibid. 80. o.

⁵⁴ A globális civil társadalom és a nemzetközi politikai intézmények történetének érdekes állomása volt, mikor Guy VERHOFSTADT, az EU soros elnökségét akkoriban betöltő Belgium miniszterelnöke 2001-ben számos hírlapban nyílt levelet intézett a globalizációkritikus mozgalmakhoz, majd az összegyűjtött válaszokból könyvet adott ki; I. Verhofstadt, Guy: *Open Letter: The Paradox of Anti-Globalisation, The Debate, Laeken*. European Council (2001).

is növelné, nem mellékesen pedig jelentősen hozzájárulna a fenntarthatóság irányába tett erőfeszítésekhez.

2010-ben két olyan sajnálatos esemény is történt Magyarországon, amelyek heteken keresztül a legfőbb hírek között szerepeltek, és mindenki számára láthatóvá tették a gazdasági-társadalmi rendszerünk működési zavarait. Egyrészt a tavasz végén bekövetkezett áradások, amelyek évről-évre egyre nagyobb károkat okoznak, másrészt az ország történetének eddigi legsúlyosabb ipari balesete (és az abból származó környezeti károkozás), a 2010. október 4-én bekövetkezett vörösiszap-katasztrófa, amely tíz halottat és több száz sérültet hagyott maga után. Mindkét esetben példás társadalmi összefogás indult a bajbajutottak megsegítésére, de mindkét esetben megelőzhető is lett volna a katasztrófák bekövetkezése; a prevenció költsége elenyésző lett volna az okozott károkhoz képest.⁵⁵ A második eset kapcsán a felelősségre vonás, illetve a károk szennyező általi megtérítésének mértéke azt is egyértelművé fogja tenni, hogy milyen hiányosságok vannak a szabályozás terén, illetve hogy mekkora értéket tulajdonítunk jelenleg a tönkretett környezetnek, és az emberi életnek...

Azok a heves vitákat kiváltó kérdések, hogy történjen-e hivatkozás a Szent Koronára az új Alkotmány preambulumban, vagy hogy utaljon-e a keresztény nemzeti kultúrára, egészen más szintű problémák, mint amelyek a környezetvédelem szükségességéből és hiányosságaiból fakadnak. A megoldásuk is sokkal egyszerűbb döntést igényel, mint a komplex környezeti (és az azzal szorosan összefüggő egyéb) problémák – általában igen költséges – kezelése.

Amennyiben 2011-ben megszületik az új Alkotmány, természetesen nem elvetendő ötlet a dokumentum népszavazásra bocsátása (visszaadva a döntés lehetőségét a polgárok kezébe), vagy például a kétkamarás parlament létrehozása, hiszen ez utóbbi képviselőlet biztosíthatna a törvényhozásban a közösségi érdekeket, alkotmányos célokat és értékeket önkéntesen képviselő civil szervezeteknek, köztük a környezet- és természetvédő NGO-knak is. Emellett alapvető fontosságú a közvagyon fokozott védelme, a közpénzek felhasználásának átláthatósága, a döntéshozókra vonatkozó szigorú összeférhetetlenségi szabályok kialakítása, a jogszabályok előzetes vizsgálata a fenntarthatóság szempontjából („fenntarthatósági hatásvizsgálat”⁵⁶) vagy például az adórendszer átalakítása ún. „zöld adók” révén (amelyek többek között az erőforrás- és energiahasználat alapján terhelik az adófizetőket), illetve a természeti erőforrások kiaknázásából, a környezet használatából eredő külső (externális)

⁵⁵ A természeti katasztrófákkal kapcsolatos nemzetközi példákra l. Glied Viktor: Donorok és túlélők. Természeti katasztrófák és a nemzetközi politika. In: Glied Viktor - Nagy Roland (szerk.): *Függsben – Kényszerpályán a jövő.* Publikon Kiadó, Pécs, 2010. 225-251. o.

⁵⁶ Impact Assessment Tools. Forrás: http://ec.europa.eu/research/sd/index_en.cfm?pg=fp7-tools-impact-assessment (letöltés ideje: 2010. december 1.).

költségek internalizálása segítségével (amely amellet, hogy igazságosabbá tenné a közteherviselést, jelentős bevételekhez is juttathatná az egyre kisebb mozgástérrel rendelkező állami költségvetést).

Hosszan lehetne még sorolni mindazokat az eszközöket, amelyek hozzájárulhatnának ahhoz, hogy a GDP növekedése – amely csupán a gazdasági tevékenységek árát képes mutatni, nem pedig a valódi hasznosságát – helyett az életminőség, a jól-lét, a biztonság, stb. javítására kellene összpontosítani. Egy olyan társadalom megerősítésére, amelyben a könyörtelen (és az élet minden területére beszivárgó) verseny, a pazarló fogyasztás, az anyagi javak felhalmozása, stb. helyett mindenkinek marad ideje a családra, a barátokra, a közéletben való részvételre, a közösségi eseményekre, a tanulásra, testedzésre, szellemi gyarapodásra.

A jelenlegi rendszer gyógyíthatatlan, ezért szinte az alapoktól kell újjáépíteni, felszabadítva például a helyi piacokat, előtérbe helyezve a helyi erőforrásokat és a reálgazdaságot. A jelenlegi folyamatok iránya egyértelmű; ennek a következményeit még épp csak kezdjük megismerni, megérteni, a saját bőrünkön megtapasztalni.

Mindezek alapján tehát kijelenthető: nincs ma Magyarországon alkotmányozási kényszer. Pontosabban egészen más szintű problémákról szól mindannyiunk jövője. Nem alkotmányozási kényszerről kellene tehát beszélni, hanem azokról a rendszerszintű problémákról (illetve azok megoldási lehetőségeiről), amelyek alapján fogják hamarosan megrengetni a fennálló gazdasági-társadalmi rendszerünket. Az idő múlásával sajnos egyre kisebb az esélye a gyors és radikális változtatásoknak, amelyek szükségesek lennének ennek elkerüléséhez.

Schiffner Imola:

A diplomáciai és konzuli védelemhez való jog a magyar Alkotmányban

Az Alkotmány 69. § (3) bekezdése így rendelkezik: „Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.”

A nemzetközi jog nem tiltja meg az államok számára, hogy állampolgáraik felé kötelezettséget vállaljanak a védelemre, így akár a diplomáciai védelem nyújtására is. Mindenesetre a nemzetközi jog tradicionális megközelítése alapján az államnak semmiképp nincs kötelezettsége a diplomáciai védelem nyújtására. Az államok azonban dönthetnek úgy, hogy alkotmányban rögzítik az állampolgár jogát államának védelmére.

A Magyar Köztársaságban a már meglévő állampolgári jogok mellé, a gyakorlatban már érvényesülő, újabb jogosultságot kívántak meghatározni ezzel a rendelkezéssel, a magyar állampolgárok jogai és érdekei külföldi védelmének alkotmányos alapját. A legfontosabb kérdés, hogy az Alkotmány rendelkezése valójában milyen védelmet takar. Maga az Alkotmány nem differenciál, elvileg a fent említett rendelkezés mind a diplomáciai védelem, mind a konzuli védelem intézményét magában foglalja. A rendelkezés valódi tartalmának meghatározása érdekében végzett elemzések, a vonatkozó jogszabályok áttanulmányozása azonban mást mutat.

„Minden magyar állampolgár jogosult arra, hogy törvényes külföldi tartózkodásának ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmét élvezze.”¹

Ez az az alkotmányos rendelkezés, mely az állampolgárok nemzetközi védelmének alapjául szolgálhat, de a jogosultság pontos tartalmának megállapításához elengedhetetlen a rendelkezés részletesebb vizsgálata.

E rendelkezés jogi alapjául az állampolgársági jogviszony tekinthető. Az állampolgárság egy olyan jogi státust eredményez, mely státuszjogokból és közjogi kötelezettségekből áll. Ezen státuszjogok része az is, hogy az állampolgár külföldi tartózkodása ideje alatt a Magyar Köztársaság védelmére jogosult. Mindennek dogmatikai alapja, hogy az állampolgár az állam hatalma alatt áll nemcsak bel-, hanem külföldön is. Az állami főhatalom

* Schiffner Imola az SZTE ÁJTK Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszékének tanársegédje. Nemzetközi jogot és Európa-jogot oktat. Doktori Értekezését a diplomáciai védelem témakörében készítette.

¹ 1949. évi XX. tv. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról, 69. § (3).

alatt állás alkotmányjogi értelemben a szuverenitás gyakorlásához kapcsolódik. Ennek megfelelően a szuverenitás személyi hatálya (személyi fennhatóság) az állam polgáira akkor is kiterjed, ha az nem tartózkodik az állam területén, tehát nincs a területi fennhatósága alatt. Az állam személyi fennhatósága azonban nemcsak kötelezettséget jelent az állampolgár számára külföldön, hanem az állam védelmét is jelentheti az állampolgárt külföldön ért jogsértések vonatkozásában. A „külföldi elem” megjelenése a jogviszonyban viszont a nemzetközi jog területére tereli a védelem kérdését.

A nemzetközi jogban az állampolgárokat megillető védelemnek két formája alakult ki.

A nemzetközi jog hagyományos szabálya, hogy az állam védelemben részesítheti állampolgárát, ha azokat a fogadó államnak betudható nemzetközi jogsértés éri. E jog gyakorlását *diplomáciai védelemnek* nevezik. A diplomáciai védelem gyakorlása során az állam úgy lép fel, vagy indít nemzetközi bírósági eljárást, mintha őt érte volna jogsértés, a saját jogát érvényesíti. Ebből következik, hogy a nemzetközi jog általános szabályai alapján a diplomáciai védelem az állam diszkrecionális joga, kizárólag az állam dönti el, mikor gyakorolja azt, és erre a döntésre nincs kihatással az állampolgár óhaja. A diplomáciai védelem tradicionális megközelítése alapján az államnak semmiképp nincs kötelezettsége a diplomáciai védelem nyújtására.

A nemzetközi védelem másik formája a *konzuli védelem*, mely gyakorlására akkor kerül sor, ha az állam állampolgárát külföldön érdeksérelem éri. A konzuli védelem érvényesítése során a konzul alanyi jogon nyújt védelmet az állampolgárnak, és az állampolgár érdekeit, jogát védelmezi.

Tény, hogy maga az Alkotmány nem differenciál, elvileg a fent említett rendelkezés mind a diplomáciai védelem intézményét, mind a konzuli védelem intézményét magában foglalhatja. A diplomáciai és a konzuli védelem között azonban alapvető eltérések mutatkoznak, így szükségesnek látszik az Alkotmány 69. § (3) bekezdés pontos tartalmának megállapítása.

Történelmi előzmények

Az Alkotmány jelenleg hatályos 69. §-ának szövegét az 1989. évi XXXI. törvény 34. §-a állapította meg. A Magyar Köztársaság ezzel a rendelkezéssel azon államok sorába illeszkedik, melyek a külföldön tartózkodó állampolgárok valamiféle védelemhez való jogáról rendelkeznek.

A Nemzetközi Jogi Bizottság diplomáciai védelemmel foglalkozó kodifikációs tervezete ide sorolja többek között Albánia, Belorusszia, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Kambodzsa, Kína, Horvátország, Észtország, Grúzia, Olaszország, Kazahsztán, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Koreai Köztársaság, Románia, Oroszország, Spanyolország, Macedónia, Törökország, Ukrajna, Vietnam, Jugoszlávia² példáját is – tehát többségében a szovjet blokk volt országait. Ami azonban érdekes, hogy az állampolgárok számára biztosított diplomáciai védelem alkotmányos megjelenési formájának alaptípusa az 1849 márciusában elfogadott „frankfurti alkotmány” 189. §-a volt, mely szerint „külföldön minden német állampolgár a Birodalom védelme alatt áll”. Ezt a rendelkezést vette át a szociális alkotmányok őse, a weimari alkotmány, majd annak hatására került az be a II. világháború utáni népi demokratikus és szocialista alkotmányokba, s néhány kapitalista állam szociális ihletésű alkotmányába.³ Rendszerint az államok alkotmányainak vonatkozó rendelkezése a következő megfogalmazást használja: „az állam megvédi állampolgára törvényes jogait külföldön” vagy az ország állampolgára külföldön való tartózkodása alatt védelmet élvez.”⁴

A fent felsorolt országok által használt rendelkezések ezen belül természetesen eltérő nyomatékkal és jelleggel szabályozhatják állampolgáraik vonatkozó jogosultságait. Az elképzelhető, hogy mindezen rendelkezések ellenére ezek a rendelkezések nem jelentenek teljes körű védelmet, illetve nem biztosítanak jogot a diplomáciai védelemre az állampolgárok számára.

Míg a szocialista országokban a szabályozás indoka a legtöbb esetben nem volt más, mint az állampolgárokat „szemmel tartó” paternalista állam igényeinek megfogalmazása,⁵ elvileg Magyarország célja más volt: a már meglévő állampolgári jogok mellé a gyakorlatban már érvényesülő⁶ újabb jogosultságot kívánt meghatározni.

A magyar állampolgárok jogai és érdekei külföldi védelmének alkotmányos alapjoként való megfogalmazására vonatkozó igény az 1980-as évek közepén bukkant fel a magyar szakirodalomban.⁷ Bár az 1989-es alkotmánymódosítást megelőzően a magyar Alkotmány nem tartalmazott rendelkezést az állampolgárok külföldi védelmére vonatkozóan, ez nem jelenti azt, hogy semmilyen védelmet nem nyújtott a külföldön jog-és/vagy

² First Report on Diplomatic Protection, A/CN.4/506, 30. o., para. 80.

³ Éliás Pál: A konzuli jog és a diplomáciai védelem alkotmányos kérdései. In: Bragyova András (szerk.): Nemzetközi jog az új alkotmányban. KJK Kerszöv Kiadó, 1997. 125. o., A jogot adó államok alkotmányos rendelkezései: Észtország 13. cikk (1), Lettország 98. cikk, Litvánia 13. cikk (1), Lengyelország 36. cikk.

⁴ First Report on Diplomatic Protection, A/CN.4/506, 30. o., para. 80.

⁵ Éliás: i. m.126. o.

⁶ Az 1987. évi 25. számú tvr. 2. § (3) bekezdése.

⁷ Éliás: i. m.115. o.

érdeksérelmet szenvedett állampolgárainak. A külföldi jogvédelmet ebben az időszakban a külföldre utazásról és az útleveletről szóló 1987. évi 25. törvényerejű rendelet 2. § (3) bekezdése biztosította, mely rendelkezés szerint „a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok jogainak és érdekeinek védelmét a Magyar Népköztársaság külképviseleti szervei látják el.”⁸

Az eredeti elképzelések, illetve javaslatok arról szóltak, a Magyar Népköztársaság hatóságai elő kell, hogy segítsék a magyar állampolgárok jogainak és jogos érdekeinek külföldi védelmét. Ez (...) mindenképpen tartalmazza az állampolgárok konzuli védelemhez való jogát, fenntartva a diplomáciai védelem esetében az állam diszkrecionális jogát.⁹

Az elképzelések eredményeképp került a magyar Alkotmányba a jelenleg hatályos 69. §, amely pedig a Magyar Köztársaság védelmét ígéri minden magyar állampolgárnak.

A rendelkezés a következő szempontok alapján vizsgálható meg.

Állampolgárság

Alapvető kérdésként merül fel az idézett alkotmányos rendelkezés kapcsán, hogy az állam kinek nyújthat védelmet külföldön, így az állampolgársági viszony meghatározása alapvető fontosságú a rendelkezés érvényesítése szempontjából. Az „új” állampolgársági törvény, az 1993. évi LV. tv. az állampolgárokat megillető védelem tekintetében is megfelelő szabályozást jelent. Rögzíti ugyanis, hogy a magyar állampolgárokat az állampolgárság keletkezésének, illetve megszerzésének időpontjától kezdve megkülönböztetés nélkül megilletik az állampolgársághoz fűződő jogok.¹⁰ Tehát a törvényben található rendelkezések megteremtik a kapcsolatot az állampolgárság és a státuszjogok között.

Mivel az alkotmány rendelkezése szerint minden magyar állampolgárt megillet a védelem joga, ezért a rendelkezés úgy értelmezhető, hogy nemcsak az országban állandó lakóhellyel rendelkező állampolgárok számára nyújtható védelem.

A 69. § (3) bekezdés ezek alapján kiterjeszthető a kettős állampolgárokra is, anélkül, hogy azok állandó lakóhellyel rendelkezzenek a Magyar Köztársaság területén. Mindazonáltal a nemzetközi jog általános szabályai az alkotmány konkrét rendelkezése nélkül is korlátozzák ezt a védelmi lehetőséget. A nemzetközi jog ugyanis nem támogatja egy olyan nemzetközi védelem gyakorlását, melyet az egyén egyik állampolgárságát adó állam nyújtana az egyén másik állampolgárságát biztosító állammal szemben. Így kijelenthető, hogy ezek a magyar

⁸ 1987. évi 25. törvényerejű rendelet 2. § (3) bekezdése.

⁹ Éliás Pál: „Állampolgáraink jogainak és érdekeinek védelme külföldön”. *Külpolitika*, 4. sz. (1987), 31. o.

állampolgárok nem kérhetnének, és nem kapnának védelmet az államtól az eredeti állampolgárságuk szerinti állammal szemben.

A nemzetközi védelem két fajtája szempontjából az állampolgársági státus leginkább a diplomáciai védelem esetében kerül előtérbe és minősül kizárólagos előfeltételnek, hiszen a nemzetközi jog szabályai alapján konzuli védelem adható hontalanoknak, a küldő állam nem állampolgár állandó lakosainak,¹¹ nemzetközi szerződésben kijelölt harmadik államok állampolgárainak is.

Külföldi tartózkodás

A külföldi tartózkodás kritériuma szintén részét képezi a vonatkozó alkotmányos státuszjognak. Valójában itt annak a védelemnek a külföldön való biztosításáról van szó, melyet egyébként az állampolgár tekintetében az állam belföldön is biztosít. Kérdés azonban, hogy a védelem biztosításának feltétele-e a külföldön tartózkodás, vagy sokkal inkább arról van szó, hogy az állampolgárhoz, de a védelem tekintetében az államhoz is kapcsolódó védeni kívánt jognak vagy érdekeknek kell „külföldön tartózkodnia”.¹²

A „külföldön tartózkodás” nem fogalmi eleme a diplomáciai vagy konzuli védelem nyújtásának a nemzetközi jog szerint, e védelem igényét sokkal inkább a külföldön előálló jog vagy érdeksérelem váltja ki.

Amennyiben azonban a rendelkezés szó szerinti értelmét vesszük alapul a védelem tartalmáról, máris kizárhatjuk a diplomáciai védelem körét, hiszen az tipikusan az állampolgár hazatérése után a Külügyminisztériumhoz benyújtott kérelem alapján indul, és az állam belső külügyi csatornáit, eljárását veszi alapul a legtöbb esetben.¹³ Fogalmilag a külföldi tartózkodás megkövetelése inkább a konzuli védelemhez kapcsolható, hiszen az állampolgár tipikusan akkor veszi igénybe a fogadó államban tartózkodó konzul helyszíni segítségét, ha külföldön jog- vagy érdeksérelem éri.¹⁴

Ahogy a konzuli kapcsolatokról szóló Bécsi Egyezmény 5. cikke is rendelkezik:

¹⁰ Madari Edit - Parragi Mária: „A magyar állampolgárságról szóló új törvény”. *Magyar Közigazgatás*, 6. sz. (1993), 322-323. o.

¹¹ A konzuli feladatokról szóló európai egyezmény 46. cikke szerint ebben az esetben kizárólag akkor nyújtható védelem, ha állandó lakóhely igazolható a védelmet nyújtó államban, illetve a hontalan nem lehet a fogadó állam egykori állampolgára.

¹² Éliás Pál: i. m. 120. o.

¹³ Ezt az álláspontot osztja Éliás Pál is, lásd Éliás Pál: i. m. 120. o.

¹⁴ Az útlevel, pénz ellopásától kezdve a fogvatartás esetéig a konzuli segítségnyújtás az azonnali közvetlen segítség biztosításával válik szükséges és igényelt nemzetközi védelemmé.

„(A konzul feladata) ... a fogadó államban hatályban levő gyakorlat és eljárási szabályok figyelembevételével a küldő állam honosainak képviselete vagy megfelelő képviseletük biztosítását szolgáló intézkedések tétele a fogadó állam bíróságai vagy más hatóságai előtt avégből, hogy a fogadó állam törvényeinek és más jogszabályainak megfelelően ideiglenes intézkedések hozatalát kérik ezen állampolgárok jogainak és érdekeinek megóvására, amennyiben azok *távollétük* vagy bármely más ok miatt jogait és érdekeiket nem tudják időben megvédeni.”¹⁵ Az idézett rendelkezés szerint a konzul a helyszínen teszi meg a szükséges rendelkezéseket, a fogadó állam hatóságai előtt, azonban a rendelkezést továbbolvasva meggyőződhetünk arról is, hogy a konzuli védelem igénybevételének sem kizárólagos feltétele a külföldön tartózkodás. A nemzetközi védelmek jogi jellegéből kiindulva azonban elmondható, hogy a védelem gyakorlásának előfeltétele az állampolgár jogának vagy érdekének külföldi állam által történő megsértése, így a külső, nemzetközi védelem gyakorlásához a védendő jognak vagy érdeknek „kell külföldön tartózkodnia.”¹⁶

„Törvényes” külföldön tartózkodás

Szintén támadható az a kitétel az Alkotmány vonatkozó rendelkezésében, hogy az állampolgárt csak *törvényes* kinn tartózkodása alatt illeti meg a védelem. Az 1989. évi alkotmányrevízió előtt fogadta el az Országgyűlés a külföldre utazásról és az útleveletről szóló 1989. évi XXVIII. törvényt, amely speciális korlátozásokat fogalmaz meg a külföldre utazással kapcsolatban. Az azok megsértésével külföldre utazó állampolgár külföldi tartózkodását nem tekinthették törvényesnek.¹⁷

Azóta ezt a törvényt hatályon kívül helyezte az 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról, mely szerint „A Magyar Köztársaság területének elhagyása alkotmányos alapjog, amely minden magyar állampolgárt (...) megillet. A külföldre utazás joga érvényes úti okmánnal, valamint nemzetközi szerződés alapján személyazonosító igazolvánnyal gyakorolható.”¹⁸ Az általános szabályok szerint, ha az adott ország területére való belépés feltételei a belépéskor nincsenek meg, akkor a külföldi tartózkodása jogellenes lesz. Utazási tilalmak, illetve azok esetében alkalmazott úti okmány kiadásának megtagadása, elvételére vonatkozó rendelkezések súlyos bűncselekmény miatti büntetőeljárás esetén a büntetőeljárás

¹⁵ A konzuli kapcsolatokról Bécsben, 1963-ban elfogadott egyezmény. Kihirdetve az 1987. évi 13. törvényerejű rendelettel.

¹⁶ Éliás Pál: i. m. 120. o.

¹⁷ Éliás Pál: i. m. 121. o.

¹⁸ 1998. évi XII. törvény a külföldre utazásról, 1. § (1) és (3) bekezdés.

jogerős befejezéséig, a büntetőeljárással összefüggésben a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések ideje alatt, a lakhelyelhagyási tilalom fennállásáig, a szabadságvesztés kitöltése alatt gyakorolhatók. Elképzelhető azonban egy olyan eset is, hogy az útlevél elvesztésével, vagy érvényességi idejének lejártával válik az állampolgár tartózkodása törvényellenessé, tehát pont azokban az esetekben, amikor a leginkább indokolt lehet a konzul segítségének igénybevétele. Felmerül így a kérdés, hogy egy szabályok megsértésével megvalósuló törvényellenes külföldi tartózkodásnak a védelem alapvető célját tekintve lehet-e státuszjogot befolyásoló, korlátozó hatása.

Abban az esetben, ha az alkotmányos rendelkezés célja egyértelműen az, hogy az állam és állampolgár viszonyára reagálva védelmi lehetőséget teremtsen, nem tartható fenn egy olyan álláspont, ami a külföldre utazás szabályainak megsértése esetén kizárná az állampolgárt a védelemből, hiszen ez a jog, mint státuszjog, az állampolgárság fogalmának egyik kulcsfontosságú eleme.¹⁹ Egy ilyen rendelkezésnek, kitételnek a fenntartása az állampolgári jogoktól való megfosztás lehetőségét szimbolizálná, mely jogok az állampolgársági viszony alapvető és attól elválaszthatatlan elemei. A nemzetközi jogi tendenciák alapján az államnak alanyi jogi jelleggel kell garantálnia minden állampolgára számára az állampolgárságot, illetve ettől az állampolgárságtól senkit nem lehet önkényesen megfosztani.²⁰

Minden valószínűség szerint a kitétel fennmaradása az Alkotmányban egy rosszemlékű intézmény maradványaként értelmezhető, miszerint a törvényellenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgár állampolgári alapjogaiban korlátozható,²¹ illetve állampolgárságától megfosztható volt.

Az állam védelme

A legfontosabb kérdés azonban, hogy az Alkotmány rendelkezése valójában milyen védelmet takar. A Nemzetközi Jogi Bizottság a diplomáciai védelem kodifikációs munkálatai alatt is akként rögzítette a magyar alkotmány rendelkezését, mint jelenleg is hatályos európai példát az állampolgárok alkotmányban rögzített diplomáciai védelemhez való jogára.

¹⁹ Ez a felfogás az állampolgárságtól való megfosztás korábbi rosszemlékű gyakorlatát idézi fel, amikor a törvényellenesen külföldön tartózkodó magyar állampolgár a tulajdonhoz való jogában korlátozható volt.

²⁰ Alkotmány 69. § (1) bekezdés.

²¹ A tulajdonhoz való joga korlátozható volt, mert ingatlanát ilyen esetben államigazgatási határozattal állami tulajdonba vették.

Általában a többi olyan állam gyakorlatáról is elmondható, ahol a védelem lehetőségét kifejezetten biztosítják, hogy hiába rendelkeznek a védelem jogosultságáról, ezek a vállalások az állammal szemben nem kikényszeríthetők.²²

A nemzetközi jog tulajdonképpen nem tiltja meg az államok számára, hogy állampolgáraik felé kötelezettséget vállaljanak a védelemre, így akár a diplomáciai védelem jogát is biztosíthatják alkotmányos rendelkezéseikben az állampolgároknak. Mindenesetre a nemzetközi jog tradicionális megközelítése alapján az államnak semmiképp nincs kötelezettsége a diplomáciai védelem nyújtására, hiszen az állampolgár érdekein túlmenően az államnak mindig mérlegelnie kell saját külpolitikai érdekeltségeit is.

Mindazonáltal a Nemzetközi Jogi Bizottság vizsgálatának tanúsága szerint a diplomáciai védelem szabályozásának és gyakorlatának csak a kereteit szabja meg a nemzetközi jog, ezt a jogintézményt valódi tartalommal a nemzeti jog tölti meg. Az államok pedig dönthetnek úgy, hogy alkotmányban rögzítik az állampolgár jogát államának védelmére. Több nyugat-európai állam gyakorlatát átvizsgálva megállapítható, hogy bár a védelemre vonatkozó jogosultság néhány kivételtől eltekintve nem alkotmányozási tárgy, ma már nem tekinthető maradéktalanul az állam abszolút diszkrecionális jogának a diplomáciai védelem gyakorlásáról való döntés, de bizonyos állampolgári jogosultságok figyelembe vétele mellett sem jelenthető ki, hogy bárhol is az állam kötelezettsége lenne, és az állampolgár alanyi jogaként érvényesülne a diplomáciai védelem.²³ A konzuli védelem alanyi jogként való biztosítása ellenben egyre több állam vonatkozásában megtalálható.²⁴

A magyar Alkotmány vizsgált rendelkezésében használt védelem kifejezés a kapcsolódó jogszabályok elemzése nélkül lefedheti mind a diplomáciai védelem intézményét, mind a konzuli védelem intézményét. Az azonban erősen kétséges, hogy a magyar Alkotmány ilyen teljes körű jogosultságot biztosítana a magyar állampolgárok számára.

Ha az ehhez kapcsolódó tudományos irodalmat áttekintjük,²⁵ illetve a magyar állampolgárokat külföldön megillető védelem jogi rendezését megvizsgáljuk, arra a következtetésre juthatunk, hogy az Alkotmány 69. § (3) bekezdése *kizárólag* a konzuli védelemre való jogosultság megteremtését jelenti.

²² Sári János: „Közép-európai alkotmányok 1994: a tagadás tagadása”. *Jogtudományi Közlöny*, 7-8. sz. (1994), 281. o.

²³ A vizsgált állami gyakorlatok esetében áruklódó lehet a jog vagy kötelesség kérdésében kifejezett alkotmányos rendelkezés hiányában, hogy az állam mennyire hagyja kontrollálni a diplomáciai védelem nyújtásához kapcsolódó diszkrecionális jogát, és mennyiben élhetnek igénnyel az állampolgárok egy minden szempontot figyelembe vevő mérlegelés iránt. Ami már valahol jogosultságnak tekinthető.

²⁴ USA, Brazília, Egyesült Királyság. Lásd Luke T. Lee: *Consular Law and Practice*. Clarendon Press, 1991. 124. o.

²⁵ Luke T. Lee: *Consular Law and Practice*. Clarendon Press, 1991. 125. o.

Már az Alkotmány módosításáról szóló törvényjavaslathoz benyújtott részletes indokolásnak a 69. §-ra vonatkozó 16. pontja is arról ír, hogy:

„Az állampolgárság a modern államok és polgáraiak kapcsolatának kifejezésére alkotott speciális jogintézmény, olyan jogi kapcsolat, amely kifejezi az állam és polgár egymásra utaltságát, viszonyát, s amelynek alapján - egyebek mellett - a polgárt az állam részéről védelem illeti meg. (...) Megilleti továbbá a magyar állampolgárokat külföldi tartózkodásuk idején - a külképviseleti szervek útján - a védelem joga.”²⁶

A külképviseletek által nyújtható védelem pedig jellemzően a konzuli védelem intézményét takarja. Ha ez még mindig nem győzne meg minket a védelem korlátozott jellegéről, a kormány minden kétséget eloszlat a külügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 152/1994. (XI. 17.) Korm. Rendelettel, melynek megfelelően a külföldön tartózkodó magyar állampolgárok Alkotmányban garantált jogvédelméről a külügyminiszter a konzuli feladatok ellátásával gondoskodik.²⁷

A védelem tehát biztosított, igaz csak a konzuli védelem, de arra legalább a 2001. évi XLVI. konzuli törvény szerint „(Konzuli védelemre) a magyar állampolgár jogosult”²⁸. Akkor mi a helyzet a diplomáciai védelemmel Magyarországon?

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, a külföldi jog- és érdekvédelem állampolgári alapjogát a diplomáciai védelem tekintetében még nem tudjuk biztosítani. A védelem eszközének megválasztásában, így a diplomáciai védelem nyújtása tekintetében az ezzel foglalkozó írárok nem tartják indokoltnak az államot korlátozni, mert számos külpolitikai, gazdasági és egyéb ok készítheti a diplomáciai védelem mellőzésére. Márpedig a diplomáciai védelem állampolgári alapjoggá tétele kizárja a választás lehetőségét,²⁹ és ezt a széleskörű jogosultságot a magyar alkotmányos gyakorlat jelenleg csak a konzuli védelem vonatkozásában kívánja biztosítani.

²⁶ Éliás Pál: i. m. 115. o.

²⁷ A külügyminiszter feladat- és hatásköréről szóló 152/1994. (XI. 17.) Korm. Rendelet.

²⁸ A konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény, 3. § (1).

²⁹ Éliás: „Állampolgáraink jogainak és érdekeinek védelme külföldön”. *Külpolitika*, 4. sz. (1987), 31. o.

**Kül-Világ,
a nemzetközi kapcsolatok folyóirata**

megjelenik negyedévente

HU ISSN 1785-5284

Kiadja:

Kül-Világ Alapítvány

2040 Budaörs, Nyár u. 14.
<http://alapitvany.kul-vilag.hu>
mail@kul-vilag.hu

Főszerkesztő:

Wagner Péter

Olvasószerkesztő:

Lattmann Tamás

Szerkesztőbizottság elnöke:

Valki László

Szerkesztőbizottság tagjai:

Jany János
Kardos Gábor
Lattmann Tamás
Losoncz Miklós
Manyasz Róbert
Paragi Bea
Szente-Varga Mónika

A honlapon szereplő szövegek, illetve a folyóiratban közzétett tanulmányok és minden egyéb szöveg szerzői jogi védelem alatt áll. Azok – ellentétes kikötés hiányában – szabadon idézhetők és hivatkozhatók a forrás szabályos megjelölésével, további felhasználásukhoz viszont a kiadó előzetes írásbeli engedélye szükséges.