

S
T
U
D
I
A

I
G
N
A



Studia Ignatiana II.

Ius et Iustitia

Studia Ignatiana II.

Ius et Iustitia

A Szent Ignác Szakkollégium diákjainak
tanulmányai

Szerkesztette:

Hencz János és Tóth András

Budapest, 2002

A kötetet támogatta:
Miniszterelnöki Hivatal
Pro Renovanda Cultura Hungariae Alapítvány

Szerzők:
Tóth András
Soós Mihály
Fischerer Anett
Tóth Gergely
Somogyi Áron Mátyás
Gelencsér Zoltán

A kötet előlapján
az esztergomi latinok 13. századi aranyozott bronz pecsétnyomója
látható (fotó: Képešy Bence).
A Magyar Nemzeti Múzeum tulajdona.

A kötet hátlapján
Thomas Morus Utopia című művének borítója
látható.

©Szerzők 2002.

©Szerkesztők 2002.

©Jézus Társasága Alapítvány Szent Ignác Szakkollégiuma 2002.

ISBN 963 202 152 5

Kiadó: Jézus Társasága Alapítvány
Szent Ignác Szakkollégiuma

Felelős kiadó: Tomka Emil

Nyomdai előkészítés: Urbán János
Nyomdai munkálatok: JETPRINT Nyomdaipari és Szolgáltató Kft.

TARTALOM

Előszó	7
TÓTH ANDRÁS: <i>A távközlés szektorspecifikus szabályozásának jellegzetességei a távbeszélő szolgáltatási piac vonatkozásában</i>	9
SOÓS MIHÁLY: <i>A bünszervezeti tevékenységhez kapcsolódó gazdasági bűnözés egyes kérdései</i>	61
FISCHERA ANETT: <i>Az üzemi tanácsok összetétele és választása Németországban a 16. században</i>	117
TÓTH GERGELY: <i>Hidegháborútól Helsinkig – Az CFSP/ESDP egy évtizede</i>	167
SOMOGYI ÁRON MÁTYÁS: <i>A személyhez fűződő jogok és a sajtószabadság összeütközésének egyes kérdései a magyar jogban</i>	199
GELENCSÉR ZOLTÁN: <i>Sztrádán vajon gyorsabban jutunk Európába?</i>	233

Előszó

A Studia Ignatiana ezzel a kötettel sorozatként is belépett a magyar szellemi életbe. Nagy szavaknak tűnhetnek ezek, pedig így van. A Szent Ignác Szakkollégium egyrészt diákjainak lelkében építkezik és hagy nyomot, hogy majd egykori tagjainak egész élete rávalljon a Kollégiumra. Sorsok és művek hálójában kialakulhat az Alma Mater szilárd helye, és idővel hírneve. Szükség van azonban arra is, hogy dokumentumok keletkezzenek. Ezek egyaránt fontosak a jelennek és történelemnek; fontosak a szerzőknek és fontosak a Kollégiumnak.

A dokumentumok nem a hallgatók életével együtt megérő gyümölcsök, hanem pillanatfelvételek. Folyamuk azonban a Kollégium virtuális élettörténetévé áll majd össze. A Kollégium évkönyvei és tanulmánykötetei forrásai lesznek a jezsuita rend történetének, a jezsuita nevelés történetének, de még általában a vallás helyzetének is az új évezred kezdetének Magyarországon.

A tanulmányokkal a Kollégium egyszersmind objektív szakmai kritériumokkal értékelhető szellemi termékekkel jelenik meg az eszmék piacán (hogy a jogász-közgazdász kötethez illő kifejezést használjunk). Sőt, ezeket a munkákat csakis így szabad értékelni. Így megítélve szolgálják a szerzők előrehaladását, és válhatnak a Kollégium dicsőségére.

A sorozatok a könyvtárak díszai, amelyek többet mondanak, mint az önálló kötetek. Sorozatot indítani nagy lélegzetű vállalkozás és nagy felelősség. Szomorú jel, ha néhány kötet után szárnyaszegetten megszakad; ám ha megél, könyvről könyvre értékesebbé válik, s összességében önálló értéket képvisel, és önálló üzenetet hordoz. A sorozat rangjától lesz a tudományban elismert,

doktori eljárásokban honorált publikációs fórum a Studia Ignatiana. Persze a sorozat azért az egyes kötetekből épül, és azok rangjához csak akkor tud hozzátenni, ha van mihez. A kezdeti időszak szerzőinek erre különösen ügyelniük kell.

A bölcsészek után most jogászok láttatják oroszlánkörmeiket. A dolgozatok többsége nem a Studia számára készült, hanem egyetemi tanulmányi kötelességből. A tanár vagy a tanszék nem feltétlenül tudta, hogy a szerző milyen közösség tagja, s nem számolhatott az itteni közzététel lehetőségével sem. Egész eddig a hallgató legbensőbb ügye volt, hogy ő milyen többletet tesz a tanrend szerinti feladathoz, hogyan adja bele teljes személyiségét, azt, amiért egyetemista éveire a Kollégiumba jött. Isten mentsen attól, hogy valaki a „katolikus költő” mintájára „katolikus dolgozatíró” akarjon lenni. Mint a művészetnek, a tudománynak útjai is rejtektutak. A legszigorúbban szakmai munkában is teljesen jelen van a szerző: a mondandó eredetiségében, a munka alaposságában, a szerkezet szépségében, az előadás módjában. Akik elhatározták, hogy a Kollégium tagjaként lépnek a nyilvánosság elé, hittek abban, hogy munkáikat nemcsak a könyvborító fogja össze. Bízunk az Olvasóra, hogy érezze meg ezt a többletet, amely reményeink szerint a sorozatban majd kiteljesedik.

Sólyom László

Tóth András

A távközlés szektorspecifikus szabályozásának jellegzetességei a távbeszélő szolgáltatási piac vonatkozásában

„So viel Markt wie möglich, aber nicht mehr Staat als nötig.”¹
/Karl Schiller/

ELŐSZÓ

Alig több mint 120 évvel ezelőtt, 1881-ben kezdte meg működését a Puskás Tivadar által tervezett első budapesti telefonközpont, mellyel hazánk a távközléstechnika akkori élvonalába került. Évtizedekkel később Magyarország távközlési nagyhatalomból a térség egyik legfejletlenebb infrastruktúrával rendelkező államává lett, miközben a távközlés a világ egyik legdinamikusabban fejlődő iparágává vált. A rendszerváltozást követően felgyorsultak azok a törekvések, melyek a hazai szektor reformját tűzték ki célul. Átvéve a távközlés-fejlesztésnek egyetlen történelmileg létező modelljét mára elmondható, hogy az ideiglenesen fenntartott (bár kissé hosszúra nyúlt) monopólium modellje beváltotta a hozzá fűzött elvárásokat, a hazai távközlés ismét a térség élvonalában van.

A tanulmány célja, hogy a távközlés szabályozását paradigmaként meghatározó politikai célkitűzések változásainak nyomon követése után bemutassa a szektor szabályozásának jellegzetességeit, így különösen versenyjoghoz fűződő viszonyát.

¹ Multi Media und Recht (MMR) 1/2000, 2.

Szeretnék köszönetet mondani mindazonoknak, akik hasznos tanácsaikkal, javaslataikkal, idejüket nem kímélve segítettek abban, hogy ez a tanulmány elkészülhessen, így különösen:

- **Dr. Hermány Csabának**, szakkollégiumi tutoromnak, a MATÁV Rt. Távközlésjogi osztályvezetőjének,
- **Dr. Petrás Emíliának**, a Hírközlési Felügyelet jogászának,
- **Dr. Szántó Tibornak**, szakdolgozati konzulensemnek, a Gazdasági Versenyhivatal Infokommunikációs Iroda vezetőjének,
- **Tomka Emilnek**, a MATÁV Rt. volt elnöke-vezérigazgatójának.

Külön köszönetet szeretnék mondani,

- **Prof. dr. Bernd Holznagel-nek**, a münsteri Westfälische Wilhelms Universität Információs-Távközlés- és Médiajogi Intézet igazgatójának, aki meghívásával lehetővé tette, hogy két hónapot Intézetének keretei között kutassak, és
- **Ass. Iur. Christian Schulz-nak**, instruktoremnek, az Intézet tudományos munkatársának tanácsaiért, és készséges segítségéért.

I. A TÁVKÖZLÉS SZABÁLYOZÁSA

A távközlés-szabályozás fejlődését aszerint követem nyomon, ahogy a szektorhoz meghatározott időszakokban az állam a szabályozáson keresztül viszonyult. El kell ismerni, hogy ennek a „szabályozás-fejlődéstörténetnek” olykor lesznek önkényes elemei, hisz a gyakorlatban nem ilyen következetességgel, fokozatossággal ment végbe a szektor szabályozás általi fejlesztése. Az egyszerűség kedvéért csak az általános európai távközlés-szabályozás paradigmaváltásaival foglalkozom, tekintettel arra, hogy az USA-ban is szerteágazó teóriai alapokon nyugodott. Ott, ahol elkerülhetetlenül szükséges azonban utalok az USA gyakorlatára, főként a természetes monopólium dogmájának megdőlése kapcsán.

1. REGULÁCIÓ

A kifejezést abban az értelemben használom, hogy az állam tartós és jelentős befolyást gyakorol egy korlátozott gazdasági területen a vállalatok felett².

A távközlést Európában hosszú évtizedeken át az államok szabályozás általi jelentős befolyása jellemezte, állami monopólium és kizárólagos jogokkal felruházott állami vállalatok által nyújtott szolgáltatás volt³. A terület szabályozása mögött meghúzódó nézetek ebben az időszakban a fennálló helyzet konzerválását, az állami befolyás megőrzését támasztották alá. Ezt szolgálta a természetes monopólium dogmája⁴ is, mely egészen az 1980-as évekig tartotta

² Eisenblätter 2000, 28.

³ Eisenblätter 2000, 49.

⁴ Eisenblätter 2000, 31.

magát. Megszilárdításában jelentős szerepe volt az ITU-nak⁵, ezért az irodalom *ITU-centrikus*, egypólusú világkép jelzővel is illeti ezt a korszakot⁶.

Európában történelmi okok, az államok nemzetbiztonsági és katonai érdekei játszottak közre abban, hogy a távközlési szolgáltatásokat csak a kizárólagos jogokkal felruházott állami vállalatok nyújthatták. Az államok távközlés felett érvényesíteni kívánt befolyását a természetes monopólium dogmája közgazdaságtani oldalról támogatta meg, mely szerint a távközlési tevékenységet csak egy szervezet képes hatékonyan és gazdaságosan végezni⁷.

1.1. Természetes monopólium

Természetes monopóliumokról akkor beszélhetünk, ha a piacon egy árunak, vagy szolgáltatásnak a keresletét egyetlen - általában állami monopólium - alacsonyabb áron ki tudja elégíteni, mintha a kínálati oldalon több vállalat volna⁸. Ez leginkább arra vezethető vissza, hogy a távközlési szolgáltatás ésszerűen nem helyettesíthető más szolgáltatással.

Két tényező miatt szokták a távközlési szektort természetes monopóliumnak tekinteni. Az egyik az ún. *méretgazdaságosság* (economies of scale), mely a távközlésben egyértelműen a hálózat sajátosságainak számlájára írható. Ha egy kiterjedt felszín alatti távközlési hálózatot egyszer kiépítenek, további ügyfeleket minimális ráfordítással tudnak bekapcsolni. Ezáltal a távbeszélések száma

⁵ International Telecommunication Union, 1932-ben jött létre két korábbi nemzetközi távíró szervezet egyesüléséből Madridban, 1948-tól az ENSZ szakosított szervezete

⁶ Papp / Tompa 1999, 15.

⁷ Papp / Tompa 1999, 14.

⁸ Holznagel 2001, 3.

anélkül növekszik, hogy a hálózati beruházások mértéke ugyanolyan mértékben nőtt volna. Az új ügyfelek számára a hálózat nagyságának szintén megvan a maga előnye, hisz minél nagyobb egy hálózat annál több új ügyfél tud hozzáférni, és ezáltal érintkezni egymással.

A természetes monopólium kialakulásának másik tényezője az ún. *választék gazdaságosság* (economies of scope), melyről akkor beszélünk, ha adott piaci szereplő a legkülönfélébb javakat együtt kedvezőbbben tudja előállítani, mintha külön tenné ugyanezt. Ez azt jelenti, hogy az ilyen vállalatok költséghatékonyabban tudnak működni, mint azok a kisebbek, melyek csak egy áruval vannak jelen a kínálati piacon.

A természetes monopólium fenti statikus megközelítésének mára kialakult annak *dinamikus oldala*⁹ is, mely a dogma megdőlésének köszönhető. Ennek lényegében maga a természetes monopólium volt az oka. Ha ugyanis egy természetes monopólium számára a feltételek adottak és piaci erejét hatékonyan semmi sem korlátozza, akkor az allokációs, technikai, és minőségi hatékonytalanság következtében a jóléti mutatók jelentősen romlanak. Az egypólusú modellt így lassan kikezdte a technikai fejlődés, és az üzleti vállalkozások.

A természetes monopólium költség és kereslet faktora elsősorban fenti két tényezőnek, a technikai fejlődésnek és az üzleti vállalkozások nyomásának köszönhetően az idővel megváltozott, és a természetes monopólium eróziójához vezetett¹⁰. A technikai fejlődés - mely a monopólium költségfaktorát módosította, - és a piacbővülés - mely keresletnövekedést eredményezett, - voltak azok a tényezők, melyek a távközlési szektor politikai értékelését megváltoztatták. Ez az időszak egybeesett a világgazdaságban érvényesülő neoliberais gazdaságpolitikai kurzussal, melynek nyomán a

⁹ Langenfurth 2000, 62.

¹⁰ Langenfurth 2000, 263.

távközlés területén is fokozatosan visszaszorult az állam, mind tulajdonosi, mind piac szabályozói szerepéből¹¹.

2. DEREGULÁCIÓ

A dereguláció általában a reguláció lebontását, azoknak az állami beavatkozásoknak a leépítését jelenti, amelyek korlátozzák a fogyasztók és a szolgáltatók piaci szabadságát¹². *Heidrich*¹³ dereguláció alatt ért minden olyan állami intézkedést, amely a szabályozás beavatkozásának mértékét csökkenti, vagy felszámolja. A dereguláció révén az állami monopóliumok lebontásra kerülnek, a piaci viszonyokba történő beavatkozás csökken¹⁴, *König* szavaival; „több gazdasági szabadság, több verseny, nagyobb jólét” keletkezik¹⁵.

Az eddigi definíciók a dereguláció általános értelmét ragadták meg. Azt a fogalomfelfogást tükrözik, amit a természetes monopólium csillagának leáldozásakor a neoliberais gazdaságpolitika zászlaja alatt jelszóként hangoztattak a távközlés területén is az állami beavatkozás minimalizálását követelők. Megfogalmazták az állami befolyásolás káros hatásaitól mentes versenykörnyezet ideáját, amit e cél elérésének érdekében kibontakozó törekvések fokozatosan tartalommal töltöttek meg.

A dereguláció, ha *szűken* értelmezzük, akkor fenti célkitűzéseket foglalja magába. Létezik azonban a deregulációnak egy *tágabb*

¹¹ Papp / Tompa 1999, 15.

¹² Eisenblätter 2000, 53.

¹³ Die Privatisierung der Sparkassen, 22. in. Eisenblätter 2000, 53. 185 lábjegyzet

¹⁴ Eisenblätter 2000, 54.

¹⁵ König / Benz, Privatisierung und Staatliche Regulierung, 128. in. Eisenblätter 2000, 54.

értelme, mely egy folyamatot jelöl, mely végcélként rögzíti a tisztán verseny által uralt távközlési piacot az állam minimális szerepvállalásával, de hozzárendeli a fogalomhoz ezt a végcél eléréni segítő, az azt kibontakoztató állomásokat, így a privatizációt és a liberalizációt¹⁶. A tágabb értelmű meghatározás tehát a deregulációt, mintegy gyűjtőfogalomként, folyamatként értékeli. A dereguláció ebben a tágabb értelmében jelenti a *távközlés fejlesztésének egyetlen létező modelljét*¹⁷.

Ennek a modellnek az első eleme a *privatizáció*, mely nem jelent egyet a deregulációval, de nélküle a dereguláció, mint célkitűzés nem valósulhat meg¹⁸. A privatizáció a deregulációs folyamatban elsősorban azt a célt szolgálta, hogy tőkét teremtsen a természetes monopóliumok hatékonytalanságának köszönhető, technika-ig viszonylag elmaradott távközlés fejlesztéséhez.

A *liberalizáció*, a piacnyitás, mint a tágabb értelmű dereguláció másik eleme nem szükségszerűen áll fokozati viszonyban a privatizációval, azaz elvileg levezényelhető volna együtt a két elem, azonban nem véletlen, hogy mégis úgy alakult, az európai államok az ideiglenesen fenntartott monopólium modellje mellett döntöttek, ezért a piacnyitás későbbre tolódott időben. Ennek a modellnek a kritikájával a hazai távközlés-fejlesztési folyamat bemutatásakor foglalkozom, míg a liberalizáció nehézségeivel a re-reguláció kifejtésekor.

A távközlés fejlesztésének modellje *megvalósulási szakaszát* tekintve jelenleg Európa-szerte a liberalizációs folyamatnál tart. Az Európai Unió, tagállamai számára az 1996. márciusában közzé tett ún. teljes körű verseny irányelvben¹⁹ 1998. január 1-től meghirdet-

¹⁶ Eisenblätter 2000, 54.

¹⁷ Kiss 1997, 6.

¹⁸ Eisenblätter 2000, 58.

¹⁹ Bizottság 96/19/EG irányelve; ABl. EG Nr. L 74 22.03.1996, 13.

te a beszédátvitel és közcélú távközlési szolgáltatások nyújtásának teljes liberalizálását²⁰. 1997. februárjában 69 kormány, köztük Magyarország kormánya is, többoldalú kötelezettségvállalást tett a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) Távközlési Egyezményének részeként az alapvető, és egyes más távközlési szolgáltatások piacának liberalizálását illetően. A 69 aláírónak az Egyezményt 1997. november 30-ig ratifikálni kellett, amely 1998. január 1. napján lépett hatályba. Magyarország azzal a fenntartással ratifikálta az Egyezményt, hogy a távközlési piac liberalizálását 2002 december 31-ig elhalasztja. Magyarország ugyanilyen tartalmú fenntartást tett az Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások során is²¹.

Lényeges hangsúlyozni, hogy Európában a deregulációs folyamat alakulása a gyakorlatban nem ilyen tudatossággal és következetességgel zajlott. Magyarországnak szerencséje volt abban, hogy a rendszerváltozást követően már rendelkezésére állt egy jelentős mértékben letisztult fejlesztési modell a távközlés területén.

²⁰ Melyre vonatkozóan Írország, Portugália, Görögország és Spanyolország 4, míg Luxemburg 2 éves derogációt kapott

²¹ CONF-H 8/98

2.1 A távközlés fejlesztésének modellje Magyarországon (1990 – 2002)

Már a rendszerváltozás előtt megfogalmazódott az a gondolat, hogy a magyar távközlés történelmi elmaradottságának (1988-ban Magyarországon 1000 lakosra 8 távbeszélő fővonal jutott, amely akkor 25%-a volt az európai átlagnak²²) felszámolása érdekében szükség van arra, hogy több egymással versenyző távközlési szolgáltató szerepeljen a piacon, mégpedig üzleti magánvállalkozások formájában. A verseny piacok kialakításának és hatékony működésnek megteremtése iránti igény vezetett az ágazati szerkezet radikális átalakításához a Magyar Posta felosztása, az állami tulajdonú vállalatok privatizálása, és új szolgáltatók piacra lépése révén, amit az 1990-es politikai változások felgyorsítottak.

1990 előtt a Magyar Posta nyújtotta a távbeszélő szolgáltatásokat Magyarországon, amely egyben a nemzeti postai, távbeszélő és távirat szolgáltatások felelőse is volt. A Magyar Posta a távközlési hálózatokkal kapcsolatos engedélyekkel és panaszokkal foglalkozó elsőfokú hatóság jogkörével is fel volt ruházva. Az első távközlési fejlesztéseket a Világbankkal és az Európai Fejlesztési Bankkal 1990-ben aláírt hitelszerződés alapján nyújtott kölcsön alapozta meg. A hitelfinanszírozás feltétele volt, hogy a posta és távközlés között a keresztfinanszírozást megszüntesse a Magyar Állam. Ennek megfelelően 1990. január 1-jével a magyar kormány a Magyar Postát három, egymástól elkülönülő önálló egységre osztotta. Így jött létre a Magyar Távközlési Vállalat, a Magyar Műsor-szóró Vállalat és a Magyar Posta. A Magyar Távközlési Vállalat 1991. december 31-ével az ÁPV Rt. jogelődjének kizárólagos tulajdonában lévő részvénytársasággá alakult.

²² A hírközlés szabályozása és felügyelete; Hírközlési Főfelügyelet Budapest, 1999.

Ugyancsak a hatékony távközlési versenypiacok kialakulása céljából került sor a magyar távközlés jogi-szabályozás rendszerének teljeskörű reformjára, mely a távközlésről szóló 1992. évi LXXII. törvény (Tt.) elfogadásával vette kezdetét. Az 1992 – 93-as *szabályozási reformnak* három fő célkitűzése volt²³:

- a távközlési alapszolgáltatások a lehető legtöbb fogyasztó számára a leggyorsabban elérhetővé váljanak (1993-ban 772 ezren szerepeltek a telefonra várók listáján),
- maximalizálni a távközlésbe bevont magántőke, elsősorban a külföldi tőke nagyságát, és beáramlási sebességét,
- a magyar távközlés hatékonyságának (termelékenységének) leggyorsabb ütemű növelése.

A magyar távközlés fejlesztése az *ideiglenesen fenntartott monopólium modellje* alapján történt, ami a távközlés fejlesztésnek egyetlen történelmileg létező modellje²⁴. Magyarország kedvező helyzetben volt abból a szempontból, hogy saját elmaradott távközlésének fejlesztéséhez egy viszonylag letisztázott nyugati mintát vehetett alapul. Ennek a modellnek a magyarországi végrehajtása a MATÁV privatizációjával illetve a „kétszintű” koncessziós rendszer kialakításával vette kezdetét. A koncessziós rendszer alkalmazása tette lehetővé az állam számára a monopólium biztosításának a lehetőségét. Ennek jogszabályi megalapozást jelentette a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény, mely a közcélú távbeszélő szolgáltatást a koncesszió útján is gyakorolható tevékenységek közé sorolta.

1993 augusztusában a közlekedési - hírközlési - vízügyi miniszter (az Állami Vagyonkezelő Részvénytársasággal karöltve)

²³ Kiss 1997, 6.

²⁴ Kiss 1997, 6

egyfelől kiírt egy részvényértékesítési pályázatot annak érdekében, hogy stratégiai vevőt találjon a MATÁV kisebbségi részvény-csomagjának megvásárlására, másfelől pályázati felhívást tett közzé a nemzetközi és belföldi távhívó szolgáltatások nyújtására Magyarországon, valamint 54 primer körzetből 29-ben – beleértve Budapestet is – helyi közcélú vezetékes távbeszélő szolgáltatások biztosítására. Azért csak 29 primer körzet került az „egységcsomagba”, mert a Tt. úgy rendelkezett, hogy közcélú távbeszélő szolgáltatásra vonatkozó koncessziós pályázat kiírását - ha a távközlő hálózat fejlesztése vagy az ellátás színvonalának javítása indokolja - a települési önkormányzat is kezdeményezheti arra a primer körzetre, amely illetékességi területéhez tartozik. A pályázatot köteles volt a miniszter kiírni, ha a primer körzetben illetékességi területtel rendelkező önkormányzatok több mint fele ezt kérte. Így történhetett, hogy a MATÁV korábbi vezetése csupán 29 primer körzethez tartozó önkormányzatot tudott meggyőzni arról, hogy jobban járnak, ha ott továbbra is ő szolgáltat, a többi primer körzetben az ellenérdekelt befektetői csoportok hatására az önkormányzatok indítványozták a miniszternél a helyi közcélú távbeszélő szolgáltatás nyújtására vonatkozó koncessziós pályázat kiírását. A miniszter ennek a kötelezettségének az országos koncesszióra vonatkozó kiírást követően, 1993. szeptemberében tett eleget.

Maradjunk azonban egyelőre az *országos koncessziónál*. A pályázaton több konzorcium is indult, a nemzetközi tender győztesének a miniszter a Deutsche Bundespost Telekom és az Ameritech International Inc. 50-50 %-os tulajdonában lévő MagyarCom holdingot nyilvánította. Ekkor a koncessziós pályázat győztesének a koncesszióról szóló törvény értelmében belföldön bejegyzett koncessziós társaságot kellett volna létrehozni, de a koncessziós és részvényértékesítési pályázat kiírásának megfelelően a tender győztese 30,1 %-os részesedést szerzett a MATÁV-ban, mintegy 875 millió USD ellenében. 1993. december 19-én a MagyarCom *Koncessziós Megállapodást* írt alá a miniszterrel. Ennek megfelelően (1.02)

a MagyarCom köteles volt az országos koncesszióból eredő valamennyi jogát a MATÁV-ra engedményezni. Az engedményezési és tartozásátvállalási megállapodás aláírását követően a MATÁV, mint Koncessziós Társaság vált kizárólagosan jogosulttá az országos koncessziót érintő valamennyi jog gyakorlására és kötelezettség teljesítésére. Az országos koncesszió jogának megszerzéséért (amely tehát magában foglalta a Magyar Köztársaság területén nemzetközi, belföldi és a már említett 29 primer körzetben helyi közcélú távbeszélő szolgáltatás nyújtását) a MagyarCom, mint a pályázat nyertese 13 milliárd 334 millió forint koncessziós díjat fizetett meg a Megállapodás értelmében (2.01) az akkor még létező Távközlési Alap javára.

A Koncessziós Megállapodást követően a miniszter már a MATÁV-val, mint Koncessziós Társasággal kötött 1993. december 22-én *Koncessziós Szerződést*²⁵, mely kizárólagos jogot biztosított a MATÁV számára a belföldi távolsági és a nemzetközi közcélú távbeszélő szolgáltatások és helyi vezetékes távbeszélő szolgáltatások területén a 29 helyi primer körzetben, nyolc éves időtartamra, mely 2001. december 23-án lejárt.

A MATÁV tehát 8 évre *kizárólagos jogot* kapott az országos koncesszió körébe utalt szolgáltatások gyakorlására. 1993-ban úgy ítélték meg, hogy 8 évre szükséges fenntartani az ideiglenes monopóliumot ahhoz, hogy a magyar távközlés meglehetősen lepusztult állapota ellenére elérje azt a fejlettségi szintet, hogy liberalizálni lehessen.

A *monopólium ideiglenes fenntartása* többféle módon is gyorsította a távközlési reform alapvető céljainak elérését. A monopólium privatizálása lehetővé tette, hogy a magánbefektetőket nagyon gyors és centralizált fejlesztési célok elérésére kötelezzük. A magyar

²⁵ A MATÁV Rt. és a Magyar Állam 2002. február 1-jével közös megegyezéssel megszüntette a Koncessziós Szerződést és Egyetemes Szolgáltatási Szerződést kötött.

piac viszonylagos fejletlensége és kis mértéke következtében a távközlési vagyoni privatizációs értéke növekedett a monopólium fenntartása által, azaz a vagyoni piaci értékének az a csökkenése, amelyet a monopólium azért szenvedett volna el, mert versenytársai jelentek meg a piacon, nagyobb lett volna annál a piaci érték növekedésnél, amelyet ezen versenytársak megjelenése eredményezett volna²⁶. Az ideiglenesen fenntartott monopólium modelljén keresztül 1997-re elértük a reform legnagyobb eredményét, az alapvető távközlési szükségletek iránti fizetőképes piaci kereslet gyakorlatilag teljes mértékű kielégítését. (Ehhez a MATÁV 1994 és 97 között 171 milliárd forintot ruházott be vezetékes távközlési hálózatépítésre és több mint egymillió új vonalat létesített, a 772. 000 telefonra váróból álló lista 1997-re 34. 000 kielégítetlen előfizetői igényt mutatott.²⁷) Megtörtént a privatizáció és a magánszektor bebizonyította gazdasági fölényét az állami szektorral szemben. A magánvállalkozások világosabb piaci célrendszerrel rendelkeznek, hatékonyabbak, olyan tőkék szektorba vonását is meg tudják valósítani, amelyek állami tulajdonú szolgáltatók számára nem elérhetőek.

A monopólium ideiglenes fenntartása ugyancsak kedvezett a technológiai fejlődésnek. Magyarországon a technológiai fejlődés fő potenciálja ugyanis nem a belföldi innovációban, hanem az élenjáró technológiák gyors és hatékony átvételében az ún. technology transfer-ben van, amely a monopólium privatizálását követően gyorsabban valósult meg, mint ahogyan sok kisebb versengő vállalat privatizálása révén megvalósulhatott volna²⁸.

A monopólium ideiglenes fenntartása azonban *társadalmi veszteségek* forrása is volt. A verseny hatékonyságot növelő, költsé-

²⁶ Kiss 1997, 6.

²⁷ Magyar Távközlési Rt. tőzsdei bevezetésére kiadott jegyzési tájékoztató, 1997.

²⁸ Kiss 1997, 6.

geket csökkentő, a kínálat mennyiségét, minőségét, választékát növelő hatása nem valósult meg.

Az azonban megállapítható, hogy a monopólium ideiglenes fenntartásából eredő előnyök a magyar távközlés 8 évvel ezelőtti állapotában rövid - és talán középtávon is - nagyobbak lehetnek a verseny elhalasztásából eredő hátrányoknál. A távközlési piacok gyors fejlődése azonban megfordítja ezt a viszonyt. Ezért a szolgáltatások bizonyos – előre meghatározott – mennyiségi, minőségi és választéki színvonalának elérése után célszerű lett volna a versenyt gyors ütemben és szélesedő körben bevezetni a távközlési szolgáltatások piacaira²⁹. Nem így történt. A koncessziós tárgyalások úgy alakultak, hogy a kizárólagosságot 8 évre nyerték el a társaságok. A szakirodalom³⁰ szinte egyöntetű véleménye, hogy a nyolc éves időszak túlságosan hosszú volt, ennél biztosan hamarabb eljött az az idő, amikor a monopólium egyre növekvő hátrányai meghaladják az egyre csökkenő előnyeit.

Kanyarodjunk most ismét a *helyi koncessziókhoz*. A miniszter 1993. szeptemberében tette közzé pályázati felhívását az 54 helyi primer körzetből fennmaradó 25 primer körzetben biztosítandó helyi közcélú távbeszélő szolgáltatások nyújtására. A pályázati eredmények alapján 15 primer helyi körzetben 12 helyi koncessziós társaság (LTO) nyerte el a pályázatot, míg a MATÁV további öt primer helyi körzetben³¹ szerzett kizárólagos jogot helyi közcélú távbeszélő szolgáltatás nyújtására, további három primer körzetben³² pedig vegyes vállalati érdekeltsége³³ révén közvetve nyújtott

²⁹ Kiss 1997, 6.

³⁰ Kiss 1997, 7.

³¹ Székesfehérvár, Szentendre, Szolnok, Nyíregyháza, Debrecen

³² Baja, Kiskőrös, Kiskunhalas

³³ az izraeli BEZEQ-val

szolgáltatást³⁴. Két primer körzetben³⁵ a MATÁV a Koncessziós Szerződés értelmében volt köteles helyi közcélú távbeszélő szolgáltatás nyújtására. A Koncessziós Szerződés (3.05) értelmében ugyanis azokban a primer körzetekben, amelyekben nem került sor koncesszió odaítélésére - mert senki sem (tehát a MATÁV sem) indult a koncesszió elnyerésért - a miniszter a körzetet az országos koncesszió körébe utalta. A Koncessziós Társaság köteles volt abban a primer körzetben a közcélú távbeszélő szolgáltatást oly módon nyújtani, mintha arra a Szerződésben meghatározott módon nyert volna jogosultságot.

A MATÁV azokban a primer körzetekben, ahol ő nyerte a pályázatot, *nem hozott létre újabb koncessziós társaságokat*. A szakirodalom nem egységes abban, hogy jogszerűen járt-e el a MATÁV. Abban már inkább, hogy mindez hátrányosan érintette az LTO-kat.

A Tt. kimondta, hogy a koncessziós szerződést a miniszter a pályázat nyertesével kötött megállapodás szerint a nyertes által, annak saját részvételével alapított belföldi székhelyű gazdasági társaságával, a nyertes engedményező nyilatkozata alapján köti meg. Azok a szakirodalmi álláspontok³⁶, melyek kifogásolják, hogy a MATÁV nem alapított külön koncessziós társaságokat abban a 8 primer körzetben a Tt. ezen rendelkezését szűken értelmezik és állítják, a nyertes által alapított gazdasági társaság nem lehet azonos önmagával, a nyertesnek engedményeznie kell a pályázaton elnyert koncessziós jogot, ahhoz pedig két félre van szükség³⁷. A bíróság – mert a MATÁV által pályázaton elnyert primer körzetekkel kap-

³⁴ 2000. december 31-én a MATÁV megvásárolta a BEZEQ-tól az Emitel maradék 50%-os tulajdonrészét, így ez a három körzet is teljesen MATÁV érdekeltségébe kerül.

³⁵ Mátészalka, Kisvárdá

³⁶ Bán / Könyves Tóth 1997, 25.

³⁷ Bán / Könyves Tóth 1997, 25.

csolatos eljárást megtámadták – minden esetre úgy határozott, hogy a MATÁV eljárása jogszerű volt.

Azt azonban senki sem vitatja, hogy ezzel az LTO-k helyzete nem azonos a MATÁV-éval a helyi szolgáltatások területén, és előnytelen szabályozási szempontból is, mert a MATÁV nem különíti el számvitelében e primer körzeteket, és hálózati szerződést sem köt magával.

Külön koncessziós szerződéseket azonban kötnie kellett a MATÁV-nak a miniszterrel, összesen ötöt. Ezek 1994 májusában léptek hatályba. Az LTO-k szintén kizárólagos jogokkal rendelkeztek helyi közcélú távbeszélő szolgáltatás nyújtására, adott primer körzetre vonatkozóan az 1994. évtől kezdődő nyolc évig koncessziós szerződéseik alapján. A jogszabályok értelmében az LTO-k távközlő hálózatai csak a MATÁV gerinchálózatán keresztül kapcsolódhattak össze, közvetlenül nem.

A távközlés hazai szabályozásának *második fejezete* a kizárólagosságok megszűnésének felsejlésével kezdődött. A monopoljogok fokozatos elenyészése egy olyan távközlési piac körvonalait rajzolta meg, amelyet a Tt. még módosításaival sem tudott volna a hatékony verseny színeivel kitölteni. A szakirodalom 1997-től a kizárólagosságok lerövidítésével egyidejűleg szorgalmazta a távközlést szabályozó új törvény megalkotását, mely elősegíti a szektor megnyitását a verseny előtt ugyanakkor speciális szabályozási mechanizmusokat is kínál a verseny fenntartását és megerősödést elősegítendő. Mindez a dereguláció fényében kibontakozó re-regulációs szabályozási környezet, mellyel a dolgozat a továbbiakban foglalkozik.

3. RE-REGULÁCIÓ

A dereguláció egyfelől tehát előirányozta az állami monopóliumok lebontását, a privatizáció révén, másfelől a hatékony versenykörnyezet megteremtését, a liberalizáció folytán. A liberalizációnak a monopólium megszűnésekor azonban szembe kell néznie azzal, hogy egy olyan piacra kell beengedni a versenyt, ahol nyomasztó mértékben érvényesül a korábbi monopólium befolyása, és a piacra lépés a távközlés beruházási igényei folytán jelentős korlátokkal jár.

Ezek a körülmények arra készítetették az államokat, hogy a deregulációs folyamat kibontakoztatása érdekében egy olyan sajátos szabályozáson keresztül avatkozzanak be a piaci viszonyokba, amely elősegíti az új szolgáltatók piacralépését, és visszatartja a korábbi monopóliumot a visszaélésektől. Ez a beavatkozás a deregulációt, a liberalizáció hatékony megvalósulásának elősegítése révén előmozdító, átmeneti és ösztönző - versenyt élénkítő - gazdasági re-reguláció. Olyan gazdasági szabályozással állunk tehát szembe, melynek a dereguláció fényében át kell alakulnia.

3.1. Gazdasági szabályozás

A gazdasági szabályozás különös gellert kap a dereguláció fényében. A kérdés az, miként érhető el a szabályozás lebontása, az állam visszavonulása, a tisztán önszabályozó piaci viszonyok kialakulása. Az állam számára nagy a kísértés, hogy hagyományos, normatív módon nyúljon egy gazdasági területhez. A deregulációra tekintettel azonban nem csupán a távközlési piac tökéletlen vadhaj-tásait nyesegető normatív szabályozásra van szükség, azaz előidézni

a tökéletes piac „kimeneteit”³⁸, hanem arra, hogy ténylegesen kialakuljon a hatékony verseny.

A gazdasági szabályozás az állam piaci viszonyokba történő külső (nem piaci, adminisztratív) beavatkozása annak érdekében, hogy a nem tökéletesen működő piac káros hatásait kivédje³⁹.

Szabályozására akkor és annyiban van szükség, mikor és amennyiben a piac tökéletlenül működik azáltal, hogy a szolgáltató piaci hatalommal rendelkezik⁴⁰. Általánosságban – értve ezalatt a közgazdaságtani megközelítést – a *piaci hatalom* a szolgáltató azon képességét jelenti, hogy gazdasági tevékenység a piac többi szereplőjétől nagymértékben függetlenül folytassa, ezzel együtt árait maga alakítsa és fogyasztóira, versenytársaira rákényszerítse. Ha a piaci hatalommal rendelkező szolgáltatót magára hagyják, akkor képes lesz arra, hogy árait a költségei normálprofitja által meghatározott szint fölött állapítsa meg, a társadalmilag kívánatoshoz képest csökkentse termelési volumenét és így módon extraprofitot érjen el. Ekkor kialakul a közgazdászok hírhedt allokációs problémája, amely jelzi, hogy a gazdaság szűkös erőforrásai rossz megoszlásuk folytán csak csökkent társadalmi hasznú terméket képesek előállítani ezáltal rontva a társadalmi jólétet⁴¹, szemben a versenyhelyeztetel, ahol a fogyasztói igényekhez igazodik a termelés⁴². A *tökéletes piacoktól* nem lehet elvárni azokat a társadalmi előnyöket, - hatékonyság, költségsökkentés, innováció, alacsony árak, jó minőség - amelyeket általában a gazdasági verseny velejárái. Tökéletes verseny esetén egyfelől nagyszámú kínáló jelenik meg a piacon, másfe-

³⁸ Kiss 1997, 4.

³⁹ Kiss 1997, 3.

⁴⁰ Kiss 1997, 3.

⁴¹ Kiss 1997, 3.

⁴² Boytha Györgyné 1998, 13.

lől ezek egyike sem elég jelentős ahhoz, hogy képes legyen a piaci ár módosítására.

Tökéletes verseny esetén elvileg nincs szükség a távközlés külön gazdasági szabályozására, mert a műszaki szabályozás és az általános versenyszabályozás minden szükséges szabályozói feladatot el tud látni, részben a maga általános formájában, részben azzal, hogy egyes elemet a versenytörvény⁴³, másokat a versenyszabályozó távközlésspecifikussá tesz⁴⁴.

3.1.1. Normatív teória

A valóságban nincsenek tökéletes piacok. A normatív gazdasági szabályozás a tökéletes piac gazdasági „kimeneteinek” imitálására⁴⁵ törekszik a verseny, vagy a tökéletlen verseny keretei között.

A jól működő versenypiacok *kimenetei*, így különösen⁴⁶:

- piaci kereslet és kínálat az ármechanizmus működése révén egyensúlyba kerül,
- az árak költségalapúak,
- gyors ütemű technológiai fejlődés,
- a kínálók gazdasági hatékonysága magas,
- a kínálók nyeresége folyamatosan elegendő tőkét hoz a termelés megvalósításához,

⁴³ Miként Németországban a GWB-t módosító 6. Novella tette, azzal hogy beiktatta; gazdasági erőfölényével él vissza az az uralmi pozícióban lévő szolgáltató, amelyik megtagadja a hozzáférést a hálózatokhoz, vagy más lényeges eszközökhöz. §19 Abs.4 Nr.4 GWB; Holznel 2001, 35.

⁴⁴ Kiss 1997, 3.

⁴⁵ Eisenblätter 2000, 30.

⁴⁶ Kiss 1997, 4.

- a gazdaság szűkös erőforrásai úgy oszlanak meg, hogy a megtermelt össztermék a legnagyobb társadalmi jólétet eredményezi.

Társadalmi szempontból kívánatos továbbá, hogy a szabályozás:

- írjon elő olyan szolgáltatási kötelezettségeket, melyek teljesítéséhez a piaci mechanizmus működése nem nyújt gazdasági ösztönzést a szolgáltatóknak,
- akadályozza meg olyan árak létrejöttét, amelyek a fogyasztók közti diszkriminációhoz vezetnek,
- segítse elő az ún. univerzális szolgáltatások hatékony megvalósítását, ennyiben támogasson bizonyos társadalmi igazságossági szempontokat.

3.1.2. A normatív teória kritikája

Bebizonyosodott azonban, hogy a *hatékony gazdasági szabályozás* nem intervencionista⁴⁷, azaz célja nem a szolgáltatók adminisztratív, bürokratikus kézi irányítása, hanem olyan körülmények - gazdasági feltételrendszer - kialakítása, amely ösztársadalmi szempontból optimális magatartásra serkenti a szabályozott szolgáltatókat, valamint ösztönzi és elősegíti a verseny bevezetését, illetve kibontakozását. Ez utóbbival a szabályozás elvileg *saját maga felszámolására* törekszik. A re-reguláció végső célja e tekintetben a dereguláció. Az *ösztönző* szabályozásnak, szakszerűnek, rugalmasnak, a gazdasági változásokhoz alkalmazkodónak, és folyamatosnak kell lennie, ahhoz, hogy hatékony *zárlás* a dereguláció során tehát újra a szektor szabályozásához nyúl, de már nem saját dominanciájának fenntartása érdekében, hanem a hatékony verseny kibontakozását elősegítendő.

⁴⁷ Kiss 1997, 4.

3.2. Re-reguláció és távközlés-szabályozás

Szükséges kiemelni, hogy a re-reguláció a deregulációhoz és a regulációhoz hasonlóan egy szabályozási paradigma. Ennek a paradigmának determináló hatása van azokra a jogszabályokra nézve, amelyeket ebben a re-regulációs környezetben alkotnak.

A következőkben, tehát azzal a távközlés-szabályozással foglalkozunk, melynek jellemzője, hogy

- *ösztönző* abban az értelemben, hogy célja a piaci verseny körülményeinek kialakítása,
- *átmeneti*, és *önmagát felszámoló*, hisz tiszta piaci viszonyok megteremtését célozza, ahol a piac önszabályozási mechanizmusai a versenyjog és a műszaki szabályozás keretei között hatnak,
- *aszimmetrikus* szabályozási elven nyugvó, mert az új szolgáltatók piacra lépését azáltal mozdítja elő, hogy többletkötelezettségeket ró a volt monopolszolgáltatóra,
- *szektorspecifikus* versenyszabályozás - jellemzően *ex-ante* jellegének köszönhetően - mert a hatékony verseny feltételeinek kialakítására és fenntartására törekszik.

A liberalizációs távközlés-szabályozás a re-regulációs paradigmának köszönhetően együtt viseli magán a piaci versenyt ösztönző jegyeket és a versenyt szabályozó elemeket. Egyes eszközei a jól működő versenyben feleslegessé válnak, más instrumentumok pedig a műszaki-technikai szabályok illetve az általános versenyszabályok körében hatnak majd tovább, ez utóbbi esetben úgy, hogy azt vagy a versenytörvény, vagy a versenyszabályozó távközlés specifikussá teszi⁴⁸. Mindezek alapján megállapítható, hogy a liberalizációs távközlés-szabályozás szektorspecifikus versenyszabályozás.

⁴⁸ Kiss 1997, 4.

II. A SEKTORSPECIFIKUS TÁVKÖZLÉS-SZABÁLYOZÁS

A továbbiakban a távközlés-szabályozással, mint szektor-specifikus versenyszabályozással foglakozom. Szükséges tisztázni, hogy abban az átmeneti időszakban, amelyet a re-reguláció paradigmájával illettem, miként viszonyul egymáshoz az általános és a szektorspecifikusnak tekintett versenyszabályozás.

1. TÁVKÖZLÉS-SZABÁLYOZÁS ÉS VERSENYSZABÁLYOZÁS

A liberalizációs távközlés-szabályozás együtt tartalmazza a versenyt ösztönző és a versenyt szabályozó elemeket, *célja* pedig, hogy olyan versenykörülmények kialakulását érje el, ahol a piaci önszabályozó mechanizmusok hatnak az általános versenyszabályozás, illetve a technikai-műszaki előírások kereti között. Ennyiben a re-regulációs paradigma hatása alatt születet távközlési szabályok célja a dereguláció, önmaguk felszámolása.

A kérdés az; amíg ez az évtizedekkel ezelőtt megfogalmazott idea, - mely hajtóereje lett az európai távközlés fejlesztésének – be nem következik, miként viszonyul egymáshoz az általános és a szektorspecifikus versenyszabályozás a távközlést illetően.

A nemzetközi tapasztalatok - különösen az Egyesült Államokbeliek – azt mutatták, hogy a versenypiaci struktúrák kialakulása pusztán a kizárólagos monopoljogok eltörlésétől nem várható⁴⁹. A szabályozás - a korábbi monopólium által uralt piacon - a verseny feltételeit az új szolgáltatók piacra lépésének elősegítésével, a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóra vonatkozó külön-szabályozás megállapítása révén, az ún. *aszimmetrikus szabályozás* elve alapján teremti meg. Az általános versenyjogi előírások – *ex-*

post jellegükből fakadóan - a már létező versenyből indulnak ki, és ennek megfelelően írnak elő magatartáskontrolláló beavatkozást piagai erőfölénnyel rendelkező szolgáltató visszaélése esetére. Ez a szabályozás nem elegendő a hagyományos piaci struktúrák megváltoztatáshoz. Ahhoz hogy hatékony verseny jelenjen meg a piacon a törvényhozó az általános versenyjog előírásait kiegészítő szektorspecifikus szabályozást tartott szükségesnek, hogy a piaci erőfölénnyel rendelkező szolgáltatót különleges módon szabályozza⁵⁰.

Nem állítunk többet, mint ami az eddigiekből kiolvasható. Az általános versenyszabályok nem felelnek meg annak a célnak, amit a dereguláció a liberalizációs szabályozással szemben támaszt. Attól, hogy megszűnnek a kizárólagosságok, és elvileg lehetővé válik új szolgáltatóknak a piacra lépés attól még nem tud kibontakozni a hatékony verseny. A volt monopolszolgáltatók jelentős mértékű piaci részesedése csak gyakorlatilag korlátozás nélküli és kockázatmentes piacralépési lehetőség esetén nem eredményezne gazdasági erőfölényt adott piacon. A távközlés esetében azonban a magas beruházási igényből fakadóan magasak a helyi hálózatok piacára való belépés költségei. Emellett az új szolgáltatók piacra lépését - nem csak a meglévő hálózatok igénybevétele, hanem saját infrastruktúra építése esetén is - megnehezítik azok az előnyök, melyekkel a hálózatot birtokló vállalkozás rendelkezik, így különösen az előfizetőkkel való kapcsolattartással az előfizetőkre vonatkozó információk közvetlen birtoklásával, és az előfizetői szolgáltatások nyújtásánál szerzett tapasztalatokkal⁵¹. Ezeknek a jelentős piacra lépési korlátoknak a lebontására a hagyományos versenyszabályok elégtelenek, de ez nem jelenti azt, hogy az így magalkotott – a távközlési versenyt ösztönző, és sajátos viszonyait szabályozó – szektorspecifikus versenyszabályozás és az általános versenyjog,

⁴⁹ Müller-Terpitz 1997, 257.

⁵⁰ Müller-Terpitz 1997, 257.

⁵¹ 107/1998. VJ 50.

általános - különös viszonyban állna egymással. A két szabályozás sokkal inkább egymás mellett ható, egymást kiegészítő viszonyban áll.

Mindamellett, hogy a távközlés-szabályozás és a versenyjogi szabályozás tárgyában, alanyaiban, egyes szabályozási módszereiben bizonyos fokú *hasonlóságot* mutat⁵², a két szabályozás vonatkozásában jellegüket tekintve az alábbi *különbségek* állapíthatók meg:

- a szektorspecifikus szabályozás célja a *hatékony verseny* - közvetve a versenyjog alkalmazási feltételeinek - *megteremtése*,
- az általános versenyjog a *már létező verseny* keretét alakítja,
- a szektorspecifikus szabályozás *ex-ante* jellegénél fogva a visszaélések megelőzése érdekében ír elő *többletkötelezettségeket*,⁵³
- az általános versenyszabályok - a fúziókontroll kivételével - *ex-post* jellegűek, tehát a jogszabályba ütköző magatartások megítélésekor alkalmazhatók,
- a szektorspecifikus szabályozás *ex-ante* jellegéből adódóan, előre, normatív módon állapítja meg *jelentős piaci erő*⁵⁴,
- a versenyszabályzás a *gazdasági erőfölényt* esetenként, *ex-post* határozza meg;

Ezen eltérő jellegzetességre tekintettel megállapítható, hogy a két szabályozás alkalmazása nem zárja ki egymást, tehát nem érvényesül *lex specialis derogat generali* elv. Az is leszűrhető, hogy a re-regulációs paradigmában fogant liberalizációs, szektorspecifikus szabályozás, sajátos technikáin keresztül (*ex-ante* szabályozás,

aszimmetria elve) arra törekszik, hogy olyan körülményeket teremtsen, ahol a piaci önszabályozás az általános versenyjogi előírások keretei között működhet.

1.1. Az EK távközlésjoga és versenyjoga⁵⁵

Az *alkalmazási kör* tekintetében megállapítható, hogy a Római Szerződés (RSZ) fő versenyjogi rendelkezéseit tartalmazó 81. és 82. cikkelyek közvetlen hatállyal illetve alkalmazhatósággal bírnak, és az államközi klauzula alapján nyomulnak be a tagállami jogokba⁵⁶.

Ezzel ellentétben a speciális távközlési versenyszabályok, amelyek legtöbbször irányelvi formában jelennek meg⁵⁷ az elérendő cél tekintetében rónak harmonizációs kötelezettséget a tagállamok számára, akik a forma, valamint a végrehajtás eszköze tekintetében szabad választást kapnak, tehát nem kívülről, hanem belülről törik át a tagállami jogot⁵⁸. Attól, hogy a távközlés igényli a szektorspecifikus versenyszabályozást nem azt jelenti, hogy az általános versenyszabályokhoz képest különös jogot képezne.

A *liberalizációs irányelvek* az RSZ 86. cikk. 3. bek. alapján kerülnek kibocsátásra, ezek az irányelvek az általános versenyjogi előírásokat sem nem konkretizálják, sem nem módosítják. A teljes verseny irányelv (96/19/EC) bevezető rendelkezéseiben a Bizottság kijelenti, hogy az RSZ 81. és 82. cikkelyeinek alkalmazást az irányelvek nem érintik.

⁵⁵ Holznagel 2001, 230-232.

⁵⁶ Koppányi 2001, 4.

⁵⁷ Egyetlen rendelet került eddig kiadásra a helyi hurokhoz való hozzáférésről, 2000 végén.

⁵⁸ Koppányi 2001, 5.

⁵² Vitaanyag HfF 2002, 4.

⁵³ Holznagel 2001, 36.

⁵⁴ Vitaanyag HfF 2002, 6.

A harmonizációs irányelvek, különösen az ONP-irányelvek, melyek számos versenyjogi rendelkezést tartalmaznak⁵⁹ nem hoznak létre speciális versenyjogot. A Tanács említi a 97/33/EC összekapcsolási irányelvében, hogy ez a harmonizáció az általános versenyjoggal összhangban történik, továbbá, hogy az ONP szabályok, valamint az EK versenynormák két különböző, de egymásnak nem ellentmondó szabályozási rendszert alkotnak, ezért a versenyszabályok teljes mértékben alkalmazhatóak. Ez azt jelenti, hogy az ONP rendelkezések nem különös versenyszabályok, hanem konkretizáló jogok⁶⁰.

A szektorspecifikus előírások mellett tehát az EK szerződés általános versenyjogi rendelkezései is alkalmazandók a távközlésre. A Bizottság már az 1991-ben kibocsátott, az EK versenyszabályainak távközlésre alkalmazásáról szóló iránymutatásában⁶¹ kijelentette, hogy a versenyszabályok a távközlési ágazatra is teljes körűen alkalmazandók. Ezt a megállapítást a Bizottság az 1998-ban közreadott "a távközlési ágazatban szokásos hozzáférési megállapodásokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról" szóló Közleményében⁶² is megerősítette.

2. A TÁVKÖZLÉS-SZABÁLYOZÁS, MINT SEKTORSPECIFIKUS VERSENYSZABÁLYOZÁS

A törvényhozó célja a liberalizációval az lenne, hogy versenyt teremtve a távközlési szektorban is érvényesüljenek annak kedvező - így különösen jóléti, hatékonysági - hatásai. Nem könnyű azonban versenytársakat „találni” a korábbi monopolszolgáltatóknak.

A törvényhozó abból indult ki, hogy pusztán a monopoljogok eltörlése még nem fogja a hatékony verseny feltételeit megteremteni a távközlési piacon. Mindezt arra a feltevésre alapozta, hogy a versenyszabályozás feltételezi a már működő versenyt. A versenyszabályok alapján tehát a felügyeleti szervnek csak ex-post beavatkozásra nyílik lehetősége. Egészen más a helyzet akkor, mikor a törvényhozó szándéka éppen az, hogy a hatékony versenyt bevezesse⁶³. Más államok liberalizációs tapasztalataiból kiindulva belátható, ahhoz hogy az új piacralépők a korábbi monopóliummal szemben megállják a helyüket már a visszaélések előtt védelemben kell részesíteni őket (ex ante szabályozás)⁶⁴. Továbbá ismételtelen elmondható, hogy távközlés-szabályozás a jelentős piaci erőfölénnyel rendelkező szolgáltatóra vonatkozó szektorspecifikus, aszimmetrikus szabályozási elven nyugvó rendelkezéseinek elsődleges célja a versenyszabályozás alkalmazhatóságának megteremtése azáltal, hogy elősegíti a működőképes verseny létrejöttét. A re-reguláció célja tehát a dereguláció, végső soron önmaga felszámolása.

Összefoglalva tehát a szektorspecifikus szabályozás jellegzetességeit:

⁵⁹ pl. távközlő hálózatokhoz való korlátozásmentes hozzáférés biztosítása

⁶⁰ Koppányi 2001, 6.

⁶¹ ABl. EG Nr. C 233 06.09.1991, 2.

⁶² ABl. EG Nr. C 265 22.08.1998, 3.

⁶³ Holznagel 2001, 35.

⁶⁴ Holznagel 2001, 36.

- az *aszimmetrikus* szabályozás elvén alapul, mert többlet-kötelezettségeket ró a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatókra, egyúttal segíti az új szolgáltatók piacralépést,
- *ex-ante* jellegű, azaz a visszaélések megelőzésére, a verseny tényleges megjelenése érdekében állapít meg tilalmakat,
- célja a *dereguláció*.

Kérdésként merül fel, hogy a *szektorspecifikus szabályozást meddig kell fenntartani*. Elméletben könnyen megragadható a válasz ott, hogy addig, amíg a hatékony piac meg nem jelenik. Sajnos az élet nem ilyen egyszerű, mert hozza magával a következő kérdést, hogy honnan fogja majd felismerni a törvényalkotó, hogy megjelent a hatékony verseny és sürgősen le kell bontani a szektorspecifikus szabályozást. Megkockáztatom, hogy ezt azért nem lehet majd időben felfedezni, mert éppen a szabályozás aszimmetrikus jellege folytán nem tud kibontakozni az, amit látva cselekedni kellene. Így tehát nem is biztos, hogy arra kellene várni, mikor jelennek meg a hamisítatlanul működő verseny első jelei, hanem egy olyan fázisban, amikor a folyamat betetőzéshez (a hatékony verseny megjelenéséhez) éppen az szükséges, hogy megszűnjék az aszimmetrikus szabályozás, akkor lépjen a törvényalkotó.

Ilyen és ehhez hasonló következtetések olvashatók ki abból a *vitából*, amely két évvel azután bontakozott ki elsősorban az Multi Media Recht (MMR) hasábjain, hogy Németországban megtörtént teljes liberalizáció. Hans-Willi Hefekäuser (a Deutsche Telekom AG (DTAG)⁶⁵ egyik igazgatója) cikke⁶⁶ indította el vitát, azzal, hogy azt állította; a német távközlési piacon a verseny olyan mér-

⁶⁵ A DTAG naponta mintegy 600 millió percnyi beszélgetést bonyolít ezzel piaci részesedése 80% körüli. RegTP Halbjahresbericht 2000, 16.

⁶⁶ Mehr Wettbewerb ohne Regulierung, MMR 1/2000 1-2.

tékben fejlődik, hogy a szektorspecifikus szabályozást le kell építeni, mert korlátozza a további haladást. Szerinte a még meglévő piaci potenciálok csak teljes szabadság mellett bontakozhatnak ki. A szabályozásfüggő verseny pedig károsan hat az investíciókra és a versenyképes német távközlési cégeket a globális versenyben mindez még hátrányosan is érinti. Azzal érvel, hogy a törvényhozó akarata szerint a szektorspecifikus szabályozás csak átmeneti jellegű. „Ahhoz, hogy a tartós szektorspecifikus szabályozás versenyre gyakorolt korlátozásai kiküszöbölhetőek legyenek mihamarabb át kell engedni az általános versenyjognak a terület szabályozását” – véli Hefekäuser. Hivatkozik továbbá a Bundeskartellamt-nak (BKartA) a távközlési piacon folyó versenyről első ízben kiadott éves jelentésére (1999.), melyben a hatóság megjegyzi, hogy az ár-szabályozás képtelen rugalmasan a piaci viszonyokhoz igazítani az árakat. Azt is megállapítja, hogy az alternatív infrastruktúrák egyre nagyobb szerepet játszanak a hagyományos hálózatok rovására, ez pedig világosan mutatja, hogy a szabályozásnak a hálózati hozzáféréseket csak ott volna szabad előírnia, ahol egy szolgáltató kétséget kizáróan rá van utalva arra, hogy másik szolgáltató hálózatát vegye igénybe.

Ezzel szemben a legmarkánsabb véleményt már a vita kibontakozásának kezdetén Dr. Joachim Dreyer (a VATM, a Távközlési- és Értéknövelt Szolgáltatások Szövetségének elnöke) fogalmazta meg⁶⁷. Úgy véli, hogy a német távközlési törvény (TKG) szektorspecifikus szabályozásnak vetette alá a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatót, hogy ne tudjon visszaélni az új piacralépők rovására. Ennek a szektorspecifikus szabályozásnak különösen nagy szerepe van a monopóliumból versenyre való áttérésnél. Az utóbbi időben felmerült olyan nézeteket, melyek szerint az aszimmetrikus szektorspecifikus szabályozást le kell bontani – szerinte - elhamarkodottak és csak a DTAG érdekeit szolgálják. „Egyelőre

⁶⁷ Mehre Wettbewerb durch Regulierung, MMR 3/2000 121-122.

még a szabályozás kezdeténél tartunk és az új piacralépőknek egy sor problémával kell szembenézniük, amely befolyásolja a versenyt a távközlés területén”- véli Dreyer. Az ex-ante árszabályozás és a végfelhasználói árak szabályozása szerinte mindaddig szükségesek, amíg az alternatív szolgáltatók a DTAG hálózatára vannak utalva. Szerinte mindezt nem beszélhetünk még a működő versenyről és ezután is csak akkor, ha a szektorspecifikus szabályozást sikerül fenntartani.

Prof. Dr. Holznagel (a münsteri Wilhelms Egyetem távközlési jogi professzora) szintén a BKartA 1999. november 12-en nyilvánosságra hozott távközlési piacon érvényesülő versenyről szóló jelentésére hivatkozik, amely azt is kimondja, hogy "szűk két évvel a németországi távközlési piac teljes liberalizációja után sem uralkodik még hatékony verseny távbeszélő szolgáltatások piacán. Ennek megfelelően az ex-ante szabályozás fenntartása mind a hozzáférési mind pedig a végfelhasználói piacon szükséges." A szektorspecifikus szabályozás visszavonása nem csupán a versenyviszonyok alakulásán, hanem a politikai elhatározáson is múlik – véli prof. Holznagel⁶⁸.

Mindenesetre a törvényalkotó Németországban óvatossággal arra, hogy megfelelő időben átengedje a távközlési szektort érintő szabályozási feladatokat az általános versenyjognak. Ezt mutatja a GWB-t – a német versenykorlátozás tilalmáról szóló törvényt - módosító 6. *novella* beiktatása a törvénybe, mely rögzíti, hogy gazdasági erőfölényével él vissza az az uralmi pozícióban lévő szolgáltató, amelyik megtagadja a hozzáférést a hálózatokhoz, vagy más lényeges eszközökhöz⁶⁹. Ez a szabály az amerikai jogból átvett és Európai Közösség Bírósága által már alkalmazott Essential-

⁶⁸ Holznagel 2001, 36.

⁶⁹ §19 Abs. 4 Nr. 4 GWB; Holznagel 2001, 35.

Facilities-Doktrína átültetést jelenti az általános versenyjogba⁷⁰. Ezzel tulajdonképpen a szektorspecifikus szabályozás legfontosabb területét - az összekapcsolási kötelezettséget és a nyílt hálózati hozzáféréseket - már a GWB is szabályozza. Addig azonban, amíg a piac önszabályozó mechanizmusa hiányában ex-ante módon szükséges előírni a hozzáférés biztosításnak kötelezettségét, a GWB-beli szabály alkalmazása fogalmilag nem merül fel.

2.1. Az aszimmetrikus szabályozás elve és a hazai szabályozás

A hírközlésről szóló 2001. évi XL. törvénynek (Hkt.), mint szektorspecifikus versenyszabályozásnak egyik elsődleges célja a hatékony verseny bevezetése a távközlési piacra [vö.2.§(1)c]. A törvényhozó abból indult, hogy pusztán a monopoljogok eltörlése nem vezet majd a verseny kialakulásához a távközlési piacon, a meglévő versenyszabályok pedig nem alkalmasak a verseny bevezetésére, mert alapvetően ex-post (a fúziókontrollt kivéve) szabályozást tartalmaznak, tehát az esemény bekövetkezése utáni fellépésre adnak lehetőséget⁷¹.

Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor, hogy a piacnyitás pillanatában a volt koncessziós társaságok (legfőképp a MATÁV) rendelkeznek azokkal a vezetőkes végfelhasználói csatlakozási pontokkal (ide nem értve most a kábeltelevíziós hálózatokat), melyek létfontosságúak az új piacralépők számára ahhoz, hogy szolgáltatásaikkal elérjék a fogyasztókat. A volt monopolszolgáltatók, így a kizárólagosságok megszűnését követően is olyan számottevő előnnyel rendelkeznek, melyet az azonnali és hatékony piacnyitás érdekében ex-ante, azaz már a visszaélés előtt szabályozás alá kell vonni. Minthogy ezek a különbszabályok csak a megha-

⁷⁰ Holznagel 2001, 36.

⁷¹ Geppert, Martin / Ernt-Olav Ruhle / Fabian Schuster 1998, 48.

tározott erőfölényben lévő szolgáltatók vonatkozásában hatnak ezért azokat aszimmetrikusnak⁷² nevezzük. [lsd.2.§(1)e] Fontos, hogy az állam az átmeneti jellegű liberalizációs szabályozás kialakításakor – összhangban az ösztönző jellegű re-regulációs paradigmával – kizárólag a játéktér kialakításával foglalkozzék, melynek során egyenlő esélyek, egyenlő lehetőségek elvét kell követnie (level playing field)⁷³. Ez a liberalizációs folyamat során azt is jelentheti, hogy a már piacon lévő, korábbi monopóliumhelyzetű szolgáltatókkal szemben korlátozó intézkedéseket kell hozni, illetve az új belépőket segíteni kell. Az aszimmetrikus szabályozás jellemzően csak átmeneti jellegű intézkedéssel járhat, addig lehet alkalmazni, ameddig az egyenlő játéktér meg nem valósul. A lényeg az, hogy a liberalizációs folyamat átmeneti piacára minél több olyan alternatív piaci szereplő képes legyen belépni és bent maradni, melyek jelenléte a hatékony verseny eléréséhez vezet. A szabályozás aszimmetrikus jellege csak a hatékony verseny elérése érdekében történhet, nem válhat az új belépők öncélú védelmének eszközévé⁷⁴.

⁷² Holznagel 2001, 28.

⁷³ GVH I. 3.

⁷⁴ GVH I.3.

2.2. A jelentős piaci erő a távközlésben

A kizárólagosság megszűnésének pillanatában a gerinchálózaton (a nemzetközi és a belföldi távhívást lehetővé tevő helyközi tranzit és országos ún. gerinchálózaton) távközlési szolgáltatóknak nyújtható összekapcsolási szolgáltatások tekintetében több vállalkozás is rendelkezik majd a piacra lépéshez szükséges infrastruktúrával⁷⁵. Nem így a végfelhasználóknak nyújtott szolgáltatások piacán, ahol a hálózatépítés magas beruházási költségei miatt az új szolgáltatók piacra lépése csak a már meglévő (a volt koncessziós társaságok tulajdonában lévő) helyi hálózatokhoz való hozzáférés biztosítása esetén érhető el⁷⁶. Ez olyan mértékű versenyelőnyt jelent, amely a liberalizáció időpontjában nem hagyható figyelmen kívül.

Az általános versenyjogi előírások a gazdasági erőfölényes helyzetet önmagában nem tiltják⁷⁷. A gazdasági erőfölény megállapítása általában akkor kerül az általános versenyjogi vizsgálódás középpontjába, ha felmerül az azzal való visszaélés gyanúja (ex-post). Ezzel szemben a Hkt., annak érdekében, hogy biztosítsa a verseny megteremtését a távközlési piacon, aszimmetrikus szabályozást alkalmazva sajátos többlet kötelezettségeket ró azokra a szolgáltatókra, akik piaci erejüknel fogva képesek volnának a verseny kialakulását hátrányosan befolyásolni, ennek alkalmazásához azonban előre (ex-ante) meg állapítani azon szolgáltatók körét, akikre nézve ezen többletkötelezettségek vonatkoznak⁷⁸. Az elhatárolás alapja tehát *nem a többletkötelezettség*, mert azt az általános

⁷⁵ 107/1998 VJ 20.

⁷⁶ 107/1998. VJ 49.

⁷⁷ Boytha Györgyné 1998, 80.

⁷⁸ vö.107/1998. VJ 56.

versenyjog is fűz a gazdasági erőfölényhez (az azzal visszaélés tilalmát), hanem a piaci erő meghatározásának módja.

A piacnyitás pillanatában egyszerű a helyzet, hisz durván a MATÁV 80, a helyi társaságok pedig 20%-át birtokolják azoknak helyi hálózatoknak, amelyek a legfontosabb szerepet töltik be a verseny megindulásánál. Ennek megfelelően a törvény erejénél fogva [lsd.105.§(3)] az *első azonosításig* jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóknak minősülnek a volt koncessziós társaságok. Ebből az is következik, hogy a liberalizáció kezdeti időszakában az aszimmetrikus szabályozás címzettjei a MATÁV és a helyi társaságok lesznek.

Mint hogy azonban nem zárható ki (főleg a gerinchálózati összekapcsolási szolgáltatások vonatkozásában) hogy a verseny kiterjedésével egyéb szolgáltatók is jelentős piaci erőre tesznek szert a Hkt. úgy rendelkezik, hogy a Hírközlési Döntőbizottság (HDB) határozatával jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosítja azt a szolgáltatót, amelyik valamely törvényben meghatározott távközlési szolgáltatás (releváns szolgáltatási piac) vonatkozásában, egy meghatározott területen (releváns földrajzi piacon), ahol szolgáltatást nyújt, legalább 25%-os piaci részesedéssel bír. [vö.25.§(1)]

A jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítása azonban megköveteli mindenekelőtt a releváns piacok (termék/szolgáltatási és földrajzi) meghatározását, majd pedig a tényleges erőfölény megvizsgálását⁷⁹. Az erőfölény és a jelentős piaci erő fogalmi összevetést alább elvégezzük.

⁷⁹ Boytha Györgyné 1998, 80.

2.2.1. A jelentős piaci erő meghatározása

2.2.1.1. Releváns piacok

A fenti meghatározásból is kitűnik, hogy a jelentős piaci erő nem általában, hanem meghatározott földrajzi területen és szolgáltatás vonatkozásában áll fenn.

a) Szolgáltatási piac

A *releváns termékpiac* (értve ezalatt a szolgáltatások piacát is) meghatározása a távközlés területén gyakran a szükségletpiaci-konceptió szerint történik⁸⁰. Eszerint a releváns termékpiac felőleli az összes olyan terméket illetőleg szolgáltatást, amelyet a fogyasztók tulajdonságuk, áruk, és tervezett alkalmazási céljuk vonatkozásában egymást helyettesítőnek tartanak⁸¹. Tehát a fogyasztók által helyettesíthetőnek tartott termékeket és szolgáltatásokat ugyanazon termékpiacon lévőeknek kell tekinteni⁸². A termékpiacok elhatárolása így a helyettesíthetőség kritériuma alapján történik⁸³. A távközlésben ennek a kritériumnak az alapján teszünk különbséget⁸⁴:

- a végfelhasználók piaca, amely a fogyasztók számára nyújtott szolgáltatásokat jelenti, és a

⁸⁰ vö. Holznagel 2001, 29.

⁸¹ vö. A Bizottság Közleménye a távközlés területén szokásos hozzáférési megállapodásokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról; ABI. EG Nr. C 265 22.08.1998, 43.

⁸² vö. Boytha Györgyné 1998, 54.

⁸³ Holznagel 2001, 29.

⁸⁴ Közlemény 45. és Holznagel 2001, 29.

- a hozzáférések piaca között, amely fenti szolgáltatások nyújtásához szükséges.

A *végfelhasználói piacok* tekintetében ez idő szerint a vezetékes telefon és a mobiltelefon két egymástól elkülönült piacot képez⁸⁵. A Versenytanács egy 1998-ban határozatában⁸⁶ kifejtette, hogy a *mobiltelefon* meghatározott körben, korlátozottan képes helyettesíteni, illetve kiegészíteni a vezetékes távbeszélő szolgáltatást, annak általános helyettesítőjének azonban nem minősül, tekintettel az ár-és minőségbeli eltérésekre, továbbá a nyújtott részzolgáltatások eltérő körére. Hasonló következtetésekre jutott a HDB is, mikor megállapítja, hogy a távbeszélő szolgáltatási piac esetében nem létezik helyettesítő szolgáltatás⁸⁷. Nem vitatható azonban, hogy mobiltelefon a mainál erőteljesebb versenyhelyzetet teremthet a vezetékes távközlés számára, különösen a növekvő vezetékes és mobilhálózati integráció folytán, ha az új technológiák gyorsabb adatátvitelt tesznek lehetővé mobilkészülékekkel. Ez is mutatja, hogy termékpiac fogalma a technikai fejlődésnek erősen kitett. A Bizottság az EK versenyszabályainak távközlésre alkalmazásáról kiadott iránymutatása⁸⁸ is elismeri a definíciók dinamikus jellegét és utal arra, hogy a távközlési szektor liberalizációja magával hozhatja az olyan alternatív hálózati infrastruktúrák kialakulását, amelyek kiválthatják a vezetékes távközlési szolgáltatásokat⁸⁹.

A *hozzáférések piaca* esetében a hozzáférések iránti kereset fajtái szerint teszünk különbséget rendszerint az összekapcsolási és

⁸⁵ Holznagel 2001, 30.

⁸⁶ 107/1998 VJ 16.

⁸⁷ Vitaanyag HfF 2002, 15.

⁸⁸ ABl. EG Nr. C 233/02 06.09.1991, 25.

⁸⁹ vö.107/1998. VJ 52.

az előfizetői hurok átengedésének (ún. utolsó mérföldek⁹⁰) piacai között. Az összekapcsolási piac azokban az országokban, ahol már megtörtént a liberalizáció (pl. Németországban) tovább rétegződik és egymástól elkülönült piacok jönnek létre - helyi és országos összekapcsolási piacok - melyekre különböző árak is jellemzőek⁹¹.

A Hkt. a távközlési piacon belül *meghatározó szolgáltatási piacokat* sorolja fel:

- távbeszélő szolgáltatási piac,
- mobil rádiótelefon szolgáltatási piac,
- bérelt-vonali szolgáltatási piac,
- összekapcsolási szolgáltatási piac. [vö.25.§(2)]

Ugyanakkor a Hkt. is elismeri a fenti felsorolás *dinamikus jellegét* (technikai fejlődést, és az így változó gazdasági jelentőséget) ezért úgy rendelkezik, hogy a Hírközlési Felügyelet elnöke évenként május 31-ig a Nemzeti Hírközlési és Informatikai Tanáccsal egyetértésben kezdeményezheti, hogy a Kormány törvényjavaslatot terjesszen elő a meghatározó szolgáltatási piacok körének a következő év január 1-jétől történő módosításáról. [vö.25.§(3)]

Érdekes lehet számba venni azt a szempontot, hogy az elismerésen túl nem lett-e volna bölcsebb megoldás a meghatározó piacok *nem törvényi szintű megállapítása*.

Az aszimmetrikus szabályozás folytán a többletkötelezettségek jelenleg a törvényben meghatározott azon piacok vonatkozásában állnak fenn, ahol a jelentős piaci erő léte a liberalizációt stratégiaileg érinti. Azok a piacok vannak tehát törvényileg meghatározva, melyeken az új piacra lépők és a meghatározott piaci erőt képviselő szolgáltatók közötti aránytalanság olyan mértékű, hogy az állam szabályozás általi beavatkozása szükséges annak érdeké-

⁹⁰ vö. távbeszélő irányelv II. 98/10/EG; 5. cikk. 2. bek

⁹¹ Holznagel 2001, 30.

ben, hogy azon az új szolgáltatók piacra lépésén és maradásán keresztül megvalósuljanak a hatékony verseny megteremtésére irányuló célkitűzések. A hatékony mechanizmusok fontosságát nem kell külön hangsúlyozni egy olyan terület vonatkozásában, mint a távközlés, melynek fejlődése a technikai haladásnak leginkább kitett. A szabályozóhatóság szerepe különösen fontos, hisz teljes rálátással rendelkezik a távközlési piacra, leginkább számára adott a lehetőség, hogy megfelelő időben reagáljon a piac igényeire. A szektorspecifikus szabályozás lebontásának megfelelő időponthoz, nem a tökéletesen működő verseny kimeneteinek jelenlétét kell majd fürkésznie a szabályozóhatóságnak, hanem az egyes meghatározott piacokon fennálló egyenlőtlenségek fokát kell majd megítélnie és szükség esetén kivenni aszimmetrikus szabályozás hatálya alól adott piacot.

A meghatározó piacok körébe tartozó szolgáltatások megállapításának jogát hatékonyabb, és a szektor fejlődése szempontjából is célszerűbb lett volna a teljes szakmai kompetenciával és rálátással rendelkező, politikai befolyásolástól mentes szabályozóhatóság kezébe úgy letenni, hogy azt nem béklyózza meg a szektor fejlődése szempontjából még akár hosszúnak is tekinthető egy év, illetve a törvénymódosítás miatt belépő parlament teljesen szükségtelen politikai befolyása. Arról nem is beszélve, hogy mindez közvetlenül érintheti a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosított szervezetet is⁹².

⁹² Koppányi 2001, 7.

b) Földrajzi piac

A Bizottság egy Közleményében⁹³ megállapítja, hogy a *releváns földrajzi piac* a távközlési szolgáltatások vonatkozásában felöleli azt a területet,

- ahol az érdekelt vállalatok a releváns termékeket, illetőleg szolgáltatásokat kínálják,
- ahol a versenyfeltételek megfelelően homogénok, és
- amit az egyéb területektől jellegzetes versenyfeltételei különböztetik meg.

A Hkt-ban a földrajzi piac fogalma *nem azonos* a 25.§ (1) bekezdés b) pontjában foglalat „egy meghatározott területen, ahol szolgáltatást nyújt” meghatározással⁹⁴. Ennek a törvényi rendelkezésnek a piaci részesedés megállapításakor van jelentősége, mégpedig a vizsgálat alá vont szolgáltató – tehát egy konkrét – esetében. Ezzel szemben a földrajzi piacnak a meghatározó piac vonatkozásában, általános értelmezés keretében van jelentősége.

A Hkt. előírja, hogy a meghatározó piacok területét a szolgáltatásonként eltérően, a helyettesítő szolgáltatások figyelembevételével kell megállapítani [vö.25.§(4)]. A HDB a *helyettesítő szolgáltatás* fogalmára a Tpv-t tekinti irányadónak⁹⁵, mely szerint; a megállapodás tárgyát alkotó árun⁹⁶ túlmenően figyelembe kell venni az azt – felhasználási célra, az árra, a minőségre és a teljesítés feltételeire tekintettel – ésszerűen helyettesítő árukat (keresleti helyettesít-

⁹³Bizottság Közleménye a távközlés területén szokásos hozzáférési megállapodásokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról ABl. EG Nr. C 265 22.08.1998 54.

⁹⁴ Vitaanyag HíF 2002, 14.

⁹⁵ Vitaanyag HíF 2002, 14.

⁹⁶ áru fogalmába a szolgáltatás is beleértendő [vö.Tpv.6.§]

hetőség), továbbá a kínálati helyettesíthetőség szempontjait. [vö. Tpv. 14. §(2)]

A keresleti helyettesíthetőség szempontjából ez azt jelenti, hogy amennyiben a végfelhasználók úgy ítélik meg, az egyik területen kínált távközlési szolgáltatás helyettesítője egy másik területen nyújtott távközlési szolgáltatásnak, akkor ezt a két területet a szóban forgó távközlési szolgáltatás vonatkozásában azonos földrajzi piacon lévőnek kell tekinteni⁹⁷.

A kínálati helyettesíthetőség akkor áll fenn, ha az áru értékesítője (a szolgáltató) rövid idő alatt át tud állni a kívánt termék előállítására (szolgáltatás nyújtására) és a kismértékű, tartós árváltozások követéséhez nem kell jelentős költséget, vagy kockázatot vállalnia⁹⁸.

A HDB a földrajzi piac fogalmának értelmezésére a következő szempontokat veszi irányadónak⁹⁹:

- a földrajzi piac területeként egyrészt az adott szolgáltatás nyújtásának az *országon belüli* területét kell figyelembe venni, szolgáltatótól függetlenül,
- másrészt irányadó a *Tpv.* szerinti földrajzi terület fogalom¹⁰⁰.

Lényegében ez a *versenyfeltételek homogenitásnak* területi határait fogalmazza meg, a kínálati és a keresleti oldal figyelembe vételével¹⁰¹. A versenyfeltételek homogenitása azt jelenti, hogy az

⁹⁷ Boytha Györgyné 1998, 56.

⁹⁸ Vitaanyag HíF 2002, 14.

⁹⁹ Vitaanyag HíF 2002, 14.

¹⁰⁰ földrajzi terület az, amelyen kívül a fogyasztó nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut beszerezni, vagy az áru értékesítője nem, vagy csak számottevően kedvezőtlenebb feltételek mellett tudja az árut értékesíteni. [Tpv. 14. §(3)]

¹⁰¹ Vitaanyag HíF 2002, 15.

adott földrajzi területen érvényesül az általánostól lényegesen eltérő jogi, illetőleg gazdasági hatás. A homogenitás ugyanakkor nem jelenti, hogy adott területen a versenyfeltételek teljes mértékben azonosak.

A HDB szerint az egyes meghatározó szolgáltatási piacok földrajzi területe általában az egész ország területe, azonban a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató azonosítása során lefolytatandó eljárások során előfordulhat, hogy a szolgáltatási piac területét az ország egy részeként szükséges meghatározni¹⁰².

A *távbeszélő szolgáltatás földrajzi piaca* országos kiterjedésű, mert a nyújtott szolgáltatás egyetlen lényeges szempontja (minőség, ár, elérhetőség) alapján sem állapíthatók meg az általánostól lényegesen eltérő feltételek az ország különböző részein, illetve a vonatkozó jogszabályok egyike sem különbözteti meg az ország bármely földrajzi, vagy közigazgatási egységét¹⁰³. A HDB azután, hogy Vitaanyagában megállapítja; a távbeszélő szolgáltatási piac esetében jelenleg nem létezik helyettesítő szolgáltatás, leszögezi, hogy folyamatosan vizsgálni fogja a *VoIP* (Voice over IP) szolgáltatást, miután reális műszaki és gazdasági lehetőség van arra, hogy e szolgáltatás a jövőben a távbeszélő szolgáltatás helyettesítő termékévé váljon. A szakirodalom¹⁰⁴ véleménye, hogy a technika mai állása szerint az adatformában továbbított beszéd okozta időköz oly nagy, hogy nem beszélhetünk a távközlési szolgáltatás fogalmi elemeként megkívánt beszédjelek valós idejű továbbításáról. (vö. Hkt. 110. § 73) A Bizottság 1998-ban közzétett egy Feljegyzést¹⁰⁵,

¹⁰² Vitaanyag HíF 2002, 15.

¹⁰³ Vitaanyag HíF 2002, 15.

¹⁰⁴ Holznagel 2001, 57.

¹⁰⁵ A Bizottság Feljegyzése az Interneten folyó beszédátvitel állapotáról a Közös joganyagának - különösen a 90/388/EGW irányelv fényében; OJ C6 614, 1998.01.10.

melyben hasonló megállapításra jutva kijelenti, hogy az internetes távbeszélő-szolgáltatás nem tekinthető az EK joganyagának értelmezése szerint távbeszélő szolgáltatásnak, azonban megjegyzi, hogy később mindenképpen vissza kell térni a kérdésre, és felül kell bírálni a piac fejlődésének fényében a szolgáltatás megítélését.

Megjegyezendő végül, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltató megállapításához szükséges releváns piac a versenyszabályozással ellentétben nem egyedileg, és szükség esetén (ex-post), hanem normatív, általánosságban ex-ante jelleggel került rögzítésre, hisz a távközlés-szabályozás a hatékony verseny megteremtése érdekében többletkötelezettséget ró azokra a szolgáltatókra, akik az ilyen piacokon jelentős erővel rendelkeznek.

2.2.1.2. Jelentős piaci erő, vagy erőfölény?

A jelentős piaci erő és gazdasági erőfölény fogalmi közeledése a liberalizációs folyamat előrehaladtával egyre inkább felgyorsul, hisz a tisztán piaci viszonyoknak leginkább a versenyjog gazdasági erőfölény fogalma felel meg. Addig azonban míg egymás mellett létezik a jelentős piaci erő és a gazdasági erőfölény fogalma szükséges megvizsgálni, hogy miként viszonyulnak egymáshoz a távközlési szektort illetően.

a) Gazdasági erőfölény és a jelentős piaci erő meghatározása

A jelentős piaci erő ex-ante módon történő megállapításának főszabály szerinti egyetlen lényeges vizsgálendő paramétere az, hogy egy szolgáltató a meghatározott távközlési szolgáltatás vonatkozásban, egy adott területen, ahol szolgáltatást nyújt, bír-e legalább 25%-os piaci részesedéssel. Ezzel szemben a gazdasági erőfölény ex-post jellegű vizsgálatokor a piaci részesedés mértékének megállapítása csak egy a Tpv. által meghatározott együttesen értékelendő tényezők közül.

A Tpv. szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására [vö. Tpv. 22.§(1)] A piaci erő meghatározásának versenyjogi célja, hogy egy adott piaci magatartást elemezve a versenyhatóság megállapítsa, történt-e gazdasági erőfölénnyel való visszaélés. Ez a versenyjogi elemzés minden esetben ex-post analízis alapján történik¹⁰⁶.

A Tpv. [22.§(2)] annak megállapításra, hogy egy vállalkozás gazdasági erőfölényben van-e, különösen a következő tényezők együttes értékelését követeli meg:

- piaci részesedés,
- piacra lépés akadályai,
- árképzési viselkedés,
- jövedelmezőség,
- kapcsolódó piacokon való jelenlét.

A *piaci részesedés* többféle módon mérhető (árbevétel, üzleti forgalom, stb.) de annak jelentős mértéke önmagában nem elegendő a gazdasági erőfölény megállapításához, eltérően a szektorspecifikus szabályozástól, ahol ez az egyetlen értékelendő szempont¹⁰⁷. A piacra lépési és onnan kilépés *korlátainak* ismerete elengedhetetlenül fontos egy gazdasági vállalkozás piacbefolyásoló képességének értékeléséhez. Az adott piacon általában nincs jelen valódi *árverseny*, ha gazdasági erőfölényben van egy vagy több vállalkozás. Az az árverseny, mely rákényszeríti a piacot a piacvezető árainak követésére, a piacvezető gazdasági erőfölényére utal. A *kapcsolódó piacokon való jelenlét* megítélése érdekében egyrésztől vizs-

¹⁰⁶ Vitaanyag HíF 2002, 5.

¹⁰⁷ Vitaanyag HíF 2002. 7.; 9. sz. lábjegyzet

gálni kell a vertikális integrációt, amikor cél annak megállapítása, hogy egy adott piacon erőfölénnyel rendelkező vertikálisan integrált vállalkozás képes-e erőfölényét kiterjeszteni az adott piachoz kapcsolódó piacra. Másrésztől vizsgálni kell, hogy az érintett piacok megfelelően szoros kapcsolatban állnak-e egymással ahhoz, hogy az egyik piacon gazdasági erőfölényben lévő vállalkozás befolyását és piaci erejét képes kiterjeszteni egy másik piacra is.

A gazdasági erőfölény *szektorspecifikus alkalmazása* kapcsán tennék egy kis kitérőt. Minthogy a kizárólagos jogok lebontásától függetlenül a volt nemzeti monopolszolgáltatóknak továbbra is tulajdonukban vannak azok a távközlő hálózatok és végfelhasználói csatlakozási pontok - így abban a jogi és tényleges helyzetben vannak, hogy ellenőrzést gyakorolnak mindazon hálózatok felett - melyek az új piactalépők számára elengedhetetlenek (lényegesek) a végfelhasználók eléréséhez¹⁰⁸.

A lényeges eszközök fogalma fontos a hálózati hozzáférésekkel kapcsolatos visszaélések megállapítása kapcsán. A Bizottság 1998-ban közreadott "a távközlési ágazatban szokásos hozzáférési megállapodásokra vonatkozó versenyszabályok alkalmazásáról" szóló közleményében¹⁰⁹ leszögezi, hogy a távközlésben lényeges eszköznek minősül az az eszköz, vagy infrastruktúra, amely lényeges az előfizetők elérése szempontjából, illetve mely lehetővé teszi a versenytársak számára, hogy üzleti tevékenységet folytasson, és amely semmilyen más eszköz révén ésszerűen nem helyettesíthető (Közlemény 68.). Az a vállalkozás pedig, amely felügyeli a lényeges eszközökhöz való hozzáférést, domináns helyzetben van (69.).

A *jelentős piaci erőt* illetően abból indultam tehát ki, hogy a távközlés-szabályozás a liberalizáció sikerének szempontjából stratégiainak tekintett piacokat meghatározza, és az ezeken működő,

meghatározott piaci erővel rendelkező szervezetekre többletkötelezettséget ró, hogy kiegyenlítse azokat az egyenlőtlenségeket, - pozitív diszkrimináció¹¹⁰ - amelyek megnehezítik a piacra lépést és az azon maradást (aszimmetrikus szabályozás). Megállapítottam továbbá, hogy ez a meghatározott piaci erő nem általában, hanem a távközlés-szabályozás által normatív és ex-ante módon, előre megállapított piacon áll fenn, adott piaci részesedés vonatkozásában, melynek fennállást szintén vizsgálni szükséges az azonosításhoz. Ezt a normatív előre meghatározott piaci erőt a Hkt. jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatónak nevezi. Az elnevezés eredetéről annyit, hogy az Európai Közösség távközlési joganyaga¹¹¹ jelentős piaci erővel (significant market power; SMP) rendelkező szolgáltatónak tekinti azt a szervezetet, amelynek az érintett piacon meglévő részesedése egy tagállam földrajzi területén belül, amelyre az engedélye vonatkozik 25%-ot kitesz. A Hkt. tehát lefordítja az EK-joganyagában használt megjelölést és meghatározást, ennek megfelelően úgy rendelkezik, hogy a Hírközlési Döntőbizottság (HDB) határozatával jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatóként azonosítja azt a szolgáltatót, amelyik valamely törvényben meghatározott távközlési szolgáltatás vonatkozásában, egy meghatározott területen, ahol szolgáltatást nyújt, legalább 25%-os piaci részesedéssel bír. [vö.Hkt. 25.§(1)]

A Hkt. alkalmazásában, a *piaci részesedés* fogalma és annak egyetlen szempontból - azaz, hogy eléri-e 25 %-ot vagy sem - történő értékelése jelentősen eltér a Tpv. szerinti gazdasági erőfölény, illetve az azzal történő visszaélés meghatározása érdekében használt piaci részesedés fogalomtól és értékelésétől, mely további egyenrangú szempontok értékelést írja elő. A piaci részesedés mérhető a szolgáltatás valamely mennyiségi jellemzője és az abból származó árbevétel alapján. A távközlési szolgáltatások esetében

¹⁰⁸ Scherer / Bartsch 1.219; 33.

¹⁰⁹ ABl. EG Nr. C 265 22.08.1998.

¹¹⁰ Vitaanyag HfF 2002, 6.

¹¹¹ 98/10/EK irányelv 2. szakasz i.

elsősorban az árbevétel alapján történő mérés alkalmazható¹¹². A piaci részesedés mérése esetén nem lehet figyelmen kívül hagyni a piaci részesedés meghatározott időtartományban vizsgált tendenciáját (növekszik, csökken) sem. A HDB szerint meghatározó piacként elengedhetetlenül szükséges a piaci részesedés mérése érdekében a piac teljes méretére és a piaci részesedés mérésre használható paraméter meghatározása. Ennek megfelelően állapítja meg a HDB a távbeszélő szolgáltatási piac vonatkozásában alkalmazandó mérési paraméterként az árbevételt és a híváspercet¹¹³.

A piaci részesedés fogalmának tisztázásához szükséges még az „*egy meghatározott területen, ahol szolgáltatást nyújt*” kifejezés értelmezése. A HDB álláspontja szerint a szolgáltatás nyújtási terület földrajzi kiterjedésére alapvetően a bejelentés, vagy a Hkt. hatályba lépése előtt koncessziós szerződés, engedély, vagy bejelentés alapján szerzett jogosultság, valamint a Hkt. alapján kiadott engedélyekben foglaltak az irányadók¹¹⁴, melyek mindig meghatározott területre vonatkoznak. Ez a meghatározás kizárólag a vizsgálat alá vont szolgáltató esetében értelmezhető. A HDB az SMP piaci részesedésének megállapításakor a szolgáltatás nyújtásának területét veszi figyelembe, mindemellett azonban szükséges az adott piac földrajzi területének megállapítása is, mely a távbeszélő szolgáltatás vonatkozásába országos kiterjedésű.

A HDB ugyanakkor *eltérhet* a 25%-os szabálytól és megállapíthatja, hogy egy szolgáltató a 25%-nál kisebb piaci részesedése ellenére is, illetve 25%-ot meghaladó részesedés dacára sem rendelkezik jelentő piaci erővel. Mindkét esetben a következő *tényezőket* kell figyelembe venni:

¹¹² Vitaanyag HíF 2002, 18.

¹¹³ lsd. Vitaanyag HíF 2002, 19.

¹¹⁴ Vitaanyag HíF 2002, 18.

- az adott piac földrajzi területén, illetve a teljes nemzeti hírközlési piac tekintetében a kapcsolódó piacokon való jelenléte,
 - az adott piac földrajzi területén, illetve a teljes nemzeti hírközlési piac tekintetében a piaci viszonyokat befolyásoló képessége,
 - a teljes nemzeti hírközlési piac méretéhez viszonyított éves nettó árbevétele,
 - az adott piac földrajzi területén a felhasználók elérésének eszközei feletti rendelkezési lehetősége,
 - pénzügyi erőforrásokhoz való hozzájutási lehetősége,
 - a hírközlési tevékenység végzésében, illetőleg szolgáltatások nyújtásában szerzett piaci tapasztalata.
- [Hkt.25.§(5)]

Ez a katalógus lényegében a Tpv. 22.§ (2) bekezdésében meghatározott, gazdasági erőfölény vizsgálatánál alkalmazni rendelt tényezők szektorspecifikus adaptációja. Ez a szektorspecifikus katalógus, - mely hangsúlyozottan az ex-ante analízis során merül fel - jól mutatja a két fogalom – a gazdasági erőfölény és a jelentős piaci erő - konvergáló tendenciáját, mely az SMP megállapítás merev, normatív jellege felől a piaci viszonyoknak inkább megfelelő rugalmasabb gazdasági erőfölény felé mutat.

A gazdasági erőfölény és a jelentős piaci erő „hatósugara” tekintetében megállapítható, hogy a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók zöme minden bizonnyal közepes méretű vállalkozásokból áll majd, míg a volt monopolszolgáltatók a gazdasági erőfölény hatókörébe is beleesnek. Így a volt monopolszolgáltatók szigorúbb törvényi megítélés alá esnek¹¹⁵.

¹¹⁵ Koppányi 2001, 6.

b) A két fogalom közeledése

A jelenség az EK joganyagában érhető tetten, hisz az EU-ban az általános 1998-as piacnyitás kezdeti időszakához képest a liberalizáció további folyamatában a piac komplexebbé vált, mozgása dinamikusabb lett, ennek megfelelően a jelentős piaci erő meghatározását a piac fejlődéséhez kell lassan igazítani. Ennek során a jelentős piaci erő fogalma közelíteni fog mind megfogalmazásában, mind tartalmában a tételes közösségi versenyjoghoz, a gazdasági erőfölény fogalmához illetve az Európai Bizottság és a Bíróság által kifejlesztett esetjoghoz.

Az EK szabályozásban, ahol létezik az SMP intézménye egyelőre még csak a fokozatosság jelei mutatkoznak. A jelentős piaci erő meghatározásával kapcsolatban felmerült problémák annak, előre normatív módon rögzített jellegével függenek össze. A piac megállapításának ezen módja ugyanis nem kifejezetten rugalmas, mivel erősen kötődik ahhoz az időponthoz, amikor az érintett piacot meghatározták. A távközlésben tapasztalható technikai fejlődés miatt azonban ezek a piacok olyan gyorsan változnak, hogy egy statikus jellegű piac-meghatározásnak adott esetben még olyan hatása is lehet, hogy akadályozza a verseny fejlődését. A Bizottság ezt felismerve 2000 júliusában tette közzé javaslatát az elektronikus kommunikációs szolgáltatások szabályozási keretének kialakítására nézve. Ha a Bizottság álláspontja valósul meg, akkor a jövőben a jelentős piaci erő meghatározása meg fog változni, a gazdasági erőfölény fogalmához fog illeszkedni és a jelenlegi meghatározásnál sokkal kifinomultabban fogja ötvözni azt a jelentős piaci erő jelenleg is alkalmazott koncepciójával¹¹⁶. Az elektronikus kommunikációs szolgáltatásokról szóló keretirányelv tervezetének 1. cikke a jelentős piaci erő új koncepcióját a következők szerint határozza meg: „Egy vállalat jelentős piaci erővel rendelkezik, amennyiben

vagy egyedül vagy, közösen másokkal olyan, gazdaságilag erős helyzetbe kerül, amely lehetővé teszi számára, hogy jelentős mértékben a versenytársaktól, üzletfelektől, és végeredményben a fogyasztóktól függetlenül viselkedjen. Amennyiben egy vállalat egy meghatározott piacon jelentős piaci erővel rendelkezik, ki lehet indulni abból, hogy egy szomszédos piacon is rendelkezik a jelentős piaci erővel, ha a két piac közötti kapcsolatok lehetővé teszik, hogy a jelentős piaci erőt a másik piacra átvihesse, és ezáltal a vállalat teljes hatalmát erősítse.”

Mivel a jelentős piaci erő meghatározása az új koncepció szerint az uralkodó helyzethez hasonló módon fog történni, szembesülni kell azzal az alapvető problémával, hogy a körülményeket azoknak a feltételezéseknek és várakozásoknak a figyelembevételével kell vizsgálni, amelyeket a versenyhatóság export jellegű joggyakorlatából vezetnek le¹¹⁷.

¹¹⁶ Koppányi 2001, 7.

¹¹⁷ Koppányi 2001, 8.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bán Tamás / Könyves Tóth Pál: A hazai távközlés jogi keretei
Híradástechnika 1997. december, 24-32.

Boytha Györgyné: Versenyjogi ismeretek
Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi
Karának könyvei 5.
Szent István Társulat
Budapest 1998.

Dreyer, Joachim Dr.: Mehre Wettbewerb durch Regulierung
Multi Media und Recht (MMR) 3/2000, 121-122

Eisenblätter, Tanja: Regulierung in der Telekommunikation
Peter Lang GmbH Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2000.

Gazdasági Versenyhivatal versenypolitikai álláspontja a távközlési
piacnyitás fő kérdéseivel kapcsolatban
I – II. rész
Budapest, 1999.

Geppert, Martin / Ernt-Olav Ruhle / Fabian Schuster:
Handbuch Recht und Praxis der Telekommunikation
Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden 1998.

Geppert, Martin: Verhältnis der Regulierungsbehörde zum BMWi
Beck'scher TKG-Kommentar
C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung
München 2000, 1180-1183.

Gramlich, Ludwig: Ohne Regulierung kein Wettbewerb
Computer und Recht (CR) 8/1998, 465-469.

Hefekäuser, Hans-Willi: Mehr Wettbewerb ohne Regulierung
MMR 1/2000, 1-2.

Holznagel, Bernd Prof. Dr. LL.M. / Christoph Enaux, LL.M / Dr.
Christian Nienhaus:
Grundzüge des Telekommunikationsrechts
Verlag C.H. Beck München 2001

Kiss Ferenc: Quo vadis, távközlésszabályozás
Híradástechnika 1997. december, 3-18.

Koppányi Szabolcs: A jelentős piaci erő meghatározása az EK
távközlési jogában
Gazdaság és Jog 2001/11, 3-9.

Langenfurth, Markus: Der globale Telekommunikationsmarkt
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2000.

Müller-Terpitz, Ralf: Die Regulierungsbehörde für den
Telekommunikationsmarkt
Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) 1997, 257-274.

Papp Sándor / Tompa Ferenc: A Távközlési szektor szabályozása
– liberalizáció az EU-ban és Magyarországon 1987 és 1999 között

Magyar Posta, Budapest 1999.

Scherer, Joachim / Torsten Bratsch: Az Európai Unió távközlési joganyaga és távközlés-politikája
Baker&McKenzie, Frankfurt 1997.

Scherer, Joachim: Das Bronner-Urteil des EuGH und die Essential facilities-Doktrin im TK-Sektor
MMR 6/1999, 315-321.

Schuster, Fabian: Relevanz des GWB
Beck'scher TKG-Kommentar
C.H. Beck'Sche Verlagsbuchhandlung
München 2000, 85-86.

Schuster, Fabian: Relevanz des europäischen Rechts für das TKG
Beck'scher TKG-Kommentar
C.H. Beck'Sche Verlagsbuchhandlung
München 2000, 67-68.

Schuster, Fabian / Susanne Stürmer: Entgeltregulierung
Beck'scher TKG-Kommentar
C.H. Beck'Sche Verlagsbuchhandlung
München 2000, 368-369.

Vitaanyag
Hírközlési Döntőbizottság által a jelentős piaci erővel rendelkező szolgáltatók azonosítása során követett alapelvekről
Hírközlési Felügyelet
Budapest, 2002.

Soós Mihály

A bűnszervezeti tevékenységhez kapcsolódó gazdasági bűnözés egyes kérdései*

Bevezető

Közhely, hogy az utóbbi években a figyelem középpontjába került a szervezett bűnözés jelensége. Magyarországon a kilencvenes évektől kezdve vált mind jobban érzékelhetővé az egyes bűnözői csoportok jelenléte, s bizonyos, hogy az állampolgárok biztonságérzetére komoly csapást mértek az addig nem tapasztalt utcai robbantások, leszámolások. Érthető, hogy mindez élénken foglalkoztatja a közvéleményt, egyúttal tabutémából a bűnüldözők, kriminológusok, büntetőjogászok elemzéseinek, vitáinak közkedvelt tárgyává vált.

A bűnszervezetek tevékenységének kétségkívül létezik egy jóval kevésbé látványos, s a híradásokban összehasonlíthatatlanul ritkábban megjelenő, ám igen komoly fenyegetést magában hordozó vetülete. Talán nem véletlen, hogy az utóbbi időben a lassanként "hagyományos" slágertémaként emlegetett szervezett bűnözésen belül is egyre több figyelmet szentelnek a gazdasági jellegű bűnszervezeti tevékenységnek, amely mintegy kitörni látszik a bűnöző vállalkozások eddigi életében betöltött eszközselekmény szerepből. E folyamat egyben azt is jelenti, hogy maga az illegális profitszerzés is egyre gyakrabban jelenik meg gazdasági ténykedés-

* Jelen tanulmány a hasonló címet viselő szakdolgozat rövidített és kissé átdolgozott változata. Ehelyütt szeretnék köszönetet nyilvánítani Dr. Tamási Erzsébetnek, a PPKÉ-JÁK Kriminológia Tanszéke oktatójának a közel másfél éven át tanúsított, lankadatlan segítőkészségéért.

hez kapcsolódó cselekmények képében, akár az eddig is meglévő elkövetési magatartások megvalósulásával, akár a társadalmi-gazdasági szféra egyre cizelláltabbá válásából adódó újabb és újabb lehetőségek kihasználásával. A gazdasági bűnözés eme változásai ugyanakkor reflektorfénybe állították mind a feketegazdaság egyes kérdéseit, mind a legális – illegális szféra kettősségének közgazdasági, illetőleg gazdaság- és jogpolitikai vetületeit. Kétségtelen ugyanakkor, hogy mindezt nagyon is valós készletések szülték, hiszen lassanként egyre nyilvánvalóbbá vált, hogy a fenti problémák már a gazdasági bűnözésnek és hatásainak csupán kiterjedtsége miatt sem söpörhetők a szőnyeg alá a továbbiakban.

A gazdasági bűnözés, mint az össz-bűnözés egy szegmense, és a szervezett bűnözés, mint bűnelkövetési módszer, stratégia kapcsolatának elemzése sok mögöttes problémára is felhívja a figyelmet. Ezek közül talán a legjelentősebb az a jelenség, mely magának a professzionális bűnelkövetésnek, illetőleg az illegális bűnöző vállalkozásnak egy általánosabb perspektívában való szemléletéből fakad. Nevezetesen a felismerés, hogy melyek, és főleg: milyen jellegűek a szervezett bűnözés motivációi, konkrét iránymutatást adhat a bűnüldözők kezébe – legalábbis elméletben. A kissé demitizált és pátozzsal kevésbé övezett szervezett bűnözést a saját gazdasági lehetőségeinek környezetével szerves egységben szemlélve egészen más eredményre juthatunk a tekintetben, hogy mi az a pont, ahol az egész folyamat lényege leginkább megfogható.

E szemlélet gyakorlatban is levont konzekvenciáira manapság már számos példát találhatunk a nyugati jogalkotásban. A büntetőjog szerepét egyre többen látnák szívesen az ultima ratio jelleggel szoros összefüggésben azon eszközök rangsorában az utolsó helyek egyikén, melyek a szervezett bűnözés elleni küzdelemben egyáltalán szóba jöhetnek. Sokkal inkább a megelőzésre helyeződött át a hangsúly; ezt persze elősegítette a szervezett bűnözés finansziális folyamatainak elméleti feltérképezése, s egyáltalán annak

felismerése, hogy a legfőbb ösztönző erő elvonásával: a pénzáramlás blokkolásával, s a legális szféra nehezebben hozzáférhetővé tételével hatékonyabb ellencsapás mérhető. Mindennek eszközei pedig nem az újabb és újabb büntetési tétel-emelésekben öltének testet, sokkal inkább igazgatási jellegű rendelkezésekben, melyek a pénzügyi szférában a legális-illegális határait élesebb kontrasztban mutatják meg. Leszögezhető azonban, hogy egyáltalán nem a büntetőjog mellőzése lesz mindennek a hozadéka, hiszen a végső jogi válasz megadása egy-egy felderített törvényszegő magatartás esetében továbbra is e jogág feladata marad.

A szervezettség vizsgálata a gazdasággal kapcsolatos bűnözés területén tágabb összefüggésibe helyezve a társas elkövetés más formáival történő összevetést sem mellőzheti. Tehát ahhoz, hogy a gazdasági bűnözés szervezettségének terjedelmére és minőségére nézve megállapításokat tehessünk, kikerülhetetlen kriminológiai szempontból a társas elkövetés jelenségének, mint egészen a vizsgálata. Főként azért, mert a szigorúan a büntetőjog alapján történő besorolásokhoz képest a kriminológia kategóriái eleve sokkal rugalmasabbak, ami persze nem jelenti automatikusan a kutatásokból fakadó megállapítások, a bűnözés ismérveit leírni kívánó "diagnózisok" eleve elrendelt pontatlanságát a jogalkalmazói oldalhoz képest.¹ Másfelől olyan jelenségekből is lehetséges következtetések levonása, melyek a jogalkalmazás számára előírt tényállás-megállapítási és minősítési kötelezettségnek megfeleléshez használandó szempontok körén kívül esnek.

Az a tény, hogy a hazai gazdasági bűnözésben az általános tendenciáknak megfelelően fellelhetőek a szervezettség egyes ele-

¹ Éppen a kriminológiai kutatások azok, melyekre, mint a megismerés fő forrásaira támaszkodik a jogalkotás, és esetenként a jogalkalmazás is. Egy-egy újabb jelenség kriminalizációja gyakorta kezdődik a kriminológiai vizsgálatok segítségével végrehajtott „feltérképezéssel.” Eklatáns példa minderre éppen a bünszervezeti fogalom meghatározás rövidke pályafutása és annak előzményei a 90-es években Magyarországon

mei, a szakemberek körében vitán felül áll. Ennek tudatosulása azonban jórészt a bűnöző szervezetek egyéb tevékenységei felfedésének kapcsán zajlott, s nem a gazdasági bűnözés paramétereinek vizsgálata alapján. A gazdasághoz kapcsolódó bűncselekmények akár kriminálstatisztikai, akár esettanulmányokon keresztül megvalósuló elemzése azonban számos, ezt alátámasztó következtetés levonására adhat alkalmat, s véleményem szerint érdekes eredményre vezethet e körben – mint erre az imént is utaltam – a bűnszervezetiségnek a társas elkövetés más alakzataival párhuzamos boncolgatása is.

Az alábbiakban – egy terjedelmesebb elemzés csomópontjait kiemelve – a szervezett elkövetés és a gazdasági bűnözés összefonódását háromféle szempontból közelítem meg. Elsőként elméleti síkon szükséges keretet adni a két jelenség kapcsolódásának: a szervezettségben rejlő gondolkodásbeli alapállás és az általa hordozott társadalomra veszélyesség-többlet mibenléte vár tisztázásra, a gazdasági jellegű bűnözés által előidézett fogalmi eltérésekre is kitérve. A másik sarkalatos kérdés a gazdasági bűncselekményeknek a bűnszervezetben elfoglalt lehetséges helyére, és ennek változásaira vonatkozik, végül szükségesnek látszik kitérni a magyarországi helyzet általános vonásaira is.

A bűnözői professzionalizmus, mint a szervezett elkövetés stratégiája

A vonatkozó szakirodalmi munkákat tanulmányozva egyértelműen kibontakozik az a tétel, melynek lényege, hogy a bűnözés szervezettségében rejlő legnagyobb fenyegetést az adott bűncselekmény társadalomra veszélyességének exponenciális megnövekedése adja. E megfogalmazás azonban tovább bontható. Így két altétel adható meg a továbbiakban: egyfelől a bűnszervezet tevékenysége sokkal hatékonyabban képes kiszolgálni egyes célokat, melyekre a bűnözés mint általános magatartásforma is irányulhat. Másfelől viszont bármely kriminális tevékenység vonatkozásában az egyedi bűncselekmény szintjén a „normál” elkövetéshez képest összehasonlíthatatlanul megnöveli a jogtárgy sérelmének esélyeit. Másképpen fogalmazva: az első esetben tulajdonképp arról van szó, hogy a kriminalitás mint egész motivációs tényezői ugyan rendkívül szerteágazó képet mutatnak, azonban ezek közt akad olyan, mely a szervezett bűnözői tevékenységben foglalt jellegzetességek miatt sokkal inkább testközelivé, közvetlenné válik, ezáltal ösztönző ereje is jócskán megnövekszik. Gondolhatunk itt akár az anyagi haszonszerzés kategóriájára is, amely igen fontos helyet foglal el a bűncselekmények elkövetésének oksági tényezői közt. A bűnszervezet viszont mindezt az alkalmi haszon megszerzésétől – ha tetszik, katalizátorszerűen – az egzisztenciális háttér életvitelszerű kiépítése irányába mozdítja, miközben a bűncselekmény elkövetésére indító okozati háttér nem az egyedi törvényszegéshez tapadóan jelenik meg, hanem egy sokkal általánosabb szinten, az „ebből élni” szintjén.

A másik altétel, mely a társadalomra veszélyesség fogalmán belül elkülönítendő, nem más, mint hogy a jogi tárgy sérelmének bekövetkezése (tehát magának a bűncselekménynek az elkövetése)

tetszőleges számú esetet tekintve és ugyanolyan körülményeket alapul véve sokkal inkább valószínű a szervezett elkövetés esetében. Ez nyilvánvalóan a fentebb kifejtettekkel összefüggésben egyfajta sajátos gondolkodásbeli alapállásból, ha tetszik, stratégiából eredeztethető. Ezen alapállás nevezhető bűnözői professzionalizmusnak is, lényege, hogy a motívumok harca mint klasszikus pszichikai folyamat egyre inkább egyfajta költség-haszonelemzéssé torzul, méghozzá olyanformán, hogy a mérlegelés körébe a hagyományosan meghatározó tényezők, mint az erkölcs, vallás, közösségi kontroll, stb. jobbra már be sem kerülnek, ellenben az anyagi javak, a „kerülőutas”, az átlagosnál sokkal kedvezőbb feltételrendszerű egzisztenciateremtés lehetősége egyre inkább dominál. Ráadásul a bűnszervezet olyan sajátos szubkultúrát teremt, amelyen belül a normakövetés teljesen más értelmet nyer, mint a többségi társadalomban létező variáció esetében. Ez a felfogás adottnak veszi az illegális eszközökkel történő profitszerzést, s a csoportkohézió révén csak erősíti a fent megjelölt impulzusokat.

Belátható tehát, hogy a társadalomra veszélyesség-többlet egyfajta sajátos gondolkodási mechanizmus terméke, mely tulajdonképp alapsémáit tekintve nem tér el olyan nagymértékben a „normálistól”: a célkiválasztást befolyásoló tényezők gyakorlatilag megegyeznek, csupán a kiválasztott célok eléréséhez szükséges eszközök meghatározásában mutatkozik jelentős különbség.² E többletveszélyt hivatott ellensúlyozni a nagyobb joghátrány, fenyegettség kilátásba helyezésével a bűnszervezet fogalmának büntetőjogbeli megjelenítése. Kérdésként merülhet fel véleményem sze-

² Tulajdonképp ebből a megfontolásból táplálkozik a bűnszervezet illegális vállalkozásként történő jellemzése is. Gyakorlatilag itt sincs másról szó, mint hogy a normál, törvényes üzletmenet szabályai szerint alakul a bűnöző csoportosulás tevékenysége is. Ugyanúgy érdekelt a hatékony működésben, a költségcsökkentésben, ezzel párhuzamosan pedig a nyereség növelésében, továbbá az ezen alapelvekből levezethető egyedibb szinten megjelenő szabályok problémamentes érvényesítésében, mint egy legális vállalkozás.

rint már az is, hogy egyazon dimenzió részét képezi-e egyáltalán a hatás és a szándékolt ellenhatás, azaz: valós visszatartó erő-e egyáltalán a minősített büntetés, ha a fentiekből következően nem is biztos, hogy mérlegelés tárgyát képezi a hátrány maga. Ezen a dilemmán túllépve, s a dolgozat központi kérdéseire inkább közelítve azonban felvetődik a kérdés, vajon elégséges-e a bűnszervezet-fogalom azoknak a bűnelkövetői szituációknak a teljes lefedésére, melyek a feljebb kifejtett attribútumokkal rendelkeznek. Itt visszautalnék a bevezető fejezetben vázolt gondolatsorra, melyből véleményem szerint levonható egy olyan következtetés is, hogy a bűnszervezet abban a fogalmi értelemben, ahogyan példának okáért a Btk-ban megjelenik, nem feltétlenül szolgál abszolút mércéjűül a bűnözői professzionalizmus minden megnyilvánulásának. Különösen akkor nem, ha éppen az egyes bűncselekmény-típusok sajátosságai teremtenek olyan helyzetet, amelyben lehetőség nyílik a „profi” szemlélet eltérő jellegű felbukkanásaira. Továbbra is az általános szintjén maradvá úgy gondolom, éppen ez az egyik legmarkánsabb oka annak, hogy a jogalkotók és a jogalkalmazók megoldhatatlan feladattal szembesülnek a szervezett elkövetési alakzatok kriminalizációja során: a megannyi azonos fajsúlyúnak tekinthető fogalmi jellemző köréből valóban igen nehéz kiválasztani azt a néhányat, amelynél fogva még a gyakorlat számára is alkalmazható lesz a törvényi fogalom, ugyanakkor nem is torzul lényegileg magához a jelenséghez képest.³

³ A külföldi szakirodalomban egyre-másra jelennek meg olyan vélemények, melyeket éppen az a felismerés jellemez, miszerint módszertani hiba a jogtechnikai útvesztőkben keresni a hatékony megoldást a szervezett bűnözés kordában tartására. Lényegében az új utat egy ahhoz hasonló gondolatsor jelöli ki, mely az imént elsőként feltett kérdésre próbál választ adni. E megközelítés azt célozza, hogy a legfőbb motivációt jelentő tényezőket kell elsősorban kiiktatni, gyengíteni. Konkrétan: ilyen elven alapul magának az illegális profitnak valamilyen módon felhasználhatatlanná tétele is. Az elméleti kezdeményezés a gyakorlatban is kezd egyre inkább elterjedni, az utóbbi évek pénzmosással kapcsolatos jogszabályai akár világviszonylatban, akár bizonyos fokig hazai berkeken belül is minden

Ami a konkrétumokat illeti, talán érdemes megvizsgálni, hogy a szervezett elkövetés kategóriája milyen követelményeknek való megfelelést jelenthet a gazdasági bűncselekmények körében. Az alapvető probléma a következő: vajon csakis azokat a gazdasági törvényszegéseket sorolhatjuk a szervezett bűnözés körébe tartozónak, amelyekre a bűnszervezetre vonatkozó törvényi definíciót maradéktalanul alkalmazni tudjuk? Ahhoz, hogy a kérdés megválaszolható legyen, el kell döntenünk, vajon melyek azok a társadalomra, gazdaságra, stb. nézve kockázatot jelentő elemek, melyek szükségessé teszik magának a szervezettségnek jogilag relevánssá tételét? Mit akarunk büntetni? Véleményem szerint ez az a pont, ahol belátható a fenti néhány bekezdésben foglaltak végiggondolásának haszna: nem biztos, hogy azt a bizonyos elemet a szervezett bűnözés megannyi manifeszt, tehát a külvilág számára, a bűnüldöző szervek számára is megjelenő, jól beazonosítható hatása, módszere, jellemzője közt kell keresnünk. Ezek ugyanis, úgy gondolom, másodlagosak abban az értelemben, hogy létezik magasabb szintű kiváltó okuk, s ez éppenséggel közös is (bűnözői professzionalizmus?). Másrészt adott esetben olyan fokú rugalmassággal változhatnak, hogy egy statikus bűnszervezet-fogalom, melynek legfőbb erénye, hogy minél több, a tapasztalatok alapján a szervezett bűnözés attribútumaként elkönyvelt sajátosságot próbál összesűriteni, rendkívül kis hatásfokkal lesz alkalmazható.

Összegezve, véleményem szerint a kriminológiai értelemben vett gazdasági bűncselekmények (illetőleg bizonyos részük) olyan sajátosságos jellemzőkkel bírnak, melyek mind az elkövetői kört, mind az elkövetés módozatait tekintve, melyek az általános

bizonytal részben e megfontolás köpenye alól bújtak ki. Elméleti kifejtésére lsd. pl. Margaret Bear: Structures, Strategies and Tactics of Transnational Criminal Organizations: Critical Issues for Law Enforcement. The Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. Transnational Crime Conference, Canberra, 2000. március 9-10. <http://www.aic.gov.au>

dogmatikai fogalmak eltérő használatának szükségességét generálják ezen bűncselekménytípusok kapcsán. Másképpen megközelítve a dolog lényegét: e kriminális területen nem feltétlenül csak a dogmatikailag tiszta bűnszervezet-fogalom képes kizárólagosan lefedni azt a szemléletet, bűnözői stratégiát, melynek ellensúlyozására magát a fogalmat megalkották. Ugyanannak a kriminális profi szemléletnek e körben teljesen eltérő külvilágbeli megnyilvánulásai lehetségesek, azonos háttér mellett. Ehelyütt csupán az egy-két bűncselekményt megvalósító, ám a várható haszon nagysága által kínált lehetőségek miatt akár karrierbűnözőkként is meghatározható fehérgalléros büntetésekre utalnék, akik esetében a bűnszervezet megállapítása több mint kétséges lehet – büntetőjogi alapon.

A gazdasági bűnözés szervezettségének elméleti kérdései

*„A hazai bűnüldözés egyik új keletű tapasztalata a klasszikus szervezett bűnözés és a gazdasági bűnözés, pontosabban ezek elkövetői körének sajátos kapcsolatrendszer. E kapcsolatrendszer ismereteink szerint többszatomás és jól belátható bűnözői érdekekből táplálkozik.”*⁴

A fenti idézet is azt a jelenséget hivatott megerősíteni, hogy a gazdaság történéseihez kapcsolódó kriminalitás, valamint a szervezett elkövetés, mint bűnelkövetési mód „egymásra találása” nem pusztán elméleti spekuláció, hanem nagyon is „jól belátható bűnözői érdekekből táplálkozik”, a jogalkalmazók, bűnüldözők által is konstatált tapasztalati tény. Kétségtelen, hogy a gazdasági bűncselekmények összessége kapcsán csak viszonylag szűk keretek között eshet szó a magas fokú szervezettségről, ennek megfelelően a társas elkövetés legmagasabb szintjéről, a bűnszervezetről. Az egész témakör szempontjából azonban talán a legtöbb haszonnal e szint

⁴ Kacziba Antal: A gazdaság, a feketegazdaság, a gazdasági szervezett bűnözés és a korrupció. Kriminológiai Tanulmányok, különszám, Bp., 1996., 12. o.

elemzése járhat, nem pusztán a társadalomra veszélyesség igen magas foka miatt, hanem azért is, mivel a két jelenség kapcsolódását ösztönző, elősegítő tényezők beható vizsgálata sok tanulsággal szolgálhat magának a bűnöző vállalkozásnak működésére nézve. Másfelől közelítve a kérdéshez, az sem teljesen egyértelmű, hogy a gazdasági bűnözés társadalomra veszélyessége fokozódásának lépcsőfokait a szervezettség hagyományos hierarchia szerinti növekedése jelöli ki. Ezt az esetet feltételezve ugyanis azt kellene állítanunk, hogy a gazdasági bűnözés körébe tartozó bűncselekmények esetén – szemléltetésképpen a magyar büntetőjog fogalomtárából kiindulva – a bűnszövetség és a bűnszervezet között legalább olyan volumenű különbség van, mint az alapeset és a bűnszövetség között.

Elsődlegesen a következő probléma merül fel: szükségserű-e az, hogy a szervezett és a gazdasági bűnözés egymásra találjon? A kérdés talán inkább úgy pontosítható, hogy melyek azok az ösztönző erők, érdekek, melyek elvezetnek az adott bűncselekmény-típus, valamint elkövetési forma találkozásához, ezek mennyire erősek, s mi lehet a „frigy” következménye.

A motivációk kérdéskörére választ keresve mindkét oldalon vizsgálódnunk kell.

A súlyosabb gazdasági deliktumok általában igen bonyolultak, végrehajtásuk komplikált, arról nem is szólva, hogy sok esetben magas fokú képzettség, jelentős intellektuális tőke is szükséges a kivitelezésükhöz. Ez a tény az elkövetői oldalt eleve igen nagymértékben leszűkíti. Valamilyen fokú szervezettség tehát az esetek döntő többségében követelmény,⁵ azonban korántsem biz-

⁵ Erre más megközelítésben ugyan, valamint a szervezett bűnözés fogalmát igen tágan értelmezve, de található konkrét utalás a hazai jogirodalmon belül is: „Nem látszik alaptalannak az a vélemény, hogy minden gazdasági bűncselekmény bizonyos szükségserű szervezettséget mutat, így pusztán ezen az alapon része lehet a szervezett bűnözésnek.” Tóth Mihály: Gazdasági bűnözés és bűncselekmények. KJK, Bp., 2000., 13. lábjegyzetpont, 19. o.

tos, hogy a jogi értelemben vett bűnszervezet szintjéig elmenően. A kialakult bűnözői vállalkozások a maguk szilárd struktúrájával és működési szisztémájával azonban kétségtelenül ideális talajt képezhetnek az elkövetésnek. A megvalósításhoz szükséges anyagi és szellemi javak a professzionális szemlélettel működő bűnszervezeteken belül, illetve kriminális környezetükben könnyen fellelhetők. A befektetett bűnözői tőke viszont igen nagy valószínűséggel megtérül, hiszen a gazdasági visszaélések jelentős része többnyire jelentős haszonnal kecsegtet, ugyanakkor a konspiratív struktúráknak az elkövetés szolgálatába állításával hatványozottan kisebb az esély a lebukásra. Arról a verzióról nem is szólva, miszerint a tag lebukása, megfelelő garanciák mellett, a megszerezhető extraprofitall ellentételeződik.

A gazdasági visszaélések oldaláról szemlélve tehát a dolgot, elmondható, hogy számos gazdasági bűncselekmény esetében a magasabb fokú szervezettség az alapesethez képest rendkívül nagymértékben képes javítani a jövedelmezőségen.

Ez egyfelől azt kell hogy jelentse, hogy gazdasági bűncselekmények profitszerző céllal is elkövethetők, még hozzá viszonylagosan nagy hatékonysággal, másrészt azonban kijelenthető, hogy a konkrét bűncselekmény társadalomra veszélyessége exponenciálisan növekszik a szervezettség fokozódásával párhuzamosan. Valójában nem is csupán arról az egyszerűnek mondható analógiáról van szó, mely szerint más bűncselekménytípusokkal összehasonlítva az egyéni elkövetéshez képest a szervezettség azokat az általános többletveszélyeket hordozza magában, mint amelyekről a társadalomra veszélyesség fogalmának elemzése kapcsán szó eshet. A lényeg – véleményem szerint – az, hogy a gazdasági bűnözés jó néhány típusbűncselekménye szervezettséghez kapcsolódóan követhető el igazán. Némileg kifejtve a kérdést azt mondhatjuk,

hogy akár a Btk. tényállásait, akár az ET ajánlását⁶ vesszük alapul, látható egyes tényállások esetében, hogy megvalósításuk természet-szerűleg kevésbé egyedi elkövetés, sokkal inkább társas irányok felé mozdul, még ha a jogalkotó szándéka szerint nem is alaptényállási elem ez a momentum.

A másik oldalon azonban nyilvánvalóan sokkal közvetlenebb kényszerítő erő játszik szerepet, mint ami az imént vázoltakban kimutatható volt. A bünszervezetek életében alapvető fontosságú ugyanis, hogy a gépezetet életben tartó és mozgató nyereség realizálhatóvá váljon, ez pedig csakis bizonyos gazdasági büncselekmények elkövetésével lehetséges.⁷ A pénzmosás technikáinak tág, illetve magának a büncselekménynek ennél szűkebb, diszpozíciószerű fogalma egyesíti magában azokat az elkövetési módokat, melyek alkalmasak a jövedelem eredetét elhomályosítani, s így a későbbiek során a már vélelmezetten tiszta forrásból származó javak élvezetét segítik elő.⁸ Következésképpen a szervezett keretek közt elkövetett gazdasági büncselekmény hagyományosan és elsődlegesen eszköz jellegű tevékenység, s mint ilyen, szükségszerű velejárója a nemzetközi bűnöző szervezeteknek (tulajdonképp minden bűnöző szervezetnek). Funkciói azonban összetett célrendszert hordoznak, hisz pl. stratégiai jelentőséggel is bír a pénz tisztára mosása: hídfőállásokat lehet kiépíteni a törvényesség keretei között, s teljesen legálisnak tűnő intézményeket lehet létrehozni a további piszkos pénzáram törvényesítéséhez. Megemlíthető még eb-

⁶Amely jogharmonizációs céllal a gazdasághoz kapcsolódó kriminalizálandó magatartásformákat sorolja fel. Recommendation No. 81. on Economic Crime

⁷Katona Géza: Szervezett bűnözés Magyarországon. BM Kiadó, Bp. 2000. 80-81. o.

⁸Éppen e mechanizmus blokkolása érhető tetten abban az egyes nyugat-európai országokban bevezetett szabályozásban, miszerint bizonyos feltételek megléte esetén a vagyon tiszta mivoltát kell igazolni, s nem a hatóságokat terheli e körben az illegális eredetre vonatkozóan a bizonyítási teher. E példa kapcsán is látható, hogy a klasszikus jogállami büntetőjog olyan mélyen gyökerező elvei is áldozatul eshetnek a hatékonyság követelményének, mint az ártatlanság vélelme.

ben az összefüggésben a bűnözői hierarchia csúcsán álló személyek „legalizálása”, szalonképesse tétele is, sokszor talán inkább pszichikai, mintsem üzleti racionalitásból táplálkozó motivációként: ez nem más, mint a társadalmi hierarchia vagyoni helyzetnek megfelelő szintjére feljutás, pontosabban az arra való törekvés.

Az imént felvázolt képet tovább árnyalhatja, hogy egyes kriminológiai tárgyú munkák a szervezett bűnözés kategóriája mellett szólnak a szervezeti bűnözésről is, mint sajátos büncselekmény-csoportról.⁹ E meglehetősen komplex fogalom részletes ismertetése ugyan rendkívül sok haszonnal kecsegtetne témánk szempontjából, ám ehelyütt inkább a lényegre szorítkozva mindenképp megjegyzendő, hogy a csoportképzés alapja jelen esetben a büncselekmény elkövetésének valamilyen szervezethez tapadása. Talán már az is jelzésértékű, hogy a szervezet fogalma alatt egyaránt megtalálhatóak annak legális és illegális változatai is, így tehát egy konvencionálisnak semmiképpen sem mondható megközelítés eredményeképp „egyetlen kalapba” kerülhetnek multinacionális társaságok és bünszervezetek. A kör továbbbszűkítését jelentheti az a kijelentés, miszerint „*a fehérgalléros, a társasági, és a szervezett bűnözés egyaránt gazdasági társaságokhoz kapcsolódik.*”¹⁰ E nézőpontból szemlélve a problémát, a szervezett gazdasági bűnözésnek egy tágabb koncepcióját körvonalazhatjuk, mint amely a jelenlegi kriminológiai gondolkodásban jelen van. E felfogás a bünszervezetek által elkövetett gazdasági visszaéléseken kívül a fogalom alá tartozónak ismeri el a legális szervezetek által elkövetett hasonló cselekménye-

⁹Freda Adler-Gerhard O.W. Mueller-William S. Laufer: Kriminológia. Osiris, Bp., 2000., 417. és köv. o.

¹⁰Dwight Smith: White-Collar Crime, Organized Crime, and the Business Establishment: Resolving a Crisis in Criminological Theory. In: Peter Whickman-Timothy Dailey: White-Collar and Economic Crime, Lexington Books, Lex., Mas., 1982. Hivatkozik rá Adler-Mueller-Laufer, i. m. 418.o.

ket is,¹¹ valamint rámutat a fehérgalléros bűnözés gazdasági kriminalitásban betöltött jelentős szerepére.

Az eddigiekben bemutatott szervezetek esetében a gazdasághoz kapcsolódó bűnözés jórészt, mint a profit realizálásához nélkülözhetetlen eszközcselekmény szerepel. Szó kell essék azonban a szervezett gazdasági bűnözés egy másféle interpretációjáról is, ez pedig nem más, mint az új, főként intellektuális bűnelkövetéssel párosuló forma. Ebben az esetben már sokszor nem lehet élesen szétválasztani az alaptevékenységet (célbűncselekményt) és az ebből származó jövedelem tisztára mosását, inkább jellemző az, hogy már a profitszerzés is gazdasági bűncselekmények útján valósul meg. A jövedelmezőség a bűnözésnek ebben a szektorában rendkívüli mértékű, nem beszélve a kockázat elenyésző nagyságáról.¹² Így tehát összességében a kockázat-haszon egyensúlya felbomlik, a képlet torz arányokat fog tükrözni.¹³ Mindez a fentebb már említett mechanizmusok közreműködése esetén, tehát a szer-

¹¹ Véleményem szerint ez lehet a koncepció gyenge pontja, hiszen egy szervezet alapvetően legális volta nem alapozhatja meg a szervezett bűnözői minősítést akkor sem, ha nem formális, hanem tartalmi mérlegelés tárgyát képezi a minősítés. Azaz: ha nem is azt vesszük alapul, hogy a jogszabályok szerint legális, avagy illegális-e az adott szervezet (hiszen ez esetenként félrevezető is lehet, gondoljunk csak a bűnszervezetek legális fedővállalkozásaira), hanem az általa rendszeresen elkövetett cselekmények tartalmi minősége alapján ítélkezünk, nos, ebben az esetben egy alapvetően törvényes gazdasági érdekek becsatornázását szolgáló szervezetet egyes, a normálistól eltérő cselekményei alapján nem minősíthetünk bűnöző szervezetnek.

¹² Garam Judit: Nemzetközi összefogás a szervezett és a gazdasági bűnözés elleni harcban. Ügyészek Lapja 1997/4. 76.o.

¹³ „A gazdasági bűnözéssel kapcsolatosan erős az a nézet, miszerint a költség-haszon képlet manapság kibillent egyensúlyi helyzetéből. A gazdasági bűnözésben való részvételből fakadó potenciális előnyök messze meghaladják a felmerülő kockázatot. Mindez egy olyan szituációt eredményezett az USA-ban és Kanadában, ahol is sokak szemében a gazdasági bűncselekmények elkövetése racionális cselekvési mintává vált.” The Organized Crime Impact Study – Highlights. Prepared by Samuel D. Porteous. Public Works and Governmental Services of Canada, 1998. <http://www.sgc.gc.ca>

vezettség bizonyos fokának belépése mellett tovább emeli a rentabilitás szintjét. Jellemző továbbá a technikai adottságok maximális fokú kihasználása, tulajdonképp ez az elkövetésre legtermékenyebben ható tényező, ez jelenti a gazdasági-társadalmi környezetbe való tökéleteshez közelítő beágyazottságot, a törvényes-törvénytelen határainak elmosását.¹⁴

Az idáig vázolt jellegzetességek mélyebb gyökereinek kereséséhez nélkülözhetetlen egy rövid kitérő, mely a bűnszervezetek történelmi alakváltásait próbálja vázolni, s ehhez képest körülírni a mai szervezett bűnelkövetésbeli kereteket.

A gazdasági bűnözés jelentősége a bűnszervezetek változásainak fényében

Nem áltathatjuk magunkat azzal, hogy a szervezett bűnözés a modern kor terméke. Bármelyik nagy kultúrkör akár évszázadokra visszamenő vizsgálatát végezzük el, mindenképp megtalálhatóak olyan források, melyek bizonyos értelemben jelzik bűnöző csoportok, szervezetek meglétét. Elindulhatunk akár Ali baba esküdt el-lenségeitől, a negyven rablótól, vagy Robin Hoodtól és csapatától – ebben az esetben még bizonyos szociális funkciót is belecsempészhetnénk elemzésünkbe – s a kínai Triádokon át eljuthatnánk egészen a múlt század második felének Szicíliájáig.

E változatos és sokszínű kavalkád láttán elgondolkodtató, hogy bizonyára nem csupán a jelen kor hasonló jelenségei közül

¹⁴ A mindezek termékeként aposztrofált feketegazdaság kiterjedtségét illetően nagyjában-egészében azonos adatokat találhatunk. Hazánkban ezt a GDP 30%-a körüli értékre taksálják, s ez kb. 1994. óta stagnálni látszik. Nyugat-Európában ugyanez 10-20%, az USA esetében 10-12%. Lsd.: Lux Gyula: Szervezett bűnözés és feketegazdaság. Belügyi Szemle 1997/7-8., 100. o., valamint Vidus Tibor: A nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a feketegazdaság elleni fellépésben. Ügyészek Lapja 1995/5., 18.o.

nehéz kiválasztani azokat, melyek valóban a szervezett bűnözés részét képezik, ugyanennek megtétele a történelmi dimenziókban is könnyen válhat önkényessé. Az iménti felsorolás sem a bizonyított tényyszerűség követelményeinek kíván megfelelni, csupán fel szeretné idézni a manapság szervezett bűnözésnek nevezett jelenség mélyen gondolkodásunkban élő sémáit, még ha azok a büntetőjogi minősítés próbáját nem is állják ki.

A szervezett bűnözés történetének áttekintése e dolgozat kereteit jócskán meghaladó feladat, a gazdasági bűnözéssel, mint fő témával való kapcsolata szempontjából elegendő a huszadik században végbement változásokra, valamint a mai helyzetre utalni. A szervezett bűnözésnek a szakirodalom által klasszikusként aposztrofált formája a 19. századi Itália, valamint Szicília szülötte. E bűnözési struktúra került át a bevándorlók révén az Egyesült Államokba, ahol is igazi karrierét befutotta, mind a közvélemény számára való ismertség, mind működésbeli sikeresség szempontjából. A korszak szervezett bűnözési formái összefoglalóan a „hagyományos szervezett bűnözés” (Traditional Organized Crime – TOC)¹⁵ elnevezést kapták. E kor bűnszervezeteinek jellegzetességei még a szicíliai gyökerekből eredtek: jellemzően etnikai alapon, sőt, családi, nemzeti alapon szerveződnek a csoportok, a többségi társadalom részéről tapasztalható bizonyos fokú kirekesztés miatt egy „tömbbe” tömörülő azonos etnikumú rétegek a szűkebb bűnözői körhöz lazábban kapcsolódva egyfajta kriminális környezetet hoznak létre. Ez utóbbi egyfelől biztosítja az utánpótlást, másrészt azonban nagyon is meghatározó jelleget kölcsönöz a bűnszervezetnek; ez pedig nem más, mint a jól látható elkülönülés a többségi társadalomtól,¹⁶ amivel párhuzamosan jellemző, hogy a bűnszerve-

¹⁵ Lsd. Póczik Szilveszter: Nemzetközi szervezett bűnözés tegnap és ma. Kriminológiai Tanulmányok XXXIV., Bp., 1997.

¹⁶ E körben külön szociológiai elemzések tárgya lehetne, hogy melyek azok a tényezők, amelyek ezt a különállást létrehozták, s melyek azok, amelyek bizonyítják is e jelenség meglétét. Csak egy érdekesség a sok közül: erősen a társadalom

zeteknek nincsenek stabil, tartósan kiépített hídfőállásaik a legális gazdaságon belül, leszámítva természetesen a bűnös tevékenység leplezését szolgáló cégeket. A tevékenységi területek markánsan jelzik ezt az irányultságot: a szerencsejáték, a prostitúció és védelmi pénzek szedése jelentette a fő bevételi forrást, kiegészítette mindezt az illegális javakkal való kereskedés. Hogy ez utóbbi mennyire nem elhanyagolandó tényező pl. a huszas évek Amerikájában, azt jól szemlélteti a következő leírás: „*A szesztilalom katalizátorként működött a bűnöző elemek mozgósításában. A szesztilalom előtti bűnözés (már amennyire egyáltalán szervezett volt) középpontjában a korrupt politikai gépezet és az erkölcstelen vállalkozók álltak, a bandák pedig legalul helyezkedtek el. A szesztilalom példátlan mértékű erőszakos bűnözést gerjesztett az egymással versengő csoportok között, és megváltoztatta a rendet: a bandavezérek kerültek a csúcsra.*”¹⁷

Ezen adottságoknak megfelelően a bűnszervezet struktúrája a szakirodalmi megnyilatkozások alapján „klasszikusnak” nevezhető, piramishoz hasonlítható struktúrával rendelkező sémát tükrözi:¹⁸ mind horizontálisan, mind vertikálisan erősen tagolt a szer-

diszfunkcionális működésére utalhat (tegyük hozzá: legalább ilyen mértékben a múltban rejlő gyökerekre is) az, hogy a bűnszervezetek a maguk szűk hatásterületén belül erős társadalmi szerepvállalást mutattak fel: „*A funkciók koncepciójának alkalmazása (ide értendő a látens funkciók elmélete is) a szervezett bűnözés tanulmányozása során megmutatja, hogy, –eltekintve jelen esetben az antiszociális aspektusoktól –, lehetnek bizonyos pozitív funkciók is a bűnözői csoportokban. E funkciók hozzájárulhattak abhoz is, hogy ezek a csoportok sikeresen kitarítottak a kormány erőfeszítéseit és a közgyakran kifejezett, megsemmisítésükre vonatkozó akarata ellenére. Más szavakkal kifejezve, látnunk kell, hogy vannak bizonyos létező szocietális igények, melyeket senki sem elégít ki, vagy legalábbis nem adekvát módon – a szervezett bűnözői csoportokat kivéve.*” Sancy Parviz: In Praise of Organized Crime. Rutgers Law Journal, 1985. Vol.1. No.3-4.

¹⁷ Howard Abadinsky: Organized Crime. Chicago, Nelson Hall, 1985. Idézi: Adler-Mueller-Laufer, i. m. 439. o.

¹⁸ Adler-Mueller-Laufer, i. m. 442.o., Dános Valér: A szervezett bűnözés. In: Gönczöl-Korinek-Lévai: Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina, Bp., 1998., 216-217.o., illetőleg Búzás Huba-Nagy Sándor: A bűnszervezet fogalma. Magyar Jog 1998./4.

vezet, hierarchikus, mindazonáltal a konspirációnak kisebb jelentősége van, mint a későbbi idők bűnöző vállalkozásainál.

Ez utóbbi könnyen belátható, ha arra gondolunk, hogy a kriminális környezet keretein belüli többségtől való elkülönülés sokkal kevésbé indokolja a szervezet láthatatlanságát biztosító elemek megjelenését, maga a bűnszervezet ugyanis nagyrészt sajátos környezetben létezik és működik, s ennek a tágabb környezetnek az elkülönülő mivolta már komoly garanciát hordoz magában a bűnöző tevékenység zavartalan folytatásához. A horizontális tagozódás egyfelől a komoly munkamegosztást jelzi, másrészt rávilágíthat bizonyos alrendszerre (fegyelmi, elosztó, ellenőrző, szociális, stb.) meglétére is.

Megjegyzendő, hogy a fenti tulajdonságok napjaink bűnszervezetei körében is erősen dominálnak, ám a fentebb leírtakhoz olyan további attribútumok járulnak, melyek alapján mára a szervezett bűnözés egy teljesen más korszakáról beszélhetünk, ez pedig nem más, mint a „nem hagyományos szervezett bűnözés” (Non Traditional Organized Crime – NONTOC) érája.¹⁹

De melyek is azok a jellegzetességek, melyek a fenti elválasztást megkívánják? Bizonyos fokú mesterkéltég és sematizmus mellett, mely minden elméleti csoportalkotás sajátja, a szakirodalom álláspontja szerint egyértelműen az utóbbi évtizedekben bekövetkezett társadalmi-gazdasági változások hatása figyelhető meg e területen: a mindenkori (mai) feltételekhez alkalmazkodó bűnszervezetek részéről megfigyelhető a legális szférával szembeni kompromisszumkészség, a hagyományos erőszakipari bűnszervezetek

¹⁹ Megjegyzendő, hogy a két forma közti koncepcionális különbséget felvázoló álláspont található Finszter Gézánál is, aki konfliktusos és konszenzusos szervezett bűnözésről ír. Előbbit a „vállalkozásszerűen működő bűnszövetség”, utóbbit pedig a „bűnszövetségyszerűen működő vállalkozás” fogalmaival érzékelteti. Bővebben lsd.: Finszter Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái. Magyar Tudomány 2001/8.

szerepének csökkenése, de legalábbis a tevékenységi területek differenciálódása.²⁰ A hangsúlyt mindenképpen ez utóbbira kell helyoznünk, amennyiben a szervezett bűnözés profilváltására kérésünk magyarázatot. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a jövedelmezőség minél magasabb foka az az ösztönző erő, mely az új területekre való benyomulásra készíti e csoportokat,²¹ az új környezethez való alkalmazkodás pedig szükségszerű eleme a sikerességnek. Adott esetben ez a célirányos mozgás olyan belső „reformokra” készíti a bűnszervezeteket, melyeknek áldozatul eshetnek hagyományosnak tekintett alapelvek is. E „reformok” nem következnek be szükségszerűen, hiszen a széles értelemben vett gazdasági környezeten kívül számtalan tényező befolyásolhatja a bűnözés e szegmensének alakulását. Mindenesetre több ponton tetten érhető például az etnikai alapon történő szerveződés háttérbe szorulása, ezzel párhuzamosan a TOC korszakban még nem igazán elterjedt jelenségként transznacionális szervezetek kialakulása, az illegális tevékenységek földrajzi szempontból történő, akár egyetlen szervezeten belül megvalósuló, akár megállapodásos összekapcsolása.²² A ma bűnszervezeteire sokkal inkább jellemző a technikai adottságok minél hatékonyabb kihasználása, valamint a tevékenység specializáció ma-

²⁰ Póczik, i. m.

²¹ Hol vannak már az ötvenes évek végi, az észak-amerikai bűnszervezetek „keresztapái” részéről megfogalmazott „ha kereskedsz, meghalsz...” típusú jelmondatok, melyek a kábítószerforgalmazást tiltó, kartelljellegű egyezségekre utaltak! Adler-Mueller-Laufer, i. m. 444. o.

²² A bűnszervezetek egymás közötti területelosztó, illetőleg együttműködést ösztönző megállapodásai nem újkeletűek a bűnüldözők számára. Már 1942-ből van példa, méghozzá az amerikai szervezett bűnözői körök által nyélbe ütött „Kansas City” egyezmény, további jelentős megállapodásként értékelhető az is, amelyet 1992-ben Prágában kötöttek a nyugat-európai, illetőleg a kelet-közép-európai szervezetek. Póczik, i. m.; Irk Ferenc: A második nyilvánosság Európa rendszerváltó országaiban: a szervezett bűnözés társadalmi szempontjai. A Szóulban, 1998. aug. 24. és 29. közt megtartott XII. Kriminológiai Világkongresszuson elhangzott előadás, <http://www.okkri.hu>

gasabb régiói. Ez utóbbi ismét fontos eleme lehet a bűnszervezetek átalakulásának: a speciális bűncselekménytípusok egyben speciális kondícióknak való megfelelést követelnek meg: „...*A harmadik évezred maffiózóinak egyre ritkábban kell látványos erőszakos akciókat végrehajtaniuk, inkább internetes website-okat tesznek tönkre. Vagyis azszal fenyegetik meg az internetes kereskedelmi szolgáltatásokat üzemeltető cégeket, hogy ha nem fizetnek rendszeresen, a cégek internetes oldalai támadásokra számíthatnak. (...) Vezető biztonsági szakértők úgy vélik, a dologban az a legszomorúbb, hogy ez ellen sem lehet védekezni, vagyis a cégek általában inkább kifizetik a havi összegeket a maffiának, mintsem hogy komolyabb veszteségeket szenvedjenek egy esetleges támadás miatt. (...) Az alvilági csoportosulások eleinte elsősorban on-line kaszinókat fenyegettek meg, manapság azonban lényegében egyetlen on-line szolgáltatásokat működtető cég sem érezheti biztonságban.*”²³

A fenti eset főszereplőjéből, az internetes honlapok elleni támadás kilátásba helyezésével védelmi pénzeket kizsaroló „maffiából” kiindulva: vajon milyen szervezettel rendelkezik, illetőleg kell rendelkeznie a kizárólag, vagy nagyrészt hasonló jellegű, intellektuális bűncselekményekből profitáló bűnöző vállalkozás? Vajon a virtuális valóság erőszakipari bűnszervezeteinek hasonló struktúra szükséges-e, mint az utcán tevékenykedő társaiknak? A válasz minimum az lehet, hogy nem feltétlenül. Adott esetben azonban egyenesen káros, hátráltató jellegű jelenség e bűncselekményi körben a hagyományos felépítés. (Gondolhatunk ehelyütt akár a hagyományos terminológia által a bűnszervezetek alsó szintjeként aposztrofált azon elkövetői csoportra, melyet a legnagyobb hatásokkal sikerül azonosítani. Tehát mindenképp jelent egyfajta felesleges kockázati tényezőt az állandóan meglévő, a külvilágban a leginkább nyomot hagyó alsó szint.) Közlelebből: ha bizonyos intellektuális elkövetési módok nem igényelnek pl. fizikai jellegű erő-

²³ „Védelmi pénzt szed az internetes maffia” Magyar Nemzet, 2001. november 27. 17.o.

szakos eszközcselekményeket, akkor a bűnszervezetben az erre a feladatkörre szakosodott tagok feleslegessé válhatnak, feltéve, hogy maga a szervezet is szakosodik az említett cselekményekre, azok köre nagyrészt működési területként funkcionál. Márpedig a számítógépes, internetes, stb. bűncselekmények pontosan ebbe az irányba jelentenek elmozdulást. Ezek gazdasági bűnözésbeli relevanciája pedig egyre inkább egyértelmű.²⁴ A folyamat eredménye tehát végső soron az is lehet, hogy a bűnszervezetek hagyományos elkövetési struktúráján, azon a bizonyos masszív, hierarchikus, piramisszerű képződményen helyenként komoly rést üt a feladatok, szerepek átalakulása. Úgy gondolom: bizonyos mértékben a változás irányultsága folyamatos, eredményei tetten érhetőek a ma tipikusnak mondható bűnszervezeti struktúra esetén is, legalábbis amennyiben a TOC-korszak szervezett bűnözésével vetjük össze.²⁵

Míndezt a következők is alátámasztják: korábban már esett szó a többségtől való elkülönülés problémájáról, valamint arra is történt utalás, hogy ebben a tekintetben is változás figyelhető meg a TOC-korszak és a NONTOC-korszak között. A huszadik század második felében született értekezésekben fontos, hangsúlyozott jellegzetességként jelenik meg a konspiráció magas foka, mely szá-

²⁴ Tény, hogy a legjövödelmezőbb, egyben a legrosszabb felderítettségi mutatóval rendelkező bűncselekmények közé tartoznak az informatikai bűncselekmények. Mindehhez hozzátehetjük, hogy makrogazdasági jelentőségük már most is jelentős, nem utolsó sorban a gazdaság területén bekövetkezett fejlesztések, komputerezálás miatt. Egyes becslések szerint az éves kár összege eléri a 8 milliárd dollárt. Adler-Mueller-Laufer, i. m. 402.o., Nagy Zoltán András: Informatikai bűncselekmények. Magyar Tudomány 2001/8.

²⁵ Kétségtelen, hogy a mai jogi-kriminológiai gondolkodásban nem fedezhető fel konszenzus a szervezett bűnözés fogalmát illetően. Ez akár a jelenség sokrétűségéből, szerteágazó mivoltából is következhet, mindazonáltal megfigyelhetőek bizonyos alapvető kritériumok, melyeket a bűnszervezetekkel kapcsolatban gyakran emlegetnek, s melyek mégiscsak adhatnak valamiféle támpontot, amelyre az egyes nemzeti büntetőjogi szabályozások is építenek. Pusztán erre támaszkodva kísérhető meg egyáltalán különböző korszakok kialakítása, s ezek bűnszervezeteinek összehasonlítása.

mos esetben azt jelenti, hogy a tagok nem képesek átlátni a szervezet egészének működését, hanem, - mint ahogyan a magyar törvényi definíció is kiemeli – személyi kapcsolatokon nyugszik szerepvállalásuk.²⁶

Világosan kirajzolódik, hogy a klasszikus bünszervezet-típus (amennyiben lehet ilyenről beszélni) a szervezett bűnözés tradicionális gyökereinek örökségéből táplálkozva, élesen elválik környezetétől, s ez nyilvánvaló módon kifejezésre is jut. A mély konspirációra épülő szervezetek viszont fokozottan törekednek arra, hogy integrálódjanak a legális környezetbe, hiszen ezt diktálják gazdasági, és egyéb érdekeik, valamint az őket körülvevő tágabb környezet is. Utóbbi ugyanis már döntően nem teszi lehetővé viszonylag nagy védettséget nyújtó kriminális milió kialakulását, a néhány évtizeddel korábbi mivoltában legalábbis semmiképpen sem. Még ha a napjainkban tapasztalható nagyvárosi gettósodást tekintjük, s azt egyfajta potenciális bűnözői környezetnek tekintjük, akkor sem mondható el, hogy ugyanolyan vezérelvek szerint működnének az ezekben tevékenykedő bünszervezetek. Ennek legfőbb indoka talán az, hogy a mai korszak sikeres bűnöző vállalkozásai számára e gazdasági környezetként is értelmezhető élettér túlságosan szűk, a mai bűnüldözői eszközökkel bizonyos fokig ellenőrizhető, kordában tartható. Az igazi „üzlet” olyan tevékenységek-

²⁶ „E szerepvállalás minőségileg tér el az egyének pusztá együttcselékevésétől, nyilvánuljon meg az akár társtettesi, akár tettesi-részesi formában, esetleg bűnszövetség keretében. Erősen kötődik a személyi kapcsolatokhoz, melyeket leginkább az jellemez, hogy minden tekintetben korlátozott, az adott fölé- illetve alárendelt személyen túl a konkrét elkövető számára a kapcsolatszerkezet további részei nem ismertek.” Forrás: Complex CD-Jogtár, Btk. Kommentár
Mindezeket figyelembe véve véleményem szerint nem feltétlenül tekinthető általános érvényűnek –a törvényi szöveg és az indoklás szűkszávisága ellenére sem– az a jogirodalmi nézet, miszerint „a személyi kapcsolatokon nyugvó szerepvállalás kritériuma lényegében értelmezhetetlen és fölösleges fogalmi elemnek minősíthető.” Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. Korona, Bp., 2000., 290. o.

ben rejlik, amelyek vagy túlságosan súlyos negatív értékítéletet hozdoznak a többségi társadalom szemében, vagy pedig olyanok, amelyek a legális gazdasági szféra aktív igénybevételét ösztönzik. E két momentum esetlegesen össze is kapcsolódhat, de ami mindkettő kritérium szorításában végül szükségessé válik, az a beolvadás, észrevétlenné válás.

Más megközelítésben viszont az is elmondható, hogy a NONTOC korszakban kialakuló transznacionális bünszervezetek semmiképpen nem fedhetőek másképpen, mint a legális szférába történő beágyazódással, hiszen itt a szűkebb környezet meglete fogalmilag kizárt. Az átalakulás azonban valószínűleg nem áll meg ezen a ponton, ezt viszonylag szemléletesen példázza a fentebb idézett leírás az internetes maffiáról. Mindazonáltal az a tétel is helytállóan tűnik, miszerint a „fejlődés” eddigi fő mozgatórugója a gazdasági kényszerűség volt, s emellett játszott igen fontos, ám másodrendű szerepet a technikai fejlődés. Vélhetően itt azonban változás következik be, hiszen a gazdasági környezetbeli feltételek relatíve bejáratódtak az évezred végére, a működési mechanizmusok állandósága, vagy legalábbis kevésbé radikális átalakulása válik jellemzővé. Ezzel szemben a technikai feltételek még mindig szinte napról napra változnak, újabb és újabb lehetőséget kínálva akár a hatékonyság növelésére, akár új területek kiaknázására. A változás tehát nagyjában-egészében tekinthető folyamatosnak, csupán más vezérfonalak mentén halad.

Mindazzal kapcsolatban, amit a szervezett bűnözés megjelenési formáiról elmondható, mindenképp érdemes tudatosítani, hogy nem lehetséges igazán általános érvényű tételeket felállítani. A fent leírt folyamat egyelőre csupán a bünszervezetek összességén belül egy marginális számú csoportra jellemző, s nem is várható, hogy e szám nagyságrendileg sokat változna belátható időn belül. Ez persze nem feltétlenül jelenti azt, hogy jelentőségük ne mutatna túl a mennyiségi mutatókon, arról nem is szólva, hogy igazi specialitásuk inkább az új bűnelkövetési formák megjelenítésében, illetve

ehhez kapcsolódóan egyfajta „fejlődési trend” kijelölésében rejlik. Habár az átalakulás lineáris mivolta, határozott irányba mutatása, „vegytisztasága” szintén megkérdőjelezhető. E tekintetben különös nehézség, hogy empirikus tapasztalatok vajmi kevésbé állnak rendelkezésre, s az erre a területre koncentrált speciális kutatások híján ezen adottság sem remélhető, hogy másképp festene a későbbiekben.

Összegzésképpen két – témánk szempontjából nagy fontossággal bíró – kérdést fogalmazhatunk meg. Mindenekelőtt tisztázásra vár, hogy vajon a gazdasági bűncselekmények milyen fokban jellemezhetőek azokkal az ismérvekkel, melyek egyben a bűnszervezeti tevékenység fentebb leírt átalakulásában nagy szerephez jutó bűncselekménytípus sajátjai. Azaz: a mai fogalmaink szerinti gazdasági bűncselekmények (vagy azok egy része) is abba a bűncselekmény-csoportba tartoznak-e, melyek az eddigiektől eltérő (szervezett) bűnözői működést igényelnek? Mindezek feltárása ugyanis egészen más dimenzióba helyezheti a gazdasági bűnözés és a szervezett elkövetés kapcsolatát.

Más oldalról megközelítve a problémát viszont megfogalmazódhat olyan állítás is, miszerint ezen új elkövetési struktúrák egyáltalán nem is sorolhatók a szervezett bűnözés körébe. A dilemma tehát a következő: a hagyományostól eltérő szempontok szerinti szervezett elkövetésről beszélhetünk, vagy nem szervezett elkövetés, legalábbis nem bűnszervezetek keretében történő elkövetés a vizsgálat tárgya.²⁷ Tulajdonképp a kérdés mélyebb elemzé-

²⁷ Érdekes módon a magyar büntetőjogi dogmatikában expressis verbis is megjelenik az a tétel, miszerint a bűnözés szervezettsége és a szervezett bűnözés fogalmi közé nem feltétlenül tehetünk egyenlőségjelet. A bűnszövetség fogalmi elemei között ugyanis megtalálható a bűncselekmények szervezett elkövetése is. Ehhez kapcsolódóan pedig a Legfelsőbb Bíróság IV. számú Büntető Elvi Döntésében szintén a bűnözés megszervezését hangsúlyozza. Mindez tehát korántsem a bűnszervezethez kapcsolódik, amit klasszikusan a szervezett bűnözés megvalósulási keretként szokás említeni, hanem egy alacsonyabb szinthez, a bűnszövetséghez.

séhez kapcsolódó adalékok bemutatása lenne dolgozatom fő célja, belátván egyúttal azt is, hogy a konkrét elemzés elvégzése egy másik dolgozat tárgya kell, hogy legyen, tekintve a hozzá tapadó kriminológiai, jogi és szociológiai jellegű kapcsolatháló bonyolultságát, valamint azt a követelményt, hogy nagyszámú eset feldolgozásából nyert adatok összegzése alapján lehessen valamilyen irányba elindulni.

A gazdasági bűnözés helyzete nemzetközi viszonylatban - kitekintés

Ahhoz, hogy a fentebb leírtakat súlyuknak megfelelő megvilágításban lássuk, nélkülözhetetlenné válik egy rövid kitekintést tennünk a gazdasági bűnözés nemzetközi bűnözésben, illetőleg a nemzetközi gazdasági környezetben betöltött szerepét tisztázandó.

Előljáróban mindenképpen szükséges megjegyezni, hogy minden, a témával kapcsolatos adat csak irányvonalakat tükröz, nagyságrendekre mutat rá. E jelenségnek összetett, és sok tényezőre visszavezethető háttere van, többek között elmondható, hogy a gazdasági bűnözésnek alapvető jellegzetessége a nagyfokú látencia. Ezen felül azonban a témánk szempontjából meghatározó terület, nevezetesen a bűnszervezeti tevékenységhez kapcsolódó gazdasági bűncselekmények köréről szinte teljes bizonyossággal állíthatjuk, hogy az átlagos érteken jóval magasabb a felderítetlen, statisztikailag ezáltal irreleváns cselekmények száma, mint amire az átlagos látenciaérték magyarázatul szolgálna. Ez jórészt az előző fejezetekben már érintett, szervezett elkövetéssel együtt járó mechanizmusok következménye. Mindezek, s még egy sor más, ehelyütt nem részletezendő ok miatt különleges, az átlagostól eltérő módszerű információgyűjtés válik szükségessé a téma kapcsán. Mint az a ké-

sőbbiek során kiviláglik, a szakemberek, bűnüldöző hatóságok más, a vizsgált tárgyval összefüggést felmutató jelenségek adataiból következtetnek, illetőleg ezek alapján vázolnak fel helyzetképet.

A „következménybűnözés” és hatásai – a pénzmosás

A gazdasági bűnözés szerepét, jelentőségét illetően kiemelt területként szükséges kezelni a pénzmosást, hiszen a bünszervezetek gazdasági alapjainak fő tartópillérét jelöli; tulajdonképp az eszközjellegű gazdasági bűncselekmények mindegyike részét képezi a tágabb értelemben vett pénzmosásnak, hiszen elkövetésüknek célja nem más, mint az illegális profit legális tőkévé változtatása. A pénzmosással összefüggő adatok elemzése, a vonatkozó becslések tehát viszonylagosan megbízhatóan tükrözik a bünszervezetek állapotát, rentabilitását, nem mellékesen pedig közelebb hozhatják a legális gazdaság keretei közé beáramló bűnözői tőke mértékének legalábbis nagyságrendileg történő megállapítását. Másfelől az egyes illegális tevékenységi területeken szintén közelítő becsléssel megállapított megtérülési ráta segítségével következtetés vonható le az ezekben az ágazatokban megforduló pénzmennyiség nagyságára nézve is, ez pedig összehasonlítást tesz lehetővé az országok, régiók makrogazdasági adatsoraival.²⁸

Az illegális szférából a legális irányába illetőleg visszafelé megvalósuló tőkeáramlás semmiképpen sem tekinthető pusztán elméleti gazdasági szükségszerűségnek. Erre több adat is figyelmeztet, amelyek kiválóan reprezentálják a bűnözés törvényes keretek közé való beépülésének hatékonyságát. Ilyen intő jel lehet az

²⁸ A kérdéskör részletes áttekintésére lsd. Kertész Imre: A szervezett bűnözés terjedelme. Magyar Tudomány, 2001/8.

Egyesült Királyság Bűnüldözési Hírszerzési Szolgálatának jelentése is (1993-ból), miszerint az ottani maffiatevékenységek mintegy hatvan százaléka immár gazdasági-üzleti jellegű, s ugyanez a helyzetkép körvonalazódott Japán esetében is.²⁹ Az említett tevékenységi kör teljesnek mondható abban az értelemben, hogy egyaránt magába foglalja a más üzletágak által megtermelt haszon legalizálását célzó cselekményeket éppúgy, mint az önálló profitszerzés eseteit. Ennek megfelelően az említett maffiatevékenységek között felbukkannak a különféle csalások, valamint a „befektetések, banki tevékenység, üzleti ajánlattételek” is.³⁰

Néhány éven belül a fentiekkel harmonizáló következtetésre jutott a Német Szövetségi Hírszerző Szolgálat is, amikor a gazdasággal összefüggő bűnözést a „bűnözésnek a világon a legnagyobb mértékű növekedést felmutató szektoraként” minősítette. (1996.)³¹

²⁹ Gwen McClure: The Role of Interpol in Fighting Organized Crime. International Police Review-No. 481 (2000.) 4.o.

³⁰ További problémát jelenthet az, hogy a gazdasági jellegű tevékenységek között egyre nagyobb arányban fordulnak elő önmagukban már törvényes cselekmények. „A maffia tevékenysége úgy tűnik, az egykor rendkívül erőszakos szeszempészét és utcai bűnözés felől a sokkal kifinomultabb bűncselekmények felé tolódott el. (...) Ma már nem csak a nemzetközi kábítószer-kereskedeleme, de olyan jogszzerű vállalkozásokra is kiterjed, mint az ingatlanügyletek és az értékpapír-kereskedelem, valamint számos más, jól jövedelmező üzletág.” Adler-Mueller-Laufer, i. m. 444. o.

Vagy: „Katasztrofális hatása van a szervezett bűnözői csoportok legitim gazdaságba való belépésének is. Olaszországban ezek a csoportok ma már több pénzt keresnek a legális gazdaságban, mivel céljukat elérve a gazdaság domináns szereplőivé váltak. Legális tevékenységük alapja azonban bűncselekményekből származik. Különösen veszélyeztetett területnek számít az ingatlanpiac, a privatizáció és a bank- és pénzügyi szektor.” Dusik Sándor: Pénzmosás. <http://www.b-m.hu>

³¹ Némileg ide kapcsolódik az Európai Bizottság 1996 májusában közzétett jelentése is, mely nyilvánosságra hozta, hogy bűnözői szindikátusok álltak egy több milliárd dolláros csalássorozat mögött, melynek alapját az EU mezőgazdasági, és más támogatási programjainak kijátszása képezte. Ugyanebben az évben került napvilágra egy, Svájcban az EU-ba történt nemesfémcsempészettel kapcsolatos eset is, melynek során a csempészbandáknak az importvám meg nem

Igen nehéz lenne felbecsülni, hogy valójában milyen volumenű a globális gazdasághoz kapcsolódó bűncselekmények révén megszerezhető profit. Több párhuzamos adat révén azonban közelítő érték mindenképpen megadható. Az első, s egyben legkövetettebb a világméretű drogkereskedelemben mozgatott pénzösszeg értéke, amit szakértők mintegy 400 milliárd dollárra becsülnék, s ez több, mint a világ kőolaj- és földgáziparának éves volumenét jelző szám.³² Ehhez hozzáadva a fentebb említett jelentéseket, melyek a gazdasági bűnözés dominanciájának kialakulását vetítik előre, s tegyük hozzá: főként a drogkereskedelem rovására, máris eredményre juthatunk, legalábbis ami a nagyságrendet illeti. Mindenképpen százmilliárd dollár fölötti érték körvonalazódik.

Az ENSZ Nemzetközi Kábítószer Ellenőrzési Programja 1998-ban közzétett jelentése szerint csupán a kábítószerforgalmazás területén globálisan évente mintegy 200 milliárd dollárt sikerül tisztára mosni, s ez nagyrészt a nemzetközi tőkeáramlásba bekapcsolódva tagadhatatlanul legális eredettel bír a későbbiek során.

Más források még ennél is pesszimistábbak. A G-7-ek által létrehozott FATF (Pénzügyi Akció Csoport – Financial Action Task Force) a drogkereskedelemből tisztára mosott összeget évi 300 millió és 500 millió dollár közé teszi, amit az egyéb üzletágak, tehát a gazdasági bűnözés és más, nem droggal összefüggő ágazatok akár meg is duplázhathatnak.³³ A folyamat ciklikus, tehát elvileg minden évben közel ekkora összeg áramolhat át a legális üzleti szférába. A közvetítő csatornák jórészt adottak, főként a banki elektronikus transzferek formájában, melyek napi értéke egyes bec-

fizetéséből mintegy 100 millió dolláros hasznuk származott. „Police Crack Silver Racket” Financial Times, 1996. nov. 12., idézi: McClure, i. m. 4. o.

³² McClure, i. m. 3. o.

³³ The Organized Crime Impact Study – Highlights.

slések szerint eléri az ezer-, ezerháromszáz-milliárd dollárt,³⁴ míg mások kétezermilliárd dollárra taksálják ugyanezt.³⁵ Talán nem véletlen, hogy ezt az óriási kiterjedtséggel bíró pénzáramot sokan a „pénzmosók álmaként” aposztrofálják.

Mindenesetre a fenti számokkal jelzett pénzmennyiség közelítőleg azonos az eszközjellegű gazdasági bűncselekmények elkövetési értékével. Más oldalról közelítve a kérdést, azt mondhatjuk, hogy az anyagi haszon megszerzésére irányuló bűncselekmények elkövetési értékéből, tehát az államnak, illetőleg a magánszféra résztvevőinek okozott kár együttes összegéből ekkora nagyságrendű pénzösszeg legalizálása sikeres évente. Még ha nem is mondható, hogy a pénz tisztára mosásának minden konkrét formája egy-egy gazdasági bűncselekményt valósít meg, tág értelemben véve mégiscsak a gazdaság történéseihez kapcsolódik, s a sértett jogi tárgyak is ugyanezen körből kerülnek ki. Nem is szólva az olyan keretjellegű bűncselekményi tényállásokról, mint amihez hasonlót a magyar Btk. is tartalmaz, melyek a pénzmosást, mint sui generis bűncselekményt rendelik büntetni.

A pénzmosás kapcsán védett jogi tárgyak szóba kerülése okán érdemes egy rövid kitérőt tenni, s a bűnözői tőke illegális és legális keretek közötti áramlásának főbb veszélyeit nevesíteni. Talán nem alaptalan az a feltevés, hogy az igazán komoly nagyságrendű illegális tőke a piactudomány alapvető struktúráit fenyegeti. Ha ugyanis a piaci verseny szempontjából homogénnek tekinthető a fehér a szürke, illetőleg a feketegazdaság, tehát a törvénytelen eredetű jövedelmek azonos feltételek mellett juthatnak szerephez a gazdaságban, mint a törvényesen megszerzett tőke, akkor az előbbiek nagyarányú térnyerése rövid időn belül szükségszerűen megvalósul – természetesen az utóbbiak hátrányára. Ez a jelenség a két szférából származó pénzáramok

³⁴ Alessandro Crocetta: Notes on European Money-Laundering. Euroreporter, 1995. <http://www.alternatives.com/crime/menu>

³⁵ McClure, i. m. 4. o.

közötti azon különbségre vezethető vissza, miszerint nagyfokú eltérés mutatható ki a költség-haszon képlet tekintetében. Azaz: a törvényesen megszerzett jövedelmek lényegi jellemzője a megszerzésükhöz kapcsolódó, a legális gazdaság egy más szereplőjénél megjelenő ellentételezés. Ez egyben a profitot realizáló gazdasági szereplőnél költségként jelenik meg, ami azt jelenti, hogy a haszon elérése csak bizonyos – gazdasági értelemben vett – nehézségek árán lehetséges, utóbbiak pedig jelentősen behatárolják a továbblépés lehetőségeit, korlátokat állítanak fel.

Ezzel szemben az illegális eredetű jövedelem az extraprofit kategóriába illeszthető, hiszen megszerzése, legalábbis ami a törvényes gazdasági folyamatokat illeti, nem igényel arányos mennyiségű ráfordítást, ennél fogva a „termelékenység” sokkal jelentősebb a bűncselekmények útján megszerzett jövedelmek körében. Mindez sokkal nagyobb mozgásteret jelent, a versenyképesség jelentősen megnő. A legális és illegális tőke versenyében tehát mindenképp az utóbbi tehet szert jelentős előnyre. Mindez markáns kihatással lehet a piaci viszonyokra, azok kisebb-nagyobb mértékű torzulásait idézve elő.

A piacgazdaság alapvető struktúráin túl a nagy mennyiségű, bűncselekményekből származó jövedelem tőkévé formálása hídfőállás kiépítését célozhatja a törvényesség keretein belül,³⁶ amely a bűnöző tevékenység további sikeres folytatásának a záloga is lehet. Ezen a ponton érdemes utalni arra, hogy a fenti folyamat kevésbé materiális jellegű káros következményeket is előidézhet: nevezetesen azt, hogy a gazdaság szereplői a bűnözői tőkével való verseny során esélyeiket javítandó maguk is félig, vagy teljesen illegális eszközökhöz nyúlhatnak.³⁷

³⁶ „Gazdasági jelentőségű profitra törekvő szervezett bűnözés legfőbb veszélye abban rejlik, hogy olyan források felhalmozására képes, amelyek fontos pozíciók elérését teszik lehetővé a "rendes" társadalomban.” Irk Ferenc i.m.

³⁷ Pusztai László: A gazdasági bűnözés. In: Gönczöl-Korinek-Lévay, i. m. 189. o.

További igen jelentős káros hatásra mutatnak rá egyes szerzők: „...*Manapság a gazdasági hatalom egyre növekvő mértékben foglalja el a politika, az állambatalom és a közigazgatás területeit. Minél nagyobb tehát a gazdaságban a tisztára mosott pénz aránya, annál nagyobb befolyáshoz jutnak a bűnöző szervezetek.*”³⁸

Mіндеzen veszélyek felismerésével párhuzamosan jelentős erőfeszítések történtek mind nemzetállami, mind nemzetközi szinten a jelenség terjedésének megállítására. Jogszabályi kereteket kellett teremteni a pénzmosás kriminalizációjára, valamint a szükséges államközi együttműködés kialakítására vonatkozóan. Törvényi szabályozásra elsőként az USA vállalkozott, 1970-től kezdve a pénzügyi tranzakciókra vonatkozóan léptette életbe a „Bank Secrecy Act”-et, mely adatnyilvántartási kötelezettséget írt elő bizonyos tranzakciókkal kapcsolatban. A pénzmosást magát csak 1986-tól kezdve tették büntetőjogi szabályozás tárgyává, majd 1994-ben lépett hatályba a legújabb vonatkozó jogszabály, a „Money Laundering Suppression Act”. Mindezek ellenére az egyre rohamosabban fejlődő elektronikus átutalási rendszer gyakorlati síkon igen hatékonytalanná teszi a bűnüldözést mind az Egyesült Államokban, mind az Európai Unióban, ahol szintén megtörtént a legfontosabb irányadó direktívák hatályba léptetése (pl. a 308/91-es). Itt azonban fokozza a probléma bonyolultságát, hogy nincs egységes igazságszolgáltatás, habár az intézményi fejlődés erősen ebbe az irányba mutat, valamint – az időközben az EU harmadik pillérévé emelt „bűnügyekben való közös kül- és biztonságpolitikai együttműködés”³⁹ ellenére – bizonyos koordinációs nehézségek is jelen vannak az államok együttműködésében.⁴⁰ A bűnözői jövedelmek

³⁸ Ferenc Irk: Money Laundering-Organized Crime: The Hungarian Perspective. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 1997./ Vol.5. No.3. 289.o.

³⁹ Boytha György-Papp Mónika: Az Európai Közösségek létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai. Szent István Társulat, Bp., 2001.

⁴⁰ Crocetta, i. m.

tisztára mosásának megakadályozására tett erőfeszítések ugyanakkor egyre világosabban jelezték: ezen a területen sokkal csekélyebb eredményekkel kecsegtet a hagyományos büntetőjogi szabályozási keretek alkalmazása, ezért a figyelem középpontjába egyre inkább a megelőzés jellegű biztonsági pénzügyi előírások, valamint a pénzáramlás szabályozott keretek közé szorítása került.⁴¹

A pénzmosás végrehajtásának három fázisát szokás megkülönböztetni. Ezek az elhelyezés, a bújtatás vagy rétegzés, illetve az integrálás. Az első lépés jelenti a létrehozó környezetből való kivételt, tehát a keletkezési helyről való eltávolítást. A második során válik teljessé az előbb elindított folyamat, ez a szakasz kritikus abban a tekintetben, hogy befejezése idejére az eredettől való tökéletes elszakítást kell kieszközölni. Az integráció pedig nem más, mint a mosott pénz legális gazdaságba pumpálása, ezáltal a törvényes jövedelmezőség megteremtése. Mindhárom fázis véghezvitele a legkülönbözőbb technikák segítségével történhet. Ezen módszerek szinte kivétel nélkül igen sokféle gazdasági (és nem gazdasági) bűncselekményt valósíthatnak meg. Íme néhány példa: az *elhelyezés* metódusai a leggyakrabban valutacsempészet, banki bűnrészesség, strukturálás, tőzsdei brókerek igénybevétele, valutaátváltás, értéktárgyak vásárlása. *Bújtatás*: készpénz átváltása értékpapírra, a meg-

⁴¹ Ennek az irányultságnak a megerősödését külföldi és hazai jogirodalmi álláspontok is alátámasztják: „...Az elmondottak alapján fellelhető a kérdés, lehet-e és kell-e tenni valamit a gazdasági bűnözés korlátozására. A válasz igen, de rögtön hozzá kell fűzni, hogy az eddigi úton és módszereken változtatni kell. Először is tudomásul kell venni, hogy a büntetőjog önmagában nem elégséges eszköz a gazdasági bűnözéssel szemben. Sőt a büntetőjog ultima ratio jellege e területen méginkább erősödött.” Diczig István: A gazdasági bűnözés új jelenségei. Gazdaság és Társadalom, 1995/1. 88. o.

A szemléletváltozás lényegének találó megfogalmazását adja a következő kijelentés: „...néha úgy tűnik, hogy az, amit a bűnözők tesznek, már veszített volna fontosságából ahhoz képest, hogy hogyan juthatnak cselekményeik elkövetéséből haszonhoz.” R. T. Naylor: Follow-the Money-Methods In Crime Control Policy. Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption, York University, Toronto, 1999. <http://www.yorku.ca/nathanson>

vett anyagi javak adása-vétele-cseréje, elektronikus transzferek. *Integrálás*: ingatlan-kereskedés, fedővállalatok létrehozása, ezek részéről fiktív kölcsönök, banki tranzakciók felhasználása, fiktív export-import (számlái).⁴² Sok esetben a műveletek önmagukban is rendkívül kifinomultak, szövevényesek, ezt még tetézi adott esetben a határok átlépése, illetve az egyes államok eltérő szabályozása.

A pénzmosás folyamatának számtalan tényező lehet előmozdítója, amelyek jórészt eredetileg a törvényes kereteken belüli gazdasági-pénzügyi intézmények, megoldások képében bukkannak fel, azonban adottságaiknál fogva lehetőséget nyújtanak az illegális tőke beszivárgására.

Ilyen kaput jelenthet számos szerző szerint az offshore intézménye is, melyre némileg önkényesnek tűnő választással, ám gazdasági jelentősége alapján mindenképp okkal szükséges kitérni.

Az offshore területen kívül végzett gazdasági tevékenységet jelent. A szó eredeti jelentése: területenkívüliség. Lényege abban foglalható össze, hogy adott állam engedélyezi a saját területén különböző vállalkozások létrehozását, azzal a feltétellel, hogy konkrét gazdasági tevékenységüket az államon kívül végzik. Ez az engedélyezés rendkívül kedvező adózási környezettel egészül ki.

Az offshore gyökerei a banki szektor fejlődése kapcsán keresendők. Egyre szélesebb körű elterjedése folyamatába csak később léptek be a biztosítók, majd hamarosan a szolgáltató vállalkozások is egyre inkább felfedezték maguknak e tevékenységi forma előnyeit. Manapság ez a folyamat odáig jutott, hogy a kialakult offshore pénzügyi centrumok bonyolítják a határokon átnyúló tőke-műveletek mintegy 54%-át. A kezelt vagyon nagysága 1997-ben nagyjából 4 ezermilliárd dollárt tett ki, s a növekvés dinamikája is jelentős, kb. 6-7%. Az ENSZ Offshore Fóruma által készített jelentés 55 ilyen pénzügyi szolgáltató centrumot jelöl meg szerte a világon, ezek keretei közt összesen 4051 bank, valamint közel két

⁴² Bardócz Csaba: Pénzmosás technikák. Belügyi Szemle, 1997/3. 74. o.

és fél millió cég, illetőleg vállalkozás működik.⁴³ A kis méretű, gazdaságilag gyenge lábakon álló fejlődő országoknak különösen eredményes módszert jelent a külföldi tőke becsalogatásához offshore-centrumok kialakítása.⁴⁴ A szervezett bűnözés gazdasági vetületének szempontjából kiemelkedő jelentőségűek ezek a pénzügyi központok. Ennek több oka is van. A legjelentősebb, hogy az ilyen centrumokban a magas adókedvezmény mellett általában azal is maradásra bírják a tőkét, hogy rendkívül szigorú banktitokra vonatkozó szabályozást vezetnek be, ezzel párhuzamosan pedig a pénzügyi tevékenységek ellenőrzése igencsak gyenge lábakon áll. Másrészt lehetőség kínálkozik számos esetben arra, hogy a tényleges cégalapítók, irányítók a homályban maradjanak, s a helyi lakosság köréből mindössze a névleges cégvezetők kerülnek ki. A tulajdonviszonyok tehát igen sok esetben átláthatatlanok, s hogy ez így is maradjon, a „status quo” megőrzése érdekében a helyi elit erős korrumpálására irányuló törekvések is megfigyelhetők. Összességében tehát a körülmények ideálisak az illegális jövedelem offshore területeken történő befektetéséhez, forgatásához, illetve ezeken a területeken kialakított, a bünszervezetek irányítása alatt ténykedő bankok, cégek, stb. bázisként való felhasználásához. A pénzmossási célú tőkemozgatások különösen a globális pénzügyi piac létrejöttével, valamint utóbbi „sine qua non” feltételei, a számítógépes, elektronikus átutalási és egyéb pénzügyi-informatikai rendszerek kialakulásával váltak rendkívül könnyűvé.⁴⁵

⁴³ ENSZ Offshore Fórum, 2000. február; idézi: Pintér István: Offshore, szervezett bűnözés, biztonság. Belügyi Szemle 2000/6. 51-52.o.

⁴⁴ Nem ritka, hogy az ilyen államok bevételeinek akár 50%-a is az offshore-ral összefüggő tevékenységekből származik, egyes kirívó esetekben ez az arány 90%. Vö.: Pintér i. m. 52.o.

⁴⁵ Az offshore-centrumok elsősorban a pénzmossás második fázisának, a rétegzésnek (bújtatásnak) kivitelezésére alkalmasak, tehát funkciójuk leginkább a jövedelem elszakítása a keletkezéstől. Ugyanakkor egymással kapcsolatban álló cégek esetén úgynevezett körbeszámlázás is lehetséges, ez pedig már nem más, mint a végső fázis (integrálás) egyik lehetséges metódusa, a vállalkozás tevékeny-

Manapság a nemzetközi közösség részéről jelentős erőfeszítések történnek az offshore-tevékenység ellenőrzésének megszilárdítására. Általános érvényű ajánlások fogalmazódtak meg a követendő szabályozást tekintve, valamint a nemzetközi szintű ellenőrző szervekkel történő együttműködés intenzitását alapul véve folyamatosan osztályozzák az érintett államokat, s a besorolás különféle szankciók alapját is képezheti. E hátrányos jogkövetkezmények alkalmazása egyelőre azonban csupán az egyes államok hatáskörébe utalva jelentkezik,⁴⁶ remélhetőleg azonban a helyzet a közeljövőben ettől eltérő tendenciát fog mutatni.

*Az érem másik oldala – gazdasági bűncselekmények, mint
célbűncselekmények*

„Csaknem félmilliárdos család ügyében nyomoz az ORFK Szervezett Bűnözés Elleni Igazgatósága. A Környezetvédelmi Minisztériumtól igényelt és kapott támogatást egy vállalkozó, aki a 458 millió forint túlnyomó részét magáncélokra fordította. A rendőrség többek között azt is vizsgálja, hogyan jutott P. L. a minisztériumi támogatáshoz. Az ORFK Szervezett Bűnözés Elleni Igazgatóságán tényként kezelik a 458 milliós csalást, további 310 milliós kísérlettel gyanúsítják azt a vállalkozót, akinek két Kft.-je Budapesten, egy pedig Kazincbarcikán működik, és aki a Dél-alföldi Hulladékhasznosító Konzorcium nevében jutott a csaknem félmilliárdos összeg nagy részéhez. A vállalkozó a pénzt a konzorciumon keresztül vette föl. A hulladék-

ségével kapcsolatos pénzmozgás ugyanis már teljesen legális eredetűnek mutatkozik.

⁴⁶ A nem együttműködő államok bankjaival való kapcsolat megtiltására már volt példa a nemzetközi életben. Pintér, i. m. 55.o.

hasznosító ugyanis csak a papírokat vizsgálta, nem volt és nincs is joga azt „lenyomozni,” hogy a kérelmező igényelhet-e környezetvédelmi támogatást.”⁴⁷

Már korábban is történt arra utalás, hogy a vizsgálódásunk középpontját képező deliktumok egy része, sőt, egyre nagyobb része kerül ki az anyagi haszon közvetlen megszerzésére alkalmas cselekmények köréből. E csoport jellegzetességeit sorra véve világlik ki igazán a gazdasági bűncselekmények – gazdálkodással összefüggő bűncselekmények fémjelezte terminológiai áttekintés jelentősége,⁴⁸ hiszen a gazdasághoz tapadó célbűncselekmények jelentős része nem a szűk értelemben vett, és a magyar büntetőjogban a Btk. XVII. fejezetében szabályozott tényállásokra korlátozódik, hanem igen jelentős szerep jut a büntetőjogi értelemben a vagyon elleni bűncselekményekhez sorolható magatartásoknak is.

Ezek között is elsődleges szereppel bírnak a csalás, a sui generis csalásszerű tényállások, illetőleg a szerzői vagy szomszédos jogokkal való visszaélés.⁴⁹ Másrészt azonban az utóbbi néhány év során jelentősen megnőtt a „magasabb szintű intellektuális bűncselekmények”⁵⁰ száma, és egyre inkább állítható, hogy az elkövetési érték, illetőleg az okozott kár szempontjából számukat meghaladó mértékűvé vált jelentőségük.⁵¹

⁴⁷ „Félmilliárdal csapolták meg a Baja-tárcát.” Magyar Nemzet, 2002. január 30., 4. o.

⁴⁸ A két típus megkülönböztetéséből fakadó tanulságok leszűrésére a kriminálstatisztikai elemzések készítése körében is sor került, mint arra egyes szerzők rámutatnak. Tóth Mihály: A piacgazdaság büntetőjogi védelme. Belügyi Szemle 2000/9., 50. o.

⁴⁹ Dános, i. m. 218. o.

⁵⁰ Diczig, i. m. 88. o.

⁵¹ Számos példa hozható a fenti kijelentés alátámasztására, elegendő, ha pl. a hírhedt moszkvai Citibank-ügyre gondolunk, mely során egy fiatal programozó a bank biztonsági rendszerét áttörve kisebb-nagyobb részletekben több, mint tízmillió dollárt utalt át különféle külföldi bankszámlákra. A bank biztonsági szak-

E terület jelentős részét az informatikai bűncselekmény kategóriájába illeszthetjük, büntetőjogi relevanciájukat a magyar büntetőjog keretei között részben a számítógépes csalás tényállása, kiegészítő jelleggel pedig más tényállások, mint pl. a csalás adja meg.

A gazdálkodáshoz, gazdasághoz kapcsolódó célbűnözést gyakran aposztrofálja a szakirodalom fehérgalléros bűnözésnek, s még ha nem is lehetséges teljes átfedést kimutatni a két jelenség között,⁵² kétségtelen, hogy a klasszikus fehérgalléros elkövető által megvalósított bűncselekmények között igen jelentős szerepet játszanak a témánk szempontjából releváns bűnös magatartások.⁵³

Az alábbi táblázat akár kiindulópontja is lehet a szóba jöhető elkövetési magatartások vizsgálatának. Ugyan némileg önkényesnek tűnhet egy bizonyos észak-amerikai ország kiemelése, azonban megjegyzendő, hogy meglehetősen konszenzus mutatkozik a szakirodalmon belül e bűncselekményi kört illetően (ld. 54. sz. jegyzetpont), legalábbis a célbűncselekmények magját tekintve;

emberei máig sem tudják, hogyan sikerült mindez neki. Adler-Mueller-Laufer i. m. 401. o.

⁵² „A fehérgalléros bűnözés tartalmát főként a vagyon elleni és a gazdasági bűncselekmények alkotják. Ez persze nem jelenti azt, hogy alkalomadtán egyéb bűncselekmények ne kerülhetnének e fogalmi körbe. Így pl. esetlegesen szerepelhet itt még állam elleni, de élet elleni avagy netán közlekedési bűncselekmény is.” Kránitz Mariann: A fehérgalléros bűnözés. Főiskolai Figyelő, 1995/2., 146. o.

⁵³ Meg kell jegyezni, hogy van egy további tényező is, mely nem teszi lehetővé a teljes azonosítást. A Sutherland nyomán kialakult fehérgalléros bűnözés-fogalom ugyanis jórészt egyéni elkövetésen alapult, s ez a jelentésréteg máig hatóan megmaradt, még akkor is, ha az újabb szakirodalmi csoportalkotások egyre közvetlenebb összefüggést jeleznek a fehérgalléros bűnözés, és a korábban már említett szervezeti, illetőleg szervezett bűnözés között.

Véleményem szerint problémás helyzetet teremt az a fentiekkel összefüggő jelenség is, hogy az intellektuális bűnelkövetéssel (ezen belül főként a számítógépes bűncselekményekkel) foglalkozó tanulmányok a vizsgálatuk tárgyát képező cselekményt inkább vélik a fehérgalléros bűnözés részének, semmint a szervezett bűnözés holdudvarába tartozónak, még ha erre bizonyos jelek utalnak is. A magányos elkövető doktrínája még tartja magát.

másfelől azonban Kanada azon országok közé tartozik, melyeket a szervezett bűnözés egyfajta „migrációja” az utóbbi években igen erősen érint.

Végül, de nem utolsó sorban: egy mindenféle szempontból igen fejlett állam bűnözési rátáinak elemzése talán nem tanulság nélküli a kevésbé fejlett nemzetek számára. Mindenesetre az alábbi táblázat tanulságos adatokkal szolgálhat az elérhető profit nagysága szempontjából (is).

Biztosítási csalás	1996	1 - 2.5 milliárd \$
Hitelkártya-csalás	1997	127 millió \$
Tőzsdei csalás	1997	> 3 milliárd \$
Televíziós és telefonos vásárlások körében elkövetett csalás	1997	4 milliárd \$
Üzemanyagokkal kapcsolatos csalás	1996	55 millió \$
Mobiltelefon-szolgáltatással kapcsolatos csalás	1995	650 millió \$

1. sz. táblázat: A gazdasági bűnözés kiemelt területeinek egyes éves elkövetési értéke Kanadában (Forrás: The Organized Crime Impact – Highlights. [Http://www.sgc.gc.ca](http://www.sgc.gc.ca))⁵⁴

A forrásként felhasznált tanulmány készítői felhívják a figyelmet arra, hogy a vizsgált cselekmények köréből ezúttal kimaradtak a társadalombiztosítási rendszerhez kapcsolódó csalások,

⁵⁴ A tárgyalt bűncselekmény-típusokkal nagyfokú átfedést mutatnak más szerzők is, amikor a szervezett gazdasági bűnözés területét próbálják behatárolni: „A szervezett gazdasági bűnözéshez sorolhatók a következők: az illegális behozatal, a befektetések irreális rendelkezésre bocsátása, a tőkebefektetési csalások igen nyereséges változatai, a termékekkel való kalózkodás, és végül a készpénz nélküli forgalommal kapcsolatos kriminalitás. További területet képvisel a biztosítási csalás, valamint a hivatali megvesztegetés, annak minden kibatásával.” Anita Trinkfass: Szervezett bűnözés. Rendészeti Szemle, 1993/6., 101. o.

illetőleg az állami bevételek közvetlen csorbításában komoly szerephez jutó adócsalások. Az adatok egy-egy bűncselekmény viszonylatában csupán egyes évek „terméseit” jelzik, az aggregált összeg azonban még töredékes mivoltában is 9-10 milliárd dollárt tesz ki egy mindössze három éves intervallumon belül.

Elmondható továbbá, hogy meglepően csekély az üzemanyaggal való visszaélések által okozott károk aránya (55 millió dollár), s ez élesen szembenáll a kilencvenes évek hazai tapasztalataival. Nyilvánvalóan nem lehet párhuzamot vonni a két jelenség között, hiszen az itthoni állapotok jórészt az átmenet éveinek gazdasági és egyéb szabályozásbeli bizonytalanságainak tudhatók be, míg a másik oldalon ez a kriminogén tényező sokkal gyengébben jelentkezik. Az azonban világos, hogy a gazdasági bűnözés, és főként az intellektuális eredetű gazdasági bűnözés kordában tartása nem végezhető el a joghézagok pusztá „betömködésével”, tekintve, hogy mindig meglesznek azok a területek, ahol különböző tényezők hatására képes lesz felszínre törni. Az így kialakuló fejlődés íve a reakció-ellenreakció törvényszerűségei alapján mindenképpen az egyre kifinomultabb, bonyolultabb elkövetési magatartások irányába mutat. Mint arra egy korábban már idézett hazai szerző rámutat: *„A bűnözés a jövőben is alkalmazkodni fog a gazdaság rendszeréhez, és lépéselőnye is – természetéből fakadóan – megmarad. Számolni kell azonban további veszéllyel; nevezetesen, amikor a tényleges gazdasági hatalommal rendelkező személyek kezdenek olyan akciókba, amely majd egy magasabb szintű intellektuális bűnözést indukál. Erre is van bőven példa mind a nyugat-európai államokban, mind más kevésbé fejlett régiókban. Hazánkban a bűnözésnek ez a formája még nem tapasztalható. Ugyanakkor veszélye nem tagadható.”*⁵⁵

⁵⁵ Diczig, i. m. 88. o.

Úgy gondolom, e sorok papírra vetése óta (1995.) azért a pusztá fenyegetettség túl a realitások szintjén is megjelenőben van az a bizonyos magasabb szintű bűnözés, eklatáns példaként hozható akár a fejezet elején leírt, akár tucatnyi más eset.

Visszatérve a táblázathoz, a gazdasági bűnözési formákban kialakuló „fejlődés” véleményem szerint markánsan megmutatkozik: a legnagyobb fokú tervezést és intellektuális tőkét igénylő bűncselekmények 4-4.5 milliárd dolláros eredményükkel mindenképp uralják a terepet (biztosítási csalás, tőzsdei csalás). További két lényeges momentum körvonalazása szükséges még: az első sértettek körére vonatkozik, a másik pedig a szervezett bűnözés fogalmi koncepciójára nézve hordoz igen fontos következtetéseket.

Ami az előbbit illeti, elmondható, hogy a korábbi hiedelmekkel ellentétben bizonyos elkövetői csoportok igen céltudatosak az áldozat kiválasztását illetően, s nem csupán „kapzsi üzletemberek” és „arc nélküli vállalatok”⁵⁶ válnak gazdasági bűncselekmények áldozataivá, hanem – mint például a telefonos megrendelés útján történő vásárlások kapcsán ez nyilvánvalóvá vált – a védekezésre kevésbé képes társadalmi csoportok is, mint amilyenek az idősek. Másrészt viszont mindinkább előtérbe kerülnek az ilyen bűncselekmények által makrogazdasági szinten előidézett, illetőleg a pusztán gazdasági dimenziókon túlmutató káros hatások.⁵⁷ Érdekes módon nem csupán a sértetti oldalon alakulhat ki deperszonalizáció (mint azt néhány sorral fentebb láthattuk), hanem az elkövetőkkel kapcsolatban is. Az eredmény azonban hasonló lesz: az állampolgárok érzelmi-pszichikai reakciója a bűncselekmény tetteseivel kapcsolatban sokkal kevésbé éles, mint ha más jellegű bűnesettel találkoztak volna. Végző soron mindez azt jelenti, hogy a közvélemény a legtöbb esetben sokkal inkább elnéző az ilyen cselekmények elkövetőivel szemben, párhuzamosan azzal,

⁵⁶ The Organized Crime Impacts Study – Highlights.

⁵⁷ Pusztai, i. m. 187. o., The Organized Crime Impact Study - Highlights, Adler-Mueller-Laufer i. m. 421. és köv. o.

hogy egyének csak igen ritkán és igen áttételesen érzik saját bőrükön a bekövetkezett kár viselésének terhét.⁵⁸

A másik sarkalatos pont, amiről említést kell tenni, nem más, mint a szervezett bűnözés fogalomkörének egy olyan, eltérő jellegű megközelítése, melynek történeti dimenziói az előző fejezetben már bemutatásra kerültek. Nézzük, hogy az idézett tanulmány ezzel kapcsolatosan mit rögzít: „*A jelentős gazdasági bűncselekmények nagyobb részét a nem hagyományos szervezett bűnözői csoportok követik el, mint amilyen az orosz maffia, vagy akár kettő illetve több korrupciós üzletemberből álló csoport, akiknek tipikusan semmiféle kapcsolatuk nincsen a hagyományos bűnszervezetekkel.*”⁵⁹

Mindez jelez egy olyan fogalmi koncepcióváltást, melynek középpontjában immár nem az elkövetők (illetve azok etnikai és egyéb viszonyai, jellegzetességei), és nem is az elkövetett bűncselekmények állnak, hanem csak és kizárólag a módszer/eljárás/egyéb definiálható motivációk válnak relevánssá, amelyek egyfajta kontinuitást kölcsönöznek a térben és időben elkülönülő bűncselekményeknek, egy képzeletbeli láncra fűzve őket.⁶⁰ A legfőbb tanulság – véleményem szerint – nem más, mint hogy a szervezett bűnözés fogalma nem kötődik többé meghatározott csoportokhoz, így többé nem beszélhetünk kínai szervezett bűnözésről, orosz szervezett bűnözésről, stb. a kifejezésnek abban az értelmében, hogy az adott területen fellelhető összes bűnszervezeti tevékenységet értjük alatta. Hiszen nem ez az elméleti csoportok kialakításának alapja. Az idézett sorok alapján egy másik probléma is kirajzolódik, melyet ehelyütt csak röviden vázolnék fel: a „néhány korrupciós üzletemberből” álló csoport szervezett bűnözés kö-

⁵⁸ Lsd.: Garam, i. m. 76. o., Szócs László: Hullámzó kép – A magyarországi gazdasági bűnözés dinamikája. Börtönügyi Szemle, 2000/1., 1-2. o.

⁵⁹ The Organized Crime Impact Study – Highlights.

⁶⁰ A téma kapcsán lsd. még: Beare-Naylor: Major Issues Relating Organized Crime: within the Context of Economic Relationships. <http://www.yorku.ca/nathanson>

rébe vonása anélkül, hogy a büntetőjogi definíciókban szokásos módon kritériumokat állítanánk fel időbeli folyamatosságra, haszonszerzési célra, stb. utalással, rendkívül képlékennyé teszi a fogalmat. Véleményem szerint amennyiben a hivatásszerűség fogalmát állítjuk a középpontba, nos nem feltétlenül abszolút védhetetlen módon, erre azonban történt már utalás egy korábbi gondolatmenetben. E fejezet keretei között mindenképp szólni kell a már említett informatikai bűncselekményekről, hiszen egyrészt egyre nagyobb részt hasítanak ki a profitszerző gazdasági bűnözés által elért „eredményekből”, másrészt pedig olyan speciális veszélyeket hordoznak, melyek számbeli és károkozásbeli számszerű arányukat meghaladó fontosságúvá predesztinálják az ellenük történő fellépést.

Általános vélemény, hogy a számítógépes bűnözés forradalmasíthatja a bűnelkövetést. Részben azért, mert bizonyos szempontból eltünteteti a bűnelkövetés sok, eddig meglévő fizikai korlátozó tényezőjét, részben pedig azért, mert az információtechnológia fejlődési trendjei úgy tűnik, kitérítik a potenciális áldozatok körét.⁶¹ Ez pedig nyilvánvalóan bővíti az elkövetők táborát is, újabb és újabb társadalmi csoportokat kriminalizálva. A harmadik, szintén nem elhanyagolható ok, hogy a bűnüldöző szervekről, de a társadalom döntő többségéről is bizton kijelenthető, nincs felkészülve a rohamosan fejlődő, egyre bonyolultabb, speciálisabb ismereteket követelő elkövetési technikák elleni védekezésre.

Igen jelentős változást jelent mindez a gazdasági bűnözés fogalma által lefedett területen is, annál a nyilvánvaló oknál fogva,

⁶¹ Ezt jól szemlélteti a Magyarországon néhány év alatt az elektronikus banki szolgáltatásokkal kapcsolatban lezajlott változás is. A bankkártyaforgalmat bonyolító ATM-, és POS-terminálok száma a nulláról ezres, tízezres nagyságrendig szökött fel, az éves pénzforgalmuk kb. 500 milliárd Ft. Kunos Imre: A számítógépes bűnözés. ORFK Elemző és Koordinációs Igazgatóság, 2000. <http://www.b-m.hu>

hogy a bűncselekmények végrehajtását az esetek túlnyomó többségében az anyagi haszonszerzés motiválja. Letűnni látszik tehát a „kivagyiságból” klaviatúrát ragadó hackerok korszaka, s mindinkább előtérbe kerülnek a szervezeten, óriási profit mellett dolgozó hivatásos bűnözők. S nem csak arról van szó, hogy „a szervezett bűnözők is fantáziát látnak a könnyű pénzszerzés eme formájában”,⁶² hanem „a kilencvenes évek második felében a szervezett bűnözésen belül kialakultak az „intellektuális bűnelkövető” csoportok. Megállapítható, hogy e bűncselekmények - így a pénz- és értékpapír-hamisítás, telefonkártyák-hamisítás, számítógépes csalások, hívásgenerálások, műkincs-csempészlet - elkövetői elsősorban magasan képzett fiatal személyekből állnak, akik 2-3 fős csoportokban, a konspirációs szabályok messzemenő betartása mellett tevékenykednek.”⁶³

Az informatikai bűncselekmények által okozott károk tekintetében azt lehet mondani, hogy az össz-bűnözéshez, a gazdasági bűnözés egészéhez viszonyítva még nem túl jelentős, ám a terjedés dinamizmusa mindenképp nagyfokú fenyegetést hordoz, ráadásul a látencia igen magas. Az FBI egy, a nyolcvanas évek elején készített felmérése szerint a fizikailag létrejött fegyveres bankrablások átlagos elkövetési értéke mintegy tízezer dollár volt, míg a számítógép útján kivitelezetteké egymillió.⁶⁴ A Brit Bankszövetség az éves viszonylatban a számítógépes csalásokkal okozott kárt kb. 8 milliárd dollárra becsüli.⁶⁵ Ám nem szükséges ennyire messzire mennünk, ha a változás ugrásszerűségét szeretnénk adatokkal alátámasztani. Magyarországon az egységes rendőrségi-ügyészségi-bírósági statisztika adatai szerint 1995-ben mindössze kilenc esetben fordult elő számítógépes csalás büntette. Ez a szám 1999-re 304-re nőtt, úgy

⁶² Bár kétségtől ez is lényeges elem, hiszen pl. a hírhedt Citibank-ügy esetében is a megrendelők bünszervezetek voltak. Forrás: Nagy Zoltán András: Informatikai bűncselekmények. Magyar Tudomány, 2001/8.

⁶³ Kunos, i. m.

⁶⁴ Nagy Zoltán András, i. m.

⁶⁵ Adler-Mueller-Laufer, i. m. 402. o.

hogy közben 1998-ban 419 ilyen cselekményt regisztráltak. E körben érdekes adat, hogy az 1995-ben ismertté vált bűncselekmények között nem akadt olyan, amelyet különösen nagy kárt⁶⁶ okozva követtek volna el, 1999-ben már tizenöt ilyen eset fordult elő.⁶⁷

Az informatikai bűncselekmények körét illetően elmondható, hogy az elkövetési magatartások rendkívül sokfélék, ennek megfelelően változatos képet mutatnak az alkalmazott büntetőjogi tényállások is. Alapvetően két nagy csoportba sorolhatók: az egyik esetében az elkövetés tárgya a számítógép, a másikonál az eszköze. Ez utóbbi meglehetősen kitágítja a szóba jöhető deliktumok körét, hiszen így ide tartozhatnak pl. az Interneten elkövetett pedofil cselekmények is. A magatartások kimerítő felsorolása és jellemzése meghaladja e dolgozat kereteit, így csupán a legjellemzőbbek, egyúttal a gazdasághoz legközvetlenebbül kapcsolódók következzenek.

A pénz- és értékpapír-hamisítás egyelőre nem tartozik a „slágercselekmények” közé, ám a szervezett csoportok számára elérhető közelségbe kerülhet munka-, és időigényessége, a szükséges befektetés nagysága ellenére is. Kétségtelenül azonban igen nagy társadalomra veszélyességet hordoz, és módszereinek tökéletesebbé válása előidézheti szélesebb körben elterjedését.⁶⁸ Az értékpapírokkal való manipulációk gyakoribbá válását ösztönözheti a mind jobban preferált dematerializáció.

Átfogó, összetett bűncselekményt jelöl a számítógépes csalás tényállása, az elkövetési magatartások sokrétűsége jellemzi. Alapve-

⁶⁶ Ez a 2000. március 1-ig hatályban lévő rendelkezések szerinti kategória, az ötvenmillió Ft feletti elkövetési értékekre értendő.

⁶⁷ Nagy Zoltán András, i. m.

⁶⁸ Miként azt Tóth Mihály is megállapítja: „Figyelemre méltó, hogy a pénzhamisítás nálunk korábban fehérről volt számított, e tettek azonban ma már nem az ügyes kezű és szorgalmas mesterembereket, hanem az akár alacsony szintű számítástechnikai ismeretekkel rendelkező felhasználókat csábítják a bűn útjára. Nem csoda tehát, hogy az ismertté vált pénzhamisítások száma alig pár év alatt néhány tucatról több ezerre nőtt.” Tóth Mihály: A piaccgazdaság büntetőjogi védelme. Belügyi Szemle 2000/9., 51. o.

tően háromfajta cselekményt foglal magába: egyfelől jogosulatlan műveletekkel való haszonszerzést, másodsor távbeszélő-szolgáltatás hamis igénybevételét, végül pedig: rendszerek normális üzemének megzavarását, illetve adatok jogosulatlan megszerzését. Az elektronikus adathordozók megnövekedett jelentősége folytán utóbbi egyre komolyabb problémát jelenthet, gazdasági vetületei igen széleskörűek; kezdve a klasszikus ipari kémkedéstől eljuthatunk egészen a banki és egyéb rendszerek adatainak felhasználásáig.

A *bankkártyákkal való visszaélésnek* több formája is ismert. Ez a bűncselekménytípus csupán néhány éve jelent meg Magyarországon a pénzkímélő fizetési eszközök terjedésével párhuzamosan. Erre vonatkozóan jellemző adatként említhető, hogy mindössze néhány év leforgása alatt évi kb. 70 millióra növekedett a kártyás banki műveletek száma.⁶⁹ Nem véletlen, hogy ezt kiaknázandó 1997-98-tól kezdve bünszervezetek alakultak ilyen jellegű bűncselekmények elkövetésére, terjedése, illetve az okozott károk nagysága növekedni látszik.

A *szerzői és szomszédos jogok megsértése*, más néven a szoftverkalózkodás aránya az Internet terjedésével rohamosan nő, s manapság már nem csupán a szoftverek, hanem hangfelvételek, képi anyagok illegális terjesztésére is kiterjed.⁷⁰

⁶⁹ Kunos, i. m.

⁷⁰ Kunos, i. m.

A szervezett bűnözés fejlődése és gazdasági bűnözéssel kimutatható kapcsolatai Magyarországon - általában

A hazai szervezett bűnözés kialakulását, történetét vizsgáló tanulmányok szinte kivétel nélkül a huszadik század hetvenes éveire datálják a magyarországi bünszervezetek csíráinak kialakulását. „*A bűncselekmények elkövetői természetesen a korábbi időszakokban is felismerték a társas elkövetés, szövetkezés előnyeit, de akár a középkorban, akár a későbbi évszázadokban Magyarországon is kialakult bűnbandák alapvetően különböztek napjaink bünszervezeteitől.*”⁷¹ Érdekes módon ezen időszak a Kádár-rezsim regnálásának virágkorára esett, arra a korszakra, amikor is elméleti munkák egész sora szólt a szocializmus eredendően bűnözést korlátozó-kizáró mivoltáról, a szervezett bűnözés jelenségéről pedig egyáltalán nem esett, nem eshetett szó, pláne nem az akkori viszonyokkal összefüggésbe hozva.

Az 1968-as Új Gazdasági Mechanizmus volt sokak szerint az első nagyobb rés a szigorú tervutasításos gazdasági rendszeren, s következményeit tekintve mindenképp leszögezhető, hogy az akkori társadalmi viszonyokra is jelentős kihatással volt. Ennek eredményeképpen, a kapitalista elem megjelenésével párhuzamosan, a hetvenes évek elején viszonylagos jólét köszöntött be az országban, melynek legfőbb fokmérőjeként megemlíthető a lakossági kereseti viszonyok javulása, ezzel párhuzamosan a kiskereskedelmi forgalom bővülése, a háztartások különféle fogyasztási cikkekkel való egyre jobb ellátottsága.⁷² Mindezek a tényezők nagyban hozzájárultak az addig évtizedeken keresztül gyakorlatilag stagnáló bűnözési statisztikák mozgásba lendüléséhez.

⁷¹ Katona, i. m. 5. o.

⁷² Katona, i. m. 6. o.

Az ismertté vált bűncselekmények számának lassú emelkedése mellett megjelentek a különböző bűnbandák, a tulajdonképpen szervezett bűnözés előfutárai, melyek az adott társadalmi-gazdasági körülményekhez való alkalmazkodásuk következményeként elsősorban vagyon elleni bűncselekmények elkövetésére jöttek létre, ezen belül is elsődleges szerepük a lopásoknak, betöréses lopásoknak volt.⁷³ Habár jórészt vagyon elleni bűncselekmények elkövetésével, de már a nyolcvanas évek elejétől megfigyelhető bizonyos kezdetleges integráció a legális gazdaságba. A saját tőkével rendelkező bűnözők ugyanis részt vettek a különböző vendéglátó-ipari egységek üzemeltetési jogának megszerzésében, sok esetben aztán a szerződéses üzemeltetés keretében lopásokat, csalásokat, sikkasztásokat követve el.⁷⁴ Mindazonáltal a tárgyalt időszakban a bünszervezetek tevékenysége jórészt lokális jellegű maradt, kihatásuk nem volt jelentős, céljaik között első helyen a személyes szükségletek kielégítése állt. Ezt a korszakot a szakirodalom előszeretettel nevezi az illegális értelemben vett „eredeti tőkefelhalmozás” időszakának, noha mint az előbb már láthattuk, nem ez volt a fő cél (már csak az anyagi javak felhasználhatóságának korlátozott mivolta miatt sem), ám a rentabilitás magas fokának köszönhetően járulékos elemként mindenképpen jelen lehetett ez a tényező is, jelentős szerephez jutva a rendszerváltás korszakának robbanásszerű bűnözésbeli átalakulásában is.⁷⁵ A

⁷³Kereszty Béla: Gazdasági bűnözés, feketegazdaság és a pénzmosás. Tokaji Géza Emlékkönyv, Szeged, 1996.

⁷⁴Katona, i. m. 16-17. o.

⁷⁵ „Nézetem szerint tehát alapvetően a már említett tényezőkre visszavezethetően az átmenet szükségesszerű velejárójának, a modernizáció árának tekinthetjük a bűnözés 1989 utáni radikális emelkedését és átstrukturálódását. Hozzá kell tenni ehhez, hogy Magyarországon a bűnözés növekedése nem a rendszerváltást követően, hanem a hetvenes évek végén, a nyolcvanas évek elején kezdődött. Ez a növekedés pedig annak a részleges modernizációnak a negatív kísérvéjensége, amely még a hatvanas évek végén kezdődött hazánkban.” Lévay Miklós: Társadalmi-gazdasági változások és a bűnözés. Jogtudományi Közlöny, 2000/9., 323. o.

vagyon elleni bűncselekmények dominanciája már a nyolcvanas évek végén rendkívül erős volt, mind az össz-bűnözésben, mind a szervezeten elkövetett cselekmények viszonylatában. Ezt példázandó az 1988-as adatokat figyelembe véve azt láthatjuk, hogy az ismertté vált bűncselekmények száma ebben az évben 185 344, ebből vagyon elleni bűncselekmény: 122 963.

Az ERÜBS-statisztika⁷⁶ adatai 1988 elejétől kezdve nyilvántartják a „szervezeten elkövetett bűncselekmény” kategóriáját is, s még ha az adott korszakban a gyakorlati alkalmazás esetlegességéből adódó fogalmi bizonytalanságoktól el is tekintünk, mindenképp rendelkezésre állnak bizonyos tájékoztató jellegű adatok. Ezek a következők: az adott évben 3430 ilyen jellegű cselekményt regisztráltak a hatóságok, ez az ismert elkövetőjű bűncselekményekhez (számuk: 116 993) viszonyítva 2,9 százalékos arányt jelent. A szervezeten elkövetett bűncselekmények körében a vagyon elleni deliktumok aránya az átlagtól (66 %) jelentősen magasabb arányt képvisel, mintegy 82 %-t.⁷⁷

A hazai szervezett bűnözés alakulásában kétségtelenül igen jelentős fordulatot hozott a nyolcvanas évek vége, kilencvenes évek eleje. A szinte unalomig ismételt gazdasági-társadalmi átalakulásbeli kriminogén tényezők ecsetelése helyett – véleményem szerint – arra érdemes felhívni a figyelmet, hogy az évtizedekig lefojtott állapotban lévő magánszektor, illetőleg a legális piac mozgása lendületbe hozta az illegális eredetű forrásokat is. A folyamat mozgatórugója a következő: „Azáltal, hogy a magánvállalkozás legális formái a szakmányértékesítést és a szakmánybiztosítást megkönnyítet-

⁷⁶ Megjegyzendő, hogy egészen 1997-ig a büntetőjogi alapok hiánya miatt a szervezett bűnözés statisztikai nyomon követése csupán a bünszövetségek, illetve az ERÜBS (az 1965-től bevezetett Egységes Rendőrségi-Ügyészeti-Bírósági Statisztika) fenti kategóriája alapján volt lehetséges.

⁷⁷ Dávid Gábor: Társas bűnelkövetés, bünszövetség, szervezett bűnözés. Belügyi Szemle, 1989/9., 19-20. o.

téke, jelentős mennyiségű, korábban deponált, lefagyasztott bűnös pénz vált mobilizálhatóvá.⁷⁸ Másrészt jellemző a külföldi kalandtőke megjelenése, amely jórészt nyugati bűnszervezetek helyet kereső illegális eredetű jövedelme volt, s amely a hazai bűnszervezetek részére bizonyos fokú tőkeinjekciót jelentett, emellett azonban jelentős szereppel bírt a privatizáció során értékesítésre kerülő állami vagyon egy részének megszerzésében, ezáltal az első igen jelentős összekötő kapcsot létrehozva a legális és az illegális szféra között. Kissé paradox helyzet, hogy amíg a külföldi szakirodalom egy része a szervezett bűnözés közép-kelet európai régióban végzett tevékenységi területeit vizsgálva arra az eredményre jut, hogy Magyarországon a profilt leginkább meghatározó bűncselekmények közé tartoznak a privatizációval kapcsolatban elkövetett visszaélések⁷⁹, addig – igaz, 1992-es adat szerint – „az ORFK vizsgálati osztályán konkrétan az átalakulás, illetve a privatizáció során, az azal szoros összefüggésben elkövetett, vádemelési javaslattal befejezett ügy nem ismert.”⁸⁰

Mindenesetre a kilencvenes évek elejétől a bűnözés radikális átalakulására került sor mind mennyiségi, mind minőségi szempontból. Az a felismerés azonban, ami még a privatizáció kapcsán sem vált nyilvánvalóvá, nevezetesen, hogy a szervezett bűnözés rövid időn belül képessé vált meghatározó gazdasági pozíciók kiépítésére, egészen az évtized közepéig váratott magára, vagy legalábbis nem mondatott ki. A bűnszervezeti tevékenység, a feketegazdaság, és a gazdasági bűnözés azonos kontextusba helyezéséhez jelentős lendületet adott az olajbűncselekmények nyilvánosságra kerülése. E meghatározó jelentőségű bűncselekménycsoport létével bizonyította be azokat az összefüggéseket, melyeket

⁷⁸ Dános Valér: A szervezett bűnözés kialakulásának néhány etiológiai kérdése. *Belügyi Szemle*, 1990/11., 29. o.

⁷⁹ Irk Ferenc, i. m. (1998)

⁸⁰ Németh László: A privatizáció és a bűnözés. *Rendészeti Szemle*, 1992/1., 53. o.

az elméletben már néhányan meggyökerezettek. Az 1990. és 1995. közötti időszakban a szervezett bűnözés meghatározó területei a már említett ásványolaj-forgalmazásbeli érdekeltségek, a szervezett gépjárműlopások, valamint az kialakuló erőszakipar voltak, természetesen a szokásosan legkiterjedtebb üzletág, a kábítószer-ereskedelem mellett.⁸¹ Az évtized közepére azonban megkezdődött a bűnszervezetek hagyományos, ökonómiai indíttatású behatolása a legális szféra keretei közé, s ez a gazdasági bűnözés egy bizonyos szegmensének kényszerű átertelmzését idézte elő. „Egyre gyakrabban tapasztalható az elkövetői kör oldaláról a teruszterúség, a többszintű munkamegosztáson alapuló szervezettség, a jelentős anyagi, technikai, jogi és más szakértői háttér megléte, a tudatos konspiráció, s az a törekvés, hogy hosszabb távon kamatoztatható pozíciókat szerezzenek a gazdasági döntéseket hozó, az ellenőrzési, illetve hatósági jogköröket gyakorló államigazgatási szervezetekben.”⁸² Mindez kétirányú ösztönző erő eredőjeként alakul ki: egyfelől a bűnszervezetek profitszerzés terén elért eredményei egyre inkább feszegetik az illegalitás kereteit, s utat keresnek a törvényes gazdasági szereplők irányába, valamint ennek kapcsán egyre inkább felmerül a bűnös úton szerzett jövedelem nagyobb mennyiségben történő tisztára mosásának szükségessége.⁸³ Másrészt azonban kialakul a bűnszervezetek, valamint a gazdasági bűnözés között egy újabb összekötő szál is, ez pedig nem más, mint annak felismerése, hogy a jelentős haszonnal kecsegtető gazdasági bűncselekmények profitszerzésre is felhasználhatóak. Ennek legkorábbi példái az olajbűncselekmények során kialakult különféle gazdálkodással összefüggő, illetve tisztán gazdasági bűncselekmények. A gazdasági, illetve szervezett bűnözés elkövetői körének összefonódására utaló jelek már az évtized közepén felbukkantak.⁸⁴

⁸¹ Ami azonban csak később bontakozott ki teljesen. Katona i. m. 25. o.

⁸² Kacziba, i. m. 3. o.

⁸³ Egyes források szerint „FÁK-országokban működő bűnszervezetek milliárdos nagyságrendben folytatnak magyar bankokban pénzmosást.” Katona, i. m. 85. o.

⁸⁴ Lsd. 13. sz. jegyzetpont

További – közvetett – kapcsolódási pontként határozható meg a szervezett bűnözői kör részéről az a törekvés, hogy a félig vagy teljesen illegális gazdasági szervezeteket befolyása alá vonja, tehát azok „vámszedőiként” jelenjék meg.⁸⁵

A kilencvenes évek második felében, úgyszintén az ezredfordulón megfigyelhető helyzetkép a következő főbb irányvonalakat tartalmazza: egyrészt a kialakulóban lévő jogi alapok ellenére még mindig viszonylagosan kevés az elemzésre alkalmas információ. A bűnszervezeteknek nyugati példákon korábban megmutató fejlődése, illetőleg irányultsága immár kézzelfogható tények, ügyek formájában jelentkezik Magyarországon is, gondolhatunk ehelyütt akár a közelmúltban kirobbant „székesfehérvári maffiaügyre”, vagy a politikai elit korrumpálására tett erőfeszítéseknek a hétköznapi emberekhez is el-eljutó hírmorzsáira. A tendenciákat, tehát a bűnszervezetek tevékenységének jövőbeni paramétereit „*döntően befolyásolják a korábban már megszerzett anyagi és pénzügyi erőforrások.*”⁸⁶ Ennek alapján továbbra is elsődleges cél marad a továbbhasznosítás, illetőleg ennek keretében a bűnöző ciklus újratermelődésének finanszírozása új bűnszervezetek alapításával, vagy a meglévők által folytatott tevékenység támogatásával, vagy hazai és/vagy külföldi befektetések kieszközölése, a legális pozíciókat kiépítendő. Végezetül meg kell jegyezni, hogy egyre valószínűbbnek tűnik a kilencvenes évek második felétől a harmadik, a felső bűnszervezeti szint kiépülése, igen súlyos következményekkel terhelve a magyar társadalmat.⁸⁷

⁸⁵ Kacziba, i. m. 13. o., vagy: „... a szervezett bűnözés a feketegazdaság legjövődelműbb ágainak ellenőrzésére törekszik.” Vidus, i. m. 16. o.

⁸⁶ Katona, i. m. 73. o.

⁸⁷ Dános, i. m. (1998) 217. o.

Bibliográfia

- Bardócz Csaba: Pénzmosási Technikák. Belügyi Szemle 1997/3.
- Beare, Margaret: Structures, Strategies and Tactics of Transnational Criminal Organizations: Critical Issues for Enforcement. Transnational Crime Conference, 2000. márc. 9-10., <http://www.aic.gov.au>
- Boytha György – Papp Mónika: Az Európai Közösségek létrejötte, intézményrendszere és jogforrásai. Szent István Társulat, Bp., 2001.
- Búzás Huba – Nagy Sándor: A bűnszervezet fogalma. Magyar Jog 1998/4.
- Complex CD-jogtár (2001. dec. 31.), a Btk. magyarázata. KJK-Kerszöv, 2001.
- Crocetta, Alessandro: Notes on European Money Laundering. Euroreporter, 1995. <http://www.alternatives.com/crime>
- Dános Valér: A szervezett bűnözés. In: Gönczöl-Korinek-Lévay: Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll. Corvina, Bp., 1998.
- Dános Valér: A szervezett bűnözés kialakulásának néhány etiológiai kérdése. Belügyi Szemle, 1990/11.
- Diczig István: A gazdasági bűnözés új jelenségei. Gazdaság és Társadalom, 1995/1.
- Dusik Sándor: A pénzmosás. <http://www.b-m.hu>
- „Félmilliárddal csapolták meg a Baja-tárcát.” Magyar Nemzet, 2001. jan. 30.
- Finszter Géza: A büntetőjog alkalmazásának csapdái. Magyar Tudomány, 2001/8.
- Freda Adler-Gerhard O. W. Mueller-William S. Laufer: Kriminológia. Osiris, Bp., 2000.
- Garam Judit: Nemzetközi összefogás a szervezett és gazdasági bűnözés elleni harcban. Ügyészek Lapja, 1997/4.

Irk, Ferenc: Money-Laundering – Organized Crime: The Hungarian Perspective. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 1997. Vol 5. No. 3.

Irk Ferenc: A második nyilvánosság Európa rendszerváltó országaiban: a szervezett bűnözés társadalmi szempontjai. A Szöulban, 1998. augusztus 24-29. között megtartott XII. Kriminológiai Világkongresszuson elhangzott előadás. <http://www.okkri.hu>

Kacziba Antal: A gazdaság, a feketegazdaság, a gazdasági szervezett bűnözés és a korrupció. *Kriminológiai Tanulmányok különszáma*, Bp., 1996.

Katona Géza: *Szervezett bűnözés Magyarországon*. BM Kiadó, Bp., 2000.

Kereszty Béla: *Gazdasági bűnözés, feketegazdaság és a pénzmosás*. In: Tokaji Géza Emlékkönyv, Szeged, 1996.

Kertész Imre: A szervezett bűnözés terjedelme. *Magyar Tudomány*, 2001/8.

Kránitz Mariann: *A fehérgalléros bűnözés*. Főiskolai Figyelő Plusz, 1995/2.

Kunos Imre: *A számítógépes bűnözés*. ORFK Elemző és Koordinációs Igazgatóság, 2000. <http://www.b-m.hu/orfk>

Lévay Miklós: *Társadalmi-gazdasági változások és bűnözés*. *Jogtudományi Közlöny*, 2000/9.

McCLure, Gwen: *The Role of Interpol in Fighting Organized Crime*. *International Criminal Police Review* No. 481 2000.

Nagy Ferenc: *A magyar büntetőjog általános része*. Korona, Bp., 2000.

Nagy Zoltán András: *Informatikai bűncselekmények*. *Magyar Tudomány*, 2001/8.

Naylor, R. T.: *Follow-the-Money Methods in Crime Control Policy*. The Nathanson Centre for the Study of Organized Crime and Corruption. <http://www.yorku.ca/nathanson>

Németh László: *Privatizáció és bűnözés*. R. Sz. 1992/1.

Parviz, Saney: *In Praise of Organized Crime*. *Rutger's Law Journal*, 1985., Vol. 1., No. 3-4.

Pintér István: *Az offshore, a szervezett bűnözés és a biztonság*. *Belügyi Szemle*, 2000/6.

Póczik Szilveszter: *Nemzetközi szervezett bűnözés tegnap és ma*. *Kriminológiai Tanulmányok*, Bp., 1997.

Pusztai László: *A gazdasági bűnözés*. In: Gönczöl-Korinek-Lévay: *Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll*. Corvina, Bp., 1998.

Szócs László: *Hullámzó kép. A magyar gazdasági bűnözés dinamikája*. *Börtönügyi Szemle*, 2000/1.

The Organized Crime Impact Study – Highlights. Prepared by Samuel D. Porteous. Public Works and Governmental Services of Canada, 1998. <http://www.sgc.gc.ca>

Trinkfass, Anita: *Szervezett bűnözés*. *Rendészeti Szemle*, 1992/6.

Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK, Bp., 2000.

Tóth Mihály: *A piacgazdaság büntetőjogi védelme*. *Belügyi Szemle*, 2000/9.

„Védelmi pénzt szed az internetes maffia.” *Magyar Nemzet*, 2001. nov. 27.

Vidus Tibor: *A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a feketegazdaság elleni fellépésben*. *Ügyészek Lapja*, 1995/5.

Fischera Anett

Az üzemi tanácsok összetétele és választása Németországban

Előszó

2001. július végén lépett életbe Németországban az üzemi tanács új alkotmánya. Az új szabályok jó része az üzemi tanács összetételére és választására vonatkozik, a reform célja mindenekelőtt a tanácsok választásának megkönnyítése volt. A reform meglehetősen heves vitákat váltott ki a sajtóban, a különböző érdekvédelmi szervezetek és szakértők között, s bár az új üzemi alkotmány ma már több mint fél éves, a vita ma is folyik. Ennek egyik oka nyilvánvalóan a természetesen adódó érdekellentétek, de éppúgy felelősek a törvény hiányosságai és bizonytalan megfogalmazásai.

A dolgozat Prof. Dr. Robert Rebhahnhoz, a berlini Humboldt Egyetem professzorához íródott.

Einleitung

1.1. Vorbemerkung

1.1.1. Gesetzesreform

Das Betriebsverfassungsgesetz wurde zuletzt 1972 geändert und spiegelt die Arbeitswelt der 60er Jahre wieder. Mit der Reform soll die Betriebsverfassung modernisiert und zukunftsfähig gemacht werden, indem die betriebliche Mitbestimmung an die neuen Bedingungen in der Arbeits- und Lebenswelt angepasst wird.

Die Zahl neuer Normen wurde nicht unbedingt erhöht, demgegenüber der Umfang der gefassten Neuregelungen¹, und gerade die bedeutsamsten dieser Normen bestimmen neue und zusätzliche Inhalte. Die Gesetzesänderungen, durch den Arbeits- und Sozialausschuss beschlossen, treten ab sofort in Kraft; bis auf einigen Ausnahmen, die erst bei den Neuwahlen eintreten.² Mit Ablauf des 27. 07. 2001 trat das BetrVG von 1972 außer Kraft und ab dem 28. 07. 2001 ist das neue Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) in Kraft getreten.

¹ Picker in RdA, S. 265

² Art. 14 S. 2 bei der Vergrößerung von Betriebsräte (§ 9), zwingende Verhältnismäßige Vertretung des Minderheits-geschlecht (§ 15 Abs. 2) und gemäß § 47 Abs. 2 die Zusammensetzung des Gesamtbetriebsrats.

1.1.2. Wahlordnung

Die notwendigen Änderungen der seit 1989 in Kraft getretenen WahlO sind schon geschafft. Damit ist eine der heftigsten Diskussionen verschwunden. Zu den Neuerungen leistet diese vor kurzem – am 3. 12. 2001- erlassene Wahlordnung einen weiteren Beitrag. Die WahlO ergänzt hinsichtlich der technischen Ausführung der Wahl die Wahlvorschriften gem. § 14 BetrVG.

Die enthält über den Wahlvorgang und die Wahlvorbereitung sehr ausführliche Vorschriften³.

1.2. Übersicht der wichtigsten Änderungen

Die Reform wird sich einerseits auf **neue Beschäftigungsformen** beziehen, was eine bedeutsame Wirkung auf die Wahlberechtigung in den Betrieben haben wird (Siehe § 7). Auch Themen wie **Beschäftigungssicherung, Qualifizierung des Arbeitspersonals und Flexibilisierung der Arbeitszeit** müssen heute im Vordergrund stehen, wenn es um die Anpassungsfähigkeit der Beschäftigten an die neuen Herausforderungen dieses strukturellen Wandels geht. Der Betriebsrat wird deshalb in Zukunft stärker über die Qualifizierung mitentscheiden. Der Betriebsrat soll und wird künftig auch bei allen **umweltschutzrelevanten Fragen** und Untersuchungen stärker mitentscheiden und so das betriebliche Wissen für den betrieblichen Umweltschutz nutzen. Auch die **Frauen** werden durch die Reform gefördert. Zur Förderung der **Chancengleichheit** wird daher die **Repräsentanz der Frauen** in Betriebsräten entsprechend ihrem Anteil in der Belegschaft verbessert. Das Gesetz hilft auch bei dem Kampf gegen **Rassismus und Fremdenfeindlichkeit** mit. Dieses Thema soll auch in Be-

³ Dietz/Richardi, § 14

rieben in Zukunft offensiver diskutiert werden, um fremdenfeindliche Aktivitäten und Übergriffe zu verhindern. Ein weiteres Ziel ist auch die Schaffung **moderner und anpassungsfähiger Betriebsratsstrukturen**, da sich die Strukturen in Betrieben, Unternehmen und Konzernen geändert haben. So wird beispielsweise durch die Reform die Bildung eines Konzern-Gesamtbetriebsrates vereinfacht. Die Arbeitsmöglichkeiten des Betriebsrates werden verbessert, und zwar dadurch, dass die Delegation der Beteiligungsrechte durch den Betriebsrat (BR) an Experten erweitert werden und die Arbeitsbedingungen durch die modernen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten auch verbessert werden.

Einer der wichtigsten Punkte ist allerdings die **Erleichterung und Vereinfachung des Betriebsratswahlverfahrens** und die Einsetzung der Verpflichtung zur **Freistellung von Betriebsratsmitgliedern** schon bereits ab 200 Beschäftigten (bisher 300)⁴. Die **Bildung von Betriebsräten** wird erleichtert durch die Entbürokratisierung des Wahlverfahrens, das vereinfachte Wahlverfahren in Kleinbetrieben, den Wegfall des Gruppenprinzips, die Bestellung eines Wahlvorstandes durch den Gesamt- und den Konzernbetriebsrat (GesBR /KonBR), durch den Schutz von Arbeitnehmern (AN), die bei den Betriebsratswahlen initiativ werden.

⁴ BetrVG n. F

Allgemeine Voraussetzungen für die Betriebsratswahl

1.3. Errichtung von Betriebsräten § 1

Das BetrVerf enthält keine Vorschrift, die zur Errichtung eines BR verpflichtet. Aus § 1 folgt lediglich, dass in Betrieben in denen **mindestens fünf ständig wahlberechtigten Arbeitnehmer von denen drei wählbar sind**-, arbeiten, ein BR gewählt werden kann⁵. Die Bestimmung enthält einerseits den Grundsatz über die Bildung von BRäten, andererseits aber auch den Mindestzahl der AN des Betriebes, von der die Errichtung eines BR vorgesehen ist⁶. Dies gilt auch für gemeinsame Betriebe mehrerer Unternehmen⁷.

1.4. Zusammensetzung und Wahl des Betriebsrats

1.5. Wahlberechtigung § 7

1.5.1.1. Vorbemerkung:

Das § regelt das aktive Wahlrecht zum BR. Diese Vorschrift ist zwingendes Recht, so können also auch durch TV oder BV keine abweichenden Regelungen getroffen werden⁸.

⁵ Worlen, S. 177 ff.

⁶ Hess/Schlochauer/Galubitz, § 1

⁷ § 1 BetrVG, n. F.

⁸ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 7, Nr. 1

1.5.1.2. Alte Fassung

Nach der alten Fassung des Gesetzes waren alle Arbeitnehmer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, wahlberechtigt.

1.5.1.3. Neue Fassung

Wahlberechtigt sind weiterhin alle Arbeitnehmer des Betriebs, die das 18. Lebensjahr vollendet haben, **zusätzlich** auch diejenigen Arbeitnehmer sind wahlberechtigt, die von einem anderen Arbeitgeber zur Arbeitsleistung überlassen werden, vorausgesetzt, dass sie länger als drei Monate im Betrieb eingesetzt werden⁹.

1.5.1.4. Voraussetzungen

a) Arbeitnehmer des Betriebes ist derjenige, der nach den §§ 5 als AN i. S. dieses Gesetzes anzusehen ist. Der aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages im Dienste einer anderen fremdbestimmten Tätigkeit in persönlichen Tätigkeiten erbringt¹⁰. Hierzu ist zu bemerken, dass gemäß §§ 5 und 6 BetrVG das **Gruppenprinzip abgeschafft** wurde. Es bestehen also keine Unterschiede mehr zwischen Arbeiter und Angestellter.

Wahlberechtigt sind noch ferner die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten, die in einem Ausbildungsverhältnis zum Betrieb stehen, Heimarbeiter und Hausgewerbetreibende, die in der Hauptsache für den Betrieb arbeiten, grundsätzlich auch Teilzeitbeschäftigten, Zeitungsausträger, ferner auch AN in einem Ar-

⁹ § 7 BetrVerf, n. F

¹⁰ u. a. BAG vom 25. 03. 1992 AP Nr. 48 zu § 5 BetrVG1972

beitsverhältnis mit kapazitätsorientierter, variabler Arbeitszeit, sowie auch AN in einem sog. Job-Sharing-Arbeitsverhältnis, auch Aushilfskräfte sind wahlberechtigt¹¹. Für alle hier erwähnten Personen gelten die bisherigen Voraussetzungen der BetrVG 1972.

b) Eine weitere wichtige Änderung besteht laut § 7 Satz 2, welcher erklärt, dass auch **Leiharbeiternehmer** beim Entleiher wahlberechtigt sind, wenn sie länger als 3 Monate im Betrieb eingesetzt werden. Nicht etwa: länger als 3 Monate im Betrieb eingesetzt werden SOLLEN. Nach der Gesetzesbegründung¹² sollte das aktive Wahlrecht schon ab ersten Tag des Einsatzes beim Entleiher greifen jedoch dieser Wille des Gesetzgebers findet da keinen klaren Niederschlag. Daher besteht hier also Klärungsbedarf. § 7 Satz 2 gewährt lediglich ein zusätzliches, nur aktives Wahlrecht und lässt die Stellung des LeihAN sonst unberührt¹³.

Der Grund für die Veränderung ist die Verkleinerung der Stammbeschaften aufgrund zunehmend flexibler Arbeitsverhältnisse. Wegen dieser Verkleinerung wäre es wichtig, dass auch diese Beschäftigungsformen wie Normalarbeitsverhältnisse sozial reguliert und geschützt werden¹⁴. Auch die einer Arbeitsgemeinschaft zugeordneten AN begründet eine Wahlberechtigung. Maßgeblich ist also allein die Dauer der Überlassung¹⁵.

c) Vom gleichen Grund werden nach der Neufassung auch **Telearbeiter** als AN anzusehen sein. Die sind also der Arbeitsgemeinschaft zuzurechnen. In einem Verhältnis der Selbständigkeit mit Telearbeit Beschäftigten werden nach wie vor nicht erfasst¹⁶.

¹¹ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 7, Nr. 4 bis 7

¹² Vgl. die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drucks. 14/5741, S. 36 f.

¹³ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1737

¹⁴ Däubler in AuR, 1/2001

¹⁵ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1737

¹⁶ Däubler in AuR, 1, 4.

d) Der AN muß spätestens an dem Wahltag seinen 18. Geburtstag haben¹⁷, also das **Wahlalter** erreicht zu haben. Dauert die Stimmabgabe mehrere Tage, so muß das Mindestalter an dem letzten Tag erreicht sein¹⁸.

e) Weitere Voraussetzungen sind **Betriebszugehörigkeit, Staatsangehörigkeit** und eine weitere formelle Voraussetzung ist, dass die AN **in die Wählerliste eingetragen sind**¹⁹.

f) Nicht wahlberechtigt sind die in § 5 Abs. 2 und 3 genannten Personen, insb. die leitenden Angestellten, freie Mitarbeiter und Mitarbeiter von Fremdfirmen, die nicht in den Betrieb eingegliedert sind²⁰.

Auch gekündigte AN sind nicht mehr wahlberechtigt, es sei denn, sie werden nach dem Ablauf der Kündigungsfrist aufgrund eines Weiterbeschäftigungsanspruch weiterbeschäftigt²¹.

1.5.2. Wählbarkeit § 8

1.5.2.1. Vorbemerkung

Diese Vorschrift regelt das passive Wahlrecht zum BR, die sogenannte Wählbarkeit. Dies hier ist auch ein zwingendes Recht²². § 8 blieb unverändert.

¹⁷ Vgl. § 187 Abs. 2 Satz 2 BGB

¹⁸ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, Rdnr. 16

¹⁹ WahlO

²⁰ Weber, Ehrich & Hörchens: Betrieb zum BetrVerfR

²¹ Weber, Ehrich & Hörchens, S. 48

²² Siehe oben: Vorbemerkung zur Wahlberechtigung, § 7

1.5.2.2. Gesetzesvorlage

Wählbar sind alle Wahlberechtigten, die mindestens sechs Monate dem Betrieb angehören oder als in Heimarbeit Beschäftigte in der Hauptsache für den Betrieb gearbeitet haben. Auch die Zeiten werden angerechnet, in denen der Arbeitnehmer unmittelbar vorher einem anderen Betrieb desselben Unternehmens oder Konzerns (§ 18 Abs. 1 des Aktiengesetzes) angehört hat. Wenn ein Betrieb erst weniger als sechs Monate besteht, so sind abweichend von der Vorschrift in Absatz 1 über die sechsmonatige Betriebszugehörigkeit hinaus, diejenigen Arbeitnehmer wählbar, die bei der Einleitung der Betriebsratswahl im Betrieb beschäftigt sind und die die übrigen Voraussetzungen für die Wählbarkeit erfüllen²³.

1.5.2.3. Voraussetzungen

a) Nur **Wahlberechtigten** können gewählt werden, falls sie die übrigen Voraussetzungen erfüllen²⁴.

b) Der AN muß **6 Monate dem Betrieb angehören** oder als in Heimarbeit Beschäftigte in der Hauptsache für den Betrieb gearbeitet haben²⁵. Die Wählbarkeit fordert also mindestens sechsmonatige Betriebszugehörigkeit. Auf dieses Erfordernis werden gemäß § 8 Abs. 1 S. 2 BetrVG Zeiten angerechnet in denen der AN unmittelbar zuvor einem anderen Betrieb desselben Unternehmens oder Konzerns als AN beschäftigt gewesen war²⁶. Für

²³ n. F. § 8 BetrVerf, 2001

²⁴ Siehe oben: Wahlberechtigung

²⁵ § 8 Abs. 1 S. 1 BetrVG

²⁶ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 49

diese Dauer wird im allgemeinen ein zusammenhängender Zeitraum gefordert²⁷.

c) Aus § 8 Abs. 2 ergibt sich eine Sonderregelung für **neu errichtete Betriebe**. Besteht ein Betrieb weniger als 6 Monate, so sind diejenige AN wählbar, die bei der Einleitung der Wahl, d.h. bei Erlass des Wahlausschreibens²⁸ im Betrieb beschäftigt sind und die die übrigen Voraussetzungen für die Wählbarkeit erfüllen²⁹. Diese Vorschrift findet auch für den Fall Anwendung, dass der Betrieb zwar mehr als 6 Monate besteht, aber weniger als 6 Monate betriebsratsfähig ist³⁰.

d) Die bloße rechtliche Zugehörigkeit reicht aber nicht aus: Die AN müssen tatsächlich beschäftigt worden sein. Urlaubs- oder krankheitsbedingte Unterbrechungen stellen dabei aber keine Probleme dar³¹.

e) Wenn dem AN gekündigt worden ist und er eine **Kündigungsschutzklage** erhebt, behält er seine Wählbarkeit, auch wenn er grundsätzlich gar kein aktives Wahlrecht mehr hat. Wird der Kündigungsschutzklage stattgegeben, so ist die Wahl wirksam, da das Arbeitsverhältnis besteht. Allerdings ist dieser AN während des Kündigungsschutzprozesses verhindert sein Amt auszuüben; in dieser Zeit ist ein Ersatzmitglied für seine Stelle zuständig.

f) Mitglieder des Wahlvorstandes können auch gewählt werden.

g) Verliert die Wählbarkeit, wer infolge strafgerichtlicher Verurteilung unter den Voraussetzungen der §§ 45, 45a StGB die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, nicht besitzt. Eine Wählbarkeit ist in diesem Fall streng ausgeschlossen.

²⁷ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 8, Nr. 15

²⁸ § 3 Abs. 1 WahlO

²⁹ § 8 Abs. 2 BetrVG

³⁰ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 50

³¹ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 49

h) Auch bei § 8 besteht die gleiche formelle Voraussetzung die bei § 7 bestand: nämlich die **Eintragung in die Wählerliste**³². Dabei ist es zu bemerken, dass die bloße Eintragung kein Wahlrecht begründet. Auch umgekehrt gilt: die Nichteintragung nimmt das Wahlrecht von keinen Wahlberechtigten. In diesen Fällen hat der AN die Möglichkeit Einspruch einzulegen³³.

Wenn die Wahlen zum BR und zum Sprecherausschuß zeitgleich einzuleiten sind, so müssen sich die Wahlvorstände spätestens 2 Wochen vor Einleitung der Wahlen gegenseitig zu unterrichten, welche Angestellten sie den leitenden Angestellten zugeordnet haben. Soweit in diesem Sinne ein Einvernehmen besteht, sind die Angestellten entsprechend ihrer Zuordnung in die Liste einzutragen³⁴. Anderenfalls ist die Wahl nach § 18a Abs. 2 und 3 BetrVG durchzuführen.

Die Wählbarkeit eines AN setzt auch seine Aufnahme in einen ordnungsgemäßen Wahlvorschlag voraus³⁵.

i) Alle **ausländischen AN** die die weiteren Voraussetzungen für die Wählbarkeit erfüllen, sind uneingeschränkt wählbar.

³² § 2 Abs. 2 WahlO a. F. und § 2 Abs. 3 WahlO n. F.

³³ § 4 WahlO

³⁴ § 18a BetrVG

³⁵ § 6 WahlO, § 14 Rn 44 ff.

1.5.3. Zahl und Ermäßigte Zahl der Betriebsratsmitglieder § § 9 u. 11

1.5.3.1. Vorbemerkung

Die Vorschrift über die Zahl der Mitglieder des BRs ist wieder ein zwingendes Vorschrift und gilt erst ab der nächsten Wahl.

1.5.3.2. Feststellung der Zahl der BRMitgliedern § 9

Die für die Bestimmung der Betriebsratsgröße maßgeblichen Arbeitnehmerzahlen werden gesenkt. Sie sind seit Jahrzehnten, z. T. fast über vierzig Jahre unverändert geblieben, obwohl die Aufgaben des Betriebsrats erheblich zugenommen haben. Mit der Absenkung der Arbeitnehmergrenzzahlen soll der Betriebsrat in die Lage versetzt werden, seine Aufgaben wieder besser wahrnehmen zu können.

Die Arbeitnehmergrenzzahl für die Betriebsratsgröße bleibt für Betriebe mit bis zu 50 Arbeitnehmern gegenüber dem geltenden Recht unverändert. So besteht der BR in Betrieben mit in der Regel 5 bis 20 wahlberechtigten Arbeitnehmern aus einer Person, 21 bis 50 wahlberechtigten Arbeitnehmern aus 3 Mitgliedern. Erst bei der bisherigen Größenklasse von 51 bis 150 Arbeitnehmern setzt die Senkung der Arbeitnehmergrenzzahlen ein. So beginnt die Stufe für die nächste Betriebsratsgröße künftig bereits in Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern, so besteht der BR in Betrieben m.i.R. 51 wahlberechtigten Arbeitnehmern bis 100 Arbeitnehmern aus 5 Mitgliedern und m.i.R. 101 bis 200 wahlberechtigten AN aus 7 Mitglieder.

Bis zur Größenklasse von 1 000 Arbeitnehmern verändert sich die Betriebsratsgröße ab 201 Arbeitnehmern um je weitere zwei Mitglieder in einem zweihunderter Schritt und zwei weiteren dreihunderter Schritten.

Bisher war die Schwelle für 7 Personen erst bei 151, die für 9 Personen bei 301 AN erreicht³⁶.

Ab 1 001 bis 5 000 Arbeitnehmern steigt die Betriebsratsmitgliederzahl für jeweils 500 weitere Arbeitnehmer um je zwei Betriebsratsmitglieder. Im Verhältnis zum geltenden Recht wird hierdurch eine ausgewogenere Betriebsratsgrößenklasse für die großen Betriebe geschaffen. Ab der Größenordnung von mehr als 5 000 bis 9 000 Arbeitnehmern erfolgt die Stufung in größeren Schritten, nämlich in zwei tausender und einem zweitausender Schritt. Bei mehr als 9 000 wächst die Betriebsratsgröße wie nach geltendem Recht um je zwei Mitglieder für je angefangene weitere 3 000 Arbeitnehmer.

Mit der Ausweitung der Wahlberechtigung auf LeihAN, wird diese Veränderung zusätzlich an Bedeutung gewinnen.

³⁶ Däubler in AuR, 1/2001, S. 5

1.5.3.3. Wahlberechtigten AN und betriebsangehörige AN

Das BetrVG stellt in eine Reihe von Vorschriften auf die Zahl der wahlberechtigten AN des Betriebes oder auch nur auf die Zahl der AN des Betriebes ab. Ersteres gilt für diese Vorschrift³⁷.

In Betrieben mit bis zu 51 wahlberechtigten AN sind nur die aktive wahlberechtigte AN zu berücksichtigen.

∃ Wenn mehr als 51 wahlberechtigte AN vorhanden sind, dann hängt die Größe des BRs allein von der Gesamtzahl der betriebszugehörigen AN ab. Auch jugendlichen AN sind mitzuzählen.

1.5.3.4. Stichtag

Der Stichtag für die Feststellung ist der Tag, an dem das Wahlausschreiben erlassen wird. Zu berücksichtigen sind vielmehr in der Regel nur wahlberechtigte bzw. betriebszugehörige AN, unabhängig von der Anzahl der AN, die gerade am Stichtag oder kurz vor oder nach dem Stichtag vorhanden sind. Abzustellen ist auf die Belegschaftsstärke, die für den Betrieb im allgemeinen kennzeichnend ist. So sind Zeiten außergewöhnlichen Arbeitsanfalls oder zeitweiligen Beschäftigungsrückgang außer Betracht zu lassen³⁸. Es bedarf sowohl eines Rückblicks auf die bisherigen Stärke als auch eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklung.

³⁷ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1737

³⁸ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 52, Nr. 21

1.5.3.5. Die Feststellung

Die Feststellung obliegt dem Wahlvorstand, der die Prognose hinsichtlich der bisherigen Personalstärke und deren künftigen Entwicklung abzugeben hat³⁹. Im Rahmen eines pflichtgemäßen Ermessens steht dem Vorstand also ein gewisse Beurteilungsspielraum zu, und das hat in Grenzfällen eine besondere Bedeutung. Wenn die Zahl der wahlberechtigten bzw. betriebsangehörigen AN in dem Zeitraum zwischen dem Erlass des Wahlausschreibens und dem Wahltag, hat dies auf die gesetzliche Mitgliederzahl des BRs keinen Einfluß⁴⁰.

1.5.3.6. Ermäßigte Zahl

Ermäßigte Zahl der Betriebsratsmitglieder: Hat ein Betrieb nicht die ausreichende Zahl von wählbaren Arbeitnehmern, so ist der Zahl der Betriebsratsmitglieder der nächstniedrigeren Betriebsgröße zugrunde zu legen⁴¹. Wenn also ein Betrieb mit in der Regel 300 AN hat, von denen aber nur 4 wählbar sind, so besteht das BR aus 3 AN. Dies gilt auch wenn der Betrieb genug wählbare AN hätte, die aber nicht bereit zur Übernahme des Amtes sind⁴².

³⁹ BAG vom 12. 10. 1976, AP Nr. 1 zu § 8 BetrVG 1972.

⁴⁰ Joost, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, band 3, § 296 Rz. 108.

⁴¹ § 11 BetrVG

⁴² Weber/Ehrich/Hörchens, S. 53, Nr. 23

1.5.3.7. Die Änderung und deren Wirkung

Die Reform vergrößert also die Betriebsräte. Da die Reform dem Vorschlag - zum Ausgleich Teilzeitbeschäftigte nur entsprechend dem Umfang ihrer Beschäftigung zu rechnen - nicht gefolgt ist, wird eine Vergrößerung der Betriebsräte tatsächlich eintreten⁴³.

1.5.4. Vertretung von Minderheitsgruppen⁴⁴ § 10

1.5.4.1. Vorbemerkung

Dies wurde gemäß Betriebsverfassungsreform aufgehoben.

Das alte BetrVG 1972 stellte fest, dass Arbeiter und Angestellten in Folge des Gruppenprinzips im BR entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis vertreten sein müssen. Da die Reform dieses alte Prinzip abgeschafft hat, findet diese Vorschrift keine Anwendung mehr.

1.5.5. Abweichende Verteilung der Betriebsratsitze § 12

1.5.5.1. Vorbemerkung

§ 12 wurde ebenso aufgehoben und gleichfalls in Folge der Abschaffung des Gruppenprinzips. Im Sinne des BetrVG 1972 konnte die Verteilung der Mitglieder des BR auf die Gruppen abweichend vom § 10 geregelt werden, und zwar wenn beide Gruppen dies vor der Wahl in getrennten und geheimer Abstimmung beschlossen haben.

⁴³ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1738

⁴⁴ § 10 BetrVG 1972.

1.5.6. Zeitpunkt der Betriebsratswahlen⁴⁵

1.5.6.1. Vorbemerkung

Die Vorschrift ist unverändert geblieben und regelt den Zeitpunkt der Wahlen. Sie ist eine zwingende Vorschrift, und kann so weder durch TV noch BV geändert werden.

1.5.6.2. Regelmäßige Betriebsratswahlen

Die Vorschrift schreibt einen festen Vierjahres-Rhythmus (früher Dreijahres-Rhythmus, bis 1989), also einen festen Zeitraum vor. In diesem Sinne finden daher die regelmäßigen Betriebsratswahlen alle vier Jahre in der Zeit vom 1. März bis 31. Mai statt⁴⁶.

1.5.6.3. Zeitgleiche Einleitung der Wahlen

Die Wahlen sind zeitgleich mit den regelmäßigen Wahlen nach § 5 Abs. 1 des Sprecherausschußgesetzes einzuleiten⁴⁷. Diese Vorschrift schreibt – entsprechend § 5 Abs. 1 S. 2 SprAuG – die zeitgleiche Einleitung der regelmäßigen BRWahl mit der Wahl der Sprecherausschusses für leitende Angestellte vor⁴⁸.

⁴⁵ § 13 BetrVG, Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, S. 264

⁴⁶ § 13 Abs. 1 S. 1 BetrVG

⁴⁷ § 13 Abs. 1 S. 2 BetrVG

⁴⁸ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 13, Nr. 10

1.5.6.4. Voraussetzungen für Wahlen außerhalb der regelmäßigen Zeitraum

Außerhalb dieser Zeit ist der Betriebsrat zu wählen, wenn mit Ablauf von 24 Monaten, vom Tage der Wahl an gerechnet, die Zahl der regelmäßig beschäftigten Arbeitnehmer um die Hälfte, mindestens aber um fünfzig, gestiegen oder gesunken ist, oder wenn die Gesamtzahl der Betriebsratsmitglieder nach Eintreten sämtlicher Ersatzmitglieder unter die vorgeschriebene Zahl der Betriebsratsmitglieder gesunken ist, oder wenn der Betriebsrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder seinen Rücktritt beschlossen hat, wenn die Betriebsratswahl mit Erfolg angefochten worden ist, wenn der Betriebsrat durch eine gerichtliche Entscheidung aufgelöst ist oder wenn im Betrieb ein Betriebsrat nicht besteht.

1.5.6.5. Außerhalb des für die regelmäßigen Betriebsratswahlen festgelegten Zeitraums

Hat außerhalb des für die regelmäßigen Betriebsratswahlen festgelegten Zeitraums eine Betriebsratswahl stattgefunden, so ist der Betriebsrat in dem auf die Wahl folgenden nächsten Zeitraum der regelmäßigen Betriebsratswahlen neu zu wählen. Hat die Amtszeit des Betriebsrats zu Beginn des für die regelmäßigen Betriebsratswahlen festgelegten Zeitraums noch nicht ein Jahr betragen, so ist der Betriebsrat in dem übernächsten Zeitraum der regelmäßigen Betriebsratswahlen neu zu wählen.

1.5.7. Wahlvorschriften 14§ WahlO.

Diese Bestimmung enthält die Grundsätze nach denen die Wahl des BR. erfolgt. Die wird durch die WahlO ergänzt. Die §§ 14 ff. regeln die Initiativrechte zur Einleitung und Durchführung der Wahlen, die neben dem BR auch den AN und den Gewerkschaften zustehen⁴⁹.

1.5.7.1. Vorbemerkung

§ 14 BetrVG enthält die Grundsätze für die BRWahl einschließlich des Wahlvorschlagsrechts. Diese werden ergänzt durch die **Wahlordnung**⁵⁰.

1.5.7.2. Die BRWahl erfolgt als geheime und unmittelbare Wahl

Aufgrund des Geheim-Prinzips ist eine Wahl durch Zuruf in eine Betriebsversammlung oder durch öffentliche Abstimmung, oder ohne vorgedruckte Stimmzettel unzulässig. Ebenso die Ausgabe von Stimmzettel außerhalb des Wahlraumes. Der Wahlvorstand hat die Pflicht organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die unbeobachtete Kennzeichnung der Stimmzettel zu sichern⁵¹. Insb. darf keine Wahlhelfer in der Kabine bei der Ausfüllung helfen, auch nicht bei ausländischen AN ohne ausreichenden deutschen Sprachkenntnissen. Ausnahmsweise nur bei AN, die infolge ihrer körperliche Behinderung unmöglich die

⁴⁹ Hess/Schlochauer/Glaubitz, §§ 14

⁵⁰ WahlO 2001

⁵¹ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 14, Nr. 6

Stimmzettel ausfüllen können. Diese dürfen jemanden einbeziehen.

Ein weiterer Punkt zur Frage „geheime Wahl“ ist die **Briefwahl**⁵². Hier ist das Wahlgeheimnis auch gesichert und zwar durch die besondere Ausgestaltung der Stimmabgabe. Der wahlberechtigte AN wählt **unmittelbar**, das heißt, dass er ohne Zwischenschaltung von Wahlmännern ihre Stimme abgibt.

1.5.7.3. Gleich, frei und allgemein

Die Wahl ist **gleich** – jede abgegebene gültige Stimme hat das gleiche Gewicht - **und frei**⁵³ - jede Behinderung der Wahl oder Wahlbeeinflussung, die über die zulässige Werbemaßnahmen hinausgeht ist unzulässig- und selbst wenn es nicht ausdrücklich im Gesetz vorgeschrieben ist, ist auch **allgemein**. Viel mehr als früher, da der Begriff „allgemeine Wahl“ bedeutet gemeinsame Wahl sämtlicher wahlberechtigten AN und schließt damit eine Gruppenwahl aus. Aufgrund der Abschaffung des Gruppenprinzips bedeutet das Begriff – abweichend von dem BetrVG 1972 - kein Problem mehr⁵⁴. Diese Allgemeinheit bedeutet also, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht formal in gleicher Weise ausübt und dass das BR einheitlich für den Betrieb gewählt wird.

⁵² § 24 WahlO 1989 u. WahlO 2001

⁵³ LAG Baden-Württemberg AiB 91, 275

⁵⁴ i. V. m. 7. 8. 90 AP Nr. 1 zu § 80 BGB

1.5.7.4. Verhältniswahl

Die BRWahl wird grundsätzlich nach den Prinzipien der Verhältniswahl durchgeführt, welches als Listenwahl erolgt. Bei Wahlverfahren mit mehreren Vorschlagslisten erfolgt immer die Wahl nach den Grundsätzen der **Verhältniswahl**, wenn in einem Wahlgang mehrere BR Sitze zu besetzen sind und 2 oder mehr gültige Vorschlagslisten eingereicht sind. Dies ist ein Wahlsystem, das die auf die Minderheit entfallenden Stimmen in einem angemessenen Verhältnis berücksichtigt, und ist deswegen für eine Mehrzahl von Vorschlagslisten geeignet. Es bedeutet eine Schutz für die Minderheit. Es muß gewährleistet, dass keine Stimmen verloren gehen, dass also einem bestimmten Anteil der Stimmenzahl ein entsprechender Anteil der Vertretung in dem wählenden Organ entspricht. Die Wahl erfolgt als Listenwahl. Der Wähler ist an die Liste gebunden. Er kann nur die Liste als solche wählen oder ablehnen. Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Listen folgt gemäß § 16 WahlO nach dem sog. d'Hondtschen System⁵⁵.

Die Bewerber sind in der Reihenfolge gewählt, in der sie in der Liste aufgeführt sind⁵⁶.

⁵⁵ Etzel, S. 61, Nr. 107

⁵⁶ Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels, § 14, Nr. 25

1.5.7.5. Mehrheitswahl

Bei einer Mehrheitswahl wird die Vorschlagsliste nicht geschlossen gewählt, auf den Stimmzetteln sind jede Bewerber aufzuführen, vielmehr kann jeder Wahlberechtigte so viele Kandidaten auf der Liste ankreuzen wie viele Sitze zu besetzen sind. Wenn der Wähler weniger Bewerber angekreuzt hat, wird seine Stimme für die Bewerber gezählt, die er angekreuzt hat, wenn aber er mehr Bewerber angekreuzt hat, ist seine Stimme ungültig⁵⁷. In diesen Fällen gibt es also keine Rangfolge der Wahlbewerber durch Platzierung auf der Liste, vielmehr wird die Reihenfolge durch die Wähler bestimmt. Die Sitze werden also entsprechend der erreichten Stimmenzahl auf die einzelnen Wahlbewerber verteilt. In folgenden Fälle wird der BR in Mehrheitswahl gewählt:

a) Sind in dem Wahlgang mehrere Personen zu wählen und wird nur ein Wahlvorschlag eingereicht, erfolgt die Wahl nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl.

b) Die Wahl wird auch dann nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl erfolgen, wenn der BR im vereinfachten Verfahren zu wählen ist⁵⁸.

c) Sie erfolgt auch dann nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, wenn es ein einköpfiger BR besteht, wenn also der BR nur aus einer Person besteht. Gewählt ist derjenige Bewerber, der die meisten Stimmen auf sich vereinigt hat⁵⁹. Bei einem einköpfigen BR ist auch ein Ersatzmitglied in getrennten Wahlgang zu wählen. Der AN hat hier also 2 Stimmen, eine für die Wahl der BR-Mitglieder, und eine für die Wahl des Ersatzmitgliedes.

⁵⁷ Etzel, S. 62, Nr. 107

⁵⁸ § 14 Abs. 2 S. 2 BetrVG 2001.

⁵⁹ § 25 Abs. 4 WahlO 1989.

1.5.7.6. Wahlvorschlag

Zur Wahl des Betriebsrats können die wahlberechtigten Arbeitnehmer und die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften Wahlvorschläge machen. Die Wahl erfolgt aufgrund dieser Wahlvorschläge. Wahlvorschlag ist die in die Form einer schriftlichen Aufstellung gekleidete Benennung der für die Wahl vorgeschlagenen Personen. Das Fehlen des Wahlvorschlages ist ein Nichtigkeitsgrund. Wenn mehrere Personen zu wählen sind, so soll die Liste mindestens doppelt so viele Bewerber aufweisen, wie in dem Wahlgang zu wählen sind. Dies ist nur ein Sollvorschrift⁶⁰.

Wenn nur eine Person zu wählen ist, ist der Wahlvorschlag ein Einzelvorschlag, d. h. es werden einzelne Personen vorgeschlagen, wobei jede Vorschlag mindestens 2 Bewerber enthalten soll⁶¹. Hierbei muß bekannt gemacht werden, wer für die Wahl des BR und wer für die Wahl des Ersatzmitgliedes vorgeschlagen ist⁶².

a) Wahlvorschläge der AN müssen, um gültig zu sein, von einer bestimmten Anzahl von Stützunterschriften wahlberechtigter AN getragen sein. Jeder Wahlvorschlag der Arbeitnehmer muss von mindestens einem Zwanzigstel der wahlberechtigten Arbeitnehmer, mindestens jedoch von drei Wahlberechtigten unterzeichnet sein; in Betrieben mit in der Regel bis zu zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern genügt die Unterzeichnung durch zwei Wahlberechtigte. In jedem Fall genügt die Unterzeichnung durch fünfzig wahlberechtigte Arbeitnehmer. Durch diesen Absatz werden die völlig aussichtslosen Vorschläge vermieden.

Eine Verbindung mehrerer Vorschlagslisten ist unzulässig.

⁶⁰ § 6 Abs. 3 WahlO a. F.

⁶¹ § 25 Abs. 1 iVm. § 6 Abs. 3 WahlO a. F.

⁶² § 25 Abs. 6 WahlO a. F.

b) Durch das Änderungsgesetz 1989 ist den Gewerkschaften ein eigenständiges Wahlvorschlagsrecht eingeräumt worden. In diesem Sinne sind nur die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften wahlvorschlagsberechtigt, d. h. mindestens ein AN des Betriebes gehört als Mitglied dieser Gewerkschaft an. Jede im Betrieb vertretene Gewerkschaft hat das Recht für jeden Wahlgang einen eigenen Wahlvorschlag zu machen. Dieses Recht ist an die allgemeinen Vorschriften (z. B. Frist) gebunden. Diese Vorschlagslisten brauchen aber nicht von einem Mindestquorum von AN unterzeichnet zu sein, jede Vorschlag einer Gewerkschaft muss von zwei Beauftragten unterzeichnet sein⁶³. Diese unterschiedliche Behandlung ist sachlich gerechtfertigt, da in diesem Fall ist die Ernsthaftigkeit der Bewerber – dadurch dass sie von der Gewerkschaft vorgeschlagen wurden – bereits bewiesen.

1.5.8. Zusammensetzung nach Beschäftigungsarten und Geschlechter § 15

1.5.8.1. Vorbemerkung

Diese Vorschrift wurde mehrmals geändert. Einerseits hat der Entwurf beide Absätze des § geändert, andererseits wurde auch der zweite Absatz des Entwurfs von dem Arbeits- und Sozialausschuss verändert.

Der zweite Absatz der Vorschrift im Gegenteil des ersten Absatz ist ein zwingende Vorschrift, und ihre Verletzung begründet ein Recht zur Wahlanfechtung. Ohne Anfechtung ist die Wahl als gültig anzusehen.

⁶³ § 14 Abs. 3, 4 u. 5 BetrVG 2001.

1:5.8.2. Organisationsbereiche und der verschiedenen Beschäftigungsarten

Der Betriebsrat soll sich möglichst aus AN der einzelnen **Organisationsbereiche und der verschiedenen Beschäftigungsarten** der im Betrieb tätigen AN zusammensetzen. Die alte Fassung hat statt Organisationsbereiche die einzelne Betriebsabteilungen und die unselbständige Nebenbetriebe erwähnt. Das konnte aufgrund der Begriffsänderungen nicht unverändert bleiben. Gemäß § 15 müssen also die einzelne Organisationsbereiche und die Beschäftigungsarten – darunter versteht man die im Betrieb vertretenen Berufsgruppen – möglichst vertreten sein.

1.5.8.3. Geschlechter

Der Entwurf wollte bestimmen, dass die **Geschlechter** entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis im BR vertreten sein müssen⁶⁴, wenn diese aus mindestens 3 Mitgliedern besteht. Das hätte aber dazu führen können, dass „in den Bereichen, in denen bereits engagierte Frauen über ihrem zahlenmäßigen Anteil an der Belegschaft hinaus, in den BR gewählt worden sind“, dass also diese Frauen nicht mehr im BR tätig sein könnten⁶⁵. Das wollte der Ausschuss mit seinem Entwurf vermeiden, und bestimmte daher, dass das Geschlecht, das **in Minderheit** ist, **mindestens** ihrem zahlenmäßigen Verhältnis im BR vertreten sein muss. So ist es für das Minderheitengeschlecht ohne weiteres möglich über ihr zahlenmäßiges Verhältnis vertreten zu werden. Damit will der Gesetzgeber das ursprüngliche Ziel erreichen. Dabei ist es zu bemerken, dass das ursprüngliche Ziel, nämlich die

⁶⁴ Ursprünglich im Entwurf: „sollen“ statt „müssen“

⁶⁵ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1738

Förderung der Frauen, auch bei dieser Formulierung nicht verhindert werden kann im Fall, wenn die Frauen im Betrieb in der Mehrheit sind⁶⁶.

Bemerkung

Es ist auch eine Möglichkeit bestanden, die bisherigen, eingespielten Regeln zur Gruppen- und Gemeinschaftswahl auf das Geschlechter-Verhältnis zu übertragen. Im Gesetzentwurf wurde aber anders entschieden und sich für eine Vereinfachung des Wahlverfahrens entschieden. Dabei ergeben sich noch schwierig lösende Probleme: was passiert, wenn das Geschlecht auf der einzig eingereichten Wahlvorschlag unterrepräsentiert ist, was wenn die Liste zwar die Zusammensetzung widerspiegelt, nicht aber das Wahlergebnis, wie ist bei der Einreichung mehrerer Liste zu verfahren, muß jede Liste zurückgewiesen werden, die nicht die vorgeschriebene Zusammensetzung hat? Diese Fragen brauchen noch überzeugende Antworten⁶⁷.

1.5.9. Wahlvorstand, Bestellung des Wahlvorstandes § 16 u. 17

1.5.9.1. Vorbemerkung

§ 16 Abs. 1 und 2 sind fast unverändert geblieben, abgesehen von den Veränderungen, die von der Abschaffung des Gruppenprinzips verursacht worden sind. Immerhin wurde aber ein neuer Absatz - Absatz 3 - hinzugefügt, was die Einschaltung von GesBR in das Wahlverfahren ermöglicht. Vom gleichem Grund wurde auch § 17 erweitert.

Die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen ist eine Aufgabe des Wahlvorstandes⁶⁸. Der Wahlvorstand muß in jedem Fall aus einer ungeraden Zahl von Mitgliedern bestehen. Für jedes

⁶⁶ Löwisch in BB, 56. Jg. Heft 34, S. 1738

⁶⁷ Däubler in AuR, 1/2001, S. 4

⁶⁸ § 18 Abs. 1 S. 1 BetrVG

Mitglied des Wahlvorstands kann für den Fall seiner Verhinderung ein Ersatzmitglied bestellt werden. In Betrieben mit weiblichen und männlichen Arbeitnehmern sollen dem Wahlvorstand Frauen und Männer angehören. Jede im Betrieb vertretene Gewerkschaft kann zusätzlich einen dem Betrieb angehörenden Beauftragten als nicht stimmberechtigtes Mitglied in den Wahlvorstand entsenden, sofern ihr nicht ein stimmberechtigtes Wahlvorstandsmitglied angehört⁶⁹.

Der Vorstand hat aus seiner Mitte einen Vorsitzenden zu bestellen, sofern dieser nicht schon durch BR, Betriebsversammlung oder das Gericht bestellt worden ist. Wenn die Zahl der Wahlvorstandsmitglieder sich durch die Ausscheidung eines oder mehrerer Mitglieder auf unter drei Mitglieder verringert, so muss eine Nachbestellung durch den amtierenden BR erfolgen oder eine Nachwahl durch die Betriebsversammlung durchgeführt werden.

Der Wahlvorstand kann bei seiner Arbeit Helfer und Helferinnen zur Unterstützung bei der Durchführung heranziehen und sich eine schriftliche Geschäftsordnung geben⁷⁰.

Die Beschlüsse des Vorstandes fallen mit einfacher Stimmenmehrheit der stimmberechtigten Mitglieder. Mindestens der Wortlaut der Beschlüsse muss in einer Niederschrift aufgenommen werden, die von der oder dem Vorsitzende des Wahlvorstandes und einem weiteren stimmberechtigten Mitglied des Vorstandes zu unterzeichnen ist⁷¹.

Wenn der Wahlvorstand ihren Aufgaben nicht unverzüglich nachkommen kann, so kann er auf Antrag von drei wahlberechtigten AN oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft durch das Arbeitsgericht ersetzt werden⁷².

⁶⁹ § 16 Abs. 1 BetrVG 2001.

⁷⁰ WahlO

⁷¹ WahlO

⁷² § 18 Abs. 1 BetrVG

1.5.9.2. In Betrieben mit Betriebsrates 16 §

a) In Betrieben mit BR bestellt der BR spätestens zehn Wochen vor Ablauf seiner Amtszeit den aus drei Wahlberechtigten bestehenden Wahlvorstand und einen von ihnen als Vorsitzenden. Der BR kann die Zahl der Wahlvorstandsmitglieder erhöhen, wenn das zur ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl erforderlich ist. Der Wahlvorstand ist auch vom BR zu bestellen, wenn dieser zurückgetreten ist, weil die Geschäfte bis zur nächsten Wahlen fortzuführen hat⁷³.

b) Wenn aber acht Wochen vor Ablauf der Amtszeit des Betriebsrats kein Wahlvorstand besteht, so bestellt ihn das Arbeitsgericht auf Antrag von mindestens drei Wahlberechtigten oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft; Absatz 1 gilt entsprechend. In dem Antrag können Vorschläge für die Zusammensetzung des Wahlvorstands gemacht werden. Das Arbeitsgericht kann für Betriebe mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern auch Mitglieder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft, die nicht Arbeitnehmer des Betriebs sind, zu Mitgliedern des Wahlvorstands bestellen, wenn dies zur ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl erforderlich ist.

c) Das neue Absatz 3 stellt hierbei fest, dass wenn es acht Wochen vor Ablauf der Amtszeit des Betriebsrats kein Wahlvorstand gibt, kann auch der Gesamtbetriebsrat oder, falls ein solcher nicht besteht, der Konzernbetriebsrat den Wahlvorstand bestellen. Absatz 1 gilt entsprechend.

⁷³ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 58, Nr. 42

1.5.9.3. In Betrieben ohne Betriebsrates 17§

Das Mentorenprinzip⁷⁴ ist der Geist der Neuregelungen⁷⁵.

a) Besteht in einem Betrieb mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten AN, von denen drei wahlbar sind, kein Betriebsrat, so bestellt der Gesamtbetriebsrat oder, falls ein solcher nicht besteht, der Konzernbetriebsrat einen Wahlvorstand. § 16 Abs. 1 gilt entsprechend.

b) Besteht weder ein Gesamtbetriebsrat noch ein Konzernbetriebsrat, so wird in einer **Betriebsversammlung** von der Mehrheit der anwesenden Arbeitnehmer ein Wahlvorstand gewählt; § 16 Abs. 1 gilt entsprechend. Die Betriebsversammlung ist durchaus nur ein subsidiäres Mittel⁷⁶. Gleiches gilt, wenn der Gesamtbetriebsrat oder Konzernbetriebsrat die Bestellung des Wahlvorstands nach Absatz 1 unterlässt. Zu dieser Betriebsversammlung können drei wahlberechtigte Arbeitnehmer des Betriebs oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft einladen und Vorschläge für die Zusammensetzung des Wahlvorstands machen. Wenn die Einladung zu der Versammlung nicht in der richtigen Weise⁷⁷ bekanntgegeben worden ist, ist die Wahl nichtig. Der Zeitpunkt und die Tagesordnung sind den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften mitzuteilen⁷⁸. Der Arbeitgeber ist auch einzuladen, ihm ist die Tagesordnung auch mitzuteilen. Auf der Betriebsversammlung haben die anwesenden AN einen Leiter der Betriebsversammlung zu wählen, der die gleichen Rechte hat wie ein BRVorsitzende.

⁷⁴ Begründung, S. 58

⁷⁵ Picker in RdA, S. 266

⁷⁶ Däubler in AuR, 2001

⁷⁷ d. h. nicht alle AN des Betr konnten davon Kenntnis nehmen, und so konnte das Wahlergebnis durch das Fernbleiben der nicht unterrichteten AN beeinflusst werden.

⁷⁸ § 46 Abs. 2 BetrVG

c) Findet trotz Einladung keine Betriebsversammlung statt oder wählt die Betriebsversammlung keinen Wahlvorstand, so bestellt ihn das **Arbeitsgericht** auf Antrag von mindestens drei wahlberechtigten Arbeitnehmern oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft ein. § 16 Abs. 2 gilt entsprechend.

Diese gerichtliche Bestellung für die erstmalige Wahl eines BR setzt voraus⁷⁹, dass zuvor eine ordnungsgemäße Einladung zu einer Betriebsversammlung nach § 17 Abs. 3 erfolgt ist⁸⁰.

Die gerichtlich bestellten Wahlvorstandmitglieder erlangen ihr Amt mit Rechtskraft des Beschlusses. Bis dies geschieht, kann noch BR oder Betriebsversammlung noch Wahlvorstand bestellen bzw. wählen.

1.5.10. Vorbereitung und Durchführung der Wahl ⁸¹

Der Wahlvorstand hat die Wahl unverzüglich einzuleiten, sie durchführen und das Wahlergebnis festzustellen. Wenn er dieser Verpflichtung nicht nachkommt, kann er durch den Arbeitsgericht ersetzt werden. Das kann von mindestens 3 wahlberechtigten AN oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft beantragt werden. Wenn zweifelhaft ist, ob eine betriebsratsfähige Organisationseinheit vorliegt, können der Arbeitsgeber, jeder beteiligte BR und Wahlvorstand oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft das Entscheidung des Arbeitsgerichts beantragen⁸².

Die Wahl wird mit dem Erlaß des Wahlausschreibens durch den Wahlvorstand eingeleitet. Der Vorstand hat auch einen Abdruck des Wahlausschreibens zusammen mit einem Abdruck der Wählerliste bis zum Abschluß der Stimmabgabe an einer geeigne-

⁷⁹ nach BAG vom 26. 2. 1992, AP Nr. 6 zu § 17 BetrVG 1972

⁸⁰ n. F.

⁸¹ Siebert/Becker/Wendt, § 18, S. 97

⁸² § 18 BetrVG 2001.

ten Stelle im Betrieb auszuhängen und zur Einsichtnahme auszulegen⁸³. Es ist dem Wahlvorstand empfohlen sämtliche Aushängen und auch die Wählerliste in Reserve zu behalten, falls die entfernt werden⁸⁴. Das Wahlausschreiben muss die nach § 3 Abs. 2 WahlO angegebenen Angaben enthalten, sonst ist die Wahl anfechtbar. Die Frist für die Einreichung der Vorschlagslisten ist streng einzuhalten. Für heilbare Mangel hat aber der Vorstand eine Nachfrist zu setzen⁸⁵. Das Wahlausschreiben muss spätestens 6 Wochen vor dem Tag der Stimmabgabe erlassen werden. Der erste Tag der Stimmabgabe muss 1 Woche vor dem Tag liegen, an dem die Amtszeit des BR abläuft. Wahlvorschläge sind innerhalb von 2 Wochen nach dem Erlass des Wahlausschreibens beim Wahlvorstand einzureichen, von diesem auf ihre Gültigkeit zu prüfen und dann bekanntzumachen⁸⁶. Die Wahl erfolgt durch Abgabe von Stimmzettel, geheim und unmittelbar. Jeder Wähler kann seine Stimmen nur persönlich abgeben, außer wenn er durch seine Krankheit oder Urlaub verhindert ist, und dadurch für Briefwahl berechtigt ist⁸⁷. Die Wahl findet grundsätzlich in der Arbeitszeit statt.

Nach Abschluß der Wahl hat der Wahlvorstand öffentlich die Auszählung der Stimmen vorzunehmen, ihre Gültigkeit zu prüfen und den Ergebnis in eine Niederschrift mit den erforderlichen Angaben⁸⁸ festzustellen und es den AN des Betriebs und die Gewählten zu benachrichtigen, die das innerhalb von 3 Arbeitstagen durch eine Erklärung gegenüber dem Vorstand ablehnen können⁸⁹.

⁸³ § 3 Abs. 4 WahlO 1989.

⁸⁴ Siebert/Becker/Wendt, § 18, S. 98

⁸⁵ Weber/Ehrich/Hörchens, S. 67, Nr. 75

⁸⁶ §§ 6 ff. WahlO 1989.

⁸⁷ §§ 26 bis 28 WahlO 1989.

⁸⁸ § 17 Abs. 1 WahlO 1989.

⁸⁹ § 18 Abs. 1 WahlO 1989.

Dem Arbeitgeber und den Gewerkschaften ist eine Abschrift dieser Niederschrift zu übersenden⁹⁰. Innerhalb einer Woche nach dem Wahltag hat der Vorstand die gewählten BR-Mitglieder zu konstituierender Sitzung des BR einzuberufen⁹¹. Diese Sitzung leitet der Vorsitzende des Wahlvorstandes, bis der BR einen Wahlleiter bestellt. Mit der Einberufung endet das Amt des Wahlvorstandes, das Amt seines Vorsitzenden allerdings erst mit der Bestellung des Wahlleiters⁹².

Die Mitgliedschaft im Wahlvorstand ist ein Ehrenamt⁹³. Die Mitglieder sind von ihrer beruflichen Tätigkeit freizustellen, soweit es wegen ihrer Aufgaben erforderlich ist, und die Arbeitsvergütung ist fortzuzahlen, wenn die Arbeitsversäumnis zum Zweck der Betätigung im Wahlvorstand dient⁹⁴.

1.5.11. Zuordnung der leitenden Angestellten bei Wahlen (§ 18a)

Sind die Wahlen des Sprecherausschußgesetzes zeitgleich einzuleiten⁹⁵, so haben sich die Wahlvorstände unverzüglich nach Aufstellung der Wählerlisten (spätestens jedoch zwei Wochen vor Einleitung der Wahlen), gegenseitig darüber zu unterrichten, welche Angestellten sie den leitenden Angestellten zugeordnet haben; dies gilt auch, wenn die Wahlen ohne Bestehen einer gesetzlichen Verpflichtung zeitgleich eingeleitet werden. Soweit zwischen den Wahlvorständen kein Einvernehmen über die Zuordnung besteht, haben sie in gemeinsamer Sitzung eine

⁹⁰ § 18 Abs. 3 BetrVG

⁹¹ § 29 Abs. 1 S. 1 BetrVG

⁹² Dazu siehe: BAG vom 14. 11. 1975, AP Nr. 1 zu § 18 BetrVG 1972, Dietz/Richardi, § 16 Rz. 48

⁹³ Fitting/Kaiser/Heither/Engels, § 16 Rdnr. 59

⁹⁴ § 20 Abs. 3 BetrVG

⁹⁵ nach § 13 Abs. 1 und nach § 5 Abs. 1

Einigung zu versuchen. Soweit die zustande kommt, sind die Angestellten entsprechend ihrer Zuordnung in die jeweilige Wählerliste einzutragen. Soweit die zustande kommt, hat ein Vermittler spätestens eine Woche vor Einleitung der Wahlen erneut zu versuchen. Der Arbeitgeber hat den Vermittler zu unterstützen, d. h. die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen. Bleibt der Versuch erfolglos, so entscheidet der Vermittler nach Beratung mit dem Arbeitgeber. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

Auf die Person des Vermittlers müssen sich die Wahlvorstände einigen, kann auch nur ein Beschäftigter des Betriebs oder eines anderen Betriebs des Unternehmens oder Konzerns oder der Arbeitgeber bestellt werden. Kommt eine Einigung nicht zustande, so schlagen die Wahlvorstände je eine Person als Vermittler vor; durch Los wird entschieden, wer als Vermittler tätig wird.

1.5.12. Wahlanfechtung

Die Wahl kann beim Arbeitsgericht angefochten werden, wenn gegen wesentliche Vorschriften über das Wahlrecht, die Wählbarkeit oder das Wahlverfahren verstoßen worden ist und eine Berichtigung nicht erfolgt ist, es sei denn, daß durch den Verstoß das Wahlergebnis nicht geändert oder beeinflußt werden konnte.

Zur Anfechtung berechtigt sind mindestens drei Wahlberechtigte, eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft oder der Arbeitgeber. Die Wahlanfechtung ist nur binnen einer Frist von zwei Wochen, vom Tage der Bekanntgabe des Wahlergebnisses an gerechnet, zulässig.

1.5.13. Wahlschutz

Niemand darf die Wahl des Betriebsrats behindern. Insbesondere darf kein Arbeitnehmer in der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts beschränkt werden und niemand darf die Wahl des Betriebsrats durch Zufügung oder Androhung von Nachteilen oder durch Gewährung oder Versprechung von Vorteilen beeinflussen.

1.5.14. Wahlkosten

Die Kosten der Wahl trägt der Arbeitgeber. Versäumnis von Arbeitszeit, die zur Ausübung des Wahlrechts, zur Betätigung im Wahlvorstand oder zur Tätigkeit als Vermittler erforderlich ist, berechtigt den Arbeitgeber nicht zur Minderung des Arbeitsentgelts.

Die Betriebsratswahl in Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten

In den kleineren Betrieben sollen die Hemmnisse für die Einleitung zu BRWahlen abgebaut werden. Dieses Gebiet verdient auf jeden Fall schon deswegen Sonderregelungen, weil die Kleinbetriebe zu den größten Weissflecken der Mitbestimmung der Belegschaft in Betrieben zählen⁹⁶. Tatsache ist, dass nur 4 % aller Betriebe zwischen 5 und 20 AN und 16 % aller Betriebe mit 21-50 Beschäftigten einen BR haben⁹⁷ und dass die

⁹⁶ Begründung, BT-Drucks 14/5741

Beschäftigten einen BR haben⁹⁷ und dass die Kompliziertheit des „normalen“ Verfahrens ein Grund dafür ist⁹⁸.

Die vorgesehenen Neuregelungen werden zu einer ganz erheblichen Erleichterung des Wahlverfahrens führen. Dazu trägt nach Auffassung des DGB insbesondere die Entbürokratisierung des Wahlrechtes, das erleichterte Wahlverfahren in Klein- und Mittelbetrieben bei. Das vereinfachte Wahlverfahren in nur einer Versammlung spart den Arbeitgebern Kosten und ist unbürokratisch.

Auch für Kleinbetriebe gelten meistens die oben diskutierten Regelungen (siehe 2.), abgesehen von der im § 17 a erwähnten Sonderregelungen, die regeln, mit welcher Maßgabe die § 16 und § 17 des Gesetzes eine Anwendung findet. Die erwähnten Sonderregelungen für diesen Betrieben befinden sich also in § 14a und 17a. Ich werde in dieser Stelle nur die Besonderheiten und die wichtigsten Abweichungen erörtern.

Das Gesetz gibt kein einheitliches Verfahren für allen kleinen Betrieben vor. Abhängig davon, wer den Vorstand bestellt hat sind unterschiedliche Verfahrensregeln zu beachten. Die Wahl in diesen Betrieben kann in einem einstufigen oder in einem zweistufigen Verfahren erfolgen.

Grundsätzlich: In Betrieben, in denen kein BR besteht wird ein zweistufiges, in Betrieben mit BR ein einstufiges Verfahren stattfinden. Ich sagte Grundsätzlich, weil hier heftige Diskussionen - infolge einen Klärungsbedarf- unter Experten abspielen, darüber aber später.

⁹⁷ Angaben nach Wassermann, WSI-Mitt 2000, 697, 704

⁹⁸ Däubler in AuR. 2001

1.6. Wahl des Betriebsrats im zweistufigen Verfahren § 14a Abs. 1

In Kleinbetrieben mit in der Regel 5 bis 50 wahlberechtigten AN wird der Betriebsrat in zwei Stufen, d. h. in zwei Versammlungen gewählt. Die zweite Versammlung findet in einer Woche nach der ersten Versammlung statt. Hier besteht insoweit ein Klärungsbedarf, dass nicht klar ist, ob § 14 a einen exklusiven Charakter besitzt, oder ob auch der Weg des bisher praktizierten und der des vereinfachten Verfahrens besteht.

1.6.1. Die erste Versammlung: Wahl des Wahlvorstands

1.6.1.1. Einladung, Wahlvorschläge

Für Einladung gilt § 17 Abs. 3, d. h. einladen können 3 wahlberechtigte AN des Betriebs oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft. Die können auch die Wahlvorschläge machen.

In Absatz 2 wird festgelegt, dass Wahlvorschläge zur Wahl des Betriebsrats nur bis zum Ende der Wahlversammlung zur Wahl des Wahlvorstandes nach § 17a Nr. 3 gemacht werden können. Damit wird sichergestellt, dass für alle Arbeitnehmer in dem Zeitraum zwischen Ende der Wahlversammlung zur Wahl des Wahlvorstandes und dem Wahltag klar ist, wer für das Betriebsratsamt kandidiert. Wahlvorschläge der AN, die erst auf der ersten Wahlversammlung gemacht werden, bedürfen - abweichend § 14 Abs. 4 - keiner Schriftform. In diesen Fällen reicht das Handzeichen um die Unterstützung zu beweisen. § 14 Abs. 4 gilt sonst entsprechend.

1.6.1.2. Die Wahl des Wahlvorstands

Auf der ersten Versammlung wird der Wahlvorstand gewählt, nach § 17 a Nr. 3., d. h. wenn in den im § 17 Abs. 2 erwähnten Fällen, nämlich wenn in einem nach § 1 Abs. 1 betriebsratsfähigen Kleinbetrieb kein BR besteht, weder ein GesBR noch ein KonBR, soll der Wahlvorstand in einer Wahlversammlung von der Mehrheit der anwesenden AN gewählt.

Dafür besteht dringend der erwähnte Klärungsbedarf, da nach der Formulierung des § 17 a Nr. 3 - nicht klar ist, ob § 17 Abs. 1 in Kleinbetrieben eine Anwendung findet. Die Formulierung „In den Fällen des § 17 Abs. 2“ soll eigentlich die Anwendung des § voraussetzen. Diese Meinung wird auch durch § 17a S. 1 unterstützt, was aussagt, dass die §§ 16 und 17 grundsätzlich eine Anwendung finden mit den Maßgaben, die im § 17a ausführlich geregelt werden sollten. Hauptregel wäre also grundsätzlich die Anwendung des § 17 Abs. 1, was bedeutet, dass die Möglichkeit der Bestellung eines Wahlvorstands in Betrieben ohne BR durch GesBR oder KonBR auch in Kleinbetrieben besteht. Und nur wenn diese Möglichkeit nicht besteht, oder verloren geht, kann eine erste Wahlversammlung für die Wahl des Wahlvorstands erfolgen. Nach dieser Auffassung ist das zweistufige Verfahren nur in diesem Fall möglich.

Da aber dies nicht ausdrücklich gesagt wurde und auch nach der Begründung⁹⁹ eher die Nichtbestehung dieser Möglichkeit zu verstehen ist, ist heftig diskutiert worden, ob in Kleinbetrieben ohne BR ein GesBR oder KonBR einen Wahlvorstand bestellen kann. Dazu trägt noch bei, dass in § 14a Abs. 3 die Bestellung eines Wahlvorstandes durch GesBR oder KonBR in Kleinbetrieben

⁹⁹ BT-Drucks 14/5741, S. 38

ohne BR nach § 17 Abs. 1 nicht als ein Fall des einstufigen Verfahrens erwähnt.

Von Experten wird einerseits die Meinung vertreten, dass in diesen Betrieben besteht nicht die Möglichkeit des § 17 Abs. 1, d. h. hier kann ein GesBR/KonBR keinen Wahlvorstand bestellen. Prof. Löwisch argumentiert auch für diese Auffassung, als er erklärt, dass in § 14a Abs. 1 ein Nichtbestehen eines BR als eindeutige Voraussetzung für ein zweistufiges Verfahren benannt wird. In einem solchen Fall wäre es also die einzige Möglichkeit eine Wahl des Wahlvorstands in einer ersten Wahlversammlung. Für ihre Auffassung spricht auch die Begründung des Gesetzes.

Ausführlich argumentiert dagegen Prof. Hanau. Nach seiner Meinung nach, besteht diese Möglichkeit für GesBRäten, es ist aber nicht richtig, da dadurch eigentlich die Notwendigkeit einer Wahlversammlung entfällt, und damit auch die Möglichkeit für AN ihre Meinung für oder gegen einen BR Stellung zu nehmen. Der Vorteil ist aber in der Tat eine Erleichterung des Wahlverfahrens. Nach dem Vorschlag von Prof. Hanau eine weitere Möglichkeit wäre, dass der durch GesBR oder ggf. KonBR bestellte Wahlvorstand eine Wahlversammlung durchführt und nicht das traditionelle Verfahren beachten sollte.

Wenn wir nur dem Wortlaut des Gesetzes folgen, ist das Ergebnis, wie oben diskutiert, dass ein GesBR/KonBR das Befugnis hat in Betrieben mit in der Regel höchstens 50 AN einen Wahlvorstand zu bestellen.

1.6.2. Die zweite Versammlung: Wahl des Betriebsrat

1.6.2.1. Wahlgrundsätze

Auf der zweiten Versammlung wird der BR unter Wahrung der Grundsätze der geheimen und unmittelbaren Wahl gewählt.

1.6.2.2. Einleitung der Wahl

Nach seiner Wahl hat der gewählte Wahlvorstand noch in dieser ersten Wahlversammlung die Wahl des BR einzuleiten, d. h. Wählerliste getrennt nach Geschlechtern aufzustellen, Wahlausschreiben zu erlassen und das von dem Vorsitzenden des Vorstands und von mindestens einem weiteren Mitglied unterschreiben zu lassen. Damit ist die Wahl eingeleitet. Das Wahlausschreiben muss die 15 durch § 31 Abs. 1 WahlO 2001 vorgeschriebenen Angaben enthalten.

1.6.2.3. Bestimmung der Mindestsitze für das Geschlecht in der Minderheit

Wenn der wählende BR mindestens aus 3 Mitgliedern besteht, so hat der Wahlvorstand den Mindestanteil der BR Sitze für das Minderheitsgeschlecht gemäß § 15 Abs. 2 BetrVG und § 5 WahlO 2001 zu errechnen.

1.6.2.4. Nachträgliche schriftliche Stimmabgabe § 14a Abs. 4

Diejenigen Wahlberechtigten, die an der Wahlversammlung zur Wahl des BR nicht erscheinen können, haben die Gelegenheit auch schriftlich abzustimmen. Eine Briefwahl ist also möglich.

Diese Frage ist schwer zu lösen. Es kann zweifelhaft sein, ob jemand nur desinteressiert war oder deswegen nicht an der Wahl teilnehmen konnte, weil er an dem Arbeitsplatz unbedingt gebraucht wurde oder eben keine Kenntnis von der Einladung hatte. Diesen beiden Schwierigkeiten kann dadurch ausgewichen werden, dass von diesem Recht nur diejenigen Gebrauch machen können, die ihr Interesse dem Wahlvorstand signalisiert haben und dass man für genügend Publizität sorgt. Es ist noch zu bemerken, dass bis zum Ablauf der vorzusehenden Frist keine Stimmenauszählung erfolgt, weil das die Wahlergebnisse der Briefwähler beeinflussen könnte, die das Züglein an der Waage werden könnten, welches den allgemeinen Wahlgrundsätzen widersprechen würde¹⁰⁰.

1.7. Wahl des Betriebsrat im einstufigen Verfahren

Wenn der Wahlvorstand in Verbindung mit § 16 (Bestellung des Wahlvorstands in Betrieb mit BR) vom BR, GesBR, KonBR oder nach § 17a Nr. 4 vom Arbeitsgericht bestellt worden ist, wird der BR auf nur einer Wahlversammlung in geheimer und unmittelbarer Wahl gewählt.

¹⁰⁰ Däubler in AuR., 2001

1.7.1. Einleitung der Wahl

Nach der Bestellung hat der Wahlvorstand die Wahl des BR unverzüglich einzuleiten; Wählerliste aufstellen und im Anschluß das Wahlausschreiben erlassen, was von dem oder der Vorsitzenden und noch von mindestens einem Mitglied des Wahlvorstandes zu unterschreiben ist. Das Wahlausschreiben hat die nach § 36 WahlO 2001 erforderlichen Angaben zu enthalten und ist in der angegebenen Weise bekannt zu machen.

Wenn im Betrieb ein BR besteht, ist der letzte Tag der Stimmabgabe eine Woche vor dem Tag, an dem die Amtszeit des BR abläuft.

1.7.2. Wahlvorschläge

Wahlvorschläge von den Wahlberechtigten der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften sind spätestens eine Woche vor der Wahlversammlung zur Wahl des BR beim Wahlvorstand schriftlich einzureichen. Nach Ablauf der Mindestfrist zur Einreichung der Wahlvorschläge hat der Wahlvorstand die als gültig anerkannten Wahlvorschläge bis zum Abschluß der Stimmabgabe in gleicher Weise bekannt zu geben wie das Wahlausschreiben. Auch in gleicher Weise ist bekanntzugeben, wenn die Wahl aufgrund fehlender Wahlvorschläge nicht stattfindet.

1.8. Zusammenfassende Kritik der Neuregelungen für Kleinbetrieben

Das vereinfachte Wahlverfahren, nämlich dass der BR auf einer Wahlversammlung geheim und unmittelbar gewählt wird, erleichtert vor allem die erstmaligen Wahlen der BRäten. Im anderen Fall ist die Vereinfachung des Verfahrens zweifelhaft. Die Ersetzung der Urnenwahl durch die Wahlversammlung ist nicht einfacher, außerdem kann eine Beeinträchtigung der Freiheit der Wahl verursachen, da es hier öffentlich wird, wer an der Versammlung teilgenommen hat¹⁰¹.

Wie oben dargestellt, es ist im Gesetz nicht klar geregelt, was für eine Beziehung zwischen §§ 14a Abs. 1, § 17a und § 17 Abs. 1 besteht, ob die Bestellung des Wahlvorstands durch Gesamt oder ggf. KonBR in Kleinbetrieben ohne BR möglich ist oder nicht, ob der so bestellte Wahlvorstand eine Wahlversammlung durchzuführen hat oder das traditionelle Verfahren beachten muss, was ein mehrstufiges Verfahren bedeuten würde.

Die fehlende Klarheit lässt sich bei den in der Zeitschriften schon bereits erschienenen Auseinandersetzungen von Experten zeigen¹⁰². Es besteht zwingend ein Klärungsbedarf, eine sinnvolle Lösung wäre jedoch, dass der GesBR oder ggf. KonBR keinen Wahlvorstand bestellt, aber zu einer Betriebsversammlung zur Wahl des Wahlvorstands einladen kann.

Die Ausdehnung des vereinfachten Verfahrens der Kleinstbetrieben auf Betrieben m. i. R. 51 bis 100 AN durch den Ausschuss ist richtig, da in dieser Größenklasse eine Existenz von BR noch immer eine Ausnahme ist, und da hier das Problem der

¹⁰¹ Prof. Dr. Dres. h. c. P. Hanau: Denkschrift zu dem RegEntwurf in Recht der Arbeit, Heft 2, S. 68

¹⁰² S. Hanau in RdA 2/2001, S. 68 u. Löwisch in BB Heft 34/2001, S. 1739; Däubler in AuR 1/2001, S. 1 usw.

übergreifenden Belastung der Kleinbetriebe auch weniger bedeutend ist¹⁰³.

Die Reform nimmt keine Rücksicht auf die geringere Belastbarkeit der Kleinstbetriebe¹⁰⁴. Es erkennt zwar die Besonderheit der Kleinbetrieben, zieht aber nur die Konsequenz einer erleichterten Bildung von BR. Dass die Zielsetzungen einen besonderen Rücksicht auf Kleinbetrieben erfordern, zeigt sich in dem neuen Gesetz nicht. Die Kleinbetrieben werden so unter anderen auch dem Risiko der Kosten der Einigungsstellen ausgesetzt¹⁰⁵.

Trotz des Versprechens des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung können Zwangsbetriebsräte entstehen¹⁰⁶, BR kann also auch gegen den Willen der Mehrheit eingerichtet werden dadurch, dass nach wie vor eine kleine Minderheit die Betriebsratwahl initiieren kann, auch wenn die Mehrheit keinen BR will. Der Wille der Mehrheit wird hauptsächlich aus organisationspolitischen Gründen nicht beachtet. Hier ist ein Mindestquorum zu fordern¹⁰⁷. Dazu ist zu bemerken, dass in Kleinbetrieben, wo Arbeitgeber und Arbeitnehmer oft eine unmittelbare Kontakt zueinander haben, ist ein BR nicht unbedingt notwendig¹⁰⁸.

Die Änderung der 2-Stufen-Trennung ergibt sich sowieso¹⁰⁹. Wenn Wahlvorschläge auch erst an der Wahlversammlung unternommen werden können, muss eine Möglichkeit bestehen, dass die AN von diesen letzten Vorschlägen Kenntnis zu nehmen, damit sie ihr Recht auch nachträgliche schriftliche Abstimmung

¹⁰³ § 14a Abs. 5 BetrVG 2001.

¹⁰⁴ Hanau in RdA, S. 68

¹⁰⁵ Hanau in RdA, S. 68

¹⁰⁶ Hanau in RdA, S. 69

¹⁰⁷ Richardi in NZA, S. 352

¹⁰⁸ Richardi in NZA, S. 352

¹⁰⁹ Richardi in NZA, S. 347

tatsächlich ausüben können. Die Trennung ist deswegen auf jeden Fall vorzunehmen.

Wahl des Betriebsrats in Betrieben mit in der Regel 51 bis 100 Wahlberechtigten § 14a Abs. 5

Die A- und S-Ausschusses haben entsprechend den Vorschlägen von dem Vorstand des DGB¹¹⁰ eingesehen, daß ein vereinfachtes Wahlverfahren auch auf Betriebe bis 100 Beschäftigten ausgedehnt werden sollte, da in Betrieben bis zu dieser Größe sich ein vereinfachtes Wahlverfahren immer noch ohne Probleme und auch ohne demokratisches Defizit lösen lässt. Die Kosten für die Unternehmen und die betriebsratslosen Bereiche könnten dadurch verringert werden¹¹¹. Diese Ausdehnung ist auch deswegen richtig, weil in diesen Betrieben eine Existenz der Betrieben noch immer eine Ausnahme ist.

Indolge der Neuregelung können der Arbeitgeber und der Wahlvorstand in einem Betrieb mit in der Regel 51 bis 100 Wahlberechtigten die Wahl des Betriebsrats im vereinfachten Wahlverfahren vereinbaren¹¹², es ist aber verwehrt im Vorfeld einer Wahl die Vereinbarung treffen. Es ist auch untersagt in Betrieben m.i.R mehr als 100 AN eine solche Vereinbarung zu treffen.

¹¹⁰ DGB in NZA, S. 136

¹¹¹ NZA, Heft 3/2001, S. 136

¹¹² § 14a Abs. 5 BetrVG 2001.

Allgemeine Bewertung

Die Novellierung war unbedingt notwendig. Die großen Veränderungen in der Arbeitswelt haben die betriebliche Mitbestimmung einer starken Erosion ausgesetzt. Die Anforderungen der betriebsrätlichen Arbeit sind gestiegen und die neuen Aufgabengebiete und Veränderungen in den Unternehmensstrukturen und Belegschaftsstrukturen haben dazu geführt, dass das BetrVG 1972 den aktuellen Anforderungen nicht entsprechen konnte. Das Ziel der Reform ist die Erosion der betrieblichen Mitbestimmung zu stoppen¹¹³, „die Regelung betrieblicher Fragen noch demokratischer als bislang gestalten“¹¹⁴ und so eine zukunftsfähige Betriebsverfassung zu schaffen, die weiterhin ein tragender Eckpfeiler der deutschen Arbeitswelt ist. Die Neuordnung des Betriebsverfassungsgesetzes soll die wirtschaftliche Leistungskraft genauso gewährleisten wie die Teilhabe aller an gesellschaftlichen Entscheidungen.

Die Reform soll also die betriebliche Mitbestimmung der AN stärken und eine zukunftsfähige Grundlage für die Zusammenarbeit von Arbeitgebern und BRäten ermöglichen. Wenn man diese Zielsetzung als Grunde einer Beurteilung nimmt, kann man feststellen, dass das durch das neue Gesetz nicht völlig erreicht wurde. Viele nötigen Änderungen der Strukturfragen der BetrVerfReform sind trotz der erheblichen Vorarbeit nicht geschafft worden¹¹⁵. Das bedeutet nicht, dass nur marginale Änderungen vorgenommen wurden. Aber auch die Neuregelungen, die geschafft wurden, sind schwierig auszulegen oder oft nicht zweckgemäß.

¹¹³ Picker in RdA, S. 267

¹¹⁴ Begründung, BT-Drucks

¹¹⁵ Joost

Die Aufhebung des Gruppenprinzips zum Beispiel, welches ohne Ersatz entfällt¹¹⁶ und welches eine Art Minderheitenschutz bedeutete nach § 5 BetrVG hat vielerlei Auswirkungen auf die Betriebsratswahlen. Eine problematische Wirkung besteht bei den Minderheitenquoten. Ein weiteres Kernproblem besteht darin, ob die neuen Minderheitsquoten, und dadurch die Bevorzugung der Gleichberechtigung zum Nachteil der Stimmgleichheit gerechtfertigt werden können oder sind verfassungswidrig¹¹⁷, da hier die Begründung „Chancengleichheit“ mit dem gleichen Stimmrecht erreicht ist, und es bei der neuen Regelung eher um eine Ergebnisgleichheit geht. Dabei ist zu untersuchen, ob der Unterschied zwischen Parlamentswahlen und BRWahlen es möglich macht.

Eine Zurückdrängung des Minderheitenschutzes¹¹⁸ wird mit einer Vereinfachung des Wahlverfahrens begründet. Es ist durchaus zu streiten, ob die dadurch begründete Mehrheitswahl so viel schwieriger sein sollte. Ein Vorteil der Änderung ist nur dadurch zu sehen, dass die betrieblichen Mehrheiten ihre Mehrheit möglichst umfassend geltend machen können¹¹⁹. Hier besteht ein Diskussionsbedarf.

Es kann also festgestellt werden, dass in der Reform in vielen Stellen ein Klärungsbedarf besteht, und dass die Reform in dieser Form ohne die Auslegung eine Rechtsunsicherheit nicht vermeiden kann.

¹¹⁶ Richardi in NZA, S. 347 u. Hanau in RdA, S. 17

¹¹⁷ Däubler in AuR 2001, 1, 4 f.

¹¹⁸ Dütz, S. 1306

¹¹⁹ Hanau RdA, Heft 2, S. 70

Literaturverzeichnis

Gerd Siebert, Knut Becker, Bärbel Wendt
Betriebsverfassungsgesetz
Kommentar für die Praxis
8. Auflage, akt. Bonn: Pahl-Rugenstein, 1999

Ulrich Weber, Christian Ehrich, Angela Hörchens
Handbuch zum Betriebsverfassungsgesetz
Verlag: Dr. Otto Schmidt, Köln 1998
(zitiert als Weber/Ehrich/Hörchens)

Harald Hess, Ursula Schlochauer, Werner Galubitz
Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz §§ 1-18
5. Auflage, Neuwied, Berlin, Kriftel: Luchterhand, 1997
(Zitiert als Hess/Schlochauer/Glaubitz)

Manfred Löwisch
**Betriebsverfassungsgesetz, Taschenkommentar des
Betriebsberaters**
3. Auflage, Heidelberg, 1994
(zitiert als Löwisch)

Rolf Dietz, Reinhard Richardi
Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar
Band 1, §§ 7-18
6. Auflage, München, 1981
(zitiert als Dietz/Richardi)

Gerhardt Etzel

Betriebsverfassungsrecht, Systematische Darstellung APP, S. 37-66
6. Auflage, Neuwied; Kriftel: Luchterhand, 1998
(zitiert als Etzel)

Detlev Joost

Betrieb und Unternehmen als Grundbegriffe im Arbeitsrecht
München 1988
(zitiert als Joost)

**Karl Fitting, Fritz Auffarth, Heinrich Kaiser, Friedrich
Heither, Gern Engels**

Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung
Handkommentar
18. Auflage, München 1996
(zitiert als Fitting/Auffarth/Kaiser/Heither/Engels)

Zeitschriften

Prof. Dr. Dres. h. c. Peter Hanau, Köln

Denkschrift zu dem Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Reform
des Betriebsverfassungsgesetzes
In: Recht der Arbeit
Heft 2, 54. Jahrgang 2001, März/April
S. 65-128
(zitiert als Hanau in RdA)

Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Freiburg i. Br.

Änderung der Betriebsverfassung durch das
Betriebsverfassungsreformgesetz
In: Betriebs-Berater, Arbeits- und Sozialrecht
Heft 34, 56. Jahrgang, 23. 08. 2001.
S. 1734-1746
(zitiert als Löwisch in BB)

Bundesvorstand des DGB, Berlin

Der Referentenentwurf eines Gesetzes zur Reform des
Betriebsverfassungsgesetzes
In: NZA
Heft 3/2001
S. 135-138
(zitiert als DGB in NZA)

Prof. Dr. Reinhardt Richardi, Regensburg

Veränderungen in der Organisation der Betriebsverfassung nach
dem Regierungsentwurf zur Reform des BetrVG, Aufsätze und
Berichte
In: NZA
Heft 7/2001
S. 346- 375
(zitiert als Richardi in NZA)

Prof. Dr. Eduardt Picker, Tübingen

Betriebsverfassung und Arbeitsverfassung

In: Recht der Arbeit

Heft 4, 2001

S. 259-292

(zitiert als Picker in RdA)

Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Eine bessere Betriebsverfassung?

In: AuR

Heft 1/2001

S. 1-8

(zitiert als Däubler in AuR)

BT- Drucks 14/5741

Gesetze

- Betriebsverfassungsgesetz 1972
- Betriebsverfassungsgesetz 2001
- Wahlordnung 1989
- Wahlordnung 2001
- BAG vom 25. 03. 1992 AP Nr. 48 zu § 5 BetrVG 1972
- BAG vom 12. 10. 1976 AP Nr. 1 zu § 8 BetrVG 1972

Tóth Gergely

Hidegháborútól Helsinkig – Az CFSP/ESDP egy évtizede

I. A hidegháború végétől Maastrichtig

A hidegháború végeztével Nyugat-Európa biztonság- és védelempolitikai képe meglehetősen zavaros volt; Három lényeges kérdést kellett megválaszolni a Európa hatalmainak:

1. A szovjet fenyegetés elmúltával továbbra is fenn kívánják-e tartani az elmúlt évtizedekben kialakult közös védelmi rendszert?

2. Ha igen, úgy az Egyesült Államoknak mindebben milyen szerepet szánunk — a kérdést a másik oldalról megközelítve, az Egyesült Államok milyen szerepet vállal a jövőben Európa biztonságának garantálásában, és meddig érzi elfogadhatónak egy ezzel párhuzamos, önálló európai biztonsági- és védelmi azonosság (ESDI) megteremtését.

3. Ha az ESDI ténylegesen megteremthető, akkor ez melyik szervezeten keresztül történjen meg?

A tényleges helyzet röviden felvázolva a következőképpen festett: A NATO továbbra is megmaradt vezető szervezetnek, lévén hogy egyedül ez a szövetség volt képes mindenre kiterjedő garanciát biztosítani a kontinensnek a fenyegetések teljes skálája ellen. A WEU 1984-es újraélesztése után igaz, csak kisebb műveletekben (Operation Cleansweep, 1987)¹ vett részt, és ténylegesen

¹ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 24. old.

hiányzott a kapacitása akárcsak egy alacsony intenzitású regionális konfliktus kezeléséhez is, mindenesetre sok európai ország ebben a szervezetben látta a hidegháború utáni önálló európai biztonságpolitika lehetséges keretét. Rövid ideig az EBESZ is szóba került mint lehetséges keretszervezet, ez azonban már a kezdetektől nem csak több nagyhatalom támogatásának hiányában, hanem annak a ténynek is köszönhetően, hogy Oroszország is tagja a szervezetnek, irreálisnak bizonyult. Létezett továbbá az EK külpolitikai egyeztető szerve, az európai politikai kooperáció (EPC), amely 1983 óta³ elméletileg kisebb súlyú biztonságpolitikai kérdések kezelésére is fel volt hatalmazva, ezzel a lehetőséggel a gyakorlatban azonban nagyon kevésbé élt.⁴

Az Bush-kormányzat sietett megnyugtatni európai partnereit (1990, Key Largo, Florida), hogy nem hagyja őket magára a közvetlen fenyegetés elmúltával, és hogy a NATO továbbra is biztosítani fogja Európa védelmét. Ezt különösen azok az európai országok üdvözölték, amelyek nem rendelkeztek saját atomtűzterővel, vagy pedig méretüknél (haderejükénél) fogva érdekeltek voltak valamiféle közös biztonsági rendszer fenntartásában. Közülük is a leginkább Németország volt, amely üdvözölte a továbbra is fenn tartandó amerikai jelenlétet a kontinensen. Amellett, hogy a szövetség további fenntartása biztosította az ország védelempolitikájának egyébként hiányzó nukleáris dimenzióját (amely nélkül kevésbé képzelhető el hatékony és hiteles védelmi doktrína), Németország magának a szervezeten belül tartásával eloszlatta a különösen Franciaország részéről az újraegyesítést követően feltámadt

² G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 41. old.

³ Paul Neville-Jones: The Genscher-Colombo proposals on European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 20, 1983.

⁴ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 26. old.

félelmeket a német külpolitika esetlegesen újra „nagyhatalmivá” válásáértől.⁵

A Bush-adminisztráció másrésztől növekvő gyanakvással figyelte Franciaország kísérletét az ESDI megerősítésére. Azután ugyanis, hogy Mitterand kísérletei 1990-91-ben kudarcot vallottak a NATO radikális stratégiai felülvizsgálatára és az Európai Konföderáció terve is kudarcot vallott,⁶ a francia politika hozzáállott egy, a NATO-val párhuzamos, ám attól különálló európai biztonsági rendszer megteremtéséhez, az EK-ra és a WEU-ra alapozva.

Már ezekben a kezdeti az időkben láthatóvá vált, hogy elmentében más közös európai projectekkel, a védelempolitika területén mindössze négy szereplő mozgását kell nyomon követnünk, ha meg akarjuk érteni a folyamatokat: A „hagyományos” három európai nagyhatalmat, Nagy-Britanniát, Franciaországot és Németországot, valamint a negyedik, Európán kívüli „európai” hatalmat, az Egyesült Államokat — az elmúlt évtizedben e négy hatalom konstellációja határozta meg Európa biztonságpolitika képét.

Mielőtt azonban hozzáfognék a konkrét történeti események és a tények vizsgálatához, meg kell, hogy válaszoljak egy kérdést: A fenti európai hatalmak (és őket támogatva, természetesen, a többi, kisebb EU tagállam) miért ragaszkodtak saját biztonsági szervezetük létrehozásához, ahelyett, hogy a NATO „európai szárnyát” erősítették volna, és az Egyesült Államokkal szemben próbáltak volna az Észak-atlanti Szövetség keretein belül nagyobb autonómiát kiharcolni? A válasz erre mindenképpen többrétű:

⁵ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 26. old.

⁶ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 27. old.

Először is, van egyfajta „kisebbrendűségi érzés” Európa államaiban „nagy kisöccsükkel,” az Egyesült Államokkal szemben. Különösen igaz ez katonai téren, ahol a XX. század három nagy európai konfliktusát (világháborúk, hidegháború) mindig csak Amerika segítségével voltak képesek eldönteni. Úgy vélem, Európa politikusi egyszerűen el sem tudják képzelni, hogy egy katonai szövetségben akár egységes fellépéssel is ellensúlyozhatnák Amerika befolyását. (Tegyük még hozzá, ennek az érzésnek a kialakításában az elmúlt tíz év történései is jelentős szerepet játszottak, mint az majd látható lesz.) A fenti felfogás nyilvánvaló következménye, hogy ezek az államok úgy érzik, csak akkor lehet igazi befolyásuk a biztonságpolitika (legalább egyes) kérdéseire, ha az azokat megoldani hivatott szervezetből kihagyják az Egyesült Államokat.

A másik magyarázat a három európai nagyhatalom viszonyában keresendő; Mint az majd később kifejtem, bár különböző indokkal, de mind Franciaországnak, mind Németországnak nemzeti érdeke a szorosabb európai integráció, a biztonság- és védelempolitika területén is. Természetes tehát, hogy ők az ESDI fő mozgatói. Annál is inkább, mert (mint szintén látható lesz később) mindketten úgy érezhetik, a NATO-ban a britek tényleges súlyuknál jobban vannak képviselve, és ezzel az európai szövetségesek között háttérbe szorítják őket. Ebből a helyzetből az egyik kiút valóban egy új szervezet létrehozása. Nagy-Britannia számára pedig mindezek után a kérdés így vetődik fel: Az ESDI meg fog valósulni (bárhogyan is próbáljuk lassítani a folyamatot), csak az a kérdés, velünk, vagy nélkülünk? Mivel a brit politikának ősidőktől fogva fő félelme, hogy valaki a kontinensen hegemoniát szerez, majd ezt a szigetországra is ráerőlteti, így egyetlen logikus megoldás kínálkozik — Nagy-Britanniának kell a kezdeményezés élére állnia, ezzel őrizve meg pozícióit. Tehát Nagy-Britannia is támogatja az ESDI-t, bár megint csak más okokból, mint kontinentális partnerei.

II. Maastricht

1991 júniusára, amikor a Kormányközi Konferencia a Politikai Unióról (IGC) döntő szakaszához érkezett, a részt vevő EK tagországok többsége már magáévá tette az eredetileg német-francia kezdeményezésként 1990 végén Rómában született indítványt, miszerint a létrehozandó Európai Unió (EU) tartalmazzon közös kül- és biztonságpolitikát is.⁷

Az idáig vezető út azonban nem volt zökkenőmentes: Franciaország és Németország, bár mindkét ország támogatta a tervezetet, véleménye mégsem egyezett teljesen. Franciaország továbbra is vezető szerepre törekedett, és tehetette ezt annál könnyebben, hiszen Németországtól eltérően csak igen lazán kapcsolódott a NATO struktúrájához, és számára azt amerikai csapatok kontinensen maradása sem feltétlenül volt létfontosságú. Németország ezzel szemben sokkal inkább féltette transzatlanti kapcsolatait, ennek megfelelően kevésbé volt hajlandó szembehelyezkedni az ekkor még igen erősen megfogalmazódó — egy önálló európai védelmi identitással kapcsolatos — amerikai félelmekkel. Végül is mindkét ország egyetértett abban, hogy a WEU-t kell megbízni a közös védelempolitika irányításával, egészen addig, amíg lehetségessé nem válik a Római Szerződés és a Brüsszeli Szerződés összeolvasztása.

A Jacques Delors által vezetett EK Bizottság az Öbölháború tapasztalatai alapján amellet érvelt, hogy a WEU helyett az EU-n belül valósítsák meg a tervet, ez az elképzelés Nagy-Britannia ellenállásán azonban megbukott.⁸ A britek nyilvánvalóan kényel-

⁷ Boled, Anand & Wessel, R. Anand: *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*. Dordrecht

⁸ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 48. old.

metlenül érezték volna magukat, ha védelmi és biztonsági kérdésekben bármiféle szupranacionális szerv befolyása érvényesül, és sokkal nyugodtabbak voltak így, hogy a WEU alapvetően kormányköziségre épülő struktúráján belül sikerült tartaniuk a kérdést.

A kialakult, meglehetősen ellentmondó elképzelések közepe végül is két lehetséges megoldás kristályosodott ki⁹: Az egyik az 1991 októberében megfogalmazott közös olasz-brit levélben látott napvilágot, lényege pedig az volt, hogy bár elfogadják a kapcsolatot az EU és a WEU között, ez azonban semmiképpen sem gyengítheti a NATO-ban való szerepvállalást. A másik elképzelést a német-francia-spanyol levél tükrözte, amely szerint erős közös kül- és védelempolitikára van szükség, amely a Tanács hatáskörébe lenne utalva, valamint minősített többséggel is működne. Továbbra is ragaszkodtak a WEU szoros integrációjához, valamint későbbi EU-ba való beolvasztásához.

A motiváció az álláspontok mögött világos — Nagy-Britannia számára a NATO struktúrája nagyon is megfelelő volt, hiszen abban tényleges súlyánál jelentősebb szerepet élvezett,¹⁰ illetve az elmúlt évtizedekben igen sikeres volt az Egyesült Államok (a NATO vezető hatalmának), véleményének formálásában. Ha ehhez még hozzátesszük a nyilvánvaló, amerikaiak és britek közötti nyelvi és kulturális hasonlóságot, láthatjuk, hogy Nagy-Britannia számára egy jól működő NATO, az Egyesült Államok vezetése alatt, mindenképpen sokkal csábítóbb lehetőség, mint egy német-francia dominanciájú EU. Nagy-Britannia számára egyébként mindig is rettegett lehetőség volt az, hogy olyan európai integrációban

⁹ Eekelen, W. van: WEU's Post-Maastricht agenda. *NATO Review*, Vol. 40, No. 2, April 1992.

¹⁰ David Chuter: The United Kingdom. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

kell részt vennie, amelyet kontinentális módon, kontinentális szabályok alapján szerveznek és működtetnek. A brit diplomácia évszázadok óta ezért próbálja megakadályozni, hogy Európában bármely nagyhatalom hegemon szerephez jusson.¹¹

Franciaország nagyon sokáig de Gaulle politikai örökségeként vezető szerepre törekedett Európában, bizonyos fokig ellensúlyozandó az Egyesült Államok II. Világháború után megnövekedett befolyását. Egészen 1995-ig (Jacques Chirac elnökké választásáig) azonban, annak ellenére, hogy retorikájában a francia politika mindig az „európai” érdekek védelmezőjeként lépett fel, nagyon gyakran valójában igencsak messze állt az európai politika fő csapásirányától.¹² Franciaország mindig is nagyon kényes volt szuverenitására, és ezzel nagyon gyakran akadályozta a Nyugat-Európát az elmúlt évtizedekben elsősorban jellemző integrációs folyamatot. Ennek megfelelően főleg azért támogatta az ESDI megerősítését, hogy ezzel saját, Amerikától való függését gyengítse. Másrészt az évtized első felében a francia politika arra törekedett, hogy az integrációban vezető szerepet vállalva tartsa kordában hagyományos riválisait, Nagy-Britanniát és Németországot.

Németország helyzete a világháború óta paradox. A német politika számára a nagyobb mozgásteret sohasem a szuverenitás növelése, éppen ellenkezőleg, annak feladása jelentette.¹³ Minél inkább integrálva volt ugyanis Németország valamely területen, annál nagyobb volt a cselekvési szabadsága, egykori ellenfelei ugyanis annál inkább megbíztak benne, minél inkább ellenőrizték az integráción keresztül. Ennek megfelelően, ha Németország katonai té-

¹¹ David Chuter: The United Kingdom. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

¹² Jolyon Howorth: France. 23. old. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

¹³ Johannes Bohnen: Germany. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

ren is újra „nagyhatalommá” akart válni Európában, akkor mindenképpen szükséges volt számára, hogy egy, a NATO-nál az ország számára nagyobb beleszólást biztosító integrációban tegye ezt. Az EU ehhez ideálisnak látszott. Ugyanakkor a német politika erősebben függött az Egyesült Államoktól, mint a másik két hatalom (és ez óvatosabbá tette), ugyanis számára egyedül az amerikai atomgarancia volt igazán megbízható, arról nem is beszélve, hogy ebben az időben mind a francia, mind az angol atomerőknél kizárólag nemzeti célokra volt fönntartva, és nem is tervezték ennek felülvizsgálatát.

Olaszország és Spanyolország csatlakozása a két elképzeléshez jórészt annak köszönhető, hogy mindketten a „döntőbíró” szerepét akarták eljátszani a konfliktusban. Mint a végkifejletből mindjárt látható lesz, ez nem igazán sikerült egyiküknek sem, ugyanis végül kompromisszum született.

E kompromisszum végkifejletét mindnyájan jól ismerjük: Maastricht eredményeként létrejött az EU a „három pilléres” szerkezettel, ezen belül pedig a második pillér lett a közös kül- és biztonságpolitika (CFSP), amely az EPC-t váltotta fel. A CFSP-nek két eszköz állt rendelkezésére, a közös pozíciók, (Common Positions) és a közös cselekvés (Joint Actions), amelyeket a Tanács alkalmazhatott minősített többségi szavazással (QMV). A WEU viszont nem olvadt be, az V. Cím J.4.2. szakasza szerint a Tanács csak „kérhette” a WEU-t, nem „utasíthatta.” A kompromisszum végső soron, figyelembe véve a fentebb vázolt célokat és erőviszonyokat, reálisnak nevezhető az adott időszakban, ráadásul nyitva hagyta a lehetőséget a továbblépésre.

III. Maastrichttől Amszterdamig

Maastricht hatása többirányú volt: Egyrészt nyitva hagyta a lehetőséget, hogy azok az államok, amelyek akarják, elmélyítsék védelmi együttműködésüket, és egyelőre a CFSP-n kívül, megteremtsék a majdan reményeik szerint felállítandó európai hadsereg (a közös védelempolitika végső záloga) magját, másfelől azzal, hogy a WEU-t, ha csak igen kis mértékben is, de a közös biztonságpolitika végrehajtójává tette, beindított egy sor, messzire vivő intézményi reformot. A következőkben ezeket kíséreltem meg, ha csak vázlatosan is, áttekinteni.

III. 1. Gyakorlati lépések

Maastricht-tal szinte egy időben, 1992 májusában Mitterand és Kohl, La Rochelle-i találkozásuk¹⁴ után bejelentették az EuroCorps létrehozását, amely egy kb. 50000 fős német-francia katonai egység felállítását jelentette, Strasbourg-i állomáshellyel. Nem sokkal később Belgium, Spanyolország és Luxembourg is csatlakozott a kezdeményezéshez. Azon túl, hogy a résztvevők ezt egy jövőbeni „Európa Hadsereg” magjának tekintették, Németországnak további érdekei is fűződtek létrejöttéhez. Egyfelől ezzel kívánta biztosítani a további francia katonai jelentéket német területen (1990-ben Mitterand a teljes 2. Francia Hadsereg kivonásával fenyegetőzött)¹⁵, másrészt ezzel szándékozott Franciaországot újra bevonni az integrált európai/transzatlanti katonai struktúrába, amiből de Gaulle 1966-ban kilépett.

¹⁴ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. old. 62.

¹⁵ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 63. old.

Az Egyesült Államok és Nagy-Britannia ezzel szemben mindezt úgy tekintette, hogy Franciaország készül egy, a NATO-val rivalizáló rendszerbe bevonni a résztvevő országokat. A feszültség egyre növekedett, míg végül az Egyesült Államok 1993 januárjában elérte, hogy vészhelyzet esetén az EuroCorps a NATO Európai Főparancsnokának (SACEUR) irányítása alá kerüljön. Ezzel tulajdonképpen a német álláspont győzedelmeskedett, hiszen ha közvetve is, de Franciaország elkezdte a visszatérést a NATO keretei közé.¹⁶ Intő jel is volt ez a francia diplomáciának, hiszen fel kellett ismerniük, nem tudnak a NATO-nak igazi alternatívát ajánlani, és egyre kevésbé folytatható az addigi különállást hirdető politika.

A NATO déli szárnyának országai is hozzákezdtek saját kooperációjukhoz, szintén Franciaország vezetésével (ezért is tűnt valószínűnek, hogy Franciaország egy, a NATO-val konkuráló szervezet létrehozására törekszik). Az EUROFOR és ennek tengeri kiegészítője, az EUROMARFOR 1995 májusában alakult meg, Franciaország, Spanyolország, Portugália és Olaszország részvételével.

Annak ellenére, hogy Franciaország és Nagy-Britannia sok kérdéshez másként közelített, mindketten úgy fogták fel, hogy működőképes európai biztonságpolitika nem képzelhető el önálló európai nukleáris erő nélkül. Tekintve persze az elmúlt évtized nem csak Európában, de a világban lejátszódott konfliktusait, ezt legalábbis megkérdőjelezhetjük. A hidegháború óta még nukleáris fegyverekkel való fenyegetőzés sem nagyon történt, nemhogy komoly tervek léteznének bárhol is ilyen fegyverek közeljövőbeni használatára. Így a következőkben vázolni kívánt lépéseket felfog-

¹⁶ Jolyon Howorth: France. 25. old. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

hatjuk úgy is, hogy a két nagyhatalom a valós problémák megoldása elől egy meglehetősen akadémikus vitába menekült.

Mindenesetre, hogy egy jövőbeli nukleáris doktrína alapjait lerakják 1993-ban megalakították az Angol-Francia Nukleáris Tervezőbizottságot¹⁷, amelynek végső célja egy Európai Nukleáris Fehér Könyv (vagyis nukleáris doktrína) létrehozatala. Ugyanakkor kétségesnek látszik, hogy ez a közeljövőben megszülethet. Egyfelől Amerikának érdekei fűződnek ahhoz, hogy legalább a brit atom-üőerőt a NATO céljaira tartsák fenn, és ne kelljen azon osztozkodni az ESDI-vel is. A francia politika részéről is jelentős áldozat lenne, ha az eddig a francia szuverenitás egyik fő zálogának tartott atomfegyverek fölötti ellenőrzést akár csak részben is átengedné valamiféle nemzetek fölötti szervezetnek. Egy ilyen doktrína megszületése valószínűleg csak akkor képzelhető el, ha már létrejött és stabilan működik a „közös európai hadsereg.” Még akkor is kérdéses, hogy például Németország hajlandó lesz-e feladni a jelenlegi, megbízhatónak és hatékornak tartott amerikai nukleáris „védőernyőjét” az Anglia és Franciaország által garantált, jóval kisebb arzenál nyújtotta védelemért.

A kezdetektől világos volt az is, hogy egy hatékony védelmi erő működtetéséhez sürgősen meg kell teremteni az Európában addig szinte teljesen hiányzó felderítési kapacitást. Elsősorban a világűrbe telepített felderítőeszközökről van szó, ezeket az európai országok ugyanis szinte teljesen nélkülözték, márpedig modern hadviselés ezek nélkül már régen nem képzelhető el. Ennek a hiánynak a pótlására indult el a Helios I-II és a Horus program, Franciaország, Olaszország és Spanyolország részvételével.¹⁸ A WEU ellenőrzése alatt létrehoztak egy Műhold-központot Torrejonban, nem messze Madridtól. Ezzel megteremtődött az

¹⁷ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 60. old.

¹⁸ *Jane's Defence Weekly*, 12 February 1997.

első lépés egy, Egyesült Államoktól és NATO-tól független felderítőrendszer kiépítésére. Németország, valószínűleg mivel Franciaország vezető szerepet játszott a projektben, a kezdetektől fenntartásait hangoztatta, és nem vett részt a megvalósításban.

III. 2. Politikai események

A Maastricht-tól Amszterdamig terjedő időszak egyik legfontosabb politikai fejleménye a WEU 1992-es Petersberg-i Csúcstalálkozóján elfogadott dokumentum, amely meghatározta a CFSP és a WEU által felölendülő feladatok körét, abban az esetben ha a NATO (vagyis az Egyesült Államok) nem kíván részt venni a konfliktusban. Az úgynevezett „petersbergi feladatok” három nagy területet fognak át:¹⁹ humanitárius akciók, békefenntartás, illetve krízis-management, amelynek része lehet akár a béketeremtés is.

A találkozó eredménye azért nagyon fontos, mert pontot tett egy, évek óta húzódó vita végére, nevezetesen, hogy az egyértelműen a NATO-nak fenntartott kollektív védelem mellett eső feladatok (amelyek nagy része ráadásul a szövetség határain kívül kerül végrehajtásra) ellátása kit illet abban az esetben, ha a NATO mint szervezet nem kíván beavatkozni. Egyben meghúzta a határvonalat a két szervezet működési területét illetően. Fontos volt ez a csúcs abból a szempontból is, hogy a későbbiekben állandó hivatkozási ponttá vált mind a WEU, mind az EU dokumentumokban.

Ahhoz, hogy az ESDI a gyakorlatban is működőképes legyen, az előző alfejezetben leírt fejlesztések nem lettek volna elégségesek. Jól látszott, hogy a szükséges beszerzések még Franciaországnak is (amely pedig, a többi európai országgal ellentétben

¹⁹ Petersberg Declaration, Council of Ministers, WEU, Bonn, 19 June 1992, Part II

nemhogy csökkentette volna, de még növelte is védelmi kiadásait²⁰ túl nagy terhet jelentenének. A megoldás végül is a Clinton-adminisztrációtól jött, amely gyökeresen más külpolitikai elképzeléseket képviselt, mint elődje a Fehér Házban. A NATO 1994-es brüsszeli csúcstalálkozóján Clinton elnök „szabad kezet adott” az ESDI felfejlesztéséhez, sőt, felajánlotta, hogy a WEU feladatai végrehajtása során használhatja a NATO erőforrásait,²¹ a feltétel mindössze a „3D” betartása: „no decoupling, no duplication, no discrimination,” vagyis a WEU tevékenysége nem vonhatja el a szövetségeseket a NATO-ban teljesítendő feladataiktól, nem kettőzhetik meg a már meglévő erőforrásokat, valamint nem sérthetik a nem EU-tag NATO-tagok érdekeit. Látható, hogy a dolgok jelenlegi állása szerint a fenti kritériumok egyike sem szabad, hogy gondot okozzon a CFSP résztvevőinek.

1996-ban, a NATO berlini csúcstalálkozóján az együttműködés tovább mélyült, az itt elfogadott koncepció szerint a WEU „kölsönvehet” a NATO-tól erőforrásokat.²² Magának a koncepciónak az Alkalmi Harci Kötelék (CJTF) nevet adták. Bár Franciaország tiltakozott a megoldás ellen,²³ a NATO főbb parancsnokságain belül hoztak létre CJTF-magokat, amelyek konfliktus esetén leválaszthatóak és önállóan is képesek a szükséges koordinációra.²⁴

A fenti két esemény jelentősége nem csak abban áll, hogy végre biztosították a WEU-nak (és rajta keresztül a CFSP-nek) a

²⁰ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 44. old.

²¹ *Declaration of Heads of State and Government*, NATO Council, 10-11 January 1994.

²² Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 36. old.

²³ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 86. old.

²⁴ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 70. old.

lehetőséget, hogy ténylegesen végrehajthasson feladatokat. Sokkal jelentősebb az, hogy egyértelműen jelezték: Az Egyesült Államok és a NATO elfogadja az ESDI létét, nem csak mint a NATO „európai pillérjét”, de mint önállóan létező és cselekvő identitását is. Ez elsősorban nyilván a Clinton-kormányzat világpolitikai felfogásával magyarázható, amely sokáig hitt abban, hogy annak ellenére, hogy a hidegháború végével Amerika maradt az egyetlen „szuperhatalom,” van létjogosultsága a multipoláris világrendnek, tehát szükség van regionális hatalmakra. Az EU és az ESDI nyilvánvalóan remekül beleillett ebbe a szerepkörbe, hiszen „optimális működés” estén képesnek kellett volna lennie a kontinens békéjének és stabilitásának amerikai beavatkozás nélküli biztosítására is. Nyilván ez volt az oka, hogy a Clinton-kormányzat ennyire „engedékeny” bizonyult az európai terveket illetően, és ténylegesen csak a vitális amerikai érdekek tiszteletben tartását követelte meg a résztvevő országoktól.

Felfoghatjuk másrészt a folyamatot úgy is, mint a NATO fokozatos „europaizációját.”²⁵ Azzal, hogy a hidegháború véget ért, az Egyesült Államok érdeklődése, bár nem csökkent Európa iránt, sőt két háborút is megvívott a kontinensen (1995.; 1999.) mégis egyre határozottabban fogalmazta meg azt az igényét, hogy Európa vegye végre kézbe saját ügyeit, és ne támaszkodjon szinte kizárólagosan az amerikai katonai erőre. Most, hogy a Clinton-adminisztráció távozik, és komoly esély van rá, hogy vele együtt a Demokrata Párt is távozik legalább négy évre a Fehér Házból, fel kell tennünk a kérdést, mennyire valószínű az, hogy egy esetlegesen hatalomra kerülő republikánus kormányzat visszatér (vagy legalábbis megkísérli ezt) a Bush-évek politikájához. Ha ez bekövetkezik, az komoly veszélyt jelenthet az ESDI jövőjére nézve, mivel ma már világosan látszik, hogy még Franciaország számára is fon-

²⁵ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 81. old.

tosabb NATO-tagsága (sőt, 95-ben rövid ideig esély látszott arra, hogy visszatér az integrált katonai struktúrába is) mint az ESDI-ban való részvétele.

III. 3. Konfliktuskezelés

Az elmúlt évtized leghosszabb és leglátványosabb háborúja Európában a volt Jugoszlávia területén zajlott: 1991-től 1995-ig, végül a koszovói háború.²⁶ Sok tekintetben pontosan olyan konfliktus volt, amelyet a petersbergi nyilatkozat leírt, tehát kitűnő terep lett volna a ESDI képességének és létjogosultságának igazolására.

A CFSP résztvevői először gazdasági szankciókkal próbálkoztak, majd látva ezek sikertelenségét, nem folyamodtak katonai eszközökhöz, éppen ellenkezőleg, továbbra is diplomáciai úton próbálták meg a polgárháborút rendezni. Technikailag tulajdonképpen már a CFSP létrejötte előtt hozzáfogtak a különböző eszközök alkalmazásához,²⁷ miközben a WEU-ban több javaslat is fölmerült egy békefenntartó erő telepítésére. A terv végül Nagy-Britannia ellenállásán bukott meg, mégpedig azért, mert a politikai elit félt belemenni egy olyan konfliktusba, amelyről nem tudhatták, hogyan lesznek képesek kijutni belőle.

A vita gyakorlatilag a Dayton-i megállapodásig folytatódott, nem sok sikerrel. Rögtön látszott a CFSP legfőbb gyengéje: annak ellenére, hogy közös döntéseket kellett hozniuk, a résztvevő országok képtelenek voltak önmagukat egy közösségként szemlélni, nem tudtak saját nemzeti érdekeik fölé emelkedni. De még ha ez sikerült is volna, akkor is eltértek az általuk felfogott „európai érde-

²⁶ C. Kelleher: *The Future of European Security: An Interim Assessment* Penguin Books, Washington D.C. 1995.

²⁷ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 67. old.

kek.” A három nagyhatalom, ahogyan más-más Európai Uniót álmódott meg, úgy másként is látta egy-egy adott konfliktusban „Európa” érdekeit. Így az ambiciózus tervezetek rendre elbuktak egyik vagy másik ország ellenállásán. Főleg Franciaország és Nagy-Britannia félt attól, hogy a beavatkozással olyan helyzetbe kerülne, amiből nincs biztos kiút.

Utólagosan visszatekintve, valószínűnek látszik, hogy addig nem is igazán lehetett volna eredményt elérni (figyelembe véve az európai országok katonai kapacitását), amíg a harcoló felek ennek ellenálltak.

Egyetlen alkalom volt, ahol a WEU sikert tudott felmutatni: A Biztonsági Tanács 713. és 757. határozata értelmében Jugoszlávia ellen embargót rendeltek el. Az Adriai-tengeren és a Dunán ennek biztosítását a WEU vállalta magára, „Operation Sharp Fence” néven. Csakhogy a tengeren ez egy ugyanilyen célú NATO-művelettel zajlott párhuzamosan. Hogy a helyzet abszurditását megszüntessék, 1993 nyarán a WEU kontingenst is NATO-parancsnokság alá helyezték, az akció nevét pedig „Operation Sharp Guard”-ra változtatták. A WEU szereplése az Adriai-tengeren ezzel gyakorlatilag véget ért (bár formálisan továbbra is irányította egységeit, de most már a NATO felügyelete alatt), a háború után is csak Mostar rendőrségét biztosította a WEU néhány száz fővel.²⁸

Nem sokkal a Boszniai Háború befejezése után, 1997 tavaszán újabb alkalom kínálkozott az ESDI létjogosultságának demonstrálására, amikor Albániában a pilótajátékok összeomlása után megbukott a kormány, majd pedig a fegyverraktárak kifosztása után teljes anarchiába süllyedt az ország.

²⁸ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 27. old.

Az Egyesült Államok hamar jelezte, hogy nem kíván részt venni a konfliktus megoldásában,²⁹ tehát az EU számára nyitva állt a lehetőség, hogy a CFSP alkalmazásával szerepet vállaljon a megoldásban. Sokak nagy csalódására, az EU-tagállamok képtelenek voltak egységes álláspontra jutni, főleg Németország (történelmi és alkotmányos kifogásokra hivatkozva) és Nagy-Britannia (ahol nem sokkal voltak a választások előtt) tartózkodása miatt. Végül aztán egy ad hoc koalíció jött létre, olasz vezetéssel, és mind az EU-tól, mind a WEU-től (amely az EU felkérésére várt) függetlenül hajtotta végre feladatát. (Egyébként meglehetősen sikerrel, tekintve a kiindulópályát.)

A fenti példák azt hiszem, egyértelműen bizonyítják, hogy a CFSP Maastricht utáni formájában nem volt képes ellátni legfőbb feladatát, Európa biztonságának garantálását. Még olyan viszonylag egyszerűnek tűnő kérdésekben, mint az adriai blokádnál vagy az albániai „rendcsinálás” is, hamar kiderült, hogy a tagországok képtelenek saját nemzeti érdekeiken egy kicsit is felülemelkedni, valamint hogy az általuk a közös érdekről vallott nézetek túl messze esnek egymástól ahhoz, hogy sikeres közös cselekvésre ösztönözhetnének.

Gondot okozott az is, hogy mindhárom európai nagyhatalom el volt foglalva saját problémáival, így nagyon nehezen vállalkoztak arra, hogy részt vegyenek egy esetleg áldozatokkal járó, bizonytalan kimenetelű konfliktus rendezésében. Németország számára 1994. június 12-ig saját alkotmánya volt a korlát, amelynek értelmében német csapatok nem vehettek részt katonai akcióban az ország határain kívül; annak ellenére, hogy ezt ekkor a német alkotmánybíróság de facto feloldotta, történelmi

²⁹ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*. WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 27. old.

okok miatt Németország akkor sem szívesen avatkozott volna be a Balkánon, ahol a 90-es évek legtöbb konfliktusa zajlott.

Nagy-Britannia számára az integráció „kontinentális” gondolata tulajdonképpen végig idegen maradt,³⁰ és továbbra is úgy tekintettek magukra, mint nagyhatalomra. A britek számára a katonáskodás egyébként is sokkal inkább szakma, amelynek (és alkalmazásának) megvannak a szabályai, és sokkal kevésbé politika, amely akár humanitárius célokért is igénybe vehető, még ha a feltételek nem is egészen adóttak.

A harmadik lehetséges főszereplő, Franciaország pedig, mint már fentebb említettem, erőteljesen „európai” retorikája ellenére valójában nagyon is nemzeti politikát folytatott 1995-ig. Ezután pedig véleményem szerint a legfőbb tényező, amely megakadályozta az országot a komolyabb nemzetközi katonai szerepvállalásban, az 1996-ban elkezdett hadseregreform volt, amelynek keretében többek között áttértek a professzionális hadseregpre, másfelől pedig folytatták az 1987-ben elkezdett modernizációs programot, annak ellenére, hogy 1995-től a francia védelmi költségvetés is drasztikusan csökkenni kezdett.³¹ Tovább fokozta a francia haderő pénzügyi gondjait a „Rafale” vadászgépprogram, amely az évek során csillagászati összegeket emésztett fel, és még mindig csak a prototípusok fázisában tart. Ez annyiban is aláásta Franciaország hitelét európai elkötelezettségét illetően, hogy pontosan ez a program volt az, amely az országot a közös európai szállítógép-fejlesztési projecttől eltérítette.³²

Albánia estében pedig az ad hoc megoldás egyik fő mozgatórugója az volt, hogy így meg lehetett kerülni az EU bonyolult és

³⁰ David Chuter: *The United Kingdom*. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997.

³¹ Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 31. old.

³² Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy*. Routledge, London 1997. 37. old.

hosszadalmas döntéshozatali procedúráját, és az érintett kormányok közvetlenül tudnak egyeztetni, ami, mondanunk sem kell, sokkal hatékonyabb és gyorsabb, mint az intézményi útvégéjárása.

IV. Amszterdam

Mivel a tagországok csak lassan ratifikálták a Maastricht-i Szerződést, így az 1996-97-es IGC sok tekintetben korai volt.³³ A Szerződés J.4.6. cikkelye szerint az IGC feladata volt, hogy felülvizsgálja a CFSP működését, valamint javaslatokat kellett, hogy tegyen annak kiegészítésére. Maastricht sok kérdést nyitva hagyott, így, amint az már a Westendorp-jelentésből illetve a WEU madridi jelentéséből is nyilvánvalóvá vált, heves vitákra lehetett számítani ezen a területen is.³⁴

Mint már korábban is, most is a német-francia integrációs törekvés volt a folyamat „motorja.” A német diplomácia helyesen látta, hogy integrációs törekvéseit csak francia támogatással viheti végbe, a franciák számára pedig elsősorban a monetáris unió területén volt fontos a német részvétel. A két ország elképzelései mégis eltértek: Németország kifejezetten szupranacionális keretekben gondolkodott (valamint nyitni akart kelet felé), míg a franciák, annak ellenére, hogy Chirac sokkal inkább „európai” politikát folytatott, mint elődei, továbbra is fenn akarta tartani a szervezet kormányközi jellegét. A két ország mindezek ellenére egyetértett Kohl és Chirac badeni találkozásán, hogy közösen fognak fellépni, és közös álláspontot képviselnek.

³³ Anand Duff, Jolyon Pinder, Robert Pryce: *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London, 1994.

³⁴ WEU Council of Ministers: *WEU Contribution to the EU Intergovernmental Conference of 1996*, Madrid, 14 November 1995.

Nagy-Britannia John Mayor konzervatív kormánya alatt továbbra is tartotta magát az addigi, erősen integráció-ellenes álláspontjához, és bár sokan reménykedtek kormányváltásban az IGC alatt, egyértelműen látszott, hogy egy munkáspárti kormányzat sem hozna jelentős változást a kül- és biztonságpolitika kényes területén.

A CFSP jövőjét illetően Németország elképzelése világos volt: egy olyan szervet szerettek volna látni, amely képes nemzetek fölötti módon gondolkodni, és ezt csak úgy tudták elképzelni, ha megszabadítják az egyhangúság „kényszerzubbonyától.”³⁵ Javasolták a „konstruktív tartózkodás” intézményének bevezetését.

Franciaország az 1996 februári freiburgi találkozó után támogatta a német javaslatot, mindössze a minősített többségű szavazás működésének megváltoztatását kérte.³⁶ A francia javaslat része volt a CFSP képviselő (High Representative) kinevezése. Németországgal együtt támogatták egy tervezőcsoport létrehozását is.

Anglia 1996 márciusában jelentette meg Fehér Könyvét³⁷ az IGC-ről, amelynek fő gondolata az volt, hogy a hatékonyságot kell szem előtt tartani a CFSP megalkotásánál; elvetette ugyanakkor a többségi szavazás elvét, és inkább a gondolkodásmód megváltozását sürgette.

Több olyan elképzelés is napvilágot látott, hogy a WEU-t olvasszák be az EU struktúrájába — ezt egy háromlépcsős folyamatként képzelték el.³⁸ Ez több okból is ellenállásba ütközött, első-

³⁵ Maastricht II: The WEU Assembly Proposals for European Cooperation on Security and Defence, *Document 1564*, 9 May 1997.

³⁶ *Agence Europe*, No. 6829, 10 October 1996, old. 3-5.

³⁷ A Partnership of Nations: The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 1996, *Command 3181*, Foreign and Commonwealth Office, March 1996.

³⁸ *Agence Europe*, No. 6941, 24-25 March 1997, 4-5. old.

sorban a britek részéről: Nem tartották szerencsésnek, ha a WEU képtelenné válik önálló cselekvésre, függetlenül az EU-tól, másrészt pedig (és ezt az Egyesült Államok is megfogalmazta) nem volt megengedhető, hogy nem NATO-tag EU tagok a WEU révén automatikusan NATO garanciákat kapjanak.³⁹

Mivel nem sikerült a különböző nézőpontok között kompromisszumot elérni, így nem lehetett volna mást tenni, mint a legminimalistább elképzelést alapul venni, ha a tagok megegyezést akartak elérni. A másik megoldásnak a „flexibilitás” látszott.⁴⁰ A schengeni egyezmény vagy a monetáris unió jó példát nyújtott erre. Nagy-Britannia, Dánia és Svédország ellenállása miatt végül is a külpolitikai kérdéseket szinte teljesen kihagyták az Amszterdami Szerződés tárgyalásából, hogy más területeken az EU előre tudjon lépni.⁴¹

Mindössze három olyan terület volt a CFSP-n belül, ahol valamelyest haladást sikerült elérni:

1. A Tanács főtitkára egyben a CFSP képviselője lett, ugyanakkor nem vált egyértelművé, hogy ebben a minőségében mi is a pontos feladata — arról nem is beszélve, hogy a főtitkár e nélkül az új feladat nélkül is túl volt terhelve.⁴²

2. Egy „politikai tervező és korai előrejelző egység” (PPEWU) került felállításra, hogy a főtitkár CFSP-vel kapcsolatos munkáját segítse. Úgy tűnik, ennek hatékonysága nagyban függ a

³⁹ Heathcoat-Amory D: The steps for Western European Union. *The World Today*, Vol. 50, No. 7, July 1994, 135 old.

⁴⁰ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 122 old..

⁴¹ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 123. old.

⁴² G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*. Westview Press, Oxford 1998. 120. old.

főtitkár befolyásától, mivel önállóan nem, csak a főtitkáron keresztül cselekedhet.

3. A Szerződés felhatalmazza a Tanácsot, hogy „védelmi jellegű ügyekben” döntést hozzon a „közös stratégiáról.”

Összegzésképpen megállapíthatjuk, hogy a várakozások ellenére Amszterdam nem hozott gyökeres változást a CFSP működésében. Továbbra is fennmaradt a közös kül- és biztonságpolitika kormányközi jellege, a WEU is fennmaradt mint független szervezet, és magának az EU-nak a döntéshozatali módját sem sikerült jelentősen egyszerűsíteni. Ekkorra vált nyilvánvalóvá az is, hogy a biztonsági kérdésekben a NATO marad domináns, és az (W)EU legjobb esetben is csak kiegészítő szerepet játszhat. Amszterdam is jól mutatta, hogy az európai hatalmak a biztonságpolitika kérdéseit még mindig csak nemzeti keretek között tudják elképzelni, és az államok szuverenitásának olyan elengedhetetlen részének tartják, amelyről semmiképpen nem mondanak le. Ahhoz, hogy ez a felfogás kicsit is változzék, valami gyökeresen újnak kellett történnie: ez volt a koszovói háború.

V. Koszovó és következményei

Miután a Rambouillet-i tárgyalások kudarcot vallottak, egyre valószínűbbnek látszott, hogy a koszovói válság nem lesz megoldható békés úton. A NATO egyre határozottabb ígéreteket tett a koszovói beavatkozásra, de úgy tűnt, Szerbia nem hátrál meg. Végül 1999. március 24-én a Javier Solana NATO-főtitkár bejelentette, hogy megadta a parancsot légicsapások végrehajtására, hogy Szerbiát ezzel bírja a szövetség jobb belátásra. A háború politikai körülményeit és eredményeit e helyütt nem taglalnám, inkább csak az európai országok által levonható katonai tanulságokra térnék

ki.⁴³ Míg az Egyesült Államok a hadművelet végére 645 repülőgéppel rendelkezett a térségben, addig a többi szövetséges (Törökország kivételével mindannyian EU-tagok is) mindössze 277 gépet vonultatott fel. Az Egyesült Államok gépei repülték a támadó bevetések 52%-át, és az egyéb, „kiszolgáló” bevetések 70%-át. Ugyanakkor amerikai gépek dobták le a hadianyag 80%-át, ők repülték a felderítő- és elektronikai ellentevékenységi (ECM) bevetések 90%-át, és ők indították a robotrepülőgépek 95%-át! Azt hiszem, nem szükséges tovább taglalni, hogy az Egyesült Államok nélkül még egy ilyen, „mindössze” Koszovó-méretű, korlátozott háború sem vívható meg sikeresen, kizárólag az európai szövetségesekre támaszkodva. Hasonló a helyzet a légiszállítási kapacitásnál is, a szárazföldi bevonuláshoz szükséges hadianyag és katonák nagy részét is amerikai gépek szállították a helyszínre.

Az európai politika fenntartásokkal viseltetett az amerikai hadviselési mód iránt, amely hajlandó volt magas technikai árat fizetni, csak hogy az emberveszteségeket elkerülje. Az európai országok hatékonyabbnak gondolták a szárazföldi hadviselést, és ez országok közvéleménye az emberveszteségekre is kevésbé érzékeny.⁴⁴

Koszovó annyira sokkolta Európát, és az európai döntéshozatali folyamatokat, hogy ez elgondolkottatta az európai politikusokat is, és konszenzus látszott kialakulni arra nézve, hogy nem elég beszélni a CFSP-ről, és nem elég az intézményi kereteket felállítani, hanem szükség van tényleges katonai kapacitás kiépítésére, amely megfelel az új helyzet támasztotta kihívásoknak, és kisebb hangsúlyt helyezve a területiális védelemre, inkább alkalmas az

⁴³ A következő adatok java részben Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*. Washington, CSIS, 1999. című tanulmányából származnak.

⁴⁴ Joseph Fichett: EU Completes Plan for Own Forces. *International Herald Tribune*, 1999. december 10.

ország határain kívül végrehajtandó, kis intenzitású konfliktusokban való részvételre.

Megfogalmazódott mindez az Atlanti-óceán másik partján is, és az Egyesült Államok is egyre inkább sürgette partnereit, hogy vállaljanak nagyobb részt az ilyen és ehhez hasonló akciók kivitelezésében. Valószínűleg Koszovó (illetve az ezzel kapcsolatos döntésekre való kis befolyás) volt az, ami oda vezetett, hogy 1999 végén az EU tagállamok elhatározták nem csak újabb, még nagyobb mozgási szabadságot adó intézmények létrehozását, de először az EU története folyamán, egy európai hadsereg felállítását.

VI. Helsinki

1999. december 10-11-én a Tanács Helsinkiben tartott értekezlete végre meghozta a döntést: Nem elég a CFSP fenntartása mint politikai és diplomáciai eszköz, szükség van egy európai haderőre is az EU parancsnoksága alatt, és nyilvánvalóan szükség van az ilyen méretű haderőhöz elengedhetetlen döntéshozó és parancsnoki szervre.

Az így létrehozott új intézményi felépítmény a Közös Európai Biztonság- és Védelempolitika (ESDP) nevet kapta, és a következő intézményeket hozták létre: Politikai- és Katonai Bizottság (PSC), amely a tagországok külügy- és védelmi minisztereiből áll, illetve nagykövetségi szintű albizottsága is van, az előző bizottsággal ellentétben folyamatosan ülésezik, főleg végrehajtó- és döntéselőkészítő és végrehajtó szerepe van; Katonai Bizottság (MC), a résztvevő országok vezérkari főnökei; Vezérkar (MS), annak szokásos feladatival. Ennek a rendszernek 2003 január elsejével kell működőképesnek lennie, addigra kellene felállítani a 15 dandárt 50-60000 fővel, valamint az ekkora haderő működéséhez szükséges légi-, tengeri-, logisztikai stb. kapacitást. Az így létrejövő haderőnek

képesnek kell lennie a tagországok határain kívül ellátni a „Petersberg-i feladatokat,” úgy, hogy 60 napon belül telepítik a csapatokat a szükséges felszereléssel együtt, és biztosítják a logisztikai támogatást legalább egy éven át. Az így végrehajtandó műveletekben részt vehetnek majd nem-tagországok hadseregei is, ebben az esetben nyilvánvalóan részvételi arányuknak megfelelő helyet kell kapniuk a döntéshozatali mechanizmusban. Kicsit érthetetlenül, a résztvevők ezután hangsúlyozták, hogy mindez nem értelmezhető úgy, mint egy új európai haderő létrehozása (?).⁴⁵

Azzal, hogy az EU elhatározta valóságos, ténylegesen is bevethető hadsereg felállítását, mindenképpen nagyot lépett előre a közös védelem felé. Ha az ambiciózus terv megvalósul, új védelmi identitás jelenik meg a kontinensen, és ez felülvizsgálatra ösztönözhet sok országot eddigi védelmi kapcsolatait illetően. Legelőször is meg kell vizsgálnunk, az Egyesült Államok hogyan reagált erre a merész kezdeményezésre; Némileg meglehetősen, az Egyesült Államok-nak csak egy hűvös tudomásulvételre futotta,⁴⁶ Strobe Talbott külügyminiszter-helyettes ugyanis kijelentette: „Mi nem vagyunk ellene [a tervnek], nem vagyunk azzal kapcsolatban ambivalensek, nem félünk tőle, hanem támogatjuk [...] Olyan Európát akarunk, amely hatékonyan részt vesz a szövetség műveleteiben, ezek hiányában pedig maga cselekszik.” Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a tervezett változások nem érinthetik hátrányosan a nem EU-tag NATO tagországokat.

Továbbra sem világos a résztvevő országok elkötelezettsége: Bár a retorika szintjén mindenki lelkes támogatója a tervnek,

⁴⁵Presidential Conclusions, Annex IV. Presidency Report to the Helsinki European Council on Strengthening the common European policy on security and defence and Non-military crisis management of the European Union. *Press release, No. 300/99*. Helsinki, 1999. december 10-11.

⁴⁶William Droziak: Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. *International Herald Tribune*, 1999. december 16.

egyelőre nagyon kevés tényleges konkrét cselekvés történt: Igaz, 2003-ig még hosszú idő van hátra...

VII. Konklúzió, tanulságok a jövőre nézve

Mint láthattuk, az elmúlt évtized Európájának biztonságpolitikai arculatát a három európai nagyhatalom és az Egyesült Államok viszonya alakította. Ami az Egyesült Államok-t illeti, világos, hogy úgy igyekeznek nagyobb szerepvállalásra ösztönözni transzatlanti szövetségeseiket, hogy közben azok lehetőség szerint minél inkább a NATO keretein belül maradjanak, vagy legalábbis megmaradjon Amerika befolyása a kontinens eseményeire. Úgy tűnik, ez sikerült is, hiszen az évtized végére világossá vált, egyelőre egyik európai nagyhatalom sem képes valódi alternatívát ajánlani a NATO helyett. Úgy tűnik, a veszélyskála magasabban elhelyezkedő (háborúhoz közelebb álló) spektrumán a NATO marad továbbra is az egyetlen szereplő.

Ahol Európa önállóan is szerepet játszhat, az mára egyértelművé vált, hogy csak az úgynevezett „Petersberg-feladatok” köre, vagyis a béketeremtéstől a humanitárius feladatokig terjedő konfliktuskör. Ezek egy részében is valószínű, hogy a NATO szerepet fog vállalni (mint tette azt Boszniában és Koszovóban), de Albániához hasonlóan valószínűleg lesznek esetek, amikor az Egyesült Államok valamilyen okból nem avatkozik be, és európai szövetségeseire hagyja a probléma megoldását.

A következőkben azt kívánom felvázolni, hogy pillanatnyi (és közeljövőbeli) kapacitása alapján az EU képes lehet-e ilyen jellegű feladatok megoldására.

VII. 1. Politikai követelmények

Politikailag nézve, láthattuk, sok esetben egyszerűen azért nem sikerült bármiféle eredményre jutni az EU politikai döntéshozó testületeiben, mert a tagországok még mindig előbbre helyezik szuverenitásukat és amit nemzeti érdekként fognak fel, mint az Unió érdekeit — és akkor még nem is beszéltünk arról, hogy ez a „közös érdek” is mindenkinek mást jelent. Ráadásul, amint azt majd a britek esetében látni fogjuk, egy kormányváltás is jelentős változásokat hozhat egy ország külpolitikájában. Ahhoz, hogy a jelenlegi intézményi keretek között sikeresen működhessen a CFSP/ESDP az kell, hogy a tagországok hajlandóak legyenek „európaiakként” és nem angolként, németként, franciaként gondolkodni. Azt hiszem, amíg ez nem megy, addig bármiféle közös európai akció bizonytalanságra van ítélve, és a tagországok, az albán példához hasonlóan, inkább fogják az ad hoc koalíciót választani.

Szemügyre kell vennünk az intézményi szintet is: Jelenleg a biztonságpolitika területén még mindig több, egymással gyakran versengő szervezet létezik: A NATO, a WEU (bár valószínű, hogy a Javier Solana személye által létrehozott „fúzió” az EU és WEU között valamikor intézményesül), az EU már meglévő és még csak létrehozandó biztonságpolitikai szervei, stb. Ez önmagában még nem is lenne baj, sokkal nagyobb probléma az, hogy a hatáskörök sok esetben még mindig nem tisztázottak,⁴⁷ és ez alkalmat adhat a különböző fórumok közötti „ugrálásnak, és ezzel a döntéshozatal megbénításának”⁴⁸

⁴⁷ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 45. old.

⁴⁸ G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*, Westview Press, Oxford 1998. 68. old.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy az egyes államok tag-ságai a különböző szervezetekben nem minden esetben fedik át egymást, és ez könnyen megakadályozhatja a konszenzus elérését akár az összes szervezetben. Elég, ha csak arra gondolunk, hogy a kontinens második legerősebb hadsereggel rendelkező országa, Törökország csupán a NATO-nak tagja, viszont szeretne bekerülni az EU-ba — ráadásul úgy tűnik, a közeljövőben erre nincs is sok esélye — és ennek érdekében kész „zsarolásra” is NATO-tagságából eredő vétőjogával.

Szükséges lenne az EU intézményi egyszerűsítése is, különösen abban az esetben, ha bővítésre is sor kerül: Eddig szinte minden EU csúcstalálkozón értekezleten felmerült az EU egészét érintő intézményi reform szükségessége,⁴⁹ azonban még nem sikerült megoldást találni. A probléma itt is visszavezethető a már előzőekben elmondottakra: Egyszerűsítés csak a szupranacionális szervekhez történő hatáskör-delegációval lenne elképzelhető, ettől azonban, érthető módon, a résztvevő államok idegenkednek, különösen a kül- és biztonságpolitika nemzeti prioritásként kezelt területein.

⁴⁹ ⁴⁹Presidential Conclusions, Annex IV. Presidency Report to the Helsinki European Council, *Press release, No. 300/99*. Helsinki, 1999. december 10-11.

VII. 2. Katonai feltételek

Katonailag is van mit behozni az európai országoknak, mint azt a Koszovói Háború is megmutatta. Bár több, mint 2 millió főt tartanak fegyverben különböző EU-tagok, mégis, gondot okozott a Koszovóba küldendő 40000 fő kiállítása és megfelelő felszerelése.⁵⁰ Sok országban még mindig sorozott állomány adja [vagy éppen áttérőben vannak, mint Franciaország 1996 óta;⁵¹ igaz, pont Franciaország mindig is könnyebb helyzetben volt e tekintetben, hiszen az Idegenlégió ideális ilyen feladatokra] a hadsereg gerincét, és nyilvánvaló, hogy mind katonailag, mind politikailag elfogadhatatlan volna sorállomány külföldre küldése.

Nem szabad arról sem elfeledkeznünk, hogy az általában emlegetett 50-60000 fő már egy éves (és nincs arra biztosíték, hogy egy év után „csak úgy” ki lehet valahonnan vonulni!) telepítési idővel is 200-240 katonát jelent. A jelenlegi gyakorlat szerint ugyanis a csapatokat 2-4 hónaponként rotálják, nem tartják őket folyamatosan az első vonalban. Ez azt eredményezi, hogy a szükségesnél háromszor-négyszer nagyobb haderő kell, hogy rendelkezésre álljon a feladat végrehajtásához.

Az európai légierők is igencsak elmaradnak az amerikai mögött, mint ezt Koszovó is bizonyította: Nem is annyira a számmal van a baj, hiszen elsővonalbeli (legalábbis európai standard szerint) harci gépből még van is annyi, hogy egy Koszovó-méretű konfliktust kezelni tudjanak — igaz, a katonai gondolkodásban állandóan jelen lévő tartalékképzés vágya miatt nem valószínű ezek egyidejű, egy térségbe való irányítása. A nagyobb probléma nem a szám, hanem a minőség: a legtöbb szolgálatban álló gép még a 70-

⁵⁰ William Droziak: *Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. International Herald Tribune*, 1999. december 16.

⁵¹ Jolyon Howorth: *France*. old. 25. in: Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997.

es évek terméke (mint például a Tornado), igazán új generációs gép csak a Rafale és az Eurofighter lesz, ha szolgálatba állnak. Ezek kifejlesztése is már éveket csúszott, ráadásul félelmetes összegeket emésztett fel, összehasonlítva az ilyen kategóriájú tengerentúli típusokkal.⁵²

Szólunk már a szállítógépek területén fennálló hiányról is — ma Amerika az egyetlen ország, amely képes gyorsan, nagy távolságra csapatokat telepíteni, és azok logisztikai támogatását hosszabb időn át megoldani.⁵³ (Oroszország lenne még képes elvileg hasonló nagyságrendű légihíd kiépítésére — mint ezt a szovjet időkben meg is tette többször — viszont az orosz szállítórepülőgép-flotta jelenlegi állapota több, mint kérdéses.) Amerikai segítség nélkül az esetlegesen létrehozandó európai haderő egyszerűen nem lesz képes a konfliktusövezetbe települni, illetve a csapatok huzamosabb időn át való ellátását megoldani.

Végezetül beszélünk kell még az európai országok irányítási, vezetési, kommunikációs és hírszerzési (C3I) kapacitásáról. A WEU keretében már működnek egy ilyen, jövőbeli rendszer csirái,⁵⁴ ám az még nem mondható el, hogy ezek önállóan is képesek lennének egy konfliktus kezelésére. Tekintve, hogy ezek kiépítése az Egyesült Államok-nak is évtizedekbe került,⁵⁵ nem valószínű, hogy egy-két éven belül ez Európának sikerülhetne.

⁵² Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997. 37. old.

⁵³ Az aktuális adatok megtalálhatók az egyes országok hadseregeinek honlapjain.

⁵⁴ Egy szituációs központ, korlátozott kapacitással, a már említett Torrejon-i Műholdközpont, valamint történetek kísérletek a WEU-n belül (WEAG) a kommunikáció és fegyverzet egységesítésére.

⁵⁵ David Hobbs: *Úrhadviselés*, Kossuth, Budapest 1994.

VII. 3. Pénzügyi lehetőségek

Végül vessünk még egy pillantást a pénzügyi háttérre: Az európai unió GDP-jének jóval kisebb százalékát költi védelmi kiadásokra, mint Amerika, és ezen nem változtattak az elmúlt évek politikai elhatározásai sem. Németország, a közös Európa egyik motorja is mindössze 1.5%-ot költ védelemre, szemben az Egyesült Államok 3.5%-ával.⁵⁶ Nem várható, hogy ezek az erőforrások, amelyeket ráadásul — szemben az Egyesült Államokkal — sok esetben megkettőzve költenek, el néhány éven belül kitöltik azt a szakadékot, amely a két kontinens haderejének képességei között tátong.

Azt még mindenképpen hozzá kell tennünk a fenti számokhoz, hogy jelentős változásuk nem is nagyon várható az elkövetkező fél évtizedben. Mivel a „kulcsországok” (Nagy-Britannia kivételével) tagjai az Európai Monetáris Uniónak (EMU), és meg kell felelniük szigorú előírásainak, nem valószínű, hogy jelentősen növelni tudnák védelmi jellegű kiadásait az infláció felgyorsulásának kockázata nélkül.⁵⁷

Bárhogyan is alakul az elkövetkező évek európai biztonságpolitikája, egy biztos: ezek az évek vízvonalas lesznek abban az értelemben, hogy most fog eldőlni, képes-e Európa saját lábára állni, és „nagy testvérétől,” Amerikától függetlenül is megjelenni a biztonság- és védelempolitika színpadán.

⁵⁶ Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, CSIS, 1999. 29. old.

⁵⁷ Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999. 68. old.

Bibliográfia

- Anand Duff, Jolyon Pinder, Robert Pryce: *Maastricht and Beyond: Building the European Union*. London, 1994.
- Anthony H. Cordesman: *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, CSIS, 1999.
- Boled, Anand & Wessel, R. Anand: *The Changing Functions of the Western European Union: Introduction and Basic Documents*. Dordrecht
- C. Kelleher: *The Future of European Security: An Interim Assessment* Penguin Books, Washington D.C. 1995.
- David Hobbs: *Úrhadviselés*, Kossuth, Budapest 1994.
- G. Wyn Rees: *The Western European Union at Crossroads*, Westview Press, Oxford 1998.
- Heathcoat-Amory D: The steps for Western European Union. *The World Today*, Vol. 50, No. 7, July 1994.
- Jane's Defence Weekly*, 12 February 1997
- Jolyon Howorth-Anand Menon: *The European Union and National Defence Policy* Routledge, London 1997.
- Joseph Fichert: EU Completes Plan for Own Forces. *International Herald Tribune*, 1999. december 10.
- Mathias Jopp-Hanna Ojanen: *European Security Integration*, WEU Institute for Security Studies, Paris 1999.
- Paul Neville-Jones: The Genscher-Colombo proposals on European Union. *Common Market Law Review*, Vol. 20, 1983.
- William Droziak: Europe Force Plan Draws a U.S. Caution on NATO. *International Herald Tribune*, 1999. december 16.

Somogyi Áron Máttyás:

A személyhez fűződő jogok és a sajtószabadság összeütközésének egyes kérdései a magyar jogban

Bevezetés

„Huszonkét éves vagyok. Így
Nézhetett ki ősszel Krisztus is
Ennyi idősen; még nem volt
Szakálla, szőke volt és lányok
Almodtak véle éjjelenként”

1931-ben Radnóti Miklóst, idézett gyönyörű verséért vallásgyalázásért elítélték, verseskötetét elkobozták és csak Sík Sándor személyes közbenjárása akadályozta meg az egyetemről való kicsapását.

Manapság a sajtóban - „operettnyilas és múnáci”, „szekus”, „bögyatyás”, „csurkista”, „nemzetvesztő” – ilyen és ehhez hasonló kifejezéseket lehet olvasni, nyilatkozatokban hallani, és a bíróság nem állapítja meg a becsületsértést.² Ezek a gondolatközlések nagyon messze állnak Radnóti Miklós megejtő szépségű versétől, amely miatt őt marasztalás érte. Felmerült bennem a kérdés, hogy hol van a határ, milyen elvek mentén dönt a bíróság és mit mondanak a jogszabályok? Személyhez fűződő jogok és véleménynyil-

¹ Radnóti Miklós: Arckép In:Radnóti Miklós összes versei és versfordításai. Szépirodalmi Könyvkiadó Bp. 1993.

² Dénes Vera: Töltőtoll és paragrafushurok, in: Sajtószabadság és személyiségi jogok – fel szerk.: Halmi Gábor

vánítás. Két érdek ütközik, melyik az előrébbvaló? Mi a fontosabb az egyén véleménye, vagy a másik ember becsülete?

A személyiségi jogok a második világháború után kerültek előtérbe az egész világon. Ezt bizonyítja több nemzetközi egyezmény: az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata*, *Emberi Jogok Európai Egyezménye*, *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*.

Magyarországon hosszú és jelentős történeti fejlődés előzte meg a mai hatályos szabályozást. A szocializmus hatalomra jutásával a személyiség védelme üres szólamná vált. A Ptk., csak néhány személyiségi jogot nevesít, de hatékony védelmi eszközöket nem biztosított. Legfelsőbb Bíróság 1953-ban született III. sz. elvi döntése, gyakorlatilag megszüntette a nem vagyoni kártérítés intézményét. Az 1977-es „Ptk. módosítása megtett mindent, ami rajta állt: sietett megszüntetni két „technikai” akadályt. Bevezette a nem vagyoni károk megtérítését, és bővítette, illetve részletezte az egyes különös személyiségi jogokat.”³

A vélemények valóban szabad közlésének lehetősége azonban csak a rendszerváltozás után vált valóra. A sajtó egyre nagyobb teret kapott és egyre több minden jelent meg. Az Alkotmánybíróság két „jogtörténeti jelentőségű határozata”⁴ kifejté a személyiségi jogokról és a véleménynyilvánításról való álláspontját. Ezzel a két döntéssel, megindul magyar jogalkalmazás is a személyiség valódi védelmének elérése felé.

A személyhez fűződő jogok és sajtószabadság illetve ennek „anyajoga” a szabad véleménynyilvánításhoz való jog, három jogágban is ütközik: alkotmányjog, a polgári jog és a büntetőjog területén. Jelen dolgozatban, az alkotmány szintjén való összeütközéssel és a polgári jogi kérdésekkel foglalkozom, nem fogom tárgyalni a büntetőjogi vonatkozásokat.

³ Sólyom László: A személyiségi jogok elmélete KJK, 1983.

⁴ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme, sajtó-helyreigazítás, Hvgorac 2001.

1. A személyiségi jogok

1.1. A személyiség

A személyiségi jogok meghatározásához szükség van a személyiség definiálására. A személyiség hordozója az ember. Minden ember egyedi, egyszeri és megismételhetetlen. Az embernek a jog által érinthetetlen lényege, személyisége van. Ebben különbözik az ember, a többi élőlénytől.

„A személyiség a maga alkotó szabadságával a társadalom szempontjából értékes javakat – kultúrértékeket – tud létrehozni, melyekre a társadalomnak szüksége van... minden embernek lehet képessége ily érték létrehozására”. A személyiséget Balás P. Elemér a következőképpen szemlélteti „a személyiség eleven folyam, mely sohasem áll meg és a saját medrében halad a külső világnak más lényegű tárgyai közt.”⁵ A személyiség maga a folyam, és a meder az, amit a jog érzékelhet belőle. A meder kijelöli a korlátokat, de a benne folyton áramló folyamnak az áramlásába, nem tud beleszólni.

A személyiség az ember testi és lelki tulajdonságait, társadalmi meghatározottságát adja. Az ember személyisége érték és értékek alkotására képes, ezért kell fokozottan védeni. Az embernek, egyedül kell rendelkeznie saját cselekedetei felől, ezt a szabadságot a jognak kell biztosítania. A személyiség fogalmába a testi, szellemi működés is beletartozik, de a jog csak a külső világban érzékelhető magatartásokat szabályozza. Ezért nehéz a személyhez fűződő jogok sérelmét megítélni, hiszen maga a sérelem más ember számára láthatatlan – lelki – síkon történik.

„A személyiség meghatározott életminőséget jelent, nevezetesen az ember szabadon rendelkezik önmaga felől, továbbá

⁵ Balás P. Elemér: Személyiségi jog, in: Szladits Károly (szerk.) Magyar Magánjog, Bp. 1941. 636. old.

⁶ Uoitt.

megilletik az emberhez méltó életfeltételek.”⁷ Az emberi cselekvéseket számos motiváció határozza meg, ezek között elsődleges a víz, táplálék, hőmérséklet, tér. Ezen alapfeltételek megszerzése után, más értékek fogják meghatározni cselekedeteinket, úgy mint a vallás, kultúra, stb. Az emberi magatartás célja az önmegvalósításra való törekvés. Minden ember más. Személyiségünk megvalósulásában fejeződik ki különbözőségünk. Az emberhez méltó életfeltételek azokat a vagyoni és nem vagyoni körülményeket jelentik, amelyben a személyiség képes a kibontakozásra.⁸

Összegezve az eddigieket, a személyiség az ember egyediségét meghatározó, értékhordozó és értékalkotó részünk, amely döntéseiben szabadon viselkedik, célja önmaga megvalósítása.

1.2. A személyiségi jogok

A személyiségi jogok feladata a személyiség és az azt hordozó személy védelme. „Az általános személyiségi jogok átvették a tulajdon eredeti autonómiát biztosító funkciójának egy részét, államosított lett az autonómia garantálása.”⁹

„Az alkotmányban megjelölt személyiségi jogoknak át kell hatnia az egész állami szervezetrendszer és az egyes emberek eljárását.”¹⁰ A Ptk. személyiségi jogainak tehát az alkotmány rendelkezései – a nemzetközi szerződések, valamint Ptk. alapelvei – biztosítják az alapot. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az általános személyiségi jog arra szolgál, hogy védjék az ember autonómiájának egy minden alól kivont részét „amelynél fogva – a klasszikus

⁷ Dr. Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme A sajtó-helyreigazítás, Hvgorac Bp. 2001. 41. old.

⁸ Vö. i.m. 42-43. old.

⁹ Sólyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában

¹⁰ Jobbágyi Gábor: Személyi és családi jog, Szent István Társulat, Budapest, 2000 58. old.

megfogalmazás szerint – az ember alany nem válhat eszközzé vagy tárggyá”[64/1991.(XII.17.) AB határozat]¹¹ A személyiségi jogok tehát, védik az embernek érinthetetlen lényegét, de ezt mindegyik jogág a maga sajátos rendelkezéseivel és eszköztárával teszi meg.

A személyiségi jogok alanya csak jogképes személy lehet. A személy lehet természetes személy, illetve jogi személy. Jogi személyeket csak azokban a személyhez fűződő jogokban illeti meg a védelem, amelyek nem csak természetes személyhez fűződhetnek. Egyes vélemények szerint – Petrik Ferenc – a jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságokat is megilleti a személyhez fűződő jogok védelme.

A jogképességhez tartozó kérdés itt is fennáll, azaz hol kezdődik a jogképesség és mi annak a vége. A méhmagzatot is megilleti a személyhez fűződő jogok védelme, azzal a feltétellel, hogy élve születik. Álláspontom szerint a magzat személyhez fűződő jogainak védelmének érdekében gondnok kirendelhető, azért mert a törvény nem rendelkezik úgy, hogy csak a vagyoni jogok védelme illeti meg a méhmagzatot. A gondnok kirendelés szabálya a polgári törvénykönyv a következőképpen szabályozza

Ptk. 10. § A gyermek részére már megszületése előtt gondnokot kell kirendelni, ha ez jogainak megóvása érdekében szükséges, különösen ha a gyermek és törvényes képviselője között érdekellentét van.

A személyiségi jogok a halállal megszűnnek, mivel a jogképesség is megszűnik. A kegyeleti jog az elhunyt hozzátartozóit illeti meg.

¹¹ Forrás: Dr. Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme A sajtó-helyreigazítás, Hvgorac Bp. 2001. 62. old.

2. A szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog és a sajtó

2.1. A szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 10. cikkében megfogalmazza, hogy „minden embernek joga van a vélemény és a véleménynyilvánítás szabadságára”¹²

A Magyar Köztársaság Alkotmánya is deklarálja a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot.¹³ A szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog az úgynevezett kommunikációs alapjogok „anyajogává” vált. Az Alkotmánybíróság döntésében külön megnevezi azokat a jogokat, amelyek ebből az alapjogból nőttek ki. Ezek az alapjogok: a szólás és sajtószabadság - magában foglalja az informáltsághoz való jogot és az információk megszerzésének szabadságát. Ide tartozik még a művészi, irodalmi alkotás szabadsága és a művészeti alkotás terjesztésének szabadsága, a tudományos alkotás szabadsága, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a gyülekezési jog. Kiemelkedő szerepe van ezen alkotmányos alapjogoknak. „Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. ... Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”¹⁴

A szabad véleménynyilvánításhoz való alapjog társadalom és személyiség fejlesztő hatású. Az a társadalom, ahol lehetőség van a gondolatok szabad cseréjére, képes a fejlődésre. Ahol az ál-

¹² Ezt a 1993. évi XXXI. Tv. A belső jog részévé tett

¹³ 1949. évi XX. Tv. 61.§ (1);(2)

¹⁴ 30/1992. (V.26.) AB határozat

lampolgárok félelem nélkül elmondhatják azt, amit gondolnak, ott érezheti magát biztonságban, szabadon az ember. A kérdés az, hogy ez a rendkívül fontos alapjog korlátozható-e? Az élethez és az emberi méltósághoz való jog az egyetlen, abszolút jog, amely nem tűr semmiféle korlátozást. Lehetőség van szabad véleménynyilvánítás korlátozására, de csak másik alkotmányos érték védelmének érdekében és csak akkor, ha ez másképpen nem érhető el. Az Alkotmánybíróság döntésében felhívja a figyelmet az arányosság követelményére. „Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az, kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”¹⁵

A szabad véleménynyilvánítás, mint alapjog elengedhetetlen feltétele a demokratikus államberendezkedésnek, a társadalmi rendnek. Ez az alapjog magában foglalja a információ szabad áramlásának szabadságát.

2.2. Sajtó és sajtószabadság

A társadalmi együttélés fontos eleme a vélemények szabad cseréje, ennek egyik fontos eszköze a sajtó. Egyszerre nagy számú befogadó számára teszi lehetővé a közlést. A sajtó kettős hatással bír. Egyfelől közelebb hozza az embereket és az általuk hordozott információkat egymáshoz, segíti megismerni másokat, ezáltal társadalom- és személyiségfejlesztő hatású. Másrésztől közvetlensége és technikai fejlettsége által képes behatolni az egyes személyek magánautonómiájába, ezáltal képes kiszolgáltatni az egyént a közösségnek. A név, a képmás, a magántitok mind eltűnhetnek, megszűnhetnek a személyiséget egyedülállóan jellemezni. A személyiség képlékeny lesz, elveszítheti egyediségét, a tömegbe olvadhat.¹⁶

¹⁵ 30/1992. (V.26.) AB határozat

¹⁶ Törő Károly: Sajtószabadság és személyiségvédelem

A sajtó feladata,¹⁷ az objektív tájékoztatás, a szabad véleménynyilvánítás, mint alapjog érvényesülésének biztosítása. Kérdésként merül fel, azonban az, hogy mindenki kifejezheti-e a véleményét az egyes médiumokban? Az egyes televízió- és rádióadásokban, illetőleg az újságokban nem juthat kifejezésre minden ember egyedi véleménye.

Ennek egyik objektív oka, hogy az egyes sajtóorgánumok terjedelme meglehetősen szűkös. Az egyes vélemények, illetve azok kifejezőmódja nem sajtóképes, azaz nem felel meg objektív stilisztikai és tartalmi követelményeknek. A sajtóképesség fogalma átvezet a szubjektív okokhoz. A szerkesztők bírálják el, hogy mi sajtóképes. A bírálók határozzák meg, hogy mi az, ami bekerülhet az egyes kiadványba és mi nem. Nem engedhető meg egy demokratikus jogállamban, hogy egyes személyek politikai véleménye uralja a sajtót, ezáltal kiszorítsák mások véleményét, korlátozva ezzel a vélemények sokszínűségét a médiában.

BH1999. 356. *Nem sért jogot a kiadó, ha az adott sajtóorgánum felfogásával, nézeteivel ellentétes vélemény közvételét megtagadja [Alkotmány 61. § (1) bek., Ptk. 75-76. §, 78. §, 206. § (1) bek., 213. §, 339. § (1) bek., 1986. évi II. tv. 3. § (1) bek.].*

A sajtó feladata szolgálat, célja a nemzet közjavanak az elősegítése.¹⁸ A sajtószabadság elvi deklarációja azonban nem elég egy demokratikus társadalomban, biztosítani kell a sajtó működésének feltételeit. Álláspontom szerint nem helyes korlátlan sajtószabadságról beszélni, mert az indulatok elszabadulásához vezet, ez pedig, ahogy már erről volt szó, a személyiség felemészteséséhez vezethet. „A sajtó, nagy hatalom, az alkotmányos rend elérésében, de nem alkotmányos nagyhatalom.”¹⁹

¹⁷ 1986. évi II. tv.

¹⁸ Zoltán Ödön: A sajtóról és szabadságáról

¹⁹ Uott.

Napjainkban a sajtónak egyre nagyobb a jelentősége. A parlament ellenőrző szerepének csökkenése folytán, a sajtó gyakorol mind nagyobb ellenőrző szerepet a végrehajtó hatalom felett, annak dacára, hogy nem tartozik a klasszikus értelemben vett hatalmi ágakhoz. A piacgazdaság előretörésével, az eladhatóság szerepe megnőtt. A sajtó egyre éhesebb a szenzációra és a lehető legtöbbet akarja megmutatni a világból fogyasztói számára.

A törvényhozónak biztosítania kell azt, hogy a (közszolgálati) média tükrözze a véleményeknek azt a sokszínűségét, ami a társadalomban megjelenik. Ennek biztosítására vonatkozó felhívást az Alkotmánybíróság 37/1994. határozatában megtette, továbbá lehetséges megoldásokat kínált.

3. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke és az Európai Emberi Jogok Bíróságának kapcsolódó esetjoga.

1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon túl és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a cikk nem akadályozza, hogy az államok a rádió-, televízió- vagy mozgóképfelvételek működését engedélyezéshez kössék.

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott, olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vethető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi sértetlenség, a közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas értesítés közlésének megakadályozása, vagy a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.²⁰

²⁰ Emberi Jogok Európai Egyezményének 10. cikke. Az 1993. évi XXXI. Tv. tette a belső jog részvé

„A véleménynyilvánítás szabadsága, a demokrácia sarokköve”²¹, ennek az alapvető szabadságjognak a deklarálását teszi meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének tizedik cikke. A 10.cikkely 1.bekezdésében felsorolja a védett jogokat, a második pedig a jogok korlátozásának lehetőségeit foglalja magában. Az Emberi Jogok Európai Bírósága döntései során töltötte meg tartalommal az egyezményben leírtakat. Az egyes döntések alapelveit, az ott kifejtetteket a magyar alkotmánybíráskodás is beépítette gyakorlatába. A véleménynyilvánítás szabadsága kiterjed azokra a véleményekre is, amelyek kellemetlenül érintik, sokkolják az államot vagy az emberek egyes csoportjait. „Ezt követeli meg a pluralizmus, a tolerancia és a liberális gondolkodás, amelyek nélkül nincs demokratikus társadalom.”²² – derül ki a Handyside kontra Egyesült Királyság (1976) ügyből. Az államnak joga mérlegelni, hogy mi szükségszerű az erkölcs védelmében. (Müller és társai kontra Svájc 1988). A bíróság megállapította, hogy „életbevágó érdekünk megtudni minden tényt és a különböző lehetséges megoldásokat”²³, ezért csak megfelelő feltételek fennállta esetén lehet korlátozni a sajtószabadságot. (Sunday Times kontra Egyesült királyság 1979).

A továbbiakban néhány a sajtószabadság és a közéleti szereplők bírálatával kapcsolatos ügyet citálok ide, hogy ezeken keresztül mutathassak meg olyan jogi álláspontokat, amelyeket a magyar bíróságoknak is követniük kellene. Ezen ügyek közös sajátja, hogy közéleti szereplőket meglehetősen éles hangnemben bíráltak egyes nyugati sajtóorgánumban. A közhivatalok viselői a nyilvánosság fokozott érdeklődésének vannak kitéve. Ezeknek az embereknek többet kell feladniuk magánéletükből, mint más embernek.

²¹ Donna Gormien: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez

...

²² uott. 77.old.

²³ uott. 81. old.

Ők azáltal, hogy fontos pozíciót vállaltak, ezáltal vállalták a keményebb kritikákat, és tűrniük kell, azontúl is még, amikor az ügynevezett átlagember személyhez fűződő jogait már megilleti a védelem.

Jörg Haider egy nyilvános beszédében olyan kijelentést tett, amely szerint „a második világháborúban résztvevő összes katonák, a németeket is beleértve, a békéért és szabadságért harcoltak, ezért ők együtt rakták le az alapjait napjaink demokratikus társadalmainak”. Erre egy újságíró – aki a kérelmező volt a Bíróság előtt – őt egyebek mellett idiotának titulálta. Ausztriában a jogalkalmazók elmarasztalták. Strasbourgban helyt adtak kérelmének, arra való hivatkozással, hogy a beszéd provokatív jellegéhez képest nem volt aránytalan az újságíró értékítélete. Ennek fényében nem volt szükséges, a hatóságok beavatkozása egy demokratikus társadalomban. A Bíróság, amint ez az esetjogból kiderül – és ez összecseng a magyar alkotmánybíráskodás gyakorlatával – a szükségszerűség és arányosság mértékét vizsgálja. Az újságíró és a riportalany véleményét szét kell választani, nem tehető felelőssé a riporter alanyai véleménye miatt. (Jersild v. Denmark 1994)

A közhivatalok és közhivatalnokok fokozott bírálatosságának lehetősége nem terjed ki a bíróságokra és azok dolgozóira. Ennek fő oka az, hogy ezen embereknek nincs lehetőségük a nyilvánosság előtt válaszolni az őket ért kritikákra, míg a politikusok számára fennáll ez a lehetőség.

Nem illeti meg a fokozott védelem azokat a személyeket sem, akik egy közéleti kérdésben érintettként szerepelnek, ezáltal közszereplőnek minősülnek. (Nilsen and Johnsen v. Norway 1999.)

A Bíróság munkájából kiderül, hogy jogosnak tartja a szükséges mértékű beavatkozást abban az esetben, ha az, mások jogainak védelme érdekében történik. A Bíróság védelmet nyújt a gon-

dolatközlés, véleménynyilvánítás békés kifejezés estén, azonban ha ez erőszakos tettekhez is kapcsolódik, nem ad helyt a kérelmeknek.

Az esetek jelentős részében az államokat elmarasztaló döntés születik, amennyiben a kérdés a sajtó állami úton történő korlátozásával kapcsolatos. A Bíróság álláspontja az, hogy a sajtó a társadalom éber őre (public watch-dog) és e tekintetben csak rendkívül indokolt esetekben korlátozható a közhatalom által.²⁴

Úgy látom, hogy a magyar társadalom és államberendezkedés elindult a jogállamiság útján. A strasbourgi bíróság által tárgyalt ügyek között, sok olyan van, amelyeknek megoldása precedens lehetne hazai ügyekre is. A magyar Alkotmánybíróság nagyon sokat tett azért, hogy az európai jogfejlődés magjait nálunk is elhintse, és jogi kultúránkban legyen még egy újabb kapcsolódási pont, amelyen keresztül csatlakozni tudunk a nyugati államokhoz. Nem tudom, hogy lehet-e egy társadalom fokmérője a sajtóban megjelenő kemény kritikák száma és minősége, de úgy látom, hogy „lemaradásunkat” sikerül kompenzálnunk.

²⁴ Forrás és idézetek: Grád András: Kézikönyv a strasbourgi emberjogi ítélkezé-
séről, Hvgorac, 2000.

4. A becsülethez, emberi méltósághoz és a jó hírnévhez való jog

„A becsület: a személyről a társadalomban kialakult értékítélet, amelynek kedvezőtlen megváltozása jelenti a becsület sérelmét.”²⁵A becsület sérelmét jelenti minden olyan magatartás, amely aránytalanul bántó, lekicsinylő, méltatlan az érintett személyre nézve. A becsület véleménynyilvánítás alkalmával két esetben sérülhet. Először akkor, ha a bíráló személy tudja, hogy valótlan tényt állít, híresztel vagy való tényt hamis színben tüntet fel, illetőleg akkor, ha a bíráló azért nem tud erről, mert a „hivatása, vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint - az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel - elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta”²⁶

A jó hírnév sérelmét jelenti, különösen, ha valaki más személyre vonatkozóan valótlan dolgot állít vagy híresztel, illetőleg, ha való tényt hamis színben tüntet fel. A Ptk. megfogalmazása szerint a fentiek a jó hírnévhez való jog különös sérelmét jelentik, azonban a bírói gyakorlat azonosította a két megfogalmazást. A becsület és a jó hírnév fogalma közötti különbség a hétköznapi beszélt nyelvben csak fokozati.

A jó hírnév védelméhez való jog a természetes személyeket és a jogi személyeket egyaránt megilleti, a becsület védelme azonban csak a magánszemélyek sajátja. A jó hírnév és a becsület illetőleg az emberi méltósághoz való jog védelmét gyakorlati eseten keresztül mutatom be.

Az egyik legizgalmasabb ügy, a füzesabonyi polgármesterrel kapcsolatos ügy. Olyan videofelvétel készült, amely nemi aktus közben ábrázolja a polgármestert (későbbi felperest). Az újságok – felperes kereseti kérelme szerint - a felvételnek a leírásával, és a

²⁵ ²⁵ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme ... 87. old.

²⁶ 36/1994. (VI.24.) AB határozat

leírásnak a módjával megsértették a felperes jó hírnévhez és emberi méltóságához fűződő jogait. „A polgármester azzal érvelt, hogy... szexuális magatartása magánetikai körbe tartozik, a kifogásolt cikkeknek az aktusokat leíró részletei, valamint azok megállapításai”²⁷ mind magánéletét, mind orvosi hivatását ellehetetlenítették. Az újságok azzal érveltek, hogy fontosnak tartották egy kereszténydemokrata politikusnak, a pártja hivatalos nézeteivel ellentétes magatartásának bemutatását.

A bíróság csak egyes kijelentéseket tartott személyiségi jogot sértőnek. A felvételen látható magatartással kapcsolatos értékítéleteket mind jogosnak találták, utalva az alkotmánybírósági határozatokra. A bíróság a megjelentető lapok „filmkritikáját” ítélte jogsértőnek. A felvételek leírása merőben öncélú volt, nem fűződik hozzá semmilyen közérdek, érvel a bíróság.

Egy helyen vitatható a bíróság ítélete. Az újságok közzétették a felvételek elkészülésének helyszínét. A bíróság marasztalta a lapokat, mert nem tudták bizonyítani állításuk tartalmát. A 36/1994. AB határozat alapján, a polgármesternek kellett volna bizonyítania azt, hogy az újságírók rájuk irányadó szempontok szerint a tőlük elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztották.

²⁷Halmi Gábor: Közéleti szereplés kontra közügyek vitathatósága, in: Fundamentum 2000/2.

5. A képmáshoz és a hangfelvételhez való jog

5.1. Elméleti alapvetés és a hatályos szabályozás

80. § (1) *A személyhez fűződő jogok megsértését jelenti a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés.*

(2) *Képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozatalához - a nyilvános közszereplés kivételével - az érintett személy hozzájárulása szükséges.*

(3) *Az eltiűnt, valamint a súlyos bűncselekmény miatt büntető eljárás alatt álló személyről készült képmást (hangfelvételt) nyomós közérdekből vagy méltánylást érdemlő magánérdekből a hatóság engedélyével szabad felhasználni.*

„A személyiség megkülönböztetésének az eszköze az ember képmása és hangja, az ember, mint személyiség megjelenése a külső világban, az egyén megkülönböztetésének és azonosításának nélkülözhetetlen eszköze és feltétele.”²⁸

Az ember képmását és hangját különböző tárgyi eszközökkel rögzíteni lehet. A személynek kizárólagos joga a saját képmással és a hangfelvétellel való rendelkezés. A jogi személyt is megilleti címerének, azonosítójának védelme, annak jogosulatlan felhasználójával szemben.

Az egyént személyhez fűződő jogában sértik, ha képmásával jogosulatlanul visszaélnék. A visszaélés történhet jogosulatlan rögzítéssel, felhasználással, de megvalósulhat torzítással, montírozással stb. A jogsértés leggyakoribb megvalósulási formája a jogosulatlan nyilvánosságra hozatal. Az emberi képmás vagy hangfelvétel nyilvánosságra hozataláról csak az érintett személy rendelkezhet. Az engedélyezés elmulasztása jogsértést eredményez.

²⁸ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme...

A nyilvánosságra hozatalt tágan kell értelmezni. Nyilvánosságra hozatalt jelen minden olyan esemény, amelynek alapján ezen, személyes értékek mások által, hozzáférhetővé válnak. Minden egyes bemutatáshoz ki kell kérni képmás és a hangfelvétel érintettjének a hozzájárulását.²⁹

5.2. Közszereplés

Az emberi személyiség a társadalomhoz tartozás és a másoktól való elkülönülés szerves egysége. Közszereplésnél védeni kell a közérdeket – ezt a célt szolgálja a közszereplés – de a magánérdeket is. Közszereplő esetében két érdek ütközik ebben az esetben a saját képmás és hangfelvétel védelme,³⁰ valamint a közérdekű adatok megismeréséhez való alapjog.³¹ A közösség tagjai számára lehetővé kell tenni a közszereplő közéleti tevékenységének megismerését, de biztosítani kell a magánélet védelmét is. Szükség van tehát a magánélet elhatárolására, amelyen belül a közszereplőt ugyanúgy megilleti a jogvédelem.³² A közszereplő, amikor a közszereplést vállalja, kilép a magánérdek köréből, ezért ezekben az esetekben, nem kell kikérni a közszereplő engedélyét képmásának vagy hangjának nyilvánosságra hozatalához.

BH 1994/ 127. A közélet szereplői által indított személyiségvédelmi perek elbírálásánál irányadó szempontok [Alkotmány 61. § (2) bek., 1986. évi II. tv. 3. § (1) bek., 1976. évi 8. tvr., Ptk. 76. §, 80. § (1)-(2) bek., 84. §, 354. §]

²⁹ u. ott

³⁰ Ptk. 80.§

³¹ Alkotmány 61.§

³² Törő Károly: A közéleti szereplés és a személyiségvédelem, Magyar Jog 1991/4.

Érdekes esetet kínál elénk az idézett bírósági határozat tényállása. Az ügy főszerelője G. Nagyné Maczó Ágnes, a Független Kisgazda Párt politikusasszonya. A Kurír újság Elefánt című satirikus melléklete egy fürdőruhás fotómontázst közölt le, kétszer is, amelyben a politikusnő fejéhez montírozott idegen testtel, a képviselőasszony erős karakterét kívánta hangsúlyozni. A másodfokú jogerős bírósági döntés teljes egészében elutasította, a felperes keresetét, azzal az indoklással, hogy a közéleti szereplőknek számolniuk kell azzal, hogy nem csak közéleti szereplésük lesz tárgya, a velük kapcsolatos tudósításoknak, kritikáknak. A jogerős ítélet ellen benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán hozott ítéletében, a Legfelsőbb Bíróság hatályon kívül helyezte a másodfokú bíróság döntését. A Legfelsőbb Bíróság megállapította a jogsértés megtörténtét és 300.000 Ft nem vagyoni kártérítés megfizetésére kötelezte az alperest, valamint további 300.000 Ft bírság megfizetésére. Fő kérdésként azt kellett eldöntenie a jogalkalmazónak, hogy a fotómontázs útján való megjelentetés a közszereplés körébe tartozott-e vagy ez már a magánérdeket sértő nyilvánosságra hozatal volt-e?³³

Annak ellenére, hogy szembehelyezkedem a Legfelsőbb Bíróság ítéletével, de én a másodfokú bíróság ítéletét tartom megalapozottnak, és a kérdéses képet a közszereplés körébe sorolom. Az újság, amennyire ez a dokumentumokból rekonstruálható, a politikusasszony közéleti tevékenységét igyekezett parodizálni. Továbbá az ilyen jellegű fotómontázst, alkotójának véleménynyilvánításaként értékelem. Az Alkotmánybíróság a 36/1994.sz. határozatában útmutatást ad a magyar bíróságok számára, a közszereplőkkel kapcsolatos véleménynyilvánítások megítélése tekintetében. A strasbourgi bíróság esetjoga is a vélemény szabadság elsőbbségét

³³ Halmi Gábor: Közéleti szereplés kontra közügyek vitathatósága, in: Fundamentum 2000/2.

fogalmazza meg. Az okozott sérelem nem áll arányban a büntetéssel, továbbá szükségtelen.

G. Nagyné Maczó Ágnes két évvel később újabb karikatúrának (vagy fotografiának) vált az alanyává, ezt pedig újabb perek sorozata követte. A politikusasszonyról karikatúrát közölt a Hócipő elsőként, farsangi számában, majd a Kurír is közölt. Ebben az esetben is fürdőruhás nőalak arcképéről a politikusasszony képmása ismerhető fel. A kép alatt a következő képaláírás szerepelt: **Független Kis-Gazda Playgirl (FKGP)**. A Kurír a képaláírást nem közölte és a karikatúrát fotografiaként tette közzé. Az olvasó nem tudta eldönteni, hogy véleményt lát-e vagy értéktételeket. A másodfokon eljáró bíróság ezért marasztalta az újságot, majd a Legfelsőbb Bíróság túlmént ezen és megállapította, hogy a képmás felhasználása visszaélésszerűen történt, továbbá megállapította, hogy az ábrázolásnak ez a módja megsértette a felperes becsületét és emberi méltóságát.

A Hócipő esetében is marasztalt a bíróság, nem foglalkozott azzal, hogy a kép karikatúra-e vagy nem. Elfogadta a felperesi keresetet, amelynek értelmében eltiltotta lapot további jogsértésektől, az ítélet jogsértést megállapító rendelkezésének a közzétételére kötelezte.

5.3 A tömegszereplés

A képmás és a hangfelvételhez való jog védelmének, beszélni kell még a tömegfelvételtől. Tömegfelvétel esetén – főszabályként - nem kell az érintettek hozzájárulását kikérni a felvételek nyilvánosságra hozatalához. A tömegfelvétel fogalmát a mindennapi élet alakította ki, ugyanis olyan eseményekről is tájékoztatást nyújt a sajtó, amelyeken egyszerre több száz vagy ezer ember vesz részt. Lehetetlenség minden embert megkérdezni felvételek nyilvánosságra hozatalához.

A tömegfelvételnek két esetét különbözteti meg a szakirodalom.³⁴ Az első esetben a tömegfelvétel készülhet olyan eseményen, ahol szokásos a tévéfelvétel, hangfelvétel készítése. Ilyen lehet egy sportesemény vagy nagygyűlés. Ekkor lehetőség van arra, hogy rögzítsék az ott történeteket, sőt az sem sértő, ha valakit a kamera kiemel, de csak abban az esetben, ha a kiemelés a tudósítást szolgálja, nem egyéni gondolatok alátámasztását, illetőleg a jelenlévők bármilyen módon való minősítését. Az eseményen részt vevő személynek számolnia kell azzal, hogy képmása vagy hangja megjelenik.

A másik esetben olyan helyen készülnek a felvételek, ahol nem szokás felvételeket készíteni. Itt nem lehet kiemelni senkit, csak az érintett hozzájárulásával. Az engedélyezés történhet ugyan ráutaló magatartással is, de az érintett tudtán és akaratán kívül nem.

BH. 1985. 17. A képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökíti meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. A nyilvánosságra hozatalhoz a felvételen ábrázolt személy hozzájárulására van viszont szükség, ha - az összes körülményre tekintettel - megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni "képmás"-jellege. [Ptk. 80. § (1) és (2) bek.]

A fenti ügy tényállása az volt, hogy a felperes egy macska-kiállításra jelent meg, ahol róla felvételek készültek. Az alperes ezeket a felvételeket egy szatirikus dokumentumfilmben mutatta be, amelyen jól felismerhető a felperes személye. A felperes keresetében arra hivatkozott, hogy az összeállításban képmása felismerhető, közzétételéhez nem járult hozzá. Az alperes védekezésében arra hivatkozott, hogy a felperesnek tudomása volt, arról hogy fel-

³⁴ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme...

vételek készülnek a szóban forgó eseményről és a felperest, a kiállításról készült filmben nem tüntette fel hátrányos színben.

Első és másodfokon elutasították a felperes keresetét. A bíróság indoklásában megállapította, hogy az alperes nem járt el jogsértő módon, mert a felperesnek tudomása volt a felvételek készítéséről, azt ráutaló magatartásával engedélyezte, továbbá az alperes nem tünteti fel hátrányosan a felperest. A Legfelsőbb Bíróság döntésében megállapította, hogy abban az esetben, ha a felperesről készült képsor egyéni jellegű "képmás"-nak minősül, akkor jelentősége van annak, hogy a felperes hozzájárult-e a közzétételhez.

Hasonló döntés született „A lányok a térről” címmel vetített dokumentumfilmmel kapcsolatosan is. A film kifogásolt jelenete a felperest úgy ábrázolja, „mint amikor egy prostituált az utcán egy férfival tárgyal.” A felvétel rejtett kamerával készült, a képsorokon jól felismerhető a felperes arcképe. A tömegből való kiemelés pontosan meghatározott személyre irányul, annak hozzájárulása nélkül, ezért ez visszaélés a képmással.³⁵

³⁵ u. ott 141. old.

6. A sajtó-helyreigazítás

79. § (1) Ha valakiről napilap, folyóirat (időszaki lap), rádió, televízió vagy filmhíradó valótlan tényt közöl vagy híresztel, illetőleg való tényeket hamis színben tüntet fel - a törvényben biztosított egyéb igényeken kívüül - követelheti olyan közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlemény mely tényállása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetőleg melyek a való tények (helyreigazítás).

(2) A helyreigazítást napilap esetében az erre irányuló igény kézbevételeét követő nyolc napon belül, folyóirat, illetőleg filmhíradó esetében a legközelebbi számban azonos módon, rádió, illetőleg televízió esetében pedig - ugyancsak nyolc napon belül - a sérelmes közléssel azonos napszakában kell közölni.

A sajtó-helyreigazítás, egy speciális személyiség védelmi eszköz. A sérelem okozója csak a sajtó lehet, és csak tényállítás útján valósítható meg, ebből következően, a reparáció is csak sajtó útján valósulhat meg.

A sajtó fontosságáról és közéleti szerepéről már esett szó. Itt csak utalok a fent elmondottakra. A sajtónak leglényegesebb feladata az objektív tájékoztatás, ezáltal képes elősegíteni a társadalomban gondolatok versenytét. Azok a tények, vélemények jutnak el a legtöbb emberhez, amelyeket a média tesz közzé. Ha a sajtóban a valóság egy eleme nem pontosan jelenik meg, akkor az a tömegtájékoztatási eszköz nem csak az objektív tájékoztatásban vetett hitet sérti meg, hanem a lehető legtöbb emberhez helytelen információt juttat el, ezzel nagyon széles körben sért(het)i meg az érintettek személyhez fűződő jogait. A sajtó-helyreigazítás megállapításának, azonban nem feltétele, hogy személyhez fűződő jogot sértsen.

Sérelem orvoslásának egyetlen eszköze, a helyreigazítás megjelentetése. Fontos tényként kell megjegyezni, hogy sajtó-helyreigazítási kérelemnek, csak tényállítás lehet az alapja, ebből

következően, ez a védelmi forma nem biztosít védelmet a vélemény-nyilvánítással okozott jogsértésekkel szemben. A PK 12.áf. a következőképpen fogalmaz:

„III. Véleménynyilvánítás, értékelés, bírálat, valamint a társadalmi, politikai, tudományos és művészeti vita önmagában nem lehet sajtó-helyreigazítás alapja.”

Azokban az esetekben, amikor nem vehető igénybe a sajtó-helyreigazítás akkor természetesen lehetőség van a Ptk. 84.§-ban felsorolt védelmi eszközök igénybevételére.

A törvény előírja, hogy a helyreigazítási közleményből ki kell derülni, hogy mely tényeket állított illetve híresztelt valótlanul, továbbá melyek azok a valós tények, amelyeket hamisan tüntetett fel, a kérdéses sajtóorgánium. Ha egy médium valótlan tényt állít, elegendő tény valótlanságának bizonyítása a bíróság előtt, a helyreigazításra kötelezéshez.

Valótlan tényt híresztel az, aki a más által állított valótlan tényt közlésezi.³⁶ A sajtó feladata a pontos tájékoztatás, ezért nem szükséges hogy a valótlan tényeket is közlésegye, a közvélemény érdeklődése nem indokolja ezt, állítja Petrik Ferenc. A sajtónak ugyanúgy feladata a gyors tájékoztatás, mint a pontosság. Ez a követelmény nem teszi lehetővé, hogy az újságíró minden egyes állítást kivizsgáljon, de az idő hiánya ugyanakkor, nem mentesíti a hiteles tájékoztatás kötelezettsége alól.

„Való tényeknek önkényesen kiragadott, tartalmi szempontból fogyatékos és emiatt téves következtetés levonására okot adó közlése a valóság hamis színben való feltüntetését jelenti.”³⁷

A sajtó-helyreigazítással kapcsolatban a Legfelsőbb Bíróság Polgári Kollégiumának 12-15. számú állásfoglalásai nyújtanak el-

³⁶ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme... 256. old.

³⁷ LB. Pf. IV.20779/1989.- BH 1990/6. sz.210

igazítást. A sajtó-helyreigazítási kérelem elbírálásánál a megkérdőjelezett szöveget összességében, „a társadalmi érintkezésben általánosan elfogadott jelentésük szerint kell figyelembe lenni,”³⁸ nem szabad az egyes kijelentéseket a szövegkörnyezetből kiragadva, „elszigetelten” vizsgálni. „Ha a közlemény a maga egészében és összefüggéseiben megfelel a valóságnak, ez esetben egyes - az egészhez képest lényegtelen - részlet nem szolgálhat alapul a helyreigazításra.”

A sajtó-helyreigazítási keresetet az a személy indíthatja meg, akire vonatkozik, vagy aki felismerhető a kérdéses sajtóközleményből. Ha egyszerre több személyt érint a sérelmes közlés, akkor a az érintettek közül bárki felléphet, de csak a maga nevében járhat el. Jogi személy tagjait ért sérelem esetében csak az érintett személyek érvényesíthetik személyhez fűződő jogaikat. Jogi személy is követelhet kártérítést, amennyiben a kifogásolt közleményből félreismerhetetlenül felismerhető.

A helyreigazítási kérelmet akkor lehet érvényesíteni, ha az illetékes sajtószervhez 30 napon belül helyreigazítási kérelem érkezik. Ha az nem tesz eleget a kérésnek, akkor bírósághoz lehet fordulni, de csak azokat a tényeket illetően, amelyek kijavítását a sértett fél az újsághoz intézett kérelemben megjelölt.³⁹

A helyreigazító közlemény tartalmáról a 15. számú kollégiumi állásfoglalás rendelkezik. A helyreigazítás tartalma lehet az érintett fél válaszlevele vagy a bíróság által megállapított szöveg, amit a sérelmes cikkel hasonló helyen és terjedelemben kell a helyreigazítást közzétenni. A közlemény tartalmára a következő feltételeket szabta a Legfelsőbb Bíróság:

A helyreigazító közleményből - a maga egészét, összefüggéseit is tekintve - ki kell tűnnie annak, hogy a kifogásolt sajtóközleménynek mely tényállítása valótlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, illetve melyek a

³⁸ PK 12. szám

³⁹ PK 13. szám

való tények. *A közlemény szövege nem alakítható úgy, hogy ezáltal a tartalma elveszítsse helyreigazító jellegét.*⁴⁰

A sajtó-helyreigazítás egy fontos eszköz a személyhez fűződő jogok védelmi eszköztárában, azonban csak korlátozott körben alkalmazható. Fontossága illetőleg jelentősége a sajtó jellegéből következik. Jelentős véleményformáló erővel rendelkezik a média, ezért nem szabad ellenőrizetlenül hagyni.

7. A személyiségvédelem eszközei

7.1. Objektív védelmi eszközök

84. § (1) *Akit személyhez fűződő jogában megsértenek, az eset körülményeihez képest a következő polgári jogi igényeket támaszthatja:*

- a) *követelheti a jogsértés megtörténtének bírósági megállapítását;*
- b) *követelheti a jogsértés abbahagyását és a jogsértő eltiltását a további jogsértéstől;*
- c) *követelheti, hogy a jogsértő nyilatkozáttal vagy más megfelelő módon adjon elégtételt, és hogy szükség esetén a jogsértő részéről vagy költségén az elégtételnek megfelelő nyilvánosságot biztosítsanak;*
- d) *követelheti a sérelmes helyzet megszüntetését, a jogsértést megelőző állapot helyreállítását a jogsértő részéről vagy költségén, továbbá a jogsértéssel előállott dolog megsemmisítését, illetőleg jogsértő nívoltától megfosztását;*

Egy demokratikus jogállamban a jog védelmi szerepköre kiemelendő, az egyéni biztonság, a zavartalan társadalmi együttélés biztosítása érdekében.⁴¹ A személyiségi jogokban az ember belső, legfőbb értékei jutnak kifejezésre, amelyek megkívánják a hatékony védelmet. A Polgári Törvénykönyv eszköztára a 84. szakaszban

került felsorolásra. A jogsértés mértékétől függően, más jogterület védelmi eszközeit is igénybe lehet venni. A közigazgatási jogi, de főleg a büntetőjogi eszközökre is tekintettel kell lenni, de azok fő elve a represszió és a prevenció.

A polgári jogi védelem elve a reparáció. A polgári jog sajátja a mellérendelt jogviszonyok léte, egyedül a polgári jog feladata a jogsértések orvoslása. Az egyes jogviszonyokban a részt vevő felek egyenlők, nincs különbség a felek között, egyformán jogképesek. A jogsértés létrejötte ezt az egyensúlyi helyzetet bontja meg. A védelmi és elégtételadási eszközöknek az célja, hogy a felbomlott egyensúlyt helyreállítsa. Továbbá az, hogy a jogsértés megtörténtének megállapítása után, a sérelmet szenvedett fél számára a helyrehozatal módját, annak mikéntjét, valamint mértékét meg lehessen határozni.

A személyiség védelmi eszközöknek objektív és szubjektív fajtáját különbözteti meg a jogdogmatika. Az objektív személyiségvédelmi eszközök a 84. § (1) a)-d) pontjaiban vannak felsorolva. Objektívek, mert ezeket az eszközöket a jogsértő felróhatóságától függetlenül, magának a jogsértés ténye által lehet és kell alkalmazni. Az e) pontban meghatározott védelmi eszköz a nem vagyoni kártérítés megítéléséhez szükséges a jogsértő felróható, vétkes magatartása.⁴² További szubjektív védelmi eszköz, a közérdekű célra fordítandó bírság.⁴³

A személyiségvédelmi eszközöket lehet egyenként vagy más szankciókkal együtt alkalmazni.

A jogsértés megtörténtének bírósági megállapítása egyfelől preventív szankció, képes arra, hogy más jogsértőt elretentsen az ehhez

⁴² Összefüggésben a kártérítéssel, meg kell jegyeznem, hogy a magyar kártérítési jog az objektív felelősség felé orientálódik jelenleg folyó új polgári törvénykönyv kodifikálása során. (Lábady Tamás)

⁴³ Törő Károly a kártérítés tartotta a leghatékonyabb védelmi eszköznek.

⁴⁰ PK 15. szám

⁴¹ Törő Károly Sajtószabadság és személyiségvédelem, Magyar Jog 1990/6.

hasonló magatartásoktól, ugyanakkor reparatív szereppel is bír, elégtételt ad a megsértett fél számára.

A kötelezés a jogsértés abbahagyására, akkor kerül előtérbe, ha a jogsértés folyamatos és az ítélethozatal idején is tart. Az eltiltás a további jogsértéstől szankció akkor kerülhet alkalmazásra, ha az ismétlődéstől tartani lehet. Ilyen rendelkezést hozott a bíróság a már ismertetett G. Nagyné Maczó Ágnes ügyében.

Az elégtételadásra való kötelezés aktív, cselekvésre kötelező szankció. A jogsértőnek bocsánatot kell kérnie, az általa megsértett féltől. Az elégtételadásnak megfelelő nyilvánosság előtt kell megtörténnie, erről a kötelezett félnek kell gondoskodnia. Ha a jogsértés sajtó útján történt, bíróság ítéletében meghatározza az elégtételnyújtás szövegét. Az elégtételadás hatékony módja az, amikor az elkövetett jogsérelemlről szóló nyilatkozatot olyan körben teszi közzé, hogy a lehető legtöbb olyan ember eljusson, akik a jogsértéssel is találkoztak.

Az utolsó objektív védelmi eszköz a sérelmes helyzet megszüntetése, a megelőző állapot helyreállítása, az eszköz megsemmisítése. Adott esetben szükséges lehet ez a szankció, hogy megtudjuk szüntetni a jogsértő állapotot. A bíróság például egy könyv megsemmisítését rendelte el, mert személyiségi jogot sértőnek találta a könyv címét, borítólapját, a fejezetekben található megjegyzéseket, továbbá a könyv gerincét képező magnófelvételt. A sérelmet olyan súlyosnak tartotta, hogy nem látta elegendőnek a könyvbe egy nyilatkozat befűzése.⁴⁴

Az eddigiekben az objektív védelmi eszközök kerültek tárgyalásra. A törvény, egyfajta fokozatosságot állapít meg a felsorolásban. A sérelem súlya, a károkozás mértéke, továbbá a károkozás módja a döntő abban, hogy milyen ítéletet hoz a bíróság. Azonban meg kell állapítani, hogy ezek az eszközök önmagukban nem elég hatékonyak. Céljukat sem érik el minden esetben, hiszen ha egy

⁴⁴ Fővárosi Bíróság 47.Pf.VI.27.464/1987

képmás a nyilvánosságra került – például a füzesabonyi polgármester ügye – akkor az elégtételadás kapcsán az is értesülni fog a do-logról, aki esetleg még nem hallott róla. Ezek a védelmi eszközök alkalmasak arra, hogy megállapítsák a jogsértést és annak, az abbahagyására, elégtételadásra kötelezzenek, de nem biztos, hogy a sértett fél által elszenvedett értékminőség csökkenést reparálni tudják. Azt gondolom, hogy a kártérítés az a védelmi eszköz, ami a leginkább szolgálja a polgári jog sajátos, ám igazságos rendjét, a mellérendelt jogviszonyokat és az ebből következő reparációs elvet. Feltétlenül hangsúlyozni kívánom, hogy a személyiséget minden lehetséges módon védeni kell, de az eddig felsoroltak, csak korlátozott körben alkalmazhatóak.⁴⁵

7.2. Szubjektív védelmi eszközök

84. § (1) e) *kártérítést követelhet a polgári jogi felelősség szabályai szerint.*

(2) *Ha a kártérítés címén megítélhető összeg nem áll arányban a felróható magatartás súlyosságával, a bíróság a jogsértőre közérdekű célra fordítható bírságot is kiszabhat.*⁴⁶

A kártérítés és a közérdekű célra fordítandó bírság a személyhez fűződő jogok védelmi eszköztárának úgynevezett szubjektív védelmi eszközei. Mindkét védelmi eszköznél az alkalmazás feltétele a felróhatóság. A kártérítés a leghatásosabb személyiségvédelmi eszköz, fontossága külön fejezetet igényel, ezért itt most csak a közérdekű bírsággal foglalkozom.

A bírság intézménye talán helytelenül kapott helyett a polgári törvénykönyvünkben. A polgári jog szellemiségétől idegen a represszió és a prevenció. Ezeknek az alapelveknek a közigazgatási

⁴⁵ Törő Károly: Sajtószabadság és személyiségvédelem, Magyar Jog 1990/6.

⁴⁶ 1959. évi IV. tv. A Polgári Törvénykönyvről

illetve a büntetőjogban van a helyük. „A kártérítés intézményének mindig van – az általános megelőző hatás érdekében - represszív funkciója”⁴⁷, s pont ez a képesség határozza meg azt, hogy ha a kártérítés címén igényelhető összeg, nem áll összhangban a sérelem súlyosságával, akkor mintegy kiegyenlítéskeppen van lehetőség az alkalmazására. Bírságot csak abban az esetben lehet kiszabni, amennyiben a kártérítés szabályai fennállnak. A bírság összegének megállapítása tekintetében, a törvényhozó segítséget nyújt a jogalkalmazónak. A magatartás felróhatóságát illetve a magatartás súlyosságát kell vizsgálnia a bíróságnak, majd ezek mérlegelése és a kártérítési összeg meghatározása után állapítja meg a bírság összegét. Fontos megjegyezni, hogy a bírságot nem lehet kereseti kérelem nélkül, hivatalból polgári perben megállapítani.⁴⁸

8. A kártérítés, mint személyiségvédelmi eszköz.

A kártérítés a leghatékonyabb eszköz a személyiségvédelmi eszközök között. A Ptk. idevágó rendelkezései szerint, akit személyhez fűződő jogában megsértenek, joga van kérni vagyoni és nemvagyoni kárának a megtérítését. A kártérítés intézménye a magyar magánjogban létező védelmi eszköz volt, ami komoly történelmi hagyományokkal bír. 1953-ban a Legfelsőbb Bíróság III. számú elvi döntése megszüntette a nem vagyoni kártérítés intézményét, arra való hivatkozással, hogy alkalmazása szemben áll „a szocialista erkölccsel”, „megalázó a szocialista ember számára”, „kifejezetten kapitalista szemléletet tükröz” stb. A Polgári Törvénykönyv 1977-es módosításával jelent meg ismét, a szilárd történelmi alapokon nyugvó, nemvagyoni kártérítés a magyar civilisztikába. A rendszerváltást megelőzően, pontosabban az Al-

⁴⁷ Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme... 176.old.

⁴⁸ Az úgynevezett sajtóbírság intézményét szabályozta, a máig hatályos sajtótörvény, amelynek létezése és alkalmazása vitatott volt. 1986. évi II. tv. 19.§ (4)-(6), amelyet hatályon kívül helyezett, az 1996. évi I.tv.161.§ a)

kormánybíróság 34/1992. számú határozatáig szöveg a következőképpen hangzott:

„A károkozó köteles megtéríteni a károsult nem vagyoni kárát, ha a károkozás a károsultnak a társadalmi életben való részvételét vagy egyébként életét tartósan vagy súlyosan megnehezíti, illetőleg a jogi személynek a gazdasági forgalomban való részvételét hátrányosan befolyásolja”

Az Alkotmánybíróság részben megsemmisítette a Ptk. eme rendelkezését, arra való hivatkozással, hogy „hiányzik tehát a személyiségi jogvédelem ott, ahol az elnehezülés nem bizonyítható vagy be sem következett... a szabályozás tehát e vonatkozásban is egyéb helyzet szerint diszkriminál, ez pedig az Alkotmány 70/A.§ (1) bekezdése értelmében megengedhetetlen.”⁴⁹ A bíróság sokáig a károsult vagyoni vagy társadalmi ellehetetlenülésétől tette függővé az igény érvényesíthetőségét. Ma a nem vagyoni kártérítés, mint a kártérítés egy fajtája került meghatározásra.

A kártérítés, akkor a legalkalmasabb a teljeskörű orvoslásra, ha a sérelem vagyoni kárt okozott vagy vagyoni eszközökkel elhárítható vagy csökkenthető a kár.⁵⁰ Az eszmei javakat, az ember értékét pénzben nagyon nehéz kifejezni, ezért ez a védelmi intézmény sem nyújt teljes körű védelmet.

Kártérítést követelhet mindenki, akit személyhez fűződő jogában megsértenek. A kártérítés feltétele a jogellenes károkozás függetlenül annak vagyoni vagy nem vagyoni mivoltától. Kimentheti magát felelősség alól, aki bizonyítani tudja, hogy úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.⁵¹

A kártérítés megállapításának négy feltétele van: ok-okozati összefüggés a magatartás és a kár között, felróhatóság, immateriális kár, valamint a jogellenesség. A bíróság előtt, a sértett fél felperes-

⁴⁹ 34/1992. (VI.1.) AB határozat

⁵⁰ Törő Károly: Sajtószabadság és személyiségvédelem, Magyar Jog 1990/6.

⁵¹ Grosschmidt Béni „a kártérítési per bajnoká”-ról beszél, mert az mentesül a kár viselése alól, aki megnyeri a bizonyítást.

nek azt kell bizonyítania, „hogy a nem vagyoni kárt jelentő hátrány a károkozó jogellenes magatartása következtében keletkezett.”⁵² Ennek bizonyítása azonban meglehetősen nehéz, hiszen a kívülágban kell bizonyítani az ember lelkében megszenvedett kárt. A kártérítés mértékét, a bíróság mérlegelés útján állapítja meg, az eset körülményeitől függően.

9. Összegzés

Az eddigiekben, szó volt a személyiségről, amit egy folyammal példáztam, szó volt arról mi az hogy véleménynyilvánítás és sajtószabadság.

Ezeken az oldalakon nem tudtam teljesen feltárni egy-egy fogalomnak a pontos jelentését, de igyekeztem feltárni azokat a jelentéseket, amelyeket én megértettem, s fontosnak tartottam elmondani, leírni.

Véleményemet helyenként elmondtam, de nem fejthettem ki. Álláspontom az, hogy Magyarországon még nem érte el a felnőtt kort a személyiségvédelem. Az Alkotmánybíróság a rendszerváltozás után feladatának tekintette az alapintézmények korszerűsítését és a kortársi alkotmányos kultúra recipiálására törekedett.⁵³ Az Alkotmánybíróság határozataiban felépítette azt az alapot, amelyre a polgári jogi bíróságoknak építkeznie kell. Azonban ez a ház még nem készült el teljesen. A véleménynyilvánítás szabadsága közszereplők esetében eltér attól a gyakorlattól, amelyet az Alkotmánybíróság – hivatkozva a strasbourgi esetjogra is – kijelölt. Azt érzékeltem, hogy nem egységes még a bírói gyakorlat abban a tekintetben, hogy hol van a határ az alkotmányosan védett szabad véleménynyilvánítás és a személyhez fűződő jogok megsértése között. Úgy

⁵² Petrik Ferenc: A személyiség jogi védelme... 201.old.

⁵³ Súlyom László: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában, Jogtudományi Közlöny

látom, hogy a bíróságok, nem egyöntetűen ítélik meg a közszereplők személyhez fűződő jogaival kapcsolatos ügyekben

A nem vagyoni kártérítés megítéléséhez nem elegendő a jogellenesség megléte, ráadásul a sértett félnek kel bizonyítania a kárát. A kártérítés, mint személyiségvédelmi eszköz, reparatív jellegű szankció. A magyar jogalkotás és jogalkalmazás nem tette meg még azt a lépést, hogy úgynevezett büntető kártérítés kiszabását lehetővé tegye. A kártérítés kettős funkcióval bír: egyfelől egy alternatív életutat kell kínálnjon a sérelmet szenvedett fél számára, másfelől – és ezt még csak egyes országok tették meg – egy büntetési elemmel is kell rendelkezzen.⁵⁴ A nem vagyoni kártérítés intézményének az alkalmazását ki kellene szélesíteni, továbbá az összegeket megemelni.

Azt gondolom, hogy a személyiség fogalma nem került vissza arra a megérdemelt helyére, ahol azt a jognak kell rendeznie. A dolgot az elején azzal kezdtem, hogy operettnyilas és múnáci”, „szekus”, „bögyatás”, „csurkista”, „nemzetvesztő”, stb. Lehessen véleményt mondani. Azt azonban nem tartom megengedhetőnek, hogy sértő kifejezések lássanak napvilágot. A véleményeknek megalapozottak kell, hogy legyenek. Nem szabad, hogy rágalazzunk embereket. Azt hiszem, hogy Magyarországon még nem elég érett a társadalom, hogy a véleményének megfelelő módon adjon hangot.

A bíróságok ítélezését egyfajta nevelő célzatú ítélezési gyakorlatnak gondolom, amelynek során egyre inkább bővítik a vélemények határát. Azonban az 36/1994. AB határozat konkrétan kifejti, hogy hol van a határ. Személy szerint teljesen egyetértek ezzel a határozattal, és azt gondolom, hogy a közszereplőknek valóban nagyobb tűrőképességgel kell rendelkezniük, mint a magánszemélyeknek.

⁵⁴ Forrás: Lábady Tamás 2001. december 10-én, a PPKE JÁK-on tartott előadása.

Szeretném azt látni, hogy a magyar társadalom, újságírás, továbbá a közéleti szereplés a sajtót nem a mocskolódás eszközeként fogja gondolni. A jognak ehhez meg kell adni minden segítséget. Remélem ebben a fejlődésben magam is tevékenyen részt vehetek.

Felhasznált irodalom

- Balás P. Elemér** – Személyiségi jog, in: **Szladits Károly** (szerk.) Magyar Magánjog, Grill Könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1941
- Bencsik Gábor**: Kéi a sajtószabadság? Magyar Jog, 1992. 3. 165-166. p.
- Dr. Matúz György**: Személyiségi jogok és szólásszabadság, Perfekt, Budapest 2001
- Dr. Petrik Ferenc**: A személyiség jogi védelme, a sajtóhelyreigazítás, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest 2001
- Gomien Donna**: Rövid útmutató az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ, Budapest, 1994
- Grád András**: Kézikönyv a strasbourgi emberjogi ítékezéséről, Hvgorac Lap és Könyvkiadó Kft., Budapest 2000
- Halmi Gábor** (fel.szerk.): Sajtószabadság és személyiségi jogok, Aduprint- Indok, 1998
- Halmi Gábor**: Közzereplők személyiségvédelme kontra közügyek vitathatósága. Fundamentum, 2000. 2.17-31. p.
- Halmi Gábor**: Új médiumok és az állam. Világosság, 1993. 4. 3-14. p.
- Jobbágyi Gábor**: Személyi és családjog, Szent István Társulat, Budapest 2000
- Kondorosi Ferenc**: Művészet a régi jog hálójában- avagy a vélemény szabadság az ecset és a toll hegyén. Acta Humana, 1996. 24. 36-41. p.
- Sólyom László**: A személyiségi jogok elmélete, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1983
- Sólyom László**: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- Sólyom László**: Polgári jogi kérdések az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 1994. 3. 99-107.

Törő Károly: A közéleti szereplés és a személyiségvédelem. Magyar Jog, 1991. 4. 217-222. p.

Törő Károly: Sajtószabadság és személyiségvédelem. Magyar Jog, 1990. 6. 512-524. p.

Zoltán Ödön: A sajtóról és szabadságáról. Magyar Jog, 1991. 12. 726-730. p.

A Polgári Törvénykönyv Magyarázata, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1999

Gelencsér Zoltán

Sztrádán vajon gyorsabban jutunk Európába?

Az autópálya-építési program szükségességének és kivitelezésének vizsgálata, különös tekintettel a finanszírozási alternatívákra

1. A magyar gyorsforgalmi úthálózat jelenlegi állapotának kialakulása

A II. Világháború után a gazdasági konszolidációval párhuzamosan Nyugat-Európában komoly fejlődésnek indult az autópálya-építés. 1956-ot követően már Magyarországon is érezhető volt a motorizációs robbanás előszele, aminek következtében megfogalmazódott az igény az ország gyorsforgalmi úthálózatának kiépítésére (autópálya, autópálya). /Dr. Vásárhelyi Boldizsár már 1942-ben kidolgozta az ország gyorsforgalmi úthálózatának tervét, amely fő vonalaiban nem sokban tért el a mai tervektől.¹ A magyar mérnökök nagy kihívással álltak szemben, ugyanis a nyugat-európai autópályák megtekintésére, valamint az azokon való tapasztalatszerzésre nem volt lehetőségük. Végül is az úthálózat fejlesztésének hívei sikerként könyvelhették el az építési programnak a különböző politikai apparátusokon való nehézkes keresztülvitelét, így pár német szabvány alapján 1961-től be is indultak a szükséges munkálatok.

¹ Berg Tamás: Magyarország gyorsforgalmi úthálózatának 10 éves fejlesztési programja, Közúti és Mélyépítési Szemle, 1999. október 377. o.

Az 1. fejezet megírásában nagyban támaszkodok erre az írásra, illetve Berg Tamással készített interjúmra

Az akkoriban működő Útügyi Kutató Intézet (UKI) 1964-ben készített egy tanulmányt "A főúthálózat 1966 - 1980. évek közötti programjavaslata" címmel, amely 1980-ig mintegy 700 Km autópálya építését irányozta elő, amelyből a kijelölt időszakban mindössze 209 Km valósult meg. Az UKI 1971-ben egy új programjavaslattal állt elő, amely 1971-1985 között 1420 Km hosszúságú gyorsforgalmi út építését tervezte. Ebből 297 Km valósult meg a kijelölt időszakban. Az 1991-ben készült, „Az országos közúthálózat távlati fejlesztési programja” című tanulmány 2000. decemberéig 925 Km, míg ugyanezzel az időpontig az 1996-ban készített „Magyar gyorsforgalmi úthálózat távlati fejlesztési terve” 683 Km összhosszúságú hálózat üzemelésével számolt.

A nagyszabású tervek, s a mintegy 40 éves fejlesztés ellenére Magyarország gyorsforgalmi úthálózatának üzemelő hossza jelenleg 518 Km, amely 448 Km autópályára és 70 Km autótúra osztható fel. (forrás: UKIG) Ez kb. évi 12.5 Km gyorsforgalmi út építését jelent, ami elég gyenge teljesítménnyel ér csak fel. A fenti példákból látható, hogy a terveknek minden esetben csak töredéke vált valósággá.

De vajon miért is próbálták ennyire erőltetni a gyorsabb fejlesztést, s miért nem elég nekünk az az 518 Km-nyi gyorsforgalmi út? Nézzünk meg egy pár nyugat-európai adatot, s rögtön látni fogjuk, hogy mekkora a lemaradásunk, s az milyen hátrányokkal jár.

Magyarország gyorsforgalmi úthálózatának sűrűsége (Km/Km²-ben számolva) a nyugat-európai átlagnak mindössze egynegyedét teszi ki, ugyanakkor személygépkocsi állományunk (kb. 270szgk/1000 lakos) valamivel több mint a fele az Európai Unió átlagának (kb. 420 szgk/1000 lakos). (forrás: Volánbusz Rt.) A következő években Magyarországon a motorizáció további dinamikus fejlődése várható, ami a fennálló arányokat tovább rontja. A közlekedési beruházások összberuházásokhoz viszonyított aránya a '70-es évektől jelentősen csökkent, pedig a tapasztalatok alap-

ján a gyorsuló gazdasági növekedés nagyobb szállítási teljesítményeket igényel, azaz a fejlesztések a közeljövőben szükségesek.

Mindezekből látható, hogy az ország belső forgalmi helyzetének drasztikus romlását megakadályozandó szükséges egy – az európai közlekedési folyosókhöz is kapcsolódó – alaphálózat kiépítése, mely az országhatárokig nyúló sugárirányú illetve az azokat összekötő gyűrű irányú pályákból kell hogy álljon. (Az említett hálózat kiépítéséről alkotott tervezetekről bővebben írok ugyanezen cím alatt írt TDK dolgozatomban.)

Az Európát átszövő gyorsforgalmi úthálózat kiépítéséről szóló konferenciák (pl. 1993. Kréta, 1997. Helsinki) megrendezésével párhuzamosan a mindenkori Magyar Kormány – olykor időben csúszva – rendre hozott határozatokat az ország gyorsforgalmi úthálózatával kapcsolatban, melyek az időközben felmerült díjfizetési problémákat, az építés ütemezését, nyomvonalát, finanszírozását és volumenét érintették, s hol érdemi jelentőséggel bírtak, hol pedig csak elveket fektettek le. (pl. 2059/1998. , 2061/1998. , 2252/1998. , 2117/1999.) Ám sajnos az elmúlt 40 év gyakorlatához híven a határozatokban rögzített terveknek csak egy része valósult meg az elképzeléseknek megfelelően.

Az autópálya-hálózat fejlesztéséhez kapcsolódó legutóbbi Kormányhatározat, a 2037/2000. (II.29.) számú – a jelenlegi autópályákkal kapcsolatos sajtóvisszhangot ez a határozat kelti –, amely igen komolyan ösztönöz az építési folyamatok felgyorsítására. (A határozatban rögzített, az építési munkálatok feltételeinek megteremtéséhez szükséges intézkedések határideje egytől-egyig azonnali vagy folyamatos.) Ez a határozat tulajdonképpen a gyorsforgalmi úthálózat tízéves fejlesztési programjának megvalósításáról szóló 2117/1999. (V.26.) számú Kormányhatározat módosítása. (A média ez utóbbit ismertette 600 Mrd Ft-os program néven, s ebben szerepel mintegy 600 Km-nyi gyorsforgalmi út megépítése a Helsinki konferencia eredményeinek figyelembevételével.

A 2037/2000. Kormányhatározat a következő főbb módosításokat írta elő:

- a finanszírozásban a hazai pénzüzetek minél nagyobb szerepet vállaljanak, s a hazai megtakarításokat minél nagyobb arányban vegyék igénybe
- a 10 éves építési projektet fel kell gyorsítani
- hazai vállalkozásokat és munkaerőt jelentősebb mértékben kell alkalmazni
- az építés összehasonlító árakon számítva legalább öt százalékkal legyen olcsóbb az addigi árszintnél (Ez természetesen valorizált, s nem nominális áron értendő, a viszonyítási év pedig 1997.)

Ezekon kívül a projekt megvalósításának módjáról a következő alapelveket érdemes még megemlíteni:

- a források biztosítását és koordinációját a Magyar Fejlesztési Bank Rt. (MFB) végzi
- az építésért és a fejlesztésért a Nemzeti Autópálya Rt. felelős (Az NA Rt. 99%-os tulajdonosa az MFB, a további 1% pedig az államhoz tartozik. Ez utóbbit a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium /KHVM/ képviseli.) Az NA Rt. gyakorolja a tulajdonosi jogokat a három állami autópálya társaság felett (Északkelet-magyarországi Autópálya-fejlesztő és -üzemeltető Rt., Nyugat-magyarországi Autópálya Rt., Állami Autópálya Rt.)
- a fent említett három autópálya társaságot egyesíteni kell az Állami Autópálya Kezelő Rt.-ben, amelynek feladata a kezelés, üzemeltetés, karbantartás, időszaki felújítás lesz.²

Felmerülhet persze a kérdés, hogy ha a 2037/2000. (II.29.) számú Kormányhatározat az építkezések ilyen jelentős mértékű gyorsítására ösztönöz, s ezáltal a szükséges kiadásokat egy rövidebb időszakra sűríti össze, akkor vajon a 2117/1999. (V.26.) számú Kormányhatározat nem volt-e elnagyolt? Ha visszatekintünk a tavalyi év első felére, akkor azt tapasztaljuk, hogy egy pénzügyi válság fenyegetett, s a hazai és külföldi elemzők is megszorító intézkedéseket javasoltak. Ennek tükrében a tavalyi tervek nem voltak elnagyoltak.

2. Az autópályák makrogazdasági hatásai, pozitív és negatív externáliák

Egy több száz Km hosszú gyorsforgalmi úthálózat megépítésének az általa átszelt régiókat érő közvetlen hatásán kívül – amely a távolsági közlekedésre szánt idő jelentős csökkenésében mutatkozik – számtalan áttételes hatása is jelentkezik, mind az építési munkálatok során, mind pedig az azt követő időszakban. Ezek az indirekt hatások a „sok kicsi sokra megy” elve alapján az egész nemzetgazdaságra nézve komoly befolyással bírnak. Nem kétséges, hogy egy részük az ország egészére nézve előnyös változásokat eredményez, ám akadnak közöttük olyanok is, melyek kifejezetten negatívan értékelendők. A legtöbb hatás persze rendelkezik az „érem mindkét oldalával”.

Éppen ezért, mivel egy ilyen nagyszabású fejlesztési programról van szó, csak nemzetgazdasági szinten lehetséges az összes előny és hátrány felmérése. A teljességre való törekvés nélkül érdemes néhány területet megemlíteni – a projekt komplexitását illusztrálendő -, melyekre az autópályák jelentős befolyást gyakorolhatnak:

² Kormányülés 2000.02.29. – Sajtótájékoztató

Az autópálya használata révén idő- és üzemanyag-megtakarítás érhető el, egyben a gépjármű üzemeltetési költsége is csökken. Rendkívül fontos szempont, hogy a baleseti statisztikák a gyorsforgalmi utakon - habár ugyanazok a személyek közlekednek rajtuk mint az egyéb utakon - sokkal kedvezőbbek. A hagyományos közutak baleseti kockázata háromszor nagyobb, mint az autópályák esetében. Ez az előny a társadalombiztosításra gyakorolt hatását vizsgálva ha csak durván is, de Ft-ban számszerűsíthető. (A közúti balesetek éves szinten mintegy 90 Mrd Ft-tal terhelik a nemzetgazdaságot.)³ A halálos kimenetelű közúti balesetek persze az emberéleteket tekintve felbecsülhetetlen veszteséget jelentenek. A rövid távon drága forgalomtechnikai beruházás tehát hamar megtérül. „A jó utak életet mentenek, a rossz utak viszont emberéletet követelnek.”⁴

Ha egy adott nagyságú és irányú járműforgalom főútvonalakon - vagy annál alacsonyabb rendű utakon - halad keresztül, az jóval nagyobb környezetszennyezést okoz, mint az autópálya vagy autóút használata esetén okozna. Az M0 autóút megépítését például sokan az ország legfontosabb környezetvédelmi beruházásának tartják, amelynek jelentősége leginkább a budapesti tranzitforgalom elterelésében jelentkezik. Ugyanakkor arról sem feledkezhetünk meg, hogy egy magasabb színvonalú közúthálózat egyben nagyobb forgalmat is generál, amely a természeti környezetet tekintve kifejezetten negatív hatású.

Manapság az új autópályák létesítésekor gondosan ügyelnek arra, hogy a természetben a lehető legkisebb kárt okozzák, s ezért korszerű technikai megoldásokat alkalmaznak. Ilyenek például az út alatt áthaladó kis folyosók az állatok számára, és a zaj- illetve porfogó falak a pálya mentén. Az ilyen jellegű létesítmények kiépí-

³ Sík Gotthilf: A hozzá nem értés : GYILKOLHATI, 1998.ápr., Autópálya II., A Pest Megyei Gazdaságfejlesztő Kht. kiadványa

⁴ ld. 3. lábjegyzet

tése a már megépült utakon jóval nagyobb anyagi ráfordítást igényel, mint az eredeti beépítés esetén.

Egy ilyen nagy méretű program véghezvitele multiplikatív módon számos más gazdasági részterületet befolyásol. Egyes szakértői számítások alapján egységnyi építési beruházás más területeken - leginkább az építőanyagiparban, a gépiparban valamint az infrastruktúra különböző szegmenseiben - legalább 2.5-3.0 egységnyi bővülést eredményez.⁵ 50-60 Km-nyi építési tevékenység pedig mintegy 0.5%-kal növeli az éves gazdasági növekedés ütemét mindamellett, hogy a fizetési mérlegre gyakorolt hatása elhanyagolható, ugyanis a közvetett és közvetlen adótartalom 10% alatti.⁶ Nem elhanyagolható az az összeg sem, mely a fejlesztés megvalósulása és a pályák üzemeltetése folyamán költségvetési többletforrásként jelentkezik.

Az autópálya áldásos és kevésbé áldásos hatásai főleg a nyomvonal 30-40 Km-es körzetében tapasztalhatóak. (Például ha egy adott útszakaszon az átlagos menetidő 10 perccel rövidebb lesz, akkor mintegy 0.3%-kal csökken a környékbeli munkanélküliség.)⁷

Az állam a nyomvonal kijelölésében, az építési prioritások kialakításában, valamint - fizetős rendszer esetén - a díjak nagyságának befolyásolásában (vagy megállapításában) hatékony eszközre találhat regionális politikájának megvalósításához, valamint logisztikai központok kialakításához. A tapasztalatok azt mutatják, hogy az autópályák mentén telepedik le a legtöbb nagyvállalat. Az M0, M3 és M5 épülésével párhuzamosan szinte gomba módra szaporodtak a zöldmezős beruházások, az ingatlanok árai többnyire jelentős emelkedésnek indultak - erre azért szép számmal található

⁵ Dr. Lotz Károly: A Magyar Köztársaság Kormányának közlekedéspolitikája, 1995. augusztus

⁶ ld. 2. lábjegyzet

⁷ 2000.04.03 -án az M0 környékéről tartott konferencián Glattfelder Béla politikai államtitkár (GM) előadása

ellenpélda is -, új logisztikai központok és kereskedőházak létesültek. Ugyanakkor azokra a térségekre nézve, melyeket a gyorsforgalmi úthálózat nem érint, reális veszélyt jelenthet, hogy az autópályák elszívják onnan a munkaerőt s az addig potenciálisan mutakozó beruházásokat, konzerválva ezzel a térség lemaradását.⁸

A turizmus kedvenc célterületeinek kialakításában szintén komoly szerephez juthat az autópályák nyomvonalának kialakítása.

Mindamellet, hogy az autópályahálózat pozitív és negatív hatásait vizsgáljuk, nem szabad szem elöl veszíteni azt a lényeges szempontot, hogy - minden fajta megtérülési és gazdaságossági mutatót figyelmen kívül hagyva - az ország közlekedési infrastruktúrája gazdasági és biztonsági rendszerének alapvető stratégiai eleme.⁹

Magyarország számára földrajzi fekvése, munkaerőforrásának kiváló képzettsége révén a szolgáltatás-export az egyik legígéretesebb terület, így távközlő és információs rendszerek, nemzetközi pénzügyi hálózatok és kereskedelmi kapcsolatok szempontjából fontos gócpont lehet.¹⁰ (A nemzetközi tranzitforgalom nemzetgazdasági egyenlege 1997-es árszinten, '95-ös és '96-os évekből számított átlag alapján + 22 334 mFt/év. Forrás: VIA Hungária)

3. Az autópályá-üzemeltető társaságok tulajdonosi szerkezete és a tulajdonosok érdekei

A finanszírozás módját nagy mértékben befolyásolják az épített paraméterei, ezért a következőkben azt vizsgálom, hogy a tulajdonosi szerkezet milyen formákat ölthet, s az adott formációk miben érdekeltek az üzemeltetés kapcsán.

3.1 Az állami szerepvállalás

Mint azt már a 2. fejezetben említettem, az autópályák összes előnyének és hátrányának a felmérésére csak nemzetgazdasági szinten van mód, ezért a hatástanulmányok készítésére az állam lehet a megfelelő alany, vagy legalább koordinálnia szükséges a magántársaságok által készített tanulmányokat. Az állam nyilvánvalóan abban érdekelt, hogy a megépült úthálózat komplex gazdasági előnyeit maximalizálja a hátrányok minimalizálása mellett. Így arra törekszik, hogy a forgalmat lehetőség szerint a pályák kapacitásának határáig növelje. Egy díjfizetéses rendszer esetén ez nyilvánvalóan alacsonyabb díjak mellett lehetséges.

Egy ilyen nagy méretű közlekedésfejlesztési projekt gazdaságélénkítő hatását talán csak a telekommunikáció múlja felül. Ebből következően mind a fejlesztés megvalósításának gondos kialakításával, mind pedig a díjszabási rendszer meghatározásával - ha az autópályák nem magán kézben vannak - az államnak lehetősége nyílik arra, hogy makrogazdasági szinten anticiklikus politikát folytasson a recesszió idején. (Az 5. fejezetben majd látni fogjuk, hogy a magántulajdonban levő autópályák esetében is van mód az állami szabályozásra.)

⁸ Merlin Hymann: Az autópályák hatása az EU kevésbé fejlett térségeinek gazdaságára, 1995. (Hozzáférhető a Levegő Munkacsoportnál, 2041 Budaörs, Pf. 102)

⁹ Dr. Ruppert László: Autópályá '98, Közlekedéstudományi Intézet Rt., 1997. november

¹⁰ ld. 9. lábjegyzet

A kiadások tervezésekor nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a maastrichti kritériumot, amely az államháztartás hiányát a GDP 3%-ában korlátozza. Ebből kifolyólag ha a kormány a tervezett építési ütemet tartani kívánja s az említett kritériumot sem szeretné megszegni, akkor a projekt finanszírozásánál minden bizonnyal támaszkodnia kell a magánszektorra illetve a lakossági megtakarításokra.

3.2 A magánszféra szerepvállalása

A magánbefektetők nyilvánvalóan csak akkor valósítanak meg egy autópálya-építési beruházást, ha legalább akkora hozamra számíthatnak, mintha pénzüket bankba fektették volna. Ennél fogva azokon a nyomvonalakon, ahol nem lehet jelentős forgalomra számítani – s ezáltal nagy összegű díjbevételek szert tenni – szinte biztos, hogy nem vállalják az üzemeltetést, holott az ilyen pályák megépítése a makrogazdaságra való kedvező hatásuk miatt a társadalom egészére nézve előnyös lehet. A magánbefektető tehát egy magasabb díj mellett maximalizálja bevételét, aminek következtében a forgalom - s ezzel együtt a pozitív externáliák eredője is - egy alacsonyabb szintre áll be, mint az állami üzemeltetés esetében.

Az építési projekthez kapcsolódó feladatok közül azonban van néhány, melyet a magánszféra képviselői az államnál eredményesebben tudnak ellátni. A hatékony építési és üzemeltetési módszerekről például nagyon sok tapasztalat halmozódott fel a magántulajdonú vállalatok menedzsmentjében. A magántőke részvételének további előnye, hogy kisebb azonnali költségvetési kiadást jelent, ezáltal lehetővé téve az állami forrásfelhasználás időbeni szétterítését.

Főleg a külföldi magánvállalkozások bevonása esetén tárul fel egy újabb előnye a privát szféra alkalmazásának, mégpedig az, hogy e vállalkozásokon keresztül a velük üzleti viszonyban álló kereskedelmi bankok forrásaihoz is könnyebben hozzá lehet férni, illetve kedvezőbb feltételek érhetők el.

A magánszektornak a fejlesztési programokba való bevonását az Európai Unió is támogatja. Éppen ezért az Unió által létrehozott fejlesztési alapok csak akkor állnak a hitelkérő rendelkezésére, ha a kivitelező kiválasztása tender kiírása alapján történik, s néhány nemzetközi fejlesztési intézmény is csak akkor nyújt kölcsönt, ha a finanszírozandó projektben a magánszektor is részt vesz.

3.3 Az állam és a magánszféra együttműködése

Az állam és a magánszektor együttműködése során lehetőség szerint azt kell elérni, hogy a feladatkörök kialakításánál mindkét fél arra vállalkozzon, amiben előnye van, s azokat a kockázatokat vállalják, melyek alakulására befolyást gyakorolhatnak.

Az állam legfőbb előnye, hogy hosszú távra, s a magánszektornál kedvezőbb feltételekkel képes hitelhez jutni. A magánszektor pedig hatékonyan és gyorsan épít illetve üzemeltet. A kockázatvállalás megosztása például a következő módon is történhet: az országgkockázatból és az előrejelzettnél lényegesen kisebb gazdasági növekedésből származó esetleges károkért az állam vállalja a felelősséget, az építési kivitelezések minőségével és az üzemeltetés során nyújtott szolgáltatás színvonalával kapcsolatos kockázatot pedig a magánszféra viseli.

A köz- és a magánszféra együttműködése (PPP = Public - Private Partnership) elméletileg jó néhány formációban elképzelhe-

tő, ezek közül most csak párat emelek ki, melyek létrejöttére a legnagyobb esély látszik.

A) Az állam épít, finanszíroz, s a kezdeti időszakban az üzemeltetést is végzi.

Tapasztalatok szerint az autópályák üzemeltetésének az első 8-10 éve az, amely kritikusnak mondható. Ebben az időszakban még kisebb a forgalom, emellett a díjaknak a tőke- és a kamattörlesztést is fedezniük kell. Később, a kritikus idő elmúltával a bejáratott autópálya társaság koncesszióba adható vagy akár értékpapírosítás is elképzelhető.

A módszernek előnye, hogy az állam olcsó forrásokhoz jut, s a kezdeti nagyobb kockázat miatt nem kell felárat fizetni. Ebből következik, hogy a már jól bejáratott autópályát a kisebb kockázat miatt magasabb áron lehet eladni. Hátrányként említhető viszont, hogy az első években igen komoly költségvetési kiadások merülnek fel, továbbá az állami beruházásokra jellemző „standard negatívumok” is megjelennek (lassú döntési mechanizmusok; politikai kockázat; „puha költségvetés”; puha határidő és hatékonyság).

B) A beruházás és működtetés is magánvállalkozáson keresztül történik, majd egy előre rögzített időszak után az állam részletekben kivásárolja a társaságot. Ebben az esetben az államháztartás kiadásai elnyújthatók, s az adott időszakonként történő részletkivásárlás egy biztos pénzáramlással látja el a vállalkozást, tehát az nem fog kockázati felárat igényelni. Ezen felül érvényesül a magánszféra menedzselési gyakorlatban szerzett előnye, valamint a magántulajdon révén a költségek minimális szintre való redukálása is biztosított.

C) Vegyes vállalkozás is létrehozható az előbbi két módszer kombinálásával. Az előnyök és hátrányok nyilvánvalóan attól függenek, hogy az egyes feladatkörök állami avagy magán kézbe kerülnek-e.

4. A kivitelezéshez felhasználható források köre

Az autópályák építéséhez felhasználható források körét természetesen sokféleképpen csoportosíthatjuk. Jelen esetben a két fő csoportot azon szempont szerint képeztem, hogy a felhasználható forrás - amelynek nagyobbik része hitel - honnan származik: külföldről avagy belföldről.

Rögtön felmerülhet persze a kérdés, hogy mindenképpen szükség van-e hitelfelvételre? Nos, az építés költségeit vizsgálva, azt hiszem nem kérdéses, hogy csak minimális valószínűsége van annak, hogy egy társaság önerőből építsen meg egy, akár csak 40-50 Km hosszúságú autópálya szakaszt, hiszen az mintegy 52-65 Mrd Ft-jába kerülne. (Jelenleg 1 Km autópálya építési költsége kb. 1.3 Mrd Ft.) Ennél rövidebb szakaszokat pedig nem igazán érné meg különböző társaságok üzemeltetésére bízni, mert akkor az ország autópálya hálózata felaprózódna, amely nagy mértékben nehezítené az egységes díjszabási rendszer és szolgáltatás kialakítását, amelyre pedig kifejezetten törekedni kell egy olyan kis területű országban, mint Magyarország. (Mellesleg az EU is az egységesítést preferálja.) Ha pedig mégis akad egy olyan társaság, amely saját tőkéből vállalja az építést, akkor nagyon egyszerű a helyzet: megbíz egy kivitelezőt, kifizeti, az megépíti, s máris van egy sztrádája.

De miért nem cselekszik ezen utóbbi eset szerint az állam? A válasz triviális: a nagy összegű kiadás a költségvetésre nézve akkora terhet jelentene, amely csak más területektől való drasztikus elvonással valósulhatna meg. A jelenlegi tervek szerint mintegy 600 Km gyorsforgalmi úthálózatnak kell megépülnie 5-9 év alatt. Ha 9 évvel számolunk, akkor is 60 Km jutna egy évre, ami pedig kb. 78 Mrd Ft-ba kerülne. (A nagyságrendek összehasonlítása végett említem meg, hogy az idei évre a költségvetésben 27.2 Mrd Ft-ot külö-

nítettek el a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése címén.)¹¹ Mindezek mellett persze meg kell vizsgálni a költségvetésből közvetlenül az építésre fordítható forrásokat, ám ezek aránya jóval kisebb, mint a hiteleké.

Az állam hitelfelvételi kérdését azonban másik oldalról is megközelíthetjük. A központi költségvetés tervezésekor nem az egyes projektekből kell kiindulni, hanem először azt kell megvizsgálni, hogy mekkora lehet az államháztartás hiánya. Ezután kell kalkulálni a bevételeket és kiadásokat, amelyeken belül prioritásokat lehet képezni a kormányprogramnak megfelelően. A kérdés ekkor már nem úgy merül fel, hogy egy adott projektet miből valósítsunk meg, hanem azt kell körbejárni, hogy az államháztartás hiányát – mely az egyes projektek megvalósítása révén alakul ki – milyen módon lehet a legolcsóbban finanszírozni. Ezen a gondolatmeneten haladva tehát elképzelhető az autópályák tisztán költségvetési pénzből való építése, de ekkor a költségvetési hiány finanszírozási problémájává konvertáljuk a projektfinanszírozási kérdést. Lehet, hogy ez a módszer hatékonyabb, de a dolgozatom további részében nem ezt a logikát követem.

¹¹ 1999. évi CXXV. törv. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről

4.1 Hazai források

A hazai forrásokat elemezve három nagy csoportot képezhetünk:

- 1) költségvetési pénzek
- 2) hazai kereskedelmi és fejlesztési bankok forrásainak bevonása
- 3) lakossági megtakarítások bevonása kötvénykibocsátás révén

4.1.1 Állami pénzek

A legkézenfekvőbb fedezet az autópályák építésére a költségvetésben kifejezetten erre a célra elkülönített keret. A 2000. év költségvetésében „Gyorsforgalmi úthálózat fejlesztési program” címen 27.2 Mrd Ft-ot különítettek el. Megjegyzendő, hogy ilyen jogcímen, kifejezetten új gyorsforgalmi utak építésére az idei évre hoztak létre először egy elkülönített keretet. Az előző évi költségvetésből - melyet az 1998. évi költségvetési törvényben rögzítettek - hasonló célra csak az Útalapot tavaly felváltó, jelenleg is létező „Útfenntartási és fejlesztési célelőirányzat” terhére használhattak fel forrásokat. Ezen a címen idén 68.1 Mrd Ft van elkülönítve, amely az előző évre tervezett 80.5 Mrd Ft-hoz képest 15.4%-os csökkenést jelent, ám ha figyelembe vesszük a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztésére szánt 27.2 Mrd Ft-ot, akkor összességében 18.4%-os a növekedés, amely tisztán tükrözi a kormánynak a közúti infrastruktúrára fordított nagyobb figyelmét.

1999-et megelőzően az országos közúthálózatot érintő kiadások az 1989. júniusa óta létező decentralizált - azaz a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztériumtól (KHVM) elkülönült - költségvetési alapot, az ún. Útalapot terheltek, mely '99-ben végleg megszűnt. Az Útalapot eredetileg azért hozták létre, hogy az ország úthálózatának fenntartási és üzemeltetési költségeit fedezze, ám sorozatosan az volt tapasztalható, hogy az Országgyűlés autópálya építésre szánt költségvetési forrást nem szavazott meg. Így aztán - más forrást nem találva - az Útalap egy részét fejlesztésre fordították. (Talán éppen a funkciók tisztán látása végett hozták létre 1999-ben az Útfenntartási és fejlesztési célelőirányzatot.) Az Útalap bevételeinek és kiadásainak a '90-es évek folyamán történő alakulását nyomon követve megfigyelhető, hogy a bevételek között a legnagyobb arányt - 1993-tól és 1994-től eltekintve - az adó jellegű bevételek tették ki. Az említett két évben a hitelkapcsolatokból származó bevételeké volt a legnagyobb rész. (KHVM)

A kivétel persze erősíti a szabályt, ezért egy 1994-es kormányhatározat az Útalaptól elkülönült, több évre szóló közvetlen költségvetési támogatásban részesítette az M3 autópálya építését. A támogatás a következőképpen nézett ki: az M3-ra évente költségvetési forrásból felhasználható összeg nagyságát akkor még egy adott ECU összeghez kötötték. Így lett a '94-ben 2 Mrd Ft-ban jóvá hagyott összegből '99-re 3.8 Mrd Ft. Ez utóbbi összeg a tavalyi költségvetésben a Kormányzati rendkívüli kiadások között szerepelt, pontosan az „Északkelet-Magyarországi Autópálya-fejlesztő és -üzemeltető Rt. (ÉKMA Rt.) támogatása az M3-as autópálya építésére” címen.

A fentiekből megállapítható, hogy a költségvetésből a gyorsforgalmi úthálózat dinamikus fejlesztéséhez szükséges forrásoknak csak kisebb hányada különíthető el, feltéve, hogy a különböző társadalmi csoportok közötti állami redistribúció struktúráját jelentős mértékben meg nem változtatják. Jelenleg ugyanis Ma-

gyarországon a jövedelemszintek - mint az köztudott - nagyon széles sávban mozognak. A társadalomnak az a szegmense, mely személygépkocsival rendelkezik, nyilvánvalóan egy magasabb jövedelmi kategóriát képvisel. Ebből kifolyólag kézenfekvő megoldás, hogy a „módosabb” gépjármű tulajdonosokra komoly adóterheket vet ki az állam, s a befizetett adónak csak a kisebbik részét fordítja az autósokat érintő úthálózat fejlesztésére, a nagyobbik hányadot pedig az éppen legégetőbb államháztartási problémák megoldására használhatja fel. Ezt illusztrálandó érdemes megtekinteni az alábbi táblázatot, amely a gázolaj 1997-es és 1998-as árszerkezetét vázolja fel.¹² (A benzin fogyasztási árának összetevői hasonló arányokkal bírnak.)

	<u>1997.</u>	<u>1998.</u>
(Ft)		
Fogyasztói ár	134,9	147,5
1 környezetvédelmi termékdíj	2,00	-
2 fogyasztási adó	40,00	-
3 útalap	15,40	-
4 1+2+3	57,40	-
5 jövedéki adó	-	67,60
6 KKKSZ díj	1,86	2,67
7 term. És forg. Fedezet	48,66	47,73
<u>8 ÁFA</u>	<u>26,98</u>	<u>29,50</u>
adóbefizetések összesen (%)	63,93	67,64

¹² Karmos Gábor: Államháztartási reform nélkül nem megy, Autópálya II., A Pest Megyei Gazdaságfejlesztő Kht. Kiadványa, 1998. ápr.

Egy liter üzemanyag árában '97-ben 63.93% adótartalom volt, ez a 134.9 Ft / liter egységárból számolva 86.24 Ft adóbevételt jelent minden felhasznált liter gázolaj után. Ha ezt a számot megszorozzuk az 1997-ben hazánkban elfogyott 3 milliárd liter üzemanyaggal, akkor kiderül, hogy a költségvetésnek ez mintegy 258 Mrd Ft bevételt jelentett.¹³ Ekkora összegből '97-es áron számolva legalább 200 Km díjmentes autópálya építhető. Ezzel szemben ha csak az Útalapba kerülő részt szorzom fel 3 milliárddal, akkor mindössze 46.2 Mrd Ft-ot tesz ki az egész Útalap. Ez az összevetés természetesen erősen sarkított, de mégis érzékelteti azt, hogy az „autós társadalom” teherviselése milyen nagy mértékű.

Ez persze a társadalmi igazságosságot nem feltétlenül sérti. A központi költségvetés tervezésekor ugyanis a következőképpen gondolkodnak: az állam normális működéséhez minden évben szükség van egy adott nagyságú pénzösszeg bevételeire, s azt kell a politikai preferenciák kialakítása révén megállapítani, hogy ezt az összeget melyik társadalmi csoport, milyen arányban fizesse be adó formájában. Ugyanúgy, mint ahogy az elfogyasztott étel árának ÁFA-tartalmát sem forgatják vissza közvetlenül az élelmiszeriparba, úgy a benzin adótartalmának különböző állami célokra való felhasználása is helytálló. Ha innen közelítjük meg a problémát, akkor éppen a társadalmi igazságosságot véljük felfedezni, ugyanis a szükségszerűen jobb módú autósok nagyobb közterhet viselnek, eképpen szolidaritást vállalva a szegényebb rétegekkel.

4.1.2 Hazai kereskedelmi és fejlesztési bankok forrásai

A forrásteremtés adott esetben úgy is történhet, hogy az építkezéshez szükséges anyagi erőforrások egy részét az állam hazai kereskedelmi bankoktól szerzi meg. A jelenlegi elképzelések szerint a hiteleket az MFB venné fel, természetesen állami kezességvállalással. Ez a megoldás nem kérdéses, hogy hatalmas üzletet jelentene a bankok számára, melyek a visszafizetésre szóló állami garancia nélkül csak nagyon magas kamattal nyújtanának hiteleket, vagy éppen nem is finanszíroznák a kockázatos építési projektet. A koncessziós autópályák építésénél – hacsak erre nincs külön kitétel a koncessziós szerződésben – az állami kezességvállalás hiánya nagyon nagy mértékben nehezítheti az építető társaság hitelszerzési lehetőségét. Ugyanakkor a hitelfelvelelek állami garanciával való párosítása esetén az állam valamennyire saját magát csapja be. Kezességvállalás során ugyanis gyakran kerül sor tényleges állami kiadásokra, így a módszer csak látszólag nem növeli a központi költségvetés deficitjét.

A kereskedelmi bankok egyedileg is finanszírozhatják a pálya-fejlesztéseket, ám az ilyen nagy volumenű hitelek folyósítására legtöbbször szindikátust alapítanak. A szindikált hitelek valamivel olcsóbbak is az egyedi hiteleknél, mert a kockázat egyszerre több viselőre hárítható.

A bankoknak a közvetlen hitelnyújtáson kívül abban is fontos szerepük lehet, hogy a következőkben tárgyalandó, projektfinanszírozásra kibocsátandó kötvények forgalmazását Magyarországon – esetleg külföldön is – lehetővé tegyék.

¹³ ld. 12. lábjegyzet

4.1.3 Lakossági megtakarítások bevonása kötvénykibocsátás révén

A lakossági megtakarítások bevonásának legkézenfekvőbb módja a kötvénykibocsátás. A jelenlegi koncepció szerint ha erre sor kerül, akkor a kötvények kibocsátója az MFB lesz. Ebben az esetben viszont a felvett hitel törlesztésére vonatkozó állami garancia esetén sem beszélhetünk államkötvényekről, amiből az következik, hogy a kötvényt jegyzők felárat, azaz magasabb hozamot várnak el. Ez annak tudható be, hogy ha az állami tulajdonban levő MFB csődbe megy, akkor az állam ugyan kártalanítja a kötvényeseket, de azt időben csak valamivel később teszi, mint az állampapírok esetében tenné. (Államkötvényeket egyébként csak az Államadósság Kezelő Központ /ÁKK/ vagy a Magyar Nemzeti Bank /MNB/ bocsáthat ki.)

A kötvénykibocsátás esetében fontos ex ante megvizsgálni, hogy a megtakarítások körülbelül mekkora összegben teszik lehetővé az ily módon történő forrásszerzést. A jelenlegi gazdasági mutatók alapján úgy tűnik, hogy a hazai megtakarításokon mintegy 50-60 Mrd Ft értékben lehet kötvényt vásárolni.¹⁴ Ez persze a kötvény kondíciójától és az aktuális piaci helyzettől nagyon nagy mértékben függ, akár csak a kötvénykibocsátáshoz szükséges technikai jellegű munkálatok átfutási ideje. Egy 40-50 Mrd Ft értékű kötvénycsomag kibocsátása az ÁKK-n keresztül átlagosan egynegyed évet vesz igénybe, s az elsődleges jegyzésen többnyire a hazai pénzintézetek (bankok, brókercégek) vesznek részt.¹⁵ (Az állam által kibocsátott kötvényeket elvileg külföldön is jegyezhetnék, de az állam hazai forgalmazókkal szerződött.)

Az autópályákba való beruházások megtérülési ideje nagyon hosszú idő (kb. 10 év), s mint az köztudott, hosszú távra nehezebb befektetést találni. A hosszú lejáratú kötvények futamideje is csak ritkán haladja meg a 10 évet. Ezért a biztosabb forrásszerzés reményében célszerű 5 éves futamidejű kötvényeket kibocsátani, majd az első 5 év lejáta után a törlesztést újabb kötvénykibocsátással refinanszírozni, s a későbbiekben ugyanígy lehet eljárni. (Az utóbbi 10 évben azért volt példa néhány nagyon hosszú futamidejű kötvény kibocsátására is. Az egyik a konszolidációs kötvény, a másik pedig az MNB 0-ás hitelállományának átvételére szolgáló kötvény volt, rendre 20 és 30 éves lejáratú. Ehhez hozzá kell tenni, hogy ezek a kötvénysorozatok nem piaciak voltak. Piaci kötvény volt viszont a tavaly januárban az árvízkarok kapcsán kibocsátott 10 éves futamidejű kötvény.)

Egyes kormányzati elképzelések szerint a kibocsátott kötvényeknek kifejezetten autópálya-kötvényeknek kellene lenniük. Ezen azt kell értenünk, hogy a kötvény meg lenne „címkézve” az autópálya szóval, s a kötvényt jegyző tudatában lenne annak, hogy kölcsönbe adott pénzét kizárólag autópályák fejlesztésére fogják felhasználni. Ennek a megkülönböztetésnek első hallásra nem túl sok értelme látszik, hacsak arra nem gondolunk, hogy az elképzelések szerint ehhez a fajta kötvényhez a törlesztés mellett nemcsak kamatfizetés tartozna, hanem a kötvény tulajdonosa esetleg olcsóbban juthatna autópálya-matricához, illetve díjfizetés esetén szintén kedvezményben részesülne. Ez az autópályák építésében érdekelt, illetve a pályákat rendszeresen használók – vagy a későbbiekben, a kivitelezés után használni szándékozók – körére nézve kétségtelenül kecsegtető forma. Ugyanakkor a kötvény likviditását a másodpiacon valószínűleg rontaná a megkülönböztetés, hiszen a legtöbben nem tudnák a matricavásárlásban megtestesülő addicionális előnyöket kihasználni. Hasonló, kifejezetten adott projekt finanszírozását megcélzó kötvénykibocsátásra a rendszer-

¹⁴ HVG, 2000.03.11., 132.o.

¹⁵ ÁKK interjú

váltás óta az „Expo kötvény” az egyedüli példa, melyet az Állami Fejlesztési Intézet kétszer 3 Mrd Ft értékben, 3 éves futamidővel bocsátott ki. (Ezek voltak a 96/G és 97/I számú kötvények 22 illetve 25 % kamattal.)

4.2 Külföldi források¹⁶

A külföldről, devizában felvett hitelek két fő csoportot alkotnak:

- 1) **Nemzetközi fejlesztési intézmények (NFI-k) vagy hozzájuk hasonló pénzügyi szervezetek által folyósított hitelek:**
 - az NFI kölcsönök – a Világbank gazdaságpolitikai vállalásokon alapuló hiteleinek kivételével – kizárólag konkrét fejlesztési programok finanszírozására szolgálnak, s csak az adott programra vehetők fel, még hozzá a tényleges beszerzések kifizetésének ütemében.
- 2) **Nemzetközi tőkepiacról felvett hitelek (szindikált hitel, kötvénykibocsátás):**
 - az MNB és az állam által a nemzetközi tőkepiacon felvett hitel mindenféle felhasználási kööttség nélküli. Ez azt jelenti, hogy a szuverén kibocsátó a külföldi forrást felhasználhatja lejáró adósságainak megújítására, devizatartalékainak feltöltésére, folyó fizetési mérleg finanszírozására vagy akár – megfelelő gazdaságpolitikai döntés alapján – tetszőleges beruházási projekt megvalósítására.

¹⁶ Ezen rész megírásában nagyban támaszkodtam Lengyel Lászlóval készített interjúmra, illetve PM adatokra

4.2.1 A nemzetközi fejlesztési intézményekről

Magyarországon a következő NFI-k nyújtanak hiteleket: Európai Beruházási Bank (EIB), az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD), kisebb mértékben a Nordic Investment Bank (NIB), a Világbank-csoport két tagja, a Nemzetközi Újjáépítési és Fejlesztési Bank (IBRD vagy Világbank) és a Nemzetközi Pénzügyi Társaság (IFC). Ezekhez hasonló jellegű, hosszú lejáratú beruházási hiteleket lehet igényelni még az Európa Tanács Társadalomfejlesztési Alapjától (CEF), a német KfW-tól és bizonyos esetekben a japán JEXIM-től. A felsorolt intézetek közül Magyarország az IBRD-nek, az IFC-nek, az EBRD-nek és a CEF-nek tagja.

A nemzetközi fejlesztési intézetek gyakran kereskedelmi bankokkal, kormányzati hivatalokkal, export-hitel biztosítókkal, nemzetközi pénzügyi szervezetekkel és bilaterális pénzügyi intézményekkel való társfinanszírozás útján nyújtanak hiteleket.

Hogy melyik NFI-től célszerű felvenni a hiteleket, s milyen volumenben, azt a külső finanszírozási szükségleteket és az egyéb forrásokat is vizsgálva lehet meghatározni, tekintetbe véve a különböző piaci és intézményi kapcsolat fenntartásának gazdaságpolitikai jelentőségét is. Nem írott szabály, de a nemzetközi tőkepiacon való folyamatos jelenlét és pozíció fenntartása érdekében rendszeresen meg kell jelenni kötvénykibocsátásokkal és hitelfelvétellel. Ugyanígy szükséges az is, hogy a gazdaságpolitikai szempontból szükségesnek ítélt NFI kapcsolat fenntartása végett bizonyos mértékű hiteleket vegyünk fel tőlük. Manapság az NFI-ktől felvehető hitelek összvolumene jóval nagyobb, mint a tényleges hitelfelvételi igényünk, ennek következtében a hazai prioritások kerülhetnek előtérbe. Ez persze nem így volt az NFI kapcsolat kezdeti szakaszában, amikor csaknem kizárólag ezeknél az intézményeknél juthattunk hitelekhez, mivel Magyarország korábban –

makrogazdasági helyzetéből kifolyólag – a mainál sokkal rosszabb feltételekkel jelenhetett meg a nemzetközi tőkepiacokon.

Korábban a szaktárcáknak kifejezetten érdekükben állt, hogy az NFI-ktől vegyenek fel kölcsönöket, mert így gyakran a jóváhagyott költségvetésen felüli többletforrásokhoz jutottak. Az Államháztartási törvény módosítása alapján viszont ma már a külföldi hitelfelvételeket és segélyeket is be kell számítani az adott tárca költségvetési fejezetének kiadási és támogatási előirányzatai közé.

A nemzetközi fejlesztési intézményektől való állami és állami garanciális kölcsönök felvételét az is indokolhatja, hogy azoknak feltételei viszonylag kedvezőek. A legkedvezőbb feltételekkel az EIB rendelkezik. A Világbank által felszámított kamatköltség pedig még ma is összemérhető az állam vagy az MNB, mint szuverén kockázatot viselő adósok által a nemzetközi piacokon elérhető kamatfeltételekkel, annak ellenére, hogy azok az utóbbi egy-két évben jelentősen javultak. Mindemellert az NFI-k nyújtotta, 15-20 éves, hosszú lejáratú hitelek futamideje jóval kedvezőbb, mint az önkormányzatok és a vállalkozások döntő többsége által a nemzetközi tőkepiacokról felvehető hiteleké. Az EBRD és IFC magánszektorban nyújtott hitelei is olyan feltételekkel rendelkeznek, hogy azok versenyképesek a nemzetközi tőkepiac finanszírozási feltételeivel. Ha ez nem így lenne, akkor a magánszektor csak a tőkepiacra fordulna forrásokért. Az állami kockázatos hiteleknél azonban nem ilyen kedvező a kép, ugyanis az EBRD folyósított hiteleinek árazását egy minden országra nézve egységes eljárás alapján oldja meg, azaz szükségszerűen a leggyengébb fizetőképességű országok paramétereit is figyelembe vették az ármeghatározási módszer kialakításakor. Ez pedig minden, fizetőképességi szempontból kedvezőbb helyzetű ország számára – ide tartozik Magyarország is – megdrágítja a hitelfelvételt. Ezt kiküszöbölendő, az EBRD hozzá fogott egységes árazási politikájának felülvizsgálatához. (Egyébként az EIB és a Világbank is egységes hitelbírálati

eszközrendszerrel dolgozik, mégis kedvezőbb hitelszerzési lehetőséget biztosítanak.)

Am az NFI-k által nyújtott hiteleknek van egy olyan előnye is, amely az autópályák építéséhez való forráskutatásnál különös jelentőséggel bír: a Phare által jelentős infrastrukturális beruházásokhoz folyósítható, a fejlesztési költség maximum 25%-át kitevő, vissza nem térítendő forrás csak abban az esetben áll rendelkezésre, ha a beruházást valamelyik NFI finanszírozza. (A Phare és ISPA, mint uniós alapok még tárgyalásra kerülnek a 7. fejezetben.)

4.2.2 A nemzetközi fejlesztési intézményeken és a nemzetközi tőkepiacon keresztül felvehető hitelek kondícióinak összehasonlítása

Az összehasonlítás során alapvetően két csoportra osztottam a vizsgálódási szempontokat:

- pénzügyi feltételek
- egyéb feltételek

I. Pénzügyi feltételek

a) Futamidő

A nemzetközi tőkepiacon a szuverén kibocsátó többnyire 5, 7, 10 éves, főleg bullet típusú instrumentumokat bocsát ki. Ez azt jelenti, hogy a tőketörlesztés lejáratkor, egy összegben esedékes. (A másik lehetőség a ballon típusú tőketörlesztés, ami nem egy összegben történik, ám a nagyobb részt szintén a lejáratkor fizetik vissza.) Néhány tőkepiacon szinte lehetetlen a hosszabb futamidő elérése, vagy ha sikerül is azt meghosszabbítani, az a kamatfelár

(spread) jelentős emelkedésével jár, ami nagy mértékben drágítja meg a forrást.

A nemzetközi fejlesztési intézményektől kapott kölcsönök 15-20 éves lejáratúak. Általában 3-5 év türelmi idő elteltével, félévenkénti törlesztéssel kell a visszafizetést megejteni. Ez legalább 8-10 éves átlagos futamidőnek felel meg.

b) Kamat illetve kamatfelár

A nemzetközi tőkepiacokon az elmúlt másfél évben meglehetősen nagy volt a bizonytalanság az ázsiai és az orosz válság következtében, ami főként a szuverén hitelfelvevő által fizetett kamatfelárok növekedésében jelentkezett. Ez a jelenség természetesen Magyarországra is kihatott.

Az utóbbi időben szélesedtek a másodpiaci kamatfelárok, ami a következő hitelfelvételek költségét is befolyásolhatja. 1999. júliusában – a kötvénynél olcsóbb – szindikált hitel piacon LIBOR+37.5 bp volt elérhető.

Jelenleg Magyarország számára kedvezőek a középtávú kilátások: az adós minősítés terén további javulás, az EU csatlakozás után pedig a spread-ek csökkenése várható. Természetesen mindezekre nagy befolyást gyakorolnak a mindenkor világgazdasági változások.

A nemzetközi fejlesztési intézmények közül az EIB, EBRD és a Világbank az egyes országok tőkepiaci helyzetétől független, egységes kamatfeltételeket alkalmaz. Az alábbi táblázatban e három bank költségstruktúráját láthatjuk.

	Világbank			
	SCL	FSL	EIB	EBRD
lejárat	15 év	15 év	15-20 év	15-20 év
türelmi idő	5 év	5 év	3-5 év	3-5 év
kamat	kb.LIBOR+0.20	kb.LIBOR+0.30	LIBOR alatt	LIBOR+1%
rend.tart.jutalék	0.25%	0.25%	nincs	0.5-1%
egyszeri kez.ktg.	1%	1%	nincs	1%
all-in cost kb.	LIBOR+30bp	LIBOR+40bp	LIBOR alatt	LIBOR+113bp

Az EIB és a Világbank a fizetendő kamatot a saját átlagos hitelfelvételi költsége alapján határozza meg.

A Single Currency Loan (SCL) azt jelenti, hogy a hitelfelvevő a hitelt egy megegyezésen alapuló pénznemben kapja. Magyarországon 1996. óta az összes új kölcsön ilyen típusú. A korábban alkalmazott Currency Pool Loan kölcsönöket – amikor a hitel folyósítása világbanki dollárban történik – átalakították vagy visszafizették. 1998. július 31. óta 75 bp a szerződés szerinti kamatfelár az új kölcsönökre, ám ebből a Világbank évenkénti döntés alapján elenged 25 bp-ot. A szerződésekben rögzített rendelkezésre tartási jutalék 0.75%, ebből szintén elengednek 0.50%-ot.

A Fixed Spread Loan (FSL) rögzített kamatrésű kölcsönt jelent, melyet a Világbank 1999. szeptember 1-én vezetett be. Ez az új kölcsönfajta nagyon rugalmas szerkezetű, ami a korábbi világbanki kölcsönök esetében nem volt jellemző. Ennél a kölcsönfajtnál a kamatrés éppen ezért nagyobb mint az SCL-nél, ugyanis kamatrögzítési és pénznemváltóztatási opciók is köthetők. A kölcsön pénzneme megállapodás kérdése. A Világbank eleve felajánlja az EUR, USD és JPY választékot, de ezektől különböző is lehet a pénznem, ha ahhoz a Világbank hatékonyan hozzáfér. A kölcsön egyszerre többféle pénznemből is összetevődhet, ezek párhuzamos

kölcsönként kezelendők. Nagyon lényeges kikötés, hogy a kölcsönfelvevő pénznemében nem folyósítható a hitel. A Világbank lehetővé teszi az összes korábbi kölcsönfajta FSL kölcsönre való átalakítását.

Az EIB forrásköltségéről nem közöl adatokat. Ennek ellenére megbecsülhető az általa alkalmazott kamatszint, mivel minden valószínűséggel az EBRD, a Világbank és az EIB forrásköltsége nagyjából azonos szint körül ingadozik. A Világbank az elmúlt 3-4 hónapban LIBOR alatt 36 bp-on jutott forráshoz, ami hosszabb távon LIBOR alatt 30 bp-ra módosult. Az EBRD hosszú távra átlagosan LIBOR alatt 38 bp-on kap forrást. Ha ezekre az értékekre felszámítjuk az EIB által felszámított mintegy 15-25 bp kamatfelárat, akkor az EIB kamatszintje körülbelül LIBOR alatt 10-20 bp-ra jön ki. Az EIB legtöbbször kiköti, hogy az általa folyósított hitelkeretet nem lehet tőkerészesedés szerzésére felhasználni.

Az all-in cost egy olyan átlagos hitelköltség, melyet az adott hitel összes paraméteréből, egy bonyolult matematikai formulát alkalmazva számolnak ki.

c) Jutalékok

A nemzetközi tőkepiacokon – a hazai tőkepiacokhoz hasonlóan – többféle jutalékot különböztetünk meg. Az *underwriting* (jegyzésgarantáló) jutalékot az értékpapír kibocsátója akkor fizeti a tanácsadójának vagy közvetítőjének, ha az saját tőkéjéből megveszi a teljes értékpapírcsomagot. Ennek a jutaléknak a szintjét a piac többé-kevésbé meghatározza. A kibocsátás megszervezéséért *lebonyolítói*, a papírok értékesítéséért pedig *eladási* jutalék illeti meg a szervezőt illetve az értékesítőt. Ez utóbbiakat erősen befolyásolja a tőkepiac, a kibocsátó minősége, az értékpapír (legtöbbször kötvény) típusa, a kibocsátott összeg nagysága és a futamidő. Az 1999-es magyar kibocsátásokra átlagosan a kibocsátott összeg 0.275-

0.375%-a körüli jutalék volt jellemző. A szindikált hitelek esetében 1999-ben a lebonyolítói jutalék a kibocsátott összeg 0.4-0.5%-a volt. (A fizetendő összeg természetesen megoszlik a szindikátus tagjai között.)

A jutalék jellegű költségek (rendelkezésre tartási jutalék, egyszeri kezelési költség) az egyes nemzetközi fejlesztési intézményeknél eltérő nagyságúak, de intézményenként minden hitelfelvevőre egységesek.

A nemzetközi fejlesztési intézmények által nyújtott hitelek kondíciói, 2000. február:

Átlagfutamidő	Világbank pool unit		Világbank egyedevítés			Világbank egyedevítés új			EBB	EBRD	KfV	NIB	CEB
	7,5 év	7,5 év	4,5 év	6 év	7,5 év	4,5 év	6 év	7,5 év	7,10 év	7 év	10,13 év	5,10 év	7,10 év
Kamatolás	Változó	Változó	Fix	Fix	Fix	Fix	Fix	Fix	Változó	Változó	Változó	Változó	Változó
Kamatláb	Saját kfg (>Libor) +45%*	Saját kfg (>Libor) +45%*	Saját kfg (<Libor) +0,43%*	Saját kfg (<Libor) +0,45%*	Saját kfg (<Libor) +0,45%*	Saját kfg (<Libor) +0,50%*	Saját kfg (<Libor) +0,50%*	Saját kfg (<Libor) +0,50%*	Saját kfg (<Libor) +0,15%*	Labor +1%*	Saját kfg (<Libor) +0,6%*	Labor +0,3%*	Saját kfg (<Libor) +0,25%*
Rendelt tart. jut.	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0,25%*	0%*	0,5-1%*	0,20%*	0,25%*	0%*
Kezelési kfg	0%*	0%*	0%*	0%*	0%*	1%*	1%*	1%*	0%*	1%*	0,25%*	0,125%*	0%*
All in cost or yield to maturity	LIBOR +335 bp	LIBOR +237 bp	LIBOR +34 bp	LIBOR +36 bp	LIBOR +32 bp	LIBOR +61 bp	LIBOR +58 bp	LIBOR +50 bp	LIBOR	Labor +112 bp	Labor +29 bp	Labor +52 bp	Labor 10 50 bp

* Ahol a hivatalos hiteltárgyalási megbízást 1998 július 31. után küldte ki a Világbank
** A Világbank saját költsége + margin, félévente változó mértékű
ÁKK Devizapiaci főosztály adatai alapján

II. A kölcsönök egyéb jellegzetességei

A kötvények kibocsátásához a nemzetközi tőkepiacokon – az extrém eseteket nem tekintve – átlagosan 4-5 hétre van szükség. Ez az időtáv a road show és a dokumentációs tevékenységek miatt egy-két héttel meghosszabbodhat, így összességében maximum 5-7 hétre nőhet a hitelezési folyamat lefutásának hossza. Normális esetben a szindikált hitelezés lebonyolításához 8-9 hét szükségeltetik. A nemzetközi tőkepiacokon csak korlátozott volumenű hitelek felvételére van lehetőség, s a piaci hozzáférést az NFI-ktől felvett

hitelek mennyisége nemhogy nem gátolja, hanem még segíti is. Ha a hitelfelvevő piaci viszonyai kedvezőek, akkor az NFI-kölcsönök esetén az előtörlesztés könnyebben kivitelezhető, mint a kötvények esetében. Ez többek között annak is betudható, hogy a kötvények esetében a hitelt lejegyzőkkel, illetve a másodpiacon kötvényekhez jutó hitelezőkkel jóval nehezebb tárgyalást kezdeményezni egy esetleges előtörlesztéstől, mint egy NFI esetében.

Ugyanakkor a nemzetközi fejlesztési intézmények hitelbírálati procedúrája nagyon hosszú időt vesz igénybe. Gondosan előkészített projektek prezentálása esetén is mintegy 3-6 hónap szükséges ahhoz, hogy a hitelvizsgálatot, a hiteltárgyalást és a belső jóváhagyási eljárásokat lefolytassák. (Ez amúgy összhangban van a magyar kormányzati jóváhagyási rend időigényével.) Általában a projekt előkészítése kb. egy évet vesz igénybe, ám ha a hazai preferenciák nem tiszták vagy a projektben vázoltak nincsenek kellőképpen megalapozva, akkor az előkészítés akár több évig is elhúzódhat. Így tehát az NFI hitelek megszerzéséhez a projekt tervezet elkészítésének elindításától számítva minimum 15 hónapra van szükség.

A nemzetközi fejlesztési intézmények egyik sajátossága, hogy sok esetben néhány százezer dolláros nagyságrendű támogatást nyújtanak a projektek előkészítésére és a technikai segítségnyújtásra.

Az utóbbi tíz évben egyre fontosabb szerepet tölt be az EIB. Ezzel párhuzamosan a Világbank kulcsszerepe folyamatosan csökkenni látszik, bár az EIB által nem finanszírozott területeken továbbra is a Világbanké a meghatározó szerep. Ilyen területnek számít például a humán infrastruktúra és a mezőgazdaság. Ez utóbbi esetében a Világbank az egyedüli NFI, mely társ a finanszírozásban.

A következő táblázatban összefoglalva láthatóak a kétfajta hitelforrás jellegzetességei:

Az NFI hitelek és a tőkepiaci hitelek nem-pénzügyi jellegzetességeinek összehasonlítása	
<i>Tőkepiaci hitelek</i>	<i>NFI hitelek</i>
szabadon felhasználható	csak a tervezett célra használható fel
adósságtörlesztésre, tartalékmenedzselésre, folyó finanszírozásra is felhasználható	csak fejlesztésfinanszírozásra használható, kivéve a Világbank gazdaságpolitikai vállalatokon alapuló kölcsöneit
akár a fejlesztés egésze finanszírozható	a fejlesztés bizonyos arányban finanszírozható (pl. EIB-nél max. a telj. fejl. ktg. 50%-a; Világbank-nál és EBRD-nél vám és illeték kivételével bármilyen, építés csak részlegesen)
a magyar beszerzési szabályok érvényesek	az adott NFI beszerzési szabályait kell betartani, pl. nemzetközi versenyeztetés
Azonnal lehívható	csak a programmegvalósítás ütemében vehető igénybe
rövid idő alatt megszervezhető (max. 2 hónap)	hosszú idő alatt készíthető el (min. 3-6 hónap, normálisan több mint egy év)
piaci körülmények függvényében hozzáférhető	folyamatos kapcsolattartás, előre tervezés esetén folyamatosan hozzáférhető
nem kapcsolódik hozzá kedvezményes finanszírozás	jelentős mértékű vissza nem térítendő támogatás kapcsolódhat hozzá
a céltól eltérő felhasználás esetén egyensúlyi zavart okozhat	a kötött felhasználás pénzügyi fegyelemre kényszerít
a BIS szabályozás változása kihatará	a BIS szabályozás nem hat az árra

A táblázat egyes sorait összevetve megállapítható, hogy az NFI-ktől szereshető hitelek versenyképesek a nemzetközi tőkepiacokon beszerezhető hitelekkel. Az, hogy éppen melyik forrásbevonás kecsegtet kedvezőbb feltételekkel, nagyban függ a konkrét piaci viszonyoktól.

5. Díjpolitika

Az autópályák nem örök életű létesítmények, rendszeres karbantartást igényelnek ugyanúgy, mint az egyéb közutak. (A 30.000 Km hosszúságú közúthálózat bruttó értéke kb. 1.700 Mrd Ft, aminek az amortizációval lépést tartó karbantartásához évi 45-50 Mrd Ft szükséges.)¹⁷ Ebből következően nemcsak az építés költségeit, hanem a sorozatos felújításra, s az üzemeltetésre fordítható forrásokat is ki kell gazdálkodnia valakinek. De vajon ki legyen az, aki fizet?

A 2. fejezetben részletezett előnyök, pozitív externáliák döntő többségét nem csak az autópályát igénybe vevők élvezik, hanem közvetett módon az egész társadalom. Az autópálya tehát közjó, ebből kifolyólag az építési, üzemeltetési, fenntartási és felújítási költségek összessége nem terhelhető kizárólag az utat használókra, vagyis annak egy részét a közre (államháztartás) kell hárítani.

¹⁷ Gyöngyössyné Szabó Ágnes: Az autópálya díjszedési rendszerek alkalmazásának elvei az Európai Unió tagállamaiban, különös tekintettel Ausztriára, valamint a matricás díjszedési rendszer magyarországi bevezetésének oka, szükségessége és feltételei., szakdolgozat, Külkereskedelmi Főiskola, EU szakirányú továbbképzés

Az 5. fejezet megírásában nagyban támaszkodtam erre a dolgozatra

Manapság az autópályák használata esetében egyre inkább érvényesül a „használó fizessen” elv. Ez a tendencia megfigyelhető az EU-ban és az USA-ban is. Kevésbé köztudott, de Magyarországon sem ebben az évtizedben jelentkezett először a díjfizetős gyorsforgalmi utak kialakításának gondolata. Az 1968-as „gazdasági reformot” követően '73-ban egy Minisztertanácsi Határozatban rögzítették az útdíjasítás szándékát, ám ez a szocializmus paternalista vonásait erősen csorbította volna, ezért az ötlet a szándék szintjén meg is rekedt. 1988-ban a Közlekedési Minisztérium ismét felvetette a fizetős pályák kialakításának lehetőségét, s '89-ben már le is gyártották az első próbamatricákat, melyek a tervek szerint motorosoknak 500 Ft-ba, autósoknak pedig 1500 Ft-ba kerültek volna egy félévre.¹⁸ A rendszer bevezetése ebben az esetben is megghiúsult, a szükséges adótartalmat inkább a benzin árába építették be.

A '90-es évek első felében épült koncessziós autópályák javarészt magánérőből épültek – az M1-hez minimális, az M5-höz jelentős állami támogatást nyújtottak –, ezért az építés, üzemeltetés és fenntartás finanszírozása mindenképpen megkívánta a díjak bevezetését. Ettől kezdve az ország autópálya hálózata a díjfizetés szempontjából nagyon heterogén lett. Jelenleg három kategóriába sorolhatók az autópályák:

- állami kezelésű, díjmentes (pl. M7)
- állami útdíjas (M1)
- koncessziós rendszerű (M5)

A Kormány jelenlegi díjpolitikájának alapelveit a 2252/1998. (XI.25.) számú, a gyorsforgalmi utak egységes használati díjának kialakítása érdekében szükséges intézkedésekről szóló Kormányhatározat fekteti le. Ebben többek között a következő sarokpontok kerülnek megfogalmazásra:

¹⁸ Népszabadság Online 2000.02.24.

- az esélykiegyenlítő területfejlesztési politikának megfelelően a gyorsforgalmi utak használati díja tekintetében a kialakult aránytalanságok fokozatosan szűnjenek meg
- a gyorsforgalmi utak használati díja a jövőben legalább azok üzemeltetésének, fenntartásának és időszakos felújításának költségeit fedezze; a fejlesztés költségeit pedig a központi költségvetésből, továbbá az állam által felvett vagy állami garanciával biztosított hitelekkel kell finanszírozni
- az összes hazai autópályára egységesen érvényes díjszedési rendszer fokozatos bevezetésének lehetőségét meg kell vizsgálni

A koncessziós autópályákon kialakult magas használati díj mérsékelésére az állam a következő megoldáshoz folyamodhat: megállapodik a koncesszorral, hogy az csökkenti a díjak nagyságát, cserébe az állam az elmaradt profitot pótlandó kompenzációt fizet. Ez a módszer jelenleg is használatos Magyarországon. Az 1999-es költségvetési törvényben például az „ÉKMA Rt. (M3) támogatása az 1998. évi díjbevétel kiesés kompenzálására” címen 1 Mrd Ft-ot különítettek el a kormányzati rendkívüli kiadások között.

A díjfizető rendszer alkalmazása során az államnak lehetősége nyílik arra – külön megállapodás esetében a koncessziós autópályáknál is –, hogy a díjak megfelelő szabályozása révén a közlekedési igényeket befolyásolja (Traffic Demand Management). Ez azt jelenti, hogy a különböző napszakokban illetve évszakokban más és más tarifákat állapítanak meg. Például a nyári illetve a nappali időszakban többet kérnek a pályahasználatért mint télen vagy éjszaka. A körgyűrűkön (várost elkerülő útszakaszokon) pedig mindig ingyenes a közlekedés, ezzel is ösztönözve az autósokat arra, hogy a városi forgalmat ne terheljék túl.

6. Melyik „utat” válassza az ország?

Magyarország közlekedési infrastruktúráját önmagában vizsgálva, illetve az európai uniós állapotokkal való összevetése során azt tapasztaljuk, hogy az autópálya hálózat intenzív fejlesztése valóban szükséges, mégpedig nem is kis mértékben. Ebből azonban még nem következik egyenes úton az, hogy az építkezések dinamikus végzésére mihamarabb jelentős nagyságú állami forrásokat kell elkülöníteni illetve nagy összegű kölcsönöket kell felvenni, hiszen az ország egyszerre több problémával néz szembe (pl. egészségügy, mezőgazdaság, árvízvédelmi gátak megerősítése). Az autópályák építése tehát szükséges, de nem elengedhetetlen. Egy adott időszak problémáinak rendezésére állami szinten célszerű felállítani egy preferenciarendszert, s az államnak ennek tükrében kell kialakítani különböző projekteket, s természetesen a megvalósítást a legpreferáltabb programnál kell kezdeni. Hangsúlyozom, hogy dolgozatomb írása során az ország előtt álló egyéb problémákat nem vizsgáltam, azoknak fontosságát és a nemzetgazdaságra való hatását az autópálya fejlesztés fontosságával illetve hasznosságával nem hasonlítottam össze. Elképzelhető, hogy jelenleg más területre kell nagy összegű anyagi forrásokat koncentrálni, de mindazonáltal úgy látom, hogy önmagában a gyorsforgalmi úthálózat dinamikus fejlesztése Magyarország számára mindenképpen előnyös.

Az M1 autópályát illetve az állami- és magántulajdonlás érdekeit vizsgálva azt hiszem jól látszik, hogy Magyarországon a jelenlegi gazdasági és társadalmi körülmények között nem szerencsés a koncessziós sztrádaépítés választása, tehát az autópályák állami kézben tartása nagyobb társadalmi hasznosságot eredményez. (Az M1 autópálya finanszírozásával az ennek a dolgozatnak a címén íródott TDK dolgozatomban foglalkozom részletesebben.)

Az építkezések minél gyorsabb elkezdése érdekében úgy látom, hogy a munkálatok első fázisának kiosztásához – ha az törvénybe nem ütközik, márpedig erről komoly vita folyik a jogászok között is, amibe nem szeretnék belemélyedni – a közbeszerzési eljárás lefolytatása nem szükséges, mert az akár több mint fél évvel is kitolhatja a munkakezdést. A KHVM felkérésére egy tavaly készült tanulmány szerint a hazai építőiparban a '90-es évek elején lezajlott privatizáció során néhány nagy cégből álló, erős útépitőlobby alakult ki, amely gyakorlatilag verseny nélkül diktál a piacon, háttérbe szorítva ezzel a közepes méretű vállalkozásokat.¹⁹ A magyar autópályákat lényegében ez a néhány nagy cég építette hol konzorciumban, hol pedig fővállalkozásban, egymást alvállalkozóként bevonva. Ily módon pedig a vállalatok a közbeszerzési eljárás ellenére előre megállapodhatnak egy magasabb árajánlat tételében.

A közbeszerzési eljárás mellőzése esetén viszont az idei évre sztrádafejlesztésre elkülönített 27.2 Mrd Ft-ot nem lehetne közvetlenül az építésekre fordítani, így az M1 adósságának állami kézbe került részét kellene belőle törleszteni, illetve az egyéb autópályákkal kapcsolatos követelések egy részét kielégíteni.²⁰ Az EU ISPA alapjából való támogatás elnyeréséhez ugyan szükséges lenne a nemzetközi közbeszerzési eljárás, ám 2000. márciusára végérvényessé vált, hogy az EU a magyar prioritások elején álló M3 építését nem támogatja, mert egy Ukrajna felé haladó nyomvonal kiépítésében nem érdekelt.²¹

A munkálatok mielőbbi megkezdése viszont gyors anyagi forrásszerzést feltételez, amely a nemzetközi fejlesztési intézeteken és a hazai kötvénykibocsátásokon keresztül nem lehetséges. A közbeszerzés mellőzése esetén közvetlen költségvetési források

¹⁹ Mink M.: *Rábajítottak – Autópálya-építési előkészületek*, HVG, 2000.04.01., 117.o.

²⁰ Napi Magyarország, 2000.03.02., 9.o.

²¹ Szirmai S. P.: *Osztott pálya – Vitatott gyorsforgalmiút-építés*, Figyelő, 2000.03.9-14., 27.o.

sem használhatók fel, így aztán célszerűnek látszik az a megoldás, melyet az Magyar Fejlesztési Bank Rt. tűzött ki célul, vagyis hogy az induláshoz szükséges pénzt az MFB alaptőkéjéből folyósítják. A cél érdekében a bank alaptőkéjét március végén 18 Mrd forinttal megemelték. (Az MFB 12 ezer db egyenként 1 millió Ft névértékű részvényt bocsátott ki, melyet az ÁPV Rt. a privatizációs tartalék-alapjából 150 százalékos árfolyamon jegyzett le.)²² Az MFB alaptőkéjét augusztus 31-ig még további 14 Mrd forinttal tervezik megemelni, tehát úgy tűnik, hogy a kezdeti munkálatokhoz szükséges pénzeszköz biztosított.²³ (Hasonló célból egyébként márciusban a Nemzeti Autópálya Rt.-nél /NA Rt./ is tőkeemelést hajtottak végre 5 Mrd Ft értékben.)²⁴ Ha ennek a módnak mégis bármiféle – jogi, gazdasági vagy politikai – akadálya képződne, akkor a gyors hitelszerzés érdekében a nemzetközi tőkepiacon kellene megjelenni kötvénykibocsátással. (Az NA Rt. '99. novemberében még azt tervezte, hogy az M3, M7 és a szekszárdi Duna-híd finanszírozására az USA-ban mintegy 150 millió dollár értékben kötvényt bocsát ki.)²⁵

Az autópálya építések kezdeti kiadásain túli költségeire is gondolva 2001-2002-re a Széchenyi terven belül mintegy 102 Mrd Ft-ot különítettek el.²⁶

A hazai pénzügyekkel mindenképpen el kell kezdeni a tárgyalásokat mind az egyéni, mind pedig a szindikált hitelezés lehetőségére kapcsán, rövid és hosszú távon egyaránt. Ez nemcsak a hazai pénzügyek számára lenne kedvező, hanem lehetővé tenné azt is, hogy a 2037/2000. (II.29.) számú Kormányhatározatban megfogalmazottak szerint a hazai vállalkozások is lehetőség szerint nagyobb szerephez jussanak. Az NFI hitelek esetében ugyanis szín-

²² Magyar Hírlap, 2000.03.31., 9.o.

²³ ld. 20. lábjegyzet

²⁴ Népszabadság, 2000.03.31.

²⁵ Napi Gazdaság, 1999.11.02.

²⁶ Napi Gazdaság, 2000.04.04. 3.o.

te mindig kikötik a nemzetközi közbeszerzés kiírását (a tenderek az Official Journal-ban, az „EU Közlönyben” kerülnek meghirdetés-re), amely révén a külföldi vállalatok is nagy eséllyel pályázhatnak, csökkentve ezzel a magyar pályázók sikerének valószínűségét.

Ettől függetlenül érdemes az NFI hitelek és európai uniós alapok felől is érdeklődni egyrészt azért, hogy a hazai bankok nehogy azt érezzék, hogy az ország rájuk van utalva, s ezért drágábban adják a hiteleket, másrészt pedig az NFI hitelek sokszor valóban nagyon kedvező feltételekkel érhetőek el. Mind az NFI-k, mind pedig az uniós alapok hitelbírálati folyamata hosszúra nyúlik, így az építésekhez kapcsolódó hatásvizsgálatokat mindenképpen precízen kell elkészíteni és mielőbb be kell nyújtani, mert az esetleges hibák miatti átdolgozás további jelentős időbeni csúszást eredményez. A már többször is említett ISPA alpból (Instrument for Structural Policies for Pre-accession, 2000. januárjában megnyíló előcsatlakozási alap) 2000-ben mintegy 90 millió eurót szánnak Magyarországnak, amelynek kb. 50%-a az infrastruktúra fejlesztésére (MÁV, autópálya stb.), másik 50%-a pedig környezetvédelemre fordítandó. Az uniós alapok által biztosított keretek megszerzésére hosszabb távon nemcsak azért kell törekedni, mert vissza nem térítendő juttatásként kapnánk egy részüket, hanem azért is, mert ezáltal a magyar államigazgatás felkészülhet a későbbi EU tagság során a központi pénzek elosztása révén ránk eső rész „hatékony” fogadására. Sajnos ezen a téren jelenleg még nem kellő olajozottsággal működik államigazgatásunk, amiből már többször is komoly hátrányunk származott, gondoljunk csak a Phare pénzek akadozó felhasználására.

További érv lehet még a hosszú lejáratú hitelek rövid lejáratúakkal való párosítása mellett, hogy ily módon az ország adósságstruktúrája kiegyenlítettebb lesz, s nem szükséges rövid időszakon belül nagyon nagy összegű adósságtörlesztéseket megejteni. Ugyanakkor ha az ország adósságstruktúrája jelenleg a lejárat terén

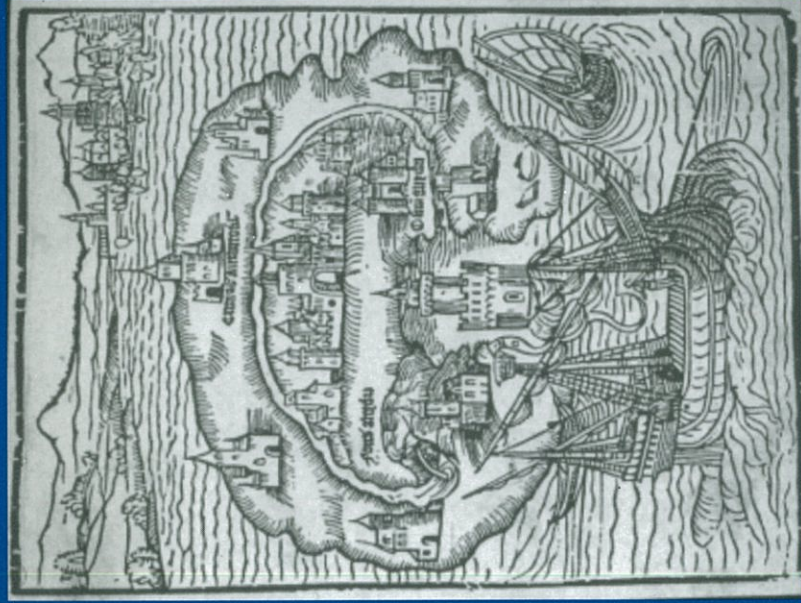
rövid vagy hosszú távon koncentrálódott, akkor ezt is figyelembe véve kell kialakítani a finanszírozáshoz szükséges hitelfelvétel szerkezetét.

Mindezek után úgy látom, hogy ha sikerül kiépíteni az ország autópálya hálózatát az európai főútvonalakhoz kapcsolódva, akkor az mind Magyarország, mind pedig Európa számára számos előnyt jelentene, többek között az áru, a munkaerő, a szolgáltatás és a tőke szabad áramlásának elve könnyebben érvényesülne, mindezzel felgyorsítva azt a folyamatot, amely révén országunk a jelenlegi politikai szándék szerint az Európai Uniónak majdani szerves részévé válik.

Bibliográfia

1999. évi CXXV. törv. A Magyar Köztársaság 2000. évi költségvetéséről
- Berg Tamás:** Magyarország gyorsforgalmi úthálózatának 10 éves fejlesztési programja, Közúti és Mélyépítési Szemle, 1999. október 377. o.
- Dr. Lotz Károly:** A Magyar Köztársaság Kormányának közlekedéspolitikája, 1995. augusztus
- Dr. Ruppert László:** Autópálya '98, Közlekedéstudományi Intézet Rt., 1997. november
- Dr. Scharle Péter:** Forrásteremtés, Közlekedéstudományi Szemle, XLIX. Évf., 10. sz., 361.o.
- Dr. Timár András:** hogyan finanszírozhatók az autópálya-építések az EU-hoz csatlakozni kívánó öt közép-európai országban?, Közlekedéstudományi Szemle, XLIX. Évf., 9. sz., 346.o.
- Gyöngyössyné Szabó Ágnes:** Az autópálya díjszedési rendszerek alkalmazásának elvei az Európai Unió tagállamaiban, különös tekintettel Ausztriára, valamint a matricás díjszedési rendszer magyarországi bevezetésének oka, szükségessége és feltételei., szakdolgozat, Külkereskedelmi Főiskola, EU szakirányú továbbképzés
HVG, 2000.03.11., 132.o.
- Karmos Gábor:** Államháztartási reform nélkül nem megy, Autópálya II., A Pest Megyei -Gazdaságfejlesztő Kht. Kiadványa, 1998. ápr.
Magyar Hírlap, 2000.03.31., 9.o.
- Merlin Hymann:** Az autópályák hatása az EU kevésbé fejlett térségeinek gazdaságára, 1995. (Hozzáférhető a Levegő Munkacsoportnál, 2041 Budaörs, Pf. 102)

- Mink M. :** *Rábajtottak – Autópálya-építési előkészületek*, HVG, 2000.04.01., 117.o
- Napi Gazdaság**, 1999.11.02.
- Napi Gazdaság**, 2000.04.04. 3.o.
- Napi Magyarország**, 2000.03.02., 9.o.
- Népszabadság Online** 2000.02.24.
- Népszabadság**, 2000.03.31.
- Sík Gotthilf:** A hozzá nem értés : GYLKOLHATI, 1998.ápr., Autópálya II., A Pest Megyei Gazdaságfejlesztő Kht. kiadványa
- Szirmai S. P. :** *Osztott pálya – Vitatott gyorsforgalmiút-építés*, Figyelő, 2000.03.9-14., 27.o.



A Studia Ignatiana ezzel a kötéttel sorozatként is belépett a magyar szellemi életbe. Nagy szavaknak tűnhetnek ezek, pedig így van.[...] A tanulmányokkal a Kollégium egyszersmind objektív szakmai kritériumokkal értékelhető szellemi termékekkel jelenik meg az eszmék piacán (hogy a jogász-közgazdász kötethez illő kifejezést használjunk). Sőt, ezeket a munkákat csakis így szabad értékelni. Így megítélve szolgálják a szerzők előrehaladását, és válhatnak a Kollégium dicsőségére.

Sólyom László