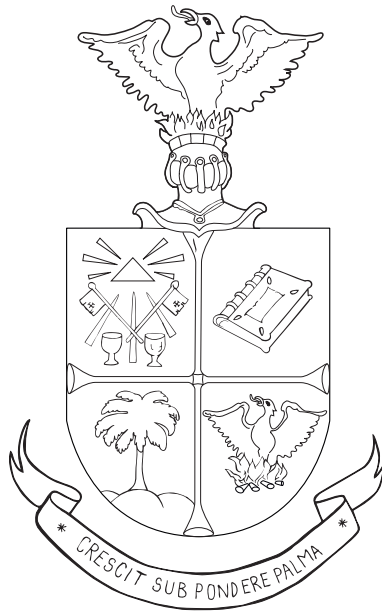


Glossa Iuridica

XI. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

XI. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2024

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Jakab Éva, Köbel Szilvia,
Kukorelli István, Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Móré Sándor,
Osztovits András, Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István,
Szabó Imre, Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András,
Tóth J. Zoltán, Törő Csaba Attila, Trócsányi László, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

ISSN 2064-6887

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

THE STATUS AND RENEWAL OF LEGAL-ADMINISTRATIVE LANGUAGE IN THE EUROPEAN STATES

ALVYDAS UMBRASAS

Legal Terminology Management in Lithuania11

TETIANA DRAKOKHRUST - NATALIJA MARTSENKO

Preserving Clarity: Sustaining and Updating Legal Terminology
in Ukraine29

ROMÁK ÉS NEM ROMÁK: KÖZÖSSÉGEINK JELENE ÉS JÖVŐJE A KÁRPÁT-MEDENCÉBEN

TÖRÖK TAMÁS

Jogi és pszichológiai motívumok a gyűlölet-bűncselekményekkel
szembeni fellépés jogalkalmazási gyakorlatában45

CSERVÁK CSABA

A nemzeti kisebbségek védelmének átfogó alkotmányos
eszköztára79

FARKAS GYÖRGY TAMÁS

A nemzetiségek országgyűlési képviselőjére vonatkozó választójogi
szabályozás koncepciói és megvalósulása a rendszerváltozástól
napjainkig, a roma nemzetiség szemszögéből101

KEMES BALÁZS

Szabadulási kísérletek az előítéletek csapdájából125

NAGY-PALLAY KLÁRA

Roma gyermekek a hagyományok, a szocializációs színterek és
a jog konfliktusában143

HÉDER ÁKOS	
Szociális szempontok alkalmazása a romákhoz köthető közbeszerzésekben	167
ORSÓS ZOLTÁN	
Roma nemzetiségi önkormányzatok jogi útvesztői	185
LAJOS EDINA	
Kisebbségvédelem mint jog és erkölcs találkozási pontja	205
BALOGH RÓBERT	
Papok királysága, királyi papság, szent nemzetség?	215
TANULMÁNYOK	
VARGA ATTILA	
A vélemény szabadságról	223
CZINE ÁGNES	
A természeti erőforrások védelmének alkotmányossági kérdései	245
MISKOLCZI BODNÁR PÉTER	
A kötelezethez kötődő körülmények változásának szerződésszünetítő hatása	259
FÓRIS ÁGOTA - SOMOGYI ZOLTÁN	
A magyar terminológiastratégia megvalósíthatósága	277
JUHÁSZ ORSOLYA	
A költségvetést sértő visszaélés szerű megtartások büntetőjogi megítélése és problematikája, figyelemmel az adóigazgatási eljárások esetleges párhuzamos lefolytatására – különösen az általános forgalmi adó esetében	299
DARAI PÉTER	
Az ismételt ellenőrzés és az alapeljárás kapcsolódási pontjai az adóigazgatás rendszerében	325

SURI NOÉMI	
Tagállamközi követelésbehajtás alternatívái polgári és kereskedelmi ügyekben	353
KÁNTOR ÁKOS	
Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal?	379
RIXER ÁDÁM	
Újabb fejlemények a magyar konzultatív szervek és mechanizmusok körében	395
BARTHA BENCE	
A European Model Rules on Civil Procedure és polgári perrendtartásunk egyes perszerkezeti szempontú összefüggései	417
CSEVÁR NÓRA	
A történeti alkotmány mint alaptörvényi vívmány	431
TÓTH KRISTÓF	
A kedvezőbbség elve a lengyel munkajogban	445
RECENZÍÓK	
SZABADFALVI József	
Úton a református jogászképzés felé	459
MANZINGER KRISZTIÁN	
Az ismeretlen ismerősök – Hiánypótló kötet a Nyugat-Balkán alkotmányairól és kormányzati struktúráiról	467

**THE STATUS AND RENEWAL OF LEGAL-ADMINISTRATIVE
LANGUAGE IN THE EUROPEAN STATES**

LEGAL TERMINOLOGY MANAGEMENT IN LITHUANIA

ALVYDAS UMBRASAS

senior researcher (Institute of the Lithuanian Language, Lithuania)

Abstract

The management of legal terminology in Lithuania boasts a tradition spanning over a century. This period encompasses the emergence and refinement of Lithuanian legal terms. The preparation and translation of Lithuanian legal acts and the publication of legal literature in Lithuanian have played crucial roles in shaping this tradition. However, throughout history, various terminological challenges, including the absence of appropriate Lithuanian terms, have emerged. These challenges have been addressed by terminology commissions, the creators of term dictionaries, database developers, and legal practitioners. This article describes the evolution of legal terminology management in Lithuania across different periods, with a focus on the contemporary situation. Both the practice of legal terminography and the insights gleaned from establishing the Term Bank of the Republic of Lithuania are reviewed.

Keywords: terms of legal acts, history of terminology, terminology management, Term Bank of the Republic of Lithuania

1. Introduction

The article employs a descriptive approach to investigate the management of legal terminology in Lithuania, examining both its historical progression and present state. It aims to illustrate the evolution of legal terminology management in Lithuania, highlighting key stages, encountered challenges, and attained outcomes. Structurally, the article is divided into three main sections based on historical events. The primary focus lies on the contemporary management of legal terms, particularly through the utilization of the information system within the Term Bank of the Republic of Lithuania. Research material draws upon data from the Term Bank, annual reports from the State Commission of the Lithuanian Language, as well as referenced literature and historical documents.

2. Historical background

Legal terminology management in the Lithuanian language traces its roots back to 1918, a significant year marked by Lithuania's declaration of independence and the inaugural use of the Lithuanian language for official state purposes. This pivotal moment gained further momentum with the adoption of the Constitution of the State of Lithuania in 1922, which officially established Lithuanian as the state language, marking its centennial celebration recently. Before this era, the Lithuanian language had a scant presence in legal matters. Legal codes were formulated during the Grand Duchy of Lithuania, notably with the publication of the First Statute of Lithuania in 1529, followed by subsequent statutes like the Third Statute of Lithuania in 1588, which remained in effect until 1840. These documents were published in the Chancery Ruthenian, Latin, and Polish languages. Later, during the Russian Empire's rule, legal acts in Lithuania were published in Russian. Consequently, the historical circumstances left little room for the development of Lithuanian legal terminology. However, despite the absence of a written tradition, certain legal concepts were orally articulated in the Lithuanian language.

To ensure legal continuity after Lithuania declared independence in 1918, many Russian legal acts remained in effect and were gradually translated into Lithuanian, often through private efforts. In 1919, a law mandated that court proceedings be conducted in Lithuanian. However, implementation faced challenges due to a lack of both terms and individuals proficient in Lithuanian, particularly since legal professionals had not been educated in the language. Nonetheless, considerable progress was made in a relatively short time¹. During 1919–1920, the Ministry of Justice commissioned the creation of a manuscript for a Russian-Lithuanian dictionary of legal terms²,

1 More about the state of legal terminology in Lithuania at that time, see: ANDRIULIS, Vytautas: *Pirmosios Lietuvos Respublikos (1918 II 16 – 1940 VI 15) teisinės sistemos kūrimo bruožai*. Vilnius, Lietuvos teisės akademija, 1998, 11–13; UMBRASAS, Alvydas: Teisės terminijos padėtis Lietuvoje 1918–1940 metais. *Terminologija*, 2001/8, 76–94. <http://journals.lki.lt/terminologija/article/view/698> (2024. 05. 02.); MAKSIMAITIS, Mindaugas: Prie lietuviškos teisės kalbos ištakų. *Jurisprudencija*, 2007, 5(95), 7–13. <https://www3.mruni.eu/ojs/jurisprudence/article/view/2720> (2024. 05. 02.); DEVIATNIKOVAITĖ, Ieva: Lietuvių kalba tarpukario teisėje. *Logos*, 2021, (106), 156–172. <http://www.litlogos.eu/L106/Deviatnikovaitė.html>. (2024. 05. 02.)

2 For more information about the dictionary manuscript, its compilers, see UMBRASAS, Alvydas: Rankraščinio teisės terminų žodyno (1920 m.) sandara. *Terminologija*, 2011, (18), 109–141. <https://journals.lki.lt/terminologija/article/view/418>. (2024. 05. 02.)

titled *Teisės terminų ir kitų reikalingų teismams žodžių žodynėlio projektas* (Eng. The Project of the Dictionary of Law Terms and other Words Necessary in Court). Although this dictionary remained unfinished and unpublished for reasons unknown, some copies were produced, some of which are still preserved today at the Wroblewski Library of the Lithuanian Academy of Sciences and by private individuals. Tailored to court needs, the dictionary not only included legal terms but also other relevant lexicon and word combinations. The manuscript encompasses over 4,000 Russian words and phrases across 120 pages. Remarkably, nearly 3,900 distinct terms or linguistic units were translated into Lithuanian, with close to 5,900 Lithuanian equivalents provided, considering synonyms. This suggests that, within the initial two years of Lithuania's independence, a comprehensive foundation of legal terminology was laid.

In 1921, the Terminology Commission was established under the Ministry of Education, with a broad mandate encompassing multiple fields, including legal terminology³. This commission comprised prominent public figures, including linguists, lawyers, journalists, and educators. Notably, Antanas Smetona, the future president of Lithuania, was entrusted with organizing the sub-commission dedicated to legal terminology. One of the commission's key objectives was to standardize the official language used in state institutions. Operating until 1926, the Terminology Commission encountered challenges, including disagreements over the translation of international terms into Lithuanian, which contributed to its eventual dissolution. Legal terminology was among the commission's initial priorities, albeit with a limited lexicon at the time. Between 1921 and 1922, Antanas Kriščiukaitis, then-chairman of the Supreme Court of Lithuania, compiled two lists comprising approximately 70 numbered units. These lists encompassed not only legal terms but also various linguistic constructions, often featuring synonyms, variants, and Russian equivalents. Following review by the Terminology Commission, these lists were published several times⁴ in the press, serving primarily as

3 For more information about Terminology Commission, see AUKSORIŪTĖ, Albina: Terminologijos komisijos (1921–1926) veiklos apžvalga. *Terminologija*, 2011, (18), 80–91. <http://journals.iki.lt/terminologija/article/view/416> (2024. 05. 02.); UMBRASAS, Alvydas: Teisės terminijos tvarkyba Terminologijos komisijoje (1921–1926): Terminologijos komisijos 100-mečiui. *Terminologija*, 2021, (28), 225–238. <https://journals.iki.lt/terminologija/article/view/2102>. (2024. 05. 02.)

4 The draft terms were first published on December 21, 2021, in the *Lietuva* newspaper, and the final list was published in the same newspaper on March 26, 2022. It was later reprinted in other publications.

educational material. Their purpose was to provide court personnel with examples for crafting case documents, thereby fulfilling a didactic function within the legal domain.

Another Terminology Commission was established in the State Council in 1939 to standardize legal terms, but its activities were interrupted by the occupation of Lithuania. In 1939–1940, the journal *Teisė* published more than 200 legal terms⁵ considered by this Commission (mostly civil law terms). It was not possible to publish all the terms considered (at the beginning of the list it is indicated that more than 300 terms were considered).

During Lithuania's initial period of independence (1918–1940), key legal terms were coined in Lithuanian, legal documents were published in Lithuanian, and legal literature was authored in Lithuanian. Despite the presence of individuals capable of compiling and publishing a dictionary of legal terms during this time, such a project never materialized. It wasn't until the Soviet era that Lithuania saw the publication of its first dictionary of legal terms in 1954⁶. Compiled by Alfonsas Žiurlys, this dictionary was bilingual, featuring Lithuanian and Russian equivalents, encompassing nearly 5,000 terms, compounds, and lexical units (240 pages). In its creation, terminological material originating from independent Lithuania was utilized, alongside terms reflecting the realities of the Soviet system. Remarkably, throughout the entirety of the Soviet era, no additional dictionaries of legal terms were published in Lithuania, making Žiurlys' dictionary the sole resource of its kind during that time.

3. Legal terminography at the beginning of restored independence

Following Lithuania's restoration of independence in 1990, the evolving state system necessitated the introduction of new legal terminology. Many terms previously used in the Soviet era became obsolete, requiring replacements for concepts aligned with the emerging market economy. Additionally, the prominence of the Russian language diminished, with English becoming the primary language of influence, alongside other Western languages. Consequently, there arose a significant demand for bilingual dictionaries of legal terms. The late 20th century and early 21st century in Lithuania marked a period of intensive preparation

5 Teisinės terminijos projektas. *Teisė*, 1939–1940, 48, 384–374; 49, 475–480; 50, 73–74; 51, 184–185.

6 Žiurlys, A. (ed.): *Teisinių terminų žodynas*. Vilnius, Valstybinė politinės ir mokslinės literatūros leidykla, 1954.

for legal dictionaries. This era was characterized by extensive efforts to compile dictionaries that would cater to the evolving needs of the legal community, reflecting the linguistic and conceptual shifts brought about by Lithuania's transition to independence and its integration into the globalized world.

The first large dictionary appeared in 1995 – Ema Volungevičienė's German-Lithuanian, Lithuanian-German Dictionary of Legal Terms⁷ (284 pages). The main part contains about 10,000 German words and word combinations, and much less in the Lithuanian part – 2250. The material is taken from the most important branches of law – criminal, civil, financial, commercial and international. Several more dictionaries of legal terms of various quality in German and Lithuanian appeared later. Romaldas Rakučevičius' Dictionary of Lithuanian-German Business and Legal Terms⁸ (218 pages) and German-Lithuanian Dictionary of Law and Business Terms⁹ (296 pages) are worth mentioning. The first of these dictionaries was of very poor terminographic quality, compiled without following the principles of term dictionary compilation. The second one is a bit better and much larger – in total, it contains about 38,000 words and their combinations, of which about 22,000 are from the field of law. The presentation of both dictionaries is in alphabetical order, with groups containing both generic terms and usage examples. Another pair of dictionaries of the same language is the German-Lithuanian Dictionary for Lawyers¹⁰ (170 pages) and the Lithuanian-German Dictionary for Lawyers¹¹ (152 pages), the authors of which are Yvonne Goldammer and Sigitas Plaušinitis. The first of these dictionaries lists words in groups, while the other lists them alphabetically. One contains the lexicon used more in the German legal system and the other – in the Lithuanian legal system. Yvonne Goldammer, Sigitas Plaušinitis and Paulius Jurčys have also published the German-Lithuanian Dictionary for Economists, Lawyers and Businessmen¹² (367 pages), which contain plenty of legal terms. Some of

7 VOLUNGEVIČIENĖ, E.: *Vokiečių-lietuvių, lietuvių-vokiečių kalbų teisės terminų žodynas*. Vilnius, Žodynas, 1995.

8 RAKUČEVIČIUS, Romaldas: *Lietuvių-vokiečių kalbų verslo ir teisės terminų žodynas*. Vilnius, 2001.

9 RAKUČEVIČIUS, Romaldas: *Vokiečių-lietuvių kalbų teisės ir verslo terminų žodynas*. Vilnius, 2004.

10 GOLDAMMER, Yvonne – PLAUŠINITIS, Sigitas: *Vokiečių-lietuvių kalbų žodynas teisininkams*. Vilnius, TEV, 2005.

11 GOLDAMMER, Yvonne – PLAUŠINITIS, Sigitas: *Lietuvių-vokiečių kalbų žodynas teisininkams*. Vilnius, TEV, 2006.

12 GOLDAMMER, Yvonne – PLAUŠINITIS, Sigitas – JURČYS, Paulius: *Vokiečių-lietuvių kalbų*

them are presented with brief explanations. Among the more specialized dictionaries, the German-Lithuanian Dictionary of Law and Order¹³ compiled by Loreta Addo, Laimutė Dantienė, Irena Sagaitienė and Nijolė Slaminskienė (314 pages) can be mentioned. This dictionary contains about 14,000 German head words and word combinations, among which there are not only terms but also other relevant words or their combinations in the legal language.

Fewer dictionaries of English language legal terms have been published. The largest is the English-Lithuanian Legal Dictionary¹⁴ compiled by Olimpija Armalytė and Lionginas Pažūsis (524 pages) in 1998. This dictionary contains approximately 24,000 words and word combinations that are said to form the basis of almost all English and American legal terminology (verbs and their combinations included). In the same year, Vita Bitinaitė's the Educational Dictionary of English-Lithuanian Legal Terms¹⁵ was published (231 pages). Later, two more corrected and supplemented editions of this dictionary were published (250 pages in 2002 and 283 pages in 2008). The latest edition of the dictionary provides around 17,000 words and phrases in the English language with phonetic transcription. Also worth mentioning is the Educational English-Lithuanian Dictionary of Law and Order¹⁶ compiled by Violeta Janulevičienė, Irena Darginavičienė, Nijolė Burkšaitienė, Alvyda Liulienė and Vilhelmina Vaičiūniėnė (127 pages). The dictionary contains most of the lexicon needed by the police. It contains both terms and law enforcement words and their combinations, including a good deal of English and American slang. The Explanatory English-Lithuanian Legal and Business Dictionary¹⁷ prepared by Vita Bitinaitė and Diana Snapkauskaitė (613 pages) stands out for its structure. The dictionary comprises not only legal and business terms, but also several tax, banking, trade and other closely related terms. The dictionary is distinguished by the fact that, next to English terms or other

žodynas *ekonomistams, teisininkams ir verslininkams*. Kaunas, Arx Baltica, 2007.

- 13 ADDO, Loreta – DANTIENĖ, Laimutė – SAGAITIENĖ, Irena – SLAMINSKIENĖ, Nijolė (ed.): *Vokiečių-lietuvių kalbų teisėtvarkos* žodynas. Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2004.
- 14 ARMALYTĖ, Olimpija – PAŽŪSIS, Lionginas: *Anglų-lietuvių kalbų teisės* žodynas. Vilnius, Alma littera, 1998.
- 15 BITINAITĖ, Vita: *Mokomasis anglų-lietuvių kalbų teisės terminų* žodynas. Vilnius, Eugrimas, 1998.
- 16 JANULEVIČIENĖ, Violeta – DARGINAVIČIENĖ, Irena – BURKŠAITIENĖ, Nijolė – LIUOLIENĖ, Alvyda – VAIČIŪNIENĖ, Vilhelmina (ed.): *Mokomasis anglų-lietuvių kalbų teisėtvarkos* žodynas. Vilnius, Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
- 17 BITINAITĖ, Vita – SNAPKAUSKAITĖ, Diana: *Aiškinamasis anglų-lietuvių kalbų teisės ir verslo* žodynas. Vilnius, Registrų centras, 2013.

lexical units, it provides both the Lithuanian equivalents and explanations of the meaning in English.

Among other language dictionaries, Janina Juškevičiūtė's Russian-Lithuanian and Lithuanian-Russian Criminalistics Dictionary¹⁸ (783 pages) should be mentioned. The dictionary consists of about 12,000 words used in the field of criminology and their combinations, including colloquial, jargon lexical and syntactic units that are relevant in the practice of crime investigation. In addition to legal terms, medical and other terms relevant to criminology are included. The dictionary is intended for police investigators, prosecutors, as well as students studying criminology.

Dictionaries covering many languages have been compiled. Notable among them is the Dictionary of Five Languages: Economics, Politics, Law¹⁹ (895 pages) compiled by Ema Irenė Volungevičienė, Rasa Laurušonienė, and Rasa Tamošaitienė. Among other areas, the dictionary presents legal terms in Lithuanian, English, French, German, and Russian. It contains about 5,000 headwords and more than 10,000 word combinations, including multiword terms.

The following are the most notable dictionaries mentioned here (although smaller ones also exist). What sets these translation dictionaries of law apart is a common characteristic: they do not strictly adhere to the traditional format of term dictionaries. Some lack the word *term* in their titles altogether. These dictionaries encompass not only terms but also provide examples of usage for other linguistic elements such as adjectives, verbs, and their combinations. Furthermore, many of these dictionaries extend beyond the realm of law, incorporating lexicons from various other fields. This broad inclusion of terminology from diverse domains distinguishes them from conventional term dictionaries. These dictionaries often resort to descriptive translations when exact equivalents are unavailable. Moreover, many of them exhibit structural, hierarchical, and terminological shortcomings and inconsistencies. In terms of their structure, they more closely resemble general translation dictionaries rather than specialized term dictionaries. It is worth noting that comprehensive explanatory dictionaries of legal terms, complete with definitions, are generally not published.

18 JUŠKEVIČIŪTĖ, Janina: *Rusų–lietuvių ir lietuvių–rusų kalbų kriminalistikos žodynas*. Vilnius, Registrų centras, 2013.

19 VOLUNGEVIČIENĖ, Ema Irenė – LAURUŠONIENĖ, Rasa – TAMOŠAITIENĖ, Rasa (ed.): *5 kalbų žodynas: ekonomika, politika, teisė*. Vilnius, Teisinės informacijos centras, 2006.

Since 1997, Lithuania has implemented a procedure for evaluating term dictionaries. Projects for term dictionaries are submitted to the State Commission of the Lithuanian Language for assessment. The Commission commissions terminological and subject expertise for the submitted dictionaries. Following this, the corrected versions, incorporating expert feedback, are deliberated upon in meetings of the Terminology Sub-Commission of the Language Commission. Additional comments and suggestions are typically provided during these meetings, prompting organizers to further refine the dictionaries. The final draft undergoes scrutiny in a Language Commission meeting. If the dictionary aligns with the standards of terminology, terminography, and linguistic correctness, it receives the evaluation mark "The State Commission of the Lithuanian Language does not object." Among the aforementioned legal dictionaries, only the Educational Dictionary of English-Lithuanian Legal Terms by Vita Bitinaitė, published in 1998, bears this evaluation mark. Most of the other dictionaries either were not submitted for evaluation, possibly because they don't meet the criteria for true term dictionaries, or the evaluation process commenced but remained incomplete due to the dictionaries not meeting the requirements.

4. Term management after joining the European Union: Term Bank

Lithuania's accession to the European Union in 2004 signified a pivotal moment in the evolution of legal terminology. The shifting political landscape prompted the emergence of new legal terms, alongside discussions regarding the distinctions between national law terminology and that of the European Union. Simultaneously, this juncture symbolically represents the gradual integration of information technology into terminology. Traditionally, term ordering was primarily linked with the publication of paper term dictionaries. However, in recent years, there has been a growing emphasis on electronic term databases, reflecting the evolving technological landscape and the increasing reliance on digital resources for linguistic and terminological needs.

In 2002, as Lithuania geared up for European Union accession, the notion of establishing a state bank of terms gained traction, spearheaded by the State Commission of the Lithuanian Language. During this period, consultations were held with specialists in information technology and other relevant fields to explore the feasibility of creating a new database of terms. The envisioned Term Bank was intended to serve state administrative needs and encompass terms from legal acts. Building upon these deliberations, the European Affairs

Committee of the Seimas of the Republic of Lithuania proposed legislation to enact the creation of a state Term Bank. Subsequently, in mid-2003, a working group was assembled to draft the Law on the Term Bank of the Republic of Lithuania. The working group comprises 14 individuals from various institutions, not limited to the Seimas, but also including other state and scientific bodies. The draft law was swiftly prepared, primarily during the summer, due to the pressing need to promptly address terminology management challenges associated with Lithuania's accession to the European Union. By the fall of 2003, the project preparation was concluded, leading to the adoption of the Law on the Term Bank of the Republic of Lithuania by the Seimas on December 23 of that year²⁰. Subsequently, on February 2, 2004, the State Commission of the Lithuanian Language approved the methodology for the Term Bank, delineating its structure in greater detail. Leveraging these legal frameworks, the Term Bank of the Republic of Lithuania's information system was developed in 2004, and it was made accessible online starting from early 2005²¹.

What is the Term Bank of the Republic of Lithuania? This is a centralized system designed to engage various state institutions and other entities in the management of terminology. Its primary objective is to oversee the terms used in legal documents, while also striving for inclusivity by incorporating terms from dictionaries and other sources into its database. It operates as a free system, offering data accessible to specialists across different fields. The system comprises two components: an internal system accessible to registered users who contribute data through passwords, and a public system whose content is openly visible to anyone without requiring registration (accessible via a web address – <http://terminai.vlkk.lt>).

Following the Law on the Term Bank of the Republic of Lithuania and subsequent related legal regulations, both an information system and an organizational framework were established. This organizational structure is

20 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.248131>. (2024. 05. 02.)

21 For more information on the concept, structure, content and legal basis of the Term Bank of the Republic of Lithuania, see: IVANAUSKIENĖ, Audra: *Lietuvos Respublikos terminų bankas: terminijos tvarkybos galimybės ir problemos*. In: Specialybės kalba: terminija ir studijos. Mokslinių straipsnių rinkinys. Vilnius, Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2008, 45–49; UMBRASAS, Alvydas: Lietuvos Respublikos terminų bankas: 10 metų po įstatymo priėmimo. *Terminologija*, 2013, (20), 96–122. <https://journals.lki.lt/terminologija/article/view/475> (2024. 05. 02.); UMBRASAS, Alvydas: Lietuvos Respublikos terminų bankas: 20 metų po įstatymo priėmimo. *Terminologija*, 2023, (30), 142–167. <https://journals.lki.lt/terminologija/article/view/2271>. (2024. 05. 02.)

anchored by terminology commissions, which are formed within ministries, their subordinate bodies, government agencies, and other state institutions. These terminology commissions are empowered by legal provisions to supply terms to the Term Bank drawn from the legal acts falling within their respective areas of oversight. Staff members of these institutions access the internal Term Bank system to input terms and generate sets of term entries. Notably, each institution within the internal system has visibility only to the terms it has contributed, effectively maintaining separate internal databases.

The primary stages of work unfold as follows:

1. *Preparation.* The terminology commission within each institution initiates this phase by assembling a set of term entries. Typically, each set corresponds to the terms extracted from a specific piece of legislation. The size of these sets can vary significantly, ranging from just a few term entries to several dozen.
2. *Evaluation Transfer.* Once the set of term entries is compiled, it is submitted through the Term Bank system for assessment by the State Commission of the Lithuanian Language.
3. *Consideration.* The Secretariat of the Language Commission organises the discussion of terms at the meeting of the Terminology Sub-Commission. Historically, these meetings were conducted in person, but since 2021, they have transitioned to online sessions. Typically, the creators of the term entries, often also the drafters of the respective legal documents, are invited to these meetings. During the session, terminological and linguistic feedback is provided, meticulously documented within the Term Bank system. Following the meeting, the Secretariat staff record the Terminology Sub-Commission's recommendations regarding terms and their definitions in the system. Occasionally, before the Sub-Commission meeting, the Language Commission might opt for a terminological examination of the terms, seeking evaluation from experts. While such examinations were common in the early days of Term Bank, they are now frequently omitted to expedite the process.
4. *Corrections.* The creators of the sets of term entries amend the terms and their definitions based on the feedback from the Terminology Sub-Commission, then resubmit them to the Language Commission for reevaluation.
5. *Inspection.* The Secretariat staff of the Language Commission assesses the implementation of the feedback, ensuring that the comments have been addressed appropriately and the data has been corrected accurately.

If necessary, additional comments are communicated via email, and requests are made to rectify any inadequately addressed issues or to discuss and accept the reasoning provided by the drafters of legislation for not making certain corrections.

6. *Approval*. The revised set of term entries undergoes discussion at a meeting of the Language Commission, marking the commencement of the approval process. Once approved, the sets of term entries are made available to the public within the Term Bank. Throughout the preceding stages, terms remain visible solely within the internal Term Bank system.

The status of term entries and their sets within the Term Bank is a crucial data category, indicating the stage of preparation of a set of term entries at any given time. The accessibility of the data depends on the status assigned to it, and data transfer occurs by changing the status accordingly. For unregistered users, only terms with final status are visible in the public database. The Law on the Term Bank of the Republic of Lithuania establishes the following final statuses:

approved term – any term approved by the State Commission of the Lithuanian Language, used or presented for use in the legal acts of the Republic of Lithuania;

acceptable term – a word or a combination of words that corresponds to the basic principles of terminology and correct usage requirements of the Lithuanian language;

deprecated term – a word or a combination of words that do not correspond to the basic principles of terminology and correct usage requirements of the Lithuanian language and must be replaced by a correct (approved or acceptable) term.

As evident, the status *approved* is exclusively assigned to terms derived from legal acts. These terms are integrated into the Term Bank solely with their corresponding definitions. Through the information system, the section concerning terms and their definitions, typically found at the outset of any legal act, undergoes coordination with the Language Commission. Primarily, the focus is on national legislation, albeit often intertwined with European Union legislation. Nonetheless, practical experience reveals that terms employed in national and EU legislation do not consistently align. At times, deliberate decisions are made to employ more precise terms in national legal acts, aligning closely with the specific characteristics of the concept. Terms from European Union legal acts are integrated into the IATE database,

managed by EU institutions. While the IATE database operates independently from the Term Bank of the Republic of Lithuania, discussions concerning terms submitted to the Term Bank consider information provided in the IATE database when necessary. Conversely, translators and terminologists at EU institutions, responsible for managing Lithuanian terms in the IATE database, take into consideration submissions to the Term Bank of the Republic of Lithuania. Indeed, while the IATE database primarily serves translation purposes, the Term Bank of the Republic of Lithuania focuses on organizing Lithuanian terms and their definitions to meet language and terminology standards. It is important to note that in the Term Bank, editors of term entries have the discretion to include equivalents in other languages, but it is not mandatory. The primary objective remains to ensure the clarity and precision of Lithuanian terms and their definitions.

In the Term Bank, every term is categorized by fields and subfields, organized within a hierarchical structure. It is essential to note that a term must be assigned to a specific field to be entered into the bank. The list of fields draws inspiration from the structure of the *Eurovoc* thesaurus but is adapted to better suit the context of Lithuania. It encompasses areas overseen by state institutions where terminology commissions have been established. However, this list is not exhaustive and can be expanded as needed to accommodate additional areas.

The key components of a term entry, besides the Lithuanian term itself, include the field, definition, equivalents in other languages, source, and status. Additional information may be included at the discretion of the organizers, such as abbreviations, short forms, examples, appendices (e.g., images, graphs, formulas relevant to the concept), and internet links. The decision to include such data depends on its relevance to the term and its utility for users. Furthermore, it is possible to establish connections between term entries, linking narrower and broader terms or simply semantically related terms. This enhances the coherence and accessibility of the Term Bank's content.

The Law on the Term Bank underwent a single amendment to date, on July 4, 2017, through the Law No. IX-1950 Article 4 Amendment Law, effective from January 1, 2018. This amendment designated the sole responsibility for the Term Bank to the State Commission of the Lithuanian Language. Before this change, the Language Commission managed only the content of the Term Bank, while the technical and software infrastructure was provided and maintained by the Seimas Chancellery. The informatics team of the Chancellery developed the initial information system in 2004 using Oracle software. In 2018, following

the transition of management responsibilities to the Language Commission, an updated information system for the Term Bank was developed based on PostgreSQL at its behest. Subsequently, in 2019, the updated Term Bank's information system became operational. This update was necessitated by the obsolescence of the software utilized since the inception of the system, posing challenges for compatibility and maintenance.

The Term Bank is primarily designed as a shared information system for state institutions to oversee the terminology used in legal acts. However, it also serves the broader objective of disseminating reliable terms across various fields. Presently, the Term Bank houses over 280,000 term entries, with terminology extracted from legal acts constituting a relatively small portion, numbering slightly less than 20,000. The majority of the Term Bank's content comprises entries sourced from term dictionaries, totalling about 225,000 entries. These entries originate from 53 term dictionaries, all of which have been reviewed and approved by the Language Commission. In 2015, in collaboration with the Lithuanian Standards Board, the Term Bank embarked on publishing data regarding Lithuanian term standards that received a favorable evaluation from the Language Commission. Approximately 10,000 term entries derived from over 70 standards have been published to date. Primarily, these standards comprise translations of ISO standards into Lithuanian. A significant portion of the Term Bank, totalling approximately 24,000 term entries, comprises data prepared under the recommendations of the Language Commission, which have been adopted through the legal acts of the Commission, particularly protocol resolutions. These terms predominantly pertain to biological and zoological nomenclature, encompassing names of plants and animals. Additionally, the database incorporates approximately 1,300 terms sourced from university textbooks, extracted from 13 textbooks in total. It is worth noting that only terms originating from legal acts are published in the Term Bank with the status *approved*. Terms sourced from dictionaries and other references receive the status *acceptable*, which applies to the majority of such terms. There are also around 1,300 terms categorized with the status *deprecated*, originating from various sources.

Although the terms extracted from legal acts constitute a relatively small fraction of the Term Bank's content, they command the most attention during meetings of the Terminology Sub-Commission. Typically convening once a week (excluding summer breaks), the Sub-Commission holds approximately 40–50 meetings annually, each lasting around 2–3 hours. While a range of terminological matters are addressed, the bulk of these meetings are dedicated to evaluating the

terms extracted from legal acts and their corresponding definitions. It is common for each meeting to scrutinize 30–40 such terms. The data undergoes evaluation from linguistic, terminological, and logical perspectives, with the majority of the Terminology Sub-Commission members being linguists. Meetings of the Language Commission, where the final approval procedure occurs, followed by the public announcement of terms, are typically held once a month. During the initial phases of creating the Term Bank, an inventory of terms from legal acts was conducted. During this period, a vast number of terms were scrutinized, making it challenging to implement changes to terms and definitions when necessary. Consequently, term entries were frequently published in the Term Bank with accompanying comments. Subsequently, in the subordinate legislation of the Term Bank Law, a provision was instituted mandating that the terms of all draft legal acts undergo coordination with the Language Commission and be published in the Term Bank. This process enables the receipt of draft legal act terms through the Term Bank system at the drafting stage, facilitating the implementation of terminological changes more efficiently.

Over the past decade (2014–2023), approximately 30 state institutions have been providing data on terms extracted from legal acts to the Term Bank. However, their level of activity varies considerably. Around 10 institutions, primarily ministries, have been notably more active in this regard (see Table 1). Specifically, the Ministries of Agriculture, Environment, Health Protection, and Finance have each contributed over 1,000 terms to the Term Bank during this period. The Ministry of Economy accounts for half of this contribution, while the Ministries of Innovation, Energy, Transport, and others have made relatively lower contributions. This variance in activity levels may be attributed to differences in the volume of legal acts prepared by each institution. Nonetheless, it is important to note that there are still legal acts whose terminology has yet to be included in the Term Bank. The predominance of terms from specific ministries in the Term Bank indeed offers insight into the prevailing areas of legislation within the database. For instance, the significant contribution from the Ministry of Agriculture suggests a focus on agricultural terms. This observation may reflect Lithuania's status as an agricultural country. It is worth noting that Table 1 illustrates the new term entries published in the Term Bank. However, it is important to recognize that each year, several hundred additional terms from draft legal acts are harmonized, often involving clarification of previously published data such as definitions. Consequently, the terminological contribution of certain institutions to the Term Bank may be greater than indicated by these numbers.

Ministry of Agriculture	1438
Ministry of Environment	1329
Ministry of Health Protection	1140
Ministry of Finance	1112
Ministry of Economy and Innovation	594
Ministry of Energy	498
Ministry of Transport	462
Office of the Seimas	411
Ministry of Social Security and Labor	340
Bank of Lithuania	335
<i>Other (21 institutions)</i>	2189

Table 1. The number of legal term entries approved in 2014–2023 (the most active institutions)

Since the enactment of the Law on the Term Bank, the process of approving terms from legal acts commenced towards the end of 2004 and has been consistently operational since 2005. On average, approximately 1,000 term entries are approved and published in the Term Bank each year (see Table 2). While the intensity of this process varies, with a peak observed in 2011 (1448 term entries), the lowest activity was recorded in 2021 (723 term entries). The slight decrease in the number of approved terms over the past few years can be attributed to the fact that the terminology of many significant legal acts has already been approved. As a result, there may be fewer new terms defined in legal acts each year, leading to a lower number of terms requiring approval. Indeed, it is important to note that the number of term entries approved does not necessarily equate to the number of distinct terms. Often, the same term may be defined differently in various legal acts, tailored to the specific requirements of each act. Consequently, different institutions may submit the same term to the Term Bank with varying definitions. This variation underscores the need for meticulous review and coordination to ensure consistency and accuracy in terminology usage across legal documents. Terms that are relevant in various contexts are repeated more often, e.g., *pareiškėjas* (applicant), *paraiška* (application), *atsakingasis asmuo* (responsible person), *atsakingoji institucija* (responsible authority), *priežiūros institucija* (supervisory authority), *ūkio subjektas* (entity), *paslaugų teikėjas* (service provider), *įgaliotoji laboratorija* (authorized laboratory), *ataskaitinis laikotarpis* (reporting period), etc.

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
26	845	1232	829	1251	1003	1122	1448	1033	896
2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1289	1287	1090	841	1062	911	954	723	853	838

Table 2. The number of legal term entries approved by year between 2004–2023

Given that European Union regulations are directly applicable, their terms are typically not defined in national legislation. Instead, references to these regulations are provided. However, to accommodate this, definitions of a referential nature are included in the Term Bank. These definitions serve to clarify the terms referenced in legal acts, ensuring clarity and consistency in terminology usage. Indeed, terms found within EU regulations can pose challenges, and altering or clarifying them can be a complex process. While EU directives are transposed into national legal acts, the terms contained in the translations of these directives into Lithuanian may not always be adopted verbatim. When evaluating terms, the focus is on assessing their clarity, accuracy, and consistency. Furthermore, scrutiny is given to how effectively the term reflects the meaning conveyed in its definition. This comprehensive evaluation ensures that the terms used accurately represent the legal concepts they are intended to encapsulate. Practice shows that Lithuanian terms are often longer than English ones because additional features are added to the term. For example, EU legislation may use a generic term *producer* or *supplier*, and the national legal act is written more precisely – *pieno gamintojas* (milk producer), *trąšų tiekėjas* (supplier of fertilisers). Sometimes the difference in words can be much greater, for example, EU legislation reads *unikalus identifikatorius* (unique identifier), while the national law provides *genetiškai modifikuotų organizmų unikalus atpažinties kodas* (unique identifier of genetically modified organisms), etc.

Over the past two decades, the management of legal terminology in Lithuania through the Term Bank’s information system has significantly influenced the language used in legal acts, leading to improvements in their terminological quality. While not all terminological challenges are easily resolved, particularly those arising from EU legislation, there is a noticeable overall trend of enhancement. In the early stages of the Term Bank’s development, certain terms from legal acts were published with the status of *deprecated*. However, this status is now rarely applied, reflecting the progress made in resolving terminological issues.

The Term Bank in Lithuania stands out as the most renowned and dependable source of Lithuanian terms, serving as an indispensable resource for legal drafters, language editors, and anyone with terminological queries. As the data within the Term Bank continues to expand, users are required to scrutinize search results more attentively. This is because the same term may feature multiple definitions from various sources within the database, including legal acts, term dictionaries, and term standards. Additionally, it is not uncommon for different sources to employ different terms to describe the same concept. Nonetheless, having a universal database of terms proves to be immensely beneficial. It is worth noting that while the Term Bank encompasses about 19,500 entries of terms derived from legal acts, it does not currently include an explanatory dictionary of legal theory terms. This absence is primarily because such a dictionary has not yet been published in Lithuania.

5. Conclusions

The evolution of Lithuanian legal terminology spans over a century, beginning after independence was declared in 1918 when Lithuanian became the official state language. Throughout this period, the tradition of employing legal terms was shaped by the texts in which these terms were utilized, including legal acts, books, and textbooks used in legal education. Additionally, institutional efforts have been ongoing to organize legal terms systematically, alongside the publication of term dictionaries, a process known as terminography. This dual approach, involving both institutional ordering and terminography, has contributed to the refinement and standardization of Lithuanian legal terminology over time. The initial Terminology Commission in Lithuania operated from 1921 to 1926, albeit its standardization efforts focused on a relatively limited number of legal terms. Despite long-standing attempts to compile a dictionary of legal terms in Lithuania – dating back to the early 1920s – not all of these endeavours culminated in successful outcomes. The first dictionary of legal terms was eventually published during the Soviet era, in 1954. Following Lithuania's independence in 1990 and the subsequent need for international engagement, numerous legal dictionaries were prepared and published. Nearly 20 such dictionaries, ranging in size, were produced during this period. However, many of these dictionaries were not exclusively focused on terms but instead encompassed broader aspects of legal language, incorporating various words and expressions relevant to legal and business texts. Consequently, not all of these dictionaries meet high standards from terminological and terminographic perspectives.

Following Lithuania's accession to the European Union in 2004, the management of legal terminology entered a new phase. This phase is particularly noticeable in Lithuania through the electronic management of terms. Towards the end of 2003, the Law on the Term Bank of the Republic of Lithuania was enacted, laying the foundation for the creation of the Term Bank information system, which has been operational since early 2005. All major state institutions are mandated to input the terms, along with their definitions, of draft legal acts they are formulating into this database and to seek approval from the State Commission of the Lithuanian Language. This initiative aims to uphold the linguistic and terminological precision of legal terms and their definitions. This effort has shown fruitful outcomes. Annually, around 1,000 legal terms receive approval during the Language Commission's meetings, resulting in a total of over 19,000 entries in the database. Essentially, a tradition of centralized and institutionalized management of legal terms has been established. This practice not only enhances the terminological aspect of the legislative process but also aids in the terminological education of legal act drafters.

PRESERVING CLARITY: SUSTAINING AND UPDATING LEGAL TERMINOLOGY IN UKRAINE

TETIANA DRAKOKHRUST

professor (West Ukrainian National University, Ukraine)

NATALIIA MARTSENKO

associate professor (West Ukrainian National University, Ukraine)

Abstract

The evolution of legal terminology in Ukraine is crucial for maintaining clarity and efficacy within its legal system, encompassing both public and private law domains. This abstract explores the dynamic processes involved in sustaining and updating legal terminology amidst contemporary challenges, emphasizing its significance in ensuring precision and coherence in legal frameworks. It examines how Ukraine's integration efforts towards European standards necessitate the introduction and adaptation of legal terms to align with the *acquis communautaire*. Furthermore, the impact of external factors, such as ongoing conflict, on the evolution of legal terminology is discussed, highlighting the adaptive measures undertaken in response to wartime conditions. Through an analysis of legislative developments and scholarly discourse, this abstract underscores the role of legal terminology as a foundational element in safeguarding legal certainty, protecting rights, and promoting the harmonization of Ukrainian law with international norms.

Keywords: legal terminology, Ukraine, public law, private law, clarity, integration, European standards, *acquis communautaire*, legislative development, adaptation, conflict impact, legal certainty

AZ ÉRTHETŐSÉG MEGŐRZÉSE: A JOGI NYELV FENNTARTÁSA
ÉS MEGÚJÍTÁSA UKRAJNÁBAN

Absztrakt

Ukrajna jogi terminológiájának fejlődése kulcsfontosságú a köz és magánjogi területeket is magába foglaló jogrendszer tisztaságának és hatékonyságának

fenntartásában. Jelen tanulmány bemutatja a jogi terminológia fenntartásával és megújításával kapcsolatos dinamikus folyamatokat a kortárs kihívások közepette, hangsúlyozva azok jelentőségét a jogi keretrendszerek pontosságának és összhangjának biztosításában. Vizsgálja, hogyan kényszerítik ki Ukrajna integrációs erőfeszítései az európai normákhoz való igazodás körében egyes jogi fogalmak bevezetését és adaptálását az *acquis communautaire*-rel összhangban. Emellett tárgyalja a külső tényezők, például a folyamatban lévő konfliktus hatását a jogi terminológia fejlődésére, kiemelve a háborús körülményekre adott, az alkalmazkodást elősegítő válaszokat. A jogalkotási fejlemények és a tudományos diskurzus elemzése révén a tanulmány bemutatja a jogi terminológia alapvető szerepét a jogbiztonság biztosításában, a jogok védelmében és az ukrán jog nemzetközi normákkal való harmonizációjának elősegítésében.

Kulcsszavak: jogi terminológia, Ukrajna, közjog, magánjog, érthetőség, integráció, európai normák, *acquis communautaire*, jogalkotási fejlemények, adaptáció, konfliktus hatása, jogbiztonság

1. National Legal Terminology in Public Law

1.1. *English-language administrative-legal terminology in contemporary Administrative Law of Ukraine*

At the current stage of developing an independent, democratic, legal, and social state and in the context of Ukraine's integration into the European community, the important issue of English terminology in legal discourse, particularly in administrative law, arises as never before. Developing unified terminological standards and normalizing and organizing them in accordance with European requirements is crucial. Moreover, the expansion of English administrative and legal terminology will pave the way for closer cooperation with European Union countries, both at the international state level and in business communication.

To confirm the above, the Cabinet of Ministers of Ukraine issued an order «On the approval of the action plan aimed at promoting the study of English by citizens until 2020,» which clearly outlines the directions of activity regarding the study of English by general school students, master's and doctoral degree seekers, the creation of internet resources and necessary educational and methodological bases, participation in exchange programs, and the organization of language camps¹.

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199-2016-%D1%80#Text> (2024. 05. 01)

Additionally, in 2015, the President of Ukraine issued a decree «On declaring 2016 the Year of the English Language in Ukraine,» which stated that English is the language of international communication. To promote its study to expand citizens' access to global economic, social, educational, and cultural opportunities provided by the knowledge and use of English, to ensure Ukraine's integration into the European political, economic, and scientific-educational space, and to support the Go Global program, which identifies the study of English as one of the priorities of the development strategy, the President outlined a range of tasks for the Cabinet of Ministers of Ukraine and regional and Kyiv city state administrations, aimed at a comprehensive and thorough approach to studying English by all segments of the population².

Moreover, in June 2024, the Parliament passed Bill No. 9432 on the use of the English language in Ukraine in its second reading. This step brings Ukraine closer to European Union membership and enhances the competitiveness of Ukrainian business, science, education, and government bodies. From now on, English acquires the status of a language of international communication in Ukraine³.

Both domestic and foreign scholars, including N.V. Artykutsya, S.P. Holovaty, Yu.E. Zaitsev, T.P. Kravchenko, A.M. Lyashuk, V.M. Protasov, P.M. Rabinovich, O.A. Serbenska, V.M. Tertyshnyk, I.B. Usenko, A.A. Ushakov, and others, have studied this issue. However, despite the significant contributions of these scientists to the study of these scientific problems, they did not disclose the place and role of English administrative and legal terminology in modern administrative law of Ukraine, instead focusing on broader, specific, or related topical issues.

When considering English administrative and legal terminology in modern administrative law of Ukraine, it is necessary to pay attention to the definition of «term.» Linguists emphasize the structural and morphological characteristics of a lexical unit in the terminology system, noting that it can be both monolexic and polylexemic units of nominative and verbal nature.

On the other hand, one of the characteristics of a lexical unit is its high informativeness, compactness, and unambiguity, while it also serves as a concise replacement for the corresponding expanded description or definition of a concept.

Scholar F.O. Tsitkina emphasizes the «territorial» limitation of terms, equating terms with professional vocabulary.

2 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/641/2015#Text> (2024. 05. 01)

3 <https://www.kmu.gov.ua/news/anhliiska-mova-mizhnarodnoho-spilkuvannia-v-ukraini-verkhovna-rada-ukhvalyla-zakon> (2024. 05. 01)

However, it should be noted that each definition of a term shares the view that a term includes the property of being correlated with a concept, reality, object, or phenomenon of a specific field that it denotes, relating to a concrete concept, reality, object, and phenomenon.

We support F.A. Tsitkina's definition: «A term is a special word or phrase used to precisely express a concept from any field of knowledge - science, technology, socio-political life, art, jurisprudence, etc.»

M.B. Verbenets has thoroughly studied a similar issue in a more general form, considering that the national terminology system correlates with Ukraine's legal system and is defined as a sublanguage that reflects active processes and tendencies toward creating a legal system in the European space.

According to M.B. Verbenets, the national sublanguage of law has absorbed the term-concepts of the European legal tradition with its definitions and lexical equivalents, assimilated through direct contacts or with the participation of intermediary languages.

Researcher N.P. Yatsyshyn analyzed linguistic studies of domestic and foreign scientists and concluded that, on the one hand, there is significant intensity in the development of legal terminology over recent decades, related to the interpretation and globalization of world development. On the other hand, the establishment and differentiation of a separate linguistic field - legal linguistics - have occurred, within which all scientific developments of current legal terminology issues are concentrated today.

The legal terminology system of the Ukrainian language reflects the communicative needs of society by verbally representing a complex of legal concepts. Active processes in national legal terminology formation are identified in the trends of lexical-semantic enrichment of the terminological lexicon, which result from neosemantization, neologization, optimization of borrowings, and internationalization⁴.

Domestic scholar M.V. Zavalnyy in his dissertation research «Administrative Offense Proceedings Conducted by Internal Affairs Bodies» defined terms such as «administrative offense proceedings», «subject of proceedings», and «participant in proceedings»⁵.

4 VERBENETS, Maia: *Legal Terminology of the Ukrainian Language: History of Formation and Functioning*. Kyiv, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2004, 1-15.

5 ZAVALNYI, Mykhailo: *Administrative Offense Proceedings Conducted by Internal Affairs Bodies*. Kharkiv, Kharkiv National University of Internal Affairs, 2008, 19-20.

Researcher O.M. Storozhenko justified the necessity of using the term «dominant position in the market» instead of «monopoly position in the market»⁶. Scholar from a related field of law S.P. Dobryansky in his dissertation research proposed, considering the necessity of scientific justification and improvement of the translation of several foreign terms on human rights into Ukrainian, the translation of English terms: the term “Universal Declaration” as «Всезагальна Декларація» (Universal Declaration), the term “Civil Rights” as «особові права» (personal rights); the phrase “Human Being” should not be translated in a literal sense (as «людська істота» - human being), but through the lens of existentialism, which emphasizes the uniqueness of individual human existence and the significance of their rights for this process, to be reflected in Ukrainian as «human-being» (human).

Researcher A.S. Zahorodniuk studied the fundamental legal term “legal,” which evokes scientific interest due to the variety of its legal semantics. The use of this concept covers the entire spectrum of law fields. Depending on the functions and the sphere in which it is used, the term changes its meanings from narrower to broader and vice versa. Translators of legal texts must be prepared for the laborious and meticulous process of selecting a legally correct Ukrainian equivalent for this English concept. When translating the studied adjective into Ukrainian, attention should be paid to the context of its use as well as its main functions in the text. Referring to terminological reference books, it is also essential to consider to which of the proposed dictionary groups the concept belongs, as this will help to find a single equivalent when translating it in identical contexts⁷.

Researcher O.M. Voynich in her dissertation research systematized and structured theoretical approaches to the concepts of “government relations” and “public affairs,” considering the domestic scientific contribution to the concepts of lobbying as a factor of political culture in society⁸.

O.V. Rychko examined the problem of translating the adjective “public” in the context of “policy.” In her opinion, there are three common translations of the term “public policy” into Ukrainian: public, societal, and state policy.

6 STOROZHENKO, Olha: *Administrative-Legal Qualification of Abuses of Monopolistic (Dominant) Position in the Market*. Kyiv, National Agrarian University, 2007, 17-18.

7 ZAGORODNIUK, Andriy: Problems of translating the term element «legal» into Ukrainian (based on the Association Agreement between Ukraine and the European Union). *Scientific Bulletin of the International Humanities University. Series «Philology»*. 2015/6, 207-209.

8 VOYNYCH, Olha: *Civilized lobbying as a factor of political culture: conceptual and applied dimensions*. Kyiv, Taras Shevchenko National University of Kyiv, 2009, 1-5.

At the same time, it is necessary to consider that the content of the term “public policy” is associated with the authoritative actions of state bodies. As O.V. Rychko believes (and we agree with her opinion), «societal policy» is not a successful translation option because societal (work, opinion) is often contrasted with state. Concerning public policy, this translation option in the Ukrainian language corresponds to only one of the meanings of “public” – “open to all.” However, the openness of policy in democratic states does not exhaust all the essential characteristics of “public policy”.

As we can see, many modern researchers have addressed the problem of translating foreign terminology regarding its interpretation and correct understanding. However, domestic scholars have not considered solving the problem of translation variations of administrative-legal terms in the administrative law of Ukraine. We find it appropriate to consider some terms and propose possible translation options.

In our opinion, attention should be paid to the term “public administration.” On the one hand, it can be translated as state and regional management, on the other – public administration, and the third option – civil service. Importantly, the translation “state management” is a literal translation of the term “public administration” as it does not consider the concept of «public.»

We agree with O.O. Khodakovska’s opinion that English legal terminology is quite challenging to translate due to significant differences between the legal systems of Ukraine and foreign countries. English terms are not identical to the normative concepts of the Ukrainian terminology system. The presence of institutions unique to the legal system of English-speaking countries and absent in Ukrainian leads to the emergence of such terminological units that do not have equivalents. Therefore, questions arise about the adequate translation of legal discourse and legal terminology contained in laws, agreements, requirements, and provisions⁹.

Associate Professor N.P. Yatsyshyn notes that the functioning of legal terminology in Ukraine in all its dimensions (the process of law-making, speech culture of specialists, the implementation of established standards of legal terminology at the state level) indicates inconsistent use of terminological units, violations of the linguistic integrity of texts, literal translations from Russian, unsuccessful synonyms, lack of adequate legal concepts, low level

9 KHODAKOVSKA, Oksana: Specifics of English-language legal discourse and features of its translation. *Scientific Bulletin of the International Humanities University*. 2014/10, 164–167.

of speech culture (use of Russianisms, dialectisms, Polonisms, etc.)¹⁰

To confirm the above, one can cite examples of many English legal terms that have synonymous counterparts in Ukrainian with both legal and non-legal meanings: damage – harm, (legal meaning), loss (general meaning); demand –(legal meaning), request (general meaning); authentically – (legal meaning), likely (general meaning); case – (legal meaning), occasion (general meaning); protection – (legal meaning), defence (general meaning); security –(legal meaning), безпека, well-being (general meaning).

Additionally, when translating legal terms, it is important to consider the context in which they are used, for example: estate –(legal context), mansion; Land tenure (general context); brief – (legal context), summary (general context).

According to O.P. Zelenska, a characteristic feature of legal terminology in administrative law is the presence of set phrases such as within the jurisdiction – відповідно до юрисдикції, in one's capacity – у правоздатності, under sentence – за вирокком. Typically, these phrases include prepositions: without delay – невідкладно, без зволікань, on a charge of – у звинуваченні, by implication – відповідним чином. Attention should be paid to abbreviations in English legal terminology. The word-formation activity of abbreviation in English legal terminology enables broad semantic possibilities.

Not only the names of institutions (e.g., C.M. – Court Martial) and documents (e.g., C.P. – Code of Civil Procedure) but also the names of persons (e.g., deft. – defendant) and actions (e.g., H.T. – high treason) are abbreviated, which enhances the productivity of abbreviation.

Moreover, the Law of Ukraine «On the Nationwide Program for the Adaptation of Ukrainian Legislation to the Legislation of the European Union» establishes that adapting Ukrainian legislation to that of the European Union is a priority component of Ukraine's integration process into the European Union, which in turn is a priority direction of Ukrainian foreign policy. Ukraine's state policy on legislative adaptation is formed as part of the legal reform in Ukraine and is aimed at ensuring unified approaches to legislative drafting, mandatory consideration of the requirements of European Union legislation during legislative drafting, training qualified specialists, and creating proper conditions for the institutional, scientific, educational, legislative, technical, and financial support of the legislative adaptation process.

10 YATSYSHYN, Nataliia: Legal terminology as a specialized system of legal concepts. *Terminological Bulletin*, 2013, 2(2), 99–103.

2. Legal Terminology in Private Law: Issues of Renewal and Enrichment

The significance of legal terminology in private law cannot be overstated, particularly given that legal terminology itself constitutes its fundamental element. Legal language serves as a powerful tool in legislation and legal application, not only describing legal realities but also facilitating their implementation, ensuring legal order, and effectively influencing societal relations¹¹. Furthermore, legal terms shape the structure and content of the legal system, thereby promoting the effective functioning of the legal system, protecting the rights and freedoms of citizens, and harmonizing national legislation with international standards. It is worth agreeing with the notion that «precision, clarity, and unequivocalness of language in various legal documents are essential for the stability and predictability of the legal system¹².»

A central place in private legal terminology is devoted to the basic understanding of the concept of «legal term,» understood as «a word or phrase that is a generalized name for a specific legal concept used in legislative language, legal interpretation, legal application, legal realization, professional legal language, and legal science.¹³» Moreover, legal terminology reflects the ideological ideas of a particular legal culture, the connection of terms with legal mentality, and the specifics of legal understanding of the people¹⁴. Therefore, legal terms are a key element of the legal system that ensures accuracy, definiteness, and effectiveness of legal regulation. Correct definition and use of legal terms contribute to the stability and predictability of legal relations, protection of rights and interests of individuals and legal entities, as well as the development of legal science and the legal system as a whole.

Today, the state of private legal relations confirms that the development of social relations, new technologies, integration processes, and judicial practice play a crucial role in the formation, development, and standardization of legal terms. Therefore, enriching legal terminology with new terms and rethinking the meaning of existing ones is a contemporary challenge we face.

11 TIAHNYRYADNO, Eugenia: *Legal term as a carrier of legal information*. <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-4701/> (2024. 06. 22).

12 VOLOSHENIUK, Oleksandr: *Metalaw, or some problems of modern legal terminology*. *Forum of Law*. 2016/3, 25-30.

13 RABINOVYCH, Petro and DUDASH, Tamara: *Main Components of Legal Language: General Theoretic Overview*. *Bulletin of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2017, 88(1), 17-29.

14 US, Hanna: *Ukrainian legal terminology in the newest search paradigms*. *Southern archive: Collection of scientific works. Philological sciences*. 2018, 72(1), 51 - 54.

In the formation of the categorical apparatus in civil law, judicial practice has always held special significance. Special attention should be paid to the doctrine of «venire contra factum proprium» - the prohibition of contradictory behavior, which is gaining increasing development in Ukrainian judicial practice when deciding on the invalidity of a legal act. As evidenced by the analysis of specific court decisions, in the field of civil law, Ukrainian scholars¹⁵.

Practicing lawyers increasingly refer to the decision of the Supreme Court in the composition of the Unified Chamber of Cassation Civil Court dated April 10, 2019, in case No. 390/34/17. This decision made an important conclusion that the doctrine of venire contra factum proprium (prohibition of contradictory behavior) is based on the Roman maxim «non concedit venire contra factum proprium» (no one can act contrary to their previous behavior)¹⁶. At the heart of the doctrine of venire contra factum proprium lies one of the fundamental principles of civil law as a whole - the principle of good faith. Based on the interconnection of these principles, misconduct that contradicts good faith and fair business practices should be recognized, essentially not corresponding to previous statements or conduct of the party, provided that the other party, acting to their detriment, reasonably relies on them¹⁷.

In civil law doctrine, the «prohibition of contradictory behavior» forms the basis for constructing another important principle of private law - «estoppel.» Although this category was essentially borrowed from the science of international public law, its essence in private law¹⁸ should be understood as a legal principle that restrains individuals and legal entities from breaching their agreements, thereby allowing conscientious participants in a legal transaction, whose validity is questioned, to retain such a transaction, achieving the desired outcome equivalent to their legitimate expectations¹⁹.

In fact, this is one of the few examples of how judicial practice plays a key role in the formation and expansion of legal terminology, serving as an

15 KOT, Oleksiy: The nature of invalid transactions. *Problems of civil and commercial law. Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2009, 59(4), 108-118.

16 Decision of the Pechenizkyi District Court of Kharkiv Region of 31 January 2022 in case No. 633/168/21. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/103330669> (2024. 06. 22).

17 Decision of the Pechersk District Court of Kyiv dated 17. 04. 2020 in case No. 757/14040/20-c. <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88868592> (2024. 06. 22).

18 MANUILOVA, Anna: Estoppel as a General Principle of International Law. PhD. Thesis, 293., Odesa, 2021, 235 p.

19 KRAT, Vasyly: *Prohibition of contradictory behaviour: a new approach to consideration of disputes on invalidation of contracts*. VII. Judicial Forum of the UBA. 20. 11. 2018. <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/602800/> (2024. 06. 22).

important source for the development of legal concepts and categories. It is quite evident that during the consideration of cases, courts often encounter new legal situations and problems that require precise definition and description of legal phenomena. Judicial decisions, especially those of higher judicial instances concerning the resolution of important issues of civil law, frequently introduce new terms into legal lexicons or clarify the meanings of existing ones, thus becoming part of legal discourse. Judicial decisions contribute to the creation of new legal concepts and terms that become part of the legal system and are used in subsequent court rulings and regulatory acts. Moreover, courts often interpret unclear or contradictory provisions of legislation, leading to the refinement and detailing of legal terms, as well as the development of their content. Therefore, it should be acknowledged that judicial practice contributes to the dynamic development of private legal terminology, ensuring its relevance and responsiveness to contemporary needs in legal application.

Integrating Artificial Intelligence (AI) into legal practice significantly impacts private law as a whole and legal terminology, leading to the emergence of new concepts and refinement of existing terms²⁰. Specifically, the integration of AI into legal processes necessitates the development of terms to denote new technological solutions and processes such as «legal algorithms,» «legal bots,» «automated contract analysis,» «legal decision forecasting,» and others. Moreover, adapting legal terminology to digital technologies promotes more precise formulation of legal norms regulating AI use and influences the development of legal subfields related to information technologies and cybersecurity^{21, 22, 23}. As a result, legal language becomes enriched with technical terminology, reflecting changes in legal regulation and application in the context of digital transformation.

20 MARTSENKO, Nataliia: Determining the place of artificial intelligence in civil law. *Studia Prawnoustrojowe*. 2020, (47), 157-174. DOI: 10.31648/sp.5279 (2024. 06. 22).

21 MARTSENKO, Nataliia: Influence of artificial intelligence on the legal system. *Studia Prawnoustrojowe*. 2021, (54), 385-403. <https://doi.org/10.31648/sp.7101> (2024. 06. 22).

22 MARTSENKO, Nataliia: Artificial Intelligence and Human Rights: A Scientific Review of Impacts and Interactions. *Studia Prawnoustrojowe*. 2022, (58), 315-331. <https://doi.org/10.31648/sp.8245> (2024. 06. 22).

23 DRAKOKHRUST, Tetiana and MARTSENKO, Nataliia: Artificial Intelligence in the Modern Judicial System. *Journal of Modern Educational Research*. 2022, 1(5), 1-7. DOI: 10.53964/jmer.2022005 (2024. 06. 22).

Given Ukraine's legal integration into the European Union (EU), comparative legal studies of specific issues in private law also gain special significance. This integration often requires implementing unfamiliar terms into the Ukrainian legal system. Therefore, the processes of international integration, unification, and harmonization of legal regulation necessitate improving forms of legal expression. For instance, in Ukrainian civil law, a contract is understood as an agreement between two or more parties, whereas in many countries (especially those of the civil law tradition), a contract is perceived as a promise. These differing interpretations of contracts require reconciliation when legal systems interact. Comparative legal research thus involves analyzing terminological systems across two or more languages²⁴.

In contemporary conditions with increasing legislative activity and the introduction of new legislation, the importance of legal technique becomes even more crucial for ensuring the stability and effectiveness of the legal system. Eurointegration significantly influences the formation and expansion of legal terminology in Ukrainian private law by adapting national legislation to EU standards and *acquis communautaire*. This process inevitably involves introducing new terms and concepts into national law. For example, terms like «timeshare,» which are prevalent in many EU countries with corresponding legal regulations, are relatively new and not fully understood in Ukrainian civil law today, indicating the need for its legal regulation at the level of Ukrainian private law²⁵.

3. Conclusions

Thus, accurate and adequate translation is the key to understanding not only among the subjects of administrative justice but also between states at the international level. Ukraine has signed the Partnership and Cooperation Agreement with the European Communities and their Member States, which defines the goals of such Partnership, namely: ensuring within the appropriate frameworks a political dialogue between the Parties that will promote the development of close political relations; promoting trade, investment, and harmonious economic relations between the Parties, thus accelerating their sustainable development; creating the basis for mutually beneficial economic,

24 LIUBCHENKO, Marianna: *Legal terminology: concept, features, types*. Kharkiv, Human Rights Publishing House, 2015.

25 ARTYKUTSA, Nataliia: Legal terminology in Ukraine: modern state, main strands and prospects. *Terminological Bulletin*, 2019/5, 6-17.

social, financial, civil, scientific, technical, and cultural cooperation; supporting Ukraine's efforts to strengthen democracy and develop its economy and complete the transition to a market economy.

As we can see, when translating legal terms in administrative law, it is necessary to consider the specificity of the legal field, the phenomenon of synonymy, and the context in which these terms are used. This approach will preserve the uniqueness of the Ukrainian language and ensure correct understanding by domestic scientists and practicing lawyers of foreign scholars in the outlined field.

Therefore, the role of English administrative legal terminology in modern administrative law of Ukraine lies in the correct and understandable comprehension of legal terminology in Ukrainian administrative law. This is the key to understanding among the subjects of administrative law at both the international and national levels. Moreover, it is important to implement a unified, terminologically precise, and scientifically justified Ukrainian-English dictionary of legal terms from both a legal and linguistic perspective.

In conclusion, the ongoing digital transformation and Ukraine's integration into the EU are pivotal factors shaping and expanding legal terminology in Ukrainian private law. These developments highlight the necessity for continuous adaptation and enhancement of legal language to meet contemporary legal challenges and harmonize with international standards.

Furthermore, harmonization of Ukraine's legislation with the *acquis communautaire* of the European Union will require not only the introduction of new legal terms but also a review of existing terms to ensure their compatibility with EU law. Moreover, European law encompasses several specific concepts and institutions (such as competition, consumer rights protection, environmental protection, personal data protection, etc.), so the incorporation of these concepts into national legislation will clearly expand legal terminology. Therefore, European integration promotes the dynamic development of legal terminology in Ukrainian private law, ensuring its harmonization with European standards and contributing to overall legal unification.

Reluctantly acknowledged, the war by Russia against Ukraine significantly influences the formation and expansion of legal terminology, particularly in private law. This impact involves not only the emergence of new terms but also the adaptation of existing terms to new realities and the development of legal concepts that correspond to wartime conditions. Currently, Ukrainian legislation has undergone changes aimed at adapting to wartime conditions

and post-conflict recovery (for example, the development of new legislative acts and corresponding terminology regarding compensation for war damages or the implementation of sanction norms, etc.). In private law, there is active discussion regarding the necessity of legally establishing the term «validation,» which essentially means the legalized «healing» of an invalid legal act or civil status act (adopted by occupying authorities) and the constructive restoration of rights and interests in civil legal relations. In the conditions of wartime and the transitional period, the significance of such a private legal category as «validation» is difficult to overestimate, as it promotes not only effective protection of civil rights and interests of individuals and legal entities but also reinforces the fidelity of the Ukrainian legal system to best global practices for human rights protection (for example, adherence to widely accepted rules in judicial practice applied in Namibian exceptions).

Therefore, legal terminology in private law serves as a fundamental element ensuring the accuracy, definiteness, and effectiveness of legal regulation. Moreover, the development of legal terminology in private law is a dynamic process influenced by judicial practice, technological progress, European integration, and wartime realities. Given these factors, the definition of legal terms not only shapes but also enhances the structure of the legal system, fostering the harmonization of national civil legislation with international standards, protecting the rights and interests of individuals and legal entities, and ensuring predictability in private legal relations.

**ROMÁK ÉS NEM ROMÁK: KÖZÖSSÉGEINK JELENE
ÉS JÖVŐJE A KÁRPÁT-MEDENCÉBEN**

JOGI ÉS PSZICHOLÓGIAI MOTÍVUMOK A GYŰLÖLET- BŰNCSELEKMÉNYEKEL SZEMBENI FELLÉPÉS JOGALKALMAZÁSI GYAKORLATÁBAN

TÖRÖK TAMÁS

titkárságvezető (Nemzetiségi Ombudsmanhelyettes Titkársága)

Absztrakt

A nemzetközi mobilitás, a technológiai fejlődés, a kulturális, politikai és jogi összekapcsolódás a társadalmi és gazdasági prosperitás alapja napjainkban, de olyan jelenségeket is katalizál, mint a gyűlölet globalizálódása és a gyűlöletcsoportok átstrukturálódása. A gyűlölet-bűncselekmények elleni állami beavatkozás egyik, ha nem legfontosabb indoka éppen az, hogy a jogalkotó felismeri: nem pusztán egyedi és sporadikus, ráadásul nem is elsősorban büntetőjogi jelenségről van szó, hanem az előítéleteknek egy szélsőséges kifejezési formájáról, amely a társadalmi együttélés alapvető értékeit veszélyezteti. A tanulmány összegzi a jelenséggel kapcsolatos szakmai ismereteket, majd kísérletet tesz arra, hogy felvázolja a területen tapasztalható aktuális tendenciákat, az eddigi beavatkozási kísérleteket, illetve a továbblépés lehetőségeit.

Kulcsszavak: gyűlölet-bűncselekmény, előítéletek, csoportközi konfliktusok, intézményes diszkrimináció, szociálpszichológia

LEGAL AND PSYCHOLOGICAL MOTIVES IN LAW ENFORCEMENT
PRACTICE OF COMBATING HATE CRIMES

Abstract

International mobility, technological progress, cultural, political and legal interconnection are the basis of social and economic prosperity today. However, they can also catalyse phenomena such as the globalisation of hatred and the restructuring of hate groups. One of the reasons, if not the most important reason behind state intervention in the fight against hate crime is indeed the legislator's recognition that it is not a purely isolated, sporadic phenomenon, and not even a criminal topic in the first place: it is rather an

extreme expression of prejudice that threatens the fundamental values of social coexistence. The paper provides an overview of academic knowledge related to the phenomenon and discusses current trends, intervention attempts, and potential solutions.

Keywords: hate crime, prejudice, intergroup conflict, institutional discrimination, social psychology

1. Bevezetés

A különböző intenzitású személy- és csoportközi konfliktusok mindennapjaink részét képezik, ám ezek többségét a társadalmi együttélés szabályai mentén, az elsajátított szociális normák segítségével érdemben lehetséges kezelni. Ideális esetben, vagyis válsághelyzet nélküli, együttműködő és demokratikus társadalomban ennek intézményesített támasza az oktatási, szociális, kulturális környezet. Természetesen alacsonyabb számban minden közösségben előfordulnak olyan helyzetek, amelyek hatékonyan csak jogalkotói szabály- és intézményrendszer bevonásával kezelhetőek, erre a polgári, közigazgatási és végső esetben a büntetőjog kínál lehetőséget. Ennek egyik bizonyítéka, hogy a civilizációs fejlődéssel párhuzamosan az erőszak alkalmazása és a hétköznapi erőszak kultúrája általánosságban folyamatosan visszaszorul.¹ A konfliktusok léte, erőssége és megnyilvánulási formái ugyanakkor elválaszthatatlanok a társadalom és a gazdaság mindenkori állapotától, így a válsághelyzetek a fentiekhez képest minden esetben jelentős eltolódást jelentenek a súlyosabb cselekmények felé.²

A 2008-ban és a 2020-ban kezdődő válságok nyomán a társadalmi konfliktusok horizontális és vertikális expanzióját tapasztalhattuk, amelyek átlépve a nemzeti határokat nyomasztó regionális, illetve globális teherré váltak.³ Különösen szembetűnő volt a gyűlöletincidensek számának és

1 GÖNCZÖL Katalin: A büntető populizmus térnyerése Magyarországon, 2010-2014. *Kriminológiai Közlemények* 75, 2015, 1.

2 GLICK, Peter: *Choice of Scapegoats*. In: DOVIDIO, John F. – GLICK, Peter – RUDMAN, Laurie A. (eds): *On the Nature of Prejudice. Fifty Years after Allport*. Chichester, Blackwell Publishing, 2005, 244–262.; TAJFEL, Henri: *Social psychology of intergroup relations. Annual Review of Psychology*, 1982, 33 (1), 1–39.

3 CERD: *Annual Report 2020*. 5-8.; ECRI: *Annual Report 2021*. 6-10; ECRI: *Annual Report 2022*. 9-11; UNICRI: *The principles of equality and non-discrimination under viral attack*. BROWN, Patrick – ZINN, Jens: *Covid-19 and the Sociology of Risk and Uncertainty*. London, Palgrave Macmillan, 2022.

intenzitásának növekedése, amelyek legsúlyosabb megnyilvánulási formáját, a gyűlölet-bűncselekményt a szélesebb közvélemény is megismerhette.⁴ A média révén a közvélemény is megtapasztalhatta a jelenség egyik legfontosabb tulajdonságát: az elkövetők cselekményükkel üzenetet küldtek az egyéni áldozaton keresztül az érintett közösségek számára és ugyanekkor célzottan keltettek társadalmi nyugtalanságot.⁵ Míg azonban a laikusokat az események brutalitása és prevalenciája rázta meg, a politikusokat pedig a tovagyűrűző viták a közvéleményben, addig a jelenséget az 1980-as évek óta ismerő szakmai közönség a jelenség új mintázatain, a korábbi jogalkotási és jogalkalmazási erőfeszítések részleges kudarcán gondolkodhatott el. A romák ellen elkövetett gyilkosságsorozat, az orlandói és a hanai lövöldözések, az utøyai mézszárlás, Trayvon Martin és George Floyd meggyilkolása, a Charlie Hebdo elleni támadás, az ázsiai közösségek elleni erőszak csak kiemelt példái a gyűlölet újabb hullámainak – a mindennapokban növekvő számban észlelhetjük a kisebb súlyú eseteket is.

A nemzetközi mobilitás, a technológiai fejlődés, a kulturális, politikai és jogi összekapcsolódás a társadalmi és gazdasági prosperitás alapja napjainkban, de olyan jelenségeket is katalizál, mint a gyűlölet globalizálódása és a gyűlöletcsoportok átstrukturálódása.⁶ A szemünk előtt zajló folyamat nem pusztán szakmai érdekesség, hanem egyéni sorsokat, társadalmi folyamatokat és sok esetben politikai változásokat befolyásoló jelenség. A helyzet számos elemzési lehetőséget kínál, jelen kötet tematikája azonban a jogi szempontok mellett elsősorban az interdiszciplináris vonatkozásokkal kapcsolatos fejlemények bemutatását indokolja.

A gyűlölet-bűncselekmények természete eredendően sok rétegű, a normatív szabályozás hátterében kriminológiai, pszichológiai és szociológiai sajátosságok keverednek. És bár a kifejezést gyakran használják a közbeszédben, a politikában, illetve a szakmai munka során, nemzetközi szinten azonban hiányzik az egységes definíciós és jogalkalmazási keret, ezzel pedig a bűnüldözés, az adatgyűjtés, az áldozatsegítés és szakmai tapasztalatok megosztása is elnehezül. Az államoknak és a kutatóknak viszont egyaránt érdeke lenne, hogy a szélesebb társadalmi közvélemény is felfigyeljen a problémára, megértve a jelenség

4 FARRELL, Amy – LOCKWOOD, Sarah: Addressing Hate Crime in the 21st Century: Trends, Threats, and Opportunities for Intervention. *Annual Review of Criminology* 6, 2023, 107–130.

5 MÜLLER, Karsten – SCHWARZ, Carlo: Fanning the Flames of Hate: Social Media and Hate Crime. *Journal of the European Economic Association*, 2021, 19 (4), 2131–2167.

6 FINDLAY, Mark: *Contemporary Challenges in Regulating Global Crises*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

vizsgálatával eddig elért eredményeket és felkészülve a hazai és nemzetközi kihívásokra.⁷ A helyzetet nem könnyíti meg, hogy – amint azt Chakraborti és Garland megfogalmazta – a gyűlölet-bűncselekmény „sikamlós és kissé megfoghatatlan jelenség, amelynek fogalmi és működési kétértelmősége kényes kérdéseket vet fel.”⁸ A szabályozás bevezetése és meghonosodása óta éppen erre tekintettel a tényállás kialakítása, illetve implementálása⁹, a jogalkalmazás dogmatikai keretei és technikái¹⁰, az áldozatvédelem kérdései¹¹ és az új típusú mintázatok¹² kerültek a fókuszba. Külön tematikaként alakult ki a resztoratív igazságszolgáltatás kérdésköre.¹³

- 7 PERRY, Barbara – PERRY, Joanna – SCHWEPPE, Jennifer – WALTERS, Mark: Hate Crime: Research, Policy, and Practice. *Criminal Justice Policy Review*, 2015, 27 (6), 571–576.
- 8 CHAKRABORTI, Neil – GARLAND, Jon: Reconceptualizing hate crime victimization through the lens of vulnerability and ‘difference’. *Theoretical Criminology*, 2012, 16 (4), 499–500.
- 9 MASON, Gail: The symbolic purpose of hate crime law: ideal victims and emotion. *Theoretical Criminology*, 2013, 18 (1), 75–92.; HURD, Heidi M. – MOORE, Michael S.: Punishing hatred and prejudice. *Stanford Law Review*, 2004, 56 (5), 1081–1146.
- 10 PEZZELLA, Frank S. – FETZER, Matthew D.: *Recommendations to improve the measurement of hate crimes*. In: PEZZELLA, Frank S. – FETZER, Matthew D.: *The Measurement of Hate Crimes in America*. New York, Springer, 2021, 113–122.; BÁRD, Petra: Prerequisites for the effective fight against hate crimes. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2021, 61 (3), 255–268.; LAWRENCE Frederick M.: *The hate crime project and its limitations: Evaluating the societal gains and risk in bias crime law enforcement*. Washington D.C., GWU Law School Public Law Research Paper No. 216, 2006.
- 11 IGANSKI, Paul – LAGOU, Spiridoula: Hate crimes hurt some more than others: implications for the Just Sentencing of Offenders. *Journal of Interpersonal Violence*, 2015, 30 (10), 1696–1718.; PERRY, Barbara – ALVI Shadid: ‘We are all vulnerable’: The in terrorem effects of hate crimes. *International Review of Victimology*, 2012, 18 (1), 57–71.; MCDEVITT, Jack – BALBONI Jennifer – GARCIA, Luis – GU, Joann: Consequences for victims: A comparison of bias and non-bias motivated assaults. *American Behavioral Scientist*, 2001, 45 (4), 697–713.
- 12 PAP, András László: Neglect, Marginalization, and Abuse: Hate Crime Legislation and Practice in the Labyrinth of Identity Politics, Minority Protection, and Penal Populism. *Nationalities Papers*, 2021, 49 (2), 221–239.; CITRON, Danielle Keats: *Hate Crimes in Cyberspace*. Cambridge, Harvard University Press, 2014.; CRAIG-HENDERSON, Kellin – SLOAN L. Ren: After the hate: Helping psychologists help victims of racist hate crime. *Clinical Psychology: Science and Practice*, 2003, 10 (4), 481–490.
- 13 WALTERS Mark: *Hate crime and restorative justice*. Oxford, Oxford University Press, 2014.; IGANSKI, Paul – SMITH, David J. – DIXON, Liz – KEILINGER, Vicky – MASON, Gail – MCDEVITT, Jack – PFEFFER, Rebecca: *Rehabilitation of hate crime offenders*. Glasgow, Equality and Human Rights Commission, 2011; WALTERS, Mark A. – HOYLE, Carolyn: *Healing harms and engendering tolerance: The promise of restorative justice for hate crime*. In: CHAKRABORTI, Neil – GARLAND, Jon (eds.): *Hate crime: Concepts, policy, future directions*. London, Willan, 2017, 228–248.

A jelen tanulmányt is magába foglaló kötet elsősorban a kisebbségi közösségekkel mindennapi munkájuk során foglalkozó szakembereknek szól. Erre tekintettel a következő oldalakon a gyűlölet-bűncselekmények interdiszciplináris jelenségeit, a kapcsolódó globális tendenciákat és a fellépés nemzetköziesítését mutatom be, eleget téve a címben jelzett ígéretnek: a fókusz a jogalkalmazási gyakorlat értelmezése és átalakítási lehetőségeinek áttekintése. Meggyőződésem, hogy az új kihívásokra éppen a kategória kialakítását indokló szociológiai, illetve szociálpszichológiai okok és eszközök újrafelfedezése adhat releváns válaszokat. A terepen aktívan és elkötelezetten dolgozó civil és egyházi szervezetek, a helyi közösségek és az akadémiai szakemberek nélkül érdemi változás sem az egyéni ügyek, sem az átfogó tendenciák esetén nem következhet be. A helyes és időben meghozott szakmai döntések mellett elengedhetetlen a folyamatos párbeszéd a szakmai közösségeken belül és azok között.

2. Konceptcionális kérdések és elhatárolások

A gyűlölet-bűncselekmények jogi fogalma ugyan csak négy évtizeddel ezelőtt született meg, ám ha az előítélet motiválta, kisebbségi csoport tagja ellen elkövetett első erőszakos cselekményt keressük, annak írásos nyomait már háromezeröttszáz évvel korábban felfedezhetjük.¹⁴ A zsidó rabszolgát ütlegelő egyiptomi munkavezető, az erőszakot az egész népre kiterjesztő fáraó csak az előképei azoknak az egyéneknek és vezetőknek, akik napjainkig millió formában követtek el különböző súlyú visszaéléseket kisebbségi csoportok tagjaival vagy azok értékeivel szemben az évszázadok során. A jelenség tehát egyidős az emberiséggel, széles körben ismert, a tartalma közérthető, és a kirívó eseteit már a felvilágosodás kora óta a mindenkori hatalom büntette is. Ehhez képest a kriminológusok és jogászok csak a posztmodern korban strukturálták a fogalmát, amely ugyan alapvonalaiban koherens, de számos részletével kapcsolatban napjainkban is viták folynak.¹⁵

A jogrendszerbe emelés az eltérő történelmi és társadalmi adottságok, valamint a különböző jogi hagyományok miatt hasonlóan késői és töredezett mindenhol a világon, így Európában is: „a közelmúlt elkeserítő etnikai konfliktusai, valamint a nemzetiszocializmus, a gyarmatosítás, a rabszolgaság és a kommunizmus öröksége mind befolyásolják az érintett országok gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos politikájának megértését, koncepcióját

14 2Móz. 2,11; 2Móz. 5,6-18.

15 SCHWEPPE, Jennifer: What is hate crime? *Cogent Social Sciences*, 2021, 7 (1), 1–15.

és megközelítését.”¹⁶ A szakmai közösség álláspontja szerint éppen ezért a gyűlölet-bűncselekmény egységes, univerzális, nemzetközileg elfogadott meghatározása nem lehetséges és nem is kívánatos, a közös keretrendszer azonban nem nélkülözhető.¹⁷ Az Európa Tanács (ET), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Európai Unió (EU) égisze alatt ugyan egyre kiforrottabb anyagi és eljárásjogi sztenderdeket állapítanak meg – különösen a védett csoportokkal, a kodifikáció módszereivel és az alternatív szankciókkal kapcsolatban. A bírósági jogalkalmazás is egyre hatékonyabban használja a sztenderdeket, ám a jelenség komplexitása miatt ezek jó részének közvetlen állami implementálása nehézkes. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az eddigi tudományosan megalapozott ismereteink jelentős része az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság – jogi szempontból egyébként is eltérő gyökerű – állami konstrukcióinak és jogalkalmazási eredményeinek az elemzéséből eredt.¹⁸

A külső egységesség hiánya mellett azonban külön ki kell emelni a belső koherenzia zavart is. Európa-szerte jellemző, hogy a közbeszéd a gyűlölet-bűncselekmény szó szerinti értelmezését fogadja el, összhangban a hírekben szereplő erőszakosabb és szélsőségesebb esetekkel. A tudományos közösség eközben hajlamos a gyűlölet-bűncselekményeket olyan társadalmi konstrukciónak tekinteni, amelynek nincs egyértelmű jelentése, emiatt gyakran elvont fogalmakban gondolkodnak. A gyakorlati szakemberek viszont a megoldáskényszer nyomása alatt kevésbé összetett kategóriákat alkalmaznak, amelyek csak kevés teret engednek a tudományos értelmezésekben nyilvánvaló absztrakcióknak.¹⁹ Először tehát azt érdemes tisztázni, mik is a gyűlölet-bűncselekmény alapvető sajátosságai, miért igényel a jelenség kiemelt figyelmet, miért nehéz a jogalkotók dolga és mi a társtudományok szerepe a fellépési lehetőségek meghatározásában.

16 PERRY, Jennifer: *Evidencing the case for 'hate crime'*. In: CHAKRABORTI, NEIL – GARLAND, JON (eds.): *Responding to hate crime: The case for connecting policy and research*. Bristol, Policy Press Scholarship, 2014, 78.

17 SCHWEPPE, Jennifer i.m.

18 SCHWEPPE, Jennifer – WALTERS, Mark Austin: *Introduction: The Globalization of Hate*. In: SCHWEPPE, Jennifer – WALTERS, Mark A. (eds.): *The Globalization of Hate - Internationalising Hate Crime?* Oxford, Oxford Academic, 2016, 1–12.

19 CHAKRABORTI, Neil – GARLAND, Jon: *Reconceptualizing hate crime victimization through the lens of vulnerability and 'difference'*. *Theoretical Criminology*, 2012, 16 (4), 499–500.

2.1. A gyűlölet-bűncselekmény alapvonalai

A gyűlölet-bűncselekmény látszólag könnyen definiálható, hiszen a pusztán nyelvtani értelmezés alapján az elkövető az áldozat iránti gyűlölete miatt követ el vele szemben egy konkrét bűncselekményt. A valódi tartalom azonban sokkal árnyaltabb: a gyűlölet (düh, féltékenység, bosszúvágy formájában) ugyanis meglepően sokfajta egyéb bűncselekmény motivációja lehet, az áldozat iránti érzelmi viszony pedig nem is eleme a gyűlölet-bűncselekmény fogalmának. Sőt, a jelenség nem is egy bizonyos típusú cselekményt jelöl, az megvalósulhat számtalan más elkövetési magatartásként: lehet megfélemlítés, fenyegetés, vagyoni kár, testi sértés, emberölés.

Az EBESZ Miniszteri Tanácsának a gyűlölet-bűncselekmények elleni küzdelemről szóló határozata alapján a gyűlölet-bűncselekmények olyan bűncselekmények, amelyeket előítéletes indítékkal követnek el, és azt a társadalom bizonyos csoportjaival szembeni intolerancia motiválja.²⁰ Ennek megfelelően, megállapításához két elem megléte szükséges: egy alpbűncselekmény és az „előítélet-körülmény”, vagyis az, hogy az elkövető csakis azért választja célpontnak az áldozatot, mert az egy bizonyos csoport tagja, vagy az elkövető az áldozatot e csoport tagjának véli. A kiválasztási szempont alapja általában olyan tulajdonság, amely az érintetteket a többségi társadalomtól jól körülhatárolható módon megkülönbözteti és a személyiség olyan lényeges elemének tekinthető, amely a kiemelt, speciális védelmet megalapozza.²¹ Ugyancsak gyűlölet-bűncselekménynek tekinthető a dolog elleni erőszak, amikor a bűncselekményt a védett csoportokhoz vagy ilyen csoportok tagjához tartozó vagy ezekkel azonosított vagyontárgyak, ingatlanok, emlékhelyek sérelmére követik el.²²

A büntetőjog a társadalmi együttélés hosszú távú garantálását célozva a minimum morált közvetíti, így a büntetőjog értékvédő, értékteremtő és értékhordozó is. Ehhez az értékhordozó szerephez pedig azáltal jutott, hogy mindig függött az adott kor közjogi-alkotmányjogi rendszerétől.²³ A gyűlölet-

20 Organization for Security and Co-operation in Europe Ministerial Council, Decision No. 9/09: *Combating Hate Crimes*.

21 BÁRD Petra: A gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi üldözésének jogszabályi és társadalmi feltételrendszere. *Kriminológiai Közlemények* 75, 2015, 94–95.

22 DANKA Anita: Rossz helyen lenni rossz időben, avagy mit üzennek a gyűlölet-bűncselekmények? *Föld-rész*, 2009/3–4, 92–96

23 DINÓK Henriett Éva: *A gyűlölet-bűncselekményekkel szembeni fellépés jelentősége és lehetőségei – Nemzetközi és hazai jogalkotási, jogalkalmazási és adatgyűjtési kérdések*. Doktori értekezés, Szeged, SZTE ÁJK, 2015, 6.

bűncselekmény kettős üzenet-cselekmény. Az elkövető egyértelmű üzenetet küld a társadalomnak, „ (...) hogy az áldozat nem saját személyiséggel, képességekkel és tapasztalatokkal rendelkező személy, hanem valamely, egyetlen tulajdonság által meghatározott csoport arctalan tagja. Az elkövető ilyenformán azt feltételezi, hogy az említett csoport jogait figyelmen kívül lehet – sőt, kell – hagyni, ami a demokrácia és az egyenlőség uniós alapelvének nyilvánvaló megsértése.”²⁴ Ezzel szemben a jogalkotó a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéssel azt az üzenetet küldheti az érintett feleknek (vagyis az elkövetőnek és csoportjának, valamint az áldozatnak és csoportjának), hogy a tett nem maradhat következmények nélkül, ehhez biztosítja a megfelelő és hatékony anyagi- és eljárásjogi kereteket. Egyúttal generálisan jelzi a társadalom felé is, hogy határozottan elutasítja a valamely csoport elleni előítéllettől vagy gyűlölettől motivált erőszakos cselekményeket.

Az államnak ugyan nincs kifejezett nemzetközi jogi kötelezettsége a gyűlölet-bűncselekmény szabályozására, azonban éppen a fenti okok miatt társadalomszervezési és alapjogi szempontból is feladata a jelenség valamennyi formájának hatékony kezelése. A következő részben ezt a kettős keretet vizsgáljuk meg részletesen – társadalomtudományi és jogi szempontból egyaránt.

2.2. Társadalmi szempontok

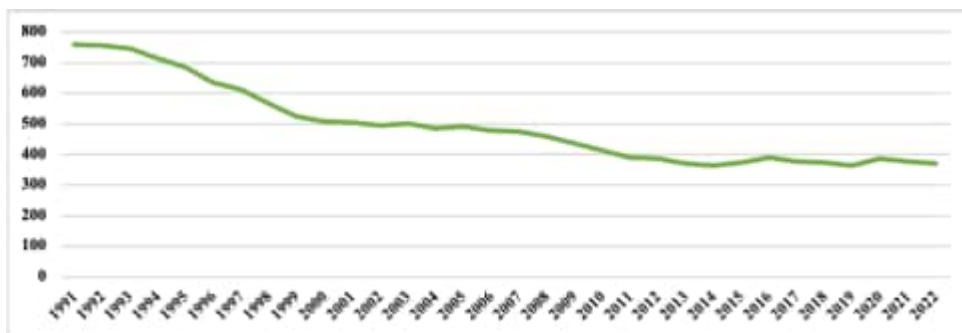
Az előítéletek megtestesülésének tipológiáját Allport 1954-ben alkotta meg. Fokozatossági modellje szerint az előítéletesség öt egymásra épülő fázisa különböztethető meg: szóbeli előítéletesség, elkerülés, hátrányos megkülönböztetés, elkülönítés és kirekesztés, fizikai agresszió és végül üldözés és kiirtás.²⁵ A gyűlölet-bűncselekmények elleni határozott állami beavatkozás egyik, ha nem legfontosabb indoka éppen az, hogy a jogalkotó felismeri: a gyűlölet-bűncselekmény nem pusztán egyedi és sporadikus jelenség, hanem a társadalmi előítéleteknek egy szélsőséges kifejezési formája. Ráadásul nem is a legvégső pontja a gyűlölet-spektrumnak: akár az erőszak államilag szervezett formáivá – apartheid, népirtás – is fejlődhet.

Ugyanakkor a gyűlölettel kapcsolatos bűncselekmények különböző formái atipikus trendet követnek: függetlenül mozognak az általános bűnözési

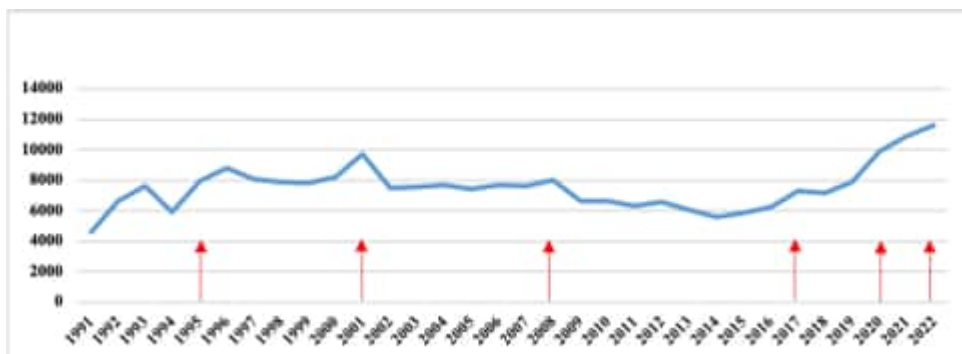
24 Gyűlölet-bűncselekmények az Európai Unióban, FRA – az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, 2013, 1. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-factsheet_hatecrime_hu_final.pdf (2024. 02. 01.)

25 ALLPORT, Gordon W.: *Az előítélet*. Budapest, Osiris, 1999, 82-103.

tendenciáktól és az erőszakos bűnelkövetés mintázataitól is, elsősorban a társadalmi helyzet negatív változásait, különösen az egyes csoportok közötti konfliktusok dinamikáját képezik le. Az Egyesült Államok 1990 óta stabil és következetes adatgyűjtési rendszerének²⁶ köszönhetően az alábbi ábrán ez a folyamat pontosan megfigyelhető.



1. ábra 10.000 főre jutó regisztrált erőszakos bűncselekmények száma az Amerikai Egyesült Államokban (1991-2022)²⁷



2. ábra Regisztrált gyűlölet-bűncselekmények száma az Amerikai Egyesült Államokban (1991-2022)²⁸

A 2. ábrán nyíllal jelölt pontok az elkövetett gyűlölet-bűncselekmények jelentős emelkedését jelzik, előzményként pedig minden esetben azonosítható egy megelőző katalizátorcselekmény és ennek következtében valamely áldozati

26 Hate Crime Statistics Act. Public Law 101-275 (04/23/1990), 28 U.S.C. § 534.

27 Saját összeállítás. Forrás: Federal Bureau of Investigation – Crime Data Explorer <https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/crime-trend> (2024. 02. 01.)

28 Saját összeállítás. Forrás: Federal Bureau of Investigation – Crime Data Explorer <https://cde.ucr.cjis.gov/LATEST/webapp/#/pages/explorer/crime/hate-crime> (2024. 02. 01.)

csoport fókuszba kerülése. Háborús események (Öbölháború – 1991, Izraeli-Palesztin háború – 2022), terrortámadások (oklahomai robbantás – 1995, 9/11 – 2001), társadalmi feszültségek (gazdasági világválság – 2008, COVID – 2020) és politikai változások (Donald Trump elnökké választása – 2016) rajzolják ki azt a társadalmi képet, amely mögött az előítéletek fizikai megjelenése és a normatív gátlómechanizmusok kudarca áll. A folyamat főszereplői sajátos, de pontosan ismert mintázatok alapján alakítják a gyűlölet-bűncselekmények dinamikáját.

A) Elkövetők

A második világháborút követő széles körű szociálpszichológiai kutatások nyomán ma már pontosan értjük, hogyan alakul ki és termelődik újra generációról generációra az előítéletek – egyes elemeiben gyakran csoport- és nemzetspecifikus – komplexuma. Motivációi közül a legfontosabb a saját csoport – az in-group – preferenciája más csoportokkal – az out-groupokkal – szemben. A csoport-hovatartozás meghatározza az egyén szociális identitását és annak társadalmi értékét: az egyén részesül saját csoportja szimbolikus és materiális nyereségeiből, valamint társadalmi státuszából, ezért érdekelt a saját csoportja sikereiben és minden más csoporthoz képest elfogult a saját csoportjával. A versengés vezet a csoportok közötti konfliktushoz, valós materiális javakért éppúgy, mint státuszért vagy éppen ideológiai és értékdominanciáért. A másik csoportot leértékelő sztereotípiák és előítéletek, valamint a diszkrimináció és a kirekesztés a többségi csoport részéről a saját csoport dominanciájának fenntartására alkalmazott eszközök. Az évtizedek során számos koncepció alakult ki az egyén előítéletessé válásának útjáról.²⁹ Ezek közös gyökere a családban, illetve a kortárs csoportban megtapasztalt, státuszszorongáson vagy tekintélyelvűségen alapuló torz minta.³⁰ Állandó eleme a személyes frusztrációból kialakuló agresszió, a csoportok közötti hierarchiát támogató attitűd és a magas szociális dominancia, amely együtt jár az emberek közötti egyenlőség elutasításával, és a mások fölötti uralkodás vágyával.³¹ Ebben az esetben az előítéletek a szociális dominancia megszerzését és megtartását

29 Lásd részletesen: KOVÁCS MÓNICA: az előítéletek okai és mérséklésük lehetőségei: a szociálpszichológiai nézőpont. *Alkalmazott Pszichológia*, 2010, 12 (1–2), 7–27.

30 ALTEMEYER, Bob: The Other 'Authoritarian Personality'. *Advances in Experimental Social Psychology*, (30), 1998, 47–92.

31 DUCKITT, John: *Personality and Prejudice*. In: DOVIDIO, John F. – GLICK, Peter – RUDMAN, Laurie A. (eds): i.m., 395–413.

szolgálják, így különösen ellenszenvesek lesznek az érintett személyek számára a külső csoportok azon tagjai, akik a status quo megváltoztatására törekedve nem maradnak a számukra kijelölt társadalmi pozícióban.³² A társadalmi előítéletet csak vékony határvonal választja el annak agresszív kifejeződésétől: ha a csoport konkrét ellenségként jelenik meg – különösen, ha erőforrásbeli, gazdasági vagy társadalmi szűkösség miatt erős a versenypozíció –, úgy a hozzá való viszony átalakul társadalmi gyűlöletté, amelynek a célja már kifejezetten a homogén társadalom kialakítása, a veszélyesnek tartott csoportok kiszorítása vagy kiiktatása.³³

A gyakorlati tapasztalatok az elméleti konstrukciókat igazolják. Az átlagos elkövető olyan kamasz vagy fiatal felnőtt fehér férfi, aki közepes életszínvonalon él, korábban még nem került kapcsolatba az igazságszolgáltatással és nem tagja gyűlöletcsoportnak.³⁴ A széles körű elképzelésekkel szemben a gyűlöletcsoportok vagy tagjaik által elkövetett gyűlölet-bűncselekmények száma meglehetősen alacsony.³⁵ A csoportos elkövetés azonban jellemzőbb, mint más bűncselekmények esetén, az esetek több mint felét többen követik el.³⁶ 1993-ban Jack Levin és Jack McDevitt elsőként végezték el a gyűlölet-bűncselekmények elkövetői motívumainak komplex feltárását, amelyet egy évtizeddel később felülvizsgáltak. Tipológiájuk négy csoportot különböztet meg: élvezetkeresők, védekezők, megtorlók és küldetést teljesítők.³⁷ Az esetek kétharmada az „élvezetkeresőkhöz” köthető, akik unaloműzésből, az izgalom miatt vagy a társasági élmény kedvéért, jellemzően a saját lakókörnyezetükön kívül – egy másik városrészben lévő templomban, egy melegbárban vagy egy kisebbségi környéken – keresnek áldozatot. A „védekezők” felelnek az esetek negyedéért: ezek egy általuk fenyegetőnek megélt – valójában azonban

32 SIDANIUS, Jim – PRATTO, Felicia: *Social dominance: An intergroup theory of social hierarchy and oppression*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

33 KRÉMER Ferenc: A társadalmi gyűlölet és a gyűlölet-bűncselekmények kezelése. *Belügyi Szemle*, 2013, 61 (12), 20–35.

34 CRAIG, Kellina M.: Examining hate-motivated aggression: A review of the social psychological literature on hate crimes as a distinct form of aggression. *Aggression and Violent Behavior*, 2002, 7 (1), 85–101.

35 LEVIN, Jack – NOLAN, Jim: *The Violence of Hate: Confronting Racism, Anti-Semitism, and Other Forms of Bigotry*. Washington D.C., Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2010.

36 LEVIN, Jack: Dream deferred: The social and legal implications of hate crimes in the 1990s. *Intergroup Relations*, 1993, 20 (3), 3–27.

37 MCDEVITT, Jack – LEVIN, Jack – BENNETT, Susan: Hate Crime Offenders: An Expanded Typology. *Journal of Social Issues*, 2002, 58 (2), 303. Bár az összeállított tipológiájukat számos szakmai kritika érte, ez az egyetlen specifikus elkövetői kataszter.

triviális esemény – miatt cselekvési kényszert éreznek a támadónak vélt fél ellen. Mivel általában a terület vagy a család védelméről, vagy gazdasági érdek sérelmétől tartanak, ezek az esetek jellemzően az elkövető lakóhelyén történnek. Minden tizedik érintett „megtorló” volt, akik egy közösséget ért – vélt vagy valós – gyűlöletcselekmény miatt kívántak elégtételt venni a támadónak gondolt csoport egyik tagján. A „küldetést teljesítők” aránya egy százalék körüli, ám a legsúlyosabb gyűlölet-bűncselekmények hozzájuk köthetők. Az érintettek súlyos szociális problémákkal vagy pszichopatológiával küzdenek, gyakran kapcsolatban álltak vagy állnak szélsőséges csoporttal, de egyedül követik el a tetteket a gonosznak tartott csoport tagjai ellen. Külön kategóriaként kell említenünk azt, aki ugyan egy kisebbségi csoport tagja ellen követ el bűncselekményt csoporttagságára tekintettel, ugyanakkor nem előítéletes, hanem opportunista szándékkal. A tettes ekkor a társadalmi előítéletekre és az áldozat másodlagos viktimizációtól való félelmeire alapozza a felelősségre vonás elmaradását.

A gyűlölet-bűncselekmények elkövetésének jellege jelentősen átalakult az elmúlt években. Annak ellenére, hogy a marginalizált csoportok elleni gyűlölet egyre nyilvánvalóbb módon jelenik meg a politikai beszédben³⁸ és az online üzeneteken keresztül³⁹, a szervezett gyűlöletcsoportok tagsága zsugorodott, és a történelmileg figyelemre méltó gyűlöletcsoportok kevésbé vannak közvetlen hatással a tagok cselekedeteire. Az egyéni előítéletes cselekményeket egyre inkább a kevésbé világosan meghatározott szervezeti struktúrával és diffúz tagsággal rendelkező kollektívák befolyásolják, amelyek elsősorban online kapcsolódnak egymáshoz és közös ideológiákhoz.⁴⁰ Az előítéletes áldozattá válás ártalmi is szélesebb körűvé váltak: a történelmileg marginalizált csoportok elleni fenyegető károkozásokon és erőszakon túl a gyűlölettevékenység újabb közösségeket is célba vesz. A korlátlan és súlyos gyűlöletüzenetek már egyértelműen a közösség vagy az állam vezetői elleni támadások is, céljuk, hogy aláássák a demokráciát azáltal, hogy hiteltelenítik a választás legitimitását.

38 NEWMAN, Benjamin – MEROLLA, Jennifer L. – SHAH, Sono – LEMI, Danielle Casarez – COLLINGWOOD, Loren – RAMAKRISHNAN, S. Karthick: The Trump effect: an experimental investigation of the emboldening effect of racially inflammatory elite communication. *British Journal of Political Sciences*, 2021, 51 (3), 1138–1159.

39 COSTELLO, Matthew – HAWDON, James: *Hate speech in online spaces*. In: The Palgrave Handbook of International Cybercrime and Cyberdeviance. Cham, Springer International Publishing, 2021, 1397–1416.

40 Southern Poverty Law Center: *The year in hate & extremism report 2021*. <https://www.splcenter.org/20220309/year-hate-extremism-report-2021> (2024. 02. 01.)

B) Áldozatok

Az áldozat helyzete a gyűlölet-bűncselekmények elkövetése esetén ugyancsak olyan szempontokra hívja fel a figyelmet, amelyek a jogalkalmazás és a jogalkotás során is külön intézkedést igényelnek. Annak ellenére, hogy az elkövető számára a célszemély csak egy felcserélhető csoport-reprezentáns, az érintett – megélt vagy egyébként is elutasított – identitásának közvetlen és súlyos sérelmét éli át.⁴¹ Az áldozatok „átlagos” bűncselekményhez képest is szokatlan helyzetét az 1990-es években kezdték kiterjedten vizsgálni, miután az Egyesült Államokban a Legfelsőbb Bíróság aktívan foglalkozni kezdett a gyűlölet-bűncselekmény szabályozások alkotmányosságával. Az egyik első eset, a *Wisconsin v. Mitchell* ügy során az *amicus curiae* beadványok sikeresen érveltek az áldozatok „átlagos” bűnügyek áldozataihoz képest is súlyosabb pszichikai megterhelésével: „Az adott előítéletes bűncselekmény több, mint az áldozat fizikai jólétét ért támadás. Ez az áldozat alapvető emberi értéke elleni támadás. Azt a személyt, akit valamilyen csoportjellemző – például faji, vallási vagy nemzetiségi származás – alapján áldozattá tettek, éppen ezzel a cselekménnyel fosztották meg attól a jogától, hogy egyenlő eséllyel vegyen részt a közösség életében, olyan okokból, amelyeknek semmi közük ahhoz, hogy mit tett az áldozat, de minden ahhoz, hogy ki az áldozat. Röviden, az előítéletes támadás ugyanúgy támadás az áldozat személyisége ellen, mint az áldozat személye ellen. Ennek a ténynek a felismerése elkerülhetetlenül a sebezhetőség, az elszigeteltség és az elnyomás érzését kelti, amely ritkán tűnik el, amikor a fizikai sérülés begyógyul.”⁴² Már az első szakértői tapasztalatok a súlyosabb mentális betegségek és pszichoszomatikus zavarok gyakoribb kialakulását jelezték, majd a célzott kutatások már kifejezetten poszt-traumás stressz zavarhoz (PTSD) hasonló tünetegyüttesről, komplex fizikai (depresszió, alvászavarok, fejfájás, fizikai gyengeség) és mentális (emlékezetbetörések, pánikrohamok, generalizált szorongás, szomatiform zavarok, visszahúzódnás) problémákról írtak.⁴³ Napjaink kutatásai is alátámasztják az intenzívebb

41 CORSO, Phaedra – TAYLOR, Nathaniel H.: *The economic costs of violence*. In: DONNELLY, Peter D. – WARDS, Catherine L. (eds): *Oxford Textbook of Violence Prevention: Epidemiology, Evidence, and Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2014.

42 Wisconsin kontra Mitchell (508 U.S. 476) (1993).

43 HEREK, Gregory M. – COGAN, Jeanine C. – GILLIS, J. Roy: Victim experiences in hate crimes based on sexual orientation. *Journal of Social Issues*, 2002, 58 (2); IGANSKI, Paul – LAGOU, Sporidoula: *How Hate Crimes Hurt More: Evidence from the British Crime Survey*. In: PERRY, Barbara – IGANSKI, Paul (eds.): *Hate Crimes: The Consequences of Hate Crime*, Vol 2. Westport, Praeger, 2009, 1–13.

hatást, amelynek okait elsősorban a csoportos elkövetés fizikai és lelki multiplikációs hatásában⁴⁴ látják, emellett bizonyítják a korábban megfigyelt tovagyrúzó és tartós közösségi traumatizációt.⁴⁵ Az interszekcionalitás külön is növelheti az újbóli áldozattá válás kockázatát, valamint csökkentheti annak valószínűségét, hogy az érintettek jelentsék az őket ért incidenseket, így ténylegesen súlyosbíthatja a gyűlölet-bűncselekmények áldozatokra gyakorolt hatását.

Az áldozat és közössége speciális helyzete a gyűlölet-bűncselekmények kiemelten magas látenciáját indikálják. A védett tulajdonság nyilvánosságra kerülésétől való félelem, a csoportok tagjainak egyébként is gyenge érdekérvényesítő képessége, a hatóságokkal szembeni bizalmatlanság, az ismételt áldozattá válástól és az eljárás során a másodlagos viktimizációtól való félelem ugyanolyan erős visszatartó erők, mint az a tény, hogy sok érintett bagatellizálja a helyzetet, illetve nem is ismeri fel, hogy bűncselekmény áldozata lett.

2.3. Jogi szempontok

Az államnak természetesen nem kell ismernie a szociálpszichológiai szakirodalmat, de annak eredményeit a társadalom szociológiai sajátosságainak megfelelően be kell(ene) építenie a jogalkotási tevékenységébe. A gyűlölet-bűncselekményben megnyilvánuló erőszak nem csupán az egyén elleni erőszak, illetve nem csupán egyéni támadók szintjén létezik, hanem a társadalmi struktúrákban, hierarchizált viszonyokban gyökerezik: „normarendszereket, társadalmi feltételezéseket, magatartásokat, elveket jelképez, amelyek a faji és nemi egyenlőtlenségek újratermelésére, hierarchikus viszonyok fenntartására irányulnak”.⁴⁶ A kiemelt, speciális és árnyalt védelem egyaránt védi általánosságban az emberi méltóságot és támasztja alá az egyenlő

44 LANTZ, Brendan – KIM, Joonggon: Hate crimes hurt more, but so do co-offenders: Separating the influence of co-offending and bias on hate-motivated physical injury. *Criminal Justice and Behavior*, 2019, 46 (3), 437–456.

45 VERGANI M – NAVARRO C.: Hate crime reporting: the relationship between types of barriers and perceived severity. *European Journal of Criminology and Research*, 2023, 29 (2), 111–126.; PATERSON, Jenny L. – BROWN, Rupert – WALTERS, Mark A.: Feeling for and as a group member: understanding LGBT victimization via group-based empathy and intergroup emotions. *British Journal of Social Psychology*, 2019, 58 (1), 211–224.

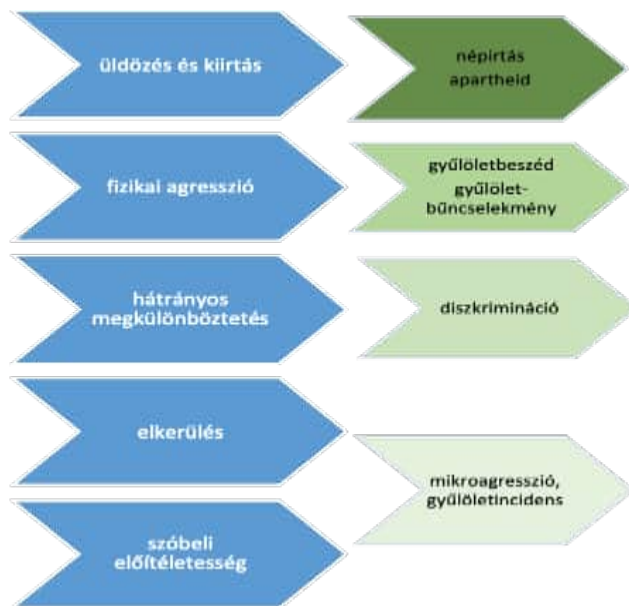
46 DINÓK Henriett Éva: A gyűlölet-bűncselekmények – A megkülönböztetett figyelem indokai. *Regio*, 2015, 23 (4), 18.

bánásmód és a jogbiztonság elvének érvényesítésülését.⁴⁷ A bevezetőben jelzett módon a beavatkozás mértéke ezen keretek között, az egyéni tett társadalomra veszélyességének fokában változik.

Az előítélet kifejezésének foka egy tól-ig spektrumban mozog, vagyis adott időintervallumon belül még az egyes egyén sem mindig ugyanazon a fokon áll, legyen bármilyen előhangolt is az előítéletre vagy az erőszakra. Általánosan igaz, hogy az erkölcsi normák és az egyes mikrokörnyezetekben kialakult együttélési szabályok kereteket biztosítanak: nem csupán a viselkedés szélső pontjait jelölik ki, de a konfliktus-feldolgozás eszközeit és eljárásait is kínálják szokások, rituálék, hagyományok révén. Az államnak nem indokolt fellépnie a véleménynyilvánítás szabadsága körébe tartozó esetekben, meg kell teremtenie azonban a polgári jogi igényérvényesítés lehetőségét. Fokozott felelősség terheli a jogalkotót azokban az esetekben, amikor az előítélet kilép a külvilágba, ezzel egyes emberek vagy csoportok egyenlő bánásmódhoz való alkotmányos jogát csorbítva. A közigazgatási jog keretében biztosított antidiszkriminációs szabályok a polgári jogérvényesítés mellett már állami beavatkozási eszközöket is kínálnak. A gyűlöletbeszéd büntetendő formái és a gyűlölet-bűncselekmények már kifejezett állami közrendvédelmi kontroll alatt állnak. A büntetőjog, mint ultima ratio kérdése ugyanakkor nem vetődik fel élesen a gyűlölet-bűncselekmények körében általában, hiszen a jogirodalmi és a büntetőjogi meghatározásuk szerint a gyűlölet motiválta alapcselekmény már eleve bűncselekmény.⁴⁸ A társadalmi és jogi rendszerek összehangoltságát az alábbi sematikus ábra mutatja be:

47 UNITED NATIONS, GENERAL ASSEMBLY: *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*, A/73/305, 2018.

48 SIMONS, Kenneth W.: *Hate (or Bias) Crime Laws*. In: ALEXANDER, Larry – KESSLER FERZAN, Kimberly: *The Palgrave Handbook of Applied Ethics and the Criminal Law*. Cham, Springer International Publishing, 2019.



3. ábra Az előítéletek társadalmi és jogi rendszerének összefüggései (a Szerző saját szerkesztése)

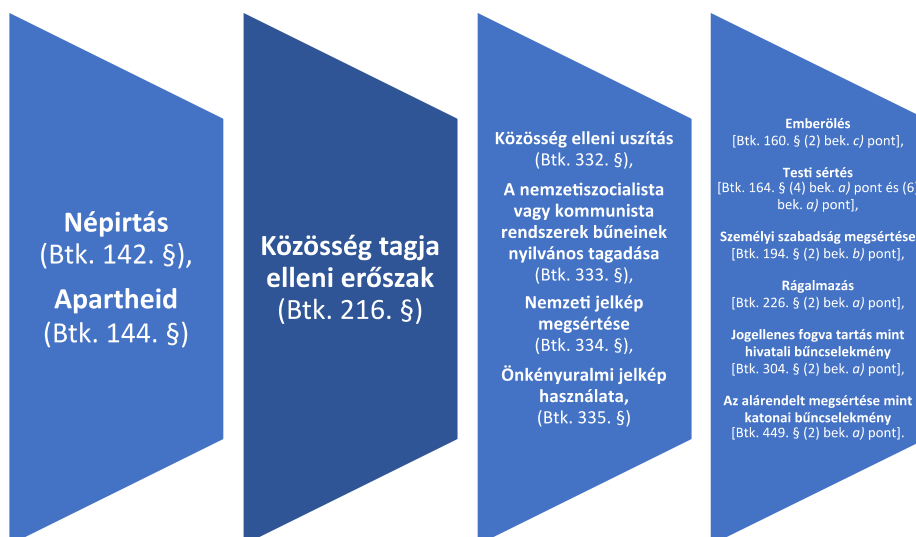
Az egyes államok jogi konstrukciói természetesen jelentősen eltérhetnek, és míg a polgári jogi és diszkriminációs szabályozás alapvonalai nagyjából megegyeznek, a büntetőjogi szabályozás szerteágazóbb.

Az állam alapvető kötelezettsége, hogy a büntetőjogi fellépés keretei megalapozottak és kiszámíthatóak legyenek. Ez nem csupán az alkotmányos garanciarendszer⁴⁹ és a büntetőjog alapelvei miatt fontos, de a szabályozás generális és speciális prevenciók céljainak elérése – adott esetben ideértve a társadalmi üzenetet is – érdekében is. A stabil anyagi- és eljárásjogi keretek segítenek a tudományos absztrakció kialakításában is, ami az akadémiai munka és a nemzetközi együttműködés alapja. Ezzel együtt a jogalkotó különböző jogpolitikai érvek mentén dönt a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés kodifikációs eszközeiről. A sui generis tényállás megalkotása csak egy – igaz, a legerősebb – módja a jelenség elleni fellépésnek. A jogalkalmazó a csoport elleni gyűlöletet általános vagy konkrétan nevesített minősítő körülményként is értékelheti a csoport elleni gyűlöletet, akár a büntetőjogi kódex valamennyi bűncselekményére, akár csak egyes, a jogalkotó által megnevezett bűncselekményekre vonatkozóan. A jogalkotó döntése szerint

49 Lásd: HOLLÁN Miklós: A büntetőjogra vonatkozó alkotmányos garanciák és a szabálysértési jog. *Magyar Rendészet*, 2016/3, 65–80.

emellett – adott esetben ennek hiányában – a büntetékiszabás keretében is értékelhető a motívum mint súlyosbító tényező. Kimeneti oldalon, azaz a szankció megállapításánál lényegtelen, hogy a jogalkalmazó milyen kodifikációs logika szerinti törvényhelyre hivatkozik.⁵⁰

Európában számos szabályozási megoldást találunk, Magyarországon például a három legsúlyosabb gyűlölet-bűncselekmény típus sui generis szabályozása mellett megjelennek az előítélettel kapcsolatos „katalizátor-cselekmények” önálló tényállási formái is, de számos példát találunk a minősítő körülmény speciális alkalmazására is.



4. ábra A gyűlölet-bűncselekmények hazai büntetőjogi struktúrájának vázlata (a Szerző saját szerkesztése)

A tényállás másik kiemelt eleme a védett tulajdonságok körének meghatározása. Egy csoport védelmének jogszabályba foglalása arra szolgál, hogy elhatárolja egyes emberek „fokozott sebezhetőségét”, ezzel áldozati státuszt tulajdonít egyes kisebbségi csoportoknak, másoknak pedig nem. A definíció relatív, történelmileg és kulturálisan beágyazott: ami ma gyűlölet-bűncselekménynek számít, az egy másik időben vagy helyen „a szokásos ügymenet” része lehet.⁵¹ Bár az elkövetők valószínűleg tudatos vagy tudattalan előítéletekkel

50 BÁRD Petra: *Gyűlölet-bűncselekmények*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. [5]–[8] <http://ijoten.hu/szocikk/gyulolet-buncselekmények>, (2024. 02. 01.)

51 PERRY, Barbara: *In the Name of Hate: Understanding Hate Crime*. New York, Routledge, 2001.

rendelkeznek például a gazdag, szegény, sikeres vagy drogfüggő emberekkel szemben, ezek az előítéletek önmagukban nem változtatnak egy közös büncselekményt gyűlölet-büncselekménnyé. Azzal azonban, hogy a jogalkotó egyes tulajdonságokat kiválaszt, a társadalom értékítéletét is közvetíti.⁵²

3. A globális kihívásoktól a társadalmi fenntarthatóságig

A gyűlölet nem áll meg a határokon: az állami joghatóság alá tartozó büntetőjogi fellépés eredményessége, illetve eredménytelensége közvetlen hatással van más társadalmak közrendjére és társadalmi berendezkedésére egyaránt. Az állami szabályozások azonban széles spektrumban mozognak, a nemzetközi jog pedig emberi jogi bázisról indulva és szakaszosan építkezve csupán iránymutatással szolgál a jogi keretrendszerre vonatkozóan. Az alábbi „hő térképen” megfigyelhető az angolszász jogi környezetből induló és explicit nemzetközi szabályozásig vezető strukturálódási folyamat – amely a nemzeti szabályozások alapjává is vált.

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
ENSZ	ICCPR	CEDAW	CAT		CRPD	Rabat Plan	
	CERD		NYC		Yogyakarta Pr	Atrocity Crimes Fw	HS Strategy
EBESZ					MCD 4/03	Prosecuting HC	HC Laws
					PC D 621/04	HC data collection	HC Victims
					MCD 9/09		Gender-Based HC
ET	ETS No. 5			ETS No. 157	ETS No. 185	CETS No. 210	ETS No. 224
	ETS No. 35			ECRI GR 1	ECRI GR 7	ECRI GR 13	CM/Rec (2022)16
					ECRI GR 11	ECRI GR 15	
EU				Maastricht	CFR	2012/29/EU	
					2000/43/EK	FRA OP 02/2013	COM(2021) 777
				96/443/JHA	2008/913/IB	CR (EU) 2018/951	2021/2055(INI)
	általános emberi jogok		horizontális fellépés		specifikus sztenderdek	○	bírósági ítéletek

5. ábra A gyűlölet-büncselekmények elleni nemzetközi fellépés evolúciója (a Szerző saját szerkesztése)

52 SCHWEPPE, Jennifer: Defining Characteristics and Politicising Victims: A Legal Perspective. *Journal of Hate Studies*, 2012, 10 (1), 176.

A nemzetközi és regionális emberi jogi szervezetek már működésük kezdetétől megfogalmazták általános emberi jogi sztenderdjeiket, amelyek az egyes kisebbségi csoportokkal kapcsolatos speciális dokumentumok pilléreiként is szolgáltak. Ebből alakult ki a rasszizmus és intolerancia elleni horizontális fellépés igénye, valamint a már kifejezetten ezzel a kérdéssel foglalkozó egyezmények, statútumok és szakmai dokumentumok gyűjteménye az ezredforduló előtti évtizedben. A mai nemzetközi sztenderdek éppen ezért már számolnak azzal, hogy az igazi kihívást a gyűlölet-bűncselekmények sajátosságai – különösen a dinamikus jelleg és a történelmi-társadalmi meghatározottság – jelentik.⁵³ Emiatt a felülről lefelé irányuló emberi jogi alapú megközelítés ugyan megkísérelheti, de nem kezelheti univerzális jelleggel és olyan hatékonyan a problémát, mint az alulról jövő kezdeményezések és politikák rendszere. A gyűlölet-bűncselekmények elleni jogi fellépés ezért sosem jár egyedül, sőt ironikus módon minél kifinomultabbá válik a dogmatikai rendszer, annál gyakrabban szorulnak rá az államok a horizontális eszközök használatára.

A közös kontextust napjainkig a legeredményesebben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) teremtette meg. A büntetőjogi fellépés dogmatikai felépítménye helyett az állam intézményvédelmi kötelezettsége részeként értelmezte a hatékony fellépést a gyűlölet-bűncselekmények ellen: megállapította, hogy közvetlen állami felelősség hiányában sem zárja ki az Emberi Jogok Európai Egyezménye élethez való jogról szóló 2., a kínzás, embertelen bánásmód tilalmáról szóló 3. és a magánélet tiszteletben tartásához való jogról szóló 8. cikk alkalmazhatóságát – adott esetben a megkülönböztetés tilalmáról szóló 14. cikkel együtt. A területi fennhatóság alatt élők életének és testi épségének védelmére vonatkozó állami kötelezettség magában foglalja az állami szervek által elkövetett bántalmazás megelőzésének kötelezettségén kívül azt is, hogy a jogalkotó olyan jogszabályi környezetet teremtsen, és a nyomozó hatóságok, valamint az igazságszolgáltatás olyan hatékony gyakorlatot folytasson, ami visszaszorítja az erőszakos bűncselekményeket. Ez tevési és nem eredménykötelezettség, egy-egy ügy esetén az állami hatóságok kötelesek minden észszerűen elvárható intézkedést megtenni, ami a hatékony nyomozáshoz szükséges, hogy megállapítsák a halál vagy sérülések okát, és azonosítsák az elkövetőket a büntetőjogi felelősségre vonás céljával.⁵⁴ A kialakult keretrendszer sarkalatos elemei:

53 PERRY, Barbara i.m.

54 KIRS Eszter: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának Joggyakorlata a gyűlölet-bűncselekmények esetén folytatott büntetőeljárások tárgyában. *Állam- és Jogtudomány*, 2017, LVIII/4, 143.

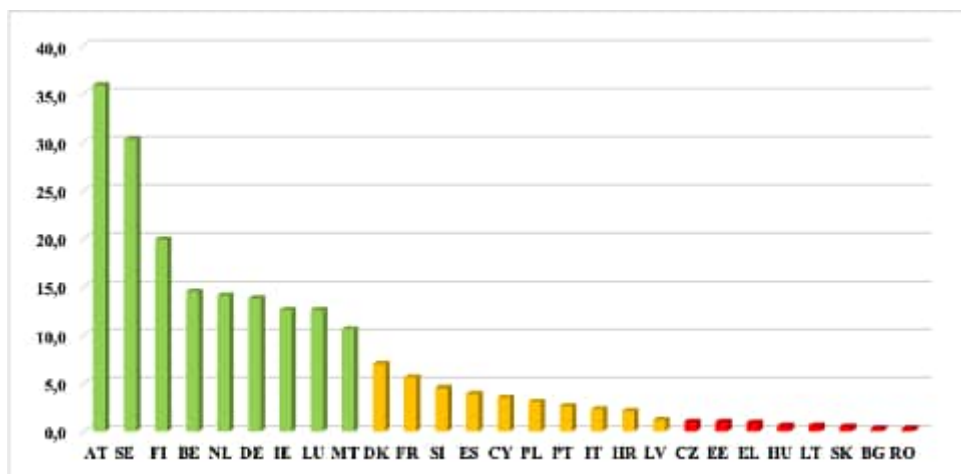
- hatékony és gyors nyomozásra, hatósági gondosságra vonatkozó kötelezettség (Nachova és mások kontra Bulgária, Király és Dömötör, Šečić kontra Horvátország ügy, Begheluri és mások kontra Grúzia ügy);
- a bizonyítékok pártatlan értékelésének kötelezettsége (Stoica kontra Románia ügy, Milanović kontra Szerbia ügy);
- az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettség (R. B. kontra Magyarország ügy, Identoba és mások kontra Grúzia ügy);
- az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettség, gyűlölet-bűncselekményekről szóló *sui generis* tényállás hiányában is (Angelova és Iliev kontra Bulgária);
- a vegyes motiváció nem zárja ki az előítéletes indíték feltárására vonatkozó kötelezettséget (Balázs kontra Magyarország ügy).⁵⁵

Az egységesítés és az EJEB döntéseit felhasználva 2010 után jöttek létre a specifikus gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények elleni sztenderdek, biztonságpolitikai és emberi jogi bázison. Ennek ellenére a jogalkalmazás Európa-szerte továbbra is alapvető kihívásokkal küzd, miközben az egységes értelmezési keret létrehozása, valamint az adatgyűjtés elengedhetetlen a gyűlölet-bűncselekmények természetének és elterjedtségének megértéséhez, az áldozatvédelmi válaszok kialakításához, a megelőzéshez, az intézkedések hatékonyságának méréséhez.⁵⁶ Az alábbi példa jól szemlélteti a kihívás természetét és kiterjedését. A koordinált fellépésre törekvő EU tagállamai három, egymástól jól elkülöníthető csoportot alkotnak a hatóságok által észlelt gyűlölet-bűncselekmények éves előfordulása szempontjából. Bár az első benyomásunk az lehet, hogy a megoszlás az adott ország lakosságszámát, etnikai-kulturális sokszínűségét vagy a gazdaság állapotát tükrözi, ezek alapján nem alkothatunk ellentmondásmentes mintázatot. Az egyetlen logikus és szakmailag alátámasztott magyarázatot a gyűlölet-bűncselekményekkel kapcsolatos szabályozás, a rendészeti jogalkalmazás és adatszolgáltatási rendszer jelentős eltérései adják.⁵⁷

55 KIRS Eszter – PAP András László: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélete a gyűlölet-bűncselekmények esetén folytatott nyomozásról. *Jogesetek Magyarázata*, 2016/3, 69–78.

56 GARLAND, Jon – FUNNELL, Corinne: *Defining hate crime internationally: issues and conundrums*. In: SCHWEPPE Jennifer – WALTERS, Mark A. (eds.): *The globalization of hate – Internationalizing hate crime? Oxford*, Oxford University Press, 2016, 17.

57 WHINE, Michael: *National monitoring of hate crime in Europe? the case for a European level policy*. In: SCHWEPPE, Jennifer – WALTERS, Mark A. (eds.): *The globalization of hate – Internationalizing hate crime? Oxford*, Oxford University Press, 2016.



6. ábra 100.000 főre jutó gyűlölet-bűncselekmények száma az Európai Unió tagállamaiban (2022)⁵⁸

Ilyen adottságokkal az egységes fellépés erősen korlátozott és a megoldási lehetőségek is meglehetősen nehezen kalibrálhatóak. Érdeemes tehát röviden áttekinteni a felmerült anomáliák eredőjét és egy konkrét beavatkozási kísérletet.

3.1. Dogmatikai kihívások

A szabályozási technikák és eszközök köre legalább olyan szerteágazó, mint a tudományos definíciók és az egyes államok társadalmi kontextusa. A téma jellege miatt a politikai értékválasztások mélyen átszövik a szabályozást, és mint látni fogjuk, a jogalkalmazást közvetlenül is orientálják. Néhány olyan állandó kérdést érdemes kiemelni, amelyek kijelölik az anomáliák mintázatát is:

- *Értékvédelem vagy értékteremtés*: a jogalkotónak alapvető döntést kell hoznia arról, hogy a szabályozás milyen arányban és formában szolgálja a retorziót és a speciális, illetve generális prevenciót, vagyis a védett jogi tárgy védelme vagy a társadalmi üzenet a fontosabb. Ez viszont felveti a szimbolikus jogalkotás kérdését és szükségeszerű társadalmi vitákat generál.⁵⁹

58 Saját összeállítás. Forrás: EBESZ Demokratikus Intézmények és Emberi Jogok Hivatala (ODIHR) 2022 Hate Crime Data. <https://hatecrime.osce.org/hate-crime-data> (2024. 02. 01.)

59 SZONTAGH Veronika Anna: *Roma is? Áldozat is? - Áldozathibáztatás az előítélet motiválta bűncselekmények kisebbségi sértettjeivel szemben*. Doktori értekezés, Budapest, ELTE ÁJK, 2023, 59.

- *Kisebbségvédő vagy identitásvédő szabályozás:* a védett csoportok meghatározása során a jogalkotó dönthet az adott társadalomban hagyományosan történelmi hátránnyal küzdő, diszkriminációnak kitett, illetve periférikus helyzetű közösségek védelméről (zárt lista) vagy kinyithatja a védelmi kört és a fokozott büntetőjogi fellépést minden előítéletes motivációval elkövetett bűncselekményre kiterjesztheti, függetlenül attól, hogy az sérülékeny csoport ellen irányul vagy sem (nyílt lista). Utóbbi esetben a jogalkalmazó gyorsabban reagálhat új társadalmi jelenségekre, a rendelkezések azonban egyúttal sérthetik a büntetőjog alapelveit, az új csoportok a védelmi szint csökkenését is generálhatják, esetleg paradox módon a többségi csoportok jogvédelmének szolgálatába állhatnak.⁶⁰
- *Szituatív interszekcionalitás:* Az egyenlőtlenség minden formája konkrét társadalmi-történelmi kontextusban jelentkezik, ezek ráadásul kölcsönösen erősítik egymást, így a jogalkotónak egyszerre kell elemezni és kezelni őket, hogy az egyenlőtlenség egyik formája ne erősítse a másikat. A kollízió feloldása vagy éppen figyelmen kívül hagyása – mint politikai értékválasztás és üzenet is – éppen az értékvédelmi jelleget erősíti, vagy éppen tudatosan erodálhatja, emellett hatással van a horizontális szakpolitikai döntésekre.
- *Ellenséges vagy diszkriminációs kiválasztás:* A jogalkotónak döntenie kell, hogy a büntetőjogi felelősség megállapításához az áldozat csoportjával szembeni előítélet bizonyítása szükséges (prototipikus elkövetés), vagy csupán azt kell igazolni, hogy a terhelt egy adott csoporthoz való tartozása miatt választotta a sértettet, és a gyűlölet-bűncselekmény bizonyításához nem szükséges a csoporttal szembeni ellenséges érzület bizonyítása (oportunisták elkövetés).⁶¹

3.2. Intézményes kihívások

A szabályozás megalkotásával az állam szerepe éppen csak elkezdődik a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésben. Csak a központi hatalom tudja úgy kialakítani az egyéni magatartásokat szabályozó jogot, hogy az egyes alapjogok biztosításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételek is érvényesüljenek, valamint a szabályozás a többi alapvető joggal is összhangban legyen. Intézményvédelmi kötelezettségei keretében az államnak érdekellentéteket

60 BÁRD Petra: A gyűlölet-bűncselekmények büntetőjogi üldözésének jogszabályi és társadalmi feltételrendszere. *Kriminológiai Közlemények* 75, 2015, 97–99.

61 DINÓK Henrietta i.m. 14.

kell feloldania, és össze kell hangolnia a jogok gyakorlását.⁶² A problémát egyaránt jelenthetik a szabályozás technikai környezete és a jogalkalmazás során felmerülő anomáliák, így különösen az, hogy az állam nevében és képviselőjében eljáró intézmények tagjai torzíthatják egyéni előítéleteik vagy csoporttagságuk, hatalmi szerepeik fenntartása mentén a rendszerszerű működést.

Az utóbbi időszak fontos elemzési témája a *jogalkotási populizmus* kérdése.⁶³ Büntető populizmusról általában akkor beszélhetünk, ha az uralkodó politikai elit a közvélemény nyomására hivatkozva a bonyolult társadalmi jelenségekre – különösen a bűnözésre és más ön- és közveszélyes deviáns magatartásokra – folyamatosan leegyszerűsítő, látványos és gyors sikereket ígérő módon reagál.⁶⁴ A gyűlölet-bűncselekmények esetén a szabályozás az egyéni és társadalmi szerepét nem tölti be, vagyis az elfogadott tényállás(ok) mögött nem áll tényleges alkalmazási elkötelezettség, a célközönségük valójában nem is a hazai választópolgárok, hanem a nemzetközi szervezetek, ráadásul a nemzetközi közösség és a védett csoportok körének proliferációjával identitáspolitikai populizmus valósul meg.⁶⁵

Az *ítélkezési populizmus* a bírói jogalkalmazás során előforduló néma és közvetett diszkriminációs jelenségek rendszere, amely éppen a védett csoportok tagjaira hátrányos minősítések és büntetéskiszabás formájában jelenik meg, és nem kifejezetten a személyes előítéletek mentén, hanem a társadalmi előítéletek nyomásának hatásaként fejeződik ki. Kutatások szerint a bírói kar egy része egyre inkább fogékonyvá válik a globális környezetben teret nyert és a büntető jogalkotásban is tükröződő általános politikai populizmusra: a bíróságok szakmailag kritizálható döntései nagyon is jól illeszkedtek a közhangulathoz. Az ítélkezési populizmus jellemzője az is, hogy nem csupán a döntés eredménye követi, illetve befolyásolja a közhangulatot, hanem az indokolás is.⁶⁶

62 GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: *Az alapjogok korlátozása*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 20. <http://ijoten.hu/szocikk/az-alapjogok-korlatozasa> (2024. 02. 01.)

63 Lásd a témáról részletesen: PAP András László: Gyűlölet-bűncselekmények és büntető populizmus. *Jogtudományi Közlöny*, 2020/11, 485-496.

64 GÖNCZÖL Katalin: A büntető populizmus és a társadalmi kirekesztettség. *Acta ELTE*, L/2013, 155–165.

65 PAP András László: Jószándékú büntető populizmus. *MTA Law Working Papers*, 2020/19, 5–8.

66 BENCZE Máttyás: Gyűlölet-bűncselekmények és „ítélkezési populizmus”. *Fundamentum*, 2014, 18/1-2, 133–136.

A leginkább rejtőzködő, de a teljes jogalkalmazást átszövő jelenség az *intézményes diszkrimináció*.⁶⁷ Ez a szakirodalom szerint olyan szabály, szokás, vagy gyakorlat, amely rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket. „Nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Emellett az intézmények eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt.”⁶⁸ A gyűlölet-bűncselekmények esetén az EJEB már ismertetett gyakorlata széles körű betekintést nyújt a lehetséges elkövetési formákba, amelyek közt megtalálható a rendőri vagy nyomozati intézkedések elmulasztása, az előzetes indíték feltárásának hiánya, bizonyítékok pártatlan értékelésének elmulasztása, a szisztematikus alulminősítés, az áldozatokkal való ellenséges vagy szuboptimális bánásmód, a többségi közösség vagy egyenesen a gyűlöletcsoport áldozatként való megjelenése formájában.

3.3. Komplex beavatkozási törekvések az EU-ban

Az Európai Unió szerepvállalása az ET és az EBESZ mellett a legutóbbi időkhöz közel sem volt kézenfekvő a társadalmi előítéletek elleni fellépés területén. Az ezredfordulóig érdekalapú szabályozási irányokat tartott, elsősorban a személyek szabad mozgását biztosító antidiszkriminációs rendszer moduláris kiépítésével. Az európai regionális emberi jogi rendszer vívmányaira és az EU alapértékeire⁶⁹ épülő antidiszkriminációs alapidokumentum már a 2000-es években megszületett: a faji egyenlőségről szóló irányelv⁷⁰ a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés tiltott formáiról, a hatékony szankció- és független intézményrendszerrel rendelkező tagállami implementációs kötelezettséget írt elő. Jelenleg a hátrányos megkülönböztetés elleni uniós

67 Lásd a témáról részletesen: PAP András László: *Intézményes diszkrimináció és zaklatás. MTA Law Working Papers*, 2017/9.

68 A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről (2011). Idézi: PAP András László: *Intézményes diszkrimináció és zaklatás. Belügyi Szemle*, 2015/12, 80-105.

69 Lásd különösen: az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. és 10. cikke, az EUMSZ 19. cikke és 67. cikkének (3) bekezdése, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlőség általános elvei, amit az Európai Unió Alapjogi Chartája 20. és 21. cikkek.

70 A Tanács 2000/43/EK irányelve (2000. június 29.) a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (faji egyenlőség irányelv).

jogszabályok azonban strukturálisan hiányosak: a foglalkoztatás, a szakmai képzés és a szakképzés területén túl csak a nemre és a faji vagy etnikai származásra vonatkoznak teljeskörűen. A hátrányos megkülönböztetés valamennyi diszkriminációs területre kiterjedő horizontális megközelítésén alapuló és azt jogi formában alátámasztó horizontális egyenlő bánásmód irányelvről politikai konszenzus hiányában a Tanács 2008 óta nem hozott döntést.

A változást a belső társadalmi és politikai átalakulásokat leképező Alapjogi Charta és a Lisszaboni Szerződés új szemlélete, az alapvető jogok horizontális védelmének elve és az új emberi jogi keretrendszer – szakmai és közpolitikai vitáktól sem mentes – organikus kiépülése jelentette.

A rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről szóló 2008-as tanácsi kerethatározat⁷¹ megteremtette a gyűlöletbeszédre és gyűlöletbűncselekményekre adandó hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi válasz uniós szintű keretrendszerét. A tagállamoknak bűncselekménnyé kellett nyilvánítaniuk a gyűlöletbeszédet, vagyis a nyilvánosság előtti faji, bőrszín szerinti, vallási, származás szerinti vagy nemzeti, illetve etnikai hovatartozás alapján erőszakra vagy gyűlöletre való uszítást. Előírta továbbá a tagállamok számára, hogy a rasszista és idegengyűlölő indíték súlyosbító körülménynek minősüljön a gyűlöletbeszédetől eltérő bűncselekmények esetében, illetve az ilyen indítékot figyelembe lehessen venni a szankciók meghatározásakor. A kerethatározatot az áldozatok jogairól szóló 2012-ben kiadott irányelv⁷² egészíti ki, amelynek célja, hogy igazságszolgáltatást, védelmet és támogatást biztosítson a gyűlölet-bűncselekmények és a gyűlöletbeszéd áldozatainak. A szükséges jogalkotási folyamat a tagállamokban hiánytalanul megtörtént, a Bizottság az elmúlt évtizedben azonban többször is felhívta a figyelmet a nemzeti szabályok jelentősen eltérő minőségére, a nehézkes és problémás végrehajtásra.⁷³ Részben ezekre a felvetésekre tekintettel 2016-ban létrejött a rasszizmus, az idegengyűlölet és az intolerancia egyéb formái elleni küzdelemmel foglalkozó magas szintű munkacsoport, amely közvetlenül támogatja a kerethatározat hatékony végrehajtására irányuló tagállami erőfeszítéseket. A Bizottság 2018-as

71 A Tanács 2008/913/IB Kerethatározata (2008. november 28.) a rasszizmus és az idegengyűlölet egyes formái és megnyilvánulásai elleni, büntetőjogi eszközökkel történő küzdelemről.

72 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.

73 2014. december 1-jén a Bizottság hatáskört kapott arra, hogy felügyelje a kerethatározatok tagállamok általi átültetését. Lásd: (COM(2014) 27 final).

ajánlásában⁷⁴ – főképp a végrehajtás során továbbra is tapasztalt anomáliák miatt⁷⁵ – külön is megerősítette a nemzeti emberi jogi intézmények hatékony, proaktív és koordinált szakmai munkájának kulcsszerepét, kiemelve a közös minimumra vonatkozó alappontokat.⁷⁶

A rendszer kifejezetten hatékony volt a szűkebb körű diszkriminációs keretrendszer kiépítésében, mérsékelten érte el az intézményrendszerrel kapcsolatos célkitűzéseket és jórészt kudarcot vallott a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésben. A strukturális problémákat azonban csak a 2020-ban indult válság és az annak nyomán Európa-szerte kialakult gyűlölet-bűncselekmény hullám mutatta meg igazán.⁷⁷ „A rasszizmus és a gyűlölet elleni küzdelem terén tett haladás törekeny – elérni nehéz, elveszteni viszont annál könnyebb. Most tehát itt az ideje, hogy változtassunk ezen. Itt az ideje egy valóban rasszizmusmentes Unió kiépítésének, amely az elítélés helyett a tettek mezejére lép.” – fogalmazta meg a Bizottság elnöke 2020. évi évértékelőjében, majd rögtön két beavatkozási irányt is megjelölt: a gyűlöletbeszéd és gyűlölet-bűncselekmények elleni jogi fellépést és a társadalmi reziliencia erősítését szolgáló eszközök intenzív használatát.

Az óvatosan optimista várakozásokból napjainkra óvatosan pesszimista jövőkép lett. A moduláris rendszer jogi pillérei a tagállamok ellenállása miatt, a társadalompolitikai beavatkozások a folyamatos pénzügyi újraelstrukturálódás és tagállamok laza implementációs hajlandósága következtében szenvednek egyre komolyabb késedelmet.

A Bizottság – jelezve, hogy a gyűlöletbeszéd és a gyűlölet-bűncselekmény súlyosan veszélyezteti az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 2. és 6. cikkében, valamint az Alapjogi Chartában meghatározott alapvető európai értékeket – 2021 decemberében kezdeményezte a két bűncselekmény felvételét az „uniós bűncselekmények” listájára.⁷⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés

74 A Bizottság (EU) 2018/951 ajánlása (2018. június 22.) az egyenlőséggel foglalkozó szervekre vonatkozó előírásokról (a továbbiakban: 2018/951 ajánlás).

75 Lásd például: HUMAN EUROPEAN CONSULTANCY – LUDWIG BOLTZMANN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS (ed.): *Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*. Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte, 2010.

76 Lásd: 2018/951 ajánlás, valamint a Principles relating to the status of national institutions (Paris Principles), UN Doc. A/RES/48/134. (1993. december 20.).

77 SZAJBÉLY Katalin – TÖRÖK Tamás: A koronavírus-világjárvány hatása a sérülékeny csoportokra, kiemelt figyelemmel a roma és az LMBT emberek helyzetére. *Közjogi Szemle*, 2022/2, 32–40.

78 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A more inclusive and protective Europe: extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime. COM(2021) 777 final.

(EUMSZ) 83. cikkének (1) bekezdése értelmében ugyanis irányelv szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos, tételesen felsorolt bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjon. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács egyhangú határozatban egyéb bűncselekményi területekről állapíthatja meg, hogy azok megfelelnek a fent meghatározott feltételeknek. A Tanács 2022 márciusában megvizsgálta a javaslatot, és nagy többséggel támogatta a kezdeményezést – a határozat elfogadásához szükséges egyhangúságot azonban nem sikerült elérni. A Parlament 2023-ban és 2024-ben is próbált nyomást gyakorolni a társjogalkotóra és a passerelle klauzula használatát szorgalmazta, egyelőre eredménytelenül.⁷⁹

A jogszabályok hatékony érvényesülését segítő átfogó szakpolitikai eszközként jelent meg az EU 2020–2025-ös időszakra vonatkozó rasszizmus elleni cselekvési terve⁸⁰ (Cselekvési Terv), amely egyben Egyenlőségközpontú Unió stratégiai prioritás egyik kiemelt horizontális eleme lett.⁸¹

A Bizottság az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége (FRA) bevonásával elindította a faji egyenlőségi irányelv végrehajtásáról szóló átfogó felmérését, amely azonosítani kívánja az esetleges hiányosságokat, különösen a bűnüldözés területén.⁸² A bűnüldöző szervek tevékenységét a FRA és az Európai Unió Bűnüldözési Képzési Ügynöksége monitorozza, külön fókuszálva a gyűlölet-bűncselekmények látenciájára, a bejelentett cselekmények felderítésének módszertanára, az etnikai profilalkotás gyakorlatára, az áldozatokkal szembeni tisztességes és megfelelő bánásmód biztosítására, valamint a hatóságok személyi sokszínűségére.

A Cselekvési Terv a magas látencia kapcsán hangsúlyozza, hogy a megalapozott döntéshozatal és a koordinált fellépés kiemelt eszköze az egyenlőséggel kapcsolatos adatok gyűjtésére vonatkozó új megközelítés lehet. A cél, hogy

79 European Parliament resolution of 18 January 2024 on extending the list of EU crimes to hate speech and hate crime (2023/2068(INI)).

80 *Egyenlőségközpontú Unió: az EU rasszizmus elleni cselekvési terve a 2020–2025-ös időszakra.* COM(2020) 565 final.

81 Ezek közé tartozik: A nemi esélyegyenlőségi stratégia (2020-2025) (COM(2020) 152 final); Az LMBTIQ-személyek egyenlőségéről szóló stratégia (2020–2025) (COM(2020) 698 final); Az Európai Demokráciára vonatkozó cselekvési terv (COM(2020) 790 final); Az integrációról és a befogadásról szóló uniós cselekvési terv (2021-2027) (COM(2020) 758 final); Stratégia a fogyatékossgal élő személyek jogainak érvényre juttatásáért (2021–2030) COM(2021) 101 final.

82 Cselekvési Terv 5.

a tagállamok – egyéni történelmi, társadalmi és kulturális adottságaiknak megfelelően – a faji vagy etnikai származás szerinti bontásban megjelenő adatok gyűjtése felé mozduljanak el annak érdekében, hogy egyaránt képet kapjanak a hátrányos megkülönböztetés és az áldozattá válás szubjektív tapasztalatairól, valamint a rasszizmus és a hátrányos megkülönböztetés strukturális szempontjairól. Az adatoknak átfogónak, megbízhatónak, rendszeresnek és időszerűnek, emellett reprezentatívnak és összehasonlíthatónak kell lenniük. Ennek egyik módja a hálózatos együttműködés tudatos erősítése.⁸³

A fentiek kapcsán többször is szóba kerültek olyan intézmények, amelyek az új feladatok koordinációját, illetve szükség esetén ellenőrzését elvégezhetik. A Cselekvési Terv szerint ezt a feladatot a faji egyenlőségi irányelv nyomán létrehozott, de a tagállamok által saját képükre formált egyenlő bánásmód intézmények láthatják el – egy korrekciós folyamat végén.⁸⁴ A Bizottság 2018/951 ajánlása ellenére ugyanis továbbra is jelentős különbségek tapasztalhatóak az egyes tagállami intézmények aktivitása, elkötelezettsége és függetlensége között.⁸⁵ A Bizottság hosszú távú célja e szervek szerepének megerősítése, szükség szerint új jogszabályok kezdeményezése, ehhez azonban a már említett, a faji egyenlőségi irányelv kapcsán folytatott felmérés részévé tette az érintett intézmények vizsgálatát is.⁸⁶

Kiemelt szerepet kapott egy implicit eszköz is, a strukturális hátrányok csökkentése a foglalkoztatás, oktatás, egészségügy és lakhatás területén az egyes szakpolitikai programokba és finanszírozási struktúrákba beépülő szempontrendszer segítségével. A Bizottság a célkitűzéseit *A szociális jogok európai pillérére vonatkozó cselekvési tervben*⁸⁷ foglalta össze, amelyek esetében a Cselekvési Tervvel való együttes értelmezés és koordinált megvalósítás – különösen az Esélyegyenlőség (I/3.) alapelv esetén – követelmény. A célkitűzéseket a 2021–2027 közötti programozási időszakban nyújtott uniós források és a Next Generation EU forrásai is kiemelten támogatják, a teljes

83 Cselekvési Terv 19.

84 Cselekvési Terv 5.

85 Lásd: FRA: Equality in the EU 20 years on from the initial implementation of the equality directives. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-opinion-equality-directives-01-2021_en_0.pdf (2024. 02. 01.); BAYER, Judit – BÁRD, Petra: *Hate speech and hate crime in the EU and the evaluation of online content regulation approaches*. Brussels, European Parliament, 2020.

86 CROWLEY, Niall: Equality in the Time of Covid-19: Learning from Equality Body Initiatives. https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2021/02/Equality_Covid19_NEBS-2.pdf (2024. 02. 01.)

87 *The European Pillar of Social Rights Action Plan*. 25.

költségvetés 60%-a Kohézió, ellenállóképesség és értékek célkitűzés részére folyósítható⁸⁸. Ugyancsak a strukturális hátrányok csökkentésével kapcsolatos körbe tartozik az intézményes diszkriminációval kapcsolatos társadalmi folyamatok megismerése és a kapcsolódó eszközrendszer kidolgozása.

A legrugalmasabb, ezzel pedig leginkább az egyéni kezdeményezőkézségre építő elem az érintettek együttműködésének erősítése és a jó gyakorlatok megosztása. A Bizottság álláspontja szerint a rasszizmus elleni fellépés hatékony és emberközpontú kezeléséhez elengedhetetlen a szubszidiaritás érvényesítése, vagyis a (potenciális) áldozatokhoz legközelebb lévő társadalmi közösségek és intézmények elérése, azok tapasztalatainak becsatornázása és az egyes eszközrendszerek összehangolása. Az alulról építkező, holisztikus szemléletű kezdeményezés magában foglalja a munkahelyi sokszínűségi charták kidolgozását⁸⁹, az értékalapú kisközösségek, a civil és egyházi szervezetek, a helyi és regionális hatóságok intézményesített párbeszédét, a városok befogadó szakpolitikai programjait⁹⁰ és a nemzeti cselekvési terveket⁹¹ is. A Bizottság a kezdeményezéseket szakpolitikai dokumentumokkal és pályázati források biztosításával igyekszik támogatni. A testület kezdeményezései a Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott nyitott párbeszéd révén az intézkedéscsomag szakaszos megvalósulását ígérik.

4. Új utak és új partnerek

A korábbi fejezetekben a gyűlölet-bűncselekmények természetének bemutatásával egyben a szabályozás korlátait és törekvéségét is igyekeztem felrajzolni. A jog, és különösen a büntetőjog nem alkalmas komplex társadalmi problémák hatékony kezelésére, sőt, éppen ellentétes társadalmi és egyéni

88 *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU – Facts and Figures (2021)*. 6-7.

89 A sokszínűségi charták aláírásával a szervezetek önkéntes kötelezettséget vállalnak arra, hogy befogadó munkakörnyezetet hoznak létre és tartanak fenn alkalmazottaik számára, nemre, faji vagy etnikai származásra, vallásra, életkorra, fogyatékosagra vagy szexuális irányultságra való tekintet nélkül.

90 Ilyen működő projekt például a Városfejlesztési hálózati program (EU-URBACT), Nagy európai városok hálózata (EUROCITIES), Városok európai koalíciója a rasszizmus ellen (UNESCO-ECCAR), Nemzetközi városi együttműködési program (IUC)

91 Az FRA 2020. évi jelentése szerint 2019-ben 15 tagállam (Belgium, Horvátország, Csehország, Finnország, Franciaország, Németország, Írország, Olaszország, Litvánia, Hollandia, Portugália, Szlovákia, Svédország, Spanyolország és az Egyesült Királyság) tett lépéseket a rasszizmus, a faji/etnikai megkülönböztetés és a kapcsolódó intolerancia elleni kormányzati cselekvési terv kidolgozására.

hatást válthat ki. „A büntető törvénykönyv módosítása nyilvánvalóan olcsóbb, egyszerűbb és gyorsabb, mint a társadalmi feszültségek szociológiai, gazdasági és történelmi okainak felmérése és hatékony lépések és intézkedések megtétele. A gyűlölet-bűncselekmények kodifikációja azonban további kihívásokat támaszt – a többségi jogalkotónak a népszerűtlen kisebbségek védelmére, és nagyon kétséges, hogy a többségi kormányzat képes volt-e értelmes törvényeket alkotni. A közvélemény támogatásának elvesztésétől való tartózkodás bagatellizálhatja a problémát, ragaszkodhat a többségi és a kisebbségi védelem hatalmi értelemben vett kiegyenlítéséhez, vagy ugyanezen okokból a védett csoportok nyílt végű listáját fogalmazhatja meg.”⁹² A jogalkalmazók ebben a térben mozogva hozzák meg azokat a formális és informális döntéseket az elkövetőkkel kapcsolatban, amelyek elvben a szabályozás üzenetjellegét közvetítik, gyakorlatilag azonban az intézményes diszkrimináció különböző megnyilvánulásai révén éppen a kisebbségi csoportokat érinthetik hátrányosan. Ezzel az állam megerősítheti az aktuális hatalmi pozíciókat, miközben a többségi társadalmat adott esetben éppen a látszólag extenzív védelmi szint frusztrálhatja.

A gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépés belépési küszöbe ezért nem a büntető igazságszolgáltatáson belüli, hanem azon kívüli szakpolitikai eszközrendszer. A preventív beavatkozások jelentős részének a társadalompolitika körében, ágazati szakpolitikák (át)alakítása – akár a bűnmegelőzési szempontok tudatos beemelése – révén kellene érvényesülnie.⁹³ A tanulmány elején bemutatott általános szociálpszichológiai kutatások nyomán számos specifikus kutatás indult az előítéletek csökkentésének egyedi, de széles körre adaptálható megoldásai felé. Ezek sokszor társadalom-, így országspecifikus dimenzióval gazdagodnak és időben is változó gyakorlati konstrukciók.⁹⁴ A köz- és felsőoktatás rendszerének részeként és – az elkövetői profilok felhasználásával, a radikalizációra fogékony csoportok számára – a gyűlölet-bűncselekményekkel összefüggő célzott tréningek formájában is felhasználhatóak a specifikus kutatások eredményei és a gyakorlati konstrukciók, egyúttal segítséget nyújthatnak a resztoratív igazságszolgáltatás hatékonyabb alkalmazásához.

92 BÁRD, Petra: Prerequisites for the effective fight against hate crimes. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2020/61, 266.

93 BORBÍRÓ Andrea: Prevenció és büntető igazságszolgáltatás. *Kriminológiai Tanulmányok* 46, 2009, 13–15.

94 DOVIDIO, John F. – LOVE, Angelika – SCHELLHAAS, Fabian M. H. – HEWSTONE, Miles: Reducing intergroup bias through intergroup contact: Twenty years of progress and future directions. *Group Processes & Intergroup Relations*, 2017, 20 (5), 606-620.

Az elfogadás és együttműködés kialakításának egyik legismertebb módszere a kontaktusalapú együttműködés. Egy ilyen intervenció keretein belül társadalmi csoportok tagjai bizonyos feltételek teljesülése mellett interaktív és élményalapú tevékenység keretében lépnek érintkezésbe egymással, és valamilyen közös elfoglaltságban vesznek részt. A folyamat során a szociális kompetenciát kognitív és emocionális eszközökkel is célozzák és nagyjából hasonló mintázat alapján épülnek fel.⁹⁵ Szekeres Hanna modellje szerint egy sikeres intervenció hat lépésből áll és a következő beavatkozási irányokat tartalmazza.⁹⁶ Az előítéletek tudatosítása (debiasing) során a résztvevők általánosságban megismerik az előítéletek természetét, majd a környezeti okok tudatosítása (attribúciók megváltoztatása) révén megérthetik, hogy a hátrányos helyzet nem a képességek hiányát jelzi, hanem társadalmi és szocializációs tényezők határozzák meg. A csoport sokszínűségének tudatosítása (heterogenitás) után sztereotípiacáfoló példák és esetek ismertetése során (sztereotípiacáfolás) tudatosítani törekuszenek, hogy a stigmatizált csoport tagjai sztereotípiákkal ellentétes szerepeket is betöltenek. A sztereotípiák felülírása során esély nyílik felismerni az előítéletes reflexiókat és megtanulni, hogy lehet máshogy viselkedni és reagálni egy helyzetre vagy személyre. Ezt követheti a folyamat kulcsmomentuma, az egyenlő státusz megteremtése (empowerment), amely arra hivatott, hogy minimalizálja az alá-fölérendeltséget, bemutassa a csoportok kompetenciáit és reprezentálja a stigmatizált csoportot szervezeti szinten is. A folyamat szakmailag rendkívül összetett, valamint idő- és erőforrásigényes, ráadásul több közvetítő közeget (média, iskola, tréning) és horizontális megközelítést igényel.⁹⁷

A holisztikus megközelítés lehet a kulcs a gyűlölet-bűncselekmények elleni következetes és hatékony fellépés esetében is. Az állami feladat- és hatáskörök valamennyi szintjén, a közpolitikák megalkotása során figyelembe kell venni az előítéletcsökkentés célját és adaptálni az intervenciókat az egyes szakpolitikai eszközökbe.

95 FITZGERALD, Chloe – MARTIN, Angela – BERNER, Delphine – HURST, Samina: Interventions designed to reduce implicit prejudices and implicit stereotypes in real world contexts: a systematic review. *BMC Psychology*, 2019, 29 (7), 219.

96 SZEKERES Hanna: Kedvelni vagy tisztelni? Az előítéletek csökkentése a melegszívűség és kompetencia dimenzióiban. *Alkalmazott Pszichológia*, 2020, 20 (4), 26. és 39–41.

97 KENDE, Anna – TROPP, Linda – LANTOS, Nóra Anna: Testing a contact intervention based on intergroup friendship between Roma and non-Roma Hungarians: reducing bias through institutional support in a non-supportive societal context. *Journal of Applied Social Psychology*, 2017, 47 (1), 47–55.

A gyűlölet motiválta cselekmények kezelésének fontossága nemcsak az áldozatok, illetve az áldozati csoportok megvédésének szükségességéből fakad, hanem annak megerősítése céljából is, hogy az emberi jogok és a jogszabályok valóban minden egyes emberre nézve egyenlő mértékben érvényesek legyenek. Ezáltal biztosítható az is, hogy a demokratikus értékek a gyakorlatban is érvényesüljenek és megvalósuljanak a modern társadalmakban. A társadalmi béke és köznyugalom megteremtésének elengedhetetlen feltétele a kirekesztéssel és diszkriminációval szembeni következetes fellépés. „Napjaink egyik legnagyobb kihívása annak elérése, hogy az emberi jogok és különösen a nemzetiségi közösségek tagjai számára biztosított jogok bármilyen megsértése esetén, ismereteken alapuló, előítéletektől mentes és megfontolt legyen a társadalom tagjainak a reakciója. Ehhez azonban elengedhetetlen a jogalkotó és a jogalkalmazó szervek példamutatóan elkötelezett és következetes cselekvése, illetve fellépése minden olyan magatartás esetén, amely a társadalmi béke és együttműködés ellen hat. Az állami intézmények és képviselői fokozottan felelősek azért, hogy tevékenységük során minden esetben szem előtt tartsák az egyenlő bánásmód követelményének alaptörvényi garanciáit, és a köz szolgálata során a társadalom valamennyi tagjának emberi méltóságát tiszteletben tartva járjanak el, származástól, nemzeti vagy etnikai hovatartozástól és bármilyen egyéb, kisebbségi csoporthoz való tartozástól függetlenül.”⁹⁸

A jogalkotás elsődleges feladata a társadalmi igények és szükségletek helyes felismerése és értékelése az érintett csoportok bevonásával. Ennek birtokában történhet csak meg a nemzetközi és európai sztenderdek beépítése, majd az adekvát jogszabályi környezet kialakítása, de kizárólag a szakpolitikai rendszerek – különösen a szociális, az oktatási és az egészségügyi hálózatok – problémaérzékeny és hatékony működésének biztosításával. A jogalkalmazó a jogalkotó partnere az intézményvédelmi kötelezettség minél magasabb szintű teljesítésében, valamint a jogszabályoknak és a társadalmi céloknak megfelelő egységes és következetes joggyakorlat kialakításában, valamint folyamatos biztosításában. Ehhez elengedhetetlen a megfelelő emberi és infrastrukturális erőforrások, képzés és ellenőrzés biztosítása, valamint a szakemberek mentálhigiénés gondozása és szupervíziója, az egyéni előítéletek és az intézményes diszkrimináció horizontális hatásainak kontrollja. A jogalkalmazás kiemelt feladata az áldozatvédelmi rendszer hatékony működtetése és beillesztése az eljárás minden releváns pontján.

98 *A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes 2/2023. számú elvi állásfoglalása A tiltott önkényuralmi jelképek használata elleni fellépés jogalkalmazási lehetőségeiről és korlátairól (2023)*. Budapest, AJBH, 2023, 47.

A reziliens környezet fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni a gyűlölet-bűncselekmények megelőzése, a konfliktusok normatív kezelése, az esetek felderítése és az áldozatok segítése területén. Az elérhető közelségben lévő, biztos cselekvési környezetet teremtő szociális kapcsolati hálózat szerepe különösen a válságok idején fokozatosan felértékelődik. A kölcsönös segítségnyújtás és áldozatsegítés elsődleges terepe a jelzőrendszer biztosítása révén a szűkebb társadalmi közeg, amely eközben civil konzultációs és kontrollfunkciókat is ellát a helyi jogalkalmazók és jogalkotók irányában. Ehhez azonban működő, hatékony és hiteles civil, egyházi és helyi rendészeti szervekre, valamint ezek hálózatos összekapcsolódására lenne szükség.

Az előítéletek elleni fellépés igénye és a társadalmi feszültségek bizonyíték alapú csökkentése valószínűleg – és remélhetőleg – túlmutat a jelenlegi válságok hatásain, sőt, magán a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépésen is. A szubszidiaritás elvének megfelelően a helyi közösségeket és az érintetteket képessé, valamint érdekeltté kell tenni közügyeik intézésében, amelynek része lehet az igazgatási, szervezési, bűnmegelőzési tevékenység is. Mindez csak nyitott párbeszéddel, a kölcsönös tiszteletre építve és demokratikus keretek között működhet – így viszont helyi, regionális és országos szinten egyaránt.

A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMÉNEK ÁTFOGÓ ALKOTMÁNYOS ESZKÖZTÁRA

CSERVÁK CSABA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

A kisebbségi (nemzetiségi) jog az alkotmányjog mindkét nagy területét érinti. Részben emberi jogi vonatkozású, tehát az alapjogi résszel jelentősen összefügg, másrészt államszervezeti aspektusai sem elhanyagolhatók. A kisebbségvédelemnek az egész jogrendszert át kell hatnia.

Az alkotmánybíróságok a normakontrollra irányuló eljárásban megsemmisítik az alkotmányellenes normákat, a nemzetiségek alapjogait sértő jogszabályokat. A valódi alkotmányjogi panasz hosszú távon megfelelő kisebbségvédelmi intézmény lehet.

Az alkotmánybíráskodás szigorú formalizmusához képest még adekvátabb kisebbségvédelmi intézmény az ombudsman. Magyarországon korábban az ombudsmani rendszer többfejű volt, az egyik országgyűlési biztos a kisebbségekért felelt. Az új struktúra egyfejű modellt testesít meg. Az általános ombudsman egyik helyettese a nemzetiségeket védi. A magyar jogszabályok 13 népcsoportnak adják meg a nemzetiségi státuszt. Ez a lista a jövőben bővíthető.

Kulcsszavak: kisebbségvédelem, népcsoportok, alkotmánybíráskodás, alkotmányjogi panasz, ombudsman, választási rendszer

COMPREHENSIVE CONSTITUTIONAL INSTRUMENTS FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES

Abstract

Minority (nationality) law affects both major areas of constitutional law. It is partly related to human rights, and is therefore closely linked to fundamental rights. On the other hand, the organisational aspects of the state cannot be neglected either. Minority protection must permeate the entire legal system.

Constitutional courts, in the procedure for reviewing standards, annul unconstitutional norms and laws that violate the fundamental rights of national minorities. A genuine constitutional complaint can be an appropriate institution for the protection of minorities in the long term.

The ombudsman is an even more adequate institution for the protection of minorities than the strict formalism of constitutional law. In the past, the ombudsman system in Hungary was multi-headed. One parliamentary commissioner was responsible for minorities. The new structure embodies a single-headed model. One of the deputies of the general ombudsman protects national minorities. Hungarian legislation grants nationality status to 13 ethnic groups. This list may be extended in the future.

Keywords: minority protection, ethnic groups, constitutional review, constitutional complaint, ombudsman, electoral system

1. Bevezetés

A kisebbségi (nemzetiségi) jog az alkotmányjog mindkét nagy területét érinti. Részben emberi jogi vonatkozású, tehát az alapjogi résszel jelentősen összefügg. Másrészt államszervezeti aspektusai sem elhanyagolhatók.

A nemzeti kisebbségek jogai klasszikusan a 'közösségek jogai' közé tartoznak, általános felfogás szerint harmadik generációs emberi jogok. A szuverenitás kategóriájával igen sajátos témánk összefüggése. A teljes, egységes, oszthatatlan főhatalom máig uralkodó definíciója mellett az egységes és oszthatatlan nemzetállami felfogás immár szélsőségesnek számít; a nemzeti kisebbségek jogvédelme az alkotmányos állam kiemelt feladata.

A kisebbségvédelemnek az egész jogrendszert át kell hatnia.¹ Ez azt jelenti, hogy minden törvények, rendeletnek, sőt az egyedi aktusoknak tiszteletben kell tartania a vizsgált alapjogot. Természetesen a diszkrimináció tilalmának, de akár specifikusan a kisebbségvédelemnek az ágazati jogszabályokat is át kell hatnia. A jogalkalmazás már csak ezért is előmozdítja a nemzetiségek védelmét, de Magyarország Alaptörvényének 28. cikke előírja a bíróságok számára a jogszabályok Alaptörvénynek megfelelő értelmezését, ami így – közvetve – a kisebbségvédelemnek is letéteményese.

1 Vö. RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, KRE-ÁJK, 2013, 238.

2. Mely állami szervek mozdítják elő a nemzetiségek védelmét?

Rögtön ki kell emelnünk az alkotmánybíráskodás jelentőségét. A taláros testületek a normakontrollra irányuló eljárásban megsemmisítik az alkotmányellenes (a kisebbségvédelem alapelvét, a nemzetiségek alapjogait sértő) jogszabályokat. Az alkotmányjogi panasz keretében pedig az egyes személyeket nemzetiségi mivoltukban sértő bírói döntéseket lehet megtámadni az alkotmánybíráson. Természetesen annak jogi igazolása igen nehéz, hogy valakit kifejezetten kisebbségi származása miatt ért jogsérelem a jogalkalmazásban.

Az alkotmánybíráskodás szigorú formalizmusához képest talán éppen emiatt még adekvátabb kisebbségvédelmi intézmény az ombudsman.

Hazánkban az akkori Alkotmány előírásainak megfelelően az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, 'többfejű' formában. Az általános ombudsman elnevezése állampolgári jogok országgyűlési biztosa volt. Működött egy kisebbségi ügyi és egy adatvédelmi biztos is. (A kisebbségi ombudsman tisztségét az Alkotmány korábbi szövege alapján egy kollektíva töltötte volna be.) Mindhármuknak miniszteri besorolás járt. Az általános biztos rendelkezett egy általános helyettesessel is, aki államtitkári besorolásban tevékenykedett. Az első ombudsmanokat viszont csak a törvény hatálybalépéséhez képest csúszással, 1995-ben választották meg.²

Az új Alaptörvény megalkotását követően fogadták el az új vonatkozó jogszabályt, a 2011. évi CXI. törvényt. Az általános biztos elnevezése alapvető jogok biztosává változott. A rendszer többfejűről egyfejűre cserélődött. Témank szempontjából releváns, hogy megszűnt a kisebbségi biztos tisztség. A miniszteri rangú általános biztosnak két helyettese lett, az egyik a nemzetiségekért felelős helyettes. (A másik a 'zöldügekért', vagyis a jövő nemzedékek jogaiért felelős helyettes.)

Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és

2 Általános biztosá Gönczöl Katalint, helyettesévé Polt Pétert, adatvédelmi biztosá Majtényi Lászlót, kisebbségi ombudsmanná Kaltenbach Jenőt választották. (Mindannyian egyetemi oktatók voltak ekkor). Az azt követő ciklusban Lenkovic Barnabás lett az általános biztos, Takács Albert a helyettese. Kaltenbach mandátumát meghosszabbították. Adatvédelmi biztosá Péterfalvi Attilát választották. Lenkovic utódja Szabó Máté, Péterfalvi Jóri András, Kaltenbaché Kállai Ernő lett. Ezzel párhuzamosan került sor a rendszer átszervezésére. 2007-ben megszűnt az általános helyettesi titulus és bevezették a 'zöldombudsman' kategóriáját.

- a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,
- b) felhívja az alapvető jogok biztosát, érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértés veszélyére,
- c) az alapvető jogok biztosának hivatalbóli eljárás megindítását javasolhatja,
- d) közreműködik az alapvető jogok biztosának vizsgálatában,
- e) javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosát az Alkotmánybírósághoz forduljon,
- f) véleményezi a Kormány társadalmi felzárkózásról szóló stratégiáját és figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségeket érintő célkitűzéseinek megvalósulását,
- g) javaslatot tehet a Magyarországon élő nemzetiségek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, valamint
- h) nemzetközi tevékenységével elősegíti a Magyarországon élő nemzetiségek érdekeivel kapcsolatos hazai intézményrendszer értékeinek bemutatását.

Ha az alapvető jogok biztosának a helyettese saját speciális feladatkörében, tehát 'zöld'- vagy nemzetiségi³ ügyben meghatározott feladatkörében tesz javaslatot arra, hogy az alapvető jogok biztosát hivatalból járjon el vagy forduljon az Alkotmánybírósághoz, az alapvető jogok biztosát köteles ennek megfelelően eljárni, vagy az elutasítás indokairól éves beszámolójában az Országgyűlést tájékoztatni.

Tevékenysége során az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese 'a jövő nemzedékek szószólója' címet, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese 'a nemzetiségi jogok védelmezője' címet viselheti.

3. A nemzetiségek speciális választójogi szabályozása

Az állami hatalomgyakorlás egészét rendkívüli mértékben meghatározzák a választások, és – témánk szempontjából – a nemzetiségek speciális választójogi szabályozása. Két fő kategóriát különböztethetünk meg a kisebbségek választójogi kedvezményét illetően.⁴

3 3. § (2) Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését, és

a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól (...).

4 FARKAS György Tamás: A kisebbségek parlamenti reprezentációját elősegítő speciális

Az egyik kategóriában nem érvényesül a közvetlen szavazat követelménye, ezen rendszer az aktív választójog szempontjából nem is minősül kedvezményes mandátumnak. (Az 1990-ben megalkotott és ideiglenesen hatályos magyar rendszer volt ilyen, de a gyakorlatban nem érvényesült.)⁵

A másik nagy kategóriát azon választójogi modellek jelentik, amelyekben a közvetlen szavazat elve manifesztáldók a választási rendszer kisebbségi kedvezményében. Ezen kategórián belül további két fő modellt különböztetünk meg, a kiemelő (aktív) és az integratív (passzív) modelleket.

A kiemelő rendszerek ismérve, hogy a kisebbségi választópolgárok a választások egy bizonyos ágán a 'nem kisebbségeiktől' elkülönülten adhatják le szavazataikat, tehát az aktív választójog gyakorlása jelenti ezen szabályok legfontosabb sajátosságát a választójogon belül. A kiemelés alapja lehet területi vagy személyi. (Az előbbi lényegében csak *de facto* kisebbségi kedvezmény, hiszen a kiemelés alapja nem a nemzetiségi mivolt, hanem egy meghatározott választókörzet, amelyet a ténylegesen nemzetiségi lakossága tesz valójában kisebbségi jellegűvé.) Utóbbi konkrétan az adott kisebbséget mint választói közösséget emeli ki, és kínál esélyt arra, hogy a nemzetiség a maga körében választhasson, a nem kisebbségi szavazók befolyása nélkül.⁶

Az integratív modellek a passzív választójog tekintetében, vagyis a jelöltek (választhatók) vonatkozásában alkalmaznak sajátos választási szabályokat. Ilyenek lehetnek a kedvezőbb (vagy nem létező) bejutási küszöb, illetőleg a pártlisták összetételére irányadó speciális szabályok. Az ilyen rendszerekben a kisebbség választói nem képeznek külön rendszert a 'többségi' választópolgárokhoz viszonyítva. A kisebbségi választók a többiekhez képest azonos feltételekkel gyakorolhatják aktív választójogukat. (Ezen rendszerekben általában a kisebbségi választópolgárok mint aktív választójogukat gyakorló személyek közössége nem rendelkezik speciális szabályozottsággal.)

Az integráló rendszerek *de facto* jellemzően listás (arányos) modellekben érvényesülnek. Eszerint a kérdéses kategóriában két altípus azonosítható.

- A listás rendszerbe integráló kategória lényege, hogy a kisebbségeket politikailag képviselni hivatott jelölőszerveket (pártok) részletetik speciális kedvezményben. (Pl.: nem létező vagy a hagyományos pártokénál kedvezőbb küszöb.) Ebbe a kategóriába sorolhatjuk a ma hatályos magyar választási rendszer nemzetiségi kedvezményét.⁷

választójogi szabályok csoportosításának lehetőségei az aktív és passzív választójog alapján. *KRE-Dit*, 2023/2, 28–30.

5 Uo.

6 Uo.

7 Eszerint az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthatnak nemzetiségi pártlistákat,

- A másik altípus a pártlistába integráló rendszer, amely hagyományos jelölőszervezetek irányába állít speciális szabályokat. (Ez általában a lista összetételét érinti.)

Ki kell emelnünk, hogy ma a digitális média (és újmédia) korszakában már kevésbé jelentős, korábban azonban rendkívüli horderejű kérdés volt a kisebbségvédelem az elektronikus sajtóban. E tekintetben is különbséget tehetünk a nemzeti kisebbségek közvetett és közvetlen védelme között. Közvetlen kedvezményt jelent a nemzetiségek számára garantált, kifejezett anyanyelvi műsorok vetítésének kötelezettsége. Közvetett védelem pedig például annak szabályozása, hogy (nem feltétlenül nemzeti) kisebbségi társadalmi csoportok hallatni tudják véleményüket, illetőleg eljuttatni azt minél több nézőhöz. Az USA-ban egyes csatornákon meghatározott összegért bárki műsoridőt vásárolhatott. Rendkívül sajátos modell érvényesült korábban Németországban, ahol egyes tagállamokban még infrastruktúrát is biztosítanak civileknek külső gyártású műsorkészítésre, és ezek adásba is kerülnek.⁸ *A médiajog tudománya a kábeltelevíziózás megjelenésére válaszul érdekes módszert dolgozott ki: meghatározott tartalmak kötelező terjesztésének előírását (must carry), mintegy a platformüzemeltetők és a műsorszolgáltatók kapcsolatát befolyásoló szabályozási eszközként. Az univerzális hozzáférést biztosító földfelszíni műsorszórás kizárólagosságának megszűnésével, az újabb terjesztési hálózatok megjelenésével a jogalkotóknak arra a kockázatra kellett választ adnia, hogy a közönség egy része az információs alapellátást nyújtó tartalmakhoz sem fér hozzá. A must carry rendszere alapján a platform-üzemeltető a kapacitások egy részét köteles a szabályozó által meghatározott műsorszolgáltatások terjesztésére felhasználni, hangsúlyozandó viszont: a fennmaradó kapacitásokkal szabadon gazdálkodhat. A szabályozás voltaképp a közönség tájékozódáshoz való jogának, és ezzel a véleménynyilvánítás szabadságának letéteményese.⁹ Az előbbi ellenpárjaként meghonosodott jogintézmény szerint (melyet *must offerként* emlegetnek) egyes tartalomszolgáltatókra ajánlattételi kötelezettséget hárítanak, mintegy az exkluzív tartalomterjesztési megállapodási gyakorlat ellenszereként.¹⁰*

és ezeknek a hagyományos pártlistákkal versengve elegendő a kvóta (az összes szavazat kilencvenharmad része) egynegyedét elérniük a bejutáshoz. Ld. LAJOS Edina: Kisebbségvédelem mint jog és erkölcs találkozási pontja. *Glossa Iuridica*, 2024/1-2.

8 CSERVÁK, Csaba: A véleménynyilvánítás szabadságjoga a média (szem)üvegén keresztül. *Jogelméleti Szemle*, 2010/1.

9 POLYÁK Gábor: *A médiarendszer kialakítása*. Budapest, HVG-ORAC, 2008, 281.

10 Egyes csatornák nélkül ugyanis a fogyasztó nem fogja megvásárolni az érintett csomagot; ez versenyjogi aggályokat is felvet. Ld. POLYÁK i.m. 305.

4. A nemzetiségekkel kapcsolatos csoportosítási lehetőségek

A nemzeti kisebbségeknek a szakirodalom besorolása szerint nemzetközi ösz-szevetésben lehetnek egyéni jogaik, kollektív jogaik, valamint legjelentősebb jogosultságként részesedhetnek autonómiában.¹¹ Az autonómia fajtája lehet területi vagy személyi.¹² Előbbi létjoga nyilván ott merülhet fel fokozattan, ahol az egy nemzetiséghez tartozók egységes tömbben élnek, és egy adott körzetben ők vannak számbeli fölényben az egyébként többségi népcsoporttal összevetve. Míg a személyi autonómiával kapcsolatban elmondhatjuk, hogy általában nem annyira elzárkózóak az országok, a területi autonómia tekintetében erős averziók figyelhetőek meg. Személyi autonómiára példa a lappok jogállása Svédországban, a dánok, szorbok és frízek státusza Németországban, az oroszok helyzete Lettországon és Litvániában, valamint – miképp látni fogjuk – a hazánkban élő nemzetiségek védelme.¹³ A területi autonómiák tekintetében is különbséget tehetünk az állam adminisztratív szerkezetébe illeszkedő autonómiák, valamint – az ország részéről különös rugalmasságot és aktív toleranciát megkívánó – az állam adminisztratív szerkezetébe nem illeszkedő autonómiák között. Az első kategóriára példa az Åland-szigetek Finnországban, Korzika Franciaországban, valamint Spanyolországban például Katalónia és Baszkföld. A második csoportba sorolható számos egyéb eset mellett a (korábbi) Krím Autonóm Köztársaság Ukrajnában, a Feröer-szigetek Dánia esetében, továbbá 225 őslakos közösség az USA-ban.¹⁴

Magyarországon már a Történelmi Alkotmány szerint is komoly hagyományai voltak a nemzetiségek védelmének,¹⁵ utalhatunk ehelyütt a kunok és a jászok privilégiumaira, illetőleg az erdélyi szászok sajátos jogállására.¹⁶

11 Bár megjegyzendő, hogy volt olyan korszak, amikor a nemzetközi szintén teljesen háttérbe szorult a nemzetiségi jog kollektív vetülete. Ld.: FÁBIÁN Gyula, ÖTVÖS Patrícia: *Kisebbségi jog*. I. kötet. Kolozsvár, KOMP-PRESS Korunk Baráti Társaság, 2003, 35.

12 Ld.: DOMONKOS Endre: *Nemzetközi autonómia-modellek és kisebbségi kérdés. A katalán regionális autonómia és tapasztalatai*. Ph.D. értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem, 2010, 24–25.

13 Ld.: DOMONKOS i.m. 34–37.

14 Ld.: DOMONKOS i.m. 31–33.

15 A kisebbségi szabályozásra vonatkozó történelmi hagyományokra vonatkozólag bővebben ld. Búza László: *A kisebbségek jogi helyzete*. Budapest, MTA, 1930.; BALOGH Sándor (főszerk.): *A magyar állam és a nemzetiségek. A magyarországi nemzetiségi kérdés történetének jogforrásai 1848-1993*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2002.; BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011.

16 Megjegyzendő továbbá, hogy a magyar jogalkotó nemzetközi összevetésben is úttörő

A nemzetiségek jogairól szóló – ma is hatályos – 2011. évi CLXXIX. törvény szerint „a kulturális sokszínűség, a nyelvi különbözőség nem a megosztottság, hanem a gazdagodás forrása, a nemzetiségek által létrehozott kulturális értékek Magyarország kulturális örökségének szerves részei, [...]”¹⁷

A vonatkozó új jogszabály szerint a kisebbség elnevezést a nemzetiség váltotta föl. (Korábban ellenérzést váltott ki, hogy a nemzeti kisebbségekkel szemben a hazai cigányságot etnikai kisebbségként sorolták be.) Ez ugyanis kifejezi, hogy a szóban forgó csoport nem csupán a többségi lakossághoz képesti csekélyebb lélekszáma miatt részesedhet kedvezményekben, hanem mert értéket testesít meg. Az érték pedig a többségi társadalommal összevetve valamilyen egyéni jelleg, kulturális sajátosság, mely többek között a nemzetiségek sajátos identitásában, nyelvi és történelmi hagyományaiban testesül meg.¹⁸ (Az más kérdés, hogy az esetleges pozitív diszkriminációt épp a kisebb lélekszám indokolja. Az egyébként többségi népcsoport szolgáskorba vetése szerencsére napjainkban már szinte példátlan, természetesen dermesztően idegen a modern demokratikus jogállam szellemiségétől, gondoljunk csak az ókori Spártára és a múlt évszázadbéli Dél-afrikai Köztársaságra!)

A közéleti vitákban keveset jön elő, hogy a szakirodalom nemzetközi öszszevetésben a kisebbségek három kategóriáját különbözteti meg:

- azokét, akik eredetileg más állam lakosságához tartoztak, de annexió, határváltozás miatt kényszerültek egy újabb ország fennhatósága alá,
- olyanokét, akik már a szóban forgó állam megalapítása előtt az adott területen éltek, végül
- azokét, akik bevándorlás révén váltak a befogadó ország állampolgáraivá.¹⁹

szerepet vállalt a kisebbségvédelem jogi szabályozásának kialakulásában a XVI-XVII. században előre mutató az vallási kisebbségvédelmi törvényeivel. Ld. FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek alkotmányos jogállása Magyarországon, különös tekintettel a nemzetközi jog hazánk szempontjából releváns jogforrásaira*. Kézirat, 2014, 15–16.

17 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény preambuluma. Megjegyzendő, hogy itt a törvény átveszi a Szent Istváni intelemben megfogalmazott gondolatot, miszerint a nemzetiségek gazdagítják országunkat, kultúránkat.

18 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § (1) E törvény értelmében nemzetiség minden olyan - Magyarország területén legalább egy évszázada honos - népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.

19 SZABADFALVI József: *Nemzetállam és szuverenitás*. In: TAKÁCS Péter (szerk.): *Államelmélet*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1997, 137.

Természetesen egyéni jogaik tekintetében semmiképp nem tehető különbség az egyes csoportok tagjai között. A kollektív jogok vonatkozásában azonban a lista sorrendisége szerint még inkább indokolt a fokozott védelem. (A nemzetiségeket ért sérelmek, identitásuk, összetartozás-tudatuk ugyanis ezt ebben az erőssorrendben fokozottan indokolják. Gondolhatunk itt főképp a határon túli magyarság helyzetére.) A demokratikus jogállamban ugyanis evidencia, hogy származása alapján senki nem diszkriminálható, az azonban a hatékonyság és a megvalósíthatóság szempontjából rendkívül fontos, hogy az állam kiket részeltet kifejezett támogatásban, különösen a legnagyobb fokú kedvezményt megtestesítő autonómia szempontjából. (A tudományos dogmatikában még tovább árnyalhatnánk ezt a felosztást, például aszerint, hogy egy ország kisebbségei anyaországában élnek-e az adott befogadó állam nemzettársai. Így a magyarok és a románok kölcsönös kisebbségiek. Az is fontos lehet, hogy az adott kisebbségnek van-e anyaországa, mert ennek hiányában a fennmaradáshoz még fokozottabb védelemre van szüksége.²⁰)

A nemzetiségek jogait tekintve magam megkülönböztetem a pozitív és negatív jogokat. Negatív jogokon ehelyütt a nemzetiségek anyaországa által nyújtott támogatások tiltásának hiányát értem. A XXI. században ugyanis elfogadhatatlan, hogy például a magyar állampolgárság megszerzése esetén valaki elveszítse lakóhelye szerinti országának állampolgárságát. Az az alap, hogy egy állam legalább negatív jogokkal (tilalomfákkal) ne nehezítse egy nemzetiségi polgár nemzettársaival való kapcsolattartását. (A külhoni honfitársak állampolgárságban részeltetésének, valamint a hazai nemzetiségek védelmének érdekes szintézisét nyújtja az a közelmúltbeli spanyol kezdeményezés, miszerint kedvezményesen igényelhetnének (vissza) állampolgárságot az országból a XVI. században elűzött zsidók leszármazottjai.²¹)

A nemzetközi standardok alapján a kisebbségeket megillető jogok kikényszeríthető szintje minimális,²² azonban e jogok szintjének – kötelezőn túli –

20 A nemzetiségek adott országbeli támogatását természetesen fokozhatja az anyaországgal való szoros együttműködés. Ez akkor a leghatékonyabb, hogy ez az anyaország szomszédos. Ld. erről FEJES Zsuzsanna: *Határok nélkül? A határon átnyúló együttműködések jogi és közigazgatási környezete Európában és Magyarországon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013, 239., ill. FEJES Zsuzsanna: *Határtalan lehetőségek: az együttműködés jogi feltételei a magyar-román-szerb hármashatár mentén*. In: SOÓS Edit, FEJES Zsuzsanna (szerk.): *Régió a hármashatár mentén*. Szeged, SZTE-ÁJK, 2010, 103–118.

21 A kezdeményezés végül jogi formát is öntött. Ld. <http://www.hirado.hu/2014/02/09/szefard-zsidok-leszarmazottai-spanyol-allampolgarok-lehetnek/> (2023. 11. 01.)

22 Univerzális szinten a nemzetközi jog egyetlen pozitív jogi, tehát kikényszeríthető nemzetiségi jogi jogforrása a Magyarország az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett 1966-

növelése, erősítése egy jogállam fejlettségének fokmérője.

A kisebbségekre/nemzetiségekre vonatkozó korábbi törvény a hatályossal nagyjából azonos elvi alapon állt. Eszerint nemzeti kisebbség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozástudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.²³ A nemzetiségi törvény 100%-ban vette át a 13 nemzetiség felsorolását. Ezek a bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén, ukrán.²⁴ Ezen nemzetiségek jogilag teljesen egyenrangúak.²⁵ Az más kérdés, hogy nemzetközi kötelezettségvállalásunk alapján megkülönböztethetünk ún. chartás kisebbségeket. Ezek a horvátok, németek, románok, szerbek, szlovákok, szlovének, valamint a beás és romani anyanyelvű cigányok. Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának 1995-ös ratifikálásakor²⁶ ezen kisebbségi nyelvek védelme tekintetében vállalt hazánk kötelezettséget. (A románi és beás nyelvek vonatkozásában a 2008-ban sorra került kiterjesztésor.)

A hatályos törvény értelmében nemzetiségek által használt nyelvnek számít a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma/cigány (romani, illetve beás), (a továbbiakban együtt: roma), a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv, továbbá a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is.²⁷

os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmány 27. cikke. Ennek értelmében az olyan államokban, ahol a nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják. Ld. FARKAS (2023) i.m. 30–31.

23 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § (1) bek.

24 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 1. számú melléklet: „E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”

25 Érdekes, hogy egy 1992-es BM-tervezet szerint – a többi nemzetiséget a mostanihoz hasonlóan meghatározva – a cigányokat, az örményeket és a zsidókat külön csoportként, kevesebb jogosítvánnyal etnikai kisebbségként sorolták volna be. Ez heves ellenkezést váltott ki, a zsidó közösség – saját akarata szerint – vallási és nem nemzetiségi kategóriaként szerepelt már a későbbiekben. (Ld. BINDORFFER i.m. több fejezetét)

26 A Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának a nemzetközi jogi kisebbségvédelmi elfoglalt helyéről bővebben ld.: SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Gondolat Kiadói Kör – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.

27 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 22. § (1) E törvény értelmében nemzetiségek által használt

Tehát – bár a gyakorlat kissé következtelen e kérdésben – különbség tehető a nemzetiségek védelme, valamint a kisebbségi nyelvek védelme tekintetében. A romák és az örmények esetében a törvény elismeri, hogy sokaknak közülük a magyar az igazi anyanyelvük. (Itt vetődhet fel a kérdés, hogy a külön nyelv lehet-e kategorizáló ismérve a nemzetiséggé nyilvánításnak.)

A lista persze erősen relatív, mindazonáltal teljességgel indokolt, hogy a szerzett jogok védelmének elve jegyében ez a 13 nemzetiség megőrizte a korábbi jogszabály szerinti jogait. Esetlegesen újabb csoportok kedvezményben való részesedése merülhetne fel. Így például történelmi hagyományaink, közös csatlakozási pontjaink alapján joggal vetődhet fel, hogy az olaszok mivel so-rolhatók hátrább a tizenhármaknál. Egyes társadalmi csoportokban pedig – a török népek hazánkkal kapcsolatos szimpátiája miatt is – felmerült a törökök esetleges bevonása. Vannak magyar személyek ugyanis, akik – a 150 éves hódoltág miatt ez evidencia – szamon tartanak családfájukon török származást. A korábbi törvény is lehetővé tette a 100 éve honos népcsoportoknak 1000 fő népi kezdeményezése esetén a hivatalos kisebbséggé nyilvánítást.²⁸ Kezdeményezték ezt például az olaszok,²⁹ égei örmények, az oroszok,³⁰ de még hun kisebbség néven is benyújtottak ilyen kezdeményezést.³¹ A gyakorlat

nyelvnek számít a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma/cigány (romani, illetve beás), (a továbbiakban együtt: roma), a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán nyelv, továbbá a roma és az örmény nemzetiség esetében a magyar nyelv is.

- 28 Ld. 1993. évi LXXVII. törvény 148. § (3) Ha az 1. mellékletben felsoroltakon kívül további nemzetiség kíván bizonytságot tenni arról, hogy megfelel a feltételeknek, legalább ezer, magát e nemzetiséghez tartozónak valló, a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkező választópolgár kezdeményezheti a nemzetiség Magyarországon honos népcsoporttá nyilvánítását. Az eljárás során a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló törvénynek az országos népszavazás kezdeményezésére vonatkozó rendelkezéseit kell alkalmazni, a (4) és (5) bekezdésben foglalt eltéréssel.
- 29 Az olaszok megkapták az OVB engedélyét 2008 januárjában, de nem tudták határidőre összegyűjteni a kellő számú ajánlást. Ld. <http://www.nvi.hu/nepszav08/ovb/hu/osszefoglalok/20080825.pdf> (2014. 09. 16.)
- 30 Az oroszok kezdeményezése formai okokból bukott el, mert az OVB nem kérte a jogszabályi kötelezettség ellenére az MTA állásfoglalását. Ld. MAJTÉNYI Balázs: *Nemzeti és etnikai kisebbségi jogok*. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*, Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 2408–2412.
- 31 Ld. 32/2005. (IV. 27.) OGY határozat: Az Országgyűlés a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény rendelkezései szerint megtárgyalta „A magyarországi hunok a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: kisebbségi törvény) 61. § (2) bekezdésének felhatalmazása

azonban nehézségekbe ütközött; ez is mutatja, hogy a törvény általi nemzetiséggé nyilvánítás kedvezményezettségével messze nem ér fel az újabb kezdeményezés jogának lehetősége. (Ha persze a 100 éves honosság ésszerű elvét nem alkalmazzák, akár a kínaiak illetén igényei is felmerülhetnének.³² A kérdés az, hogy a hatékonyság jegyében hol húzzuk meg a határt.)

Az, hogy melyik népcsoportból lehet a törvény által elismert és védett nemzetiség, hol húzhatjuk meg a határt nagyon képlékeny. Ennek szemléltetésére álljon itt néhány költői kérdés! Mi lehet az elhatároló ismérv a nemzetiségi státuszt elnyert népek és az előbb említettek között? Vajon az, hogy hányan vallják magukat adott népcsoporthoz tartozónak? E tekintetben arra kell felhívni a figyelmet, hogy jelentősen különbözhet az egyes nemzetiségi identitása. (Mármint például, hogy fontos-e neki német volta, vagy csak a neve emlékezteti a német származásra.) Csak a száz éve már itt élő személyek identitását vizsgáljuk, vagy mondjuk az őshonos lengyelek mellett számításba vesszük az elmúlt 50 évben bevándoroltakat? Lehet-e különbséget tenni az alapján, hogy a legalább száz éve honos olaszok és törökök kevesen vannak, de hiába érkeztek azóta bőven honfitársaik, ám ők nem számítanak³³? Néhányaknak a nevük (és talán valamilyen családi legenda) emlékeztet csak a régi származásra³⁴, de a 'tizenhármak' közé tartozók közül is sokaknak könnyen lehet, hogy a kisebbségi/nemzetiségi kedvezményes státusz adta lehetőség erősítette meg az identitást. Ezek a költői kérdések mind rávilágítanak a kategóriák relatív voltára.

alján bizonyosságot kívánnak tenni arról, hogy megfelelnek a kisebbségi törvényben foglaltaknak. Ezen oknál fogva alulírottak kijelentjük, hogy a hun kisebbséghez tartozónak valljuk magunkat!" tárgyú népi kezdeményezést, s arról a 2005. április 25-i ülésen a következők szerint döntött: Az Országgyűlés a népi kezdeményezésben foglaltakkal nem ért egyet.

- 32 Bár érdekességként megjegyezhető az Osztrák-Magyar Monarchia által 1901-ben az ún. boxerlázadás leverését követően Tiencsin városban szerzett koncessziós jog, ami folytán egy kb. 100 hektáros 'kvázi gyarmat' jött létre, amely területén nagyságrendileg 25 ezer kínai élt.
- 33 Lélekszám alapján még kevésbé lehet a török és olasz népet kizárni a kedvezményezettek közül. Az elmúlt években idetelepülteket is számításba véve a többi népcsoport sem mindegyike jelentkezik jelentősebb lélekszámmal. Ld. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/nepsz2011/nepsz_09_2011.pdf (2014. 09. 15.)
- 34 Olasz nevéek rengetegen vannak, gondolhatok itt híres kollégára és zeneszerzőre. Több csoportban jöttek be itáliai hospesek. Emléküket idézte több 'olaszi' nevű település. Néhány család őrzi a török gyökereket is a régi oszmán időkből. Csak egyetlen legendás családfa a sok közül a Csonka bégtől származó Czungenberg Ferenc huszárból lett altábornagyé. Ld. BARCY Zoltán, SOMOGYI Győző: *Magyar huszárok*. Budapest, Móra Ferenc Könyvkiadó, 1987, 26.

Folytatva a kérdések felvetését, vajon lehet-e elhatároló ismérv, hogy az adott nép anyaországa határos (volt) Magyarországgal? Lengyelország a hosszú történelmi múlt ellenére ma már nem határos, de egykor határos volt Olaszország (Itália) is a Magyar Királyság tartományaival, sőt számos közös uralkodónk is volt. Törökország nemhogy szomszédos volt, hanem II. Szulejmán az Oszmán Birodalomhoz csatolta mostani fővárosunkat is. Ehelyütt merül fel, tekinthetjük-e döntő tényezőnek, hogy a kérdéses nép szerepe pozitív volt történelmünkben? Lehet-e ez alapján disztingválni? Ez is rendkívül relatív, annál is inkább, mert a mai külpolitikai viszonyok között lehetséges, hogy nagyon felértékelődhet egyik-másik ország szerepe számunkra. Tegyük hozzá, hogy a szomszédos népek szerepe sem volt mindig pozitív hazánk tekintetében, de persze előre kell nézni, nem hátra. Összegzésképpen elmondhatjuk: főképp az olaszok és a törökök ezirányú igényei lennének teljesen indokoltak.

A kisebbségek Alkotmányban deklarált közéleti részvételét a rendszerváltást követően egy kollektív ombudsmani intézménnyel kívánták megvalósítani, melybe mind a 13 kisebbség delegált volna 1-1 főt. A későbbiekben a politikai közbeszéd a közéleti képviselést lényegében a politikai képviseléssel vonta egy tekintet alá, ennek igényét hangsúlyozva folyamatosan. Ezzel párhuzamosan létrejött a kisebbségekért felelős ombudsman intézménye³⁵. A tisztség betöltője a köztársasági elnök által jelölt, a parlamentben minimum kétharmaddal megválasztandó méltóság volt. A gyakorlatban azonban problémát okozott, hogy általános ombudsman sokszor eltérően értelmezte az egyes alapjogokat, mint a kisebbségi biztos ugyanazon alapjogokat a kisebbségi személyek rovására történt megsértésükkor. (Eleve nehezen ítélné meg, hogy az érintett személy jogsérelme kifejezetten nemzeti hovatartozása alapján történt-e meg.) Az új Alaptörvény rendszerében az ombudsmani intézményrendszerünk monokratikus ('egyfejű') lett. Ennek jegyében egységes irányítás érvényesül, az ombudsman maga által jelölt, és a parlamentben kétharmaddal megválasztott helyettese lép a külön kisebbségi biztos helyébe. Az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és megteszi a külön törvény szerinti szükséges intézkedéseket.

35 A kisebbségekért felelős ombudsman intézményét az 1993. évi kisebbségi törvény (1993. évi LXXVII. törvény) hozta létre. A törvény értelmében a kisebbségi ombudsman-ra alapvetően az állampolgári jogok országgyűlési biztosára vonatkozó szabályokat (1993. évi LIX. törvény) kellett alkalmazni. Az első kisebbségi ombudsman megválasztására azonban - mivel a parlament 2/3-os többsége szükségeltetett ehhez – még 1995-ig várni kellett politikai okokból kifolyólag.

Amennyiben a helyettesnek van önálló mozgástere – ezt a hatályos törvény lehetővé teszi – és arculata, úgy ezen modell is hatékonyan biztosíthatja a nemzetiségi jogvédelmet. (Hozzátehetjük, jóllehet a magyarság ottani helyzete fokozottan indokolná, a szlovák és a román alkotmány még kifejezetten ilyen ombudsmanhelyettesi intézményt sem nevesít.³⁶⁾

E sorok írója korábbi publikációi során a kisebbségeknek egy esetleges második parlamenti kamarában szánt volna komoly szerepet.³⁷⁾

A hatályos törvény a nemzetiségek védelme szempontjából az alábbiakat deklarálja.

A törvény elvi éllel szögezi le, hogy Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely

- a) a nemzetiségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, a többségi nemzetből történő kirekesztését, elkülönítését célozza, vagy ezt eredményezi,
- b) a nemzetiségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul,
- c) a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatartozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza, vagy
- d) a nemzetiség erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul.

Magyarország nemzetközi kapcsolataiban fellép minden olyan politikai törekvés ellen, amely az előzőekben felsorolt következményekhez vezet. Az ilyen politika elleni védelem nyújtására a nemzetközi jog eszközeivel és nemzetközi szerződések révén is törekszik.

Magyarországon minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzen és fennmaradjon, valamint minden nemzetiségi közösségnek és nemzetiséghez tartozó személynek joga van egyrészt a szülőföldjén való zavartalan boldoguláshoz, a saját, a szülők, ősök születési vagy lakhelyének kultúrájához, hagyományaihoz való kötődés szabadságához és oltalmához, másrészt az óhazával való zavartalan kapcsolattartáshoz.³⁸⁾

A nemzetiségek szempontjából az egyik legalapvetőbb jogosultság a nyelvhasználat, amelynek feltételeit – *különösen a közigazgatási és bírósági*

36 Ld. CSERVÁK Csaba: *Az ombudsmantól az Alkotmánybíróságig. Az alapvető jogok védelmének rendszere.* Budapest, Licium-Art, 2013, 45–48., 241.

37 Ld. CSERVÁK Csaba: *Kormányzati és választási rendszer (avagy a demokratikus hatalomgyakorlás komplex rendszere nemzetközi kitekintésben).* PhD értekezés, Szeged, SZTE ÁJTK, 2010, 89–90.

38 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 4. § (1) bek.

eljárásokban – az állam biztosítani köteles a vonatkozó eljárásjogi törvényekben.³⁹

Az Országgyűlésben a nemzetiséghez tartozó képviselő az anyanyelvét is használhatja, továbbá erre a helyi önkormányzat képviselő-testületében is lehetősége van a nemzetiségi képviselőnek.⁴⁰

Ha a településen nemzetiséghez tartozó személyek élnek – az érintett nemzetiség települési nemzetiségi önkormányzata, ennek hiányában települési székhelyű nemzetiségi szervezete, intézménye, vagy az adott nemzetiséghez tartozók kezdeményezésére – a képviselő-testület biztosíthatja a törvényben meghatározottak⁴¹ szerinti nyelvhasználati jogokat.

Nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése.

Másik alapvető jogosultsága a nemzetiségi közösségeknek az önkormányzatisághoz való jog. A nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata a nemzetiségi érdekek védelme és képviselete a nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörének gyakorlásával. Garanciális jelentőségű, hogy az általuk ellátott feladat- és hatáskörök jogszerű gyakorlása alkotmánybírói és bírósági védelemben részesül. Ugyanakkor hasonlóan garanciális jellegű a jogalkotónak azon rendelkezése, miszerint a nemzetiségi önkormányzatok törvényben meghatározott jogaitak jóhiszeműen, a kölcsönös együttműködés elve alapján, rendeltetésüknek megfelelően gyakorolhatják.

A nemzetiségi önkormányzatok mellett a helyi önkormányzatoknak is vannak feladatai a nemzetiségi ügyek ellátása körében.

A nemzetiségi jog individuális oldalát vizsgálva leszögezendő, hogy valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. A nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.

A nemzetiségi önazonossághoz való és valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása – az e törvényben meghatározott kivétellel – nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését.

39 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 5. § (1) bek.

40 Azonban, ha a felszólalás kizárólag valamely nemzetiség nyelvén hangzott el, a felszólalás magyar nyelvű szövegét vagy tartalmi kivonatát az ülés jegyzőkönyvéhez csatolni kell. Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 5. § (4) bek.

41 A törvényben jelenleg 'üresek' ezek a bekezdések: a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének napján lépnek hatályba.

Egyéni nemzetiségi jognak az alábbiakat tarthatjuk. A nemzetiségi önaazonossághoz való jog és valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása – a törvényben meghatározott kivétellel – nem zárja ki a kettős vagy többes kötődés elismerését.

A nemzetiséghez tartozó személynek joga van:

- anyanyelvének szabad használatához szóban és írásban, történelmének, kultúrájának, hagyományainak megismeréséhez, ápolásához, gyarapításához, továbbadásához;
- megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben;
- az oktatási esélyegyenlőséghez és a kulturális szolgáltatásokhoz, amelyet az állam hatékony intézkedésekkel elősegíteni köteles;
- nemzetiségi voltával kapcsolatos személyes adatok védelméhez a külön törvényben meghatározottak szerint.⁴²

A nemzetiséghez tartozó személynek joga, hogy anyanyelvén használja a családi és utónevét, joga van továbbá saját és gyermeke utónevének saját nemzetiségének megfelelő megválasztásához és nemzetiségi nyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez. Ezen kívül a nemzetiséghez tartozó személyeknek joguk van a családra vonatkozó nemzetiségi hagyományok tiszteletben tartására, családi kapcsolataik ápolására, családi ünnepeiknek anyanyelven történő megtartására és az ezekhez kapcsolódó, vallási közösség által végzett szertartások anyanyelven való lebonyolításának igénylésére. A nemzetiséghez tartozóknak a közéletben való részvétele – e minőségükre tekintettel – nem korlátozható. Továbbá érdekeik kifejezésére, védelmére – jogszabályi keretek között – egyesületeket, pártokat hozhatnak létre.

A magyar szabályozásról büszkén elmondhatjuk, hogy voltaképp megvalósítja a kulturális autonómiát. A hatályos törvény szerint *közösségi (kollektív) nemzetiségi jogok a következők.* A nemzetiségek elidegeníthetetlen közösségi joga az önaazonosságuk megőrzése, ápolása, erősítése és átörökítése, valamint a történelmi hagyományaik, nyelvük megőrzése és fejlesztése, tárgyi és szellemi kultúrájuk ápolása és gyarapítása.

42 Az adatvédelmi jogokkal kapcsolatban a hatályos nemzetiségi törvény kimondja, hogy a nemzetiséghez tartozó személynek joga van a hivatalos statisztikai adatgyűjtés alkalmával önkéntesen és névtelenül megvallania nemzetiséghez tartozását. Az erre vonatkozó különleges adatok – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvényben meghatározott rendben – a nemzetiséghez tartozásra tekintettel nyújtott állami támogatás megállapításához, továbbá cél szerinti felhasználásának vizsgálata céljából kezelhetők.

A nemzetiségeknek a közösségi névhasználathoz fűződő jogaik gyakorlása során joguk van a történelmileg kialakult helységnevek, utcanévek, földrajzi megjelölések használatához.

A nemzetiségi közösségeknek joguk van intézmények létrehozásához és működtetéséhez, más szervtől történő átvételéhez, nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez.

Ezen túlmenően a nemzetiségi közösségeknek joguk van törvényi keretek között intézmények létrehozásához és működtetéséhez, más szervtől történő átvételéhez, valamint nemzetiséghez tartozók óvodai neveléséhez, általános iskolai neveléséhez-oktatásához, nemzetiségi kollégiumi ellátásához, gimnáziumi, szakközépiskolai, szakiskolai neveléséhez-oktatásához, felsőfokú képzéséhez. Továbbá jogosultak az országos önkormányzat útján a kiegészítő nemzetiségi nevelés-oktatás feltételeinek megteremtését kezdeményezni és kialakításában közreműködni.

Magyarország – törvényei keretei között – biztosítja a nemzetiségi közösségeknek rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartásához, építészeti, kulturális, kegyeleti és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzéséhez, ápolásához és átörökítéséhez, jelképeik használatához fűződő jogait. Ezenkívül a nemzetiségi szervezeteket megilleti a széles körű és közvetlen nemzetközi kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának a joga.

A helyi nemzetiségi önkormányzat – a kulturális autonómia jegyében – dönt többek között az alábbi kérdésekről

- nemzetiségi intézmény alapítása,
- kitüntetés alapítása, odaítélése feltételeinek és szabályainak meghatározása,
- nemzetiségi pályázat kiírása, ösztöndíj alapítása.

A helyi nemzetiségi önkormányzat a fentiekben említett feladatokon kívül – hatósági feladatok kivételével – önként vállalt feladatot láthat el különösen a nemzetiségi oktatási és kulturális öngazgatással összefüggő ügyekben, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés, a társadalmi felzárkózás, a szociális, ifjúsági, kulturális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén, valamint településüzemeltetési és településrendezési feladatok körében. A nemzetiségi önkormányzat a kötelező és önként vállalt feladatainak ellátására – jogszabályi keretek között – intézményt, gazdasági társaságot, más szervezetet alapíthat – ideértve az intézmény átvételt is – kinevezi ezek vezetőit, és gyakorolja a külön jogszabály szerinti alapítói jogokat. Az országos

nemzetiségi önkormányzat ezen felül többek között dönt az általa képviselt nemzetiség országos ünnepeiről, a rendelkezésére álló rádió- és televízió csatorna felhasználásának elveiről és módjáról, a nemzetiségi utónévjegyzék összeállításáról, a nemzetiségi utónévvel kapcsolatos megkeresésekről.

Már a korábbi hagyományos önkormányzati választásokon rendkívül széles lehetőséget kaptak a kisebbségek, ezzel párhuzamosan rendezték (rendezik) meg a kisebbségek (nemzetiségek) külön helyi önkormányzatainak választását. Az 1990-es helyhatósági választáson kedvezményben részesítették a kisebbségeket. Kissé leegyszerűsítve: az egyéni jelöltek és a listák tekintetében is az egyébként szükséges szavazatszám kétharmadát kellett megszerezniük. Majd ezt a kedvezményt tovább növelték. A hazai képviselőtestületekbe kislistás választáson a legkevesebb egyéni voksot szerzett személy szavazatszámának felét, az arányos elosztást alkalmazó körzetekben a minimális kvóta egynegyedét kellett csupán a nemzetiségi jelölteknek elérniük.⁴³ (A vegyes választási rendszerű településeken ráadásul az összes, egyazon kisebbséghez tartozó személy alkotott jelképesen egy kompenzációs listát, tehát az egymástól teljesen függetlenül indult, akár merőben eltérő politikai beállítottságú jelöltek ezáltal mind egymást erősítették. Közülük a legtöbb szavazatot kapott személy szerzett mandátumot. (Hangsúlyozzuk, hogy a hagyományos helyi képviselőtestületi választásokon!) Ez hallatlan kedvezményt jelentett! Az eredetileg bárki számára nyitott voksoláson azonban – pontosan a túl könnyű bejutási lehetőség okából – elharapódzott az etnobiznisz, a kisebbségi biztos is hangsúlyosan mutatott erre rá, különösképp 2002-t követően.

Bár a kisebbségek először – többek között a szomorú történelmi tapasztalatok miatt is – elleneztek bármiféle regisztrációt, egy 2005-ös törvény-módosítás bevezette azt.⁴⁴ A nemzetiségekre vonatkozó hatályos jogszabály tovább vitte a nyilvántartás rendszerét.

43 Ld. 1990. évi LXIV. törvény 48-50. § (2002-ben hatályos állapotig).

44 Ld. a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) A települési kisebbségi önkormányzati választásokon választó és választható (a továbbiakban: kisebbségi választópolgár), aki

- a) a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvényben meghatározott kisebbséghez tartozik, és a kisebbséghez tartozását vállalja és kinyilvánítja,
- b) magyar állampolgár,
- c) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkezik, és
- d) a kisebbségi választói jegyzékben szerepel.

Eszerint választáson választó, aki a nemzetiségi névjegyzékben szerepel. A nemzetiségi névjegyzékbe kérelmére fel kell venni azt, aki

- a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán szavazati joggal rendelkezik,
- a törvényben meghatározott nemzetiséghez tartozik, és
- *e nemzetiséghez tartozását a törvényben meghatározott tartalommal és a választási eljárásról szóló törvényben meghatározott eljárási rendben megvallja.*

(A választhatóság feltételeit alig szigorúbban határozták meg.⁴⁵)

A hivatkozott 2005-ös törvénymódosítás lehetőséget teremtett volna továbbra is a kedvezményes mandátumszerzésre.⁴⁶ A helyi kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazatot elért képviselője – bizonyos kvóta elérése esetén – automatikusan a helyi önkormányzat képviselőjévé válhatott volna. Az Alkotmánybíróság a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban viszont alkotmányellenesnek minősítette ezen rendszert, túlzott mértékűnek tartva a többségi társadalom rovására a választójog egyenlőségét sértő kedvezményt, mely álláspontjuk szerint nem állt összhangban a demokratikus legitimáció elvével.⁴⁷ A kérdés megnyugtató rendezése még a mai napig nem történt meg.⁴⁸

45 Ld. 2011. évi CLXXIX. törvény 54. § A választáson a nemzetiségi névjegyzékbe vett választópolgár választható, ha
a) a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választható,
b) a nemzetiségi önkormányzati képviselők megelőző két általános választásán, valamint az azokat követő időközi választásokon nem volt más nemzetiség nemzetiségi jelöltje, továbbá
c) nyilatkozatot tesz arról, hogy
ca) a nemzetiség képviselőjét vállalja,
cb) a nemzetiségi közösség nyelvét beszéli, kultúráját és hagyományait ismeri.

46 Ld. DOBOS Balázs: *A kisebbség joga. Kisebbségi törvénykezés Magyarországon (1988-2006)*. Budapest, Argumentum – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, 2011, 217–218.

47 Ld. 34/2005 (IX. 29.) AB hat.: „Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a vizsgált szabály ellentétes az alkotmánynak a közhatalom demokratikus legitimációja követelményét tartalmazó rendelkezésével is. A helyi önkormányzás alapjoga ugyanis, bár eltér a népszuverenitástól, összefüggésben áll azzal, így a helyi önkormányzásra is vonatkozik az az alkotmány 2. § (2) bekezdésének értelmezésén alapuló elv, hogy közhatalom kizárólag demokratikus legitimáció alapján gyakorolható. Az pedig akkor valósul meg, ha a közhatalmat gyakorló testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, vagy a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorlókig folyamatos. A támadott törvényben alkalmazott megoldás esetében viszont ez a feltétel hiányzik.”

48 Móró Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi

Felhívjuk a figyelmet, hogy nemzetiségi önkormányzat ún. közvetett módon is létrejöhet. Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján

- a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és
- a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.⁴⁹

Ezen intézmény – bár kevésbé szoktuk hangsúlyozni – tág értelemben volta-képp a területi autonómia elvének hazai megnyilvánulása.

Hazánk büszke lehet a nemzetiségeket védő jogi szabályrendszerére. Ez persze nem jelenti azt, hogy ezen rendszer – a nemzetiségek igényei szerint, a többség akarataival sem szembe menve – nem fejleszhető még tovább. A nemzetiségekkel való együttműködés terepe nem csupán a jog, hanem a diplomácia is. Ez akként is értendő, hogy megfelelő bánásmód esetében hazánk igényt tarthat az itt élő nemzetiségek közvetítő tevékenységére.

Megállapíthatjuk tehát, hogy hazánkban a nemzetiségek védelme a történelmi hagyományok folytatásként az indokolt mértéket teljességgel eléri, és a védelem megőrzése tekintetében széleskörű a konszenzus. A kisebbségi személyeket (meg)bánítani minden normális értékrendű ember erkölcsével ellenkezik. A probléma ott kezdődik, ha egyesek esetlegesen jogszerű eljárásokkal szembeni védőrvként használják fel a nemzetiségi (kisebbségi) mivoltot. Ez az, ami erodálhatja a kisebbségvédelmet illető konszenzust. Innentől azonban a bíráló nem kisebbségiségeért, hanem saját viselkedéséért illeti az érintettet.

A nemzetiségek védelmének több aspektusa még számos értékes kutatást megér a jövőben. Egyrészt ide tartozik a nemzetiségek több kategóriára bontása, némileg az egyházak kategorizálásához hasonló módon. Ez leginkább abban az esetben merülhetne fel, ha egyre több kisebbség szerezne meg a

önkormányzatok szabályozásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 18-22.

49 Ld. a 2011. évi CLXXIX. törvény 71. § (2) bekezdését: „Átalakult nemzetiségi önkormányzattá nyilváníthatja magát az általános vagy időközi választást követő alakuló ülésen a települési önkormányzat, ha a választás napján

a) a településen választójoggal rendelkező polgárok névjegyzékében szereplő polgárok több mint fele az adott nemzetiség választói jegyzékében szerepel, és

b) a megválasztott képviselők több mint fele az adott nemzetiség jelöltjeként indult a települési önkormányzati választáson.”

nemzetiségi státuszt, illetve, ha olyan módon módosítanák a nemzetiségek választójogi kedvezményét, hogy az új rendszert 13 (vagy több) népcsoportra nézvést nehezen lehetne megvalósítani. Természetesen ki kell emelnünk, hogy a romák, többek között 'anyaország nélküli kisebbségként' érvényesülő duplán hátrányos helyzetük miatt (is) a leginkább védendő kategóriába tartozhatnak.

Érdekes összefüggés lehet a jövőre nézve a 'dupla nemzetiségi' státusz górcső alá vétele. Vagyis annak elemzése, hogy kisebbségi csoportok 'harmadik országba' való kerülésének (költözésének) mik lehetnek a szociológiai és annak folyamatoképpen a jogi következményei. (Itt gondolhatunk a magyar cigányok helyzetére Romániában, Szlovákiában vagy akár Nyugat-Európában, vagy akár a Spanyolországban kisebbségi katalánok, baszkok sorsára Amerikában.)

Külön elemzés tárgya lehet, hogy mennyibe jelent kisebbségvédelmet, ha az adott ország államfője maga is nemzetiségi származású. (Ilyen volt többek között Rudolf Schuster Szlovákiában, Klaus Johannis Romániában vagy akár Nicolas Sarkozy Franciaországban.)

A NEMZETISÉGEK ORSZÁGGYŰLÉSI KÉPVISELETÉRE VONATKOZÓ VÁLASZTÓJOGI SZABÁLYOZÁS KONCEPCIÓI ÉS MEGVALÓSULÁSA A RENDSZERVÁLTOZÁSTÓL NAPJAINKIG, A ROMA NEMZETISÉG SZEMSZÖGÉBŐL¹

FARKAS GYÖRGY TAMÁS
adjunktus (KRE ÁJK)

Absztrakt

A tanulmány megvizsgálja és áttekinti a kedvezményes, nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás koncepcióit a rendszerváltozástól egészen a 2010-es évekig, azonosítja a jogszabálytervezetek és koncepciók közös pontjait, valamint bemutatja a 2014 óta alkalmazott nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozást. A tanulmány emellett elemzi a roma politikai pártok és jelöltjeinek szereplését a politikai arénában a rendszerváltozástól, valamint 2014-től a roma nemzetiségi lista szereplését a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás keretei között. A tanulmány mindezen tapasztalatok alapján kíván *de lege ferenda* javaslatot tenni a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás reformját illetően.

Kulcsszavak: alkotmányjog, választójog, választási rendszerek, kisebbségi jog

THE SPECIAL ELECTORAL REGULATION OF THE MINORITIES PARLIAMENTARY
REPRESENTATION AND ITS CONCEPTS IN HUNGARY FROM THE '90S TO
THE PRESENT DAYS FROM THE PERSPECTIVE OF ROMA MINORITY

Abstract

The study examines and reviews the concepts of special electoral regulations for minorities from the 90s until the 2010s, identifies the common points of draft laws and concepts, and presents the special electoral regulations for minorities applied since 2014. In addition, the study analyzes the role of

1 A tanulmány a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által elindított, *A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva* című, a Károli Gáspár Református Egyetem által 2022 és 2024 között finanszírozott kutatás keretében készült el.

Roma political parties and their candidates in the political arena since the 90s, as well as the role of the Roma minority list in the framework of special electoral regulations for minorities from 2014. On the basis of all these experiences, the study intends to make a *de lege ferenda* proposal regarding the reform of special electoral regulations for minorities.

Keywords: constitutional law, electoral law, electoral system, minority law

1. Bevezetés

Jelen tanulmány célja, hogy elsődlegesen a roma nemzetiség szempontjából vizsgálja a nemzetiségek országgyűlési képviseletére vonatkozó választójogi szabályozás koncepcióit és megvalósulását. Vizsgálódásunk során a rendszerváltozás időszakától egészen napjainkig követtük figyelemmel a romák magyarországi parlamenti képviseletének legfontosabb választójogi és politikai tapasztalatait. A romák magyarországi parlamenti képviseletét illetően alapvetően két korszakot különítettünk el.

Az első korszak a rendszerváltozástól 2010-ig tartó időszak, amikor is nem volt a magyar választási rendszerben kedvezményes, a nemzetiségek parlamenti reprezentációját elősegítő szabályozás. Ezen korszakot illetően választójogi szempontból azt vizsgáltuk, hogy milyen próbálkozások, törvénytervezetek voltak a kedvezményes választójogi szabályok megalkotására.

A második korszak a 2014-es választásokkal induló időszak, amikor is megvalósult a kedvezményes választójogi szabályozás a nemzetiségek országgyűlési képviseletét illetően. Roma pártnak, illetve jelöltjeinek továbbra is fennáll a lehetősége az általános választási szabályok szerinti megmérettetésre, de a fókusz a speciális nemzetiségi listás rendszerre helyeztük elsősorban, a magyarországi roma közösség szempontjából.

A választójogi elemzés mellett mindkét korszakot illetően vizsgáltuk a romák országgyűlési képviseletének gyakorlati érvényesülését, azaz egyfelől, hogy miként érvényesültek a romák az általános választójogi szabályok keretein belül, illetve miként érvényesültek a speciális nemzetiségi választójogi szabályozás keretein belül 2014 óta.

2. A nemzetiségek parlamenti képviselőjére vonatkozó választójogi koncepció a rendszerváltozás idején

A rendszerváltozást megelőző pártállami időszakban, az 1970-es évek végétől a nemzetiségek, illetve szervezeteik informális alapon rotációs rendszerben parlamenti ciklusonként két-két helyet kaphattak a Hazafias Népfront országos listájáról.²

A rendszerváltozás közjogi változása nemcsak az alkotmánymódosítás, hanem a választójogi törvény megalkotása kapcsán is érintette a nemzetiségeket 1989 őszén, amikor is az Országgyűlés akkori alelnöke, Jakab Róbertné és néhány képviselőtársa felszólalt, illetve módosító javaslatot is nyújtott be a nemzetiségek parlamenti képviselőjére, azaz a nemzetiségekre vonatkozó kedvezményes választójogi szabályozás érdekében, amit nem fogadott el az Országgyűlés, de elérte azt, hogy a kormány foglalkozzon a kérdéssel, és a későbbiekben javaslatot terjesszen elő a nemzetiségek parlamenti képviselőjéről.³

Az első szabad választásokat megelőzően, az 1990. évi XVI. törvény kiegészítette az Alkotmány 68. §-át egy újabb bekezdéssel, ami kimondta, hogy a nyelvi és nemzeti kisebbségek számára az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell a képviselőket. Kimondta ezenkívül a törvény, hogy a „nemzetiségi képviselőket” az Országgyűlés választja majd – tehát nem az országgyűlési választások útján keletkezik a mandátumuk, mint a többi képviselőnek –, külön törvényben meghatározott módon.⁴

Az alkotmány ezen újdonsült rendelkezése szerint külön törvény az 1990. évi XVII. törvény lett, amelynek értelmében a nyelvi és nemzeti kisebbségek – a törvény meghatározásában a cigány, a horvát, a német, a román, a szerb, a szlovák, a szlovén és a zsidó – egy-egy képviselővel rendelkezhetnek az Országgyűlésben. A képviselők személyére az Országgyűlés alakuló ülését követő harminc napon belül egy erre a célra létrehozott jelölő bizottságnak kellett (volna) javaslatot tennie,⁵ és a jelölteket az Országgyűlés választotta

2 PAP András László: *A kisebbségek parlamenti képviselője összehasonlító alkotmányjogi szempontból*. Doktori értekezés, ELTE ÁJK, 2004, 157.

3 KUKORELLI István: A nemzetiségek jogállása a rendszerváltozás éveiben – kísérletek országgyűlési képviselőjük szabályozására. *Parlamenti Szemle*, 2018/1, 10–11.

4 Az 1990. évi XVI. törvénnyel módosított 1949. évi XX. törvény 68. § (3) bekezdés.

5 Lényegében tehát közvetett módon kooptálás útján került volna sor a nemzetiségi képviselők megválasztására. Lásd erről részletesebben: CSERNY Ákos – HALÁSZ Iván – TÉGLÁSI András: *A képviselői demokrácia érvényesülése. A választójogi és a választásokkal kapcsolatos szabályozás*. In: PATYI András – TÉGLÁSI András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, 2013, 133–134.

(volna) meg, akik innentől ugyanazon képviselői jogállást élveztek, mint az Országgyűlés többi képviselői.⁶

Ezt követően már az újonnan megalakult szabadon választott Országgyűlés fogadta el az 1990. évi XXXVI. törvényt, amely annyiban módosította az 1990. évi XVII. törvényben lefektetett szabályokat, hogy az Országgyűlés megalakulását követő 60 napon belül kellett (volna) javaslatot tenni a nemzetiségi képviselők személyére.⁷

Az 1990-es szabad választásokat követően megalakult Országgyűlés Emberi Jogi, Kisebbségi és Vallásügyi Bizottságának legelső tevékenységei közé tartozott a nemzetiségek parlamenti képviselete kérdésének vizsgálata, mely során többek között meghallgatta a bizottság a szerb, a horvát, a szlovén és a német nemzetiségi szervezetek képviselőit, akik „csakis demokratikus választások eredményeként tudják elképzelni képviseletüket a Házban, a behívásos listát nem tartják megfelelőnek, ha mégis ez valósulna meg, vegyék figyelembe az ő javaslataikat is”.⁸ A roma szervezetek szintén elleneztek a behívásos rendszert.⁹

1990 nyarán az úgynevezett MDF–SZDSZ-paktum kristályosította ki véglegesen hazánk alapvető rendszerváltozást követő közjogi berendezkedését, amelyet az 1990. évi XL. törvény foglalt jogi keretbe. Többek között elvetették a közvetlen államfőválasztást, szűkítették a kétharmados törvények körét a hatékonyabb kormányzás érdekében,¹⁰ és a nemzetiségek parlamenti képviseletét szabályozó 1990. évi XVII. törvényt is hatályon kívül helyezték, megszüntetve a még a gyakorlatban nem is létező parlamenti képviseletét a nemzeti kisebbségeknek.

A törvény indokolása szerint „a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének a törvény által megszabott formájával nem értenek egyet maguk a kisebbségek szövetségei sem, de többségében nem értenek egyet ezzel a megoldással a parlamenti pártcsoportok sem. A kooptálással történő képviselőválasztás ugyanis ellentmondásban áll a közvetlen választásnak az Alkotmányban kimondott elvével. Az MDF és az SZDSZ által kötött megállapodás egy más megoldást javasol a nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletének megoldására.”¹¹

6 1990. évi XVII. törvény 1. §; 2. § (1) bekezdés; 5. §.

7 1990. évi XXXVI. törvény 1. §.

8 *Magyar Nemzet*, 1990. május 30. 3.

9 *Magyar Nemzet*, 1990. május 22. 3.

10 A magyar kormányzati rendszerről részletesen lásd CSERVÁK Csaba: Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái. *Jogelméleti Szemle*, 2001/4.

11 1990. évi XL. törvény indokolás.

3. Nemzetiségek parlamenti képviselőire vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1990–1994 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő első parlamenti ciklusban (1990–1994) több törvényjavaslat is született a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályok megalkotására. 1992-ben az akkor ellenzékben lévő MSZP képviselői is jegyezték benyújtott törvényjavaslatot, valamint a kormány is benyújtotta ugyanebben az évben saját javaslatát, azonban előterjesztői mindkettőt visszavonták.¹²

Az akkor az MSZP színeiben politizáló Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba képviselők önálló indítványaként 1992 márciusában benyújtott T/5331. számú törvényjavaslat alapján legalább négy egyéni jelölt állítása esetén országos listát indíthattak volna a nemzetiségek, és a területi pártlistákra leadható szavazatok alternatívájaként szavazhattak volna a választók ezekre a nemzeti-ségi országos listákra. Ennek megfelelően minden megye területi listás – azaz pártlistás – szavazólapján szerepeltek volna a nemzetiségek országos listái is. A nemzeti-ségi egyéni jelöltek után a jelölőszervezetük töredékszavazatokra jogosult lett volna.¹³

A mandátumszerzést illetően szavazatszámától függetlenül garantáltan egy mandátumot szerzett volna minden nemzetiség. Ezt a garantált mandátumot az adott nemzetiség legeredményesebben szereplő jelöltje kapta volna meg. Ennek módját pontosan maga a javaslat sem dolgozta ki, egy „A” és egy „B” megoldást javasolt ezzel kapcsolatban. A javaslat 3. §-hoz fűzött indokolás úgy fogalmaz ezzel kapcsolatban, hogy „[A] kisebbségeken belüli politikai tagolódást is figyelembe véve képviselő az a jelölt lesz, aki az első érvényes fordulóban a legmagasabb százalékos eredményt érte el (A változat), illetve aki az első érvényes fordulóban a legtöbb szavazatot szerezte (B változat)”.¹⁴

A magasabb szavazatszámot elért országos nemzeti-ségi listákra a garantált mandátum mellett további kedvezményes küszöbök és ezáltal kedvezményes mandátumszerzési lehetőségek vonatkoztak volna, melyeket a javaslat 3. §-ához fűzött indokolás az alábbiak szerint foglalt össze. „A jelentősebb lélekszámú kisebbségek indokoltan igényelnek erőteljesebb képviseletet. Ezt a javaslat oly módon biztosítja, hogy a területi listákra leadott összes szavazat legalább 0,8%-os eredmény esetén 2-re, 1,2% megszerzésekor 3-ra stb. emelkedik. A 0,4%-os küszöbhatárt az indokolja, hogy jelenleg a pártoknak a szavazatok

12 T/5331 számú törvényjavaslat.

13 Uo.

14 Uo.

4%-át kell megszerezniük ahhoz, hogy a területi, illetőleg az országos listáról mandátumhoz jussanak, a hazai kisebbségekhez tartozók száma pedig az össznépeség kb. 10%-át teszi ki.”¹⁵

A kormány által 1992 júliusában benyújtott T/6397. számú törvényjavaslat az előzőekben tárgyalt egyéni képviselői indítványhoz hasonlóan szintén országos listás rendszerben képzelte el a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozást, és a területi pártlisták alternatívájaként lehetett volna szavazni az országos nemzetiségi listákra, azaz egyéni jelölt mellett vagy területi pártlistára, vagy országos nemzetiségi listára szavazhatott volna a választó, amit más néven a szakirodalom kétszavazatos rendszernek nevez. Ugyancsak hasonlított a fentebb tárgyalt javaslatához, hogy lehetővé tették nemzetiségi egyéni jelöltek indulását, és nemzetiségi szervezetek állíthattak volna listát, azaz a nemzetiségen belül lehetővé tette a választási versenyt. Eltérően azonban a korábban előterjesztett MSZP-s egyéni képviselői indítványtól, nem volt garantált a mandátumszerzés, a nemzetiségek csupán egy-egy kedvezményes mandátumra lettek volna jogosultak, amihez 3000 szavazatot kellett volna elérnie az adott nemzetiség egyik országos listájának.¹⁶

Az 1992-ben előterjesztett, majd visszavont javaslatokat követően 1993-ban jutott el a kormány újabb, T/12248. számú javaslata a parlamenti zárószavazásig, amely azonban nem szerezte meg a szükséges kétharmados többséget. A javaslat egyértelműen kétszavazatos rendszert kívánt bevezetni, hasonlóan a korábbi javaslatokhoz. A javaslat az akkori választójogi törvény 20. §-t egy új (4) bekezdéssel egészült volna ki, mely alapján „[A] területi választókerület szavazólapján szereplő kisebbségi listára bármely választópolgár szavazhat. A választópolgárnak döntenie kell, hogy pártlistára vagy kisebbségi listára szavaz-e”.¹⁷

A törvényjavaslat emellett egy új XI/A. fejezetet iktatott volna be a választójogi törvénybe, amely a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás legfontosabb alapvető szabályait tartalmazta volna. Ezen rendelkezések szerint „[K]isebbségi listát csak a bíróság által bejegyzett országos kisebbségi szervezet állíthat. Párt nem állíthat kisebbségi listát. Egy nemzeti, etnikai kisebbség csak egy kisebbségi listát állíthat kisebbségek megnevezését és felsorolását a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény ... § (...) bekezdése határozza meg. Ennek alapján tizenhárom országos kisebbségi

15 Uo.

16 T/6397. számú törvényjavaslat.

17 T/12248. számú törvényjavaslat 16. §-ával módosítani kívánt Vjt. 20. § (4) bekezdés.

lista állítására kerülhet sor.”¹⁸ „A kisebbségi jelölt egyidejűleg egy egyéni választókerületben és kisebbségi listán is indítható. Ha a jelölt egyéni, illetőleg területi választókerületben mandátumot szerez, őt az országos kisebbségi listáról törölni kell. Ha a kisebbségi szervezet által jelölt egyéni választókerületi jelölt nem lesz képviselő, az így keletkezett töredékszavazatot a kisebbségi szervezet országos listájának töredékszavazataihoz kell hozzáadni.”¹⁹ „Az a kisebbségi lista, amely a területi választókerületekben egyetlen mandátumot sem kapott, de töredékszavazatainak száma legalább háromezer, egy mandátumhoz jut. Ha a kisebbségi lista háromezer szavazattal mandátumot kapott, akkor háromezerrel csökkenteni kell töredékszavazatainak számát. Ezt követően az országos listás mandátumok kiosztásánál a kisebbségi lista a töredékszavazatok arányában kap mandátumot.”²⁰

A törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolása a mandátumszerzést illetően egyértelműen kimondja tehát, hogy a „területi választókerületben a kisebbségi lista versenyez a pártokkal. Ha a szükséges számú szavazatot elérte, akkor a területi választókerületben mandátumot kap. Ha a kisebbségi lista egyetlen területi választókerületben sem kapott mandátumot, de országos összesítésben mandátumainak száma elérte a 3.000-t, akkor a kedvezményes mandátumok közül egy mandátumot kap. Ezzel a kisebbség részére a kedvezmény megszűnik, a továbbiakban a pártokkal azonos feltételekkel juthat további mandátumhoz. A betöltetlenül maradt kedvezményes mandátum a pártok között kerül elosztásra.”²¹

Az 1993-as javaslat maradt tehát a kétszavazatos rendszernél, de ellentétben az MSZP-s képviselők 1992-es egyéni képviselői indítványával, és egyezően a korábbi kormányjavaslattal, nem biztosított volna garantált mandátumot, csupán kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget. Az 1993-as javaslat, hasonlóan az addigiakhoz, nem emelte ki a nemzetiségi választókat, azaz bármely választópolgár szavazhatott volna pártlista helyett nemzetiségi listára, ugyanakkor nemzetiségenként egy listát engedett volna elindulni a választásokon, mely utóbbi elem, mint azt később láthatjuk, elfogadottá vált a magyar rendszerben.

18 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (1) bekezdés.

19 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/B. § (6)–(7) bekezdések.

20 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-ával módosítani kívánt Vjt. 46/E. § (2) bekezdés.

21 T/12248. számú törvényjavaslat 39. §-hoz fűzött részletes indokolás.

4. Nemzetiségek parlamenti képviseletére vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1994–1998 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő második parlamenti ciklusban (1994–1998) a megelőző ciklushoz hasonlóan, a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése aktívan szerepelt a politikai-közéleti és a parlamenti napirenden. Az 1994. évi választásokon győztes MSZP választási programjában és az SZDSZ-szel kiegészülve koalíciós programban is tettek ígéretet a kérdés megoldására.²² Az 1994. évi választásokat követően a kormánykoalíció már 1994 őszére felvette a kérdés megoldását, melynek megfelelően a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal már 1994 nyarán elkészített egy koncepciót.²³ Mindezek ellenére azonban csak a parlamenti ciklus végére, 1997/1998 fordulóján került az Országgyűlés elé a törvényjavaslat. Az első beterjesztett javaslatot²⁴ 1997 végén visszavonta az előterjesztő, majd némileg módosított formában 1998 elején, nem sokkal a választások előtt terjesztették elő ismét.²⁵

Az 1997/1998. évi javaslatok legfontosabb vonásait tömören és jól foglalta össze Világosi Gábor, a Belügyminisztérium akkori államtitkára 1997. december 10-én a választójogi törvény általános parlamenti vitája során, mely szerint „[A] kisebbségek az általános képviseleti elvtől eltérő, kedvezményes mandátumszerzés alapján juthatnak országgyűlési képviselethez. A kisebbségek számára fenntartott, maximum 13 kedvezményes mandátummal az Országgyűlés létszáma legfeljebb 399-re nő. Az országos kisebbségi önkormányzatok, illetőleg szervezetek állíthatnak kisebbségi listát. Az a kisebbségi lista, amely

22 Bihari Mihály az Országgyűlés 1997. december 10-i ülésén elhangzott felszólalásában egyértelműen kijelenti, hogy az 1994-es választások során, a választásokat megnyerő MSZP a választási programjában és a koalíciós kormányprogramban is aktívan foglalkozott a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésével, mely utóbbi tárgyalása során a kérdés rendezésének szükségessége mellett foglaltak állást: „Ez a megoldás és egyáltalán a nemzetiségi képviselet megoldása a Szocialista Párt választási programjában szerepelt, a koalíciós kormányprogramban szerepelt, és a tárgyalások során ennek a szükségességét mindvégig kifejezésre juttatták a Szocialista Párt részéről tárgyaló Gellért Kis Gábor, Jakab Róbertné, Toller László vagy Tabajdi Csaba egyaránt.” <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-uleszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-bihari-mihaly-D86A7/> (2021. 05. 24.)

23 PAP i. m. 164.

24 T/5233. és T/5234. számú törvényjavaslatok.

25 T/5390. számú törvényjavaslat.

legalább 5000 szavazatot szerez, egy kedvezményes mandátumhoz jut. Ha nem szerez mind a 13 kisebbség egy-egy ilyen kedvezményes mandátumot, a be nem töltött helyeket azok a listák szerezhetik meg, amelyek az országos listán a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszámnak megfelelő többlet-szavazattal rendelkeznek. A kisebbségi listás szavazólapra valamennyi választópolgár voksolhat, de a szavazólapot külön kérnie kell a szavazatszám-láló bizottságtól, erre hirdetmény hívja fel a választópolgárok figyelmét.”²⁶

Az 1998. évi javaslat annyiban módosított volna a fentieken, hogy elvetette az ún. puha regisztrációt, és a szavazólapot minden választó automatikusan megkapta volna, és magasabb, 7500 szavazatos kedvezményes küszöböt állapított volna meg.²⁷

Ezen a javaslatoknak a különlegessége – mely a rendszerváltozást követő többi javaslattól, illetve a jelenlegi szabályozástól is megkülönbözteti – az ún. háromszavazatos rendszer bevezetésének kísérlete volt, mely alapján a nemzetiségi listára nem a pártlista helyett, hanem az egyéni jelöltre és a pártlistára leadott szavazat mellett lehetett volna voksolni.

Az ún. háromszavazatos megoldással szembeni politikai ellenállást érzékelve a részletes vita napján néhány MSZP-s képviselő egy módosító javaslatot nyújtott be a törvényjavaslathoz, mely az automatizmus helyett visszavezette volt a puha regisztráció intézményét, azaz azt, hogy kérni kell a nemzetiségi szavazólapot, annak érdekében, hogy a választások nemzetiségi ága ne egy általános szimpátiaszavazás legyen, hanem azok szavazzanak (elsősorban) a nemzetiségi listákra, akiknek nemzetiségi kötődésük van.²⁸

A puha regisztrációhoz való utolsó pillanatos visszatérés sem mentette meg azonban az 1998-as törvényjavaslatot, a parlament végül nem fogadta el a nagyobb kormánypart javaslatát, így a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése ebben a ciklusban sem oldódott meg.

26 Lásd: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1997-evi-oszi-ulesszak-CB2A1/1997-december-10-330-szam-D8472/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-valamint-a-valasztasi-eljarasrol-szolo-1-D8640/dr-vilagosi-gabor-D8643/> (2023. 04. 29.)

27 PAP i. m. 173.

28 Lásd: <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/OGYNaplo-orszaggyulesi-naplo-1990-2019-4/19941998-657F7/1998-evi-tavaszi-ulesszak-D8E33/1998-februar-24-339-szam-DB3BF/az-orszaggyulesi-kepviselok-valasztasarol-szolo-1989-evi-xxxiv-torveny-modositasarol-szolo-torvenyjavaslat-reszletes-vitaja-DBA97/gellert-kis-gabor-DBACE/> (2023. 04. 29.)

Megjegyzendő, hogy 1998 januárjában, azaz párhuzamosan a választójogi törvényjavaslat tárgyalásával történt egy próbálkozás a nemzetiségi parlamenti képviselő választójogon, mi több, jogszabályon kívüli rendezésére. Bauer Tamás képviselő a Hárszabályhoz nyújtott be ugyanis olyan módosító javaslatot, amely szerint a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tisztségüknél fogva, tanácskozási joggal részt vehettek volna az Országgyűlés munkájában, és szavazati jog kivételével lényegében a képviselőket megillető jogosultságokkal rendelkeztek volna.²⁹ Ez a megoldás a jogköröket tekintve a jelenlegi szószólói tisztséghez hasonlítható.

5. Nemzetiségek parlamenti képviselőjére vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 1998–2002 közötti ciklusában

A rendszerváltozást követő harmadik parlamenti ciklusban (1998–2002) nem került a parlament plénuma elé törvényjavaslat a nemzetiségekre vonatkozó speciális országgyűlési választási szabályozás tárgyában, azonban ebben a ciklusban is foglalkoztak a kérdéssel az Országgyűlésben, bizottsági szinten.

Az ezredforduló idején a nagyobbik kormányzó párt, a Fidesz koncepciójában kétszavazatos rendszert képzelt el, melyben a választónak dönteni kellett volna aközött, hogy pártlistára vagy nemzetiségi listára szavaz. Nemzetiségi listákat csak az országos nemzetiségi önkormányzatok állíthattak volna, és csak a lista első helyén szereplő jelöltre vonatkozott volna a kedvezményes kvóta, amely ebben a koncepcióban 5000 szavazat lett volna.³⁰

Megjegyzendő, hogy a 2011-ben végül megvalósult szabályozás sokban hasonlít ehhez a koncepcióhoz.

Megemlítendő, hogy ebben a ciklusban, hasonlóan az előzőhöz, szintén felmerült a szószólói intézmény valamiféle előképe. 1999-ben az Igazságügyi Minisztérium akkori helyettes államtitkára, Pálffy Ilona jegyzett egy olyan munkaanyagot, amely szerint az országos nemzetiségi önkormányzatot megválasztó elektori testület nemzetiségenként egy-egy „kisebbségi ügyvivőt” választott volna, akik nem válnak parlamenti képviselőkké, azonban hozzájuk hasonló jogállás illeti meg őket (például bizottsági munkában való részvétel, felszólalás, kérdés, interpelláció joga).³¹

29 PAP i. m. 165.

30 Lásd: <https://index.hu/belfold/hirek/3887/> (2023. 04. 29.) és <https://www.origo.hu/itthon/20000516afidesz.html> (2023. 04. 29.)

31 PAP i. m. 177–178.

6. Nemzetiségek parlamenti képviselőire vonatkozó választójogi koncepciók az Országgyűlés 2002–2010 közötti ciklusában

A kétezres években soron következő két parlamenti ciklusban (2002–2006 és 2006–2010) a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás kérdése lekerült a parlamenti napirendről. Ebben az évtizedben Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa tartotta valamelyest napirenden a kérdést, aki 2008-ban, az Országos Kisebbségi Önkormányzatok Elnökeinek kérésére, egy koncepciót dolgozott ki a nemzetiségek parlamenti képviselőinek megoldása érdekében, melyet az ombudsman az akkori kormány képviselője részére átadott. A Kállai-féle 2008-as koncepció alapján az egyes nemzetiségek egy-egy, egész országra kiterjedő személyi alapú választókerületet képeztek volna. A nemzetiségek kétszavazatos rendszerben, a pártlisták alternatívájaként szavazhattak volna a nemzetiségük listájára. A koncepció a nemzetiségi jelölőszervezeteket jogosította volna listaállításra, tehát az egyes nemzetiségi személyi alapú választókerületeken belül külön nemzetiségi választási verseny zajlott volna.

Mindezek mellett lényegesnek tartjuk, hogy a koncepció nemzetiségi választói névjegyzék bevezetését irányozta elő, mely felett az adott nemzetiség külön erre a célra létrehozott bizottsága diszponált volna, és jogosult lett volna megítélni, hogy a kérelmező az adott kisebbség tagjai közé tartozik-e. Amennyiben kétsége merült volna fel a kérelmező identitását illetően, és hogy esetleg választási visszaélés szándékával történt a jelentkezés, visszautasíthatta volna a névjegyzékbe történő felvételi kérelmet. A választójogi kedvezményt illetően egy mandátum erejéig 1000 szavazat elérését követelte volna meg adott nemzetiségtől, erre a legtöbb, 1000-nél több voksot szerzett nemzetiségi lista lett volna jogosult. A koncepció, egyebekben pedig az 5%-os bejutási küszöb alól adott volna felmentést a nemzetiségi listák részére.³²

7. Az 1990–2010 közötti magyar választójogi koncepciók közös pontjai

A magyar speciális nemzetiségi választójogi szabályozás hagyományai, avagy vizszoatérő elemei a rendszerváltozást követő parlamenti plénumig eljutott törvényjavaslatok, és a jelenleg hatályos szabályozásban álláspontunk szerint az alábbiak:

- A szószólói intézmény már 1989-ben felvetődött, majd vissza-visszatérően felmerült, például 1998-ban és 1999-ban is. A hatályos rendszerben megvalósult, azaz bár ténylegesen új jogintézményként került be a magyar

32 Lásd: Kállai Ernő-féle 2008-as koncepció.

jogrendszerbe a 2010-es években, a rendszerváltozás időszakától azonban koncepció szintjén többször felmerült.

- Az országos listás megoldás, az 1990-es évekbeli törvényjavaslatokban mind szerepelt, és a hatályos rendszer is ezt követi.
- Nemzetiségenként egy lista indulása. Az 1993-as és az 1997/1998-as kormányjavaslatok, a nagyobb kormánypárt 2000-es koncepciója és a megvalósult szabályozás is ezt az elvet követi.
- A kétszavazatos rendszer. Lényegében az 1997/1998-as kormányjavaslatokat leszámítva a többi javaslat és a megvalósult rendszer is ezt az elvet követi.
- Nem garantált a mandátumszerzés, hanem kedvezményes mandátumszerzési lehetőség képezi a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás lényegét. Ez alól lényegében csak az 1992-es Jakab Róbertné és Tabajdi Csaba-féle javaslat a kivétel, a többi javaslat és a megvalósult hatályos szabályozás is kedvezményes mandátumszerzési lehetőséget biztosít.
- Részben az előző pontból következően, a természetes küszöbnél alacsonyabb kedvezményes küszöb a képviselői mandátumhoz, melyet az 1990-es évekbeli törvényjavaslatok konkrét szavazatszámban, a jelenleg hatályos szabályozás pedig az egylistás mandátumhoz szükséges szavazatszámhoz viszonyítva határoz meg.

8. A nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás Magyarországon 2014 óta

A jelenleg hatályos, gyakorlatban 2014 óta alkalmazott nemzetiségekre vonatkozó választójogi szabályozás sarokpontjait illetően az alábbiakat emelhetjük ki.

Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény (a továbbiakban: Vjt.) a vegyes választási rendszer listás ágát illetően különbséget tesz pártlista és nemzetiségi lista között.³³ Nemzetiségi lista állítására kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzat jogosult,³⁴ melyhez a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább 1%-ának ajánlása, de legfeljebb ezerötszáz ajánlás szükséges.³⁵

Az egyes nemzetiségi listák egyetlen kedvezményes mandátumra jogosultak, ha ez kiosztásra kerül, a továbbiakban az általános választójogi szabályok vonatkoznak a lista további jelöltjeire. A nemzetiségi listáról keletkező

33 Vjt. 7. §.

34 Vjt. 9. § (1) bekezdés.

35 Vjt. 9. § (2) bekezdés.

mandátumok az országos listák számára rendelkezésre álló 93 mandátumot csökkentik.³⁶ A választási törvény rendelkezései szerint a kedvezményes mandátum kiosztásához elérendő kedvezményes kvóta az egyetlen listás mandátumhoz szükséges szavazatszám (azaz az ún. természetes küszöb) egynegyede, azaz ennyi szavazatot kell összegyűjtenie a nemzetiségi listának ahhoz, hogy megszerezze a kedvezményes mandátumot.³⁷

Amennyiben a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes küszöböt, azaz nem juttathat képviselőt az Országgyűlésbe, a listán első helyen szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként vehet részt az Országgyűlés munkájában.³⁸ A szószólók nem rendelkeznek szavazati joggal a parlament plénumán, ugyanakkor különösen a Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága keretében közreműködnek a törvényhozói hatalom működésében.³⁹

A nemzetiségi szószólók jogintézménye, illetve a nemzetiségi listák számára biztosított kedvezményes mandátum immáron több, mint tíz éve a magyarországi kisebbségvédelmi rendszer szerves részét képezi, mely egyértelműen elősegíti a nemzetiségek érdekképviseletét és a politikai életben való kollektív részvételük lehetőségét,⁴⁰ ugyanakkor, mint arra az alábbiakban rávilágítunk, ennek vannak olyan elemei ennek a rendszernek, melyek reformra szorulnak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben 2022-ben meghozott és 2023-ban jogerőre emelkedett ítéletében a nemzetiségekre vonatkozó speciális magyar választójogi szabályozást vizsgálta, és állapította meg annak egyes hiányosságait.

A hivatkozott ítélet szerint az a körülmény, hogy egy listára szavazhatnak a nemzetiségi választók, és ez a lista zárt – azaz preferenciális szavazat leadására sincs lehetőség –, nem teszi lehetővé a nemzetiségi választók számára, hogy valóban kifejezzék választói akaratukat a szavazóurnáknál. A bíróság kétségét fejezte ki a tekintetben, hogy az a választási rendszer, melyben a nemzetiségi választó csak egy meghatározott zárt listára szavazhat, és emellett

36 Vjt. 16. § e) pont.

37 Vjt. 16. § d) pont.

38 Vjt. 18. §.

39 Lásd: SZABÓ Zsolt: *A nemzetiségi szószólók*. In: KARSAI József (szerk.): *A képviselők és a nemzetiségi szószólók jogállása és javadalmazása: 2014–2018-as ciklus*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2014, 49–52. Lásd továbbá MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete és működésének első két éve*. *Parlament Szemle*, 2016/2, 30–51. és MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük és jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 65–70; 174–198; 269–280.

40 MÓRÉ Sándor: *Collective redress mechanisms in minority protection: the case of Hungary*. *International Journal of Public Law and Policy*, 2023/4, 458.

pártlistákra nem, biztosítja a választópolgár szabad véleménynyilvánítását a törvényhozás megválasztása során. Mindezek mellett a bíróság álláspontja szerint a szavazás titkossága is sérül annak okán, hogy a nemzetiségi listára történő szavazás rögzített, és csupán egy zárt listára szavazhat a választó, így egyértelmű, hogy szavazatát kire adta le. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a kérelmezők szavazati jogára vonatkozó korlátozások együttesen, a teljes hatáskukat figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 3. cikkének megsértését jelentették, az Emberi Jogok Európai Egyezményének 14. cikkével összefüggésben értelmezve. *Ítéletében a bíróság a kérelmezők által kért sérelemdíjat nem állapította meg, csak perköltségük megfizetésére kötelezte Magyarországot.*⁴¹

Arra is felhívta ítéletében a figyelmet a bíróság, hogy bár nem tudja kiküszöbölni egyetlen választási rendszer sem az „elveszett szavazatokat”, de a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a jelenlegi rendszer egyenlőtlenséget teremt az egyes nemzetiségekhez tartozó választók szavazatának értéke között.⁴² Tekintettel arra, hogy a legtöbb nemzetiségi listának az adott nemzetiség lélekszámánál fogva nincs reális esélye a mandátumszerzésre, így az ezen nemzetiségi listákra leadott szavazatok nem hasznosulnak a választási rendszerben.

Mindezek mellett a gyakorlatban szintén rávilágított a jelenlegi speciális nemzetiségekre vonatkozó választási szabályozás más gyenge pontjára a 2022-es országgyűlési választásokat megelőzően a roma nemzetiségi lista állítása körüli botrány, mely ezáltal témánk szempontjából különös jelentőséggel bír.

Az Országos Roma Önkormányzat 2022. január 31-én tartott 13 óra hosszúságú ülésén nem tudott roma nemzetiségi listát állítani, ugyanis figyelemmel az egyes nemzetiségi önkormányzati frakciók, valamint a képviselők, továbbá az elnökség közötti bizalmatlanságra, nem tudtak megállapodni arról, hogy a listán szereplő jelöltek személyéről nyílt vagy titkos szavazással döntsenek.⁴³

Mindezek következtében a roma nemzetiség nem indított listát a 2022-es országgyűlési választáson, a roma nemzetiségi választópolgárok nem szavazhattak nemzetiségük listájára és ezáltal az Országgyűlés 2022–2026 közötti ciklusában nemzetiségi szószóló sem képviseli a romákat a parlamenti munkában.

41 Emberi Jogok Európai Bírósága *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete (Applications nos. 49636/14 and 65678/14) 51–78. bekezdések.

42 Uo. 58–59. bekezdések.

43 Lásd: <https://magyarnemzet.hu/belfold/2022/02/nem-lesz-roma-nemzetisegi-lista-az-idei-valasztasokon> (2023. 05. 05.)

A roma listaállítás 2022-es elmaradása híven bemutatja a jelenlegi rendszer két gyenge pontját, azt, hogy az Országos Nemzetiségi Önkormányzatok nemzetiségi lista állítására vonatkozó szabályai nem kellően konkrétak, továbbá azt, hogy lényegében az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli választásokat megelőző politikai jellegű döntés határozza meg a nemzetiségi lista első helyét, mely tulajdonképp az egyetlen igazán releváns pozíciója a nemzetiségi listának. Mindez az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli esetleges politikai jellegű harcok tűszává teheti a nemzetiségi lista felállítását és túl nagy felelősséget ró az Országos Nemzetiségi Önkormányzatra.

9. Roma pártok és jelöltek szereplése az országgyűlési választásokon

Az országgyűlési választások általános ágán a roma politikai pártok már a rendszerváltozás óta jelen voltak, ugyanakkor jellemzően periférikus szerep jutott nekik. 1989–2014 között mintegy 33 olyan pártot jegyeztek be, amely etnikai jellegű, mégpedig ezen belül is kifejezetten roma politikai párt volt. Ezen pártok közül, mindössze 8 volt képes arra, hogy legalább egy országgyűlési választáson, legalább egy egyéni jelöltet állítson.⁴⁴

A listás eredmények közül a legsikeresebbeket kiemelve az alábbiakat jegyezhetjük fel. Az 1994-es választásokon a Phralipe elnök Osztóján Béla által vezetett Cigányok Szolidaritási Pártja a listás szavazatok 0,08%-át (kb. 3200 szavazat) szerezte meg. A Magyarországi Cigányszervezetek Fóruma Roma Összefogás Párt (MCF Roma Összefogás) önálló indulása során 2006-ban 0,13%-át (kb. 7100 szavazat), majd 2010-ben 0,01%-át (kb. 490 szavazat) szerezte meg a listás voksoknak. A Magyarországi Cigánypárt (MCP) 2014-ben 0,18%-nyi (kb. 8800 szavazat), majd 2018-ban 0,07%-nyi (kb. 4000 szavazat) pártlistás szavazatot gyűjtött.⁴⁵

Mandátumot roma politikai párt önállóan akár listáról, akár egyéni jelöltje útján egyszer sem szerzett. A több mint 30 bejegyzett roma politikai pártból 24 a választások évében, vagy azt megelőző évben alakult, ami alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy jellemzően választási pártokról volt szó, mintsem hosszútávra szervezett, kiforrott politikai formációról.⁴⁶ A listás

44 Lásd: DOBOS Balázs: Roma politikai pártok a roma sajtó tükrében. *Romológia*, 2014/2, 102–107; DOBOS Balázs: Roma pártok és választási mobilizáció Magyarországon. *Magyar Kisebbség*, 2016/3–4, 94–119; és DOBOS Balázs: A roma politikai részvétel és képviselő kérdései: Egy roma párt lehetőségével kapcsolatos érvek pro és kontra. *Regio*, 2019/1, 260–291.

45 Lásd: <https://www.valasztas.hu/home> (2023. 10. 30.)

46 Lásd: DOBOS (2014) i. m. 103.

szereplések egyértelműen szemléltetik azt is, hogy a roma politika eddig nagyobb létszámú választói bázist nem tudott mobilizálni a klasszikus párt-politikai arénában. Az eddigi tapasztalatok alapján kijelenthető tehát, hogy Magyarországon a pártlisták között elinduló etnikai alapú pártoknak jelenleg nincs politikai realitása.⁴⁷

A cigányság, illetve egyes szervezetei leginkább a klasszikus politikai pártokkal kialakított szövetségekkel juthattak be a parlamentbe. Az első ilyen választási szövetség már az 1990-es választások alkalmával létrejött, amikor is az SZDSZ szövetséget kötött a Phralipe nevű szervezettel, mely két roma képviselőt juttathatott be így parlamentbe. Ezt követően kiemelhető a FIDESZ és Lungo Drom megállapodása 2001-ből, ami összességében egy hosszú évekig fennálló kapcsolat kezdete volt a két szervezet között. A 2002-es választásokra az akkori másik nagy politikai párt az MSZP is rendelkezett roma szövetséggel, a Magyarországi Cigányszervezetek Fóruma állt a szocialisták mellé.

A magyarországi nemzetiségek parlamenti munkában történő részvételét a 2014-es országgyűlési választások óta speciális választójogi szabályok segítik elő. Az eddigi tapasztalatok alapján nagyságrendileg 23 ezer szavazat szükséges a kedvezményes kvóta eléréséhez. Ilyen nagyságrendű szavazatszám elérésére reális esélye lélekszám alapján csupán a roma és a német nemzetiségnek van.⁴⁸ Míg a roma nemzetiségnek eddig nem sikerült kedvezményes mandátumot szerezni, sőt a 2022–2026 közötti parlamenti ciklusban nemzetiségi szószólóval sem rendelkeznek, addig a német nemzetiség listája a 2018. évi és a 2022. évi országgyűlési választásokon is kedvezményes képviselői mandátumot szerzett. Az alábbi táblázatban a nyilvánosan elérhető adatok alapján⁴⁹ összefoglaltuk a roma nemzetiség szereplését a speciális választójogi szabályok között, a 2014-es országgyűlési választások óta.

Országgyűlési választás	2014. évi	2018. évi	2022. évi
Roma nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők száma	14.271	18.497	–
Roma nemzetiségi listára leadott szavazatok száma	4.048	5.703	–
Kedvezményes kvótahoz szükséges szavazatszám	22.022	23.831	23.085

47 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2013, 129–130.

48 MÓRÉ Sándor: Issues of the parliamentary representation of national minorities in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2016/4, 328.

49 Lásd: <https://www.valasztas.hu/home> (2023. 10. 30.)

A 2014 óta alkalmazott speciális nemzetiségi választójogi szabályozásban a cigányság szereplését illetően, a fenti táblázat elemzése alapján összességében megállapítható, hogy a cigányság, mint a legnagyobb lélekszámú magyarországi nemzetiség, a német nemzetiséggel ellentétben nem tudott eddig egységesen, eredményesen fellépni, a nemzetiségi választókat mobilizálni és a létszámából adódó esélyt kihasználni a kedvezményes mandátumszerzés tekintetében. Mindez nem csak a kedvezményes kvótát messze alulmúló szavazatszámában, de a nemzetiségi választói névjegyzékben szereplők létszámában is egyértelműen megnyilvánul. A roma nemzetiségi politika széttagoaltsága – gondolva itt a nemzetiségi listaállítás 2022-es elmaradására – oda vezetett, hogy még a legkisebb lélekszámú nemzetiséghez képest is hátrányba került a cigányság, figyelemmel arra, hogy még nemzetiségi szószólóval sem rendelkezik jelenleg a cigányság.

A nemzetiségi szószólói, illetve nemzetiségi képviselői tisztségek mellett a roma nemzetiség más csatornán keresztül is hathat a döntéselőkészítő, jogalkotási folyamatokra – utalva ehelyütt például a jelen kutatásunk tárgyát nem képező Roma Koordinációs Tanácsra, mely a Kormány által létrehozott külső konzultatív testület⁵⁰ – ugyanakkor a törvényhozó hatalom munkájából történő jelenleg teljes kimaradás, valamint a kedvezményes mandátumszerzési lehetőség kiaknázásának hiánya kézzelfogható és jelentős közjogi hátrányt jelent a cigányság számára.

10. De lege ferenda javaslat a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás reformjára

Az Emberi Jogok Európai Bírósága *Bakirdzi és E. C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítélete olyan jogalkotási kötelezettséget rótt Magyarországra, mely álláspontunk szerint komoly lehetőséget kínál arra, hogy a nemzetiségekre vonatkozó speciális választójogi szabályozás gyenge pontjait a jogalkotó kijavítsa, fejlessze ezen jogintézményt és ezáltal a roma nemzetiség is kedvezőbb lehetőségekhez jusson az országgyűlési választások nemzetiségi listás ágán.

Az általunk preferenciális-alternatív megoldásnak elnevezett *de lege ferenda* javaslat – mérlegelve a jelenlegi rendszer meglévő előnyeit, figyelembe véve a választási rendszer koherenciáját, alapvető szisztémájának megtartását és legkisebb-leghatékonyabb-legszükségesebb mértékű módosításának igényét, emellett pedig a fennálló hátrányok kiküszöbölését – a magyar választási rendszer speciális nemzetiségekre vonatkozó rendelkezéseinek módosítására az alábbiak szerint foglалható össze:

50 RIXER Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024/3, 334-358.

1. § A nemzetiségi listán legalább annyi jelöltnek kell szerepelnie, mint ahány lista mandátumot szerzett az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán. Amennyiben kettőnél kevesebb lista szerzett mandátumot az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán, a nemzetiségi listán minimum két jelöltnek kell szerepelnie.

2. § A nemzetiségi listát úgy kell összeállítani, hogy azon, az adott nemzetiség legutolsó általános országos nemzetiségi önkormányzati választásán mandátumot szerzett minden lista legalább egy jelöltje szerepeljen.

3. § A nemzetiségi listán belül a választó preferenciális szavazat leadására jogosult, amely alapján kijelölheti a nemzetiségi listán szereplő általa legalkalmasabbnak tartott jelöltet.

4. § A szavazatok összesítése során a jelöltek sorrendjét a nemzetiségi listán belül a listán szereplő egyes jelöltekre leadott preferenciális szavazatok száma szerinti csökkenő sorrend határozza meg, mely alapján a nemzetiségi lista első helyére a legtöbb preferenciális szavazatot szerzett jelölt kerül.

5. § A nemzetiségi választók szavazólapján a pártlisták is feltüntetésre kerülnek és a nemzetiségi választók alternatív szavazatként pártlistára is szavazhatnak. Azon nemzetiségi listák esetén, melyek nem szereznek kedvezményes mandátumot, az adott nemzetiség listájára leadott szavazólapokon az alternatív szavazatként pártlistákra leadott szavazatok hozzáadódnak az egyes pártlistákra leadott szavazatokhoz.

A lista összeállítására vonatkozó szabályokkal az a célunk, hogy a jelenlegi szabályozás kereteinek megtartásával valós választási verseny alakulhasson ki a preferenciális szavazatokért, és a befutó hely felett ne előre az országos nemzetiségi önkormányzatban többséget élvező szervezet diszponáljon, ezért biztosítani kívánunk legalább egy helyet mindazon listáknak, melyek mandátumot szereztek az országos nemzetiségi önkormányzatban. Tekintettel arra, hogy az igazi verseny a lista első helyéért folyik, mert ez eredményez képviselői mandátumot vagy szószólói tisztséget, jelölőszervezetként legalább egy nemzetiségi listás hely elegendő a valós versenyhelyzet megteremtésének, sőt adott esetben ugyanazon jelölőszervezet által indított több listás jelölt inkább csak kontraproduktív lehet a jelölőszervezetre nézve. Mindezek mellett szükségesnek tartjuk akkor is biztosítani a választási lehetőséget a nemzetiségi szavazó számára, ha az adott nemzetiség Országos Nemzetiségi Önkormányzatában az összes mandátumot ugyanazon jelölőszervezet szerezte meg, ennek érdekében a javaslat előírná, hogy legalább két jelöltnek kell szerepelnie a nemzetiségi listán.

Az országos nemzetiségi önkormányzati mandátum megszerzését tekintjük tehát a nemzetiségi választási versenybe történő belépés küszöbfeltételének a jelölőszervezetek vonatkozásában. Véleményünk szerint az olyan előminősítése a nemzetiségi jelölőszervezetnek, mely biztosítja azt, hogy a nemzetiségi listára a jelöltet juttató nemzetiségi szervezet a nemzetiségi belső politikai életben beágyazott támogatottsággal bír, és ténylegesen nemzetiségi jellegű.

A választási kampány során a nemzetiségi listán szereplő jelöltek a preferenciális szavazatért kampányolhatnak maguk mellett, tehát valós választási verseny alakulhat ki a klasszikus nagypolitika mezsgyéjétől függetlenül, ugyanis az egyes nemzetiségi szervezetek között, de a nemzetiségi lista keretein belül a preferenciális szavazatokért lényegében az országos nemzetiségi önkormányzati választási verseny képződik újra, de másképp, egy relatív-egyéni többségi rendszerhez hasonlatos szisztémában.

Véleményünk szerint az általunk javasolt megoldás egyik előnye, hogy a jelenlegi rendszer alapvonásait nem borítja fel, viszonylag kis változtatást jelent a jelenleg működő rendszerre nézve. Mindemellett kiküszöböli a jelenlegi rendszer legnagyobb hiányosságát, a valós választási lehetőség hiányát a szavazófülkén belül. Meglátásunk szerint a tényleges döntés lehetősége, mely többséyyé teszi a nemzetiségi képviselő/szószóló választást, minőségi ugrást jelenthet a szószólók által is delegálásnak tartott jelenlegi rendszerhez képest, mely ezáltal a nemzetiségi választók által is népszerűbbé válhat, és a pártlistás szavazás valódi alternatívájává teheti az országgyűlési választásokra kiterjedő hatályú nemzetiségi névjegyzékbe történő jelentkezést. A preferenciális választás lehetősége meglátásunk szerint az Emberi Jogok Európai Bírósága szavazás titkossága kapcsán felmerült aggályainak eloszlására is alkalmas, figyelembe véve, hogy a nemzetiségi választó által preferált jelölt személyét a választón kívül másnak nincs lehetősége megtudni.

Az országos nemzetiségi önkormányzat által összeállított nemzetiségi lista továbbra is garantálja a jelöltek tényleges nemzetiségi jellegét, és továbbra is „egyben tartja” a nemzetiségi szavazatokat, azok nem forgácsolódnak szét esetleg több konkuráló nemzetiségi lista között, mely utóbbi tényezőt a kedvezményes kvóta elérése szempontjából tartjuk jelentősnek.

A *de lege ferenda* javaslatunk ötödik pontjában megfogalmazott alternatív szavazat leadásának lehetőségével azt kívánjuk biztosítani, hogy a kisebb lélekszámú nemzetiségekhez tartozó választók listás szavazata ne vesszen el, tekintettel az Emberi Jogok Európai Bíróságának *Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletében foglaltakra. Figyelembe véve, hogy Magyarország Alaptörvénye nem a képviselői mandátum megszerzésére,

hanem az országgyűlési munkában történő részvételre biztosít jogot a nemzetiségeknek, meglátásunk szerint az alternatív szavazattal úgy biztosítható a nemzetiségek országgyűlési munkában történő részvétele a szószóló által és ezzel párhuzamosan nemzetiségi választópolgárok listás szavazatainak érvényesülése, hogy a választási rendszer megtarthatja a kedvezményes nemzetiségi kvóta megszerzéséhez előírt szavazatarányt, ezzel pedig a választási rendszer belső arányosságát. Mivel a nemzetiségi szószóló a szavazati joga hiányában nem gyakorlója, hanem legfeljebb közreműködője a törvényhozó hatalomnak, ezért meglátásunk szerint nem tekinthető plurális szavazatnak sem a szószólóra és pártlistára leadott szavazat, így a választójog egyenlősége sem sérül álláspontunk szerint.

Végül, de nem utolsósorban, bár a konkrét *de lege ferenda* javaslatunkban szövegszerűen nem szerepel, de felmerülhetne még a szavazókörökben a nemzetiségi listás szavazatok külön urnában történő gyűjtése, amit az urnazárás után összegyűjtve Budapesten számolnának össze. Ezzel a megoldással erősíthető lenne a szavazás titkossága, tekintettel arra, hogy így nem derülne fény olyan szavazókörben a nemzetiségi választópolgár preferenciális és alternatív szavazatára, ahol csak egyetlen adott nemzetiséghez tartozó választópolgár szerepel a névjegyzékben.

A *de lege ferenda* javaslatunk alapján történő esetleges átalakítás jelentősebb nehézségek és a választási rendszert érintő komolyabb módosítások nélkül megvalósítható lenne a hazai gyakorlat szintjén különös tekintettel arra, hogy:

- Az Országos Nemzetiségi Önkormányzat országgyűlési választásokra vonatkozó listaállítási jogosultságát nem vonja el a javaslat, ugyanis a listaállítással összefüggésben mindössze azt a kritériumot írja elő, hogy mindegyik Országos Nemzetiségi Önkormányzatban mandátumot szerzett jelölőszervezet legalább egy listás helyre jogosult, de ezen kereteken belül ugyanúgy az Országos Nemzetiségi Önkormányzat dönt a listáról, mint eddig. Figyelemmel a javaslatban szereplő, listaállításra vonatkozó minimumkritériumra, illetve arra, hogy a lista egyetlen politikai és közjogi szempontból is igazán értékes pozícióját, azaz a lista első helyét nem az Országos Nemzetiségi Önkormányzat, hanem a választók határozzák meg, ezért a jövőben az olyan szerencsétlen helyzet, mint ami az Országos Roma Önkormányzat 2022. évi országgyűlési választásokra vonatkozó nemzetiségi listaállításának elmaradásához vezetett, elkerülhető, mivel a listaállításkor irreleváns lenne a jelöltek sorrendje, figyelembe véve, hogy azt úgy is a választók preferenciális szavazatai határoznák meg. Lényege-

sen kisebbé válik tehát annak az esélye, hogy a nemzetiségi listaállítás az Országos Nemzetiségi Önkormányzaton belüli esetleges politikai harc, pátthelyzet és döntésképtelenség áldozatává váljon.

- Az országgyűlési választások rendszerét a javaslat rendkívül kis mértékben érinti, ugyanis a nemzetiségi listára leadható szavazatot érintő változtatások – azaz a preferenciális szavazás bevezetése – csak az adott nemzetiségi listán belüli pozíciók alakulására van hatással, minden egyéb választási szabály, különös tekintettel magára a nemzetiségi listára vagy a kedvezményes mandátumra, változatlan tartalommal fenntartható, így rendszerszintű választójogi átalakítás nem szükséges, és a szavazás titkossága is biztosítható a preferenciális szavazat által, ugyanis a választón kívül másnak nincs lehetősége illetéktelenül megismerni, mely jelöltet preferálja a választó.
- A pártlistára leadható alternatív szavazat a listás szavazat érdemi hasznosulását jelenthetné azon nemzetiségek vonatkozásában, melyeknél a lélekszám okán nincs reális esély a kedvezményes mandátum elérésére, emellett a nemzetiségi szószóló személyének közvetlen megválasztására is valós lehetőséget kínál. Tekintettel arra, hogy az alternatív szavazat csak abban az esetben érvényesül, ha a nemzetiségi lista nem éri el a kedvezményes mandátum megszerzéséhez szükséges szavazati arányt, a pártlistás alternatív szavazat érvényesülése esetén a szószólóra leadott szavazat nem tekinthető plurális szavazatnak sem, figyelembe véve a szószóló képviselőtől eltérő közjogi minőségét, így a választójog egyenlősége sem sérül álláspontunk szerint.
- A javaslat szerinti rendszer bevezetése álláspontunk szerint a nemzetiségi választópolgárok számára sem tenné túlkomplikálttá a szavazást, továbbá a szavazólapok drasztikus átalakítását sem igényelné. A választási adminisztráció számára többlet terhet pedig mindössze az egyes nemzetiségi listákon belüli sorrend preferenciális voksok alapján történő meghatározása és a mandátumot nem szerzett nemzetiségi listák esetén a pártlistákra leadott alternatív szavazatok összesítése jelentené. A szavazólapokon eddig is szerepeltek a listán induló személyek, ez ezután is így maradna. A szavazólapon szereplő személyek közül egyet lehetne érvényesen megjelölni, és ezzel egyszerre szavazna a választó a nemzetisége listájára, és fejezné ki preferenciáját is a listán belül, így „nem kellene több ikszet sem tenni”, mint eddig. Az alternatív szavazatként pártlistákra leadható szavazat okán lényegében a pártlistás szavazólap tartalmával kellene kiegészíteni a nemzetiségi listás szavazólapot.

A *de lege ferenda* javaslatunk alapján tehát a jelenlegi magyar választási rendszer jelentős átalakítása nélkül, finomhangolással lehetne jelentős előrelépést elérni mind a kedvezményes képviselői mandátum, mind pedig a szószólói tisztség keletkezéséhez fűződő választói részvételt illetően. Emellett a javaslat szerinti rendszer az Országos Nemzetiségi Önkormányzat listaállítása során irrelevánssá tenné a nemzetiségi listán szereplő jelöltek sorrendjét, így a befutó első hely miatti esetleges vita és döntésképtelenség – mely 2022-ben megghiúsította a romák számára nemzetiségi lista állítását, ezzel pedig mind a kedvezményes képviselői mandátum lehetőségét, mind pedig a lényegében biztos szószólói jelenlétet – elkerülhető. A javaslat szerinti módosítások, továbbá a választási adminisztráció és a választók számára sem tenné túlkomplikálttá a szavazást.

Mindent egybevetve, *de lege ferenda* a jelenlegi rendszer preferenciális szavazás lehetőségével való kiegészítését és az országos nemzetiségi önkormányzatokban mandátummal rendelkező listák jelöltjeinek kötelező szerepeltetését, továbbá a pártlistákra leadható alternatív szavazat lehetőségét javasoljuk, mely rendszerszinten csekély változtatással viszonylag könnyen megoldható lenne, mind a választójogi jogalkotást, mind pedig a gyakorlati kivitelezést illetően. Az általunk javasolt megoldás megtartaná a jelenlegi rendszer előnyeit, ugyanakkor ezzel párhuzamosan a tényleges döntés lehetőségével, a szavazás titkosságának biztosításával és a szavazatok hatékony hasznosulásával meglátásunk szerint minőségi ugrást jelentene a magyar választójog speciális nemzetiségekre vonatkozó szabályozásában és ezáltal a romák parlamenti képviseletének elősegítésében is.



Vasbeton kukoricagóré szerkezetépítése. 2013, Perbál. Fotó: Révai Virág

SZABADULÁSI KÍSÉRLETEK AZ ELŐÍTÉLETEK CSAPDÁJÁBÓL

KEMES BALÁZS

egyetemi adjunktus (BME ÉPK, Középülettervezési Tanszék)

Absztrakt

Érdeklődésem középpontjában azok a kiszolgáltatott közösségek állnak, amelyek nehéz anyagi körülmények között, sok esetben társadalmilag kirekesztve folytatják napi küzdelmeiket, keresik a megmaradás lehetőségeit. Kutatási és oktatási tevékenységemhez kapcsolódóan szervezek különböző építőtáborokat, amelyek során kisebb épületeket hozunk létre egy-egy konkrét közösség megsegítésére. A tervezést a BME Építészmérnöki és az Építőmérnöki Karok felkért oktatóinak felügyeletével, a közösség bevonása mellett, felsőbb éves hallgatókkal közösen végezzük a tanév során önkéntes alapon, majd a nyári szünetben a közösség tagjaival együtt felépítjük a megtervezett épületeket. A táborok fontos célja, hogy a hallgatók és az oktatók közvetlenül találkozhassanak az adott közösségek életét befolyásoló jelenségekkel, hiszen ezek többsége közvetve vagy közvetlenül mindnyájunkat érintenek. Munkám során a legnagyobb nehézséget a különböző közösségekről kialakult, illetve az egyes közösségeken belül megfigyelhető előítéletekben látom, amelyek az építőtáborok során végzett közös munka hatására jelentősen csökkentek.

Kulcsszavak: előítélet, közösség, építőtábor, szociális építészet

ATTEMPTS TO RELIEVE FROM THE TRAP OF PREJUDICES

Abstract

At the center of my interest are the vulnerable communities that continue their daily struggles in difficult financial conditions, in many cases socially excluded, and look for opportunities to survive. In connection with my research and teaching activities, I organize various construction camps, during which we create smaller buildings to help a specific community. The design is carried out under the supervision of invited lecturers from the BME Faculties of Architecture and Civil Engineering, with the involvement of the community, together with senior students on a voluntary basis during the academic year, and then during the summer holidays we build the planned

buildings together with members of the community. An important goal of the camps is for students and instructors to have a direct encounter with the phenomena affecting the lives of the given communities, since most of them directly or indirectly affect all of us. In the course of my work, I see the biggest difficulty in the prejudices that have developed about the various communities and that can be observed within each community, which have been significantly reduced as a result of the joint work carried out during the construction camps.

Keywords: prejudice, community, construction camp, social architecture

Bevezető

A hazai felsőoktatásban jó, de alapvetően elméleti képzés folyik. Mindegyik egyetemen az egyszerűbb kérdésektől a fokozatosan nehezedő problémák felé haladva, fiktív feladatok segítségével sajátítják el a hallgatók a különböző szakismereteket és értik meg a részterületek közötti összefüggéseket. Ennek a rendszernek számos előnye van, hiszen a valóság kötöttségeitől mentes helyzet jó terepet kínál a kísérletezéshez, és az új összefüggések felfedezését segítheti az elméleti környezet. Mindemellett természetesen elengedhetetlen, hogy a hallgatók valódi tapasztalatokra is szert tegyenek a tanulmányaik során. A szükséges gyakorlatok megszerzését különböző szakmai programok teszik lehetővé, melyek közül a legjellemzőbb, hogy az iskolákkal együttműködő piaci cégek biztosítanak állásokat a diákság számára. Kisebb léptékben ugyan, de emellett maguk az oktatási intézmények is kínálnak gyakorlati lehetőségeket. A doktori iskolákhoz kapcsolódóan számos kutatás folyik az egyetemeken, amelyekbe a graduális képzés hallgatói is bekapcsolódhatnak. Ilyen kutatások részeként szerveződnek különböző nyári táborok, amelyek szerepe egyre meghatározóbb. De vajon mi is a lényege ezeknek az építőtáboroknak? Milyen tudásokat, ismereteket és tapasztalatokat ad ez a résztvevőknek? Végül: hogyan hat vissza ez az élmény a gondolkodásra? Az elmúlt tizenhat évben számos nyári tábort szerveztem és vezettem, ezek tapasztalatait összegzem.

1. Táborok hagyománya

Hasonló kezdeményezések régóta léteznek az egész világon, köztük Magyarországon is. Változó formákban és nagyon különböző helyeken jelennek meg, eltérő módon azonosítják magukat, én most táboroknak nevezem őket. De mik is valójában ezek a táborok? Nehéz pontosan válaszolni, hiszen a sok hasonlóság mellett számos eltérő tulajdonsággal rendelkeznek. Általánosan elmondható, hogy a projektek kötődnek az oktatáshoz, esetleg iskolákhoz, a diákok valamilyen cél elérésére önkéntesen szerveződő, kis létszámú csoportokban dolgoznak együtt, gyakorlati célokat szolgáló, rövidebb idő alatt teljesíthető feladatokat tűznek maguk elé, és kiemelt cél a megvalósulás. A BME Építészmérnöki Karán is nagy hagyománya van a különböző hallgatói táboroknak. Ehhez az örökséghez szeretünk volna hozzátenni, amikor Láris Barnabással és Varga Imre Zoltánnal alkotótáborok szervezésébe kezdtünk 2008-ban. Több személyes és közös célt is megfogalmaztunk az indulásnál. (1) Fő szándékunk volt, hogy az építészhallgatók már a képzés során találkozzanak az építés valóságával, (2) az egyetemi képzés fiktív feladatai mellett részt vehessenek egy olyan kisléptékű valós munkában, amelynek tervezését és kivitelezését – oktatói felügyelet mellett – maguk végezhetik, és hogy (3) közvetlenül, a maga komplexitásában ismerhessék meg környezetüket. (4) Mivel az egyetemen akkoriban még nem lehetett csapatmunkában teljesíteni a tárgyakat, a kiválasztott feladatokkal lehetőséget akartunk adni a közös munkára, hogy megtapasztalhassák az összefogásban rejlő lehetőségeket. (5) Meghatározó szempont, hogy az adott táboroknak otthont adó közösségek életét valóban segítsék a közösen felépített épületek.

2. Folyamatos jelenlét

Már az első években nagy érdeklődés mutatkozott az egyetemisták részéről, ezért 2011-től kezdődően különváltunk, párhuzamos táborok szervezésébe és lebonyolításába kezdtünk, hogy minél több hallgatónak biztosítsunk részvételi lehetőséget. A hozzám kötődő táborok a BME Középpletervezési Tanszékének és a BME Építőművészeti Doktori Iskolájának munkájához kapcsolódva zajlanak, feladattól függően más tanszékek, más iskolák és szakmai partnerek bevonásával. Bár alapvető cél maradt, hogy az építészmérnöki oktatáshoz jól kapcsolható gyakorlatszerzési lehetőséget biztosítsunk, egyre meghatározóbb szempont lett az is, hogy munkánkkal a társadalom periferiáján küzdő kisebb közösségeknek segítsünk. Jellemzően ezért olyan vidéki településeken vagy

kisvárosi településrészekben dolgozunk, valamint olyan kérdésekkel foglalkozunk, melyekkel építész csak ritkán találkozik. A munkafolyamat nem a táborral indul. A helyszíni munkákat hosszabb kutatás és tervezés előzi meg, hogy megfelelő feladatot választhassunk, amellyel a helyben tapasztalható valódi problémákra reagálhatunk. Az előkészítés, a hely és a feladat kiválasztása, valamint a partnerek megtalálása alapvető fontosságú a majdani beavatkozás sikeressége szempontjából. A megfogalmazott építészeti válaszokat kisebb, könnyen megvalósítható lépésekre igyekszünk tagolni. Az ilyen jellegű építéseknek természetes következménye, hogy időről időre visszatérünk az adott helyszínre a soron következő építési fázis teljesítésekor. Az elsöre elhúzódónak és vontatottnak tűnő folyamat azonban fontos lehetőségeket biztosít. Mivel több évre átnyúlva zajlik a közös gondolkodás, könnyebben válnak érthetővé az összefüggések az érintettek számára. A visszatéréseknek köszönhetően kialakul a bizalom irányunkban. A helyi közösségek megérzik és észreveszik, hogy szívünkön viseljük a nehézségeiket, így könnyebben fogadják el javaslatainkat is. Mindemellett szintén fontos hozadék, hogy mód nyílik az épületek életének követésére is, ami normál építészeti feladatoknál ritkán kínálkozik. A szerkezeti működéson túl, a használat szempontjából is olyan visszajelzéseket tudunk így gyűjteni, amelyek sokat segíthetnek más hasonló helyzeteknél.

3. Közösségekkel együtt

A hozzám kötődő táborokat soha nem egyedül szerveztem, mindig oktató társakkal, irodai kollégákkal vagy felkért szakemberekkel közösen. 2008 és 2014 között négy helyszínen négy különböző problémakört igyekeztünk körbejárni a különböző táborok alkalmával: 1. Valkonya; Egy pajtaszínház felépítése kapcsán az elnéptelenedő és elöregedő kistelepülések problémáival foglalkoztunk, a helybéli lakókkal közösen kerestük azt a jövőképet, amely elősegítheti a település megmaradását. 2. Perbál; A Tovább Élni Egyesület Perbáli Fogyatékos Lakóotthonának karbantartási és fejlesztési feladatainak ürügyén a súlyos, közepes és enyhén sérült embertársaink életével és az ellátásuk jelentette nehézségekkel foglalkoztunk. 3. Gátér; Egy viharok miatt *vis maior* helyzet enyhítésére, épületmentések során a hazai tanyavilágban működő családi gazdaságok nehézségeivel ismerkedtünk. 4. Monor; A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Monori Jelenlét Programjához kapcsolódóan, a foglalkoztatás elősegítését célzó biobrikett szárító és sütőde építéséhez kapcsolódóan a szegénység és a társadalmi kirekesztettség kérdésével foglalkoztunk.



Pajtaszínház elkészült tetőszerkezete. 2010, Valkonya. Fotó: Kemes Balázs

3.1. Valkonyai alkotótáborok 2008 - 2012

Valkonya az ország egyik legkisebb települése, ahol 2008-ban 67-en laktak. A lassan ezer éves község gyönyörű természeti környezetben, a Zalai-dombság egyik völgyében található, és mindössze egyetlen utcából áll. Nincs bolt, se kocsmá, a téli havazás pedig sokszor zárja el a zsákfalut a külvilágtól. Mivel kereseti lehetőség se nagyon akad, a nyugdíjasok kivételével szinte mindenki ingázik és a szomszédos településekre jár dolgozni. Első hallásra mindez nem mutat vonzó képet. A valkonyaiak azonban szeretnek itt élni, és nagyon ragaszkodnak a falujukhoz. „Bottal sem lehetne innen elkergetni minket.” – ahogy ők mondják. A hasonló kistelepülésekkel ellentétben sok gyermek születik és egyre több a betelepülő, akik a legkülönbözőbb helyekről érkeznek. Az ország túlsó szegletéből, sőt másik földrészeiről is. Joggal merülhet fel a kérdés, hogy minek köszönhető mindez.

Minden bizonnyal alapvető szerepet játszik a táji környezet, az emberi lépték és az élet valóságossága. Ugyanakkor meghatározó a falubéliek egymás közötti kapcsolata, hiszen a kis létszám és az erős egymásrautaltság szinte egy

családdá alakítja az itt élőket. „Mindannyian ismerjük egymást, tudjuk, ki főz jól, ki kevésbé, kinek van létrája, ami felér a tetőig, kinek jó, kinek ihatatlan a bora, ki szereti a tréfát, és ki az, aki érti is. Telente a csendre, nyaranta a madárdalra, ősszel szarvasbőgésre ébredünk. Tavasszal hangról megmondjuk, kinek a traktorja vert fel legszebb álmunkból.” – olvasható Valkonya honlapján. A legfontosabb azonban a tudatos közösségépítés. Együtt döntenek a mindenkit érintő dolgokról, közösen gondolkodnak a falu jövőjéről, és keresik az apropót a közös időtöltésre. Ennek legszebb példája, hogy a karácsonyt az egész falu együtt ünnepli az önkormányzat nagytermében.

A rendszerváltást követően kezdett nyári táborokat szervezni Dr. Reischl Gábor építész, aki munkái mellett több felsőoktatási intézményben is tanított. Fő célja az volt, hogy megismertesse a diákokkal a vidéket és az ott folyó élet szépségét, illetve, hogy együtt segítsék a vidéki közösségeket. Az ország számos településén indultak táborok, többek között Valkonyán, ahová 1993-ban érkeztek először. A különböző szakterületen tanuló – építész, tájépítész és agrármérnök – hallgatók felmérték a falu épített és táji értékeit, felújítási és fejlesztési terveket készítettek több épülethez, valamint számos kisebb építkezést is megvalósítottak a következő években. Turistaházzá alakították a régi iskolát, és nagy étkező terasszal egészítették ki az épületet. Kútházat, fedett kemencét építettek, és elhagyott boronapincéket mentettek a szomszédos szőlőhegyről, melyeket a turistaház kertjében állítottak fel újra. A tanár úr betegsége, majd hirtelen halála miatt azonban megszakadtak a bő évtizede folyó táborok.

Az utolsó táborot követően öt évvel, 2008-ban érkeztünk Valkonyára az első csapattal, hogy megpróbáljuk felvenni az elejtett szálát. Ebben az évben nem építettünk, helyette a kutatás és kisebb felmérési tervek elkészítése volt a feladat. A faluban töltött egy hét során ismerkedtünk a településsel, az ott lakó emberekkel, az ő nehézségeikkel és vágyaikkal, na és persze egymással. Ezzel párhuzamosan a korábbi táborozók terveit tanulmányoztuk, és a megvalósult építéseket látogattuk végig, hogy megértsük gondolkodásuk részleteit. Olyan építési feladatot kerestünk, ami integrálódni tud a helyben tapasztalható adottságokhoz és az akkori élet diktálta törvényszerűségeket is figyelembe veszi. A tábori munkának eredményeként egy fedett kerti építmény létrehozása fogalmazódott meg feladatként, amely a nyári táborozók étkeztetését segítené a turistaház udvarán. Akkoriban a falusi önkormányzatok pajtaszínházak építésére pályázhattak egy vidéktámogatási program keretében. Támogatási forrás reményében keresztüljött át az építmény pajtaszínháznak és bár a pályázat nem járt sikerrel, a név végül megmaradt.

A következő évektől kezdődően kisebb lépésekben végül megépül a terv. 2009-ben az alapozás és a színpad, 2010-ben a fa szerkezetű tető és 2012-ben a bontott téglá padló és vasbeton nézőtér készült el.

A valódi építkezés megkezdésekor tapasztaltunk egy kezdeti bizalmatlanságot a falusiak részéről. Jogos kérdésként merült fel, hogy ránk bízhatják-e a kevéske pénzüket, meg tudjuk-e építeni a pajtaszínházat, nem hagyjuk-e cserben a települést? Nem sok egyetemistával találkoztak addig, a különböző hírek által alkotott sztereotípiákra, a könnyelmű fesztiválfiatalság képére pedig időbe telt rácsafolni. A hallgatók is számos előítélettel érkeztek. Nehezen tudták elképzelni, hogy miért él valaki egy ilyen településen a rengeteg nehézség ellenére. A táborok alatt megtapasztalt valódi közösségi létezés és napi együttműködés az emberi létezésnek egy olyan életmintáját mutatta, amellyel a nagyvárosokban csak ritkán lehet találkozni.



Elkészült vasbeton szerkezetű kukoricagóré. 2013, Perbál. Fotó: Kemes Balázs

3.2. *Perbáli építőtáborok 2009 - 2023*

Perbál Budapesttől északrakeleti irányban ~35 kilométerre, a Zsámbéki-medence festői szépségű természeti környezetében, Tök, Telki és Tinnye szomszédságában helyezkedik el. A mai település gyökerei nagyon régre nyúlnak vissza, a történelem előtti időkből, a bronzkorból erednek. Ebből következően az itt élő közösség felmenői végigélték a történelem viharait, amelyek nem egyszer eltörölték a települést, lakóit sok esetben szétszórták a nagyvilágban vagy alapvetően változtatták meg a hétköznapiak rendjét. A perbáliakat azonban mindig a befogadás, a békés együttélés és a jövőbetekintés jellemezte. Bizakodó habitusuk számtalan alkalommal újraszótt a több nemzetiségből álló közösséget.

Hosszú keresgélés után itt telepedett le a Tovább Élni Egyesület Gyermekotthona. A szervezetet olyan szülői közösség alapította, amelynek tagjai sérült gyermekeik számára, speciális ellátásukra kerestek – az állami lehetőségekhez képest jobb – alternatívát. A létrehozott élettér több éves kutatói folyamat során alakult úgy, hogy az épületeket tervező építészek – Janesch Péter és Karácsony Tamás – a kezdetektől részt vettek a gondolkodási folyamatban. A helykeresésnél fontos szempontot jelentett a főváros közelsége, a vidéki környezet és az empatikus település. Az intézmény különlegessége abban áll, hogy lakói kisebb közösségekbe szervezeten egymást segítve élnek a hétköznapiakban. Sérültségi fokuktól függően a község lakóival is találkoznak időről időre. A hétvégeken viszont átalakul az élet, a lakók többségét hazaviszik a szülők, hogy családtagjaik körében lehessenek, a többiekhez pedig látogatóba érkeznek a hozzátartozók. Meghatározó még a természet jelenléte, amely jótékony hatásai mellett a mezőgazdasági munkákon keresztül kínál hasznos elfoglaltságot az enyhébben sérültek számára.

A sajátos környezetet biztosító épületegyüttes és az önfenntartást segítő farm hosszú évek kitartó munkájával, kisebb lépésekben, 1993-2000 között jött létre, majd jó ideig működött az eltervezett módon. A sérülteknek és családjaiknak nyújtott felbecsülhetetlen segítség mellett, szakmailag és gazdaságilag megalapozott modellt kínált hasonló helyzetek kezelésére. Az élet egyensúlyát azonban egymást követő hatások zavarták meg. A mezőgazdaság irányítására és az épületek gondnoki feladatainak ellátására felkért erdélyi házaspár időközben megöregedett, és hazaköltözött szülőföldjére. A megüresedett állásra többszöri próbálkozásra sem sikerült megfelelő munkatársat találni, így gazdátlaná vált a farm, majd fokozatosan leépült. Az alapvető karbantartási munkák is folyamatosan elmaradtak, aminek hatására az épü-

letek állapota is jelentősen leromlott. Az Egyesület egyre nehezedő helyzetét a 2008-as világgazdasági válság tovább súlyosbította. Az állami támogatás – a megszorítások miatt – jelentős mértékben csökkent, amelynek következtében az élet addig megszokott rendjét a napi túlélés váltotta fel.

2009 tavaszán érkezett az a nagy vihar, amely súlyosan megrongálta, majd feldöntötte a gyermekotthon kukoricagóróját. Talán ez volt az a szimbolikus jel, amely egyértelművé tette, hogy az intézmény külső segítségre szorul. A 2008-as valkonyai tábor eredményeiről hallva, illetve személyes ismeretségnek köszönhetően fordultak hozzám a tervezők egy építőtábor rendezésének ötletével. A felkérés eredetileg a kukoricagóré helyreállítására érkezett, de az első alkalmat követően a mai napig tartó táborsorozat vette kezdetét. Éves rendszerességgel érkeztek építészhallgatók az otthonba, hogy egy-egy komolyabb felújítási munkát végezzenek el. A teljesség igénye nélkül kiemelve pár munkát, hogy érzékeltetni lehessen az építőtábori vállalásokat, tetőt cseréltünk több épületen, felfagyott járdákat építettünk újra, hidat készítettünk, bútorokat terveztünk és gyártottunk, illetve a kukoricagóré is újjáépítettük. Folyamatos jelenlét alakult így ki, amely nem csak az épületek utánkövetésére, hanem a lakókkal való közelebbi megismerkedésre is lehetőséget adott.

Az első perbáli táborok alkalmával számos előítéletet érzékelttem. Az intézmény dolgozói nem feltétlenül örültek az érkezésünknek. Aggódtak, hogy tudunk-e bármi hasznosat csinálni, vagy csak a költségvetésüket terheljük a jelenlétünkkel. Jogos aggodalomként merült fel az értelmi fogyatékos lakókkal való találkozás. A gondozók attól tartottak, hogy megzavarjuk a lakók mindennapjait, akik szakmai vélekedés alapján nem szeretik a változásokat, az új embereket, pláne egy 12 fős táborozó csoportot. A táborozók szintén tartottak a sérültekkel való találkozástól, hiszen az átlagos emberek, azaz mi, nem találkozunk ilyen fokú sérültekkel az életünk során. Sok év telt el 2009 óta, mostanra teljesen megszűntek a kezdeti előítéletek. Minden évben vannak visszatérő táborozók, akik már feszélyezettség nélkül, természetesen tudnak viselkedni a sérült emberek társaságában. Segítségükkel az új táborozók is hamarabb tudják leküzdeni a kezdeti távolságtartást.



Istálló szalmabála hőszigetelése. 2011, Gátér. Fotó: Holczer Veronika

3.3. Gátéri tanyamenés 2011-2012

2011 szeptemberében keresett meg Medvey Boldizsár építészhallgató azzal a kérdéssel, hogy Lányi Erzsébet tanárnő mellett lennék-e építész konzulense egy épületszerkeztani TDK munkánál. Boldizsár részt vett a 2009-es alapozást készítő és a 2010-es tetőt építő valkonyai táborokban, amelyek tanulságai nagy hatást gyakoroltak rá. A helyi adottságokat és lehetőségeket kihasználó, azokra alapozó tervezés felkeltette érdeklődését. Emellett személyes indíttatásból már régóta foglalkozott az alföldi tanyavilággal. A hagyományos gazdálkodási formákat, a még meglévő bokortanyás településszerkezetet, az ezzel kapcsolatos társadalmi kérdéseket és a meglévő épületállomány problémáit vizsgálta. A tábori tanulságok és az alföldi megfigyelések összegzése után egy valódi helyszínt keresett, hogy feltételezéseit a gyakorlatban is vizsgálhassa.

A helyszínválasztással kapcsolatban sok emberrel beszélt, több tanyát is meglátogatott. Végül a megkérdezettek ajánlására a Gátér mellett élő Lajos családra esett a választása. A családfő eredetileg mozdonyvezetőként dolgozott, míg egy munkahelyi baleset következtében meg nem sérült a gerince. Az orvosok véleménye alapján a műtét elég kockázatos volt, így nem vállalta a beavatkozást. Bár a baleset okozója nem ő volt, a munkáltató – mondván,

hogy nem akar munkaképes állapotba kerülni – felmondott neki. Az ezt követő hosszú munkahelykeresés során nem járt sikerrel. Feleségével arra az elhatározásra jutottak, hogy nem szeretnének segélyből, kiszolgáltatottan élni, így kiskunfélegyházi lakásukat eladták, és szülőfalujuk közelében egy tanyát vásároltak az összegből.

A 11 gyereket nevelő szülők akkor, tizen éve költöztek a falu külterületén található, 50 hektáros tanyára, ahol biogazdálkodással foglalkoznak. A gyerekeknél és a gazdálkodás napi feladatai mellett folyamatosan képezték magukat a növény- és állattartással kapcsolatban. Először különböző iskolákat végeztek el, majd tanfolyamokra jártak, napjainkban az internet segítségével bővítik folyamatosan ismereteiket. Fáradságos munkával az elmúlt évtizedben megteremtették egy családi gazdaság alapjait, ami a tanya adottságai mellett hatalmas teljesítménynek mondható. A falutól több kilométerre található tanyára egy nehezen járható földút vezet, ahol a régi vályogházakban elektromos hálózat híján nincs áram, és vezetékes ivóvíz sem áll rendelkezésre. A szükséges áramot napelemekkel és aggregátorokkal állítják elő, ivóvízért pedig a faluba járnak kerékpárral, ami a téli hónapokban a nagy havazások idején különösen nehéz. Az embert próbáló életet tovább nehezítette a 2010 májusában Magyarországra érkező hatalmas vihar. Az erős szél a vályogházak falának fújta a napokig tartó felhőszakadás esővizét, aminek hatására a gazdasági épületek összedőltek, maguk alá temetve a jószágok nagy részét. Bár a lakóházat az utólagosan hozzáépített épületrészek nagyrészt megvédték, helyenként az is megrongálódott. A korábbiakhoz hasonlóan, a Lajos családnak ekkor is saját erejéből kellett megbirkóznia a katasztrófával.

Másfél évvel a szerencsétlenség után járt először a helyszínen Boldizsár. Elmondása szerint a legszükségesebb dolgokat akkorra már megcsinálták a tanya lakói. Egy régi épület tetőszerkezetét bővítették egyik irányba, így sikerült egy rögtönzött istállót építeniük a megmaradt állatok egy részének. A lovak, a tehenek és a tyúkok kaptak helyet a nagyrészt bontott ajtókból álló kis építményben. A juhek és a disznók egy-egy fóliával és ajtólapokkal körbetakart színbe kerültek, a libák pedig a szabad ég alatt éltek. Ekkor hártároztuk el, hogy a TDK kutatási feladata mellett valóságos tapasztalatokat is megpróbálunk gyűjteni úgy, hogy bizonyos időközönként önkéntes munkát végzünk ezen a tanyán. A segítségért cserébe így valóságos betekintésünk nyílhat a tanyasi élet nehézségeibe a Lajos család mindennapjain keresztül.

Egy éven keresztül, havi rendszerességgel látogattuk a tanyát, hogy valamilyen karbantartási vagy fejlesztési munkát végezzünk el. Szalmabálákból építettünk hőszigetelő falazatot az istállónak, a lakóház tetőszerkezetét

erősítettük meg, illetve a lakóház külső falának megtámasztására készítettünk fedett dúcolatot bontott anyagok – fagerendák és tetőcserép - felhasználásával. A gazda az első alkalmanknál még lelkes önkénteseket, egyfajta napszámosokat látott bennünk. Nem volt járatos az épületekkel kapcsolatos műszaki ismeretekben, így a saját maga által kitalált megoldásokat erőltette. A munkák közben aztán hamar kiderült számára, hogy sokkal jobban működő, anyagkarékosabb megoldásokat tudunk létrehozni kevesebb munkával. Így vívtunk ki elismerést a mérnöki mivoltunknak. A tanyán töltött idő alatt ugyanakkor betekintést nyerhettünk az önellátó gazdálkodás mindennapjaiba. Szembesültünk azzal, hogy mennyire átrendezi az életet pár olyan természetesnek gondolt dolog hiánya, mint a vezetékes ivóvíz vagy az elektromos áram. Megismerhettük, hogy milyen komplex tudásra van szükség a természeti adottságokhoz igazodó, autonóm élethez.



Elkészült biobrikett szárító. 2014, Monor. Fotó: Soltész László

3.4. Monori Építőtáborok 2014 és 2019

Monor városközpontja mellett, a Bercsényi és Cinka Panna utcák által határolt területen jellemzően fiatal felnőttekből és gyerekekből álló ~500 fős közösség él. A rossz lakhatási körülmények mellett a mélyszegénység és a társadalmi

kirekesztettség súlyosbítja a mindennapokat. Mindezekben a Magyar Máltai Szeretetszolgálat próbál segíteni. A 2004 óta működő Tabán Integrációs Program keretében a folyamatos jelenlét napról napra, kis lépésekben épít fel meghatározó eredményeket.

Építész munkacsoportunk Bárti Márton – az akkori programvezető – kérésére 2012 tavaszán kezdett foglalkozni a területtel. A Tabánban tapasztalt élet sok szempontból eltérő törvényszerűségeket mutatott, mint amivel más helyszíneken találkoztunk. Nyilvánvaló volt számunkra, hogy a legégetőbb kérdések a lakhatás és a foglalkoztatás, amelyek az érintettek nélkül biztosan nem rendezhetők. Korábbi tapasztalatokra alapozva ezért egy olyan építési stratégia kialakításába kezdtünk, ami a közösségi funkciók fejlesztésén keresztül ezekre a problémákra reagál. Három területet választottunk, ami a meglévő, vagy elindított programokhoz kötődik, illetve ahol kisebb épületek létrehozása reálisan is elképzelhető. Egyrésztől felmerült egy közösségi ház létrehozásának gondolata, ami tanodai- és felnőttképzések helyszínéül szolgálhat, valamint egy kisebb műhely megépítése a nők foglalkoztatásának segítésére, harmadrésztől pedig egy sportpálya létesítése edzések és szabadidős programok lebonyolításához. Elképzelésünk szerint a közösségi funkciók téri fejlesztésével nemcsak a szociális programok további kiteljesedésére nyílna lehetőség, hanem a telepi emberek nagy része is bevonható lenne ezekbe a folyamatokba.

A munka folytatásaként a Középülettervezési Tanszék egyik kurzusán több alkalommal is tervezési helyszínnek választottuk a monori Tabán területét. A hallgatók segítségével több szempontból is meg tudtunk vizsgálni egy-egy témát, majd a tervek közös elemzésével tovább gazdagodott a gondolkodás. Két év elméleti kutatást és tervezést követően úgy éreztük, hogy a munka eredményes folytatásához szükségünk lenne gyakorlati tapasztalatokra a Tabánban. A telepen való megjelenés apropójának egy kisebb épület közös felépítését választottuk. A tervezés előtt egy olyan funkciót kerestünk, ami illeszkedik a kialakult építészeti stratégiába, és rögtön a lakhatáshoz is kapcsolódik. Így esett a választásunk a biobrikett szárítóra.

A programvezető elmondása szerint az egyik legnagyobb problémát a téli fűtés jelentette. 4 ház kivételével a telepi épületekben nem volt vezetékes gázszolgáltatás, száraz tűzifához pedig szinte senki nem jutott hozzá. A háztartások többségében házilag készített kályhával fűtöttek, amelyekben minden beszerezhető anyagot elégettek. A Szeretetszolgálat munkatársainak régi elképzelése volt egy olyan foglalkoztatási forma beindítása, amelynek segítségével téli tüzelő állítható elő. A biobrikett programot a Legacy Founda-

tion dolgozta ki a fejlődő országok számára. A kézi technológia lényege, hogy mezőgazdasági és faipari hulladékok felhasználásával tüzelésre alkalmas briketteket lehet készíteni helyben, nagyon alacsony költséggel. Magyarországon Feldmár Nóra ipari ökológus és az Igazgyöngy Alapítvány alkalmazta először ezt a programot a Hajdú-Bihar megyei Toldon. A szintén mélyszegénységgel küzdő faluban több éve folyt akkor már a brikettezés nagy sikerrel.

2014 nyarán került sor az első monori építőtáborra. Egyetemi hallgatókkal és telepi önkéntesekkel öt hét alatt építettük fel a vasbeton alapozású, tömör téglafalazatú és fa tetőszerkezetű épületet. A gondos előkészítés, a telepi emberek többszöri tájékoztatása, illetve bevonása ellenére nagyfokú távolságtartást éreztünk a tábor első napjaiban. Utóbb kiderült, hogy többször volt már rossz tapasztalatuk jó szándékú megkeresésekkel. Nem egyszer keresték, lelkesítették őket valamilyen kezdeményezéssel, amelyről később kiderült, hogy a megpályázott támogatásból csak nagyon kevés jutott a telepre. A tábor első hetében a sok eső miatt megcsúszott a munka, így hétvégén is dolgoztunk, illetve több napon is túlóráztunk, hogy behozzuk a lemaradást. Ez az elhivatott munkavégzés, illetve a hosszabb folyamat – a harmadik héten még mindig ott voltunk, nem hagytuk ott a telepet – segített bennünket abban, hogy kiérdekeljük a közösség bizalmát. Az építőtábor végére közel a teljes közösséget sikerült bevonni az építkezésbe. A férfiak beálltak a munkába, a lányok és asszonyok különböző süteményeket és gyümölcsöket hoztak az építőknek, a gyerekek pedig a munka végi takarításokban, a szerszámok elpakolásában segítettek. A több éves előkészítés és helyismeret ellenére a táborozók is előítélettel érkeztek a telepre. Féltette mindenki az értékeit, a szerszámokat és az építőanyagot. Nagyon meglepő tanulság volt aztán, hogy semmi – még a szabadon tárolt téglák – se tűnt el a tábor ideje alatt. Erre a kialakult kölcsönös bizalomra azóta több közös munka épült, többek között az Elfogadás Sütöde bővítése és felújítása, amely a 2019-es építőtábor kereteiben valósult meg.



Elfogadás Sütöde átadó ünnepsége. 2019, Monor. Fotó: Képkocka Építész Média Kör

4. Megélt tapasztalatok

A más és más helyszínekre szervezett, eltérő célú és tartalmú, különböző nagyságrendű táborok nagyon sok hasonlóságot mutatnak. Az elmúlt évek során rengeteg új, sokszor nem várt szemponttal gazdagodtak az indulásnál megfogalmazott – alapvetően oktatással kapcsolatos – célok, amelyek nemcsak közvetlenül az építészet, de más tudományterületek számára is fontos tanulságokkal szolgálhatnak.

A tábori munkák mindig a helyiekkel folytatott beszélgetések kíséretében, őelöttük, és velük közösen folynak. Így nemcsak a valódi igények megismerésére nyílik lehetőség, hanem a kezdeti elképzelések pontosításán keresztül olyan épületek születhetnek, amelyeket jobban magukénak érezhet egy-egy közösség, és valóban az adott helyen folyó életet segítik. Emellett az egyes munkák folyamatát, majd az elért eredményeket és azok utóéletét a táborozók mellett más egyetemisták és oktatók is figyelemmel kísérik. A közös építések egyre gyakrabban válnak ezért hivatkozások alapjául különböző tantárgyakon. A 2008-as első táborot követően 40 másik szervezésében vettem részt az elmúlt években. Nem várt fejlemény számomra, hogy mostanra egyfajta utánpótlás

folyamat kezdődött el. Sok egykori táborozó kezdett saját tábor szervezésébe vagy választott hasonló témájú feladatot diplomatémának.

A közösen eltöltött idő és az együtt végzett munka nagy hatást gyakorol a résztvevőkre, számos szakmai és emberi előítéletet szüntet meg. A különböző helyszínek mindegyikéről és az egyetemisták köreiből kapott visszajelzések alapján – egymástól függetlenül – a közösségi élet pozitív változásairól számolnak be. Először az építés feladata miatt kezdődnek új együttműködések helyben és az egyetemeken egyaránt, majd az elért eredményeknek köszönhetően még jó ideig fennmaradnak. Mindezek alapján megállapítható, hogy a táborok talán legfontosabb eredménye a közösség születése és azok fejlődése.

5. Aktualitás és jövőkép

Az elmúlt évszázadot vizsgálva megállapítható, hogy egyre gyakrabban alakulnak ki különböző ökológiai, gazdasági és társadalmi problémák. Hatásuk és kiterjedésük is növekszik, ez alól az épített környezet és maga az építészet sem kivétel. Az is érzékelhető, hogy a meglévő módszereinkkel nem, vagy csak nagyon nehezen kezelhetőek a kialakult helyzetek. Egyre nyilvánvalóbb ezért, hogy új megközelítésekre és új eszközökre van szükség, amelyek megtalálása korántsem könnyű feladat. Joggal merül fel a kérdés, hogy hol érdemes kezdeni, merre érdemes kutatni, hiszen a hasonlóságok ellenére sokban különböznek egymástól az egyes válsághelyzetek. Azt gondolom, hogy ebben „a nagy közös kutatásban” fontos szerepet játszhatnak a különböző útkeresések, amelyek egymást inspirálva alakulnak, és evolúciós módon segíthetnek létrehozni új módszereket. Mindehhez azonban elengedhetetlen, hogy megismerhetőek legyenek az egyéni kísérletek, kudarcaikkal és eredményeikkel együtt. A munka hatékonyságát nagyban növelheti, ha a különböző oktatási intézmények is részt vesznek a kutatásban. Nemcsak az eredmények hatékony publikálása és a képzésbe való gyors visszacsatolás jelent jó lehetőséget, hanem a diákok friss és újszerű meglátásai folyamatosan megújuló szellemi energiát biztosítanak a munkához.

Az építészet természetes módon reagál a világra, ebből következően a ma tapasztalható ökológiai, gazdasági és társadalmi problémákra is. Nem csoda ezért, hogy egyre többször hallani a megállapítást, miszerint az építészet szerepe átalakulóban van. Számos sikeres nemzetközi projekt érvel amellett, hogy a közösségi szemléletű beavatkozások, a kis közösségek igényeire és léptékére figyelő fejlesztések, illetve a folyamatos jelenlét fontos alternatíva lehet a leírt problémák megoldásában. Az építészetnek meghatározó szerepe

lehet ezekben a folyamatokban, hiszen az építés természeténél fogva mindig közös erőfeszítést igényel, az elkészült épület pedig maradandó, így rendeltetésének betöltése mellett sokáig állít emléket az őt létrehozó összefogásnak.

ROMA GYERMEKEK A HAGYOMÁNYOK, A SZOCIALIZÁCIÓS SZÍNTEREK ÉS A JOG KONFLIKTUSÁBAN

NAGY-PALLAY KLÁRA
jogász, gyámügyi szakügyintéző

Absztrakt

Értekezésem középpontjában egy rendkívül érzékeny, ugyanakkor komoly jelentőséggel bíró téma áll: a roma gyermekek integrációs érintettsége gyámhatósági aspektusból megközelítve. Van-e összefüggés a roma ügyfelek aránya, az ügytípusok és a roma tradíciók, valamint a generációs örökség között? A kutatás egyszerre hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy a gyermekeket a magyar jogrend értelmében – családi és kulturális háttérüktől függetlenül – ugyanazon jogok illetik meg, a szülőket pedig ugyanazon kötelezettségek terhelik, és arra a következtetésre, hogy a társadalmi integráció nem más, mint jogkövető magatartások találkozása és azok közvetítése a fiatalabb generációk számára.

Kulcsszavak: hatósági eljárás, roma tradíciók, generációs örökség, szülői felügyeleti jog, gyámság

ROMA CHILDREN IN THE CONFLICT BETWEEN THE TRADITIONS,
LEVELS OF SOCIALIZATION AND THE LAW

Abstract

The research focuses on an extremely sensitive, at the same time important topic: the involvement of children in Roma integration from the point of view of the administrative authority. Is there any connection between the cases involving Roma children and the Roma traditions or the generational heritage? The research draws attention to the importance of parental responsibility over children and the importance of the fact, that all of the children have equal and inalienable rights - based on hungarian law - regardless of what kind of family the child is born into. At the same time, it also highlights that social integration is nothing more than a meeting of law-abiding behaviors.

Keywords: administrative authority' procedure, Roma traditions, generational heritage, parental responsibility, guardianship

1. Bevezető gondolatok

A roma integráció kérdéseivel kapcsolatban rendkívül tág vizsgálati anyagot szolgáltatott már a tudományos társadalom. Jellemzően két alapvető elemre épülnek a kutatások, mégpedig a romák kulturális és demográfiai jellemzőire, illetve a többségi társadalom és a roma kisebbség egymáshoz való viszonyára. Romológiai szakismeret hiányában bizonyára nem tudnék választ adni az integráció sarkalatos pontjaira, ugyanakkor fontos felismerni és megismerni azon ágazati szinten jelentkező rendszerszintű elemeket, amelyek nehezítik, vagy épp elősegítik az integráció megvalósulását. Értekezésemben egy sajátos aspektusból igyekszem megközelíteni a roma közösségeket: a roma gyermekeket gyakran érintő gyámhatósági eljárások oldaláról.

Kutatásom során a roma¹ családok és a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok járási hivatalainak (a továbbiakban: gyámhatóság) gyámhatósági eljárásaiban felmerülő, a roma gyermekek érdekeit érintő jelenségekre szeretném felhívni a figyelmet, ugyanis a gyermekkor egy olyan egyszeri és megismételhetetlen korszak az életünkben, ami döntően befolyásolja többek között fizikai- és mentális egészségünket, személyiségfejlődésünket, illetve a társadalomba történő beilleszkedésünket. Egy gyermek életében a legkorábbi élmények forrása a család, a családnak pedig fontos funkciója, hogy társadalmi követelményeket és normákat közvetítsen, így a családi prizmán megtörhet minden nemes társadalmi törekvés, eszme és nevelő tendencia, egyben védelmet is nyújthat a külső negatív hatásokkal szemben.² Így válik a család elsődleges szocializációs színterré, amelyet kiegészít számos

1 A hazánkban élő cigányság egy része önmegjelölésként a roma kifejezést használja. A roma kifejezés a hagyományőrző oláh közösségek nyelvén kap értelmet, ők a cigány jelzőt kifejezetten pejoratívnak tartják. Velük ellentétben a kisebb létszámú, de szintén tradicionális közösség, a beás cigányok közössége önmagukra nézve a cigány megjelölést tartja helyesnek. A köznyelv és a szakirodalom gyakran szinonimaként használja a két megnevezést, ezért jelen értekezésben is ezt a megoldást követem, hiszen az általam ismertetett jogesetek és statisztikák nem térnek ki arra, hogy alanyai melyik csoporthoz tartoznak. SZABÓNÉ KÁRMÁN Judit: *A magyarországi roma/cigány értelmiség historiográfiája, helyzete, mentális állapota*. Doktori Értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Bölcsészstudományi Kar, 2012, 6.

2 GÁTI Ferenc: *Nevelési ártalmak a családban*. In: GÁTI Ferenc: *Gyermekvédelem az iskolában*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1982, 27-68.

másodlagos szocializációs szintér. A roma gyermekek fejlődésük során a nem roma gyermekekhez hasonlóan a családi környezetükből, majd a különböző közösségi élményekből táplálkoznak a magzati kortól kezdve egészen felnőtté válásukig. Annak érdekében, hogy ez az igen érzékeny korszak valóban egy biztonságos gyermekkor lehessen, megjelenik az állam közreműködése, ami elsősorban jogalkotásban, jogalkalmazásban és az intézményrendszerek fenntartásában tükröződik.

A gyermeki jogok sajátos, többpólusú jogviszonyt hoznak létre a gyermekek és az őket körülvevő világ között. Ezekben a jogviszonyokban etnikai hovatartozástól függetlenül, minden gyermeket ugyanazon jogok illetnek meg és minden szülőt – kulturális különbségeik ellenére – ugyanazon kötelezettségek terhelnek. Az állam – intézményvédelmi kötelezettsége révén – szintén fontos szereplője a gyermeki jogok rendszerének, ami egyrészt a gyermekek szervezett védelme érdekében kifejtett jogalkotói tevékenységben, másrészt az egyedi jogalkalmazási aktusokban manifesztálódik. Ugyanakkor az állami intézményvédelmi kötelezettség mindig csak másodlagos a szülő elsődleges kötelezettségéhez képest.³ Az állam az intézményrendszerek létrehozásán és működtetésén túl csak szükségszerűen avatkozik be a gyermekek életébe, akkor, ha a szülő és a gyermek közötti sajátos jogviszonyban a gyermek érdeke csorbát szenved. Az állam ezen kötelezettségét jellemzően – de nem kizárólagosan – a gyámhatóságok útján teljesíti.

2. A gyámhatósági eljárások⁴

A laikusok gyakran úgy gondolják, hogy a gyámhatósági eljárások kizárólag a gyermekek családból történő kiemelését jelentik – ideiglenes hatályú elhelyezés vagy nevelésbe vétel útján –, azonban a gyámhatóságok rendkívül széles feladat- és hatáskörrel rendelkeznek, ami messze túlmutat a gyermekek családból történő kiemelésén, sőt optimális esetben preventív módon kezeli az adott problémát, megelőzve ezen súlyosabb és csak a legvégső esetben alkalmazandó hatósági intézkedéseket. Éppen azért, hogy jelen írást az olvasó sztereotípiáktól mentesen tudja befogadni, az értekezésben nem térek ki a nevelésbe vételre, valamint az ideiglenes hatályú elhelyezésre, mint a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó legsúlyosabb intézkedésekre.

3 9/2021. (III.17.) AB határozat.

4 A gyámhatósági eljárásoknak két alapvető típusa van: a gondnoksággal kapcsolatos ügyek, illetve a gyermekek védelme érdekében folytatott hatósági eljárások. Kutatásom kizárólag a gyámhatóság gyermekek érdekében kifejtett tevékenységére fókuszál.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) kimondja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.⁵ A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényt (a továbbiakban: Gyvt.) a Gyermekjogi Egyezménnyel összhangban arról rendelkezik, hogy a gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhatóság, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálatként eljáró fővárosi és vármegyei kormányhivatal, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.⁶ A kapcsolódó eljárások nélkülözhetetlen eleme tehát a gyermekek érdekeinek előtérbe helyezése. Az Alaptörvény kimondja, hogy minden gyermeknek alkotmányos joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz⁷, míg a Gyvt. kiemeli, hogy a gyermeknek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődéséhez, egészséges felnevelkedéséhez és jólétéhez biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez.⁸ A gyermekek veszélyeztetettsége esetén csak akkor avatkozik be az illetékes hatóság, ha a veszélyeztetettség az alapellátás önkéntes igénybevételével nem szüntethető meg, vagy ha ettől függetlenül jogszabály kötelezően előírja a hatósági intézkedést. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a gyámhatóság az egyedi ügyekben egyedi körülményeket vesz figyelembe, nem elvárás, hogy minden család magas színvonalú lakhatással vagy komoly egzisztenciával rendelkezzen, sőt, maga a Gyvt. mondja ki, hogy a gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani⁹.

A gyámhatóságok széleskörű feladat- és hatáskörét mutatja, hogy például pénzügyi támogatásokkal kapcsolatban is folytatnak eljárásokat¹⁰, ilyen az otthonderemtési támogatásról való döntés, vagy a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésével kapcsolatos eljárás. Utóbbi kapcsán meg is említenék

5 3. cikk 1. pont.

6 Gyvt. 2. § (1) bek.

7 Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.

8 Gyvt. 6. § (1) bek.

9 Gyvt. 7. § (1) bek.

10 a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 5. §.

egy másik fontos gyámhatósági feladatot: a büntetőfeljelentés megtételét. A gyámhatóság köteles megtenni a feljelentést a gyermek veszélyeztetése, a gyermektartásdíj elmulasztása, valamint minden olyan bűncselekmény miatt, amelyet a gyermek sérelmére követtek el,¹¹ továbbá nem csak a büntetőeljárásokhoz kapcsolódik a gyámhatóság tevékenysége, sok esetben polgári peres eljárásokban kell közreműködnie a járási hivataloknak, élve a gyámhatóság perindítási jogával.¹² Ugyanakkor a gyámhatóság közreműködik a kiskorú örököszt is érintő hagyatéki eljárásokban¹³, eljár a kapcsolattartás szabályozásával, illetve a szabályozás megváltoztatásával kapcsolatos ügyekben¹⁴, dönt a gyermeket érintő lényeges kérdésekben a szülők közötti vitákról¹⁵, a szülői ház elhagyásáról¹⁶, illetve a tizenhatodik életévét betöltött kiskorú házasságkötéséről¹⁷. A gyámhatóság egyik leggyakoribb eljárása a gyámrendelés¹⁸, de a gyámhatóság dönt a megelőző pártfogás elrendeléséről,¹⁹ vannak feladatai az örökbefogadással összefüggésben²⁰ és a kiskorú vagyonkezelésével kapcsolatban is²¹. Látható tehát ezen teljesség igénye nélküli felsorolásból is, hogy a gyámhatóság munkája rendkívül összetett.

A gyámhatósági feladat- és hatáskörök legnagyobb részét a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok kerületi és járási hivatalai gyakorolják. A kapcsolódó jogalkalmazói tapasztalatok azonban nem feltétlenül azonosak. Ennek két fő oka van, az egyik, hogy területi alapon is eltérő ügyfélkör, eltérő problémakatalógus és ügyarány jellemezheti a gyámhatóságok munkáját, a másik pedig, hogy nem feltétlenül azonosak az infrastrukturális feltételek és a humánerőforrás kapacitás, illetve a kollégák szociális érzékenysége. Az eljárásokat befolyásolhatják a feladatellátásban közreműködő – területileg differenciált – intézmények és munkatársaik (például a családsegítő szakemberek, esztmenedzserek, gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársai), illetve a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak együttműködése, jelzési hajlandósága.

11 Rendelet 8. § (2) bek.

12 Rendelet, 8. § (1), Gyer. 2.. § (4), Gyvt. 73. § (1) bek.

13 Rendelet 11. § (f), Ptk. 2:212. § (3) bek.

14 Rendelet 9. § (a).

15 Rendelet 9. § f).

16 Rendelet 9. § g).

17 Rendelet 9. § h).

18 Rendelet 6. § d), 10. § a), 10. § e), 22. § (5) bek.

19 Rendelet 4. § n).

20 Rendelet 7. § (1) bek.

21 Rendelet 11. §.

3. A hatósági eljárás során ki a roma? Senki!

Kijelenthető, hogy ma – a népszámlálási adatok alapján – a legnagyobb magyarországi nemzetiség a roma. A 2011. évi népszámlálás során 315 583 fő vallotta magát romának, míg a 2022. évi népszámlálás eredménye alapján 210 000 fő tartozik a roma nemzetiséghez. Azonban fontos figyelembe venni, hogy korábbi kutatások²² jóval magasabbra becsülték a romák népességszámát. Figyelembe véve a népszámlálás során szóba jöhető adatfelvételi nehézségeket és a kapcsolódó kutatások eredményeit, megállapítható, hogy a magyarországi romák száma meghaladja a népszámlálási eredményekben szereplő arányokat. Az azonban szembetűnő, hogy míg az ország népességének száma csökkenő tendenciát mutat, addig a roma kisebbségről egy fiatal, gyarapodó közösség képe rajzolódik ki, tekintettel arra, hogy a reprodukciós hajlandóság esetükben magas, viszont átlagnál alacsonyabb élettartam is jellemző rájuk.²³ Az élve születések száma esetükben is ingadozó, a kapcsolódó vizsgálatok rámutatnak, hogy a rendszerváltás óta nem túl jelentősen, de valamelyest csökkent – saját magukhoz viszonyítva – a romák gyermekvállalási hajlandósága.²⁴

A roma társadalom rendkívül fiatalos képet mutat: a 2011. évi népszámlálási adatok alapján a roma népesség körében kimagasló arányú a gyermekek száma, az első két korcsoport (0-9 és 0-19 éves korig) magába foglalja a statisztikában szereplő roma népesség 42,9 százalékát (135 601 fő 315 583 viszonylatában). Ez az arány a magyar népesség viszonylatában csupán 20,1 százalék (1 710 890 fő a 8 504 492 viszonylatában), vagyis lényegesen magasabb a roma gyermekek száma a roma népességen belül, mint a magyar gyermekek száma a magyar népességen belül.²⁵ Amennyiben Kemény István 2003-as felméréséből indulunk ki, akkor a roma kiskorúak száma ma Magyarországon meghaladhatja a 250 000 főt is. Ugyan a 2022. évi népszámlálási adatok árnyalják a képet, az viszont mindenképpen megállapítható, hogy a roma társadalmon belül magas a kiskorúak aránya, ami magától értetődővé teszi, hogy – valamely jog érvényesítése, vagy épp jogsérelem kapcsán – sokuk kapcsolatba kerülhet a gyámhatósággal, pontos arányok azonban ezen túlmenően nem meghatározhatóak. Alapvető nehézséget okoz ugyanis a kutatás kapcsán, hogy az összefüggések feltérképezéséhez meg kell határozni, hogy ki a roma és ki nem az. Ennek oka egyrésztől, hogy a tudományos

22 Kemény István és Janky Béla, Kertesi Gábor és Kézdi Gábor kutatásai alapján.

23 *Statisztikai Tükör*, 2015/82 (2015. december 16.), 2.

24 KEMÉNY István – JANKY Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. *Beszélő*, 2003/10, 64-76.

25 A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

világban sincs egyértelmű konszenzus arra vonatkozóan, hogy kit tekinthetünk romának. Másrészt pedig a gyámhatósági eljárások során a hatóság az ügyfél származását nem vizsgálja, nem tesz fel erre irányuló kérdést és nem vezet róla statisztikát. A közigazgatási hatósági eljárásban, a gyermekek védelme során a hatóság – a jogszerűség elvének megfelelően – hatásköre gyakorlása során a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül jár el. A roma ügyfelek nagy része ugyanakkor nyíltan vállalja származását, sőt az eljárás szempontjából releváns információnak tekinti azt, ezért egy-egy meghallgatás, illetve tárgyalás során megosztja az eljáró ügyintézővel, például gyakran elhangzik a hatóság hivatalos helyiségében valamely tény vagy feltételezés magyarázatául, hogy 'azért, mert roma vagyok' vagy pedig az, hogy 'tudja, nálunk romáknál ez máshogy van'. Az önmeghatározást a hatóságok tudomásul veszik, azonban az eljárás során senkit sem érhet emiatt hátrányos megkülönböztetés.

A roma közösség definiálása nem csak a jogszabályi keretek miatt problematikus. A roma társadalom rendkívül heterogén, vagyis a roma szó rendkívül sok identitást, hagyományt, dialektust, egzisztenciális helyzetet, vagy épp szocializációs jellegzetességet foglal magába. Rengeteg különbség van a magyarországi roma társadalom egyes csoportjai között. A magyarországi roma közösségek elsősorban az észak-magyarországi régióban, az észak-alföldi régióban, illetve a dél-dunántúli régióban élnek koncentráltabban, de területi elhelyezkedésük rendkívül változatos képet mutat.²⁶ A 2011. évi népszámlálási adatok és más felmérések alapján a romák többsége a városokon kívül él.²⁷ A roma gyermekek 45,3 százaléka (61 435 fő a 135 601 fő viszonylatában) él városban, míg a roma gyermekek többsége községekben nevelkedik, az ő arányuk 54,6 százalék (74 166 fő a 135 601 viszonylatában).²⁸ A romák lakáskörülményei is eltérőek, kutatások azonban rávilágítanak, hogy a telepi körülmények között élők körében az országostól jóval alacsonyabb jövedelmek jellemzőek, kiterjedt a szegénység, illetve a mélyszegénység, az iskolázottság és a foglalkoztatottság pedig jelentősen elmarad az országos jellemzőktől.²⁹ A magyarországi romák egy jelentős része a társadalom pe-

26 PÉNZES János – TÁTRAI Patrik – PÁSZTOR István Zoltán: A roma népesség területi megoszlásának változása Magyarországon az elmúlt évtizedekben. *Területi Statisztika*, 2018, 58 (1), 3–26.

27 Uo.

28 A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

29 Fábián Gergely: Jövedelmi helyzet, jövedelmi viszonyok és jövedelmi egyenlőtlenségek a telepi lakosok körében. *Acta Medicinæ et Sociologica*, 2022, 13 (34), 63-57.

remén él, mélyszegénységben, munka és a jövőre vonatkozó legcsekélyebb pozitív elképzelés, remény nélkül.³⁰ A roma gyermekek halmaza azonban nem egyenlő a hátrányos helyzetű gyermekek halmazával, igaz, azzal komolyabb átfedést mutat.³¹ Ahogy L. Ritók Nóra is kiemelte: a szegénység nem etnikai kérdés.³² Más aspektusból megközelítve, a szocializációs eltérések egy része nem a roma kultúra sajátja, hanem a hátrányos helyzet eredménye.³³

4. A jogkövetés problematikája

Ahogy a címből is kitűnik, a kutatás nem személyek közötti, hanem világok közötti konfliktusokra keres választ: a jog világa és a tradíciók világa, illetve a generációs adottságokból fakadó jelenségek között. Számos élethelyzetben van egy pont, ahol a jog és valamely társadalmi csoport által gyakorolt szokás elválnak egymástól.

Főszabály szerint általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg³⁴ – amelyek mindenkire kötelezőek³⁵ –, ilyen jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet³⁶. A jogszabály egyik érvényességi kelléke – az önkormányzati rendeletek kivételével – a Magyar Közlönyben való kihirdetés³⁷, amelynek célja, hogy a norma megismerhetővé váljon a címzettek részére. A jogszabályok érvényesülése azonban nem biztosítható csupán azzal, hogy lehetőséget biztosít az állam a norma szövegének megismerésére. A jogszabály tartalmával szemben támasztott alapvető kritérium, hogy az minden címzett számára egyértelműen értelmezhető legyen³⁸, míg az adott magatartásszabály teljesíthetőségét biztosítja, hogy a jogszabály

30 SZABÓNÉ i.m. 42.

31 RÁKÓ Erzsébet – BOCSI Veronika: Roma szakkolégisták Hajdú-Bihar Megyében. *Különleges Bánásmód*, 2020/4, 42.

32 L. RITÓK Nóra: *Láthatatlan Magyarország*. Budapest, Tea Kiadó, 2017, 58.

33 FEJES József Balázs: Roma tanulók motivációját befolyásoló tényezők. *Iskolakultúra*, 2005/11, 3.

34 Alaptörvény T) cikk (1) bek.

35 Alaptörvény R) cikk (2) bek.

36 Alaptörvény T) cikk (2) bek.

37 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 26. § (1) bek.

38 Jat. 2. § (1) bek.

hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.³⁹

Az említett, jogalkotással szemben támasztott követelmények tehát elméletben a jogszabályok címzettjei részére biztosítják, hogy a jogi normák megismerhetőek, értelmezhetőek legyenek és a bennük foglalt elvárt magatartás megvalósítható legyen, kérdés azonban, hogy a gyakorlatban is érvényesül-e a szándék. A gyámhatósági eljárások során azonban gyakran előfordul, hogy semmilyen ismerete nincs az érintetteknek, sőt, még manapság is gondolnunk kell az írni-olvasni nem tudó ügyfelekre. A gyámügyi eljárásokban főszabály szerint meg kell hallgatni többek között a szülőt, vagy más törvényes képviselőt, az ítélőképessége birtokában lévő cselekvőképtelen gyermeket⁴⁰, ugyanakkor vannak eljárások (például a védelembé vételi eljárás), amelyek kötelező eleme a tárgyalás tartása⁴¹. A meghallgatás és a tárgyalás alkalmával a gyámhatóság részletes tájékoztatást nyújt az ügyfeleknek az ügyféli jogokról és kötelezettségekről, az eljárás és az egyes jogintézmények jogszabályi hátteréről, illetve megválaszolja az ügyfelek kérdéseit is. Azonban amikor egy gyermekvédelmi ügy tárgya a gyermek veszélyeztetettsége, akkor a gyámhatósági szakasz már a jogsértés feloldásáról, a gyermek veszélyeztetettségének csökkentéséről, illetve megszüntetéséről szól, nem pedig annak megelőzéséről. Tehát az eljárás során adott jogszabályi felvilágosítás már igen kései. A gyermek szülője azonban jogosult arra, hogy a gyermeke nevelkedését segítő ellátásokról tájékoztatást, neveléséhez segítséget kapjon.⁴² Véleményem szerint a segítségnyújtás részét képezi a jogi tájékoztatás biztosítása, amit jelenleg a család- és gyermekjóléti központ feladatai⁴³ közé delegál a jogalkotó, azonban egyértelmű, hogy a jogtudatosság és a gyermekközpontú gondolkodás érdemi erősítése minden olyan szervnek és személynek feladata, amely a gyermekek védelméhez kapcsolódik.

39 Jat. 2. § (3) bek.

40 Gyvt. 128. § (1) bek.

41 A védelembé vételi eljárás során a hatóság nem tekinthet el a tárgyalás tartásától, amelynek célja, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt (vagy gyámját) a védelembé vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez. A tárgyaláson nem csak a szülő (vagy gyám), illetve a hatóság szakembere vesz részt, hanem a család- és gyermekjóléti központ esetmenedzsere, valamint, ha a gyermek átmeneti gondozásban részesült, az átmeneti gondozást nyújtó intézmény családgondozóját is.

42 Gyvt. 12. § (2) bek.

43 Gyvt. 40/A. (2) a) ae).

5. Roma gyermekek a gyámhatósági eljárásokban

Vannak olyan eljárástípusok, amelyek kapcsán elmondható, hogy gyakrabban élnek az ügyfelek az önmeghatározás eszközével, míg vannak eljárások, ahol alig, vagy szinte egyáltalán nem találkozik ezzel a jelenséggel a hatóság vagy a családsegítő, esetmenedzser szakember. Ezekből az adatokból csupán feltételezhető a romák és nem romák aránya az egyes eljárásokban, ugyanakkor, ha ezeket a tapasztalatokat összehasonlítjuk a korábbi tudományos eredményekkel, akkor a feltételezett arányokhoz kapcsolódó ok-okozati összefüggések is igazolhatóak.

5.1. Családba fogadás – magánjogi jogügylet vagy gyermekvédelmi hatósági intézkedés?

Egy édesapa kérelmére indult eljárás annak a tizennégy éves roma kislánynak az ügyében, aki párkapcsolatot létesített egy már felnőttkorú fiúval és a szerelmük beteljesedése érdekében szerettek volna összeköltözni. A leány édesapja a gyermekek közötti kapcsolatra, illetve a roma tradíciókra hivatkozva szeretne elérni, hogy a gyámhatóság hozzájáruljon a tizennégy éves leánygyermek átköltözéséhez a fiús házhoz. Az édesapa kérelmére az illetékes gyámhatóság megindította az eljárást a gyermek családba fogadása iránt. Az ügyfelek részletes tájékoztatása, a tényállás tisztázása, valamint a szükséges nyilatkozatok beszerzése érdekében a hatóság tárgyalást tartott a leánygyermek és szülei, valamint a gyámjelölt személy jelenlétében. A meghallgatás során körvonalazódott, hogy a leánygyermek alig ismeri a párját és gyámjelöltjét, iskolai eredményei pedig saját bevallása szerint sem megfelelőek, tizennégy évesen ötödik osztályos és az adott tanév végén három tantárgyból bukott meg. Sokat panaszkodott az iskolára, mert nem jön ki az osztálytársaival, akiknek a többsége fiatalabb, mint ő. A leánygyermek után az édesapa és külön élő édesanyja is egyértelműen lenyilatkozta, hogy a gyermek szerelmi kapcsolata indokolja a családba fogadást, amit ők teljes mértékben támogatnak, hiszen ez az ő idejükben is így volt szokás. A gyámjelölt nagymama kifejtette, hogy a hagyományok alapján – korától függetlenül – a leánygyermeknek kell a fiús házhoz költöznie, ezért más alternatíva, miszerint a fiú költözzön, szóba sem jöhet.

Az ügy szorosan összefügg a roma hagyományokkal: a roma leány tizennégy évesen tanulmányait teljes mértékben háttérbe szorítva, az elvárásoknak megfelelően a korai párválasztás jegyében a felnőttek életét élné. A 2011-es

népszámlálási adatok szerint már a 15 és 19 év közötti roma nők 17,5 százaléka házas vagy élettársi kapcsolatban él (3351 fő a 19152 fő viszonylatában).⁴⁴ Roma ügyfeleink saját gyermekkori, vagy fiatalkori tapasztalataik alapján gyakran hivatkoznak életközösségre, jogi értelemben nem létező házasságra is, akár már tizenkét-tizennégy esztendősen korbán (a polgári jog alapján azonban érvényes házasságkötésre csak a fiatal nagykorúvá válását követően – kivételesen pedig tizenhat esztendősen⁴⁵ – kerülhet sor).

Az eljárás során az ügyfelek részletes tájékoztatást kaptak a családba fogadás jogintézményéről, amelyet követően az édesapa visszavonta kérelmét. A családba fogadás ugyanis egy speciális jogintézmény. Vannak olyan élethelyzetek, amikor a szülők akadályoztatva vannak a szülői felügyeleti joguk gyakorlásában. Ezt előidézheti egy tartós betegség, egy szükségszerű külföldi tartózkodás, vagy az életkörülmények olyan szintű romlása, ami mellett nem biztosítható a gyermek alapvető ellátása, gondozása. Amennyiben a szülők egy ilyen helyzetet maguk is felismernek, akkor a gyermek érdekében ők maguk kezdeményezhetik, hogy átmenetileg a gyermekről egy, a családhoz közel álló személy gondoskodjon, az illetékes gyámhatóság pedig a jogszabályi feltételek fennállása esetén a családba fogadáshoz hozzájárul, a családba fogadó személyt pedig gyámul rendeli a gyermek részére. A Ptk. értelmében a családba fogadás során a szülői felügyeletet közösen gyakorló szülők vagy a szülői felügyeletet gyakorló szülő kérelmére – a különélő másik szülő meghallgatásával – a gyámhatóság hozzájárulhat ahhoz, hogy a szülő egészségi állapota, indokolt távolléte vagy más családi ok miatt a gyermeket más, általa megnevezett család átmenetileg befogadja, gondozza és nevelje, feltéve, hogy a családba fogadás a gyermek érdekében áll.⁴⁶ Kiemelném, hogy a családba fogadás nem egy gyermekelhelyezést kiváltó vagy helyettesítő, az érdekeltek megállapodásán nyugvó intézmény, hanem egy, a gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedés⁴⁷, amelynek célja, hogy a gyermek gondozásában, nevelésében akadályozott szülő átmenetileg segítséget kapjon a gyermekhez lehetőleg közel álló személytől és biztosított legyen a gyermek részére a családban nevelkedés. Ezt támasztja alá, hogy a gyermekvédelmi rendszerben a gyermekek nevelésbe vételét – a család konstruktív hozzáállásának függvényében, a fokozatosság elvének megfele-

44 A Központi Statisztikai Hivatal adatai alapján.

45 Ptk. 4:9. § (2) bek.

46 Ptk. 4:187. § (1) bek.

47 Gyvt. 15. § (4) c).

lően – megelőzi a családba fogadás intézménye⁴⁸, éppen azzal a szándékkal, hogy a gyermek családban nevelkedhessen tovább, lehetőleg olyan személy gondozásában, akivel régóta fennálló bizalmi, lehetőség szerint rokoni kapcsolatot ápol⁴⁹. A családba fogadás átmeneti jellegét mutatja, hogy az illetékes gyámhatóságnak évente felül kell vizsgálnia a fenntartás szükségességét.⁵⁰

5.2. Kiskorú édesanyák

A tizennégy esztendőös roma leány a sikertelen családba fogadást követően rövid időn belül ismételten megjelent a gyámhatóság hivatali helyiségében, amelynek oka nem volt más, minthogy várandós. Nem egyedi esetről van szó, amikor roma származású leányanyák és családjuk kér segítséget a gyámhatóságtól, általában azért, mert a gyermekjóléti szakemberek vagy a kórház tájékoztatja őket, hogy a születendő baba családi jogállásának rendezetlensége, illetve a leányanya szülői felügyeleti jogának átmeneti hiánya problémákat fog okozni és nem tudják kiadni az újszülöttet. A segítségkérés azonban kizárólag a családi jogállás és a szülői felügyelet kérdésének rendezésére terjed ki, ugyanis a roma családok a korai gyermekáldást büszkeséggel fogadják, igen fiatal korban sem tekintenek rá nehézségként.

Egyes becslések szerint pedig a fiatalkori terhességek aránya a roma lányoknál több mint tízszerese a nem roma lányok adatának.⁵¹ A tradicionális roma közösségekben a roma nőknek (leányoknak) hagyományosan az elsődleges hivatása a gyermekek szülése, nevelése, a család összetartása, a hagyományok őrzése⁵², ezért kevésbé fontos a sikeres iskolai előmenetel számukra és a munkaerőpiacon történő elhelyezkedés. Az általános iskolát végző lányoknak és családjuknak választaniuk kell: elvégzik-e az általános iskolát és továbbtanulnak, vagy gyereket szülnek.⁵³ A hagyományos roma családokban a lányok elsődleges szerepköre a családi életben való közreműködés, akár a tanulás rovására is⁵⁴, ennek ismeretében pedig nem meglepő, hogy a roma nők tekintetében a legjellemzőbb iskolai végzettség az általános

48 Gyvt. 15. § (4) c)-e), Gyvt. 78. § (1) a).

49 Ptk. 4:227. § (1) bek.

50 Ptk. 4:189. § (1) bek.

51 RAFFAEL MÓNika: Roma lányok családtervezéssel kapcsolatos jövőképe és attitűdjei. *Kapocs*, 2023/1, 140-153.

52 SZABÓNÉ i.m. 27.

53 KEMÉNY – JANKY i.m.

54 MÓRÉ M. – STOMP Á. R. – FEDOR A.: Oktatási helyzetkép telepsterű körülmények között élő roma lakosokról. *Acta Medicinæ et Sociologica*, 2022, 13(34), 109.

iskola befejezése,⁵⁵ gyermekvállalásuk ugyanakkor igen koránra tehető, függetlenül attól, hogy a polgári jog rendje szerint kiskorúnak minősülnek-e.⁵⁶

Érdekes kérdést vet fel azonban Raffael Mónika kutatása, amelynek témája a roma lányok családtervezése volt. A kutatásban résztvevő roma lányok válaszaiból egyáltalán nem következik, hogy ők már kiskorúként szeretnének anyává válni, ugyanakkor a már meglévő kutatások eredményeire alapozva feltételezhetjük, hogy a megkérdezett nyolcvanhét fiatal közül háromból egysel ez mégis nagy eséllyel meg fog történni a családi minta, valamint a környezeti hátrányok hatására.⁵⁷ Természetesen nem minden roma család él a hagyományok szerint, viszont a mélyszegénységben élő roma nők körében további gondot jelent a fogamzásgátlás hiánya,⁵⁸ vagy az anyagi kilátástalanság, amiben a gyermekekhez köthető szociális transferek akár motiváló hatásúak is lehetnek a gyermekvállalás terén.

Durst Judit kutatása is megerősíti, hogy a mélyszegénységben élő cigány közösség gyermekvállalási szokásai eltérőek a többségi társadalom reprodukciós hajlandóságához képest, példának okáért a vizsgált közösségben élő leányok zöme tizenhatéves korára már anya lesz.⁵⁹ Azonban a szerző arra a következtetésre jutott, hogy ennek oka nem a szociálpolitikai juttatásokhoz való hozzáférés igényére vezethető vissza, illetve nem is biológiai-kulturális adottságokra. Durst Judit sokkal inkább a korai felnőtté válás iránti igénnyel és a meglévő családi státusból való kitörés igényével magyarázza a jelenséget, hiszen a szegregátumban ez az egyetlen út, hogy egy fiatal lány kitörhessen a régi családban betöltött szerepéből és megtalálja saját helyét a társadalomban.

Az általam vizsgált esetben a családok ugyan a hagyományokra hivatkoztak, azonban a leány vonatkozásában kevésbé volt megfigyelhető a tradíciók mélyebb tisztelete. Az ő esetében sokkal inkább egyfajta menekülőútként funkcionálhat a korai párválasztás és a korai családalapítás: a családi környezet nem ragaszkodó és nem megtartó (a szülők külön élnek, a leány az édesapjával, aki többször kifejtette az eljárás során, hogy nem tud mit kezdeni a lányával,

55 *Statisztikai Tükör*, 2015/82, 7-8.

56 JANKY Béla: *A cigány nők társadalmi helyzete és termékenységé*. In: NAGY Ildikó – PONGRÁCZ Tiborné – TÓTH István György (szerk.): *Szerepváltozások. Jelentés a nők és férfiak helyzetéről*. Budapest, TÁRKI – Ifjúsági, Családügyi, Szociális és Esélyegyenlőségi Minisztérium, 2005, 136–148.; KEMÉNY – JANKY i.m.

57 RAFFAEL i.m.

58 L. RITÓK i.m.

59 DRUST Judit: „Nekem ez az élet, a gyerekek.” *Gyermekvállalási szokások változása egy-kisfalusi cigány közösségben*. <https://www.c3.hu/scripta/szazadveg/22/durst.htm#1>. (2023. 10. 23.)

az édesanyja több gyermeket nevel, köztük egy karonülő kisgyermeket is, elmondása alapján a tizenégy esztendőes leányát és születendő unokáját már nem tudná vállalni). Ugyanakkor a leány az iskolában sem találta meg a számításait, tanulmányi sikertelenségéhez (többszöri évismétlés, bukások, igazolatlan hiányzások) beilleszkedési problémák társultak. A megváltozott körülményekre tekintettel a gyámhatóság a családba fogadást engedélyezte, azonban a gyermek iskolai mulasztásai miatt a leány védelembe vételére is sor került.

A korai gyermekvállalás vonatkozásában szükséges kitérni a romák egészségügyi ellátottságára (pontosabban ellátatlanságára), ami a várandósgondozás vagy a kisgyermeknevelés szempontjából további nehézségeket okoz. A magyar egészségügy rendszere sem strukturális, sem kommunikációs tekintetben nincs felkészülve a cigányság rossz testi és mentális egészségi állapotának kezelésére.⁶⁰ Az egészségügyi ellátottság hiánya a terhsgondozás, illetve a gyermekek egészségügyi helyzete szempontjából rendkívül aggályos. Ezzel párhuzamosan fontos megemlíteni, hogy ha egy leány rendkívül hamar ad életet első gyermekének, nem csak jogi, de biológiai komplikációkkal is meg kell küzdenie. A fiatal életkor ugyanis rizikótényező a patológiás terhesség és szülés esetében is, a fiatal anyukák újszülöttjei pedig gyakran rosszabb egészségi állapotban vannak, mint az érett anyukáké.⁶¹ A kis súlyú születések és a koraszülések gyakoriságát az anya életkora alapvetően befolyásolja: a túl fiatalon vállalt gyermeknél nő ezek előfordulásának esélye.⁶²

5.3. A szülői felügyeleti jog és a családi jogállás kérdése

A magyar jogrendszerben minden gyermek szülői felügyelet vagy gyámság alatt áll.⁶³ A szülői felügyelet a kiskorú gyermek neve meghatározásának, gondozásának, nevelésének, tartózkodási helye meghatározásának, vagyona kezelésének, törvényes képviselőtének jogát és kötelességét, a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak a jogát foglalja magában.⁶⁴ A szülői felügyelet általában a törvény erejénél fogva jön létre, a szülők házassága, illetve apai elismerés alapján, kivételes esetekben pedig hatósági aktus

60 Póczik Szilveszter: *Cigány Integrációs Problémák*. Budapest, Kölcsey Intézet, 2003, 13.

61 PETRUSHKINA, Nadezhda et al.: A tinédzserkori terhesség orvosi és biológiai problémái. *Egészségtudományi Közlemények*, 2017, 7(2), 28–36

62 *Koraszülött és kis súlyú újszülöttek Magyarországon*. Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018, 6.

63 Ptk. 4:223. §.

64 Ptk. 4:416. § (1)-(2) bek.

hozza létre, például örökbefogadás, vagy az apaság bírósági perben történő megállapítása során. A szülői felügyelet jelentősége abból is kitűnik, hogy azzal felhagyni, arról lemondani nem lehet, annak megszüntetésére – és visszaállítására – kizárólag bíróság jogosult⁶⁵. Azonban abban az esetben, ha a szülő kiskorú, a szülői felügyeleti jog szünetel. A tizenhatodik életévét betöltött kiskorú esetében annyiban rugalmasabb a jogi környezet, hogy a szülői felügyeleti jog szüneteltetése nem érinti a kiskorú szülő gondozási, nevelési jogát és kötelezettségét.⁶⁶ Összességében tehát elmondható, hogy kiskorú szülők esetében a születendő gyermek szülői felügyeleti joga nem biztosított, azonban ahogy az már fentebb említésre került, a gyermeknek szülői felügyelet vagy gyámság alatt kell állnia.

Kérdésként merül fel a kiskorú leányanyak ügyeiben, hogy van-e nagykorú biológiai édesapja a magzatnak. Ez azért kardinális kérdés, mert amennyiben van és a családnak szándékában áll a gyermek családi jogállását rendezni, akkor ezt az édesapa apai elismerő nyilatkozattal megteheti. Egy ilyen ügyben a roma származású, korlátozottan cselekvőképes várandós kiskorú és törvényes képviselője azért keresték fel a gyámhatóságot, mert a leányanya párja, a születendő gyermek nagykorú biológiai édesapja apai elismerő nyilatkozatot szeretett volna tenni. Ebben az esetben az eljáró gyámhatóságnak gyámot kell rendelnie a magzat részére a születendő gyermek családi jogállásának teljes hatályú apai elismerő nyilatkozattal történő rendezése érdekében.⁶⁷

A roma származású leánygyermek, a törvényes képviselője, valamint a nagykorú, biológiai édesapa együttesen jelentkeztek az illetékes gyámhatóság hivatalos helyiségében nyilatkozattétel céljából. Az ügyfelek kérelme arra irányult, hogy a leánygyermek édesanyja legyen a méhmagzat gyámja, a meghallgatás során azonban kiderült, hogy a leánygyermek törvényes képviselőjével szemben a gyámság viselése vonatkozásában kizáró ok áll fenn, tekintettel arra, hogy egy másik gyermekét nevelésbe vette a gyámhatóság. A gyámhatóság ugyanis a gyámrendelés során minden esetben vizsgálnia kell, hogy a gyámjelölt alkalmas-e a gyámság viselésére, illetve nem áll-e fenn vele szemben valamilyen törvényben meghatározott kizáró tényező.⁶⁸ Tekintettel arra, hogy a fiatalok és a magzat érdeke is a születendő gyermek családi jogállásának rendezése volt, a gyámhatóság a kiskorú leányanya édesanyja helyett más személyt rendelt ki méhmagzat gyámként. Az ügyben

65 Ptk. 4:191. § (1), Ptk. § 4:192. §.

66 Ptk. 4:186. § (1) b).

67 Gyer. 130/A. § (6) b), Gyer. 59. § (4) bek.

68 Ptk. 4:233. § (1) bek.

az édesapa a kirendelt gyám és a kiskorú várandós leány jelenlétében teljes hatályú apai elismerő nyilatkozatot tett az illetékes jegyző előtt, amelynek eredményeképp a születendő gyermek vonatkozásában a nagykorú édesapának szülői felügyeleti joga keletkezett. Igaz, az édesanya szülői felügyeleti joga nagykorúvá válásáig szünetel, viszont így külön gyámrendelés nélkül is hazavihette a kórházból a család az újszülöttet. A gyámhatóság eljárása a méhmagzat gyám felmentésével zárult.

Eltérő eljárást igényel viszont, ha a születendő gyermek édesapja maga is kiskorú, vagy ha a születendő gyermek családi jogállása rendezetlen marad, mert nem ismert a biológiai édesapa, vagy nem szándékozik a születendő gyermeket magáénak elismerni. Egy ilyen esetben a tizenhat esztendő várandós, roma származású leány és édesanyja jelentkeztek a gyámhatóságnál és aggodalmukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy az újszülöttet nem fogják tudni hazahozni a kórházból, tekintettel arra, hogy a várandós leány kiskorú. Ebben az ügyben a születendő gyermek családi jogállása rendezetlen maradt, tekintettel arra, hogy a biológiai édesapa a család nyilatkozata szerint ismeretlen. Itt elkerülhetetlenné vált, hogy a gyermek születését követően a gyámhatóság haladéktalanul gyámot rendeljen az újszülöttnak, tekintettel arra, hogy a gyámrendelés hiányában sem szülői felügyelet, sem pedig gyámság alatt nem állt volna az újszülött.⁶⁹ A kiskorú leányanyának az édesanyja vállalni tudta az újszülött feletti gyámságot, ezáltal az előzetes megtett nyilatkozatok, majd a születést igazoló kórházi dokumentáció bemutatását követően az illetékes gyámhatóság haladéktalanul kiadta a gyámrendelő határozatot.

A gyakorlatban is érzékelhető a roma ügyfelek körében jellemzőbb korai gyermekvállalás jelensége. A jogalkotó rugalmassága itt is a tizenhatéves korhoz kötött kivételekből vezethető le, például azon rendelkezés nyomán, amely a tizenhatéves leányanyák részére a gondozási, nevelési jogot már biztosítja, annak ellenére, hogy szülői felügyeleti joguk ekkor még szünetel. Fontos továbbá, hogy a tizenhatodik életévüket betöltött kiskorúak a Gyámhatóság engedélyével házasságot köthetnek, amelynek nagykorúsító hatása a szülői felügyeleti jog gyakorlása szempontjából is releváns.

5.4. Iskolai problémákból védelembe vétel

Az első jogesetben említésre kerültek a tizennégy esztendő várandós roma leány gyenge iskolai teljesítménye és hiányzásai is. A statisztikai adatok, illetve kutatások alapján megállapítható, hogy a romák iskolázottsági, illetve foglalkoztatottsági

⁶⁹ Gyer. 127. § (2) c).

mutatói elmaradnak a többségi társadalom mutatóitól. A 2011-es népszámlálási adatok alapján a tizenötévesnél idősebb romák

- 54,5 százaléka legfeljebb általános iskolát végzett,
- további 23 százaléka az általános iskolát sem fejezte be,
- 21,2 százaléka rendelkezik középfokú iskolai végzettséggel vagy érettségivel,
- az egyetemet, illetve főiskolát végzettek aránya pedig a másfél százalékot sem éri el.⁷⁰

Mivel az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatási kilátása az átlagosnál rosszabb, ebből már eleve következik, hogy a roma népesség az átlagosnál kisebb arányban és kevésbé előnyös pozíciókban van jelen a munkaerőpiacon. A romák jelentős része ráadásul az ország kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetű térségeiben, rossz közlekedési kapcsolat jellemezte községekben él, ahol nincs érdemi munkahelykínálat.⁷¹ Ugyanakkor kiemelendő, hogy az utóbbi években az általános iskola sikeres befejezésében és a középiskolai továbbtanulásban jelentős mértékű felzárkózás történt, azonban az érettségi megszerzésének esélyében és a felsőoktatási részvételben viszont tovább növekedett a leszakadás a társadalom átlagához képest.⁷²

Ma Magyarországon minden gyermeknek alkotmányos joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz,⁷³ a szülők pedig kötelesek kiskorú gyermekükről gondoskodni, ami magába foglalja a gyermekük taníttatását is.⁷⁴ Az Alaptörvény kimondja, hogy az állam a gyermekek oktatáshoz való jogának érvényesülését az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja.⁷⁵ Az Alaptörvény rendelkezéseit ágazati jogszabályok töltik ki tartalommal. Minden gyermek köteles az intézményes nevelés-oktatásban

70 KSH népszámlálási adatok, A 15 éves és idősebb népesség legmagasabb iskolai végzettség, korcsoport és nemek szerint, 2011.

71 <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohelyz/munkerohelyz17.pdf> (2023. 09. 10.)

72 HAJDU T. – KERTESI G. – KÉZDI G.: *Roma fiatalok a középiskolában. Beszámoló a TÁRKI Életpálya-felmérésének 2006 és 2012 közötti hullámaiból.* Társadalmi riport, Budapest, TÁRKI, 2014, 265-302.

73 Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.

74 Alaptörvény XVI. cikk (3) bek.

75 Alaptörvény XI. cikk (2) bek.

részt venni, tankötelezettségét teljesíteni.⁷⁶ Az intézményes nevelés és oktatás két fő részre bontható: az óvodai nevelésre és az oktatásra. Főszabály szerint egy gyermek óvodakötelezettsége annak a nevelési évnél az őszi félévétől veszi kezdetét, amelyik évben augusztus 31 napjáig a harmadik életévét betölti,⁷⁷ abban az évben pedig, amelynek augusztus 31. napjáig a hatodik életévét betölti, tanköteleessé válik.⁷⁸ Az óvodai nevelést követően pedig főszabály szerint a gyermek tankötelezettsége annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló a tizenhatodik életévét betölti,⁷⁹ ezáltal sokan még a tizenhatodik életévük betöltését követően is tankötelesek a tanév hátralevő részében, tekintettek arra, hogy a tanév és a nevelési év szeptember 1. napjától augusztus 31. napjáig tart.⁸⁰ Amennyiben a tanköteles gyermek a kötelező tanórai foglalkozások tekintetében igazolatlanul mulaszt, az oktatási intézmény vezetője a tanítási évben igazolatlanul mulasztott ötvenedik kötelező órai foglalkozás után kezdeményezi a családtámogatási ügyben eljáró hatóságnál az ellátás szüneteltetését, amiről az intézmény vezetője az illetékes gyámhatóságot is tájékoztatja.⁸¹ Óvodáskorú gyermek esetében az adott nevelési évben igazolatlanul mulasztott huszadik óvodai nevelési nap a jogszabályi határ. Fontos kiemelni, hogy az ilyen jellegű mulasztásoknak nem csupán gyermekvédelmi, illetve családtámogatási vonzata van a joghátrányok tekintetében, de szabálysértési eljárást is vonhatnak maguk után.⁸²

A gyámhatóság ezekben az ügyekben a védelembe vétel jogintézményét kell, hogy alkalmazza. Az iskolai, illetve óvodai mulasztásokból fakadó védelembe vétel rendkívül sok gyermeket érint. A KSH adatai szerint az elmúlt években nagyságrendileg 28 000 és 29 000 fő közé tehető a védelembe vett kiskorúak száma.⁸³ Ez a típusú hatósági eszköz igen sokrétű: a fokozatosság elve alapján a védelembe vétel tulajdonképpen a legenyhébb gyermekvédelmi intézkedés a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági

76 Nkt. 45. § (1) bek.

77 Nkt. 8. § (2) bek.

78 Nkt. 45. § (2) bek.

79 Nkt. 45. § (3) bek.

80 Nkt. 4. § 19., 30.

81 A családok támogatásáról szóló 1988. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cst.) 15. § (1) bekezdés b) pontja és 1a) pontja.

82 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 247. § (1) bek.

83 Összefoglaló táblák (STADAT) - Idősoros éves adatok - Szociális védelem. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg004.html (2023. 08. 27.)

intézkedések között,⁸⁴ ugyanakkor a gyermekek veszélyeztetettségét igen széleskörben vizsgálja, továbbá eszközrendszerét tekintve is tág mozgásteret biztosít az eljáró hatóság részére.⁸⁵ Éppen ezen okból kifolyólag nagyon színes képet mutat az ügyfélkör: roma és nem roma, tehetős és szegény, sok gyermekes és egygyermekes családok egyaránt megjelennek az eljárásokban. A KSH elemzése szerint az igazolatlan mulasztásokat szabályozó 2010-es rendelkezés jelentősen megnövelte a környezeti okból elrendelt eljárások arányát⁸⁶, ugyanis a jogszabályban meghatározott mulasztási esetekben az illetékes hatóságnak nem csupán az eljárás megindítására vonatkozóan nincs mérlegelési lehetősége, hanem a döntése sem opcionális: a tizenhatodik életévét be nem töltött, védelembe vétel hatálya alatt nem álló gyermek esetében el kell rendelnie a gyermek védelembe vételét.⁸⁷

Meglátásom szerint a roma gyermekek vonatkozásában gyakran kerül elrendelésre védelembe vétel az iskolai mulasztások okán, az ilyen, gyámhatóság elé kerülő ügyekben általában nem a mulasztások határán mozognak az érintett gyermekek, hanem gyakran több száz foglalkozásnyi igazolatlan mulasztást halmoznak fel a diákok. A roma gyermekek iskolai mulasztásai, illetve problémái szoros összefüggésben állnak a gyermekek szocializációjával. Fejes József Balázs, a Szegedi Tudományegyetem Neveléstudományi Intézetének egyetemi docense a kapcsolódó okok igen széles spektrumát foglalta össze a roma tanulók motivációjának akadályait taglaló tanulmányában.⁸⁸ Fejes megállapításai korrelációban állnak a hatósági eljárások során tapasztaltakkal, nem csupán a mulasztások, de a magatartásproblémák terén is. A szerző rámutat, hogy az otthonról hozott irányvonalak sokszor eltérnek az iskola által elvártaktól, a korábbi strukturálatlan napirend például nehezen összeegyeztethető az intézményi időbeosztással. De ki lehet emelni azt a jellemzőt is, hogy a roma családokban a magas gyermekszám mellett gyakori a több generációs együttélés, a gyermekek pedig igen hamar a felnőttvilág részesévé válnak. Ahogy Fejes is jelzi, sok esetben problémát okoz, hogy a roma közösségi minta szerint az érzelmek, indulatok kinyilvánítását semmi sem akadályozza. Ez megmagyarázza sok

84 Kizárólag a hátrányos helyzet és a halmozottan hátrányos helyzet megállapítása minősül enyhébb intézkedésnek a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági intézkedések között a Gyvt. 15. § (4) bekezdése alapján.

85 Gyvt. 68. § (3) bek.

86 Gyermekesély – A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, 2014. *Statisztikai Tükör*, 2016. február 5., 4. <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/gyermekvedelem14.pdf> (2023. 08. 27.)

87 Gyvt. 68/A. § (1) bek.

88 FEJES i.m.

esetben például az iskolai konfliktusok folyamatos gyűrűzését, a pedagógusok és a társakkal szembeni folyamatos konfrontációt.

A bemutatott iskolázottsági mutatók és a kapcsolódó vizsgálatok rávilágítanak, hogy sok roma családnál nincs példa a gyermekek előtt, ami a továbbtanulásra ösztönözné őket, ezzel szemben motivációs problémát okoz, hogy a roma szülők többsége – saját iskolai sikertelensége okán is – negatívan viszonyul az iskolához, nem bíznak abban, hogy a tanulás lehetőséget teremt a felemelkedésre.⁸⁹ Különösen nehezíti a helyzetet, ha a gyermek évisméltésre kötelezett (akár többször is) és emiatt már korcsoport szerint sem a saját közösségébe jár. Az évisméltó roma tanulókat még nehezebben tudja befogadni a többség, ugyanakkor az is szembetűnő, hogy az évisméltó roma tanulók sem feltétlenül kívánnak változásokat elérni, ők csupán annyit érzékelnek a kialakult helyzetből, hogy roma származásuk miatt nem fogadják el őket és szeretnének minél hamarabb eltávolodni az intézménytől.

A roma lányok helyzete sokszor még kiszolgáltatottabb. A hagyományőrző oláh cigány közösségekben például még ma is él a 'szüzesség tabuja', a lánynak szűzen kell férjhez mennie, annak érdekében pedig, hogy a szülők megakadályozzák a nem ellenőrzött, nem kívánt kapcsolatok létrejöttét már hetedik, nyolcadik osztályban kiveszik az iskolából a leánygyermekeket és legfeljebb magántanulóként vehetnek részt a közoktatásban.⁹⁰ Hasonló nyíltan vállalt tradíciót gyakorolt a gábor cigányok közössége, akikről ugyan kevés említést tesz a statisztika, mobilis életmódjukból fakadóan mégis sokan tartózkodnak huzamosabb ideig Magyarországon. A cigányság ezen csoportja Erdélyből származik, jellemzően román állampolgárként élnek Magyarországon. Saját bevallásuk szerint szigorúan tartják a tradíciókat. Jellemzően zárt közösségekben élnek és a közösségen belüli házasságokat preferálják, amelyben a lány lényegesen hátrányosabb helyzetből indul, mint egy fiú: amint éretté válnak a lányok (tíz-tizenéves koruk magasságában), már nem járhatnak iskolába és felügyelet nélkül nem tartózkodhatnak a lakóhelyükön kívül. Az ügyfelek erre azt a magyarázatot adták, hogy egyfelől féltik a gyermekeket, nehogy szerelembe essenek, vagy ahogy az ügyfelünk is fogalmazott 'megessenek'. Ugyanakkor a lányokat igen hamar férjhez adják a család által kiválasztott, szintén gábor cigány fiúhoz (nem polgárjogi értelemben), ezt követően pedig a fiús házhoz költözik a leány, róla a továbbiakban a fiú családja gondoskodik. Ezekben a közösségekben a lányok a gábor cigányok saját szabályai mentén

89 DIÓSI Ágnes: A cigány gyerekek helye a magyar iskolában. *Fordulópont*, 2001, 3(4), 38-52.

90 SZABÓNÉ i.m. 27.

szocializálódnak, nem ismerik a magyar jogszabályok által biztosított jogait, sem pedig kötelezettségeiket. Ezek a családok a magyar jog szerinti gyermekvédelemnek - különösen a lányok terén - nem tulajdonítanak jelentőséget. Komoly problémát okoz, hogy ezek a leányok jellemzően csak későn, a szülés előtt – vagy akár azt követően – kerülnek a hatóság látókörébe. A gyermekek családi jogállása pedig rendszerint rendezetlen.

5.5. Intézményi gátak

A romák oktatási helyzetét tehát nagyban determinálja az, hogy családjuk támogatja-e a tanulást, vagy éppen ellenkezőleg, a szülők a saját sikertelenségükből táplálkozva, vagy a hagyományokra hivatkozva nem segítik elő, vagy kifejezetten gátolják a gyermekek érdemi oktatáshoz való hozzáférését. Azonban a külső ösztönzőket is szükséges figyelembe venni, hiszen a romák kisebbségi státuszából fakadó frusztrációját, komplexusait sokszor épp a többségi társadalom táplálja.⁹¹

Az a roma szülő (és gyermeke) sincs könnyű helyzetben, aki úgy dönt szakít a közösség tradícióival és a generációs élményekkel, hiszen a kitörni vágyó roma fiatalok könnyen a kisebbségi társadalom és a többségi társadalom között ragadhatnak. Több kutatás is rávilágít arra, hogy a diszkrimináció és a szegregáció nem kerüli el a gyermekeket és az oktatási intézményeket sem. Papp Z. Attila szociológus, kutatóprofesszor 2022-ben megjelent esettanulmányában⁹² egy észak-magyarországi, 2500 fős településen vizsgálta a helyi roma lakosság vonatkozásában az oktatási-nevelési elszigetelődést. Meglátása szerint a szegregációt jelentős mértékben táplálja az egyházi oktatási formák elterjedése, illetve a regionális oktatási piac megjelenése. A tanulmány arra is kitér, hogy az iskola 'elromásodása' ugyan szakmai kihívást jelenthet a pedagógusoknak, viszont munkájuk presztízsértéke a helyi társadalom szemében jelentősen csökken. Tehát a szegregáció a pedagógusok karrierértékét is befolyásolja.

Gulyás Klára a pedagógusok nézeteinek vizsgálata során⁹³ középiskolában tanító tanárok körében végzett felmérést, aminek eredményeként megállapításra került,

91 SZABÓNÉ i.m. 38., 165.

92 PAPP Z. Attila: Közösségi és iskolai reziliencia hiánya: siker és sikertelenség együttjárása a telepen. *Regio*, 2022, 30(2), 41-66.

93 GULYÁS Klára: Pedagógus nézetek vizsgálata a roma származású gyermekek oktatásának nevelésének kérdéskörében. *Szellem és Tudomány, a Miskolci Egyetem Szociológiai Intézetének folyóirata*, 2018, 9(2-3), 51-62.

hogy a vizsgálatban résztvevő pedagógusok többsége nem rendelkezik világos képpel arról, hogy a szegregált oktatás milyen módon vezet a hátrányok felerősödéséhez, az oktatás minőségének csökkenéséhez, az esélyegyenlőség sérüléséhez.⁹⁴ Egy másik kutatás arra mutat rá, hogy a pedagógusok körében is fellelhető a romákkal szembeni előítéletesség⁹⁵, ami jelentősen növeli a gyermekek hátrányát.

Bordás Margit értekezésében rávilágít, hogy a pedagógusok többsége a cigánykérdésre nem szakmai feladatként tekint és a szegregációban látja a megoldást. Ebből a felfogásból, szemléletből egyértelműen következik az, hogy a pedagógus eleve elrendeltté teszi a roma gyerek iskolai sikertelenségét (Pygmalion-effektus⁹⁶) és még a felelősségét sem kell vállalnia, hiszen genetikailag eldöntött a dolog.⁹⁷

Tapasztalataim szerint a pedagógusokat és intézményvezetőket sokszor rendkívül erős nyomás alá helyezi a többségi szülők közössége, amiről Kende Ágnes is említést tesz írásában.⁹⁸ Véleményem szerint az egyik gyermek érdeke nem okozhatja a másik gyermek jogainak sérelmét, azonban mindig vizsgálendő, hogy az adott helyzetben minden résztvevő (szülő, gyermek, pedagógus, intézményvezető) eleget tett-e a saját kötelezettségének, együttműködött-e a gyermekek érdekében.

Megkérdőjelezhetetlen, hogy az elsődleges felelősség a szülőé, legyen szó roma vagy nem roma családról, azonban az integrációra és a teljes társadalomra rendszerszinten kell tekintenünk. Rendkívül káros lehet, ha a többségi társadalom és a szakemberek elfordulnak a felzárkózás igényével érkezőktől. Mindannyiunknak érdeke, hogy a gyermekek (roma és nem roma) ép testben és ép lélekben hagyják maguk mögött az iskolai éveket, felnőttként pedig mindannyian értékes tagjai legyenek a társadalomnak. Kende Ágnes hivatkozott tanulmánya idéz egy oktatáspolitikai vezetőt, illetve egy iskolaigazgatót, akik egyértelműen azt a szegregációkritikus szakmai álláspontot képviselik, hogy ott, ahol a roma tanulók többsége koncentrálódik, ott nem lehet eredményt elérni. Viszont, ha egy általános képességű osztályba csupán arányosan csak pár, a többségi társadalom nézőpontjából - alulszocializált roma tanuló kerül, akkor abban az osztályban van lehetőség teljesíteni a többségi tanulóknak, a kisebbségi tanulóknak és tulajdonképpen a pedagógusoknak is.

94 GULYÁS i.m. 59.

95 A megkérdezett pedagógusok arányában a pedagógusokra átlagosan a közepesen előítéletesség jellemző, de közel egyharmaduk erősen előítéletes.

96 Elvárások valóságalkító hatása.

97 BORDÁCS Margit: A pedagógusok előítéletességének vizsgálata roma gyerekeket is tanító pedagógusok körében. *Új Pedagógiai Szemle*, 2001/2, 70–90.

98 KENDE Ágnes: Normál gyerek, cigány gyerek. *Esély*, 2013/2, 73.

6. Konklúzió

A rendkívül heterogén csoportot alkotó romák vonatkozásában a kutatások és a gyakorlati tapasztalatok alapján az egyik legerősebb közös vonás, hogy a gyermekkor kereteit eltérően definiálják a többségi társadalomhoz és a jogalkotóhoz képest. A roma családok nagy részében a gyermekkor jellemzően hamar véget ér, ami döntően befolyásolja a fiatalok iskolai előmenetelét, párválasztási és családalapítási szokásait.

A jogalkotó ezzel szemben éppen a gyermekkor védelme érdekében egzakt módon az egyes korosztályokhoz más-más jogokat és kötelezettségeket, illetve eltérő felelősségi alakzatokat kapcsol: többek között élesen elhatárolja egymástól a kiskorúság és nagykorúság fogalmát, a korból fakadó cselekvőképtelenség alakjait és cselekvőképesség keretét, meghatározza az óvodai nevelésben való részvétel, illetve a tankötelezettség korszakát, a munkavállalás alsó korhatárát, de például büntetőjogi oldalról is kivételesen kezeli a gyermekkorú és a fiataikorú személyeket. A jogalkotó ugyanakkor fenntart olyan speciális rendelkezéseket is, amelyek célja – a gyermekek érdekeinek szem előtt tartásával – a harmónia megteremtése az egyedi és az általános esetek között. Láthatóan azonban a tradicionális roma családokban a kulturális hagyományok dominálnak a jogszabályokkal szemben, míg számos esetben a szocializációs adottságok, a felmenők generációs problémái, a tanult tehetetlenség korlátozzák a gyermekek jelenjét és determinálják a fiatalok jövőjét.

Intézményi oldalról (is) elfogadhatatlan a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése, hiszen egy gyermek számára sem lehet a kirekesztés, az egyenlőtlenség családi, vagy társadalmi adottság. Legyen szó oktatásról, vagy például egészségügyről, a jogszerű működés érdekében elvárt a diszkrimináció tilalma. Azonban azt is látnunk kell, hogy sok esetben éppen a szülők közvetítenek olyan életviteli szokásokat, illetve magatartásformákat, amelyek a roma gyermekek jövőképét negatívan befolyásolják. Nem elegendő a nyitott, befogadó fél, szükségszerű a másik oldalon fennálló, a jogkövetés szándékával rendelkező fél megléte. Álláspontom szerint ugyanis a társadalmi integráció nem más, mint különböző kulturális és szocializációs háttérrel rendelkező alanyok jogkövető magatartásainak találkozása és azok közvetítése a fiatalabb generációk számára.

SZOCIÁLIS SZEMPONTOK ALKALMAZÁSA A ROMÁKHOZ KÖTHETŐ KÖZBESZERZÉSEKBEN

HÉDER ÁKOS¹
PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

A hatályos közbeszerzési szabályozás számos lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérők a közbeszerzési eljárások szinte valamennyi lényeges elemében figyelembe vegyenek szociális szempontokat, amelyek alkalmasak lehetnek egyes társadalmi célok – mint például a tisztességes munkához jutás, vagy épp a társadalmi integráció – előmozdítására, elősegítésére is. A roma nemzetiséggel kapcsolatos foglalkoztatási, illetve egyéb vagyoni helyzetre vonatkozó statisztikai adatokat figyelembe véve okkal merülhet fel a kérdés, hogy a romákhoz köthető közbeszerzési eljárások vonatkozásában megvalósult-e a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés, azaz alkalmazásra kerültek-e a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény által biztosított szociális szempontok. A különféle roma nemzetiségi önkormányzatok, illetve egyéb ajánlatkérők közbeszerzési eljárásait megvizsgálva kijelenthető, hogy kifejezetten a romákhoz köthető közbeszerzésekben a Kbt. által biztosított szociális szempontú jogintézmények elvétve kerültek alkalmazásra, ami a – társadalmi különbségek enyhítését biztosító – lehetőségekhez mérten, illetve az előnyök ismeretében elszalasztott lehetőség.

Kulcsszavak: társadalmi szempontból felelős közbeszerzés, szociális szempont, közbeszerzés, roma nemzetiség

THE ROLE OF SOCIAL CONSIDERATIONS IN PUBLIC PROCUREMENT
RELATING TO THE ROMA

Abstract

Current public procurement legislation provides a number of possibilities for contracting authorities to take social aspects into account in almost all

1 Témavezető: Prof. Dr. Rixer Ádám PhD tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK),
Társtémavezető: Dr. Arató Balázs PhD habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

relevant elements of public procurement procedures, which may also be suitable for promoting or facilitating certain social objectives, such as decent work or social inclusion. Taking into account the statistical data on employment and other assets related to Roma nationality, the question can be raised whether socially responsible public procurement has been achieved in public procurement procedures related to Roma, i.e. whether the social aspects provided for in Act CXLIII of 2015 on Public Procurement have been applied. An examination of the public procurement procedures of various Roma national minority municipalities and other contracting authorities reveals that the social legal institutions provided for in the Public Procurement Act have rarely been applied in public procurement procedures specifically related to Roma, which is a missed opportunity given the opportunities and benefits that could be offered to mitigate social inequalities.

Keywords: socially responsible public procurement, social consideration, public procurement, Roma nationality

1. Bevezetés

A 2014-ben elfogadott közbeszerzési irányelvek – amelyek rendelkezései implementálás útján a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLIII. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) is megjelentek – megközelítésmódjukban, illetve szemléletükben is újdonságot hoztak, többek között azáltal, hogy az innováció támogatása, a szociális célkitűzések, valamint a fenntarthatósági és környezetvédelmi szempontok az uniós közbeszerzési szabályozás részévé váltak.² Az Európai Bizottság útmutatója szerint a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés olyan beszerzési tevékenységet takar, amelynek során ajánlatkérő figyelembe vesz egy vagy több szociális szempontot. Ilyen szempontok lehetnek a teljesség igénye nélkül a munkalehetőségek javítása, a tisztességes

2 A 2014-es közbeszerzési irányelvek újdonságairól részletesen ld. VARGA Ágnes: Fenntarthatóság az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2014/8-9, 65-72.; KISS Judit Katalin: Útban a stratégiai irányok felé - szemléletváltás az új közbeszerzési irányelvekben. *Közbeszerzési Szemle*, 2016/9, 40-48.; PUSKÁS Ágnes: A szociálisan felelős közbeszerzés elvének megjelenése az új Kbt.-ben. *Jegyző és Közigazgatás*, 2016/2, 25-27.; A szociális szempontok történeti előzményeit, illetve nemzetközi vonatkozásait részletesen ld. DRUZSIN Mónika: Szociális foglalkoztatás a közbeszerzések világában. *Közbeszerzési Szemle*, 2014/7, 39-48.; FÁSKERTY Éva: #WEDOSRPP avagy a szociálisan felelős közbeszerzések. *Közbeszerzési Értésítő Plusz*, 2021/7, 39-48. https://ertesitopluszkobzeszerzes.hu/documents/1/KEP2021_7_CPI5rny.pdf (2023. 10. 22.)

munkához jutás elősegítése, a társadalmi integráció támogatása, a szociális gazdaság szervezeteinek segítése, valamint épületeknél a hozzáférhetőség és minden felhasználó számára alkalmas kialakítás megvalósítása.³ Az Európai Bizottság 2020-ban közzétett uniós jó gyakorlatok gyűjteménye egy olyan magyarországi példát ismertetett, amelyben az ajánlatkérő szociális szempontként roma személyek foglalkoztatását értékelési szempontként alkalmazta.⁴ A társadalmilag felelős közbeszerzés lehetőséget biztosíthat egyes társadalmi célok előmozdítására, mint például az elkövetkező évek, évtizedek egyik sürgető megoldásra váró kérdésére, a roma-kérdésre is.⁵

A közbeszerzési eljárás lefolytatására kötelezett ajánlatkérők között megtalálhatóak a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok, valamint ezek társulásai, továbbá az egyes támogatásból megvalósuló beszerzések, valamint a közbeszerzési eljárás lefolytatását önként, vagy szerződésben vállalt személyek vonatkozásában is a Kbt. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer (a továbbiakban: EKR) ajánlatkérői nyilvántartása⁶ szerint a romákhoz összesen egy országos és ötvennégy helyi nemzetiségi önkormányzat, illetve társulás, továbbá nyolc civil jogállású szervezet köthető.⁷ Az ajánlatkérő személyén túl a közbeszerzés tárgya alapján is kapcsolódhat egy-egy közbeszerzési eljárás a romákhoz, aminek következtében – főként a roma nemzetiséggel kapcsolatos foglalkoztatási, illetve egyéb vagyoni helyzetre vonatkozó statisztikai adatokat, illetve tendenciákat⁸ figyelembe véve – okkal

3 https://www.kozbeszerzes.hu/data/filer_public/0a/bc/0abcbdb64-4cf3-42f8-90c9-63c3e88580ef/buying_social_hu.pdf (2023. 10. 22.)

4 Ld. *Making Socially Responsible Public Procurement Work: 71 Good Practice Cases*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2020. 20-22. <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/system/files/2023-11/English%20Version.pdf> (2023. 12. 22.)

5 Ld. RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, Patrocinium, 2013.; RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020, 153.

6 <https://ekr.gov.hu/portal/ajanlatkero/ajanlatkero-nyilvantartas> (2023. 10. 17.)

7 Az EKR-ben a roma nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában többféle elnevezéssel is találkozhatunk – mint például cigány nemzetiségi önkormányzat, cigány területi nemzetiségi önkormányzat, roma önkormányzat és roma nemzetiségi önkormányzat –, ugyanakkor jelen tanulmányban egységesen a roma nemzetiségi önkormányzat elnevezés kerül alkalmazásra.

8 Ld. BERNÁT Anikó: *Leszakadóban: a romák társadalmi helyzete a mai Magyarországon*. In: KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport 2014*. Budapest, Társi, 2014, 246-264.; A hazai nemzetiségek demográfiai jellemzőit ld. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/nemzetiseg_demografia.pdf (2023. 10. 22.); MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviselőik és*

merülhet fel a kérdés, hogy a romákhoz köthető közbeszerzési eljárások vonatkozásában megvalósult-e a társadalmi szempontból felelős közbeszerzés, azaz alkalmazásra kerültek-e a Kbt. által biztosított szociális szempontok.

Ezen bevezetést követően azon szociális szempontú nemzeti szabályozási megoldások kerülnek bemutatásra, amelyeket az ajánlatkérők alkalmazhatnak a közbeszerzési eljárások során, majd az ezt követő fejezetben a hatályos Kbt. bevezetését követő, romákkal kapcsolatos közbeszerzések szociális szempontú elemzésére kerül sor.

2. Szociális szempontok alkalmazhatósága a hazai közbeszerzésekben

A szociális szempont fogalmát sem a Kbt., sem a 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv nem definiálja, ennek ellenére a Kbt. preambulumban is megjelenő állami célkitűzés alapján az önhibájukon kívül hátrányos helyzetbe került személyeknek a társadalomban megjelenő hátrányuk leküzdését elősegítő törekvések – mint például a foglalkoztatás lehetőségének megteremtése – szociális szempontként is értelmezhetőek.⁹ A beszerzés tárgya mellett a közbeszerzési eljárás lefolytatását szabályozó rendelkezések azok, amelyek alapvetően meghatározzák, hogy az ajánlatkérőként eljáró szervezetek milyen szociális szempontokat tudnak figyelembe venni. Tekintettel arra, hogy a Kbt., illetve egyéb jogszabály sem határoz meg olyan eseteket, amikor a szociális szempontok alkalmazása kötelező, így ez kizárólag az ajánlatkérő szándékán, illetve döntésén múlik. A közbeszerzési eljárások során a különböző szociális szempontok figyelembe vételére, alkalmazására, illetve érvényre juttatására a Kbt. számos lehetőséget biztosít.

A beszerzés tárgyának meghatározása kizárólag az ajánlatkérő elvitathatatlan joga a beszerzési igénye alapján, ugyanakkor ezen jogosultság kötelezettségekkel is együtt jár, tekintettel arra, hogy az ajánlatkérőnek a Kbt., illetve a végrehajtási rendeleteknek megfelelő módon kell meghatároznia a közbeszerzés tárgyát és az arra vonatkozó műszaki leírást.¹⁰ Az ajánlatkérői igény alapvetően meghatározza a beszerzés tárgyát, amely következtében a közbeszerzési eljárás előkészítése során már megjelenhetnek azon társadalmi,

jogvédelmük. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 92-95.; A szegénységgel, illetve társadalmi kirekesztődéssel kapcsolatos fontosabb indikátorokat ld. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa007.html?lang=hu (2023. 10. 22.)

9 PETRÓ Szilvia: A fogvatartotti foglalkoztatás, mint értékelési részszerzőpont a közbeszerzési eljárásokban. *Közbeszerzési Értesítő Plusz*, 2019/8, 30-38. <https://ertesitoplusz.kozbeszerzes.hu/documents/24/KEP201908.pdf> (2023. 10. 22.)

10 Kbt. 58. §, valamint a 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 46-48. §

illetve szociális szempontok is, amelyek érvényesítése érdekében a műszaki leírás kidolgozása megkezdődhet.

Egy alapvetően nem szociális beszerzési igény esetében is, mint például egy játszótér, egy iskola, vagy közösségi ház kivitelezése lehetséges a műszaki leírás olyan szempontú kialakítása, amely során megjelenhetnek, illetve érvényesülhetnek a különböző társadalmi szempontok. Ennek keretében minden olyan beszerzési tárgy esetében, amelyet természetes személyek – akár a nyilvános felhasználásra, akár az ajánlatkérő szerv alkalmazottai – általi felhasználásra szánnak, az indokolt esetektől eltekintve a műszaki leírást úgy kell meghatározni, hogy az figyelembe vegye a fogyatékossgal élő személyek számára való hozzáférhetőség és a valamennyi felhasználó számára alkalmas kialakítás, illetve a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett, a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény második cikke szerinti egyetemes tervezés elveinek szempontjait.¹¹

Amennyiben ajánlatkérő szociális vagy egyéb jellemzőkkel bíró építési beruházást, árut vagy szolgáltatást kíván beszerezni, vagy ezen jellemzőket az értékelés során figyelembe kívánja venni, a műszaki leírásban vagy a szerződés teljesítésére vonatkozó feltételek vagy az értékelési szempontok keretében a Kbt.-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén előírhatja valamely címke használatát.¹² A címkék olyan önkéntes jelölések, amelyeket a meghatározott kritériumok teljesítése esetén, független harmadik fél ítélt oda. Ennek következtében a címke jelzi, illetve kifejezi a teljesítése esetén megvalósult környezeti, vagy társadalmi előnyöket. A címkék kapcsán a legismertebbek a különféle ökocímkék, ugyanakkor újabban a közbeszerzésekkel kapcsolatban is megjelentek szociális címkék, vagy más néven szociális védjegyek, amelyek „[...] valamely gazdasági szereplő társadalmi felelősségvállalást kifejező működését, elkötelezettségét és vállalásait jeleníti meg, tanúsítja egyfajta minősítési eljárást követően.”¹³ Ilyen szociális címke a Fair Trade, amely a méltányos, tisztességes és fenntartható kereskedelmet tűzte ki célul, míg a Magyar Szociális Farm Szövetség által létrehozott és működtetett Szociális Farm védjegy célja a társadalmi és környezeti szemléletformálás mellett a hátrányos helyzetű személyek mezőgazdasági tevékenységbe történő különféle bevonása.¹⁴

11 321/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 47. §.

12 Kbt. 59. §.

13 MIKLÓS Gyula: *Címkék és tanúsítás megkövetelése*. In: DEZSŐ Attila (szerk.): *Nagykommentár a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2021, 321.

14 Ld. <https://szocialisfarm.hu/files/Hirek/vedjegy/Szabalyzat-Szocialis-Farm-Vedjegy.pdf> (2024. 01. 24.)

A Kbt. 3. mellékletében meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások – mint például a rendezvényszervezési, illetve kulturális esemény-szervezési szolgáltatások – beszerzése során ajánlatkérőnek lehetősége van az eljárásrend megválasztására. A Kbt. a közbeszerzési eljárás becsült értékéhez, valamint a közbeszerzési értékhatárokhoz való viszonyához köti az uniós, illetve a nemzeti eljárásrend alkalmazásának kérdését. Főszabály szerint a Kbt. 3. mellékletében meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások igénybevételére irányuló közbeszerzési eljárások esetében a Kbt. 21. § (2) bekezdése alapján az uniós értékhatár alatti nemzeti eljárásrend szabályait kell alkalmazni. E rendelkezés célja, hogy a meghatározott szociális és egyéb szolgáltatások esetében az irányelvi alapokon nyugvó – szigorúbb és kötöttebb – uniós eljárásrendhez képest az enyhébb, illetve rugalmasabb nemzeti eljárási szabályokat lehessen alkalmazni. Ezzel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a 3. melléklet szerinti közbeszerzési eljárások vonatkozásában az uniós értékhatár is magasabban került meghatározásra, ezáltal is elősegítve ezen eljárások könnyebb lefolytatását. Ugyanakkor az eljárásrendi könnyítéstől az ajánlatkérő – a Kbt. 21. § (1) bekezdésére való hivatkozással – választása szerint eltérhet, ezáltal az uniós értékhatárt elérő értékű közbeszerzések szabályait alkalmazva – nagyobb, uniós szintű potenciális ajánlattevői körben – folytathatja le a közbeszerzési eljárást. Továbbá ezen eljárásrendi könnyítésen túl megemlítendő, hogy a 18 millió forintot el nem érő értékű, 3. melléklet szerinti szolgáltatások kivételi körbe tartoznak, amely esetben a Kbt. szabályait az ajánlatkérőnek nem kell alkalmaznia.¹⁵

A kizáró okok azon minimális követelményeket határozzák meg, amelyek fennállása automatikusan kizárja az ajánlattevőt, a részvételre jelentkezőt, az alvállalkozót, illetve az alkalmasság igazolásában részt vevő gazdasági szereplőt a közbeszerzési eljárásból. Uniós, illetve nemzeti eljárásrendtől függően a Kbt. 62. §-ában található kötelező kizáró okok mellett az ajánlatkérő választása szerint előírhat fakultatív kizáró okokat is. A társadalmilag felelős közbeszerzés megjelenhet a Kbt. 63. § (1) bekezdés a) pont szerinti fakultatív kizáró ok alkalmazásában is, mivel ebben az esetben ajánlatkérőnek azt is ki kell zárnia az adott közbeszerzési eljárásból, aki az eljárás megindítását megelőző három évben a jogszabályok, vagy kötelezően alkalmazandó kollektív szerződés, illetve különféle a Kbt. 4. mellékletében felsorolt ILO, valamint nemzetközi egyezményben rögzített szociális és munkajogi követelményeket súlyosan megszegte, és ezt az ajánlatkérő megfelelően bizonyítani is tudja.¹⁶

¹⁵ Kbt. 111. § d) pont.

¹⁶ Kbt. 73. § (4) bekezdés.

Ebben az esetben ajánlatkérőnek nincs mérlegelési lehetősége, amennyiben bizonyítani tudja a jogsértést, köteles kizárni a közbeszerzési eljárásból.

A Kbt. az alkalmassági követelmények vonatkozásában kifejezetten nem nevesíti a szociális szempontok alkalmazhatóságát, ugyanakkor erre ajánlatkérőnek – a beszerzés tárgyára tekintettel – lehetősége van. Az alkalmassági követelmények rendeltetése, hogy az ajánlatkérő meggyőződhessen arról, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötendő szerződést mely gazdasági szereplő képes teljesíteni, ennek következtében olyan ajánlattevő kerüljön kiválasztásra, amely alkalmas a szerződés teljesítésére. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő szervezetek közpénzzel gazdálkodiknak, kiemelt jelentősége van annak, hogy a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötésre kerülő szerződés teljesítése biztosított legyen. Ennek következtében az ajánlatkérőnek – főszabály szerint – a közbeszerzési eljárásban elő kell írnia azon minimum elvárásait és feltételeit, amelyek alapján az ajánlattevőt alkalmasnak tekinti a szerződés teljesítésére, míg a gazdasági szereplők az előírt alkalmassági minimumkövetelmények alapján tudják eldönteni, hogy részt tudnak-e venni a közbeszerzési eljárásban, azaz ajánlat adására képesek-e vagy sem. Ebben az esetben ajánlatkérőnek a Kbt. 65. § (3) bekezdésében foglaltak mentén kell eljárnia, azaz az alkalmassági követelmények meghatározását az esélyegyenlőségre, az egyenlő elbánásra és a verseny tisztaságára vonatkozó alapelvek figyelembevételével a közbeszerzés tárgyára kell korlátoznia, és azokat legfeljebb a szerződés teljesítéséhez ténylegesen szükséges feltételek mértékéig írhatja elő.¹⁷

Az ajánlatkérő által meghatározott értékelési szempontok a gazdaságilag legelőnyösebb ajánlat kiválasztását szolgálják. A Kbt. a legjobb ár-érték arányt megjelenítő értékelési szempont vonatkozásában kifejezetten nevesíti a hátrányos helyzetű munkavállalók, az álláskeresők vagy tartósan álláskeresők, valamint az egyéb szociális tulajdonságok alkalmazhatóságát.¹⁸ Ennek következtében ezen szempontokat – például meghatározott számú hátrányos helyzetű személy foglalkoztatásának előírásával – ajánlatkérő bevonhatja az értékelés körébe, ezáltal az előírt értékelési szempontnak való megfelelés, azaz a hátrányos helyzetű személyek alkalmazása többlet pontot eredményezhet az ajánlat értékelése során. Ettől függetlenül az ajánlatkérő által előírandó értékelési szempontoknak is meghatározott követelményeknek kell megfelelniük, azaz a szerződés tárgyához kell kapcsolódniuk, nem biztosíthatnak önkényes döntési lehetőséget az ajánlatkérőnek – hanem mennyiségi vagy

17 Kbt. 65. §.

18 Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pontja, valamint a Kbt. 76. § (8) bekezdés.

szakmai szempontok alapján értékelhető tényezőkön kell alapulniuk –, biztosítaniuk kell a Kbt.-ben foglalt alapelvek betartását, továbbá az értékelési szempontok körében nem értékelhető az ajánlattevő szerződés teljesítéséhez szükséges alkalmassága, valamint nem eredményezhetik ugyanazon ajánlati tartalmi elem többszöri értékelését sem.¹⁹ Kivitelezésre vagy kivitelezésre és az ahhoz kapcsolódó tervezésre együtt irányuló építési beruházás esetén – főszabály szerint – a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár az értékelés során legfeljebb 70%-os arányban vehető figyelembe, aminek következtében építési beruházás esetében kötelező minőségi értékelési szempont bevonása.²⁰

A Kbt. a fenntartott szerződések keretében lehetőséget biztosít arra, hogy az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát fenntartsa olyan, védett munkahelynek minősülő szervezeteknek²¹, amelyek 30%-ot elérő vagy meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat foglalkoztatnak, valamint az olyan fejlesztő foglalkoztatók számára, amelyek 30%-ot elérő vagy meghaladó mértékben fejlesztő foglalkoztatásban résztvevőket foglalkoztatnak. Továbbá az ajánlatkérő úgy is rendelkezhet, hogy a közbeszerzési szerződést olyan munkahely-teremtési program keretében kell teljesíteni, amelynek keretében legalább 30%-ban megváltozott munkaképességű, fogyatékos vagy hátrányos helyzetű személyek kerülnek alkalmazásra a szerződés teljesítése során. Míg a védett munkahely esetében a fenntartott eljárásban való részvétel jogát az alapozza meg, hogy az érintett gazdasági szereplő az ajánlattételkor már foglalkoztatja a meghatározott százaléku megváltozott munkaképességű vagy hátrányos helyzetű munkavállalókat, addig a védett munkahely-teremtési program keretében foglalkoztatott személyeknek a szerződés teljesítése során kell alkalmazásra kerülniük. Ezen különbség lehetőséget biztosíthat az ajánlatkérőnek arra, hogy a piaci ismeretei alapján, a társadalmi felelősségvállalás megvalósítása érdekében a fenntartott szerződés kapcsán a lehető legjobb, eredményes megoldást alkalmazza.²²

19 Kbt. 76. § (6) bekezdés.

20 322/2015. (X. 30.) Korm. rendelet 24. § (3) bekezdés.

21 Kbt. 3. § 41. védett munkahely: az akkreditált munkáltató általi foglalkoztatás, ha a munkáltató biztosít tranzit- vagy tartós foglalkoztatást, és a munkavállalóinak legalább a 30%-a a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény 22. §-a szerinti megváltozott munkaképességű személynek minősül, valamint az olyan munkáltató, amely működésének fő célja hátrányos helyzetű munkavállalók foglalkoztatása.

22 Kbt. 33. § (1) bekezdés. A védett munkahelyek listáját ld. <https://www.kozbeszerzes.>

A társadalmilag felelős közbeszerzés megjelenhet az ajánlatkérő által előírható különleges szerződés-teljesítési feltételek alkalmazásában, amelynek során az ajánlatkérő a szerződés teljesítésére vonatkozóan szociális feltételeket is meghatározhat. Ennek keretében a Kbt. példázó jelleggel szociális feltételnek minősíti többek között a szerződés védett munkahely bevonásával történő teljesítését, az álláskeresőket, hátrányos helyzetű munkavállalókat, valamint munkanélküliek foglalkoztatását, vagy épp az adott szerződés teljesítése keretében a teljesítésben részt vevő munkanélküliek vagy fiatalok számára a teljesítéshez szükséges készségekre vonatkozó képzés nyújtását is.²³ Említést érdemel, hogy a fenntartható finanszírozás és az egységes vállalati felelősségvállalás ösztönzését szolgáló környezettudatos, társadalmi és szociális szempontokat is figyelembe vevő, vállalati társadalmi felelősségvállalás szabályairól és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2023. évi CVIII. törvény alapján a gazdaság működésébe 2024-től bevezetett ESG (Environmental, Social, Governance) tanúsítvány is – amely az ESG tanúsítóknak az ESG beszámolóra vonatkozó magyar nyelvű bizonyossági véleménye – a Kbt. szerinti szerződés teljesítésére vonatkozó sajátos feltételek meghatározása során figyelembe vehető.²⁴ Az ilyen esetben alkalmazható szociális feltételek kizárólag olyan módon írhatóak elő a szerződés teljesítéséhez kapcsolódó feltételként, hogy azoknak kifejezetten a szerződés tárgyához kell kapcsolódnia, továbbá érvényesülnie kell az esélyegyenlőség, az egyenlő bánásmód, a jóhiszeműség és a tisztesség követelményeinek, valamint az Európai Unióban letelepedett gazdasági szereplők és a közösségi származású áruk számára is nemzeti elbánást kell nyújtani.²⁵

Jelen tanulmány szempontjából releváns, hogy a Kbt. a hátrányos helyzetű munkavállaló vonatkozásában a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvényben (a továbbiakban: 1991. évi IV. törvény) meghatározott fogalomra utal.²⁶ Ezen definiáláson túl a 2014–2020 programozási időszakban az egyes európai uniós alapokból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet) is meghatározásra került, hogy az uniós forrásból megvalósuló támogatások felhasználása esetében ki

hu/media/documents/Vedett_munkahelyek_listaja_2023-11-15.xlsx (2023. 12. 22.)

23 Kbt. 132. § (1) és (3) bekezdés.

24 2023. évi CVIII. törvény 48. §.

25 Kbt. 132. § (2) bekezdés.

26 Kbt. 3. § 11. pontja alapján ld. 1991. évi IV. törvény 57/B. § (4) bekezdés 1. pont.

tekinthető hátrányos helyzetű személynek.²⁷ A 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet fogalom meghatározása az 1991. évi IV. törvényben rögzített fogalmon alapul – bár egyes elemeiben kibővíti azt –, ugyanakkor a roma nemzetiséghez tartozó személyek élethelyzetüktől, illetve körülményeiktől függően mindkét hivatkozott jogszabály több pontja alapján is adott esetben hátrányos helyzetű munkavállalónak minősülhetnek. E két fogalom meghatározással a jogalkotó megkönnyítette a Kbt.-ben foglalt szociális szempontok közbeszerzésekben történő alkalmazhatóságát, ugyanakkor ezzel kapcsolatban mindenképp említést érdemel, hogy a szociális szempontok előírása, illetve alkalmazása során is figyelembe kell venni az uniós, illetve a hazai közbeszerzési jogot érintő rendelkezéseket és alapelveket. Ennek következtében az ajánlatkérő nem szűkítheti le egy-egy szociális szempont alkalmazhatóságát egy általa konkrétan meghatározott hátrányos helyzetű csoportra, illetve nemzetiségre, azaz pozitív diszkriminációval sem korlátozhatja a versenyt, de a Kbt. által is biztosított jogintézmények által pozitív intézkedések megtételére ösztönözhet.

A közbeszerzési eljárás során figyelembe vehető szociális szempontok megkülönböztethetőek azáltal is, hogy az előírás milyen mértékben eredményez pozitív társadalmi hatásokat, az abból származó előny közvetve, vagy közvetlenül valósul-e meg a személyeknél. A szociális fakultatív kizáró ok, illetve alkalmassági követelmény a gazdasági szereplőre vonatkozik, ezáltal az abból eredő követelmények, illetve pozitív hatások is elsődlegesen a gazdasági szereplőt érintik. Ellenben más jogintézmények alkalmazása, mint például a védett munkahely, vagy védett munkahely-teremtési program számára fenntartott közbeszerzés, a hátrányos helyzetű személyek foglalkoztatásának értékelési szempontként, illetve szerződéses feltételként történő előírása eredményeként a pozitív hatások közvetlenül a személy vonatkozásában érvényesülnek. Mindezek alapján a társadalmi felelősségvállalás szempontjainak közbeszerzési eljárásokban történő érvényesítése, illetve tartalommal való megtöltése a jogszabályok által biztosított széleskörű lehetőségek mellett kizárólag az ajánlatkérő célján, illetve döntésén múlik.

3. Szociális szempontok gyakorlati megvalósulása a romákhoz köthető közbeszerzésekben

A Kbt. hatályba lépése óta eltelt nyolc és fél év nyilvánosan elérhető adataiból, illetve hirdetményeiből²⁸ megállapítható, hogy a romákhoz összesen

27 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendelet 5. melléklet 4.5.3. pont.

28 Az adatok, illetve hirdetmények forrása az Elektronikus Közbeszerzési Rendszer, valamint

42 darab²⁹ közbeszerzési eljárás kapcsolódott. Egyes eljárásokban a roma nemzetiségi önkormányzatok, mint ajánlatkérők jelentek meg, míg más esetekben az ajánlatkérő személyétől függetlenül az eljárás tárgya kötődött valamely módon a roma nemzetiséghez.

A megvizsgált eljárások egy részénél nem volt érdemi lehetőség arra, hogy a szociális szempontok alkalmazásra kerüljenek, tekintettel arra, hogy a közbeszerzés tárgya olyan áru beszerzésére, illetve szolgáltatás megrendelésére irányult, amely vonatkozásában annak speciális jellege miatt nem életszerű, nem célszerű szociális szempontok előírása. Ilyen közbeszerzési eljárás például árubeszerzés vonatkozásában a földgáz, illetve villamos energia³⁰, vagy élelmiszer vásárlására vonatkozó utalványok beszerzése³¹, míg szolgáltatás-megrendelés esetében a bankszámlavezetési és ahhoz kapcsolódó szolgáltatások³² közbeszerzés útján történő beszerzése. Említést érdemel, hogy bár egyes szolgáltatásmegrendelések vonatkozásában a szociális szempontok alkalmazása nem lett volna célszerű, ugyanakkor ezen közbeszerzési eljárások tárgya részben³³, vagy egészben a romák élethelyzetének javítását célozták. Ez utóbbi valósult meg a Nemzeti Kulturális Támogatáskezelő részéről kiírt 'Roma vezetőképzés és szakmai műhelymunkák' tárgyú közbeszerzési eljárásban, amelynek célja a 'Hátrányos helyzetű társadalmi csoportok felzárkózásának elősegítése és az ezzel kapcsolatos, magyarországi szakmai tudás gyarapítása a Kárpát-medence szomszédos országaival együttműködésben végrehajtott módszertani fejlesztések és tapasztalatcsere által' című projekt keretében roma vezetők, illetve roma közösséget vezetők képzésének és az ehhez kapcsolódó, szakmai műhelymunkák megvalósítása volt.³⁴ Ezzel ellentétesen a Kaposmérő Községi Önkormányzat a szegregált élethelyzetek felszámolását

a Közbeszerzési Hatóság Hivatalos Lapja a Közbeszerzési Értesítő (a továbbiakban: KÉ) (<https://www.kozbeszerzes.hu/ertesito/>)

29 Egy a romákhoz kapcsolódó közbeszerzési eljárás még a bontás előtt visszavonásra került (KÉ-6383/2019) amelynek következtében ezen eljárás nem kerül figyelembe vételre. Továbbá megjegyzendő, hogy a hivatkozott darabszám tartalmaz két olyan eredménytelen eljárást (KÉ-13671/2019, KÉ-14606/2019) is, amely utóbb új eljárás keretében eredményesen lefolytatásra került. A tanulmány további részében kizárólag a két eredményesen lefolytatott eljárás vizsgálatára kerül sor.

30 KÉ-13972/2016, KÉ-16685/2017, KÉ-13703/2018, KÉ-25185/2019, KÉ-12370/2020, KÉ-23316/2020, KÉ-17586/2021, KÉ-15357/2023.

31 KÉ-5986/2019.

32 KÉ-10823/2020, KÉ-24577/2020.

33 Ld. a KÉ-18503/2019 iktatószámú Hajdú-Bihar Vármegyei Kormányhivatal által lefolytatott „GINOP-5.1.1-15-2015-00001–Mentori szolgáltatás II.” elnevezésű eljárását.

34 KÉ-0755/2021.

a térségben élő, hátrányos helyzetű, aktív korú emberek felnőttképzésében, oktatásában látta, aminek következtében ezen szolgáltatás ellátására irányuló közbeszerzési eljárást folytatott le.³⁵

A fentiekén túlmenően a vizsgált időszakban összesen huszonhat olyan közbeszerzési eljárás található, amelyet annak tárgyára tekintettel a szociális szempontok gyakorlati alkalmazása keretében vizsgálni érdemes. Ezen eljárások közül mindösszesen két esetben került figyelembe vételre szociális szempont.

3.1. Az alkalmazásra került szociális szempontok

Az Országos Roma Önkormányzat, mint ajánlatkérő építési beruházás keretében a Tiszapüspöki Általános Iskola fejlesztésével kapcsolatban folytatott le közbeszerzési eljárást, amelynek keretében az eljárás mind a négy részében értékelési szempontként – a teljesítésbe bevonásra kerülő felelős műszaki vezető többlet szakmai tapasztalata mellett – minimum 0, maximum 3 fő hátrányos helyzetű személy alkalmazása is előírásra került, mint szociális szempont.³⁶ Ajánlatkérő az ajánlattételi felhívásban és a közbeszerzési dokumentumokban rögzítette az ajánlatok értékelésének szempontjait³⁷, amelynek keretében a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletre történő hivatkozással meghatározta azt is, hogy kit tekint hátrányos helyzetű személynek. Továbbá a Kbt. 76. § (3) bekezdés a) pontjának alátámasztására ajánlatkérő létrehozott egy elektronikus űrlapot is, amelyben az ajánlattevő megtehetette azon vállalását, hogy nyertessége esetén a szerződés teljesítésébe hány, illetve mely hátrányos helyzetű munkavállaló(ka)t von be. A nyertes ajánlattevő ajánlatában a maximális, azaz 3 fő hátrányos helyzetű személy alkalmazására tett megajánlást, aminek következtében a nyertes ajánlattevő kötelezettségévé vált a – közbeszerzési eljárás eredményeként létrejött – szerződések teljesítésének teljes időtartama alatt ezen személyek foglalkoztatása.³⁸ Megjegyzést érdemel, hogy a fentebb foglaltak ellenére az előírt szociális szempont alkalmazása maradéktalanul

35 KÉ-20967/2019.

36 Ld. a KÉ-4059/2020 sz. hirdetmény II.2.5) pontjában foglaltakat.

37 Ld. uo. II.2.12) pontját, valamint a közbeszerzési dokumentumok 17. pontját.

38 Ld. az Összegezés V. szakaszában foglaltakat, valamint a vállalkozási szerződések 9.10. pontjait <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/EKR001567472019/reszletek> (2023. 10. 22.)

nem teljesítette³⁹ a Miniszterelnökség útmutatójában foglaltakat,⁴⁰ aminek figyelembe vétele az európai uniós alapokból finanszírozott projekttel kapcsolatban erősen ajánlott.

Az előző eljáráshoz képest jelen közbeszerzési eljárás kizárólag a beszerzés tárgya alapján kapcsolódott a roma nemzetiséghez, tekintettel arra, hogy az eljárás a Komárom-Esztergom Megyei Önkormányzat és a Komárom-Esztergom Megyei Területfejlesztési Korlátolt Felelősségű Társaság közös közbeszerzéseként valósult meg. Az eljárás szolgáltatásmegrendelés keretében rendezvényszervezési feladatok beszerzésére irányult, amely három része összesen 60 különböző témájú – például roma nemzetiségi megyenap, vagy épp nemzetiségi települési nap –, illetve változó létszámú rendezvények szervezését, illetve lebonyolítását foglalta magába.⁴¹ Jelen eljárás során is ajánlatkérő – az alkalmassági követelményre megajánlott szakember rendezvényszervezési területen szerzett többletszakmai tapasztalata mellett – a szociális szempontot értékelési részszerzőpontként alkalmazta, továbbá a hátrányos helyzetű személyt is a 272/2014. (XI. 5.) Korm. rendeletre történő utalással határozta meg. A nyertes ajánlattevő a maximális többletpontszám elérése érdekében mind a három részben 5 fő hátrányos helyzetű munkavállaló alkalmazását vállalta a szerződés teljesítés időtartamának legalább fele során. Ezen eljárásban rögzítésre került, hogy a nyertes ajánlattevő által az ajánlat értékelési szempontokat képező elemekre tett megajánlások be nem tartása súlyos szerződésszegésnek minősül⁴², ugyanakkor az ajánlattételi fel-

39 Az EKR-ben nyilvánosan elérhető közbeszerzési dokumentumokból, illetve aláírt vállalkozási szerződésekben megállapítható, hogy az ajánlatkérő nem rögzítette a hátrányos helyzetű munkavállalói minőség igazolására vonatkozó dokumentumok ajánlatban történő benyújtását, aminek következtében nem vált ellenőrizhetővé, hogy a megajánlott hátrányos helyzetű munkavállaló milyen körülményre tekintettel – adott esetben mely jogszabály alapján – minősül hátrányos helyzetű munkavállalónak. Ugyancsak nem került meghatározásra az értékelési szempontra megajánlott hátrányos helyzetű munkavállaló teljesítés során történő ellenőrzésének módja, továbbá ajánlatkérő ezen munkavállaló foglalkoztatásának elmaradása esetén sem helyezett kilátásba szankciót.

40 Ld. az „Útmutató a Kbt. 76. § (2) bekezdés c) pontja szerinti környezetvédelmi, szociális szempontok alkalmazásához”, illetve a „Miniszterelnökség közleménye az értékelési szempont(ok) előírásával kapcsolatban követendő közbeszerzési gyakorlatról” elnevezésű dokumentumokat <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/miniszterelnoksegi-utmutatok> (2024. 01. 22.)

41 Ld. az EKR-OT-01882/2019 azonosító számú összefoglaló tájékoztatást, vagy a KÉ-17301/2019 számú hirdetményt.

42 Ld. a közbeszerzési eljárás eredményeként megkötött szerződés 1.2. és 7.5. pontjait <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/EKR000834072019/reszletek> (2023. 10. 22.)

hívás, illetve egyéb közbeszerzési dokumentum hiánya miatt az alkalmazott szociális szempont előírásának megfelelése minden kétséget kizáróan nem állapítható meg.

3.2. A szociális szempontok mellőzésének okai

A megvizsgált eljárások közül tizenegy darab közbeszerzési eljárásnál⁴³ vélelmezhetően – szerződéskötési feltételként, vagy a korábbi fejezetben ismertetett módon értékelési szempontként – alkalmazható lett volna valamely szociális szempont, tekintettel arra, hogy a beszerzés tárgya szerinti egyes feladatokat akár hátrányos helyzetű munkavállalók is elláthatták volna. Például Edelény Város Önkormányzata az általa lefolytatott eljárás műszaki leírásában előírta, hogy a nyertes ajánlattevőnek a meghatározott feladatok teljesítése során helyi személyeket – helyi moderátor, helyi rendező, helyi animátor, helyi pedagógus – szükséges alkalmazniuk. A helybéli személyekkel történő feladatellátás mellett, illetve helyett adott esetben a hátrányos helyzetű személyek alkalmazása is előírásra kerülhetett volna, ugyanakkor nem zárható ki, hogy mindkét hivatkozott előírás vonatkozásában bizonyos átfedések fennállhattak, mivel az eljárás 6. részében a nyertes ajánlattevő a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Hátrányos Helyzetű Ifjak (Magyarok, Romák) Azonos Szintű Oktatásáért Szociális, Kulturális és Oktatási Egyesület volt. Ezen tizenegy eljárás közül kizárólag egyben jelent meg – számos ajánlatkérővel egyetemben – roma nemzetiségi önkormányzat ajánlatkérői pozícióban, ettől függetlenül meghatalmazott ajánlatkérőként, ezáltal döntéshozóként is Dombóvár Város Önkormányzata járt el. Az eljárások tárgyukat tekintve kapcsolódtak a romákhoz – például roma és egyéb kulturális rendezvények, illetve többek között roma nemzetiségi nap szervezésére irányultak – ezáltal a romákhoz köthető szervezetek is értesülhettek még az előkészítés alatt a közbeszerzési eljárásokról, de döntési hatáskör hiányában a szociális szempontok alkalmazására a formális vagy informális jelzésen kívül érdemi ráhatásuk nem lehetett.

A fentebb foglaltakkal ellentétben tizenhárom darab közbeszerzési eljárásnál⁴⁴ különösebb nehézség nélkül alkalmazható lett volna szociális szempont

43 KÉ-15258/2023; KÉ-2295/2021; KÉ-20395/2018; KÉ-16200/2019; KÉ-11363/2022; KÉ-24473/2018; KÉ-11363/2022; KÉ-4804/2023; KÉ-18700/2018; KÉ-1505/2022; KÉ-6796/2023.

44 KÉ-1137/2018; KÉ-0427/2019; KÉ-6866/2021; KÉ-14900/2020; KÉ-15983/2019; KÉ-21571/2019; KÉ-24349/2018; KÉ-18368/2018; KÉ-20881/2019; KÉ-2335/2022; KÉ-

tekintettel arra, hogy ezen eljárások tárgya építési beruházás volt, amely esetében az ajánlatkérő nem alkalmazhatta a legalacsonyabb ár értékelési szempontot, továbbá a legjobb ár-érték arány, valamint a minőség alapú kiválasztás szempontjának érvényre juttatása érdekében az ajánlati ár értékelése mellett egyéb értékelési szempont alkalmazása jogszabályi elvárás. Ezen kötelezettségét az ajánlatkérő akár hátrányos helyzetű munkavállalók alkalmazásának értékelési szempontként történő bevonásával is teljesíthette volna mindamellett, hogy ez nem zárta volna ki más értékelési szempontok, vagy adott esetben egyéb szociális szempont alkalmazását sem. A tizenhárom eljárás közül hét esetben – azaz a releváns eljárások több, mint felében – az ajánlatkérő kizárólag romákhoz köthető szervezet⁴⁵ volt, míg egy esetben a közbeszerzés a községi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat⁴⁶ közös közbeszerzéseként valósult meg. Ennek következtében ezen eljárásoknál a közbeszerzésekkel kapcsolatos döntések, például, hogy alkalmazásra kerüljenek-e szociális szempontok vagy sem, kizárólag a romákkal kapcsolatos szervezetek, mint ajánlatkérők kezében voltak.

Annak, hogy a várható pozitív hatások ellenére miért nem került sor a jogszabály által biztosított rendelkezések alkalmazására, számos oka lehet. Az első kézenfekvőnek tűnő indok az, hogy a közbeszerzések során alkalmazható szociális szempontok nem kellően ismertek, nincsenek a döntést meghozó – gyakran közbeszerzési szakértelemmel nem rendelkező – személy tudatában. Bár a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a bírálat során is az ajánlatkérő nevében eljáró, illetve az eljárásba bevont személyeknek és szervezeteknek rendelkezniük kell a közbeszerzés tárgya szerinti közbeszerzési szakértelemmel, továbbá a Kbt. által meghatározott esetekben felelős akkreditált közbeszerzési szaktanácsadó, illetve állami közbeszerzési szaktanácsadó bevonása is kötelező⁴⁷, ugyanakkor a megszokottól eltérő jogintézmények, mint például valamely szociális szempont alkalmazását a gyorsabb, egyszerűbb és problémamentesebb eljárás érdekében adott esetben a döntéshozó mellett ezen személyek sem feltétlen pártolják. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) és a Miniszterelnökség Közbeszerzési Felügyeletért

5022/2021; KÉ-7170/2021; KÉ-26418/2022.

45 Országos Roma Önkormányzat; Romano Kher Budapesti Roma Művelődési Ház; Felsőnyék Roma Nemzetiségi Önkormányzat; Pécsi Egyházmegye Szent Ferenc Cigány Plébánia; Magyar Pünkösdi Egyház Országos Cigánymisszió; Pünkösdi Cigánymisszió Szeretetszolgálat; Szarvas Város Roma Nemzetiségi Önkormányzat.

46 Kaposmérő Községi Önkormányzat és a Cigány Kisebbségi Önkormányzatok Somogy Megyei Társulása.

47 Ld. Kbt. 27. § (3) bekezdés.

Felelős Helyettes Államtitkársága által végzett felmérés szerint – amelyet az életciklusköltség-számítás hazai elterjesztésével összefüggésben megtartott konferencián ismertettek – a környezetvédelmi szempontok alkalmazásának egyik fő akadálya az ellenőrző szervektől, illetve az általuk kiszabható (jog) következményektől való félelem.⁴⁸ Vélelmezhető, hogy ezen jelenség a szociális szempontok esetében is kimutatható lenne, annak ellenére, hogy a jogalkalmazók támogatására számos tájékoztató, közlemény, valamint egyéb segédanyag rendelkezésre áll.⁴⁹

4. Konklúzió

Mint láthattuk, a hatályos közbeszerzési szabályok számos lehetőséget biztosítanak arra, hogy az ajánlatkérők az eljárások szinte valamennyi lényeges elemében figyelembe vegyenek szociális szempontokat, amelyek adott esetben akár a hátrányos helyzetű személyek felzárkóztatására is alkalmasak lehetnek.

Az elmúlt nyolc és fél évben a romákhoz köthető közbeszerzésekben mindössze két esetben került alkalmazásra szociális szempont annak ellenére, hogy a Kbt.-ben rendelkezésre álló jogintézmények alapján a beszerzés tárgyára is figyelemmel a vizsgált időszakban ennél sokkal több eljárás vonatkozásában is reálisan alkalmazható lett volna valamely szociális szempont. Tény, hogy a különböző roma szervezetek, illetve egyéb entitások a romákhoz köthetően viszonylag csekély számú közbeszerzési eljárást folytattak le, ugyanakkor minden egyes szociális szempont hatása jóval túlmutathat az egyes eljárások darabszámán. A jogszabályi rendelkezések, illetve a beszerzés tárgya mellett kizárólag az ajánlatkérő szándékán múlik, hogy milyen mértékű szociális vállalásokra kívánja ösztönözni az ajánlattevőket, amely által – a közbeszerzés tárgyának megvalósításán túl – tevékenységükön keresztül egyfajta másodlagos hatásként társadalmi értéket is teremthetnek.

A szociális szempont előírása a két közbeszerzési eljárásban azt eredményezte, hogy az ajánlattevők a többletpontokért vállalták a megajánlható maximális hátrányos helyzetű személyek alkalmazását, amely összesen 8 fő hátrányos helyzetű személynek bejelentett, folyamatos, hosszabb időtartamú⁵⁰ mun-

48 <https://www.kozbeszerzes.hu/hirek/konferencia-zold-kozbeszerzes-es-eletcikluskoltseg-szamitas/>; <https://ekr.gov.hu/portal/hirek/8798583649624> (2023. 12. 10.)

49 Ld. <https://fenntarthato.kozbeszerzes.hu/szocialis-kozbeszerzes/kiadvanyok-utmutatok-tanulmanyok/>; <https://www.kozbeszerzes.hu/tevekenysegek/jogalkalmazok-tamogatasa/miniszterelnoksegi-utmutatok/> (2023. 12. 10.)

50 Az építési beruházás vonatkozásában a szerződés az 1. részben 360 naptári napig, míg a 2-4. részek esetében a munkaterület átadás-átvételtől számított 300 naptári napig

kaviszonyt jelentett. Megjegyzést érdemel azon tény is, hogy ezen esetekben a szociális szempont alkalmazása következtében egy-egy hátrányos helyzetű személy részére kifizetésre került munkabérek összege – a kötelező legkisebb munkabért is figyelembe véve – vélelmezhetően meghaladta a közbeszerzési eljárás megindításának évében kapott egyes települési, illetve területi roma nemzetiségi önkormányzatok⁵¹ működési-, valamint a roma nemzetiségi civil szervezetek⁵² költségvetési támogatásának összegét. Ez alapján megállapítható, hogy a roma szervezeteknek lehetőségük van a közbeszerzésen keresztül adott esetben a saját költségvetési támogatásukat is meghaladó mértékben közvetett módon támogatni a hátrányos helyzetű személyeket.

Összességében kijelethető, hogy a romákkal kapcsolatos közbeszerzési eljárások során nem kerültek kihasználásra a Kbt. által biztosított szociális szempontú jogintézmények, ami meglepő annak fényében, hogy a szociális szempontok pozitív hatása közvetlenül kihat az egyénre, illetve annak környezetére, valamint tágabb viszonylatban példamutatóan, ösztönzőleg is hathat más ajánlatkérőkre is. A fentieket figyelembe véve szükségszerű lenne a szociális szempontok alkalmazását ösztönző körülmények feltárása, továbbá annak vizsgálata is különösen indokolt lenne, hogy a roma szervezetek által lefolytatott eljárásokban miért nem került alkalmazásra szociális szempont figyelemmel arra, hogy ezen esetekben az erre vonatkozó döntés meghozatala kizárólag a romákhöz köthető ajánlatkérő hatáskörébe tartozik.

volt hatályba. A rendezvényszervezési feladatokat tartalmazó eljárás a Covid-19 járvány következtében többször módosításra került, ezáltal a szerződések időtartama közel két évig tartott. Ld. KÉ-3120/2021, KÉ-19674/2020, KÉ-20615/2020, KÉ-21298/2020, KÉ-10094/2021, KÉ-12236/2021.

51 https://emet.gov.hu/app/uploads/2020/10/telepulesi_es_teruleti_roma_nemzetise-gi_onkormanyzatok_2019__evi_mukodesi_koltsegvetsesi_tamogatasa-1.pdf (2023. 10. 22.)

52 https://emet.gov.hu/app/uploads/2020/10/roma_nemz_cisz_19_dontesi_lista-7.pdf (2023. 10. 22.)

ROMA NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK JOGI ÚTVESZTŐI

ORSÓS ZOLTÁN
doktorandusz (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

A helyi nemzetiségi önkormányzati rendszer közel 30 éve reprezentálja jogilag a nemzetiségi kulturális autonómia kereteinek megteremtését. A nemzetiségek Alaptörvényben rögzített jogainak képvisellete kiemelt szerepet tölt be a politikai arénában, számos megoldási javaslattal, azonban még mindig nincs egy egységes, átfogó intézményi rendszer, amely valódi lehetőséget biztosítana a roma érdekek képviselésére. Jelen tanulmányban a nemzetiségi önkormányzatok három évtizedes tapasztalatait értékelem kifejezetten a roma közösség szempontjából. Bemutatom a jogi szabályozás kialakulásának történeti hátterét, valamint feltárom a tényleges működés gyakorlati tapasztalatait. Vizionálni kívánom a 2024-es roma nemzetiségi önkormányzati választás lehetőségeit, kiemelt figyelmet fordítva az önkormányzatok szerepére a roma nemzetiségek politikai és társadalmi részvételének előmozdításában.

Kulcsszavak: nemzetiségi önkormányzat, roma, képviselő, alkotmányjog, választások

LEGAL DILEMMAS OF ROMA MINORITY SELF-GOVERNMENTS

Abstract

For nearly 30 years, the local minority self-government system has legally represented the creation of the framework for nationality cultural autonomy. The representation of the rights of nationalities enshrined in the Fundamental Law plays a prominent role in the political arena, for which there are many proposed solutions and approaches, but there is still no unified comprehensive institutional system that would provide a real opportunity to represent the interests of minorities. In this study, I evaluate the three-decade experience of minority self-governments specifically from the point of view of the Roma community. I present the historical background of the development of the legal regulation, as well as reveal the practical experiences of the

actual operation. I would like to envision the possibilities of the 2024 Roma municipal elections, paying special attention to the role of local governments in promoting the political and social participation of the Roma minorities.

Keywords: minority self-government, Roma, representation, constitutional law, elections

1. Bevezetés

Nem kétséges, a roma közösség érdekképviselése hiányos. A politikai színtéren a nemzetiségeket, és különösen a romákat érintő érdekérvényesítési kérdések továbbra is összetett és nehezen kezelhető területnek számítanak. A kisebbségi önkormányzatnak nevezett¹ intézményrendszer elsődleges feladata a nemzeti-ségi közösségek érdekképviselésének előmozdítása, valamint a demokratikus közéletben való kollektív részvétel lehetőségének biztosítása volt. Közel 30 évnyi gyakorlati tapasztalat áll rendelkezésünkre ahhoz, hogy feltárjuk az állam által létrehozott jogintézmény létjogosultságát, az esetlegesen felmerülő jogi anomáliák sajátosságait, illetve lehetőségünk van megvizsgálni a nemzetiségi jogokat szabályozó normák ellentmondásokba ütköző mivoltát.

Jelen tanulmány célja, hogy feltérképezze és elemezze a roma közösség érdekképviselését érintő hiányosságokat Magyarországon. A roma közösség – amely a társadalmi sokszínűség egyik fontos részét alkotja² – komoly kihívással áll szemben: az érdekképviselési struktúrák és mechanizmusok minimálisra redukálódtak, és a jogi szabályozás sem biztosít teljeskörű támogatást ennek a csoportnak. A publikációban részletesen elemzésre kerül, hogy milyen tényezők járultak hozzá ennek a problémának a kialakulásához. A dolgozat kitér a társadalmi, politikai és jogi kontextusra is, amelyek együttesen alakítják a roma közösség érdekképviselését, valamint megvizsgálja azokat a lehetőségeket, amelyeken keresztül ezt a hiátust kezelni lehet. A dolgozat második felében vizsgálom a roma nemzetiségi önkormányzatok fejlődését

1 Az Alaptörvény és a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálybalépését követően a korábbi „nemzeti és etnikai kisebbségek” jogszabályi megfogalmazás „nemzetiségek”-re változott. A tanulmány keretében a két fogalmat szinonimaként használjuk.

2 A cigányság a magyar nemzet államalkotó tényezője. Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése értelmében „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.”

és működését, kiemelt figyelmet fordítva a hatályos és a korábbi szabályozás problematikus kérdéseire. A harmadik és egyben az utolsó részben az elmúlt 10 év gyakorlata alapján ismertetem a roma nemzetiségi önkormányzatok szerepét a helyi politikai közéletben, valamint fontosnak tartom feltérképezni a közeledő 2024-es roma nemzetiségi önkormányzati választások dilemmáit, mivel a legnehezebb társadalmi helyzetben lévő nemzetiségi csoport tagjai érdemi politikai és érdekképviselő nélkül maradhatnak.

2. Előzmények

Az önkormányzati intézményrendszer kialakulását megelőzően érdemes visszatekinteni a múltba. A nemzetiségként történő elismerés és a jog-egyenlőség megteremtése, valamint a nemzetiségek képviseletét biztosító intézmények létrehozása jóval később, a rendszerváltás után bontakozott ki. Az első lépések a nemzetiségi közösségek jogi státuszának elismerésében az Osztrák–Magyar Monarchiában (1867–1918) történtek. Ebben az időszakban az 1868-as kiegyezés hatására a magyarországi nemzetiségek bizonyos jogokat kaptak az anyanyelvhasználat és az oktatás terén. Az 1868-as nemzetiségi törvény lehetőséget teremtett a nemzetiségek számára saját iskoláik fenntartására és a nyelvhasználati jogok gyakorlására.³ A nemzetiségi jogok kérdése azonban a trianoni békeszerződést követően (1920-ban) jelentősen megváltozott. A Magyar Királyság területének jelentős részét elszakították, a magyarországi területre szűkültek a nemzetiségi csoportoknak pedig sokkal korlátozottabb jogi lehetőségeik voltak. A második világháborút követően, a kommunista rendszer konszolidálódásával és a szovjet befolyás alatt a nemzetiségi kérdés újra előtérbe került. A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény deklarálta a kisebbségek jogait, ugyanakkor a kommunista diktatúra körülményei nem mindig tették lehetővé ezeknek a jogoknak a tényleges gyakorlását.⁴ A rendszerváltás utáni új alkotmányos rendszer bevezetésével, a demokratikus átmenet során a nemzetiségi jogok kérdése ismét napirendre került. A kisebbségi önkormányzatok rendszerét a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) hozta létre. Ez az intézmény széles körű jogokat biztosított a kisebbségi közösségeknek az oktatás, a kultúra területén, és egyéb területeken is. Ennek eredményeként Magyarországon jelenleg egy olyan

3 GÁNGÓ Gábor: Az 1868. évi nemzetiségi törvény és következményei. *Korunk*, 2009/5, 23-36. <https://epa.oszk.hu/00400/00458/00149/indexc26a.html> (2024. 01. 11.)

4 Uo.

rendszer működik, amely a nemzetiségi közösségek jogait és autonómiáját védi és támogatja a demokratikus keretek között.

Kezdetekben az Alkotmány a hátrányos megkülönböztetés tilalmán keresztül védte a kisebbségeket, valamint minden nemzetiség számára biztosította az anyanyelven való oktatás és nemzetiségi kultúra ápolásának lehetőségét.⁵ Később a '70-es évek elején az egyenjogúság megteremtésével, az anyanyelv használatának, illetve a kisebbségek saját kultúrájuk megőrzésének és ápolásának lehetőségével az Alkotmány igyekezett rendezni a kisebbségek jogainak kibontakozását, azonban az igazán pragmatikus változást a rendszerváltás hozta meg.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény kifejezésre juttatta, hogy a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. Védelemben részesíti a nemzeti és nyelvi kisebbségeket, biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát. Ugyanebben az időszakban került kifejezésre a nemzetiségek országgyűlési képviselőinek kérdése is. Az etnikai és nemzeti kisebbségek már helyi és országos önkormányzatokat hozhattak létre, azonban ennek megvalósulása és működése számos jogalkotói dilemmát halmozott fel. A Nektv. a kisebbségi önkormányzatok létrehozására fektette a hangsúlyt, azonban annak gyakorlatában számos olyan kérdés merült fel, amely voltaképpen ellehetetlenítette az intézményrendszer működését.

A fentiekből világosan kitűnik, hogy a Nektv. hatálybalépésétől eltelt idő, illetve a gyakorlati tapasztalatok elegendő „muníciót” szolgáltatnak ahhoz, hogy megvizsgáljuk az érdekvégyesítés indokoltságát, az esetlegesen felmerülő jogi anomáliák sajátosságait, illetve a nemzetiségek számára biztosított érdekképviseleti lehetőségeket.

3. A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége

A 20. század közepéig a politikai elit nem tekintette nemzetiségi kérdésnek a cigányság problémáját, pedig az országban a cigány ajkú nemzetiségielk száma közel 120 ezerre volt becsülhető. Ebben az időszakban ún. „ideológiai

5 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 49. § (1) bekezdése értelmében „A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek.

(2) A polgárok bármilyen hátrányos megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti.

(3) A Magyar Népköztársaság a területén élő minden nemzetiség számára biztosítja az anyanyelven való oktatásnak és nemzeti kultúrája ápolásának lehetőségét.”

vákuum” létezett a cigányság és az akkori uralkodó hatalom között. Olyan nemzetiségi rétegről volt szó, akiknek nem sikerült asszimilálódniuk a társadalomba, noha gazdaságilag, társadalmilag és részben nyelvükben önálló csoportot alkottak. A cigányokkal kapcsolatos politikai „szájíz” akkoriban csak rendőrségi és közegészségügyi problémaként létezett a hatóságok számára.⁶

Kálmán András 1946-ban a Társadalmi Szemlében, a Magyar Kommunista Párt elméleti folyóiratában megjelent cikkében átfogó képet adott az akkor Magyarországon élő romák helyzetéről. Problémás népcsoportnak nevezte a roma nemzetiséget. Álláspontja szerint a fő problémát a túlnyomó többségben vidéken élő ún. „vándor cigányok” jelentették, akik nem rendelkeztek rendszeres munkával, alkalmi keresettel tartották fenn magukat. Az ún. „vándor cigány” jelenséget később felváltotta a „kóbor cigány” megfogalmazás. A személyi igazolvány rendszer bevezetésével egyidejűleg, azok a cigányok, akik nem tudtak igazolni bejelentett munkát és lakóhelyet, és feltehetően bűncselekmények elkövetéséből tartották fenn magukat, speciális személyi igazolványt kaptak. Az ún. „fekete igazolvány” kiadása azonban egyértelműen stigmatizálta a cigányokat, akik így faji megkülönböztetés áldozataivá váltak.⁷ 1957-ben a Munkaügyi Minisztérium munkatársai, Pogány György és Bán Géza országos felmérést végeztek a romák akkori helyzetéről. A kutatás eredménye során egyértelműen kirajzolódott, hogy a többségi társadalom visszautasított minden olyan kérdést, ami a cigányokkal kapcsolatos volt, illetve elzárkóztak a foglalkoztatásuktól és a cigányság nemzetiségi státuszát kifejezetten tagadták. Álláspontjuk szerint nem szükséges a cigányokat mesterségesen nemzetiiséggé fejleszteni, illetve nem kell siettetni az „asszimilációjuk” folyamatát. Egyértelműen leírható, hogy akkoriban a cigányságra számkivetett réteggént tekintett a többségi társadalom, a cigányság gazdasági helyzete kilátástalan volt és jellemző volt akkoriban az is, hogy a romák iskolázottságbeli lemaradása megakadályozta azt a lehetőséget, hogy olyan cigány értelmiségi réteg jöjjön létre, akik képesek a cigányság problémáinak rendezésére.⁸

A Magyarországi Cigányok Kulturális Szövetsége (a továbbiakban: MCKSZ) egy fontos intézmény és szervezet a magyarországi cigányság életében. Az első olyan cigány értelmiségi szervezetről van szó, ahol kifejezetten és kizárólag a cigányság problémáit vették górcső alá és olyan intézkedéseket igyekeztek

6 KÁLMÁN András: A magyar cigányok problémája. *Társadalmi Szemle*, 1946/8–9, 656–658.

7 SÁGHY Erna: Cigánypolitika Magyarországon az 1950-1960-as években. *Múltunk*, 2008/1, 273–308.

8 POGÁNY György – BÁN Géza: *A magyarországi cigányság helyzetéről*. A Munkaügyi Minisztériumban készült tanulmány – kézirat, OSZK, 4.

kezdeményezni, amelyek a nemzetiségi politika és az etnikai kisebbségek érdekérvényesítésének előmenetelét biztosították. A cigány közösségek érdeképviselete és integrációja napjaink Magyarországnak egyik kulcsfontosságú kihívása, tehát elmondható, hogy a MCKSZ életre keltette a cigányok társadalmi integrációjának és esélyegyenlőségének alappilléreit. László Máriának, mint a cigányszövetség első főtitkárának, kiemelt célja volt, hogy a politikai körökben a cigány nemzetiség védelmet kapjon az elhatalmasodó diszkriminációval szemben. Továbbá 1956-ban a Minisztertanácshoz benyújtott levelében kifogásolta a hivatalos nyelvhasználat és a cigány nyelvű sajtó hiányát, a cigány nyelvű óvodai és iskolai oktatást, valamint kulturális értékek társadalmi elismerésének hiányát. Megfogalmazta az egyenjogúság elvének követelményét, és kérte megteremteni az írni-olvasni tanulás lehetőségét.

Az MCKSZ elsődleges feladatai közé tartozott a romák kulturális jogainak biztosítása, a romák helyzetének az egészségügy, oktatás és kultúra terén való jobbítása, illetve tágabban a kultúra ápolása. László Mária a kultúrára egyfajta „fegyverként” tekintett a többségi-kisebbségi viszonyrendszerben, és azt vélte, hogy az abból fakadó hatalmi egyenlőtlenségek alakításában is kulcsszerepet játszhat. Jól látható, hogy ezen feladatok tükrözik a mai önkormányzati szervek működését is. A cigány szövetség célja továbbá az volt, hogy tudassa a hatalommal, hogy a cigány rétegek között kialakulóban van egy konszenzuson alapuló önszerveződés, valamint alapvetése volt a Magyarországon élő cigányok gazdasági, politikai és kulturális felemelése, illetve a cigányok érdekeinek védelme. Az önkéntes tagság, a közgyűlés, az ügyek sajátos eldöntése, a kulturális célok megfogalmazása mind egyfajta személyi autonómia irányába mutattak, megcélózva a nemzetiségi státusz alkotmányjogi elismerését, azonban a politikai berendezkedés nem volt felkészülve az ilyenfajta önálló fejlődésre, ezért a cigányszövetség politikai támogatás hiányában 1961-ben megszűnt.

4. A szabályozás dilemmái

Fentiek alapján jól látható, hogy a nemzetiségi önkormányzatok rendszere Magyarországon hosszú történeti folyamat eredményeként alakult ki, melynek során a kisebbségi közösségek jogainak elismerése és védelme fokozatosan fejlődött. Az elmúlt évszázadokban a nemzetiségi csoportok Magyarországon változó sorsúak voltak, illetve a politikai-gazdasági rendszerek változásainak megfelelően különböző szintű jogi és társadalmi elismerést kaptak.

4.1. A kisebbségi törvény kihívásai

A Nektv. számos fontos jogi szabályozást tartalmazott, amelyek az oktatásban, a nyelvhasználatban, a kulturális tevékenységekben és más területeken biztosítottak jogokat a kisebbségi és etnikai csoportoknak. A Nektv. elsődleges célja az volt, hogy kedvező feltételeket teremtsen a kisebbségi közösségek számára a kulturális identitásuk megőrzésére és fejlesztésére, valamint igyekezett elősegíteni az egyenlő lehetőségek megvalósulásának biztosítását. A törvény alapvetően a kisebbségek kulturális és nyelvi jogait szabályozta, lehetővé téve számukra saját oktatási intézmények létrehozását és a hagyományaik ápolását. Az 1993-as törvény nagyban hozzájárult a kisebbségi közösségek integrációjához és jogi védelméhez Magyarországon, valamint segítette az együttműködést és a kölcsönös tiszteletet a különböző etnikai és kulturális csoportok között. A Nektv. megalkotása és elfogadása fontos lépés volt az emberi jogok és a kulturális sokszínűség tiszteletben tartása terén.

Érzelhető, hogy a törvény jelentős hatással volt a romákra, ugyanakkor számos jogalkotói dilemma is felmerült annak kapcsán, hogy miképpen lehetne hatékonyan és teljes körűen védeni és támogatni ezt a kisebbségi csoportot. A Nektv. bevezetését megelőzően a roma közösségeknek számos nehézséggel kellett szembenézniük, mint például a kulturális és nyelvi jogok hiányával, a diszkriminációval, az oktatáshoz való nehezebb hozzáféréssel és az alacsony foglalkoztatási rátával. Elmondható, hogy a törvény jogi kereteket biztosított a roma oktatási intézmények létrehozásához, azonban sok esetben ezeknek az intézményeknek a finanszírozása és infrastrukturális fejlesztése nem történt meg, ami korlátozta a roma gyerekek oktatáshoz való hozzáférését és minőségi oktatását. Érzelhető volt, hogy a diszkrimináció elleni védelem terén is kihívások merültek fel. Ugyan a törvény tiltotta a diszkriminációt, és számos védelmi mechanizmussal igyekezett csökkenteni a roma közösségek hátrányos megkülönböztetését, azonban az érintett romák gyakran nehézségekbe ütköztek a jogorvoslat biztosításakor, és az igazságszolgáltatási rendszerben is tapasztalhattak diszkriminációt.

A Nektv. megalkotásának eredeti jogalkotói célja a demokratikus intézményrendszer kialakítását, azaz a kisebbségi önkormányzatok létrehozását vette alapul, hangsúlyt fektetve a kulturális autonómia kiépítésére. A törvény hatálya kiterjedt mindazokra a Magyar Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárokra, akik magukat valamely nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozónak tekintik, valamint e személyek közösségeire. A Nektv. 5. § (2) bekezdése alapján a kisebbségi önkormányzat létesítésének

kezdemenyezésében és választásában az a választópolgár vehetett részt, aki szerepel a kisebbségi választási nyilvántartásban. Ez a rendelkezés azonban hamar vitás helyzetet teremtett, mivel a romák (és más kisebbségek is) akkoriban tiltakoztak a regisztráció minden formája ellen.⁹

A másik jogalkotói dilemmát az identitás szabad megválasztása adta, amely a kisebbségi önkormányzati választások során visszaélések sorozatát hozta magával. Mindenki önmaga dönthette el, hogy származása alapján kisebbségi csoporthoz tartozónak tekinti-e magát, de nem volt kizárt a többes kötődés kinyilvánítása és elismerése sem. Ennek hozadéka volt az ún. etnobiznisz, amikor nem nemzetiségi, vagy nem az adott nemzetiséghez kötődő személyek pénzbeli vagy más társadalmi haszonszerzés érdekében az adott nemzeti-séghez tartozónak vallották magukat. Rixer Ádám álláspontjával egyetértve az etnobiznisznek nevezett jelenség pusztá létezése nem lehet akadálya a további fejlődésnek, legfeljebb a különböző folyamatokba további „garanciák beépítését kikényszerítő tanulságként érdemes kezelnünk azt”.¹⁰

A Nektv. legfontosabb találmánya az autonómia, azaz az önkormányzatiság intézményének létrehozására irányuló lehetőség volt. A törvény értelmében az egyes kisebbségek az e törvényben meghatározottak szerint községben, városban és a Főváros kerületeiben kisebbségi települési önkormányzatokat vagy közvetett, vagy közvetlen módon létrejövő helyi kisebbségi önkormányzatokat, valamint országos kisebbségi önkormányzatokat hozhattak létre. A törvény létrehozásakor a hangsúly a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyeződött, így háttérbe szorult a működés feltételeinek részletes kidolgozása. Emellett a törvény alkalmazásával kapcsolatos tapasztalatok hiánya is megnehezítette annak hatékony végrehajtását.¹¹

Az identitásmegvallás már ismertetett és néha problémásnak tűnő módja miatt a jelöltnek nem kellett nyilatkoznia kisebbségi hovatartozásáról még megválasztása után sem,¹² elegendő volt arról nyilatkozni, hogy vállalja az adott kisebbség képviselőjét. A települési és a kisebbségi önkormányzati választások egyidőben zajlottak, így minden választójoggal rendelkező magyar állampolgár aktív és passzív választójoggal is rendelkezett a kisebbségi önkormányzati választásokon.

9 KÁLLAI Ernő: *Roma nemzetiségi önkormányzatok Magyarországon. Nemzetiségi Önkormányzati és Civil Akadémia*. Dunaharaszti, Homo Oecologicus Alapítvány, 2024, 1–29.

10 RIXER Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén. *De iurisprudentia et iure publico*, 2009/3–4, 1–16. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2009-3-06.pdf> (2024. 01. 11.)

11 KÁLLAI (2024) i. m. 24.

12 RIXER (2009) i. m. 14.

Összességében megállapítható, hogy a kisebbségi törvény létrehozta a szükséges jogi kereteket annak érdekében, hogy a többi nemzetiség mellett támogassa a romák kulturális identitását, oktatási lehetőségeit és védelmet nyújtson a diszkrimináció ellen. A valóságban azonban ezen jogok gyakorlati érvényesítése nem mindig volt hatékony és további erőfeszítésekre volt szükség a valós változások eléréséhez és a roma közösségek teljes körű integrációjának elősegítéséhez.

4.2. A kisebbségi törvény reformja

2005-ben a Nektv. jelentős átalakításon ment keresztül, amelynek célja az volt, hogy javítsa és korszerűsítse a kisebbségi és etnikai közösségek jogi védelmét és támogatását. A reform több fontos változást hozott a törvényben, amelynek köszönhetően a jogi szabályozás tetten érhető hiányosságaira több figyelmet fordítottak. A törvény kiterjesztette a kisebbségi önkormányzatok hatáskörét és jogkörét, lehetővé téve számukra a szélesebb körű döntéshozatalt és a helyi közügyekben való részvételt. A jogalkotó felruházta a kisebbségi önkormányzati testületeket a kisebbségi közügyek önálló ellátásának jogával. Különös figyelmet kapott a kisebbségekhez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása, az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, valamint a kisebbségek kulturális autonómiájának a kisebbségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése érdekében a kisebbségekhez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügyek köre. Kisebbségi közügy lett továbbá a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, a kisebbségi önkormányzati szervezetben való kisebbségi képviselőhöz és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.¹³

A módosítás javította a kisebbségi önkormányzatok finanszírozásának rendszerét, biztosítva számukra a stabilabb forrásokat és pénzügyi támogatást a tevékenységeikhez, valamint erősítette a diszkrimináció elleni védelmet, illetve kiterjesztette azokat a mechanizmusokat és eszközöket, amelyekkel a kisebbségi csoportok jogait hatékonyabban lehet védeni. Az 1993-as eredeti szabályozás alapján a helyi kisebbségi önkormányzatok közvetlen választással, átalakulással vagy települési kisebbségi önkormányzattá nyilvánítás útján jöhettek létre. Ez azt jelentette, hogy a kisebbségi közösségeknek többféle lehetőségük volt arra, hogy saját önkormányzatukat létrehozzák

13 KÁLLAI (2024) i. m. 18.

és működtessék. Azonban a 2005-ös módosítás nyomán jelentős változások következtek be a kisebbségi önkormányzatok típusainak tekintetében. Ettől kezdve a települési kisebbségi önkormányzatok már kizárólag közvetlen¹⁴ választás útján alakulhattak meg. Ez a változás szigorította a települési kisebbségi önkormányzatok létrehozásának feltételeit, és közvetlenül a kisebbségi közösségek demokratikus akaratához kapcsolta az önkormányzati struktúra kialakítását. Ennek eredményeképpen az ilyen önkormányzatok nagyobb legitimitással rendelkeztek, mivel közvetlenül a helyi kisebbségi közösségek által választott képviselők irányították és képviselték azokat.

Egy másik fontos változást jelentett a háromszintű kisebbségi önkormányzati rendszerre való áttérés. Korábban csupán két szint létezett: a települési és az országos. Az új rendszer bevezetésekor a hiányolt területi, azaz megyei szint is megjelent a struktúrában. Ez azt jelentette, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszernek immár három szintje volt: települési, megyei és országos. A szabályozás ezzel együtt meghatározta a kapcsolódó feladatokat és hatásköröket is a különböző szinteken. Így például a települési szint elsősorban a helyi, mindennapi ügyekkel foglalkozott, míg a megyei szint a regionális szintű kérdésekkel, és az országos szint pedig a nagyobb, országos jelentőségű ügyekkel. Ez a háromszintű modell lehetővé tette a kisebbségi közösségek számára, hogy jobban részt vegyenek a döntéshozatalban, és hatékonyabban képviseljék érdekeiket minden szinten. Emellett segített az önkormányzati struktúra jobb koordinációjában és a feladatok hatékonyabb ellátásában a kisebbségi közösségek számára.¹⁵

A módosítás változást jelentett a kisebbségi önkormányzati képviselők választásának jogi szabályozásában is. Az új szabályozás alapján a kisebbségi közösségek azon tagjai gyakorolhatták az aktív és passzív választójogot, akik rendelkeztek az adott kisebbségi önkormányzati területen állandó lakhellyel vagy tartózkodási hellyel és a kisebbségi törvényben meghatározott kisebbséghez tartoztak. Feltétel volt továbbá, hogy a kisebbséghez tartozásukat

14 A 2005. évi CXIV. törvénnyel bevezetett módosítás: Nektv. 22. § „A kisebbségi önkormányzatot a választópolgárok a külön törvényben foglaltaknak megfelelően közvetlen választás útján hozhatják létre.”

15 A 2005. évi CXIV. törvénnyel bevezetett módosítás: Nektv. 6/A. § 2. pont „kisebbségi önkormányzat: a törvényben meghatározott közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján e törvény alapján, külön törvény által meghatározott eljárási rendben létrehozott szervezet, amely a kisebbségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a kisebbségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a kisebbségi közügyek települési, területi (megyei, fővárosi) vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.”

vállalták és kinyilvánították, illetve a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán választójoggal rendelkeztek. A jogszabály új elemként előírta a kisebbségi választói jegyzékben való regisztráció kötelezettségét is.¹⁶ A kritikusok álláspontja alapján az új választási szabályok nem küszöbölték ki a visszaéléseket, inkább csak „megbonyolították a rendszert”.¹⁷ A kritika arra irányult, hogy az eredeti elképzelésekkel ellentétben nem a konkrét közösség állította össze és kezelte a választói névjegyzéket, hanem általában a jegyző. A kritikusok véleménye szerint a jegyző (aki általában nem kellően tájékozott a kisebbségi kérdésekben) nem képes megfelelően eldönteni, hogy egy adott személy az adott kisebbséghez tartozik-e vagy sem. Mindazonáltal az első, már az új szabályokkal megtartott 2006. évi választások után világossá vált, hogy a „szimpátia szavazók” helyett megjelentek a „szimpátia regisztrálók”, mivel a törvény nem akadályozta meg a joggal való visszaélést ezen a területen.

4.3. Az Alaptörvény és a nemzetiségek jogairól szóló törvény új elemei

A 2010 utáni időszakban számos változás történt a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásával összefüggésben Magyarországon. A korábbi alkotmányos rendszer strukturális megváltoztatása érintette a nemzetiségekre vonatkozó szabályozást is. A nemzetiségek a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényben foglalt és biztosított jogaik megerősítését, bővítését, intézményesítését várták a alkotmányozótól. Az alkotmánykoncepció kidolgozását követően azonban érzékelhető volt, hogy szinte hiábavaló volt az Országos Kisebbségi Önkormányzatok munkája, valamint a kifejezetten erre a célra létrehozott Alkotmány-előkészítő eseti bizottság szövegszerű javaslatainak megfogalmazása, mivel a normaszövegből a korábban még támogatott, kisebbségeket érintő jogok jelentős része kimaradt.¹⁸ Az Alaptörvény továbbra

16 A 2005. évi CXIV. törvénnyel bevezetett módosítás: Nektv. 5. § (2) „A kisebbségi önkormányzat létesítésének kezdeményezésében és választásában az a választópolgár vehet részt, aki szerepel a kisebbségi választási nyilvántartásban (a továbbiakban: kisebbségi választói jegyzék). A választópolgár csak egy kisebbségi választói jegyzékben szerepelhet. A kisebbségi választói jegyzékre vonatkozó részletes szabályokat külön törvény tartalmazza.”

17 EILER Ferenc: *Törekvések a kisebbségi önkormányzati választások reformjára 1998 és 2004 között*. In: Kállai Ernő – Törzsök Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004. Helybenjárás*. Budapest, EÖKIK, 2005, 93–107., illetve SZABÓ Orsolya: *A kisebbségi törvény és módosítása, avagy: a „nagyon várt, kiemelkedő jelentőségű, sanyarú sorsú torzszülött*. In: KÁLLAI Ernő – TÖRZSÖK Erika (szerk.): *Cigánynak lenni Magyarországon. Jelentés 2004. Helybenjárás*. Budapest, EÖKIK, 2005, 108–130.

18 KÁLLAI (2024) i. m. 14.

is biztosítja a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának jogát, valamint az oktatási és kulturális jogokat, beleértve a saját nyelven való névhasználatot is. Az Alaptörvény új eleme az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog, amely lehetővé teszi a törvényhozás számára a visszaélés lehetőségének kizárását, amikor a nemzetiséghez tartozás önkéntes megvalósítása a jogok gyakorlásának vagy kedvezmények igénybevételének feltétele. Az Alaptörvény jelentős részben átvette a már eddig is meglévő nemzetiségi jogokat, és továbbra is elismeri a nemzetiségeket államalkotó tényezőként. A „nemzeti és etnikai kisebbség” helyett az Alaptörvény visszaállítja a rendszerváltozás idején bevezetett jogi kategória, a „nemzetiség” elnevezést. Kidolgozásra került a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.), amely 2011. december 19-én került kihirdetésre és 2012. január 1-jén lépett hatályba. Kiemelt figyelmet fordítottak a nemzetiségi önkormányzatok jogállási és működési szabályainak pontosítására, áttértek a közvetlen választásokra, amellyel egyidejűleg az elektori rendszert eltörölték. Az Njtv. megalkotásakor alapvető cél volt, hogy a korábban említett etnobiznizs jelenséget megakadályozzák, azonban ennek a célnak ellentmond az, hogy továbbra is hatályos az a szabályozás, amely szerint egyes nemzetiségi jogok gyakorlását pusztán az egyén nyilatkozatához, és nem a közösség általi elismeréshez kötik.¹⁹ Visszaállításra került az a jogintézmény, amelyet a törvény „átalakult nemzetiségi önkormányzat” elnevezés alatt definiál.²⁰ Ez az elnevezés nem tűnik szerencsésnek, mert nem utal arra, hogy az „átalakult nemzetiségi önkormányzat” lényegében egy települési önkormányzat, amely nemzetiségi feladatköröket is ellát.

Az Njtv. újdonsága továbbá, hogy a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti mind a nemzetiségi önkormányzati választások kizűzését, mind az állami támogatás mértékének meghatározását. Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati választások időpontját és az állami támogatásokat az adott nemzetiségi közösség valós létszámához és igényeihez igazítják. Ez a rendszer lehetővé teszi a pontosabb és igazságosabb képviseletet és támogatást a különböző nemzetiségi csoportok számára, valamint elősegíti a demokratikus folyamatok átláthatóságát és hatékonyságát is.²¹ A tudomány jelenlegi állása szerint

19 Njtv. 11. § (2) bekezdés.

20 Njtv. 71–72. §.

21 MÓRÉ Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 18–22. Lásd még: MÓRÉ Sándor: Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/9, 429–434.

azonban egyre inkább megkérdőjeleződik az a gyakorlat, hogy a választások kitűzését és az állami támogatások összegét kizárólag a népszámlálás során gyűjtött nemzetiségi adatokhoz kötik. Ez azért kelt egyre nagyobb aggodalmat a szakértők és kutatók körében, mert az ilyen adatok nem mindig bizonyulnak megbízhatónak és nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakossága pontos leképezésének. Ennek oka részben abban rejlik, hogy ezek az adatok szenzitív jellegűek és önkéntes nyilatkozatokon alapulnak, amelyek megbízhatósága és teljessége kétségessé válhat bizonyos körülmények között.²²

A hatályos jogszabályok alapján a települési nemzetiségi önkormányzati képviselők általános választását ki kell tűzni, ha a településen az adott nemzetiséghez tartozó személyek száma – a legutóbbi népszámlálásnak az adott nemzetiséghez tartozásra vonatkozó kérdéseire nyújtott adatszolgáltatás nemzetiségenként összesített adatai szerint – a 25 főt eléri.²³ A romák közötti választásra jogosultak száma kiemelkedő fontosságú tényező a politikai részvétel és az érdekképviselés szempontjából. A Nemzeti Választási Iroda (a továbbiakban: NVI) által közzétett adatok szerint összesen 198.129 roma választópolgár regisztrált a nemzetiségi névjegyzékbe, ami a roma közösség jelentős számú választásra jogosultját jelzi. Azonban, fontos megemlíteni, hogy ez az adat valószínűsíthetően lényegesen eltér a valóságtól. Egyes tényezők, mint például a társadalmi, kulturális és gazdasági háttér, valamint az oktatási és információs hozzáférés korlátozottsága, befolyásolhatják a regisztrációs folyamatot és annak pontosságát. Emellett az adminisztratív hibák, illetve az adatgyűjtési módszerek és az információk hiányosságai is hozzájárulhatnak az adatok pontatlanságához. Ennek ellenére, az NVI által közzétett adatok továbbra is fontos iránymutatást nyújtanak a roma közösség politikai részvételének és érdekképviselésének értékelésében.

A következőkben részletesebben megvizsgáljuk az NVI által közzétett adatokat, valamint azok lehetséges következményeit az előttünk álló önkormányzati választásokra és a roma közösség politikai részvételére nézve.²⁴

Az NVI által közzétett adatok alapján megfigyelhető, hogy Borsod-Abaúj Zemplén vármegyében a legmagasabb a regisztrált roma választópolgárok száma, amely ott eléri a 33.856 főt. Ez az adat jelzi a roma közösség aktív részvételét az önkormányzati választásokon és a politikai folyamatokban. Szabolcs-Szatmár Bereg vármegye is kiemelkedik a regisztrált roma választó-

22 KÁLLAI Ernő: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*. Miskolc, Collegium Doctorum, 2012, 4.

23 <https://vtr.valasztas.hu> (2024. 04. 11.)

24 Uo.

tópolgárok számában, elérve a 27.557 főt. Ez a szám szintén azt jelzi, hogy a roma közösség ezen régióban is nagy figyelmet fordít a politikai részvételre és az érdekképviseletre. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy Baranya és Hajdú-Bihar vármegyében is jelentős számú roma választópolgár regisztrált a nemzetiségi névjegyzékbe. Ez azt mutatja, hogy több megyében is erős politikai aktivitás és érdeklődés tapasztalható a roma közösség részéről.²⁵ Ellentétben ezzel, Veszprém és Győr-Moson-Sopron vármegyében a regisztrált roma választópolgárok száma alacsonyabb, mindkét vármegyében alig éri el a 3.000 főt. Vas és Komárom-Esztergom vármegyében pedig még ennél is alacsonyabb, alig éri el a 2.000 főt a regisztrált roma választópolgárok száma. Megfigyelhető, hogy ezekben a régiókban a romák politikai részvétele és érdekképviselete korlátozottabb lehet, és több figyelmet kell fordítani az érdekképviseletük és politikai részvételük javítására.²⁶

A 2024-es választásra készülve fontos megvizsgálni, hogy az ország különböző vármegyéiben hány választást szükséges kitűzni a legutóbbi népszámlálás adatai alapján. Összesen 1.283 roma nemzetiségi önkormányzat választható az országban. A különböző vármegyékben tapasztalható változatos számú roma önkormányzatok azt jelzik, hogy az ország különböző részein eltérő mértékű és összetételű roma közösségek élnek. Ennek megfelelően az ő érdekeik és igényeik különféle módon jelenhetnek meg az önkormányzati struktúrákban és a politikai döntéshozatalban.



1. ábra: A települési nemzetiségi önkormányzatok száma 2024-ben.²⁷

25 MÓRÉ (2014a) i. m. 19.

26 MÓRÉ (2014a) i. m. 20.

27 Saját szerkesztésű ábra az NVI által közölt adatok alapján.

Az NVI által közölt adatok²⁸ alapján látható, hogy vármegyénként eltérő a nemzetiségi önkormányzatok száma. A legtöbb nemzetiségi önkormányzat Borsod-Abaúj-Zemplén vármegyében található, ahol 198 ilyen szervezet működik. Ezt követi Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegye 162 és Pest vármegye 103 nemzetiségi önkormányzattal. A legalacsonyabb számokat Győr-Moson-Sopron és Vas vármegyében, illetve Budapesten találjuk: mindháromban 14 szervezet működik.

Ezek az adatok azt mutatják, hogy az egyes vármegyékben eltérő létszámú és aktivitású nemzetiségi közösségek élnek. A nagyobb számú nemzetiségi önkormányzatok arra utalnak, hogy az adott megyében jelentős számú kisebbségi nemzetiség él. Kisebbségi nemzetiségi önkormányzatok lehetnek olyan területeken, ahol kevesebb nemzetiség él, vagy ahol az adott nemzetiségek kevésbé aktívak a közösségi életben.

4.4. A 2024-es önkormányzati választások perspektívái

2024-től egy napon lesz az európai parlamenti és önkormányzati választás Magyarországon. A választás számos kihívást vet fel a romák érdekképviseletével összefüggésben és a jelenlegi politikai és társadalmi kontextusból következően különböző eredményeket hozhat. A sikeres nemzetiségi önkormányzat vezetése a közösségi érdekek szem előtt tartását, az átlátható és demokratikus folyamatokat, valamint a partnerségi megközelítést és a párbeszédet igényli. A roma közösségek hatékony és empatikus képviselése a nemzetiségi önkormányzatokban kulcsfontosságú a társadalmi igazságosság és az egyenlőség előmozdításában. A romák gyakran szembesülnek olyan kihívásokkal, mint az alacsony oktatási színvonal, a munkanélküliség és az anyagi nehézségek, ami megnehezítheti számukra a részvételt a választásokon és a politikai életben. A politikai légkör és az adott pártok álláspontja jelentős hatással lehet arra, hogy mennyire képesek a romák hatékonyan képviselni érdekeiket az önkormányzatokban. A roma közösségek gyakran szenvednek az elszigeteltségtől, a diszkriminációtól és a társadalmi kirekesztéstől, ezért fontos, hogy a kisebbségi önkormányzatok megfelelően képviseljék és szolgálják ezeket a közösségeket.

Ahhoz, hogy a roma érdekképviselet jól működhessen, álláspontom szerint szükséges az, hogy az önkormányzati rendszerek több lehetőséget biztosítsanak a romák részvételére és képviseletére, javítva az érdekképviselet mellett a roma társadalom életkörülményeit is. A roma nemzetiségi önkormányza-

28 MÓRÉ (2014a) i. m. 21.

tok gyakran felelősek a kulturális és oktatási tevékenységek támogatásáért és szervezéséért a kisebbségi közösségek számára, ami lehetőséget teremt arra, hogy a kisebbségi kultúra és nyelv erősödjön, valamint, hogy az oktatási intézményekben támogassák a kisebbségi identitás megőrzését és fejlesztését. Kiemelt figyelmet kellene fordítani a különböző nemzetiségek közötti párbeszéd elősegítésére és a társadalmi integráció erősítésére, amelyek lehetőséget teremtenek a különböző kulturális csoportok közötti kapcsolatok kialakítására és erősítésére.

Olyan elkötelezett roma vezetőkre van szükség, akik képesek összehangolni a cigány közösség igényeit és képesek hatékonyan képviselni azokat, így nagyobb esély van a változásra és a fejlődésre. A 2024-es választások új lehetőségeket kínálhatnak a romáknak, azonban azok sikere nagymértékben függ a politikai környezettől, a közösségek részvételétől és a választások átláthatóságától és tisztaságától.

A roma nemzetiségi önkormányzatok „csúcsa”, az Országos Roma Önkormányzat (a továbbiakban: ORÖ) az egyetlen olyan legitim szerv, amelyet a mindenkori Kormány tárgyalópartnernek tekint a romákkal kapcsolatos kérdésekben. Az eddigi tapasztalatok alapján az ORÖ-t inkább súlyos politikai harcok jellemezték, mint a cigányság problémáinak megoldására való törekvés. A közgyűlés tagjai a hatalmi harc, becs- és dicsvágy áldozataivá váltak, ahelyett, hogy a valódi megoldatlan cigánykérdésekre fókuszálnának. A roma önkormányzat régóta nem hatékony működésében, inkább ártalmas, mint hasznos, mivel folyamatos botrányok és politikai manipulációk jellemzik a testületet. Vezetésére jellemző a hatalmon lévő politikai oldal támogatása és befolyása egyaránt. Nincs érdekérvényesítés, és a romák kulturális értékének megőrzése még inkább hiátusban szenved. A támogatási források felhasználása során a vezetők büntetőjogi felelősségre vonásától volt hangos a sajtó. 2022-ben a romák nemzetiségi képviselő/szószóló nélkül maradtak a parlamentbe, mivel a közgyűlés tagjainak nem sikerült konszenzusra jutniuk a nemzetiségi listán szereplő jelöltek sorrendjéről. A jelenlegi szabályozás szerint választási év január 31. napjáig van lehetőség nemzetiségi listát állítani. Az „inaktív képviselő” eredményeként 2022. februárjában a mintegy tíz órán keresztül elhúzódó közgyűlés során sem sikerült döntést hoznia az ORÖ-nek. A közgyűlésen többen sérelmezték, köztük Agócs János akkori elnök is, hogy Farkas Félix nem látta el megfelelően a nemzetiségi szószólói tevékenységét, kormánypárti politikát folytatott, és így 8 évig gyakorlatilag képviselő nélkül maradtak a romák. A közgyűlés döntéshiányának következményeként a 2022-től kezdődő parlamenti ciklusban a legnagyobb magyarországi nem-

zetiségnek, nemhogy nemzetiségi képviselője, de még szószólója sincs az Országgyűlésben.²⁹

Elmondható, hogy a törekvések ellenére az önkormányzat nem képes betölteni a neki szánt feladatkört, konfliktusokkal terhelt a működése és nem tud egy letisztult helyzetet teremteni. A 2024-es választás valószínűleg nem fog változást hozni a romák életében, mivel a vezetők elsődleges feladatuknak a pártpolitikai utasításokat, valamint a közgyűlés tagjai között a hatalmi viszonyokat tekintik elsődlegesnek. Az emberek általános elvárása az lenne, hogy az ORÖ-ben olyan elkötelezett, társadalmi tapasztalattal rendelkező személyek foglaljanak helyet, akik nem csupán saját érdekeiken keresztül nézik a világot, hanem elsődleges feladatuknak tekintik a romák társadalmi integrációját és emancipációját. Az elmúlt 15 év során az ORÖ nem állt elő komoly szakpolitikai javaslattal, amely valódi változást hozhatna. Ezeket a javaslatokat általában egyszerű civil szervezetek teszik meg. Bár az ORÖ-nek a jövőben lenne létjogosultsága, a jelenlegi helyzetben sajnos nem tud érdemi szerepet játszani.³⁰

Álláspontunk szerint a problémák gyökere arra vezethető vissza, hogy a roma közösség nem tekinthető egységes entitásnak: a romák sokszínű csoportot alkotnak, különböző kulturális hátterekkel, értékrendekkel és érdekekkel rendelkeznek. Ennek eredményeként az ORÖ-n belül is számos különféle érdekcsoport létezhet, amelyek gyakran versengenek egymással az erőforrásokért és a befolyásért. Emellett az ORÖ politikai harcai mögött állhatnak az általános társadalmi feszültségek és az előítéletek is, amelyek a roma közösséget érintik. A társadalom gyakran homogenizálja a roma közösséget, és egyetlen egységes entitásként kezeli, miközben figyelmen kívül hagyja a belső diverzitást és az egyéni tapasztalatokat. Ez az előítéletes hozzáállás további feszültségeket szülhet az ORÖ-n belül, és nehezítheti az egységes álláspont kialakítását. Elsődleges megoldás lehetne, hogy az ORÖ és a roma közösség képviselői nyílt párbeszédet folytassanak, és megpróbáljanak megértést és együttműködést kialakítani egymás között. Fontos lenne elismerni és tiszteltben tartani a roma közösség belső sokféleségét, és lehetőséget teremteni a különböző érdekcsoportok részvételére és véleményének kifejezésére az

29 ORSÓS Zoltán: Roma nemzetiségi szószóló az Országgyűlésben: se vele, se nélküle? *Parlamenti Szemle*, 2022/2, 142. <https://szakikadatbazis.hu/doc/4516000> (2024. 04. 15.)

30 BALOGH Adrienn: *Országos Roma Önkormányzat: lenni, vagy nem lenni?* HírKlikk, 2023. július 14. <https://hirklikk.hu/kozelet/orszagos-roma-onkormanyzat-lenni-vagy-nem-lenni/418504> (2024. 02. 01.)

ORÖ döntéshozatali folyamatában. Emellett az ORÖ-nek és a kormánynak egyaránt támogatást kellene nyújtania a romáknak, annak érdekében, hogy megerősítsék az oktatási, foglalkoztatási és egyéb társadalmi-gazdasági lehetőségeket, amelyek hozzájárulhatnak a közösség egységének és fejlődésének elősegítéséhez.

5. Összegzés

Nincs roma nemzetiségi szószóló vagy képviselő az Országgyűlésben, mivel a roma nemzetiségi önkormányzatok működése kaotikus állapotban van. Következésképpen alkotmányjogi szempontból irreleváns a létrehozott kedvezményes mandátum intézményrendszere. A magyarországi romák vonatkozásában a nemzetiségi önkormányzati rendszer egyelőre nem tölti be azt a feladatát, amely miatt létrehozták. Kálmán András már 1946-ban kifejtette, hogy a cigányság gazdasági helyzete kilátástalan. Kétségtelen tényként ismerte fel, hogy a cigányság iskolázottságbeli lemaradása megakadályozza a cigány értelmiségi réteg létrejöttét, ezáltal nincs olyan cigány vezető, aki képes lenne a cigányság problémáinak rendezésére. 78 év telt azóta, viszont a probléma ugyanúgy fennáll: a romák többsége integrációs problémákkal és anyagi deprimáltsággal küzd, így számukra nem jelentene jelentős segítséget az sem, ha jól működne az önkormányzati rendszer.

Magyarországon a romaügy továbbra is kihívásokkal teli terület marad, melynek kezelése nem csupán társadalmi, de közigazgatási szempontból sem rendezett. Azonban a jövő nemzedék érdekeinek védelme érdekében szükséges felismerni azt a tényt, hogy a Magyarországon élő romák létszáma folyamatosan gyarapodik, és ezzel párhuzamosan növekszik jelentőségük is a társadalomban. Ennek fényében elengedhetetlen, hogy valós intézkedéseket tegyünk az érintett közösségek érdekeinek védelme érdekében.³¹ A romaügy egy interdiszciplináris probléma, melyet nem csupán a jogtudomány vagy a politikatudomány területein szükséges megközelítenünk. A megoldás érdekében számos más tudományág – mint például szociológia, antropológia, vagy gazdaságtudomány – következtetéseit és eredményeit is szükséges lenne figyelembe venni. Mindaddig, amíg a magyar politikai kultúra meghatározó jellemzői közé tartozik a paternalizmus, az intolerancia és a személyes kapcsolatok kiemelése a politikai döntéshozatalban, addig a romaügy valódi

31 RIXER Ádám: *The Roma and Central Public Administration in Hungary*. In: Rixer Ádám (ed.): *The Roma and Public Administration in Hungary*. Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, 2015, 26–51.

fejlődése nehezen valósulhat meg. A Rixer Ádám által is leírt konzultatív mechanizmusok azonban új lehetőségeket jelentenek a fennálló probléma kezelésére. A konzultatív megközelítés lehetővé tenné, hogy a romák igényeit és szükségleteit figyelembe vegyük olyan területeken, mint például az oktatás, az egészségügy vagy akár a foglalkoztatás.³² A roma konzultáció nem csupán eszköz lehetne a problémák feltárására, de kulcsfontosságú lehetne a hatékony intézkedések kidolgozásában és végrehajtásában, melynek célja a roma közösség helyzetének javítása és az egyenlőtlenségek csökkentése.

A romák egyelőre nem állnak készen egy egységes érdekképviselőt kialakítására, és nincsenek olyan roma vezetők, aki képesek lennének valódi lépéseket tenni ezügyben. Kiemelendő, hogy politikai akarat hiányában devalválódik a kulturális autonómia kérdése is. Ezen tények tükrében, álláspontom szerint a 2024-es választások nem feltétlen hoznak változást a romák életében. Azonban ez nem tántoríthatja el a roma vezetőket attól, hogy tovább küzdjenek jogaikért és törekedjenek arra, hogy közösségeik érdekképviselőtek megfelelően biztosítva legyen.

32 RIXER Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024/3, 334-358.

KISEBBSÉGVÉDELEM MINT JOG ÉS ERKÖLCS TALÁLKOZÁSI PONTJA

LAJOS EDINA

alapjogvédelmi szakjogász, doktoranda (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

A kisebbségvédelem rendkívül érdekes találkozási területe a jognak és az erkölcsnek. A cigányság jogainak védelme egyes területeken még fokozottabban indokolt, de az egész államszervezetet át kell hatnia. A diszkrimináció tilalma nem nyilvánulhat meg csupán a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó jogszabályalkotás megakadályozásában. Természetesen a tilalomnak a jogalkalmazást is meg kell határoznia. Elvi síkon létezhet erkölcstelen, de jogszerű, illetőleg erkölcsös, de jogtalan cselekedet is. A nemzeti kisebbségek státuszának védelme egy adott államon belül leginkább a választójogi szabályokban nyilvánul meg. Nagyon sok vitát váltott ki a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juttatása.

A magyar választási rendszer továbbra is vegyes modell. Egyéni képviselőre és listára is voksolhatnak a választópolgárok. Az új törvény a listák relációjában egyszintű rendszert vezetett be. Megszűnt ugyanis a megyei szint, és immár csupán országos listák léteznek. Listát párt vagy országos nemzetiségi önkormányzat állíthat.

Az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta. Ennek a kvótának az egynegyedét kell a nemzetiségi listáknak elérniük ahhoz, hogy kedvezményes mandátumot szerezzenek.

Kulcsszavak: jog és erkölcs, kisebbségvédelem, diszkrimináció, jogalkotás és jogalkalmazás, választási rendszer, listás választás, kisebbségi kedvezmény

PROTECTION OF MINORITIES AS A MEETING POINT BETWEEN LAW AND MORALITY

Abstract

The protection of minorities is an extremely interesting area where law and morality meet. The protection of the rights of the Roma is even more justified in certain areas, but it must permeate the entire organisation of the state.

The prohibition of discrimination should not be merely a matter of preventing discriminatory legislation. It must of course also have an impact on the application of the law. In principle, there can be an immoral but lawful act, or a moral but unlawful act. The protection of the status of national minorities within a given state is most evident in the rules of electoral law. The granting of preferential mandates to national minorities has been the subject of much debate.

The Hungarian electoral system remains a mixed model. Voters can vote for both individual representatives and lists. The new law introduced a single-tier system for lists. The county level has been abolished and there are now only national lists. Lists may be drawn up by a party or a national minority self-government.

The total number of votes on the national list must be divided by ninety-three and the result divided by four; the whole of the resulting quotient is the preferential quota. One quarter of this quota must be reached by the national lists in order to obtain a preferential mandate.

Keywords: law and morality, protection of minorities, discrimination, legislation and law enforcement, electoral system, list election, minority preference

A kisebbségvédelem rendkívül érdekes találkozási területe a jognak és az erkölcsnek.¹ Természetesen a vizsgált követelmény mindkét kategóriában benne foglaltatik.

Mind az erkölcsi, mind a jogi szabályok között találunk olyanokat, amelyek a társadalom egészére – valamennyi vagy közel valamennyi tagjára – vonatkoznak, és olyan normákat is, amelyek egy szűkebb csoport magatartását hivatottak befolyásolni. E közös vonáson túl azonban azt állapíthatjuk meg, hogy a jogi normák jellemzően az általánosításnak magasabb fokán állnak, hatókörük (jogi nyelven személyi hatályuk) szélesebb. *A cigányság jogainak védelme egyes területeken még fokozottabban indokolt, de az egész államszervezetet át kell hatnia.*

Elvi síkon létezhet erkölcstelen, de jogszerű, illetőleg erkölcsös, de jogtalan cselekedet is. Előbbire tipikus példa a véleménynyilvánítás szabadságába eső, de indokolatlanul bántó, sértő közlés. *Ez különösen releváns lehet a kisebbségek megbántása tekintetében.* Mondjuk két ember sértegeti egymást, az egyik egy nagyon alattomos, csak kettőjük számára érthető, a társának általa

1 A jog és erkölcs összefüggéseiről ld. MISKOLCZI-BODNÁR Péter: Az erkölcs és a jog szoros kapcsolata. *Polgári Szemle*, 2015/4-6, 27–33.

tudottan fájó megjegyzést tesz.² A másik ennek hatására hirtelen indulattal kicsit megüti. Valószínűsíthető, hogy a bíróság a tettegességet elkövető személyre szankciót szab ki, míg a 'puszta sértegetőt' felmenti, holott talán a megjegyzés – az ütéssel ellentétben – egy életen át fájni fog. Ez különösen releváns lehet a kisebbségek megbántása tekintetében. *Erkölcileg nem megfelelő, azonban (sajnos) nem jogszerűtlen a kisebbségek véleménykifejezés általi megsértése. A bizonyos kisebbségi közösségek elleni gyűlöletre uszítást a Büntető törvénykönyv büntetni rendeli. Ez a szankcionálás az Alkotmánybíróság szerint belefér az alkotmányosság és a jogállamiság kereteibe is; a védett jogi tárgy az emberi méltóság. A gyűlöletre izgatás, illetve a gyűlölet keltésére alkalmas egyéb cselekmény elkövetése viszont nem büntethető, mert a szükségességi és arányossági teszt szerint alkotmányellenesen szankcionálja a véleménynyilvánítás szabadságát. (Tudniillik az alapjogokat csak a szükséges esetben és arányos mértékben lehet korlátozni, még legitim cél érdekében is.) Ennek ellenére, főleg, ha a de facto igen nehéz társadalmi helyzetben lévő kisebbségek ellen irányul (eme sértegetés), jogszerűsége ellenére igen erkölcstelennek tekinthetjük. Tegyük hozzá, a büntetőjogi felelősség³ alóli mentesülés mellett, amennyiben a médiában hangzik el a közlés, a tartalomszolgáltató médiajogi felelőssége felmerülhet.*

Ezen felül, ha egy bűncselekményt a terhelt bizonyítottan elkövetett, de bekövetkezett az elévülés, akkor a cselekmény – legalábbis formálisan – nem jogszerűtlen, ennek ellenére egyértelműen erkölcstelennek tekinthetjük. (Főképp, ha súlyos bűncselekményről volt szó. Ne feledjük, még az emberölés is elévülhet!)

A jogilag nem garantálható vagy bizonyítható ígérek be nem tartása érdemelhet még ehelyütt említést. Utóbbi lehet egyes társadalmi csoportok morális megítélése szerint az adókkerülés. Egyértelműbb példa egy gyengébb személy fizikai megvédése, amely esetben ad absurdum a bíróság nem veszi figyelembe a jogos védelmet, és szankciót szab ki.

Az alapjogok hatókörének kiterjesztése, a belőlük 'kiolvasztott' egyéb jogok alapján való aktivista bírásokodás megítélése nagyon szubjektív.⁴ Egyes álláspontok szerint a jogban manifesztálódó igazságosság mércéje egyetlen tételben foglalható össze objektívan: a diszkrimináció tilalmában. Ezen állí-

2 A kölcsönös becsületsértésről ld. Tóth J. Zoltán: *A büntetőjogi rágalmozás és becsületsértés*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2017, különösen 20.

3 Vö. DOMOKOS Andrea, CSERVÁK Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbíráta. *Jogelméleti Szemle*, 2017/1, 36–48.

4 Vö. POKOL Béla: Újabb adalékok a jurisztokratikus állam elemzéséhez. *Jogelméleti Szemle*, 2017/2, 137.

tás vitatható, de az tény: a teljesen különböző alkotmánybíróági felfogások legkisebb közös többszöröse legalább az legyen, hogy hasonló (azonos) eseteket ne bíráljanak el merőben eltérő módon. Kissé retorikusnak tűnő – mindemellett jogos – megállapítás, hogy legalább a diszkrimináció tilalma ne legyen diszkriminatív. *Minden kisebbség védelmét meg kell valósítania a jogrendszernek, de természetesen a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme kiemelt jelentőségű.*

A diszkrimináció tilalma – vagy pozitívan megközelítve: az egyenlő bánásmód – nem nyilvánulhat meg csupán a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó jogszabályalkotás megakadályozásában. Természetszerűleg a tilalomnak a jogalkalmazást is át kell hatnia. A diszkrimináció tilalma egyesek szerint emberi jog, méghozzá az első generációs jogok közé sorolandó. (Az emberi méltósághoz való jog 'testvérjogaként'.) Más elméletek alapján viszont még annál is több – inkább az egész jogrendszert átszövő vezérelv.⁵ A diszkrimináció elsődlegesen, de nem kizárólagosan jogi kérdés.⁶

Kardinális jelentőségű a pozitív diszkrimináció érvényesítése. A *de facto* hátrányosabb helyzetben lévők *de jure* azonos módon való kezelése nem elegendő; ennek kapcsán többlet-védelmet kell megvalósítani. Ez tipikusan irányadó a kisebbségvédelem kapcsán. Hogy mi várható el aktív állami cselekvésként ennek vonatkozásában, már sokszor az erkölcs kategóriájába tartozik. A nemzeti kisebbségek státuszának védelme egy adott államon belül leginkább a választójogi szabályokban nyilvánul meg.

- Ha megnehezítik például a kisebbséghez tartozók indulását a választáson a jogszabályok, az diszkriminációt jelent. (Lényegében a magas küszöb is ezt eredményezi.)
- Amennyiben nem egyértelmű, hogy az adott kisebbséget akarták diszkriminálni, de a rendelkezés/intézkedés hatásában hátrányos megkülönböztetést jelent, akkor a közvetett diszkrimináció vetődik fel. (Voltaképp az 5 %-os küszöb, mivel nem csak nemzeti kisebbségeket szorít hátrányos helyzetbe, egyes megközelítések szerint közvetett diszkriminációt valósíthatna meg – amennyiben nem lenne a kedvezményes nemzetiségi mandátum.)⁷

5 Vö. RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, KRE-ÁJK, 2013, 238.

6 TÉGLÁSI Téglási András: A hatékonyság kérdése a tulajdon kisajátítása kapcsán. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/3–4, 177.

7 Más rendszerezésben felmerülhet közvetlen diszkrimináció, közvetett diszkrimináció és zaklatás. Utóbbi a sértettnek az egész munkahelyi, illetőleg iskolai légkört átlengető megalázása. Ld. PAP András László: Intézményes diszkrimináció és zaklatás. *Belügyi Szemle*, 2015/12, 6.

- A jelenleg hatályos kedvezményes mandátum viszont egyértelműen pozitív diszkrimináció.
- Ennél erősebb pozitív diszkrimináció lenne, ha a választópolgároknak nem kellene választaniuk a pártlista és a nemzetiségi lista között, hanem a nemzetiségi választópolgárok akár mindkettőre voksolhatnának. (Ez a pozitív diszkrimináció azonban már a többi választópolgár hátrányos megkülönböztetését valósítaná meg, kvázi az ő emberi méltóságukat sértené az említett rendszer.)
- De a pozitív diszkrimináció manifesztációja lenne például a nemzetiségek képviselőitének megteremtése egy esetleges második kamarában.

Az új törvény a listák relációjában egyszintű rendszert vezetett be.⁸ Megszűnt ugyanis a megyei szint, és immár csupán országos listák léteznek. (Ez természetesen nem érinti az egyéni kerületeket.) Országos lista pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható. Ehelyütt is emeljük ki: az országos listás mandátumok elosztása nem csupán az országos listára leadott szavazatok alapján történik, hanem hozzászámítják az egyéniből származó töredékszavazatokat.

Pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonzét egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.

A közös jelölés szabályai lényegében megegyeznek a korábbiakkal, a szövegezés lett kristálytisztább. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Egy személy csak egy egyéni választókerületben fogadhat el jelölést. Két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltek alapján – ugyanazon pártok részvételével – közös pártlistát állíthat. Egy párt csak egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt.

Nagyon sok vitát váltott ki a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juttatása. A nehézséget az okozta, hogy mind a 13 nemzetiség kedvezményes mandátumhoz juttatása – főleg a 200 fős parlamenthez képest – aránytalan súlyt képzett volna a kormány/ellenzék bináris kódra épülő pártalapú rendszerben.⁹

8 CSERVÁK Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*. Debrecen, Licium-Art, 2016, 54–55.

9 Felvetődött még, hogy mind a 13 nemzetiség kapjon egy képviselőt, de csak korlátozott hatáskörökkel. Hosszú távon eleve elgondolkodtató, hogy mely népcsoportok nyerjék el a nemzetiségi jogállást. Így fölmerülhet például újonnan a törökök, olaszok, külön az osztrákok, esetleg később a kínaiak és arabok lehetősége. CSERVÁK Csaba: *Népek, nemzetiségek, kisebbségek. Jogelméleti Szemle*, 2014/3, 52–65.; MÓRÉ Sándor: *Új irányok a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásában. Jogtudományi Közlöny*, 2014/9, 429–434.

Végül egy igen sajátos – a felmerült problémák közepette bölcs kompromisszumot jelentő – megoldás mellett döntöttek a törvényhozók, ahol a közvetlen választással összefüggésben különös módon az *országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát*.¹⁰

Itt jegyezzük meg, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat. (Tehát lakóhelyének körzeti jelöltjére nem – hiszen nincs is magyarországi lakóhelye.)

Az új választási törvény szerint az országos listáról megszerezhető mandátumokat a következő eljárás szerint kell kiosztani¹¹:

- a) a pártlistás szavazatainak számához hozzá kell adni az adott párt töredék-szavazatait (a továbbiakban: pártlistára jutó szavazatok száma),
- b) a pártlistákra jutó szavazatok számát össze kell adni,
- c) az összes pártlistás szavazatot és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat össze kell adni (a továbbiakban: összes országos listás szavazat),
- d) az összes országos listás szavazatot el kell osztani kilencvenhárommal, és az eredményt tovább kell osztani négygyel; az így kapott hányados egész része a kedvezményes kvóta,
- e) ha egy adott nemzetiségi listára jutó szavazatok száma megegyező vagy nagyobb a kedvezményes kvótánál, az adott nemzetiségi lista kap egy kedvezményes mandátumot; egy nemzetiségi lista egy kedvezményes mandátumot kaphat; az országos listán megszerezhető mandátumok számát csökkenteni kell a kiosztott kedvezményes mandátumok számával.

Hangsúlyoznunk kell azonban, hogy nem a küszöb, hanem a kvóta egynegyedét kell elérniük a nemzetiségi listáknak! Ez pedig jóval alacsonyabb a küszöbnél. Ha egy listának akár a hagyományos elosztás szerint (az egynege-

A felmerülő alternatívákról ld. FARKAS György Tamás: *A nemzetiségek parlamenti képviselete hazánkban és a környező országokban*. In: STENPIEN, Erik, MISKOLCZI-BODNÁR Péter (szerk.): *X. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója. Jog és Állam*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2015, 17–22. Megjegyzendő és egyedülálló megoldás, hogy – a második kamara mellett – az alsó házban képviselettel rendelkező magyar és olasz nemzetiségi képviselők is rendelkeznek vétójoggal a nemzetiségi tárgyú törvények esetén, tehát az alsó házban is beszélhetünk egyfajta nemzetiségi fék és egyensúly tényezőiről. Ld. FARKAS György Tamás: *Többség és kisebbség a hatalommegosztás rendszerében*. 2. (megjelenés alatt).

10 A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgárként szereplő választópolgár lehet jelölt.

11 CSERVÁK (2016) i.m. 66.

des kedvezmény nélkül) járna is egy mandátum, semmi esélye parlamenti helyet szereznie, mert valószínűleg jóval az 5 %-os küszöb alatt lenne. Már önmagában ezen korlát eltörlése számottevő kedvezmény volna. (Mondjuk, ha nagyjából 1%-kal lehetne mandátumot szerezni, egy nemzetiségi listának elegendő 0,25 %-ot elérnie.) A konklúzió tehát: választási matematikai szempontból rendkívül megéri nemzetiségi listát állítani! Ehelyütt sokkal többet ér egy választói szavazat, mint a hagyományos listák tekintetében.

Az eddigiek után megmaradt mandátumokat a következő eljárás szerint osztják ki:

1. Össze kell állítani egy táblázatot, amelynek első sorát a pártlistákra jutó szavazatok száma, illetve a nemzetiségi listákra leadott – a kedvezményes kvótával csökkentett – szavazatok száma (a továbbiakban: szavazatok) képezik; minden pártlista, illetve nemzetiségi lista szavazatai alatt képezünk egy számoszlopot, amelynek első száma az adott lista szavazatainak a fele, a következő szám a harmada, a negyede stb.
2. A táblázat segítségével történik a mandátumok kiosztása: meg kell keresni a táblázatban előforduló legnagyobb számot; amelyik lista számoszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt követően meg kell keresni a következő legnagyobb számot; amelyik lista oszlopában találjuk meg azt, az a lista kap egy mandátumot; ezt az eljárást folytatjuk, míg az összes mandátum kiosztásra nem kerül. (Amilyen sorrendben az egy, így keletkező hányadok az egyes pártokhoz tartoznak, aszerint osztják ki a mandátumokat.)
3. Ha a táblázatban több lista alatt egyenlő számok vannak, és ezzel a szavazatszámmal mandátumhoz jutnának, de a megszerezhető mandátumok száma kevesebb, mint az azonos szavazatot elért listák száma, akkor a lista sorszáma szerinti sorrendben kell kiosztani a mandátumokat.

Ez lényegében a D'Hondt-módszer szerinti elosztást teremti meg, hasonlóan a korábbi választási rendszer országos kompenzációs mandátumelosztásához.¹²

Az új törvény a listák relációjában egyszintű rendszert vezetett be.¹³ Megszűnt ugyanis a megyei szint, és immár csupán országos listák léteznek. (Ez természetesen nem érinti az egyéni kerületeket.) Országos lista pártlistaként vagy nemzetiségi listaként állítható. Ehelyütt is emeljük ki: az országos listás mandátumok elosztása nem csupán az országos listára leadott

12 Matematikai okokból viszont a nagy pártoknak kedvez, hogy a táblázat első osztója nem az 1.

13 CSERVÁK (2016) i.m. 54–55.

szavazatok alapján történik, hanem hozzászámítják az egyéniből származó töredékszavazatokat.¹⁴

Pártlistát az a párt állíthat, amely – legalább kilenc megyében és a fővárosban – legalább huszonhét egyéni választókerületben önállóan jelöltet állított.

A közös jelölés szabályai lényegében megegyeznek a korábbiakkal, a szövegezés lett kristálytisztább. Két vagy több párt közös jelöltet is állíthat. Egy személy csak egy egyéni választókerületben fogadhat el jelölést. Két vagy több párt közös egyéni választókerületi jelöltek alapján – ugyanazon pártok részvételével – közös pártlistát állíthat. Egy párt csak egy – önálló vagy közös – pártlista állításában vehet részt.

Nagyon sok vitát váltott a nemzetiségek kedvezményes mandátumhoz juttatása. A nehézséget – amint arra már utaltam – az okozta, hogy mind a 13 nemzetiség kedvezményes mandátumhoz juttatása – főleg a 200 fős parlamenthez képest – aránytalan súlyt képzett volna a kormány/ellenzék bináris kódra pártalapú rendszerben.

Végül – amint arra korábban is utaltam – egy igen sajátos – a felmerült problémák közepette bölcs kompromisszumot jelentő – megoldás mellett döntöttek a törvényhozók, ahol a közvetlen választással összefüggésben különös módon az *országos nemzetiségi önkormányzat állíthat nemzetiségi listát*.¹⁵

Itt jegyezzük meg, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár egy pártlistára szavazhat. (Tehát lakóhelyének körzeti jelöltjére nem – hiszen nincs is magyarországi lakóhelye.)

Már a korábbi hagyományos önkormányzati választásokon is igen széleskörű lehetőséget kaptak a kisebbségek, a külön a nemzeti kisebbségek számára rendezett 'saját' önkormányzati választás mellett. Az 1990-es helyhatósági választásokon a kisebbségek előnyben részesültek. Kissé leegyszerűsítve, az egyébként szükséges szavazatok kétharmadát kellett megszerezniük mind az egyéni jelöltek, mind a listák esetében. Ezt a kedvezményt később tovább növelték. A kislistás választásokon a nemzeti kisebbségi jelölteknek csak a legkevesebb egyéni szavazatot szerzett személy szavazatainak felét kellett

14 Vö. CSERNY Ákos, Téglási András: Certain Elements of the Transformed Hungarian Electoral System in the Light of the Experience of the 2014 Elections. *Osteuropa Recht*, 2015/3, 338–339.

15 A nemzetiségi lista állításához a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A nemzetiségi listán a névjegyzékben az adott nemzetiség választópolgáraként szereplő választópolgár lehet jelölt. Ld. ehhez még Móré Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviselőitől egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 2015/10, 584–592.

megszerezniük, az arányos képviselettel rendelkező körzetekben pedig a minimális kvótának csak a negyedét. (A vegyes választási rendszerű településeken ráadásul az azonos kisebbséghez tartozó összes személy szimbolikusan kompenzációs listát alkotott, így az egymástól teljesen függetlenül induló jelöltek, még ha nagyon eltérő politikai beállítottságúak is voltak, így egymást erősítették. Aki a legtöbb szavazatot kapta, az nyert mandátumot (és hangsúlyozzuk, hogy ez egy hagyományos helyi választáson történt!). Az eredetileg mindenki számára nyitott választásokon azonban az etnobiznisz elharapózott, éppen a könnyű bejutás miatt, és erre a kisebbségi biztos különösen 2002 után hívta fel a figyelmet.

Bár a kisebbségek kezdetben – részben a szomorú történelmi tapasztalatok miatt – ellenálltak a regisztrációnak, egy 2005-ös törvénymódosítás bevezette azt. A hatályos nemzetiségi törvény folytatta a regisztrációs rendszert.

A 2005-ös törvénymódosítás továbbra is lehetővé tette volna a kedvezményes mandátumokat: a helyi kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazatot kapott tagja egy bizonyos kvóta elérése esetén automatikusan a helyi önkormányzat tagja lehetett volna. Az Alkotmánybíróság azonban a 34/2005. (IX. 29.) AB határozatban alkotmányellenesnek ítélte ezt a rendszert, mivel túlzónak és a választópolgárok egyenlőségét sértőnek tartotta a többség rovására, és úgy vélte, hogy nem felel meg a demokratikus legitimitáció elvének.¹⁶

Ezután bevezették az említett kedvezményes parlamenti kvótát, később pedig lényegében visszaállították az önkormányzati választási 'nemzetiségi prémiumot'.¹⁷ A korábban a kisebbségeknek sok sikert hozó választási rendszer az újabb gyakorlatban nem eredményezett kedvezményes mandátumot. Ennek oka – a korábbi törvényhez viszonyítva – a regisztrációs kötelezettség, ami a korábbi hasonló modell idején nem állt fenn.

A kisebbségekkel, így különösen a cigánysággal kapcsolatos pozitív diszkrimináció természetesen messze túlnő azon, hogy csupán a jogi szabályozásban manifesztálódjon. Rendkívül tevőleges állami magatartásra van szükség, hogy ezen alapjog (vagy alapelv) hathatósan érvényesüljön. Ezen aktív cselekvés pedig igazán csak a civil szféra segítségével tud hatékony lenni. Álláspontom szerint e téren arra is nagy szükség van, hogy a társadalom, különösen a média felkaroljon egyes roma származású sikeres személyiségeket, akik pályájukkal példát tudnak mutatni az esetlegesen nyomorgó rétegeknek. Olyan 'egyszerű hősökre' van szükség, akik súlyos megpróbáltatáson mentek keresztül, de

16 MÓRÉ Sándor: Népszámlálási adatokhoz és konkrét létszámhoz kötöttség a nemzetiségi önkormányzatok szabályozásában. *Új Magyar Közigazgatás*, 2014/4, 18–22.

17 Ld. 2010. évi L. törvény, 21/A. § (Ezt a 2011. évi CLXXIX. törvény 179. § iktatta be.).

végül kitartó küzdelmüket siker koronázta. Az ő piederstálra emelésükkel remény csillanhat a még reménytelen helyzetben szenvedők szemében, különösen, ha a kariert befutott kisebbségiek még kellő alázattal is állnak egykori sorstársaik ügyéhez és megfelelő aktivitást mutatnak. Ez pedig a jog és erkölcs igazi együttes érvényesülése a kisebbségvédelem tekintetében.

PAPOK KIRÁLYSÁGA, KIRÁLYI PAPSÁG, SZENT NEMZETSÉG?¹

BALOGH RÓBERT

munkatárs (KRE-BTK Romológia Kutatóintézet)

Absztrakt

Tanulmányunk egy igen régi problémára reflektál, elsősorban nyelvészeti szempontból. Ám ezek a látszólagosan teoretikus kérdések egy igen fontos gyakorlati kérdésre is ráirányítják a figyelmünket. Mégpedig arra, hogy a Biblia és egyház értelmezésünk alapján hogyan látjuk a saját keresztyén közösségeinket Isten igéjének mérlegén. Felületesen vizsgálva ugyanis a tanulmányban is tárgyalt ószövetségi kérdéskört, olybá tűnhet mintha az Ószövetség alapvetően egy bezárkózó, exkluzív hozzáállással rendelkezne. Viszont tanulmányunk fő célja, hogy arra hívja fel a figyelmet, hogy az identitásában megerősödő, JHVH-val szövetségre lépő Izrael önértelmezésében is megtalálható az a fajta mediátori szerep, amelyre Isten az egyházat is hívta: felmutatni arra az Istenre, akit követünk, és a közösség Istennel való kapcsolata által vonzóvá tehetjük ezt a kapcsolatot mások számára is. Itt válik egy elméleti kérdés nagyon is gyakorlativá, egy nyelvészeti probléma pedig közösséget formáló erővé.

Kulcsszavak: papok királysága, szent nemzetség, exkluzivitás, misszió, cigánymisszió

A KINGDOM OF PRIESTHOOD, A ROYAL PRIESTHOOD, A HOLY NATION?

Abstract

Our paper reflects upon an Old Testament linguistic problem. Although it seems a theoretical issue, these questions rather should lead the Church to investigate this problem from a practical point of view. More precisely, how does the Church define herself according to the Word of God? This question needs to be arise because at first appearance it could seem that the Hebrew

1 A tanulmány a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által elindított, *A cigányság helyzete Magyarországon és Európában 50 év múlva* című, a Károli Gáspár Református Egyetem által 2022 és 2024 között finanszírozott kutatás keretében készült el.

Bible has an exclusivist and closed attitude towards non-Jewish people. Our study is aiming to explore Ancient Israel's self-identity as a mediator that was based on their covenant with JHWH. Their obligation was to show up the blessing of this relationship for others. Similarly, the Christian Church is called be witness and to invite people into this fruitful tie. In that sense, a theoretical linguistic issue could turn to a shaping force in the society.

Keywords: royal priesthood, holy nation, exclusivism, mission, Roma mission

1. Bevezető gondolatok

A tanulmány címében felvetett probléma egy manapság is igencsak releváns kérdés felé vezet minket: Hogyan és mi módon tölthet be Izrael egész népe papi szerepet, illetve a szent nép volta értelmezhető-e inkluzív módon az Ószövetség tekintetében? Amennyiben igen, azt centripetálisan, avagy centrifugálisan értelmezte önmagára Izrael az ókorban? Természetesen megnyugtató válaszokat ezekre a kérdésekre nem lehet adni, azt viszont mindenképpen figyelembe kell venni, hogy különösen a Zsoltárok könyvében, ám a prófétai irodalomban is megjelenő *Völkerwallfahrt*, azaz a népek Sionhoz történő eszkhatologikus elzarándoklása nagyon prominens helyet foglal el az Ószövetségben. Ezen gondolatmenet pedig leegyszerűsítve olybá tűnhet, mintha Izrael mindezt úgy értelmezte volna önmagára, hogy a népek fognak eljönni hozzá, és csatlakozni Izraelhez.²

Számtalan kérdés merülhet és merül is fel a témában, azt viszont szükséges látnunk, hogy a probléma lényege ott húzódik már az Exodusban is: Vajon Izrael választott volta azt jelenti-e, hogy olyan szerepet tölt be JHVH előtt, mely „különlegesebb” helyet jelent, mint más népek esetében?³

Mindezekkel a nyitott kérdésekkel együtt tegyünk egy rövid kitekintést arra, hogy a vizsgált kifejezés milyen fordítási lehetőségeket, alternatívákat, és természetesen ebből adódó problémákat, illetve megoldásokat kínál.

2 Ezen a ponton nagyon fontos megjegyezni, hogy Pál apostolt is nagyon erősen foglalkoztatja a kérdés, elég, ha megnézzük a Róm 9-11. részeket, ám hasonlóképpen utalhatunk az Ap.Csel. 17. részére is.

3 „Végezetül pedig, Izrael népe az elsődleges élvezője Isten áldásainak, avagy Isten minden ember számára megígérte, hogy egyenlőképpen fogja őket megáldani legyenek bár zsidók vagy pogányok? Isten arra választott ki egy népet, hogy különleges helyet foglaljanak el majd az Isten uralma alatt, vagy meg fogják osztani áldott voltukat és szerepüket más népekkel is?” – teszi fel a kérdést Michael A. Grisanti, és nem véletlenül. Ld. GRISANTI, M. A.: *Israel's Mission to the Nations in Isaiah 40-55. TMSJ*, 1998, 9 (1), 43.

2. Fordítási nehézségek

Már önmagában a kifejezés, תַּכְלֵמַּת מִיַּדְּיָהּ, fordítása is problémás, ugyanis több helyes alternatíva is adódik, amikor mindezt magyarul szeretnénk visszaadni: „*papok királysága*”, „*királyi papság*”, „*papok, királyok*”. Mint ahogyan a szöveg kontextusa, és szintaktikai felépítése is jelzi, itt egy olyan JHVH-tól származó deklarációval állunk szemben, és állt szemben Izrael, aminek az intencióiban azt is megtaláljuk, hogy a nép Istené, és mint ilyen, szeretné, ha betöltené papi funkcióját.⁴

A qumráni Exodus szövegek nem tartalmazzák a kifejezést, ám a 4Q4 504 4.10 dokumentum idézi, mely talán egy proto-masszoréta szöveget feltételez maga mögött. Maga az idézet egyébként egy imádságban szerepel, mely hálát ad azokért az átélt szabadításokért, melyet a teljes közösség megtapasztalhatott az Exodus során.⁵

Amennyiben az ókori fordításokra tekintünk, azt figyelhetjük meg, hogy a fordítások önmagukban hordozzák a szöveg interpretációját, melyet egyébként az 1Pét 2,9 is követ.⁶ Az ókori fordításokat áttekintve két nagy fordítási és/ vagy interpretációs hagyományt láthatunk: az első mindkét héber kifejezést önállóan és konkrétan adja vissza; királyok, papok.⁷ A másik fordítási hagyomány a héber kifejezések közötti konstruktivitást és melléknévi szerepüket helyezi előtérbe.⁸

4 Fontos megjegyeznünk azt is, hogy mintha a szövetségkötési formulának („Ti népem lesztok, én pedig Istenetek”) egy rövidebb verziójával vezetné be JHVH ezt a verset. Vagyis csak és kizárólag a szövetség keretein belül értelmezhető Izrael papi szerepe. Részletesebben ld.: DAVIES, J.: *A Royal Priesthood: Literary and Intertextual Perspectives on an Image of Israel in Exodus 19.6*. The Library of Hebrew Bible/Old Testament Studies, 395, New York, London, T&T Clark, Continuum Imprint, 2004, 60-62.

5 MARTINEZ, F. G. – TIGCHELAAR, E. J. C.: *The Dead Sea Scrolls Study Edition*. (Vol. 2.), Leiden, Brill, 1999, 1010. A szerzőpáros azért is feltételezi joggal, hogy ez eredetileg is a proto-masszoréta szöveg része lehetett, mivel ez a kifejezés ebben a formában csak és kizárólag az Ex 19,6-ban szerepel, így valószínűsíthetően az idézet is onnan kell, hogy származzon.

6 Gondolunk itt elsősorban a LXX-ben szereplő βασιλειον ιεράτευμα kifejezésre, melyet „királyi papság” -ként fordíthatunk leginkább. Nagyon fontos viszont megjegyeznünk, hogy a Jub 16, 18 ebben a formában adja vissza a szöveg jelentését: „S lesztok nekem királyság, papság”. Nem kevésbé érdekes, hogy a Jel 20,6 is ezen a vonalon halad tovább, és a feltámadásban részesedő embert is ebben a kontextusban látja.

7 Ld.: Symmachus, Theodotion, Peshitta, Syro-hexapla, a Targumok és részben a LXX, valamint a Jelenések könyvének bizonyos szakaszai.

8 Aquila fordítása, valamint a Vulgata is ilyennek tekinthető.

A modern kutatók számára az is kérdés, hogy a két kifejezés: תְּכֻלְמַת מִיְיָ וְגִישׁוֹרְךָ egyúttal értelmezendő-e, azok eredeti intencióiban is.⁹ Vajon együttesen utalnak-e Izraelre, mint egészre, vagy alcsoportokra bontva értelmezendő? Absolutus vagy constructus formában áll-e a תְּכֻלְמַת? Mindezek alapján többféleképpen fordítható a vizsgált kifejezés: „egy papokból álló királyság”, „egy királyság melynek papsága van”, „egy nép, mely kollektív papi feladatokkal rendelkezik”, „egy királyság, melyet a papok irányítanak¹⁰”, avagy egy olyan nép, amely Isten számára van elkülönítve, s akik az egyetlenek, akiknek joguk van JHVH oltárához járulni.¹¹

Véleményem szerint M. Buber – F. Rosenzweig német nyelvű bibliafordításában¹² szereplő „*ein Königsbereich von Priestern*” fordítása javaslata a leginkább elfogadható, mivel magában hordozza a héber piktogrammatikus jelentés árnyalatait, valamint erős teológiai üzenetet is hordoz, méghozzá az *Imago Dei* Ókori-Keleti értelmében, s a modern rendszeres teológiai értelemben is, mégpedig a következőképpen: Izrael mint választott nép egyfajta útjelzőként jelöli (*bereich*) az Isten rendjének a megvalósulását, ami által az Istent még nem ismerő népek megláthatják a JHVH-Izrael kapcsolat gyümölcsöző voltát, megismerhetik magát az Örökkévalót. Ráadásul a szöveg kontextusában Izraelre ez az idézet olyan formában érvényes, amennyire látja, hogy mindez csak JHVH szabadításának köszönhető, aki az Exodus során maga hozta fel őket Egyiptomból.¹³

Természetszerűleg merül fel a kérdés, hogy hogyan valósulhatott meg mindez? A régebbi deuteronomisztikus szövegekben a testvériség kihangsúlyozását látjuk, melynek gyakorlását Isten elvárja Izraeltől mások felé,

9 Lehetséges, hogy egymás *parallelismus membrorum*-ként állnak előttünk, mint ahogyan az is, hogy nagyobb teológiai távlatokban gondolkodva, a Sinai hegyi szövetségkötés az Ábrahámnak tett ígéret (Gen 12,2) beteljesedése ebben a formában, annak eszkatologikus távlataiban. GENTRY, P. J.: The Covenant at Sinai. *Southern Baptist Journal of Theology*, 2008, 12 (3), 46-48. A szerző kiváló összefoglalást is nyújt a „szent” kifejezés értelmezéséről, melyet leginkább „odaszentel” értelemben használ a héber szöveg, semmint az elkülönített értelmében.

10 Erre vonatkozó vélemények és elméletek természetesen születtek már a kutatás történetében. Kitűnő összefoglalásként ld.: MARTIN-ACHARD, R.: *A Light to the Nations. A Study of the Old Testament Conception of Israel's Mission to the World*. Edinburgh and London, Oliver and Boyd, 1962, 38-39.

11 DAVIES i. m. 68-69.

12 BUBER, Martin – ROSENZWEIG, Franz: *Die Schrift. Aus dem Hebräischen verdeutscht*. 4 Bände (Taschenbuch), Deutsche Bibelgesellschaft, 1. Auflage, 1992.

13 Ld. még: DAVIES i. m. 70-72.; KAISER, W.: *Mission in the Old Testament. Israel as a light to the Nations*. Ada, MI, Baker Academic, 2012, 22-24.

valamint azt is, hogy minden külső hatástól és befolyástól mentesen tartsa magát a vallási előírásokhoz.¹⁴ Az Ex 19-ben Izrael papok királyságává van nyilvánítva. Azaz egy olyan királyság, aminek Isten a királya és minden egyes tagja pap, kivétel nélkül, mely feltételezi, hogy közvetlen kapcsolatban állhatnak Istennel. Mindez nem negligálja a papság szerepét Izraelben, hanem csak korlátozza azok szerepét, akik hálával tartoznak elsősorban Isten iránt, másrészt a közösség szolgálatában kell, hogy álljanak, ám nincsen különleges mediátori szerepük.¹⁵ Az Ex 19,6 legfőbb paralleljeként az Ézs 61,5 kk-t szokták emlegetni, amely az Ézs 60-ra alapozva azt vízionálja, hogy az idegen népek eljönnek és megtalálják a helyüket a földművesek között, Izrael szolgálatában. Következésképpen tehát Izrael fiai fel lesznek szabadítva a papi szolgálatukra, vagyis papoknak, Isten szolgálóinak fognak neveztetni. Az Ex 19. és 24. részei között meglévő, a témát érintő különbségek ellenére azt látjuk, hogy ugyanazt a témát járják körül, nevezetesen, hogy Izraelnek speciális kapcsolata van JHVH-val, méghozzá papi funkciójában, ráadásul mindkét szöveg valószínűleg még fogság előtti lehet.

A harmadik kifejezés, melyet az Exodus JHVH és Izrael kapcsolatának leírására használ a אֲדֹנָי, melyet „tulajdonnak, osztályrésznek” lehetne fordítani. Az Ószövetségben mindössze nyolc alkalommal találkozhatunk a kifejezéssel, ám az ókori-keleten jócskán találunk paralleleket, különösen is Mezopotámiaiban és Ugaritban. Ami nagyban segítheti az értelmezésünket, ha tudjuk, hogy ez a kifejezés nem általános értelemben jelentett tulajdont, sokkal inkább olyan, személyes kincsnek nevezhető, amely közvetlenül a királyhoz kapcsolódik. Ebben az értelemben tehát Izrael úgy és olyan értelemben a teljesen szuverén JHVH tulajdona, melyben Izrael pusztá létét köszönheti JHVH-nak. Márpedig, ha ebben az értelemben értelmezi önmagát az ókori Izrael, akkor semmiképpen nem a bezárkózás, vagy az önhittség aspektusa kell, hogy meghatározza önértelmezésüket, és az Ószövetség értelmezésünket sem.¹⁶

14 Különösen is ld. Dt 7. részét!

15 A mediátori szerep, illetve, hogy Mózes lehetett-e az, régóta vita tárgyát képezi. M. Noth szerint egyértelműen nem, konzervatívabb oldalról viszont Jeong egyértelműen kiáll a mózesi mediátori szerep mellett. Utóbbi kutató kutatástörténeti kitekintése is megfontolásra érdemes. Ld.: JEONG, K. J.: *Biblical Theology: Covenants and the Kingdom of God in Redemptive History*. Eugene, Oregon, Wipf and Stock, 2017, 87-88.

16 Igen könnyen válnak félreérthetővé az ószövetségi kijelentések, ha nem abban a kontextusban vizsgáljuk őket, amelyben születtek. Ha a 21. századi keresztyén nézőpontunkból és missziói értelmezésünk felől közelítünk, olybá tűnhet, mintha az ókori Izrael egy bezárkózó, másokat elutasító vallás és társadalom lett volna. Ám egy politeista világban a monolatriát, később a monoteizmust gyakorolni teljesen mást jelentett,

3. Összegzés

A tanulmány összefoglalóként elmondhatjuk, hogy Izrael papi szerepének, szent nemzetként való megélése egy jövő felé mutató ígéret, melynek azonban valósággá kellett válnia Izrael életében, önértelmezésében, Isten felé való fordulásában, valamint a más népekhez való hozzáállásában is. Következésképpen megállapíthatjuk tehát, hogy Izrael papi szerepe, a szöveg fordításával és értelmezésével kapcsolatos nehézségek ellenére tartalmaz olyan inkluzív interpretációs lehetőségeket, melyek missziológiai szempontból is relevánsnak tekinthetők, illetve szükséges tekintenünk egyházi és gyülekezeti szempontból is. Hiszen Izrael legfőbb feladata az volt, hogy ők maguk váljanak jellé ebben a világban, és JHVH-val való kapcsolatuk által Isten dicsőségére mutassák fel ezeket a jeleket, illetve tegyék ezt a nagyon szoros kapcsolatot vonzóvá mások számára is. Mindez pedig a cigánymisszió számára is megkerülhetetlen kérdés, hiszen Isten erre a típusú követésre hív mindannyinkat, romákat és nem-romákat egyaránt, hogy együtt mutassunk fel az ő dicsőségére.¹⁷

mint manapság. Véleményem szerint a fent taglalt problémákat is ezen a szemüvegen keresztül érdemes vizsgálni. Ld. még: MEYERS, C.: *Exodus (New Cambridge Bible Commentary)*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 145-146.

17 Ennek kapcsán ld. még: JEREMIAS, J.: *Theologie des Alten Testaments - Grundrisse zum Alten Testament*. Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 2016, 360-370.

TANULMÁNYOK

A VÉLEMÉNYSZABADSÁGRÓL

ROMÁN ALKOTMÁNYI SZABÁLYOZÁS ÉS ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI ESETGYAKORLAT

VARGA ATTILA

egyetemi docens (Sapientia EMTE, Kolozsvár), alkotmánybíró

Absztrakt

Jelen tanulmány a véleményszabadság jelenségével, belső ellentmondásaival, a véleménynyilvánítás, a kifejezés szabadságának jogi fogalmával, tartalmával foglalkozik. Bemutatja jogtörténeti eredetét, kötődését a reformációhoz, illetve bemutat néhány jogfilozófiai tartalmú megállapítást, értékelést. Ezen bevezető részek után a tanulmány alapvetően a véleményszabadság, lelkiismereti szabadság, a kifejezés szabadságának román alkotmányi szabályozását mutatja be, valamint az ezekkel kapcsolatos néhány alkotmánybírói határozatot. A tanulmány az alkotmányi alapjogi rendelkezéseken, valamint az alkotmánybírói esetgyakorlat elvi megállapításain keresztül ismerteti a román alkotmányjognak, szabályozásnak és alkotmányértelmezésnek a főbb sajátosságait.

Kulcsszavak: véleményszabadság, kifejezés szabadsága, lelkiismereti szabadság, román alkotmány, alkotmánybírói esetgyakorlat, a véleményszabadság korlátai

ON THE FREEDOM OF OPINION

Romanian constitutional regulations and Constitutional Court case law

Abstract

This study presents the meaning of the freedom of opinion, its internal contradictions, as well as the legal content of the expression of opinions and the freedom of expression. It points out its legal historical origin, its connection to the Reformation, and presents some findings and evaluations with a legal philosophical content. After these introductory parts, the study basically sets forth the Romanian constitutional regulation of freedom of opinion, freedom of conscience and freedom of expression, as well as some related decisions of the Constitutional Court. The study describes the main characteristics of

Romanian constitutional law, regulations and interpretation through the provisions of fundamental rights and liberties enshrined in the Constitution and the principles that result from the case law of the Constitutional Court.

Keywords: freedom of opinion, freedom of expression, freedom of conscience, Romanian Constitution, case law of the Constitutional Court, limits of freedom of opinion

1. Napjaink vélemény szabadságának paradoxonjai. Néhány esszéjelleű, nem jogi gondolat

A vélemény, mai világunk ellentmondásos jelensége, egyszerre a szabadság és a szabadság hiányának a kifejeződése. A vélemény szabadság nevében véleménydiktatúrák alakulhatnak ki. Ahol tudásnak vagy éppen ténynek kellene lennie, ott vélemény van, vitatható véleményeket pedig esetenként, időnként és alkalmanként megdönthetetlen, cáfolhatatlan igazságként állítanak be. Hasonló egyébként a vélemény és a tény közötti, immáron jogilag is relevánsnak mondható viszony, amennyiben a kettőt érdemes megkülönböztetni, még ha bizonyos esetekben ez nem is olyan könnyű feladat. Ugyanakkor ez nem indokolja, és nem igazolja azt a jobb sorsra érdemes nagyvonalúságot, amikor is sok esetben véleményként kezelnek tényeket, avagy tényként véleményeket. Mindezek világméretű jelenséggé válása, komoly kihívás elé állítja a jogalkotót, a jogalkalmazót, a hatóságokat és az állampolgárokat, a vélemény szabadság tartalmának és keretének értelmezésében, meghatározásában.

Napjaink vagy éppen korunk változó, forrongó, alakuló és átalakuló világában a vélemény szabadság – mint meglehetősen összetett, többretegű, több összetevőjű alapjog – a jogi, alkotmányjogi, a politikai, vagy éppen a társadalmi viták keresztüzebe került. Az érdeklődést a kérdés iránt, világpolitikai eseményekre, társadalmi jelenségekre adott reagálások vélemény nyilvánítások, azok értékelése megítélése váltotta ki. Ez pedig sokszor egymással szembenálló vélemények, álláspontok, nézetek, felfogások megfogalmazását, kialakítását eredményezte.

Egyre inkább körvonalazódik egyfajta többretegű vélemény szabadság-paradoxon. Bizonyos, alapvetően ideológiák által erőltetetten vagy éppen agresszíven vezérelt jelenségek, folyamatok, trendek, átalakítások kapcsán egyfajta véleményzsarnokságot lehet megfigyelni, azt nevezetesen, hogy a magukat a végletekig toleránsnak, be- és elfogadóknak vallók, rendkívül intoleránsak azokkal szemben, akik nem az ő nézeteiket vallják, és más véleményt merészelnek kifejezni. Az elfogadókból kirekesztők lesznek, a

magukat üldözötti, áldozati szerepben láttatók (vagy inkább abban tetszelgők) pedig maguk válnak könnyörtelen üldözőkké. A politikai és mindenféle szabadság immáron sokkal inkább vélt, vélelmezett, semmint valós (nyugati világ) birodalmában, szinte szemünk láttára korlátozódik, majd bomlik le a gondolat, a véleménynyilvánítás, a kifejezés, a szólás szabadsága. Az egykoron diktatúráktól, önkénnytől sújtott országokban pedig, amelyeket egyesek autoriternek, vagy deficites jogállamisággal aposztrofálnak, a szabadság, és különösen a véleménynyilvánítás szabadsága, még mindig becses érték.

A paradoxon állapotát fokozza, hogy esetenként a véleményszabadság olyan kérdésekben, területeken sejlík fel (például Korán/Biblia/Talmud vagy bármilyen könyv égetése, terroristák akcióit ünneplő tüntetések), amelyek éppen a korlátozás, vagy kifejezetten a tiltás körébe kellene, hogy tartozzanak.

A paradoxonokban rejlő önellentmondások (egyik) oka a korábbi egyértelmű és stabil alapértékek (mint például az emberi méltóság, az ember személyiségének szabad fejlődése, a vallásos meggyőződés tisztelete, az igazságosság, a méltányosság stb.) tartalmának, értelmének, jelentésének megváltoztatása, relativizálása, vagy éppen elhagyása. Tapasztható egyfajta elbizonytalanodás, vagy éppen hamis, téves bizonyosság, hogy hol van helye a véleményszabadságnak, és hol kellene lennie korlátozásnak, tiltásnak. A fetiszizált megengedés, kiterjesztés, illetve a démonizált korlátozás egyaránt hibás, téves szabályozásokhoz és/vagy gyakorlathoz vezethet.

Egy szintén nem elhanyagolható paradoxon a vélemény és tudás közötti egyre mélyülő fordított arányosság. Korábban a természetes viszony vélemény és tudás között abban nyilvánult meg, hogy a tudás alapozta meg a véleményt, következésképpen az ezen az alapon megfogalmazott véleménynek tekintélye volt. A tudás hiánya pedig gátlásként emelkedett a véleménynyilvánítás elé. Ma azonban ez a természetesnek és normálisnak mondható viszony felborult, egyébként nem elhanyagolható módon azon hamisságot, illúziót gyártó eszközök, illetve az ezek által biztosított virtuális terek, hálózatok révén, melyek megszüntették a véleménnyel járó tudást és még inkább felelősséget. A tudás, a hitelesség által megalapozott tekintély pedig szitokszóvá vált, az ideológiai dogmagyártók és dogmaárusítók számára. A vélemény szabadsága, olyan mértékben torzult, hogy mára szinte minden megnyilatkozás követeli a véleményszabadsággal járó jogi védelmet. A tudásnélküliség, a megalapozatlanság, hiteltelenség éppúgy, mint az ostobaság és/vagy rosszindulat, a reménytelen széplelkűség és/vagy gyűlölködés.

A téma aktualitása kapcsán, de attól függetlenül is, tanulmányomban néhány általános vagy éppen sajátos, az erdélyi magyar, illetve román alkotmányjogi jogfilozófiai gondolkodásban megjelenő elméleti megállapítást szeretnék bemutatni, majd kifejezetten a véleményszabadság román alkotmányi szabályozását, valamint az ezekre vonatkozó néhány alkotmánybíróági határozatban megfogalmazott értelmezést, elvi álláspontot.

2. Elméleti (jogfilozófiai, jogtörténeti) támpont és keret

A véleményszabadságról szóló, azt elemző alkotmányjogi vagy éppen jogfilozófiai, magyar vagy éppen román, illetve nemzetközi szakirodalom rendkívül gazdag, kimerítő és nem is olyan ellentmondásos, mint amennyire azt a téma összetettsége alapján feltételezhetnénk. Természetesen vannak viták, jelentős nézetkülönbségek alapvető kérdésekről, mint amilyen a vélemény fogalmának behatárolása, a véleménynyilvánítás szabadságának terjedelme, kiterjedése, vagy éppen a korlátozások meghatározható, körülhatárolható területei.

Ettől függetlenül a szakirodalom ezen az alapkérdések mentén keresi és talál esetenként csak árnyalatokban különböző, más esetekben pedig éppen élesen eltérő válaszokat.

A gondolat- és véleményszabadság az európai, nyugati civilizációban alapvetően és meghatározóan, még ha nem is kizárólagosan, a reformáció közvetítésével honosodott meg, nyert polgárjogot és részesült a későbbiekben jogi védelemben. Kiegészítve a gondolat- és véleményszabadságot, a kifejezés és szólásszabadsággal – mely utóbbiak az előbbiekből eredeztethetők, és valamennyi végső soron a lelkiismereti szabadságra vezethető vissza – megállapítható, hogy viszonylag fiatal képződményei a jognak és a vallásszabadságot megelőlegező, tétélező reformációhoz köthetőek.

A mai erdélyi magyar jogtudományi és főként jogfilozófiai gondolkodásban, kutatásokban jelen vannak a gondolat- és véleményszabadságra vonatkozó elemzések, értelmezések. Kifejezetten Egyed Péter „Szabadság a filozófiában” című művére utalok, amely külön fejezetet szentel a véleményszabadságnak ezen belül pedig a véleményszabadság jogi alapjainak, melyet elsődlegesen a vallásszabadságban határoz meg.

A kötet „A vélemények autonómiája” című fejezetének első alcíme, „A véleményszabadság jogi alapjai: a vallásszabadság” a következő megállapítást fogalmazza meg: „A lelkiismeret szabadságát megfogalmazó klasszikus művében Kálvin János egyben a gondolkodás szabadságát is eredezteti,

amennyiben elvonja azokat a világi tekintélyektől, és felruhazza a hívőt a hitbéli és a racionális kritika lehetőségeivel.”¹

A szerző „fundamentális hipotézisnek” tekinti Kálvinnak azt a megállapítását, amit az ember és meggyőződése, gondolata „birtokviszonyának” tekintetében fogalmaz meg. Kálvin, alapművében az „Institutióban” a következőket írja:

„Mindazonáltal úgy forgatjuk a régiek munkáit, hogy azért állandóan eszünkben tartjuk: minden a miénk, ami használ nekünk, de nem azért, hogy uralkodjék fölöttünk, hanem azért, hogy szolgáljon nekünk. Ama szent emberek sem tudtak mindent, egymásnak gyakran ellentmondottak, olykor önmagukkal is ellentmondásba keveredtek. Ellenfeleink azt mondják: okkal figyelmeztet Salamon, hogy ne bontsuk el a régi határt, amelyet atyáink jelöltek ki. (Péld. 22,28). Csakhogy nem ugyanaz a szabály vonatkozik a földterületek határaitra és a hitbéli engedelmességre (gondolatokra). Ám ha annyira szeretnek allegorizálni, miért nem az apostolokat tekintik atyáknak, mint bárki mást, akiknek a kijelölt határvonalát tilos áthágni?”²

Következésképpen a reformáció bizonyos értelemben nem újítás, hitújítás, hanem visszatérés az eredethez, az alapokhoz, célja, rendeltetése visszavezetni, visszajutni a bibliai tanításokhoz, és ennek alapján meg(re)formálni a keresztyén gondolkodást, alapvetően a regnáló egyházi hatalommal, annak kialakult, az alapoktól eltávolodó gyakorlatával szemben. Mindez óhatatlanul nemcsak egyházszerkezeti változásokat, de jogok, alapvetően, mintegy előfeltételként, a gondolat, a lelkiismeret, a vallás, a megvallás (kifejezés) szabadságát ezek elismerését is tételezte, illetve megkövetelte.

Mindebből következik a szabad vélemény néhány elengedhetetlen jellemzője: a) a tévedés lehetősége; b) a vélemény gyakorlati használati értéke; c) a kifejező szubjektumhoz való kötöttsége; d) reflexiós természete; e) lelkiismereti jellege, f) bensőssége; g) morális feltételezettsége; h) érték-meghatározottsága; i) valós szabadságkifejező volta; j) történeti determináltsága.³

Mindezekből, a jog, a szabályozás szempontjából relevánsnak tekinthető következmények egyfelől az alapjogként tételezhető véleményszabadság individuális, egyénhez, legbensőbb lényegéhez, öntudatához, és mint ilyen emberi méltóságához kötött széleskörű jellege, másrészt mindezek ellenére is létező, igazolható, és legitimnek tekinthető, de mindenképpen szűkebb körű korlátozhatósága.

1 EGYED Péter: *Szabadság a filozófiában*. Csíkszereda, Pallasz Akadémia Kiadó, 2003, 68.

2 KÁLVIN János: *Institutio. A keresztyén vallás rendszere. I. kötet, Kálvin ajánlólevele*. Budapest, Magyarországi Református Egyház Kálvin János Kiadója, 2014, 21-22.

3 Ezekről részletesebben: EGYED i.m. 72.

A vélemény, a véleménynyilvánítás szabadsága társadalmiasított (közös-ségiesített), de mégis szubjektív viszonyt, viszonyulást és viszonyítást jelent az objektív valósághoz, vagy éppen más véleményhez, meggyőződéshez, gondolathoz. Ebből adódik érték-meghatározottsága, akár annak konkrét tartalmától, minősítésétől, elfogadottságától/elutasíttottságától függetlenül is.

Csak a gondolat szabadsága tekinthető abszolútnak, olyannak, ami a jog számára érinthetetlen, mi több jogi eszközökkel korlátozhatatlan is. A vélemény, a véleményformálás tételezi a megfogalmazott, kifejezett gondolatot, ezért a véleménynyilvánítás szabadsága, bár a lehető legszélesebb körű kell, hogy legyen, de mégsem lehet abszolút jognak tekinteni, hanem olyannak, amely értékek mentén, illetve lehetséges károk miatt korlátozható.

Sem az értékek, sem a lehetséges kockázatok, illetve károk nem egyetemlegesek, hanem adott közösség, társadalom, állam értékrendjéhez kötöttek.

Következésképpen a fenti alapokból kiindulva mára két rendkívül összetett alapjog jelenik meg az alkotmányi szabályozásokban. Mindkettő egyfajta „anyajognak” tekinthető, melyekből további alapjogok, illetve jogosultságok vezethetők le. Az egyik a lelkiismeret szabadsága a másik a véleménynyilvánítás szabadság. Mindkettőnek közös gyökere a vallásszabadság és mindkettőből levezethető, hiszen szerves része egyrészt a gondolat szabadsága, a vallásos vagy nem vallásos meggyőződés szabadsága, másrészt a kifejezés szabadsága, illetve külön leágazásként egyfelől a szabad egyházak léte, autonóm működése, másfelől pedig a közlés szabadsága, a sajtószabadság, az információhoz való jog. Ezek mindegyike, mai fogalomhasználattal élve, kommunikációs jogoknak tekinthető.

Mindezekon túlmenően, mintegy a mai kor kihívásaként értelmezhető és nem csak a jogtudomány, az alkotmányjog számára, a világos, egyértelmű megkülönböztetés vélemény és véleménynyilvánítás között, ami egyben szükségessé teszi meghatározásukat is.

A vélemény fogalmának definíciója során, ezt meg kell, hogy különböztessük az objektívnek, valósnak minősíthető tényektől. A tények közlése nem tekinthető véleménynek, és nem élvezheti a véleménynyilvánítás jogának, szabadságának védelmét. A kettő közötti különbségtétel már csak azért is szükséges, mert a meglehetősen elterjedt gyakorlattal szemben, tényeket nem lenne szabad véleményként, és még kevésbé véleményeket tényekként kezelni, értelmezni. Ugyanakkor az is kétségtelen, hogy a tényközlés kontextusa, a tények közötti válogatás hordozhat olyan szubjektív elemeket, aminek okán a vélemény kategóriába lesz sorolható.

Következésképpen a vélemény meghatározásaként állítható az, hogy ez nem más, mint a tényekre, magatartásokra, történésekre, viszonyokra, helyzetekre vonatkozó személyes, tehát elkerülhetetlenül szubjektív értékítélet. A véleményszabadság mint alapjog lényegében a gondolat- és lelkiismereti szabadsághoz köthető, és a jog számára érinthetetlen, és teljes körű védelmet élvez, hiszen az emberi méltóságnak, a személyiség szabad fejlődésének legbenső lényegéhez tartozik.

A véleménynyilvánítás szabadsága, miként az a magyar alkotmányjogi szakirodalomban is megjelenik, „legszélesebb értelemben nemcsak a hírek (tények) közlésének és továbbításának a jogát öleli fel, hanem általában mindenféle közlés szabadságát, mások irányába, mégpedig függetlenül a közlés módjától és a közlemény értékétől, erkölcsi minősítésétől.”⁴ A szerző szerint „védelmet élveznek tehát a valótlan tényállítások is, hiszen általában nincsen jogi kötelezettség az igazmondásra, kivéve, ha ezt jogszabály kifejezetten előírja.”⁵ Ez utóbbival csak annyiban vitakoznék, hogy miközben valóban az államnak a legszélesebb körű védelmet kell biztosítania a véleménynyilvánítás szabadságának, a szükséges és elkerülhetetlen korlátok meghatározásánál abból az előfeltevésből kell kiindulnia, hogy az ember morális, racionális lény, bár sem a moralitás, sem a racionalitás minden részletére kiterjedő tartalmat nem az állam, és különösen nem jogszabályok révén fogja meghatározni. Ennek ellenére minden jogszabály és különösen az alkotmányi rendelkezések morális értéktartalommal rendelkeznek, és a racionalitás kell, hogy jellemezze őket.⁶

3. A román alkotmányi szabályozás

Az állam, az alkotmányos rendelkezések alapján, a véleménynyilvánítás szabadságát, mint alapjogot, jelentős, erős védelemben részesíti. Ez többek között abban nyilvánul meg, hogy az államnak nem elég tartózkodnia a véleményformálás, a véleménynyilvánítás, a kifejezés akadályozásától, hanem pozitív intézkedé-

4 HALMAI Gábor: *Véleménynyilvánítás szabadsága*. In: HALMAI Gábor, TÓTH Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 429.

5 Uo.

6 A látszólagos ellentmondás feloldását egy példával illusztrálnám. Szabadon lehet tudományos tételekkel, törvényszerűségekkal, bizonyított állításokkal szemben véleményt megfogalmazni, például, hogy a föld lapos. A földrajztanár az iskolában azonban megítélésem szerint ezt nem taníthatja, mert valótlanságot közölné tényként gyermekek számára. Az első esetben a véleménynyilvánítás szabadsága nem ütközik jogi korlátba, a második esetben a közlő személy társadalmi, jogi helyzete okán ugyanaz az állítás jogilag is meghatározott korlátba ütközik, vagy kellene, ütközzön.

sekkel védenie kell a demokratikus közvélemény kialakulásának feltételeit. Intézményes garanciákkal kell, hogy biztosítsa ezen alapjog érvényesülését.

A román alkotmányjogi felfogás szerint is a véleményszabadság több alapjogot foglal magába ezért tekinthető egyfajta „anyajognak”, amelybe a legkülönbébb kommunikációs jogok tartoznak. Ide sorolható többek között a lelkiismereti szabadság, a vallásszabadság, a sajtószabadság, az információkhoz való hozzáférés szabadsága, a művészi alkotói szabadság, ezek terjesztésének, hozzáférésének szabadsága, amelyek tételesen meg is jelennek a román alkotmány alapjogi rendelkezéseiben.

A véleményszabadság fogalma a román alkotmányban több cikkelyben körülírt rendelkezésből vezethető le. A vonatkozó alkotmányi előírások rendszerezett elemzése nyomán kijelenthető, hogy a véleményszabadság, igaz csak utalás szintjén, a jogegyenlőség deklarált elvében és a diszkrimináció tilalmának követelményében jelenik meg. Eszerint, egyebek mellett, vallástól, véleménytől, politikai hovatartozástól függetlenül a román állampolgárok egyenlők.⁷ A véleményszabadság körébe szervesen illeszkedik a vallás, a vallásos meggyőződés, szélesebb összefüggésben a lelkiismereti szabadság, és még hangsúlyosabban a politikai hovatartozás.

Ez utóbbival kapcsolatosan megállapítható, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága a politikai szabadságjogok körébe tartozik, funkciója pedig a demokratikus berendezkedés működésének, a politikai és általában az értékluralizmus érvényesülésének biztosítása. A román alkotmány megkülönbözteti egyrészt a társadalomban megmutatkozó pluralizmust és kifejezetten a politikai pluralizmust, és mindkettő az alkotmányos demokrácia előfeltétele, amelyek azonban a véleménynyilvánítás szabadságán keresztül valósulnak meg.⁸ A politikai pluralizmust a román alkotmány legfőbb alkotmányos értéknek⁹ minősíti (egyéb értékek mellett), és az egyébként szerepel az örökkévalósági klauzulában is, ami azt is jelzi, hogy nem képezheti alkotmánymódosítás tárgyát.¹⁰

7 Az Alkotmány 4-es cikkének (2) bekezdése „Románia az összes állampolgárának közös és oszthatatlan hazája, fajtól, nemzetiségtől, etnikai eredettől, nyelvtől, vallástól, nemtől, véleménytől, politikai hovatartozástól, vagyontól vagy társadalmi származástól függetlenül.”

8 Az Alkotmány 8-as cikke „(1) A román társadalomban a pluralizmus az alkotmányos demokrácia előfeltétele. (2) A politikai pártok a törvény feltételei között alakulnak meg és folytatják tevékenységüket. Hozzájárulnak az állampolgárok politikai akaratának a meghatározásához és kifejezéséhez, a nemzeti szuverenitás, a területi integritás, a jogrend és a demokrácia alapelveinek a betartásával.”

9 Az Alkotmány 1-es cikkének (3) bekezdése.

10 Az Alkotmány 152-es cikkének (1) bekezdése.

Ebben az összefüggésben még megemlítenéd, hogy az alkotmány a parlamenti mentelmi jog szabályozásánál is kiemelt védelemben részesíti a kifejezett, kifejtett politikai véleményeket,¹¹ ami a köztársasági elnök esetében is érvényes.¹²

A demokratikus folyamatokhoz, a demokratikus politikai döntéshozatalhoz tehát elengedhetetlen a vélemények szabadsága, azok kifejezése, vagy éppenséggel nem kifejezése.

Összességében megállapítható, hogy maga a demokrácia nem igazolható, nem érvényesíthető, nem működtethető véleményszabadság nélkül, ezért (is) a kitüntetett jogi, alkotmányi védelem.

Az 1991-es román eredeti alkotmányozó hatalom tudatos döntése volt, hogy az alapjog tételes megnevezésénél nem a véleményszabadság fogalmát használja, hanem a kifejezés szabadságát, utalva arra, hogy miközben önmagában a vélemény (a gondolat) széleskörű alkotmányi védelmet élvez, a tulajdonképpeni alkotmányjogi szabályozás tárgyát, a véleménynyilvánítás, a vélemény kifejezése képezi.¹³ A nevesített alapjogok tehát egyrészt a lelkiismereti szabadság, másrészt a kifejezés szabadsága és mindkettő tartalmának meghatározásában tételesen is utal a szabad véleményre, a vélemény szabadságára.

Ugyanakkor ez egyben azt is jelenti, hogy az alkotmány a véleményszabadságot, mint önálló identitású alapjogot, nem önmagában és nem önmagáért szabályozza, hanem beékeli és egyben „leszűkíti” a lelkiismereti- (vallás-) szabadságra és kifejezés (sajtó-) szabadságára.

Másrészt, ha a kifejezés szabadságára utaló alkotmányos rendelkezés alakulását, létrejöttét vizsgáljuk, akkor jól tetten érhető az alkotmányozás során elkészített és az alkotmányszövegező bizottság által javasolt tézisek elemzése nyomán, hogy egyrészt ezek a tézisek szűkebb tartalmat biztosítottak a kifejezés szabadságának, hiszen csak a szólás- és a szellemi alkotások szabadságának a sérthetetlenségét fogalmazták meg, másrészt a véleményszabadság korlátjaként több tényezőt is javasoltak.

Az elfogadott és jelenleg is érvényben lévő alkotmányos rendelkezések véleményszabadságra vonatkozó elvi előírásai alapvetően nem is a kifejezés szabadságán keresztül, hanem a lelkiismereti szabadság alapjogi tartalmában

11 Az Alkotmány 72-es cikkének (1) bekezdése.

12 Az Alkotmány 84-es cikkének (2) bekezdése.

13 Az alkotmányozó felfogását és opcióját elemzi: IONESCU, Cristian, DUMITRESCU, Corina Adriana (szerk.): *Constituția României, comentarii și explicații*. București, Editura C.H. Beck, 2017, 406-409.

jelennek meg, ami által kiszélesítik a vélemény fogalmát, és ez szerintem rendjén is van.

A véleményszabadság korlátjai között azonban nem jelenik meg (bár az alkotmánytézisekben tételesen is szerepelt) az egyetemes emberi értékek, civilizációk, kulturális értékek, vallási szimbólumok véleménynyilvánítás általi sérelmének tilalma, ami szerintem indokolt lett volna.

A következőkben megvizsgáljuk a jelenleg érvényben lévő két alkotmányos cikkelyt, ami relevánsnak mondható a véleményszabadság román alkotmányjogi meghatározásában.

Mint a fentiekben már jeleztem, a lelkiismereti szabadságot elismerő, szabályozó 29-es cikkely alapvetően, majd hogynem kizárólagosan a vallás-szabadságot és az egyházak jogállását szabályozza. A kifejezés szabadságára vonatkozó 30-as cikkely pedig lényegében a sajtószabadságról szól.

Ugyanakkor mindkét cikkely első két bekezdése igazán releváns a véleményszabadság szempontjából.

A 29-es cikkely, az első bekezdésben megfogalmazza, mindegy definíció-szerűen a véleményszabadságot. Eszerint:

„A gondolatok, a vélemények, akár csak a vallásos meggyőzések (hitek) szabadsága semmilyen formában sem korlátozható. Senki sem kényszeríthető valamely vélemény elfogadására vagy meggyőződésével ellenkező vallásos hithez való csatlakozásra.”

Ezen alkotmányi rendelkezés, illetve az egész cikkely a maga hat bekezdésével a vallásszabadságot, egyébként helyesen, a lelkiismereti szabadság részeként vezeti le, és ezáltal az államot a világnézeti/felekezeti semlegesség státuszába helyezi. Ugyanakkor a jelzett cikkely első bekezdésében egy fontos megállapítás fogalmazódik meg, amely a véleményszabadság romániai koncepciójának elengedhetetlen tartozéka.

Egyrészt megfogalmazódik, mintegy alapelvként/főszabályként, hogy a vélemények/gondolatok semmilyen formában nem korlátozhatók. Másrészt senki sem kényszeríthető valamely vélemény, vallásos vagy nem vallásos meggyőződés elfogadására. Ezzel, az alkotmány rendelkezése elismeri, hogy lényegében jogi eszközökkel korlátozhatatlan abszolút jogról van szó.

Nyilvánvaló, hogy a gondolat, a gondolkodás, a véleményalkotás az emberi mivolthoz, az ember legbensőbb lényegéhez, a személyiséghez kötött elidegeníthetetlen attribútumok, jellemzők, és mint ilyenek, az emberi méltóságnak (mely a román alkotmány szerint legfőbb értéknek számít) a meghatározó, alkotó elemei, a jogi szabályozás számára érinthetetlenek, és csak a feltétlen elismerés a megengedett.

A 29-es cikk, második bekezdése azonban kijelenti, hogy „A lelkiismereti szabadság garantált, ezt a tolerancia és kölcsönös tisztelet alapján kell kinyilvánítani.” A rendelkezés immár nem pusztán a gondolat- és vélemény-szabadságról, hanem annak kinyilvánításáról, illetve a véleménynyilvánítás két feltételéről (tolerancia és kölcsönös tisztelet) szól.

A két bekezdésben megfogalmazottakhoz szervesen kötődik a következő, szintén meglehetősen konzisztens (nyolc bekezdésből álló) 30-as cikkely első bekezdése, mely lényegében logikus, természetes, és egyben szükségszerű folytatása az előzőnek.

Eszerint: „A gondolatok, a vélemények vagy a hitvallások kifejezésének szabadsága, és bármilyen alkotás szabadsága, élő szóval, írással, képekkel, hangokkal vagy más tömegkommunikációs eszközökkel sérthetetlen.”

Ez esetben már kifejtett, kifejezett, exteriorizált gondolatról, véleményről, meggyőződésről van szó, ami sérthetetlen ugyan, de nem jelenti, hogy egyben korlátozhatatlan is lenne. A korlátozhatatlanság alkotmányi normafogalma, magának a törvényhozónak, a jogalkotónak rendel el szabályozási tilalmat, és tesz érinthetlenné. A sérthetlenség azonban alkotmányi figyelmeztetés, ami kifejezetten szükségessé, indokolttá teszi a korlátozások, a tilalmak explicit megfogalmazását. a kifejezés szabadsága tehát már korántsem tekinthető abszolút jognak, ami érinthetetlen lenne a jogi szabályozás által.

Tekintettel a véleményszabadságnak az emberi méltósághoz, a személyiség szabad fejlődésének a követelményéhez kötött jellegére, a véleménynyilvánítás, mint komplex tartalmú kommunikációs alapjog csak szigorú keretek között, limitatív módon, és alapvetően alkotmányi szintű, tételes rendelkezésekkel korlátozható.

Az alkotmány meghatározhatja, s meg is kell, hogy határozza azokat a tartalmakat és magatartásokat, amelyek korlátokként, tilalmakként állnak a kifejezés, a véleménynyilvánítás szabadsága előtt. Ezek egyébként nem csorbítják a kifejezés szabadságának a sérthetlenségét, hiszen a korlátok olyan értékeket védenek, amelyek előbbre valóak a kifejezés szabadságánál.

Bár kétségtelen, hogy a kifejezés szabadsága (is) meghatározó módon az emberi méltóságból vezethető le, mégis az emberi méltóságon belül rangsorolható jogokról, illetve értékekről beszélhetünk. Így példaként említhetjük, hogy az életellenes uszítás nem tekinthető a szabad kifejezés megnyilvánulásának, mert az egyazon emberi méltóságon belül előbbre való az élethez való jog, mint az az elleni kifejezés szabadsága. Ahogyan a nemzetiségi, etnikai, faji vagy vallási alapú gyűlöletre buzdítás, mint véleménynyilvánítás sem részesülhet nagyobb, előbbre való védelemben, mint a személy etnikai,

nemzeti, faji, vagy éppen vallási identitása.¹⁴

Az alkotmányjogban, de egyéként a politikai és társadalmi közbeszédben is a legfőbb vita a véleményszabadság összefüggésében éppenséggel a korlátozások, a tilalmak tartalma, illetve terjedelme körül van.

Az alkotmány 30-as cikkének két (hatos és hetes) bekezdései egyrészt közvetlenül alkotmányos értékekre, rendelkezésekre hivatkozó tilalmakat, másrészt törvényben rögzítendő/szabályozandó további tilalmakat fogalmaznak meg.

A 30-a cikk (6) bekezdése kimondja, hogy „a kifejezés szabadsága nem sértheti a személy emberi méltóságát, becsületét, magánéletét és önképhez (énképhez) való jogát sem.”

A következő, (7)-es bekezdés pedig a rendes törvényhozó hatáskörébe utalja a részletes szabályozást, és kijelenti: „A törvény tiltja az ország és a nemzet gyalázását, az agressziós háborúra, nemzeti, faji, az osztály- és vallási gyűlöletre való buzdítást (gyűlöletbeszéd), a diszkriminációra, a területi szeparatizmusra vagy a nyilvános erőszakra való uszítást, valamint a jó erkölccsel ellenkező obszcén megnyilvánulásokat.”

A két bekezdésben megfogalmazott korlátok, alapvetően kellően átfogóak, helyénvalóak és összhangban vannak a vonatkozó nemzetközi jogi rendelkezésekkel.¹⁵

14 Például a Korán, a Biblia vagy bármilyen más vallási vagy nem vallási, tudományos vagy szépirodalmi könyv nyilvános elégetése, mint magatartás nem védhető a kifejezés szabadságával, mert emberek vallási meggyőződését, szellemi alkotásokat és alkotókat sért, gyaláz, illetve aláz meg. Tehát minden egyes személy vallásos meggyőződésének tisztelete, az emberi méltóság szempontjából előbbre való, mint a gyalázkodó, gyűlöletkeltő véleménynyilvánítás. Egyébként ez a korlát senkit sem akadályoz meg a vallásos tézisekkel való vitában, az ezekkel való szembehelyezkedésben, akár azok tagadásában sem.

15 Az Emberi Jogok Európai Egyezménye a 10-es cikkben előírja: „1. Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és közlésének szabadságát országhatárokon kívül és anélkül, hogy ebbe hatósági szerv beavatkozhasson. Ez a Cikk nem akadályozza, hogy az államok, a rádió, televízió vagy mozgóképvállalatok működését engedélyezéshez kössék. 2. E szabadságok gyakorlása, mivel kötelezettségeket és felelősségeket von maga után, a törvényi feltételeknek és a demokratikus társadalom szükségleteinek megfelelően korlátozható a nemzetbiztonság és a területi integritás megőrzése, a közbiztonság és köznyugalom, továbbá a közegészség és a közérkölc fenntartása érdekében, egyes személyek jó hírének és jogainak védelmében, bizalmas információk nyilvánosságra kerülését kizárólag, illetve a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának biztosítása céljából.”

A magam részéről azonban két ellentétes irányú kritikát fogalmaznék meg a korlátokra vonatkozó román alkotmányi rendelkezésekkel kapcsolatban. Egyrészt hiányolom azokat a tilalmakat, amelyeket az alkotmányozás során az alkotmányszövegező bizottság tézisek formájában előterjesztett. Gondolok itt, az egyetemes emberi értékekre, de különösen a kultúra és civilizáció értékeire, valamint a vallási szimbólumokra. Ezek védelme mindenképpen indokolt lenne, különösen napjainkban zajló bizonyos események, jelenségek kapcsán. Egy ilyen típusú tilalom alkotmányi léte bármely európai országban, nem tenné lehetővé sem a Korán-égetést, sem a Mohammed próféta és/vagy Jézus Krisztus karikatúrákat, sem a brutális kegyetlenségű több száz/ezer áldozatot követelő terrorakció melletti szimpátia-tüntetést. (Igaz ilyenek, vagy csak ehhez hasonlók sem történtek Romániában). Ezek ugyanis egyidejűleg sértik az egyetemes emberi értékek közül az élet tiszteletét, esetünkben a zsidó-keresztény kultúrát és civilizációt és az iszlám, a kereszténység vallási jelképeit. Az, hogy ez Európa jelentős részében, annak majd minden államában mégis lehetséges, az éppen ezen korlátok alkotmányos szabályozásának a hiányára vezethető vissza.

A másik kritikai észrevételem nem arra vonatkozik, ami az elemzett rendelkezésekből (a felsorolt korlátozásokból) hiányzik, hanem arra, ami benne van.

Különösen a hetes bekezdésben foglalt korlátok lényegében mindegyike indokolt és igazolt lehet az állam szempontjából. Bizonyos értelemben érthető, hogy korlátként jelenik meg a területi szeparatizmusra való uszítás, ha az állam érdekére, biztonságára vagy területi integritására gondolunk. Ugyanakkor akár területi szeparatizmusról, vagy ehhez köthetően vagy mesterségesen kötött területi (például székelyföldi) autonómiáról, bármilyen, például regionális autonómiáról beszélni, tanácskozni, tanulmányokat írni vagy konferenciákat szervezni lehet-e; kimeríti-e a tilalom fogalmát egy bírói értelmezés szerint, avagy sem, illetve, hogy hol húzódik az a határ, ami elválasztja a szabad véleménynyilvánítást a tilalomtól, azt rendkívül nehéz és problémás meghatározni.

4. A román Alkotmánybíróság esetgyakorlatából

Az Alkotmánybíróság általában kevesebbet foglalkozik alapjogi bíraskodással, és néhány kivételtől eltekintve, nem lehet egy kifejezetten konzisztens, az alapjogokat magyarázó, értelmező, elvi megállapításokban gazdag esetgyakorlatról beszélni.

A kifejezés szabadságával kapcsolatosan, értve alatta a véleményszabadságot, a téma súlyához, a felmerülő problémák aktuális jelenvalóságához, érzékenységéhez és megoldatlanságához képest viszonylag kevés ezzel kapcsolatos határozat született. Ezekből, összefoglalóan hármat ismertetek.

Sajátos módon, több az igazságszolgáltatással kapcsolatosan felmerülő, véleményszabadságot felvető megkeresést tárgyalt a Taláros Testület. Íme, ezekből kettő.

4.1. Véleményszabadság vagy nyomásgyakorlás az igazságszolgáltatásra. Az Alkotmánybíróság 2014. évi 629-es Határozata

Ebben az esetben, előzetes normakontroll keretében a Köztársasági Elnök megkeresésére az Alkotmánybíróság a Büntető Törvénykönyv (Btk.) 276-os cikkelyének hatályon kívül helyezéséről szóló törvényt vizsgálta.

A törvény (2014. évi 159-es számú törvény) lényegében egy bűncselekményt helyezett hatályon kívül. A kérdéses bűncselekmény törvénykönyvi megnevezése: nyomásgyakorlás az igazságszolgáltatásra. Ennek tartalma: „A személy, aki a folyamatban lévő igazságszolgáltatási eljárás alatt nyilvános, nem valós közléseket tesz a bíró vagy a nyomozóhatóság tevékenységére vonatkozóan, vagy az eljárással kapcsolatos bűncselekmény, fegyelmi vétség esetleges elkövetésére vonatkozólag a befolyásolás vagy megfélemlítés céljából, három hónaptól egy évig terjedő börtönnel vagy bírsággal büntetendő.”

Az Alkotmánybíróság alkotmányosnak minősítette a törvényi rendelkezést, (mely hatályon kívül helyezte az inkrimináló rendelkezést) és mint megalapozatlant, elutasította az Elnök megkeresését.

Az Alkotmánybíróság, mintegy előzetes problémaként foglalkozott azzal, a több alkalommal is felmerülő hatásköri kérdéssel, miszerint szabad-e a Taláros Testületnek egy hatályon kívül helyező törvényt érdemben vizsgálnia, illetve, ha alkotmányellenesnek találja, mi lenne ennek a joghatása. Ugyanis, amennyiben alkotmányellenességet állapítana meg, akkor lényegében a törvényhozó akaratával szemben hatályban tartana (ez esetben) egy bűncselekményt, amelyről a parlament úgy döntött, hogy nem tekinti bűncselekménynek. Ez által pedig pozitív törvényhozóvá válna. Ezen túlmenően alapvetően egy kifejezetten politikai kérdésben foglalna állást, hiszen az, hogy a törvényhozó mit tart, illetve mit nem tart bűncselekménynek, az az állam büntető politikájának a szerves, a parlamenttől elidegeníthetetlen része.

A hatályon kívül helyező jogszabályok, bármi is legyen a tárgyuk, ezt a dilemmát mindenképpen felvetik, előhozzák. Ezen kifejtett aggályok ellenére az Alkotmánybíróság nem utasította el a megkeresést hatáskör-hiány miatt, hanem érdemi határozatban kifejtette (talán legátfogóbban) az álláspontját a véleménynyilvánítás és a kifejezés szabadságával kapcsolatosan.

Néhány gondolat az érveléséből. Kétségtelen, hogy a kérdéses Btk. rendelkezés az igazságszolgáltatás függetlenségét, megvalósulását volt hivatott védeni, ami egyébként a román alkotmány szerint egyike a legfőbb értékeknek.

Ugyanakkor az igazságszolgáltatás függetlenségének a védelme nem sérthet más jóhiszeműen, alkotmányos keretek között gyakorolt alapjogokat. Bár mely személynek a bűncselekmény tényleges elkövetéséről megfogalmazott véleményét, vagy a sajtóban elhangzott nyilatkozatát egy folyamatban lévő peres ügygel kapcsolatosan igazságszolgáltatásra történő nyomásgyakorlásként értékelni csak meglehetősen önkényes elbírálások alapján lehetséges, ami sértheti a kifejezés szabadságát.

Az Alkotmánybíróság idézi az alkotmány 30 cikkely (1) bekezdését, miszerint „a kifejezés szabadsága sérthetetlen.” Igaz, hogy a kifejezés szabadsága nem sértheti senkinek sem az emberi méltóságát, a becsületét, a magánéletét, illetve jogát a saját önképéhez. Az alkotmányban, a 30 cikk (6) és (7) bekezdésekben rögzített korlátai a kifejezés szabadságának összhangban vannak a szabadság általános fogalmával, koncepciójával, mely értelem szerűen nem tekinthető abszolút jognak. A demokratikus társadalmak által kialakított jogi, filozófiai szabadságfogalom azt jelenti, hogy valamely személy szabadsága ott végződik, ahol a másik személy szabadsága kezdődik. Ez ki is fejeződik tételesen az alkotmány 57-es cikkében, mely szerint az állampolgárok, a külföldi állampolgárok, az állampolgárság nélküli személyek kötelesek jogaikat jóhiszeműen gyakorolni, anélkül, hogy mások jogait vagy szabadságait megsértenék. Következésképpen a fentebb jelzett korlátok figyelmen kívül hagyása, megsértése, illetve a védett jog gyakorlásával való visszaélés a jogi (alapvetően polgári jogi) felelősség megállapítását vonja maga után. Az Alkotmánybíróság végső következtetése: tekintettel arra, hogy a kifejezés szabadságának a tételesen, taxatív módon felsorolt korlátai (tilalmi) alkotmányos rangúak, mint ilyenek szigorúan értelmezendők, következképpen a rendes törvényhozó nem állapíthat meg újabb tilalmakat a kifejezés szabadságának korlátozásaként.

4.2. Bírakat, ügyészeket sértő, elmarasztaló vélemények az államfő és a miniszterelnök részéről. Az Alkotmánybíróság 2006. évi 435-ös Határozata

Ez a határozat az Alkotmánybíróság egy sajátos hatáskörének gyakorlása keretében született. Ez a 2003 óta létező hatáskör a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusok megoldása. Ennek keretében az Alkotmánybíróság mindenekelőtt meg kell, hogy állapítsa, hogy létezik-e konfliktus, amennyiben létezik, abban az esetben azt, hogy a konfliktus kialakulásáért kit terhel a felelősség, milyen alkotmányi rendelkezések megsértése okozta a konfliktust, és mi lenne a megoldás. Ez utóbbi vonatkozásában, az Alkotmánybíróság határozata kötelezheti a vétkes felet jogsértő magatartásának a beszüntetésére, jövőbeni elkerülésére is.

Az Alkotmánybíróságot a vélelmezett konfliktus létével a Legfelső Bírói és Ügyészi Tanács (továbbiakban: Tanács) kereste meg, mely szerint konfliktus keletkezett az igazságszolgáltató hatóságok és a köztársasági elnök, valamint a miniszterelnök között.

A megkereső hatóság alkotmányos feladata többek között az igazságszolgáltatás függetlensége fölötti őrkdés, illetve annak biztosítása.

A tények, amelyek a konfliktust előidéztek, és amelyek adott esetben sértik az igazságszolgáltatás függetlenségét is a Tanács megítélése szerint, az 2005-2006 során sajtónyilvánosság előtt elhangzott meglehetősen elmarasztaló, bíráló vélemények, álláspontok az államfő és a miniszterelnök részéről a bírák, az ügyészek és általában az igazságszolgáltatás rendszerének irányába. Azt sérelmezte a Tanács, hogy az államfő és a miniszterelnök túlzottan általánosító megállapításokat tett az igazságszolgáltatásra. Olyan kifejezéseket használva a bírákra, hogy „inkompetensek”, a „törvénytől függetlenek” „magas szintű esetükben a korrupció”. A köztársasági elnök kijelentette: „az igazságszolgáltatás (és más közhatóságok) ellenállást fejtenek ki a reformokkal szemben, annak érdekében, hogy ne veszítsék el előjogaikat.” A Tanács ülésén a köztársasági elnök kijelentette, hogy bűnözőket helyeznek szabadlábra, mert vagy az idézés nem megfelelő, vagy, mert az eljáró bíró korrupst”. Hasonlóképpen a miniszterelnök is hangsúlyozta azt, hogy az „igazságszolgáltatás rendszere korrupst”, „Romániában az igazságszolgáltatás nem működik”, „a bíróságokon és ügyészségeken a korrupció szintje riasztó” stb.

Az Alkotmánybíróság, hivatkozva a hasonló helyzetekben hozott határozataira, megállapította, hogy valamely közméltóságnak, közjogi mandátum birtokosának (köztársasági elnök, miniszterelnök, kormánytagok, parlamenti képviselők stb.) a véleményei, értékítéletei más közhatóságok vonatkozásá-

ban önmagukban nem tekinthetők közhatóságok közötti jogi konfliktusok forrásának.

A vélemények, még ha kritikusak is, vagy javaslatok valamely közhatóság tevékenységére vonatkozólag, nem vezetnek el intézményi működésképtelenséghez, patthelyzethez, ha nem követi őket olyan cselekedet vagy mulasztás, amelyek akadályoznák, a kritizált közhatóság alkotmányos feladatainak gyakorlását. Ezek a vélemények a kifejezés szabadságának, a politikai vélemények alkotmányos keretei/korlátai között maradnak.

Az Alkotmánybíróság határozatában azt állapította meg, hogy egyfelől az igazságszolgáltatás, másfelől az államfő, valamint miniszterelnök között ebben az esetben nem alakult ki alkotmányos természetű jogi konfliktus. Kétségtelen, hogy feszültség keletkezett ezen közhatóságok között, de a megfogalmazott kritikák egyes bíróságokra, egyes bírákra és nem az egész igazságszolgáltatásra vonatkoztak, illetve nem hozták működésképtelen helyzetbe a bírói hatalmat.

Végezetül az Alkotmánybíróság megállapította, hogy kétségtelen, miszerint a kifejezés szabadsága, a kritika elengedhetetlen része az alkotmányos demokráciának, ugyanakkor ennek gyakorlása tisztelettudó kell, hogy legyen, akkor is, amikor nagyon határozott, illetve éppenséggel megalapozott kritikát fogalmaz meg.

Mindezek mellett, mintegy azok ellentételezéseként, a Taláros Testület azt is megállapította, hogy egyszersmind szükséges, hogy a bírák, az ügyészek, alkotmányos értelemben valós, effektív védelemben részesüljenek az ellenük irányuló bármilyen természetű támadásokkal szemben, különösen, hogy nem rendelkeznek a viszontválasz jogával. Ezt a védelmet pedig a többi hatalmi ág, a törvényhozó és végrehajtó hatalom kell, hogy biztosítsa számukra.

4.3. A genderelméletek terjesztésének tilalma az oktatásban, nevelésben – mint különvélemény. Az Alkotmánybíróság 2020. évi 907-es számú Határozata

Végül, harmadikként egy olyan határozatot említek, amely szintén előzetes normakontroll keretében született a 2011. évi 1-es számú tanügyi törvény 7-es cikke (1) bekezdésének e) pontja vonatkozásában.

A kifogásolt normaszöveg a következőt tartalmazta:

„7 cikk. – Oktatási intézményekben és egységekben, valamint minden nevelésre, oktatásra, szakképzésre rendelt helyiségben, beleértve az iskolán kívüli nevelést is tilos: (...) e) a gender-elméletek és vélemények terjesztésének tevékenysége, amennyiben ezen elméletek úgy értik, hogy a „nem” (nemi identitás) a biológiai nemtől eltérő koncepció.” (Azaz a genderelméletek

szerint a biológiai nemi identitás (valaki férfi vagy nő) nem több társadalmi szerepeknél, mi több, ezeken kívül lehetnek másfajta nemi identitások is.)

Magyarán, a törvény megtiltotta volna a genderelméletek terjesztésével kapcsolatos minden tevékenységet az oktatás minden területén és minden olyan helyen, ahol a legtágabban értelmezhető nevelés/oktatás zajlik.

Az Alkotmánybírósághoz a köztársasági elnök fordult, aki szerint ezen rendelkezés alkotmányellenes, mert szerinte sérti a jogállamiságot,¹⁶ a hatalommegosztás elvét,¹⁷ az alkotmány és a törvények tiszteletét,¹⁸ az állampolgári jogegyenlőség elvét,¹⁹ az oktatáshoz való jogot,²⁰ a gyermekek és a fiatalok védelmét, a nemzetközi,²¹ emberi jogokra vonatkozó szabályozások elsőbbségét,²² a lelkiismereti szabadságot,²³ a kifejezés szabadságát, a cenzúra tilalmát,²⁴ az egyetemi autonómiát.²⁵ A genderelmélet terjesztésének tilalma az alapjogi katalógus szinte teljes megsértésével vált egyenértékűvé a köztársasági elnök megkeresésében.

Mint utólag kiderült, az Alkotmánybíróság felfogásában is. Az Alkotmánybíróság ugyanis helyt adott a megkeresésnek és alkotmányellenesnek nyilvánította a kifogásolt szöveget.

Érvelésében a Taláros Testület megállapította, miszerint az alaptörvény nem tartalmaz semmilyen utalást, és nem tesz semmilyen különbséget a biológiai nemekre vonatkozólag. Nemtől függetlenül mindenki egyenlő. A határozat érvelése fogalmi különbséget tesz a biológiai nem, amely meghatározza a férfi és a nő fiziológiai, biológiai, genetikai jellemzőit, és a „gen”, a „nem” között, mely utóbbi körbe azon szerepek, magatartások, jellemzők, tevékenységek tartoznak, melyeket a társadalom megfelelőnek tart a nők, illetve férfiak számára.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint a kifogásolt törvényszöveg megtiltja a nemi identitásra vonatkozó elméletekkel/véleményekkel kapcsolatos ismeretek kifejezését a szervezett oktatási rendszerben. Pontosabban csak azokat engedélyezi, melyeket az állam állapított meg. Tehát e határozat sze-

16 Az Alkotmány 1 cikkének (3) bekezdése.

17 Az Alkotmány 1 cikkének (4) bekezdése.

18 Az Alkotmány 1 cikkének (5) bekezdése.

19 Az Alkotmány 16 cikkének (1) bekezdése.

20 Az Alkotmány 32-es cikke.

21 Az Alkotmány 49-es cikke.

22 Az Alkotmány 20-as cikke.

23 Az Alkotmány 29-es cikke.

24 Az Alkotmány 30-s cikke.

25 Az Alkotmány 32 cikkének (6) bekezdése.

rint a biológiai férfi és női nemek kizárólagos létét az állam határozta meg.

Következésképpen az állam rákényszeríti a fiatalokat és az oktatókat, hogy az államnak törvényben rögzített és elismert véleményét ismerhessék meg. Ez pedig a Taláros Testület szerint összeegyeztethetetlen a lelkiismereti szabadsággal, amelyet egyébként az emberi méltósággal szerves összefüggésben kell elemezni. Csak megjegyzem, hogy a biológiai nemeket nem az állam határozza meg, másrészt szerintem az emberi méltóságot éppen a genderelméletek sértik, méghozzá alapjaiban.

A kifejezés szabadságára vonatkozó gondolatait, érveit az Alkotmánybíróság, hivatkozva esetgyakorlatára, alkalmazta erre az esetre is, megállapítva végül, hogy a rendes törvényhozó nem írhat elő újabb tilalmat a kifejezés korlátozására, mint amit a 30-as cikkely előír. Az Alkotmánybíróság úgy véli, hogy sérül a kifejezés szabadsága, mert az állam csak a saját álláspontjának, véleményének ad teret az oktatási rendszerben, miszerint biológiailag csak férfi és nő létezik.

Számtalan további érvet sorakoztat fel az Alkotmánybíróság, elfogadva lényegében a megkereső valamennyi kritikáját, és határozatában kimondja, hogy a törvénymódosításban foglalt rendelkezés (tilalom) alkotmányellenes.

Két bíró (jómagam és a román Alkotmánybíróság jelenlegi elnöke) különvéleményt fogalmaztunk meg.

A különvélemény értelemszerűen a törvényi rendelkezés alkotmányossága mellett érvelt és a megkeresés elutasítását javasolta, érvelésében pedig a következő főbb állításokat fogalmazta meg.

1. A törvény szövege, mely módosítja az oktatási törvény 7-es cikkelyét, egy újabb törvényi (és nem alkotmányi) tilalmat fogalmaz meg a korábban felsoroltak mellett (például tilos az iskolákban a pártpolitikai tevékenység, kampány). Ez abban áll, hogy kiszélesíti azt a közeget, teret, ahol tilos a genderelmélet terjesztése és utal azokra az iskolán kívüli helyekre is, ahol nevelést biztosítanak. Ilyenek a kultúrotthonok, az iskolai táborok, a sporttelepek vagy más üdülő, illetve turisztikai helyek, amelyekben egyébként bármilyen oktatási tevékenységet végezhetnek. A terjesztés tilalma tehát ezekre is vonatkozik.
2. Általában a 7-es cikkely rendelkezései olyan tilalmakat fogalmaz meg az iskolai, oktatási nevelési intézmények vonatkozásában, amelyek morális normákat sértenek, amelyek veszélyeztethetik a gyermekek és fiatalok egészségét, fizikai, szellemi, lelki épségét, valamint olyan tevékenységet tiltanak ezen intézményekben, mint a politikai tevékenység vagy a valóságos prozelitizmus.

3. A kifogásolt rendelkezés nem tesz mást, mint hozzátesz még egy törvényi tilalmat, pontosabban még egy tevékenységnek a tilalmát az oktatásban, nevezetesen a genderelméletek terjesztését, illeszkedve a korlátok és tilalmak alkotmányos keretébe. A genderelméletek terjesztése oktatási, nevelési intézményekben sérti a jó erkölcsöt, szélesebb értelemben az emberi méltóságot, a személyiség szabad fejlődését, valamint a magánélethez való jogot is.

A különvélemény megfogalmazói úgy látják, hogy a parlament teljesen illeszkedett saját mérlegelési körébe, annak érdekében, hogy megvédje az egyensúlyt az egymással versenyben lévő jogok és érdekek között, utalva arra a kockázatra, amit a biológiai nemeket tagadó genderelmélet jelent a gyermekek/fiatalok személyiségi és értelmi/érzelmi fejlődésére. Ez az aktív magatartása az államnak, mely megóvjá az oktatási, nevelési rendszert ezen elméletek hatásaitól, nem veszélyezteti, hanem éppen-séggel megőrzi az állam ideológiai semlegességét.

4. A genderelméletek nem részei a tulajdonképpeni ismereteknek, nincsenek igazolva a jelenlegi tudományos ismeretek által, hanem vitatott ideológiai irányzatok, melyeknek azonban nagy társadalmi hatása lehet, és jelentős mértékben módosíthatják a gyermekek/fiatalok mentális és értékrendbeli fejlődését. Lényegében helyettesíteni próbálja a biológiai valóságot egy társadalmi fikcióval, vitatható módon kiterjesztve az egyén szabad döntését egy olyan területre, amelyben a biológiai determinizmus nem tagadható.
5. Az oktatási aktus ideológiai semlegességének a biztosítása nem jelenthet alapvető, akár természeti értékek iránti közömbösséget, ellenkezőleg, bármely jogi norma értékválasztáson alapul, és a normatív tartalom értékonzisztenciáját fejezi ki.
6. Az államnak kötelessége, hogy biztosítsa az objektív, biológiai valóság sérthetetlenségét. Az oktatás nem válhat valamely propaganda tevékenységnek az eszközévé, hiszen az oktatás egy olyan komplex folyamat, melyen keresztül igazolt értékeket és ismeretek átadása történik.
7. Elfogadhatatlan, hogy a kifejezés szabadsága ürügyén, az állam beleegyezésével és támogatásával igazolják bizonyos vitatott és tudományosan nem alátámasztott véleményirányzatok terjesztését. Szabadságok gyakorlása az emberi mivolthoz kötött, de még az alapvető szabadságjogok sem jelentenek korlátok és tilalmak nélküli abszolút jogot. A kifejezés szabadsága nem igényelheti egyszersmind azt a jogot, hogy olyan módon gyakorolják melynek következménye az objektív valóság deformálása,

vagy a létező, esetünkben természeti rend felszámolása, ami anarchiához, mások jogainak, szabadságainak a sérelméhez vezethet.

8. Azzal, hogy az állam ezzel a törvénymódosítással korlátozta, megtiltotta a nemi identitással kapcsolatos elméletek terjesztését, nem adta fel ideológiai, világnézeti semlegességét. Ellenkezőleg, éppen ezzel biztosította ezt a semlegességet, hiszen a hagyományos, mondanám normális, természetes, biológiai nemi identitás elfogadása (azt, hogy az ember vagy férfi vagy nő nem az állam találta ki, hanem természeti adottság, melyen ember nem tud, vagy ha tudna, sem szabadna változtatnia). Ellenben a genderelméletek által kreált, tudományosan nem igazolt, inkább kifejezetten hamis ún. „nemi identitások”, amelyeknek az objektív valósághoz semmi közük nincs, lényegében nem jelentenek többet és mást, mint erősen vitatható és vitatott ideológiákat. Kétségtelen, hogy a véleményszabadság, a véleménynyilvánítás joga keretében ezek megjelenhetnek, de nem akárhol. Az állam legitim joga, alkotmányos kötelessége és felelőssége megvédeni a gyermekeket és kiskorú fiatalokat ezen, a természeti renddel szembehelyezkedő téveszméktől.

Következésképpen, ahogyan nem szabad – éppen a törvény ezen cikke alapján – politikai pártoknak saját ideológiájukat, politikai programjukat terjeszteniük, éppen úgy ezen egyre inkább politikáivá váló ember- és természetellenes ideológiát sem szabadna terjeszteni.

A kifogásolt törvényszöveg egyébként pedig nem tiltja a genderelmélet tanulmányozását, az ezzel kapcsolatos társadalmi jelenségek elemzését, hanem éppen a gyermekek/fiatalok egészséges fejlődése érdekében nem engedte ezen elméletek terjesztését és propagálását az oktatás/nevelés területén.

A genderelméletek által felvetett problémák minden egyes ember legitimebb szférájába tartozó kérdések, következésképpen az általuk kifejezett „érték” felvétele az iskolai programokba nem igazolható, különösen, ha a kifejezett szándék az, hogy ezek az értékek helyettesítsék vagy kiegészítsék azokat az alapvető meghatározó értékeket, értékrendszereket, amelyeken egész civilizációnk alapul.

5. Összegzés helyett

A néhány bemutatott alkotmánybíróági határozat (még léteznek további, a vallásszabadságra, sajtószabadságra, információhoz való hozzáférés jogára és egyéb a véleményszabadság, a kifejezés szabadság fogalomkörébe tartozó

jogokra vonatkozó határozatok) ha nem is öleli fel, illetve mutatja be a teljes képet a romániai véleményszabadság, alkotmánybíróági megítéléséről, azért azt jelzi, hogy nem alakult ki az alkotmányossági normakontroll során nagyon markáns, jogtudományi, jogdogmatikai értékű elvi állásfoglalás a véleményszabadság fogalmáról.

Ez pedig nem feltétlenül a Taláros Testület hibája, hiszen azokban az ügyekben, amelyeket elébe tártak, igyekezett elvi álláspontokat, érveket megfogalmazni, többnyire a korszellemnek megfelelően. A témával kapcsolatos alkotmánybírói elemzések mélysége, a jelenségek feltárása, magyarázata és értékelése azonban még várat magára. Nem mintha erre csak az Alkotmánybíróság lenne hivatott. Az azonban kétségtelen, hogy ez az a Testület, amely leginkább rendelkezik azzal a kivételes helyzettel, illetve alkotmányos hatáskörökkel, hogy ezt a tényleges és hiteles jogfejlesztő, jogrendszerfejlesztő, érték-meghatározó munkát mélyreható, doktrinális, jogtudományos értékű és jelentőségű alkotmányértelmezéssel elvégezze.

A TERMÉSZETI ERŐFORRÁSOK VÉDELMEINEK ALKOTMÁNYOSSÁGI KÉRDÉSEI

CZINE ÁGNES
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Környezetünk védelmének gondolata nem újkeletű, már a Bibliában is szerepelt erre vonatkozó utalás, de talán sosem volt még ennyire időszerű. A jogi szabályozásnak fontos szerepe van a környezetvédelem fenntartásában és fejlesztésében, így több jogág is foglalkozik az erre vonatkozó kérdésekkel. A szerző a magyar alkotmányjog és annak alapjául szolgáló Alaptörvény szempontjából tárgyalja különösen a nemzeti vagyonnal és a felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos alkotmánybírószági gyakorlatot. A határozatok egyértelműen tanúsítják, hogy a környezetvédelem nem csupán az államcélok deklaratív megfogalmazásának szintjén jelenik meg bennük, hanem az egyéni jogvédelemhez kapcsolódó módon is.

Kulcsszavak: Alaptörvény, egészséges környezethez való jog, egészséghez való jog, nemzeti vagyon, természeti erőforrások, elővigyázatosság elve, felszín alatti vizek védelme

CONSTITUTIONAL QUESTIONS RELATING TO
THE PROTECTION OF NATURAL RESOURCES

Abstract

The idea of protecting our environment is not a new one, it was mentioned in the Bible, but perhaps never before has it been so timely. Legal regulation has an important role to play in maintaining and improving environmental protection, and several branches of law are concerned with this issue. In particular, the author discusses the practice of the Constitutional Court in relation to national property and the protection of groundwater from the perspective of Hungarian constitutional law and the underlying Fundamental Law. The decisions clearly attest that environmental protection is not only present in them at the level of declarative formulation of state objectives, but also in a way related to individual legal protection.

Keywords: Fundamental Law, right to a healthy environment, right to health, national property, natural resources, precautionary principle, groundwater protection

*„A természet örök könyvét forgatni ne szűnjél:
Benne az istennek képe leírva nagyon.”
(Vörösmarty Mihály, 1842)*

1. Bevezetés

A környezet és a természet szépsége és védelme már a Bibliában, az Ószövetségben és az Újszövetségben is megmutatkozik. 121 állatfajról és 80 (míg mások szerint megközelítőleg kétszázféle) növényről olvashatunk az özönvíz története (Noé bárkája) kapcsán, illetve később, s nem csupán a teremtésükről, vagy éppen a megmentésükről, hanem gyakran szerepelnek hasonlatokban, példabeszédekben is.¹ Tehát akár azt is mondhatnánk, hogy az első ismert, nagy környezetvédő, akinek mai élővilágunk még meglévő szépségét és változatosságát köszönhetjük, Noé volt. Nemcsak őseinkben ébredt fel a féltő gondoskodás azonban a természet és élővilág vonatkozásában. Környezetünk védelme korunk talán egyik legfontosabb feladata, mert az élővilág károsodása, a természet szennyezése, a globális felmelegedés és még sorolhatnánk az életet fenyegető körülményeket, olyan változásokat és katasztrófákat okozhatnak, amelyhez képest a bibliai özönvíz egy túlélhető forgatókönyvnek tűnik. Bármilyen furcsa is első pillantásra, de a környezetvédelemre mindig oda kell figyelni, még akkor is, amikor katonai akciókat hajtanak végre vagy háborúkat folytatnak, amelyek célja a pusztítás. Hiába szereznek meg ugyanis egy területet a győztesek, ha emberi lakhatásra vagy mezőgazdasági termelésre alkalmatlanná válik a vegyi vagy nukleáris szennyezés miatt. Tudomásul kell vennünk, hogy bolygónk egyre kisebb lesz abból a szempontból, hogy az egyik felén bekövetkező környezeti változás az egész planéta sorsára kihatással lehet. Ezek a felismerések vezettek oda, hogy számos jogág, különösen a nemzetközi jog, az alkotmányjog, a civilisztika, és kis késéssel a büntetőjog is felsorakozott a maga eszközeivel a környezet védelmében.

A természet és a környezet védelmének legfontosabb alapelveit jogrendszerünk alappillére, az Alaptörvény is tartalmazza. Az Alaptörvény preambuluma deklarálja, hogy „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és

1 1Mózes 6:9-11:32. <https://zsido.com/fejezetek/biblia-noe/> (2024. 02. 05); Biblia/ Teremtés Könyve/8. fejezet. <https://szentiras.hu/SZIT/Ter8> (2024. 02. 05)

természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alaptörvény hatályba lépésével egyúttal megjelent Magyarországon alkotmányos szinten az egészséges környezet fenntartásának és megőrzésének elve. Az Alaptörvény P) cikke ugyanis kimondja, hogy „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény Q) cikk (1) bekezdése kifejezetten utal a fenntartható fejlődés követelményére. Eszerint „Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”

A környezet védelmének alapjogi vetülete az Alaptörvény XX. és XXI. cikkében jelenik meg. A XX. cikk kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog érvényesülését „Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” A XXI. cikk (1) bekezdése szerint „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az egészséges környezethez való jog szabályozása nem az Alaptörvény újdonsága. Azt már a korábbi Alkotmány is szabályozta, még hozzá az I. fejezetében, az Általános rendelkezések között. Az Alkotmány 18. §-a az Alaptörvény idézett XXI. cikk (1) bekezdésével egyezően mondta ki, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Az Alkotmány szabályozásához képest ugyanakkor többletként jelenik meg az Alaptörvény XXI. cikkében a károkozó felelősségére való utalás a környezetben okozott kár esetén, valamint a szennyező hulladék országba való behozatalának tilalma. Így az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése értelmében: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Az Alaptörvény ezzel a rendelkezéssel alkotmányos szintre emeli a szennyező-fizet elvét, amely szerint a környezeti károkozás esetén a károkozót helyreállítási kötelezettség terheli. Ez előrelépést jelent a korábbi Alkotmányhoz képest, mivel a szabály a környezet megóvásának mindenki számára kötelező, konkrét kötelezettségeit deklarálja.

Az Alaptörvény – különösen annak P) cikk (1) bekezdése – a természeti erőforrásokat – külön is nevesítve az erdőket és a biológiai sokféleséget – a nemzet közös örökségének tekinti, amelynek „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”.

Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy az egészséges környezethez való jog eltérő szemléletű jogvédelmet igényel, mint más alapjogok.² Ennek oka, hogy a természet és a környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg. Az egészséges környezethez való jog védelme körében ezért kiemelt szempont a védelem elért szintjének a fenntartása és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az Alkotmánybíróság döntéseinek ezért egyik legfontosabb üzenete, hogy a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. Ez a követelményrendszer lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.³

A környezetvédelem kötelezettsége mindenkit terhel függetlenül attól, hogy polgári, civil, vagy katonai személyről, illetve szervezetről beszélünk.

Számos hazai és nemzetközi tanulmány jut arra, a sajnós már szemmel látható következtetésre, hogy „a környezetvédelmi problémák a 20. század második felében jelentősen megnövekedtek⁴ és ennek oka a környezet egyre fokozódó igénybevétele, ami nemzetközi és országos szinten egyaránt megkövetelte a környezetvédelem előtérbe kerülését”.⁵ A növekvő gazdasági termelés és a fogyasztói társadalom állandóan jelentkező igényei nagymértékben hozzájárultak ahhoz, hogy a környezeti problémák egyre erőteljesebbekké váltak. Ezek a problémák tulajdonképpen valamennyi környezeti elem, így a föld, a víz, a levegő vonatkozásában is megnövekedtek. A környezetvédelemmel foglalkozó tanulmányok a tengeren innen és túl számos környezetszennyezési esetta-

2 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, Indokolás [45], 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [87].

3 CZINE Ágnes: *A természet és a környezet védelme az Alaptörvényben*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A természet, környezet büntetőjogi védelme*. Budapest, KRE ÁJK, 2022, 11-12.

4 PAULOVICS Anita - JÁMBOR Adrienn: *A környezetvédelem alkotmányjogi alapjai*. *MJSZ*, 2021, 3. különszám, 407.

5 REGŐS Franciska: *A nemzetközi környezetvédelmi jog fejlődésének főbb állomásai*. *IAS*, 2021/2, 307.

nulmányt mutatnak be.⁶ Ezek közé tartozik a kaliforniai Szilícium-völgyben⁷ az oldószerek kioldódása miatti jelentős szennyeződés is. A konkrét esetek a figyelmet a nemzetközi összefogásra irányították, annak plasztikussá tétele mellett, hogy egy-egy környezetvédelmi probléma már csepp a tengerben módra látszik, azaz valójában az egész emberiséget érintő és már nem elodázható feladatösszességet és óriásokat is megrémítő kihívást jelent.

2. A környezetvédelem iránti nemzetközi összefogás első jelei

A környezetvédelem fontosságára már évtizedekkel ezelőtt felhívták a figyelmet, a különböző értelmiségi (tudós) társaságok. 1970. április 22-én tartották meg az Egyesült Államokban a Föld Napja rendezvényt, ami ma már globális mozgalom. 1972. június 5-én – ez ma a Környezetvédelmi Világnap – ült össze Stockholmban az ENSZ Emberi Környezet Konferenciája. A stockholmi környezetvédelmi világértelkezleten 113 állam delegációja vett részt. A tanácskozáson a fő figyelem a természeti környezet (levegő, víz, talaj, élővilág ökológiai rendszere) veszélyeztetettségeire irányult. Látható tehát, hogy a környezet és a természet védelme ma már nem idea, hanem az egész bolygónk egyik legfontosabb feladata.⁸

3. A környezetvédelem legfontosabb nemzetközi stációi

A környezetvédelem nemzetközi kialakulása során az első meghatározó átlomások egyike volt a Természetvédelmi Világszervezet, azaz a WWF (World

6 CRAMER, Rick, SHULTZ, Jun Lu Mike, PLANK, Colin, LEVINE, Herb: Use of Environmental Sequence Stratigraphy (ESS) as an Environmental Forensic Tool to Identify Chlorinated Solvent Sources at a Complex Site in Silicon Valley, California. *Journal of Environmental Protection*, 2018/9, 554-555.

7 CRAMER, SHULTZ, PLANK, LEVINE i. m. 554-555.

8 Ennek előzményeként érdemes felidézni U Thant, az ENSZ főtitkárának 1969-ben – az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanács 17. ülészakán – elmondott szavait: „Az emberiség történelme során most első ízben vagyunk tanúi egy olyan világviszonylatú válság kibontakozásának, amely mind a fejlett, mind a fejlődő országokat érinti; az emberi környezet válságáról van szó. [...] Ha a jelenlegi irányzatok továbbra is érvényesülnek, biztosra vehető, hogy veszélybe kerül az élet a földgolyónkon. Ezért sürgősen fel kell hívni a világ figyelmét azokra a problémákra, amelyek megakadályozhatják az emberiséget abban, hogy legmagasabb rendű törekvéseink megvalósulását lehetővé tevő környezetben éljen.” <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/TenyekKonyvetenyek-konyve-1/zold-19B21/fuggelek-1ADB1/a-fold-csucskok-1ADD3/stockholm-1972-1ADD4/> (2024. 02. 05)

Wide Fund for Nature) 1961-ben történő megalakulása. A WWF ma a világ legnagyobb természetvédelmi civil szervezete. A több mint 100 országában jelen lévő szervezet a természeti értékek védelméért és a fenntartható jövőért dolgozik. A szervezet célja a biológiai sokféleség megőrzése, a környezeti szennyezések csökkentése, a természeti erőforrások hosszútávon fenntartható használatának elősegítése, a megújuló energiaforrások használatának ösztönzése, valamint a fenntartható élelmiszertermelés.⁹

A WWF megalakulása mellett meghatározó esemény volt továbbá a Greenpeace megalakulása. A Greenpeace-t 1971-ben alapították békemozgalmi aktivisták a kanadai Vancouverben azzal a céllal, hogy az amerikai kísérleti atomrobbantások beszüntetését követeljék. Jelenleg a világ egyik legnagyobb független természetvédelmi szervezete. Története során a szervezet jelentős eredményeket ért el azáltal, hogy kampányaival széles körben hívja fel a figyelmet a környezetvédelem fontosságára.

Látható, hogy a környezetvédelem fontosságának először a civil mozgalmak adtak hangot. Ennek hatására „Ember és Bioszféra Program” címmel az ENSZ Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) kutatási programot indított a természeti környezet megóvásáért.

4. A nemzeti vagyon alaptörvényi szabályai és a nemzeti vagyon köre

Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon. Az Alaptörvény sarkalatos törvényben rendeli el megállapítani ezen vagyongazdálkodás módját és a nemzeti vagyon védelmét, megőrzését szolgáló intézkedéseket. A fenti, nevesített követelmények szükségessé tehetik, hogy az állam bizonyos vagyonelemek tulajdonát és egyes tevékenységek végzését kizárólagosan önmagának tartsa fenn, továbbá, hogy a nemzeti vagyon egy részét fokozottabb védelem alá helyezze. Ennek részletes szabályozása ugyancsak sarkalatos törvényben történik.

Az állami tulajdon tárgyait az Alaptörvény hatályba lépése előtt a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.)

⁹ <https://wwf.hu/rolunk/nemzetkozi-wwf/> (2024.02. 05)

határozta meg. E szerint „Ha törvény eltérően nem rendelkezik, kizárólag az állam tulajdonában vannak a) a föld méhének kincsei, b) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvizek és természetes tavak, valamint ezek medre, c) a folyóvíz elhagyott medre és a folyóvízben újonnan keletkezett sziget, d) az országos közutak, az országos törzshálózati vasúti pályák, a nemzetközi kereskedelmi repülőtér, továbbá az ország területe feletti légtér, e) a távközlésre felhasználható frekvenciák, f) a hírközlő hálózatok működéséhez, hírközlési szolgáltatások nyújtásához, illetőleg hírközlő hálózatok és szolgáltatások együttműködéséhez szükséges azonosítók és ezek tartományai.” (172. §)

A régi Ptk. rendelkezései szerint a kizárólag állami tulajdonban álló dolog birtokát, használatát, hasznai szedésének jogát az állam – törvényben szabályozott módon – másnak átengedheti. (rég. Ptk. 174. §). E mellett a régi Ptk. kimondta azt is, hogy az állam az egyes vagyontárgyait másra bízhatja, – a jogszabályok rendelkezéseinek megfelelően – ez utóbbi gyakorolja a tulajdonost a polgári jogi kapcsolatokban megillető jogokat, és teljesíti a tulajdonos ilyen kötelezettségeit (rég. Ptk. 175. §).

A nemzeti vagyon körét a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXLVI. törvény (Nvtv.) határozza meg. E törvény 4. §-a szerint az állam kizárólagos tulajdonába tartozik – egyebek mellett – a föld méhének kincsei természetes előfordulási helyükön; a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az Nvtv. 1. mellékletében meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre; az Nvtv. 1. mellékletben meghatározott csatornák, tározók, árvízvédelmi fővédvonalak és egyéb vízi létesítmények, valamint az állami tulajdonban álló vízi közművek; a barlang; a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló.

5. A természeti erőforrások alkotmányos védelme általában

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a „természeti erőforrások [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége”. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit [...] olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának

általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa” (Indokolás [28]). Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az Alaptörvény e cikkéből következően „a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása” (Indokolás [33]). Ez a követelményrendszer tehát lényegében azt kívánja biztosítani, hogy a jelenkor döntései a későbbi generációkat ne állítsák kényszerpályára, és a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ezért következetes abban a kérdésben, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy „A környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam - amíg jogi védelem egyáltalán szükséges - az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.”¹⁰

A fenti szempontok miatt az egészséges környezethez való jog védelmi rendszerében a megelőzésnek és az elővigyázatosság elvének meghatározó jelentősége van. Az Alkotmánybíróság a 28/2017. (X. 25.) AB határozatban kifejezetten hangsúlyozta, hogy a környezet megóvása érdekében „a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be” (Indokolás [75]). Egy másik határozatában az Alkotmánybíróság szintén kiemelte, hogy „Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be”.¹¹ Az elővigyázatosság elvét tehát az Alkotmánybíróság korábban is alkalmazta gyakorlatában.

Az elővigyázatosság elve ugyanakkor nemcsak a hazai alkotmánybírósági gyakorlatban, hanem az uniós jogban is kiemelt szerepet tölt be. Az Európai

10 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 140-141.; 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [109].

11 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [45].

Unió Működéséről szóló szerződés XX. Címe („Környezet”) kifejezetten utal ugyanis az elővigyázatosság elvére, mint az uniós környezetpolitika egyik általános elvére [191. cikk (2) bekezdés]. Ennek lényege, hogy olyan kockázatok tekintetében is alkalmazhatók intézkedések, amelyek a károsodás veszélyével járnak ugyan, de a kár tényleges bekövetkezése tudományos módszerekkel teljes bizonyossággal nem igazolható. Vagyis az elővigyázatosság elve olyan kockázatkezelési eszköz, amelyet az emberi egészségre vagy környezetre valószínűsíthetően káros kockázat tekintetében akkor lehet alkalmazni, ha a tudomány bizonytalan egy adott intézkedés hatásában.¹² Az elővigyázatosság elvét emellett a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról) és a nemzetközi joggyakorlat [Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB), Tatar kontra Románia (67021/01), 2009. január 27.] is ismeri, és alkalmazza. Az EJEB a hivatkozott döntésében kiemelte, hogy az államoknak a károsodás veszélye esetén fel kell mérniük a kockázatokat, és meg kell tenniük a védekezéshez és megelőzéshez szükséges lépéseket. A kockázatok felmérésének kötelezettsége pedig a tevékenység engedélyezésekor, és annak gyakorlása során is folyamatosan fennáll.

6. A felszín alatti vizek alkotmányos védelme

Az Alkotmánybíróság a fentiekben hivatkozott alkotmányos szempontokat a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatban az engedély és bejelentés nélkül létesíthető – a felszín alatti vízkészleteket használó – vízellátásművelethez vonatkozó szabályozás alkotmányos megítélésével összefüggésben az alábbiak szerint alkalmazta.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította: tekintettel arra, hogy a felszín alatti vizek korlátozottan megújuló erőforrásnak tekinthetők, ezért azok használata során nem lehet eltekinteni a megújulási képességük mértékétől. A hatóságok engedélye, illetőleg bejelentés nélkül létesített kutak esetében az államnak nem nyílik lehetősége, hogy a vízhasználat észszerűsítését ösztönözze, például a vízkészletjárulék formájában. Márpedig az a szabályozás, amely nem ösztönöz a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra, sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon követelményt is, miszerint a jelen nemzedékei csak annyiban használhatják

12 http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_2.5.1.pdf (2024. 02. 05)

szabadon a rendelkezésre álló erőforrásokat, amennyiben tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit is.¹³ Az Alkotmánybíróság kiemelte azt is, hogy az engedély nélkül, ezáltal szakmai és minőségi előírások következmények nélküli figyelmen kívül hagyásának lehetőségével létesíthető kutak okozta minőségi állapotromlás jelentős kockázata ugyanakkor már a jelen generációk életfeltételeit is közvetlenül befolyásolhatja, nem csupán a XXI. cikk (1) bekezdésén, de adott esetben a testi és lelki egészséghez való jogot garantáló XX. cikk (1) bekezdésén keresztül, melynek érvényesülését Magyarország többek között az egészséges ivóvízhez való hozzáférés biztosításával segíti elő. Más stratégiai dokumentumok mellett például Magyarország felülvizsgált, 2015. évi vízgűjtő-gazdálkodási terve is megállapítja, hogy a felszín alatti vízbázisok több mint fele sérülékeny, mert olyan természeti-földtani környezetben található, ahol a terepfelszín alá kerülő szennyező anyagok lejuthatnak a vízellátást biztosító vizekbe. A hatóságok az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén meghatározhatják, hogy mely földrajzi területen milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése, mely kutak működésének folyamatos ellenőrzése is biztosított azáltal, hogy mind a létesítés pontos helyszíne, mind az előírt szakmai követelmények pontosan ismertek a hatóság számára. Abban az esetben azonban, ha a hatóságoknak nincs hivatalos tudomásuk az egyes kutak helyéről, már önmagában is megnövekedhet annak kockázata, hogy egyes kutak működése teljes mértékben a hatóságok tudomásán kívülre kerül, ezáltal sem a kutak létesítésére vonatkozó előzetes szakmai előírások érvényesítése, sem pedig a működés utólagos ellenőrzésének hatékonysága nem biztosítható. A nem szakszerűen kialakított kutak pedig összeköthetik a már egyébként is szennyezett talajvizet a vízadó rétegekkel, illetőleg az ezekből a kutakból kinyert víz akár az ivóvízrendszerbe is bekerülhet, ami akár már rövidtávon is közegészségügyi problémákat okozhat. Tekintettel a felszín alatti vizek regenerálódási képességének korlátozottságára, a felszín alatti vizek jelenben történő elszennyezése lehetőségének megteremtése ellentétes a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó azon kötelezettséggel is, miszerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogyan azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk.¹⁴ Ezzel összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság emlékeztetett arra is, hogy „Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet álla-

13 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33].

14 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [33].

potának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be”¹⁵, illetőleg arra is, hogy a környezet hatékony védelme szempontjából az előzetes hatósági engedélyezésben megtestesülő megelőzés elvének kell elsőbbséget élveznie az utólagos szankcionálás lehetőségét biztosító, és csupán a további károkozások elkerülésére alkalmazható szennyező fizet elvével szemben.

Ebben a konkrét esetben a rendelkezésre álló állásfoglalások, szakértői vélemények alapján egyértelműen megállapítható volt, hogy az engedély és nyilvántartásba vétel nélküli beavatkozás a vízrétegekbe a szennyeződés, és ez által az ivóvízbázis csökkenésének reális kockázatát hordja magában. Különösen fontos kiemelni az MTA állásfoglalásából azt a megállapítást, amely szerint „Az engedély és bejelentési kötelezettség nélküli kút kivitelezés, valamint az ellenőrzés nélküli üzemeltetés miatt igen nagy a kockázata a jelenleg tiszta és védettnek tekintett vízadók elszennyezésének, vagy a már szennyezett és nem szennyezett vízadó rétegek nem szándékolt összekötésének tovább rontva a helyzetet több területen hazánkban.”

A fentiek mellett a konkrét ügyben lényeges értékelési szempontokat hordoznak magukban a következő tények is. Magyarország a Kárpát-medence, a földtani nevezéktan szerint a „Pannon-medence” központi részén fekszik. A medencét döntően törmelékeny üledékes kőzetek – kavics, homok, kőzetliszt, agyag – töltik ki, de keményebb kristályos kőzetek – mészkő, dolomit, vulkanitok, gránit – is előfordulnak az ország egyötödén. A kőzettani felépítés nagyban meghatározza egy-egy terület hidrogeológiai tulajdonságait, azaz a felszín alatti vizek nyugalmi vízszintjét a felszíntől, áramlását, utánpótlódását, kémiai összetételét. Az Alföldön kb. 1000 méter mélységig a porózus homokkavics üledékekben viszonylag gyors a víz áramlása, így a szennyeződés is gyorsan terjed. Ezért az Alföldön az állattenyésztés, a lakossági szennyvíz, a korábbi túlzott műtrágyázás és az ellenőrizetlen, engedély nélküli talajvízkutak miatt a vizek 60-80 méteres mélységig már most is szennyezettek, főként nitráttal. A jelenlegi ivóvízkivétel jellemzően 30-1200 méteres mélységből történik. Ez alatt az úgynevezett fosszilis (több százezer éves) vizek természetes sótartalma már nem teszi a vizet fogyasztásra alkalmassá. Egyes kutak vizének arzéntartalma jelenleg is egészségügyi kockázat (nem a tisztazugi légyvíz miatt). A középhegységi területeken a karbonátkőzetekben (mészkő, dolomit) lévő karsztvizek még érzékenyebbek a felszínről jövő szennyeződésekre, amely szennyeződés napok alatt el tud jutni az ivóvízhálózatba. Hazánkban a becslések szerint jelenleg is több tízezer sekély (10-100 m) talajvízkút van, ame-

15 27/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [49].

lyek jelentős része engedély nélküli és szakszerűtlenül kivitelezett. Ez utóbbi abban nyilvánul meg, hogy a beszűrődött vízadó réteg felett nem töltötték ki cementtel a fúróluk gyűrűsterét, tehát a felső szennyezett vízadóból a szennyezett víz eláramlik a még tiszta rétegekbe. A sekély talajvízkészlet fokozott kitermelése az ún. nyugalmi talajvízszint további csökkenését okozza, amely már így is több métert süllyedt az elmúlt évtizedekben, a talaj kiszáradását és termőképességének romlását okozva. Ezzel összefüggésben az MTA állásfoglalása is kiemelte, hogy a legnagyobb veszélyt a szakértelem nélküli tömeges kútlétesítés jelentheti. Ennek oka, hogy „A rosszul kialakított cementezett kutak szinte vertikális gravitációs ejtő kútként szolgálhatnak a különböző típusú szennyeződések felszín alá juttatásában. Azután pedig a felszín alatti áramlások révén a vízben oldott szennyeződések horizontális, vagy akár vertikális irányú tovább terjedése megállíthatatlan.”

Végül a konkrét ügyben lényeges kiemelni azt is, hogy az Nvtv. 4. § (1) bekezdés d) pontja alapján a felszín alatti vizek az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak. Ebből következően pedig a felszín alatti vizek tulajdonjoga elválik az ingatlan tulajdonosának tulajdonjától, és a tulajdonos nem tekintheti a saját tulajdonának a földjén ásott/fúrt kútból kinyert vizet. Az államnak pedig a felszín alatti vizek - mint nemzeti vagyon - védelmére vonatkozóan kiemelt kötelezettségei vannak.

Összességében tehát megállapítható, hogy a vízjogi engedélyezési eljárás fenntartása a felszín alatti vízkészletek mennyiségi és minőségi megőrzésének az egyik fontos garanciája. A hatóságok ugyanis kizárólag az előzetesen kiadásra kerülő vízjogi engedélyek révén tudják meghatározni az egyes földrajzi területeken, hogy milyen technológia alkalmazásával, milyen mélységben lehetséges biztonságosan új kutak létesítése.

7. A nemzeti vagyon átruházása

Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. Az Alaptörvény 38. cikk (3) bekezdése pedig akként rendelkezik, hogy nemzeti vagyont csak törvényben meghatározott célból lehet átruházni, törvényben meghatározott kivételekkel az értékarányosság követelményének figyelembevétel mellett. Ez a rendelkezés a biztosítéka annak, hogy a nemzeti vagyon ne mindenfajta korlátozás nélkül legyen elidegeníthető, hanem csak törvényben meghatározott célból, főszabályként az

értékarányosság követelményét érvényesítve. A követelmény figyelembevétele alól törvény kivételt tehet, de ilyen esetben igazolásra szorul, hogy a tulajdon átruházása annak a nemzeti vagyonban való megtartásával és hasznosításával összemérhető közérdeket szolgál. Az állam és az önkormányzatok is tehát e kettős korlát szem előtt tartásával rendelkezhetnek a nemzeti vagyon felett.

Mindannyiunk felelőssége, hogy Földünk ne csak egy szép emlék legyen.

A KÖTELEZETHEZ KÖTŐDŐ KÖRÜLMÉNYEK VÁLTOZÁSÁNAK SZERZŐDÉSSZÜNTETŐ HATÁSA¹

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Minden tartós szerződés ki van téve a körülmények alakulásának. A szerző áttekinti a Ptk.-ban szabályozott szerződéstípusokat. Összegyűjti a kötelezett oldalán felmerülő olyan változásokat, amelyek következményeit nem feltétlenül neki kell viselni. Ezek a változások a szerződés megszüntetésére vezethetnek, vagy a kötelezett erre irányuló nyilatkozata folytán, vagy bírói döntés eredményeképpen. A szerző kritikusan vizsgálja a jogszabályi feltételeket, és úgy látja, hogy a szabályozás nem következetes a teljesítés megtagadása és a szerződés felmondása tekintetében.

Kulcsszavak: a körülmények változása, a teljesítés megtagadása, felmondás, kötelezett, a szerződés megszüntetése a bíróság által

CONTRACT TERMINATION EFFECT OF A
CHANGE IN CIRCUMSTANCES RELATED TO THE OBLIGOR

Abstract

All long-term contracts are subject to changing circumstances. The author reviews the types of contracts regulated by the Hungarian Civil Code and brings together those cases where the consequences of changes on the side of one of the contracting parties do not necessarily have to be borne by that party. These changes may lead to the termination of the contract, either as a result of a declaration to that effect by the debtor or as a result of a judicial decision. The author takes a critical look at the legal conditions and considers that the legislation is inconsistent as regards refusal to perform and termination of the contract.

1 This work was supported by Slovak Research and Development Agency under the contract no. APVV-19-0419.

Keywords: change of circumstances, debtor, refusal to perform, termination, termination of the contract by the court

Bevezetés

Azok a körülmények, amelyekre tekintettel a felek megkötötték a szerződést, a teljesítés idejére megváltozhatnak. Lehetséges, hogy a körülmények változásának negatív hatását valamelyik szerződő félnek kell viselnie, vagy a felek közösen megtalálják a megfelelő megoldást (pl. megszüntetik, módosítják a szerződést). Kivételesen a változás jogszabály által elismert hatást gyakorolhat a szerződésekre. Kiindulásként azt a két lehetséges következményt idézzük fel, amely a Ptk. minden szerződéstípusra irányadó közös szabályai között található.

- Számos feltétel együtt állása esetén a bíróság módosíthatja a szerződést.
- A változó körülmények hatására bekövetkezhet a szerződés lehetetlenülése.² „Lehetetlenülésről akkor beszélünk, ha a szerződés megkötését követően következik be olyan ok, amely a szolgáltatás teljesítését lehetlenné teszi.”³ A lehetetlenülés miatt a szerződés megszűnik, és szankció sem sújtja a kötelezettet amiatt, hogy nem teljesít. A régi Ptk. 1993. évi kommentárja szerint „A teljesítés lehetlenné válhat jogi és fizikai okból, de a bírósági gyakorlat az érdekbeli és a gazdasági lehetetlenülést is ismeri.”⁴ A jogi lehetetlenülés szükségképpen külső körülmény, jogszabályváltozás hatására következik be. A teljesítés fizikai lehetetlenülésére is az esetek döntő többségében a kötelezett személyén kívüli okból kerül sor. A kötelezett személyéhez kötődő körülmények közül az ítélezési gyakorlat szerint nem eredményeznek lehetetlenülést a kötelezett pénzügyi, vagy termelési problémái. Érdekbeli lehetetlenülésre hivatkozva a bíróságok – az esetek jelentős részében a háborúk, gazdasági válságok nyomán kialakult hiperinfláció miatt – tették lehetővé azt, hogy a szerződő fél ne teljesítse az eredetileg vállalt, és fizikailag teljesíthető kötelezettségét, ami a körülmények változása miatt méltánytalan lenne számára.

2 2013. évi Ptk. 179. §.

3 OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja III. kötet*. Budapest, Opten, 2014, 440.

4 GELLÉRT György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv Magyarázata*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993, 762.

Tanulmányunk nem ezeket az általános hatású jogintézményeket vizsgálja, hanem azokat a normákat, amelyek egyes szerződések kapcsán tartalmaznak eligazítást arra vonatkozóan, hogy a körülmények változása miként érinti az adott szerződéstípust, mi történik a szerződéssel.

Ezeknek a törvényi jogkövetkezményeknek a csokorba gyűjtése azért is indokolt, mert az adott szerződéstípusra vonatkozó rendelkezések kiegészítik a lehetetlenülés valamennyi szerződéstípus tekintetében irányadó normáit. Az általános szabályok alapján a szerződés törvénytől fogva megszűnik, míg a tanulmányban bemutatásra kerülő normák alapján az egyik szerződő fél jogosulttá válik a jogügylet egyoldalú megszüntetésére, vagy arra, hogy ezt kérje a bíróságtól.

A kötelezett körülményeinek megváltozása alapul szolgálhat a szerződés megszűnésére. Erre elsősorban ingyenes szerződések – haszonkölcsön, szívdességi kölcsön, ajándékozás – körében kerülhet sor, de találunk rá példát visszsterhes szerződés esetén is.

1. Változó körülmények és hatásaik

A jogalkotó fellépését az váltja ki, hogy valamilyen – a törvényben nem részletezett – hatásra a kötelezett helyzete megváltozik. Ez a változás a kötelezett számára hátrányos. Romolhat a kötelezettséget vállaló személy anyagi helyzete, amely körülmény főként az ingyenes jogügyletek esetén teszi indokolttá a változás figyelembevételét. Bekövetkezhet nem pénzügyi jellegű olyan változás is, ami megnehezíti, esetleg indokolatlanná teszi a vállalt kötelezettség teljesítését, a jogviszony fenntartását. A változás azt eredményezi, hogy a kötelezettől nem várható el az, hogy tartsa magát korábbi nyilatkozatához.⁵

A jogalkotó következmények nélkül felmenti a kötelezettet az alól, hogy teljesítse egy olyan ígéretét, amit még korábbi – kedvezőbb – helyzetében tett. Akár arra is lehetőség nyílik, hogy a korábbi nyilatkozat alapján átadott dolgot, átutalt összeget, vagy annak egy részét a kötelezett visszakérje.

A lépés megtételére sor kerülhet egyrészt a dolog (pénz) átadása-átvétele előtt (teljesítés megtagadása), másrészt azt követően, hogy a szerződés közvetett tárgya a másik szerződő fél birtokába kerül (felmondás).

A körülményekhez kapcsolódó jogkövetkezmény minden esetben a szerződés megszűnése. A szerződés megszűnését eredményező helyzetek két csoportba sorolhatók. Vannak olyan esetek, amikor a bekövetkező változás

5 Kivételesen létezik olyan változás is, amelyre tekintettel a jogosult érdekét is szolgálja a szerződés megszűnése. Ilyen a határozott idejű letéti szerződés megszűnésének az az esete, amikor a letéti dolog őrzése nem biztonságos.

esetén lehetőség nyílik arra, hogy a kötelezett egyoldalú nyilatkozatával a szerződést megszüntesse. Az esetek másik csoportjában a kötelezett nem jogosult egyoldalú nyilatkozatával megszüntetni a szerződést, hanem bírósághoz kell, hogy forduljon ennek érdekében.

1.1. Jogszabályi feltételek, amelyek teljesülése nyomán a kötelezett egyoldalú nyilatkozatával megszüntetheti a jogviszonyt

1.1.1. Ingyenes szerződéseket megszüntető egyoldalú nyilatkozat

a) Haszonkölcsön

Haszonkölcsön szerződés esetében két körülmény is lehetőséget ad a szerződés egyoldalú megszüntetésére a dolog átadása előtt, a második követelmény megvalósulása pedig – a teljesítés megtagadásán túl – a dolog visszakövetelésére is feljogosítja a kötelezettet.

aa) Megtagadhatja a kölcsönadó a szerződés teljesítését akkor, ha a szerződés megkötése után saját⁶ körülményeiben olyan lényeges változás állt be, hogy a szerződés teljesítése tőle nem várható el.⁷ Ebben az esetben a jogszabály kifejezetten előírja azt, hogy a kötelezettet terheli a bizonyítás. A kölcsönadó tehát csak akkor tagadhatja meg a dolog időleges használatának az átengedését, ha bizonyítja egyrészt azt, hogy a körülményeiben bekövetkezett változás lényeges, másrészt, hogy emiatt a szerződés teljesítése tőle nem várható el. Az általános elvárhatósági mérce – adott helyzetben általában elvárható magatartás – helyett a jogalkotó csak a tőle elvárhatóság hiányának bizonyítását várja el a kötelezett részéről a szerződés ingyenes jellegére tekintettel.

ab) Megtagadhatja a kölcsönadó a szerződés teljesítését akkor, ha a szerződés megkötése után olyan körülmények következtek be, amelyek miatt felmondásnak van helye.⁸

ac) A kölcsönadó felmondhatja a szerződést – többek között – akkor, ha a szerződéskötéskor nem ismert oknál fogva szüksége van a dologra.⁹

6 Megjegyezzük, hogy nemcsak a haszonkölcsönbe adó, hanem a kölcsönvevő körülményeiben, sőt a két fél kapcsolatában is bekövetkezhetnek változások, amelyek alapot szolgáltatnak a kölcsönadónak a szerződés felmondására. Ezek a körülmények azonban tanulmányunk vizsgálódási körén kívül esnek.

7 Ptk. 6:357. § (2) bek. első mondat.

8 Ptk. 6:357. § (2) bek. második mondat.

9 Ptk. 6:359. § (4) bek. d) pont.

Amennyiben tehát a szerződés közvetett tárgyának minősülő dologra a kölcsönadónak szüksége van, és ennek oka a szerződés megkötésének idején még nem volt ismert, akkor a kölcsönadó egyrészt – ab) pontban bemutatott módon – megtagadhatja a dolog átadását, ha arra még nem került sor, másrészt visszakérheti a dolgot, ha a szerződésben rögzített kötelezettségét már teljesítette. A jogszabály ebben az esetben nem írja elő, hogy a kötelezettnek kell bizonyítani azt, hogy még a szerződéskötéskor nem ismert oknál fogva van szüksége a dologra. Vita esetén – megítélésem szerint – ezt neki kell hihetővé tenni a bizonyítási teher általános szabályánál fogva, hiszen ő teszi az állítást.

b) Szívességi kölcsön

A saját körülményeiben bekövetkezett lényeges változás miatt a hitelező szívességi kölcsön esetén is megtagadhatja a kölcsönösszeg kifizetését és visszakövetelheti a már kifizetett kölcsönösszeget.¹⁰ Azonos feltételekkel nyílik lehetőség a fizetés megtagadására és az összeg visszakövetelésére. A jogalkotó mindkét esetben csupán a változás lényegességét követeli meg. A Ptk. a szívességi kölcsön kapcsán nem tartalmaz a bizonyítási teherre vonatkozó rendelkezést.¹¹ Más kérdés, hogy vita esetén a jogszabályi feltétel fennállását a kölcsönadónak kell hihetővé tenni mivel ő teszi az állítást.

c) Ajándékozás

Ajándékozás esetén a Ptk. eltérő követelményt támaszt a teljesítés megtagadására és az ajándék visszakövetelésére.

ca) A szerződés teljesítését az ajándékozó megtagadhatja, ha bizonyítja, hogy a szerződés megkötése után saját körülményeiben ... olyan lényeges változás állott be, hogy a szerződés teljesítése tőle nem várható el.¹² A változáson túlmenően az ajándékozónak bizonyítani kell a változás lényegességét és a tőle elvárhatóság hiányát.

cb) A már átadott ajándék visszakövetelésére két esetben van lehetőség.

- Visszakövetelhető az ajándék, ha arra a szerződéskötés után bekövetkezett változások miatt az ajándékozónak létfenntartása érdekében van

10 Ptk. 6:388. §.

11 A szívességi kölcsönre a kölcsönszerződés szabályai irányadók, de a Ptk. a kölcsönre vonatkozóan sem követeli meg azt, hogy a kölcsönadó bizonyítsa a felmondás feltételeit.

12 Ptk. 6:236. §.

szüksége az ajándékra, és az ajándék visszaadása a megajándékozott létfenntartását nem veszélyezteti. Itt is kettős követelményt támaszt a Ptk. Egyrészt szükséges az, hogy a változásra a szerződés megkötését követően kerüljön sor. A szerződéskötés idején már fennálló körülményre akkor sem hivatkozhat az ajándékozó, ha az számára csak a szerződéskötést követően vált ismertté. Az ajándék visszakövetelése kapcsán továbbá vizsgálendő körülmény mindkét érintett létfenntartásának veszélyeztetett volta. Kizárt az ajándék visszakövetelése, ha az ajándékozó létfenntartása nem forog veszélyben. Nem lehet visszakövetelni az ajándék akkor sem, ha ez a megajándékozott létfenntartását veszélyeztetné. A megajándékozott nem köteles az ajándék visszaadására, ha az ajándékozó létfenntartását járadék vagy természetbeni tartás útján megfelelően biztosítja.¹³ A jogalkotó nem említi azt, hogy kit terhel a bizonyítás. Feltehető, hogy az ajándékozó kötelessége bizonyítékkal szolgálni arra, hogy a szerződéskötés után bekövetkezett változások miatt a saját létfenntartása érdekében van szüksége az ajándékra. Ezzel szemben a megajándékozott bizonyíthatja azt, hogy az ő létfenntartása érdekében szüksége van az ajándékra, ennek sikertelensége esetén pedig az ajándék visszaadása helyett felajánlhatja azt, hogy biztosítja az ajándékozó létfenntartását járadék vagy természetbeni tartás útján.

- Visszakövetelhető az ajándék akkor is, ha a szerződő felek számára a szerződéskötéskor ismert olyan feltevés, amelyre figyelemmel az ajándékozó az ajándékot adta, utóbb véglegesen meghíúsult és e nélkül az ajándékozásra nem került volna sor.¹⁴ Ebben az esetben sem szól a jogszabály a bizonyítási teherről. Vélhetően az ajándékozó köteles bizonyítani a feltétel létét, Ptk. szerinti fontosságát, meghíúsulását és azt, hogy a megajándékozott számára ismert volt a feltétel, míg bármelyik körülmény kapcsán a megajándékozott ellenbizonyításának is helye lehet.

Nem követelhető vissza a szokásos mértékű ajándék.¹⁵ Azt a körülményt, hogy az ajándék szokásos mértékűnek tekinthető-e a bíróság dönti el.

13 Ptk. 6:237. § (1) bek.

14 Ptk. 6:237. § (3) bek.

15 Ptk. 6:237. § (5) bek.

1.1.2. A visszerhes szerződést megszüntető nyilatkozat és felmondás

A jogalkotó két időszak tekintetében is deklarálja a határozott idejű¹⁶ letéti szerződés megszüntetésének lehetőségét, egyrészt a szerződéskötés és a dolog átadása között,¹⁷ majd később a letéteményes birtokába került dolog esetén is. Mindkét időszakban két esetkőre van a szerződés megszüntetésének.

a) Az átvétel megtagadása

A dolog átvételét a letéteményes megtagadhatja, ha olyan körülmények következnek be, amelyeknél fogva határozott idejű letéti szerződés esetén a szerződés felmondására lenne jogosult.¹⁸ A letéteményes az átvételt abban a két esetben tagadhatja meg,

- ha a b) pontban részletesen kifejtésre kerülő módon a dolog őrzését nem foglalkozása körében ellátó letéteményes számára az őrzést nagymértékben megnehezítő körülmény következik be, vagy
- ha a c) pontban bemutatásra kerülő módon a dolog biztonsága veszélybe kerül.

A felmondásra utaló szabályt helyesen értelmezve a dolog átvételének megtagadására akkor kerülhet sor, ha a körülmények a szerződéskötés után, de még a dolog átvétele előtt következnek be.

b) Megszüntethető a határozott idejű szerződés abban az esetben, ha a szerződéskötéskor a letéteményes által nem ismert olyan körülmények következtek be, amelyek a dolog további őrzését a letéteményes számára nagymértékben megnehezítik.¹⁹ Csak az olyan letéteményes mondhatja fel emiatt a szerződést, aki nem foglalkozása körében látja el a dolog őrzését. A letéti szerződés felmondásának feltételei részben eltérnek az ingyenes szerződések és az ingyenes egyoldalú jogügyletek megszüntetéséhez szükséges feltételektől.

- Az, hogy a körülmény a szerződéskötéskor ne legyen ismert a kötelezett számára más ügyletek kapcsán is felmerülő feltétel.

16 A határozatlan idejű letéti szerződést a letéteményes tizenöt napi felmondással – feltételek teljesülése nélkül – felmondhatja.

17 A visszerhes letéti szerződés esetén a kötelezett veszi át a letevőtől a dolgot, így a teljesítés megtagadása azt jelenti, hogy nem veszi azt át, a szerződés felmondása nyomán pedig visszaadja az őrzésre nála lévő dolgot a letéteményesnek.

18 6:362. §.

19 Ptk. 6:364. § (4) bek. alapján „A határozott idejű letéti szerződést a letéteményes akkor mondhatja fel, ha (...) a dolog őrzését nem foglalkozása körében látja el, és a szerződéskötéskor általa nem ismert olyan körülmények következtek be, amelyek a dolog további őrzését számára nagymértékben megnehezítik.”

- A teljesítés nagymértékű megnehezedésének megkövetelése szoros rokonságban áll a – bevezetőben említett – érdekbeli lehetetlenülés tekintetében a bírói gyakorlat által kialakított feltétellel. Ebben az esetben sem magát a megváltozott körülményt írja le a jogszabály, hanem annak a hatását rögzíti.
- Harmadik feltételként a jogalkotó csak az olyan letéteményest mentesíti a számára terhessé váló teljesítés alól, aki a dolog őrizetét nem foglalkozása körében látja el. A személyi hatálynak ez a korlátozása összefüggésben állhat azzal, hogy a bírói gyakorlatban megjelent az érdekbeli lehetetlenülés szűkítő értelmezése. Nem tekintették a szerződés megszűnését eredményező körülménynek az olyan változást, amely a kötelezett kereskedelmi²⁰, vagy üzleti²¹, vagy ésszerű²² kockázati körébe tartozik, így azt neki kellett volna figyelembe venni a szerződéskötéskor, vagy ha nem tette, akkor a változás következményeit neki kell viselnie.²³ A letétre vonatkozó jogszabály nem tartalmaz

20 „A szerződés megkötésekor a felek nem hagyhatják figyelmen kívül a gazdasági tényezők és a piaci viszonyok kisebb-nagyobb mérvű változásának a lehetőségét. Ezt a kereskedelmi kockázatot viselniük kell. Nem állapítható meg tehát a teljesítés lehetetlenülése amiatt, mert az állati termékek ára kisebb mértékben csökkent, ugyanakkor a táptakarmány ára nem jelentősen ugyan, de emelkedett (LB Pf. I. 20 793/1972.)” Az ítéletet idézi GELLÉRT i.m. 763. „A szerződés megkötésekor a felek nem hagyhatják figyelmen kívül a piaci viszonyok változásának lehetőségét, ezért az ebből eredő kereskedelmi kockázatot viselniük kell. Így a kereskedelmi kockázatnak minősülő körülmények esetén nem állapítható meg érdekbeli lehetetlenülés (BDT 1366/2006.)” Az ítéletet idézi OSZTOVITS i.m. 441.

21 „A bírói gyakorlatban alakult ki az érdekbeli lehetetlenülés kategóriája, melybe azok az esetek tartoznak, amikor a szerződés megkötését követően olyan súlyú és nagyságrendű változás következik be az egyéni, vagy piaci-gazdasági körülményekben, amelyek jelentősen meghaladják az üzleti kockázat szokásos mértékét, és amelyek még kellő gondosság tanúsítása mellett sem voltak előre láthatóak (BH1985.101., BH1986.498., BDT2006.1366.)” [CSEHI Zoltán (főszerk.) - BODZÁSI Balázs - TÓKEY Balázs (szerk.): 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2021, 1644. (A szerződésszegésről szóló fejezetet Bársony Eszter írta.)]. A Bíróság arra hivatkozva utasította el a keresetet, hogy a változások a felperes üzleti kockázatába tartoztak (BH 1996. 586., BH2013. 275.).

22 Az ésszerű kockázat felperes általi viselésének kötelezettségét mondta ki a bíróság a BH1985. 470. és a BH2005. 347. sz. ügyekben.

23 Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a valamelyik fél által viselendő, különböző elnevezésekkel – kereskedelmi/üzleti/ésszerű – jelölt kockázathoz hasonló fogalom említése már az 1928. évi magánjogi törvényjavaslatban (Mtj.) is szerepelt a kötelezett mentesítését vagy a szerződés módosítását a bíró számára lehetővé tevő körülmények között. Az Mtj. csak bizonyos feltételek együttes bekövetkezése esetén tette lehetővé azt, hogy a bíró

szűkítést az érdekkörök tekintetében, de a „hivatásos” letétkezelők felmondási jogának teljes kizárása még a kockázati körbe tartozó körülmények miatti felmondás kizárásánál is erőteljesebb korlátozás. A letétre vonatkozó speciális szabály alapján a letéteményes szűkebb körben mondhatja fel a szerződést, mint ahogy a bíróság a szerződés lehetetlenülésére vonatkozó általános szabály alapján megállapítani jogosult a szerződés érdekbeli lehetetlenülését.

- c) A határozott idejű letéti szerződés kötelezettje a szerződést akkor is felmondhatja, ha a dolog biztonsága veszélyben van.²⁴

1.2. A szerződés megszüntetésének igénylése a bíróságtól a kötelezett körülményeinek változása miatt

A kötelezett keresetet nyújthat be a szerződés megszüntetése érdekében. A bíróság akkor szünteti meg a szerződést, ha a Ptk.-ban rögzített feltételek fennállnak a körülményeinek változása kapcsán.

a) Ingyenes tartási szerződés

A tartási szerződések esetén a szerződés megszüntetését megelőzi annak vizsgálata, hogy a jogviszony életjáradéki szerződésként fenntartható-e. A tartásra kötelezett csak akkor kezdeményezheti a szerződés megszüntetését, ha a körülmények változása miatt nem csak a szerződés természetbeni teljesítése, hanem életjáradéki szerződéssé átalakítását követően a rendszeres pénzfizetés is túlságosan nagy megterheléssel járna rá nézve. Az 1.1. pontban bemutatott szerződésektől eltérően a tartásra kötelezett nem élhet felmondási joggal, hanem a bíróságtól kérheti a szerződés megszüntetését.

beavatkozzon a felek szerződéses viszonyába. A szerződési kockázat, mint az érdekbeli – akkori terminológia szerint gazdasági – lehetetlenülést szűkítő körülmény jelent meg. Az Mtj. csak több feltétel egyidejű fennállása esetén hatalmazta fel a bírót arra, hogy körülmények változására tekintettel felmentse az egyik felet kötelezettségének teljesítése alóli. Kiinduló feltétel volt a szerződéskötés után az általános gazdasági viszonyok olyan mélyreható változása, amely a szokásos szerződési kockázatokat jelentősen meghaladta, és amely változással a felek okszerűen előre nem számolhattak. A bíró nem avatkozhatott be a felek jogviszonyába az általános gazdasági viszonyok olyan változása miatt, amely a szokásos szerződési kockázatokat körébe tartozott, vagy azokat meghaladta ugyan, de a különbség nem volt jelentős.

24 Ptk. 6:364. § (4) bek. első mondat.

Az ingyenes tartási szerződésre vonatkozó jogszabály nem a – hasonló esetekben alkalmazott – tőle elvárhatóság hiányát rögzíti, hanem a „túlságosan nagy megterheléssel járna” fordulatot alkalmazza. A Ptk. a körülmények kapcsán kiemeli egyrészt azt, hogy a változásnak a szerződéskötés után kell bekövetkeznie és kifejezetten a kötelezett vagyoni körülményeit kell érintenie.²⁵ A törvény nem szól a bizonyítási teherről.

1.3. Rokon jogintézmények

Hatályos jogunk ismer két olyan ingyenes egyoldalú jogügyletet, amelyeket a kötelezett egyoldalú jognyilatkozattal megszüntethet. Ennyiben az ebben a pontban említésre kerülő jogintézmények az 1.1. pontban írt szerződések megszüntetésével állnak rokonságban. Egyoldalú ügyletek esetén a jogszabály nem a szerződés felmondását, hanem a nyilatkozat visszavonását teszi lehetővé. A Ptk. a visszavonáshoz is – bizonyos esetekben – feltételek megvalósulását várja el, de nem nevesíti a körülmények változását és ehhez nem kapcsol további feltételt. Valószínűsíthető azonban, hogy a korábban ingyenesen vállalt kötelezettség visszavonásának háttérében is a körülmények változása áll.

a) Díjkitűzés²⁶

Díjkitűzés kapcsán a Ptk. megkülönbözteti az egyoldalú ügylet érvénytelenségét és relatív hatálytalanságát.

A díjkitűzés visszavonása akkor érvényes, ha a díjkitűző a visszavonás jogát kifejezetten fenntartotta, és a visszavonás legalább ugyanolyan nyilvánosan történt, mint a díjkitűzés.²⁷

A díjkitűzés visszavonása a teljesítmény vagy az eredmény létrehozójával szemben hatálytalan, ha a visszavonásra²⁸ a teljesítmény vagy az eredmény megvalósulását követően kerül sor.

25 Ha a szerződés teljesítése vagy életjáradéki szerződéssé módosítása a szerződéskötés után megváltozott vagyoni körülményeinél fogva a tartásra kötelezetre nézve túlságosan nagy megterheléssel járna, a tartásra kötelezett kérheti a bíróságtól a szerződés megszüntetését. [Ptk. 6:496. § (4) bek.]

26 Ptk. 6:588. § (1) Ha valaki meghatározott teljesítmény vagy eredmény létrehozójának nyilvánosan díjat ígér, a díjat köteles kiszolgáltatni annak, aki a teljesítményt vagy eredményt először létrehozza. E kötelezettség akkor is terheli, ha a teljesítményt vagy eredményt a díjkitűzésre tekintet nélkül hozták létre.

27 Ptk. 6:588. § (3) bek. első mondat.

28 Ptk. 6:588. § (3) bek. második mondat.

A törvény sem az érvényesség, sem a hatályosság kapcsán nem szól a bizonyítási teherről.

b) Kötelezettségvállalás közérdekű célra

A Ptk. kétféle szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalást szabályoz, és ezek visszavonási lehetősége is különbözik, de létezik mindkét esetre vonatkozó közös szabály.

- aa) Közös szabály. A kötelezettségvállalás visszavonása esetén a már teljesített szolgáltatás visszakövetelésének nincs helye.²⁹ A törvény nem szól a bizonyítási teherről.
- ab) Egyszeri szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás. Az egyszeri szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalást érvényesen a teljesítés előtt lehet visszavonni, ha a kötelezettség elvállalása után a kötelezett körülményeiben olyan lényeges változás állott be, hogy a kötelezettségvállalás teljesítése többé el nem várható.³⁰ A bizonyítási teherről a Ptk. nem szól, de vélhetően mind a körülmények változásának a lényeges voltát, mind az elvárhatóság hiányát a kötelezettnek kell bizonyítani.
- ac) Határozatlan időre szóló, rendszeres szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás. A határozatlan időre szóló, rendszeres szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalást a kötelezett bármikor visszavonhatja,³¹ de ez csak a visszavonást követő időszakra vonatkozóan szünteti meg a kötelezettséget, nincs visszaható hatálya a közös szabályra tekintettel.

2. Két időszak jelentősége a jogviszonyszüntetés tekintetében

Mind az 1.2. pontban bemutatott szerződések, mind az 1.3. pontban bemutatott egyoldalú jogügyletek tekintetében eltérőek a következmények attól függően, hogy a jogviszony melyik stádiumában tart. A szerződések tekintetében a dolog kötelezett által történő átadása, az egyoldalú nyilatkozatok tekintetében a felhívás alapján történő teljesítés jelent vízvonalstót.

- a) Az 1.2. pontban bemutatott szerződések körében a szerződés megszüntetésére vezető nyilatkozat megtételére sor kerülhet a dolog ill. pénz átadását megelőzően, vagy azt követően. Első esetben a kötelezett megtagadhatja a szerződésben vállalt kötelezettsége teljesítését. Második

29 Ptk. 6:591. § (3) bek.

30 Ptk. 6:591. § (1) bek.

31 Ptk. 6:591. § (2) bek.

esetben visszakövetelheti a szerződésben foglaltaknak megfelelően általa korábban átadott dolgot, pénzt.³²

- b) Az 1.3. pontban bemutatott egyoldalú nyilatkozatok tekintetében annak van szerepe, hogy a díjkitűzésben, vagy a kötelezettségvállalásban a kötelezett által tett felhívás alapján valaki teljesít-e a követelményeknek megfelelően, létrehozza-e az elvárt teljesítményt vagy eredményt (díjkitűzés), vagy a szolgáltatást (kötelezettségvállalás). Ilyen teljesítés után nincs lehetőség a kötelezettségvállalás visszavonására, és a határozatlan időre szóló, rendszeres szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás esetén csak a visszavonást követő időszakra vonatkozhat a visszavonás, annak nincs visszaható hatálya.

3. A teljesítés megtagadása és a felmondás

3.1. A teljesítés megtagadásának és a felmondásnak (az átadott dolog vagy pénz visszakövetelésének) az esetei

A tanulmányban bemutatott szerződések nagy részében a dolog, vagy az összeg átadásának megtagadását lehetővé tevő esetek azonosak azokkal az esetekkel, amikor a kötelezett visszakövetelheti a dolgot vagy az összeget (haszonkölcsön, szívességi kölcsön, határozott idejű letéti szerződés).

Lehetséges, hogy a teljesítés megtagadásának több esete van, mint a visszakövetelésnek (haszonkölcsön). Haszonkölcsön szerződés esetében két körülmény is lehetőséget ad a szerződés egyoldalú megszüntetésére a dolog átadása előtt, és csak egy körülmény esetén nyílik lehetőség a dolog visszakövetelésére. Átfedés van azonban az esetek között, tehát van olyan körülmény, amely mindkét lépés megtételére feljogosítja a kötelezettet.

Lehetséges, hogy a visszakövetelésnek több esete van, mint a teljesítés megtagadásának (ajándékozás). Az átadás és a visszakövetelés esetei teljesen különböznek, nincs átfedés az esetek között.

3.2. A teljesítés megtagadásának és a felmondásnak (az átadott dolog vagy pénz visszakövetelésének) a feltételei azonos esetben

A tanulmányban bemutatott szerződések nagy részében olyan esetben, amikor a teljesítés megtagadására és a visszakövetelésre is lehetőség nyílik,

32 Letéti szerződés esetén megtagadhatja a dolog átvételét, ill. visszaadhatja az őrizetébe került dolgot.

a kötelezett a dolog, vagy az összeg átadását azonos feltételek bekövetkezése esetén tagadhatja meg, mint ahogy azokat visszakövetelheti (haszonkölcsön³³, szívességi kölcsön³⁴, határozott idejű letéti szerződés³⁵).

Érthető lenne, ha a jogalkotó a már átadott dolog, pénz visszaköveteléshez több feltétel teljesülését várná el, arra tekintettel, hogy ilyenkor tekintetbe kell venni a jogosult helyzetét is, aki számára a visszakövetelés hátrányosabb lehet, mintha nem is kapott volna semmit. A jogosult védelmének szempontja azonban csak ajándékozás esetén jelenik meg, ahol az ajándék visszakövetelésére más esetekben kerülhet sor, mint az ajándékátadás megtagadásához. A visszakövetelés egyik esete tekintettel van a megajándékozott helyzetére.

4. A feltételek áttekintése

4.1. Rokon jellegű feltételek

Az 1.1. és 1.2. pontokban felsorolt esetekben a jogalkotó a szerződéstípusok meglehetősen széles körét illetően veszi figyelembe a teljesítés elnehezülését. A körülmények kötelezettre nézve hátrányos megváltozása önmagában nem eredményez jogváltozást, csak akkor, ha az egyes szerződéstípusokban elvárt további feltétel, vagy feltételek is bekövetkeznek. Három olyan feltételt találunk, amely több szerződéstípus tekintetében is jogalkotói elvárásnak minősül:

- a) a változás a szerződéskötéskor nem látható előre (haszonkölcsön, letét), vagy a szerződéskötés után következik be (ingyenes tartási szerződés),
- b) a változás lényeges (haszonkölcsön, szívességi kölcsön, ajándékozás, egyszeri szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás)
- c) az, hogy a teljesítés a kötelezettől nem elvárható (haszonkölcsön, ajándékozás, egyszeri szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás), nagymér-

33 Haszonkölcsön esetén a kölcsönadó egyrészt megtagadhatja a dolog átadását, ha arra még nem került sor, másrészt visszakérheti a dolgot, ha a szerződésben rögzített kötelezettségét már teljesítette. Mindkét lépésnek azonosak a feltételei, nevezetesen, hogy a szerződés közvetett tárgyának minősülő dologra a kölcsönadónak szüksége van, és ennek oka a szerződés megkötésének idején még nem volt ismert.

34 Szívességi kölcsön esetén is azonos feltételekkel nyílik lehetőség a fizetés megtagadására és az összeg visszakövetelésére. A jogalkotó mindkét esetben csupán a változás lényegességét követeli meg.

35 Határozott idejű letéti szerződés esetén is ugyanazoknak a követelményeknek kell megvalósulni mind a teljesítés megtagadásához, mind a felmondáshoz. A Ptk.-nak a 6:362. § a szerint a dolog átvételének megtagadása kapcsán a felmondás - Ptk. 6:364. § (4) bekezdésében írt – feltételeire utal.

tékben megnehezül (letét), vagy túlságosan nagy megterheléssel járna a kötelezett számára (ingyenes tartási szerződés).

A b) és c) pontban írt feltételek – a szívességi kölcsön kivételével – egymáshoz kapcsolódóan szerepelnek.

4.2. Az esetek és követelmények száma

Meglehetősen nagy a szórás a szerződés megszüntetésére okot adó esetek és a jogi követelmények számát illetően:

- haszonkölcsön és az ajándékozás esetén kétféle lehetőséget is biztosít a jogszabály:
 - haszonkölcsön esetén a dolog átadása tagadható meg két okból, nem csupán a tipikusnak tekinthető két feltétel – olyan lényeges változás, amely miatt nem várható el a szerződés teljesítése – együtt állása esetén, hanem akkor is, ha a szerződéskötéskor nem ismert oknál fogva a kölcsönadónak szüksége van a dologra,
 - ajándékozás esetén az átadott ajándék visszakövetelésének van két esetköre és – az 1.1.1. cb) pontban bemutatott módon – több további feltétele.
- az ingyenes tartási szerződés esetén a jogszabály csak azt követeli meg a jogviszony megszüntetéséhez, hogy a körülmények változása a szerződéskötés után következzen be.

Az 1.3. pontban írt egyoldalú jogügyletekben vállalt kötelezettségek visszavonása még egyszerűbb. Szigorúan véve a körülmények változását sem nevesíti a jogszabály, de vélhetően ez motiválhatja a kötelezettet. A visszavonáshoz a kötelezett erre irányuló elhatározásán túl nem szükséges semmilyen feltétel (határozatlan időre szóló, rendszeres szolgáltatásra irányuló kötelezettségvállalás esetén), vagy elegendő a kötelezett korábbi magatartása (a díjkitűzés visszavonása akkor érvényes, ha a díjkitűző a visszavonás jogát kifejezetten fenntartotta, és a visszavonás legalább ugyanolyan nyilvánosan történt, mint a díjkitűzés).

5. Jogkövetkezmények

A jogszabályi feltételek együtt állása esetén a jogalkotó lehetővé teszi azt, hogy a körülmények változása által sújtott kötelezett úgy mentesüljön az általa vállalt kötelezettség teljesítése alól, hogy emiatt nem kell számára hátrányos következményektől tartania. Jellemzően saját nyilatkozatával

szünteti meg a szerződést a kötelezett, de találunk arra is példát, hogy a szerződés megszüntetése érdekében bírósághoz kell fordulni (ingyenes tartási szerződés). Megítélésem szerint indokolt a különbségtétel, mert az ingyenes tartási szerződés megszüntetése előtt meg kell vizsgálni annak a lehetőségét, hogy a jogviszony életjáradéki szerződésként fenntartható-e. Mivel ennek vizsgálata bírói tevékenységet igényel, ezért célszerű az, hogy az életjáradéki szerződéssé átalakítás sikertelensége esetén a szerződés megszüntetéséről hozandó döntés is a bíróság hatáskörébe tartozzon.

A tanulmányban bemutatott esetek kiegészítik a lehetetlenülés – törvényi szinten nem deklarált, csak a bírói gyakorlat által kialakított – egyik általános esetét, az érdekbeli lehetetlenülést. A körülmények változása miatt kialakuló hasonló helyzetekben tehát sokféle lehetőség áll fenn a jogviszony megszüntetésére. Lehet hivatkozni arra, hogy a törvény szünteti meg a szerződést érdekbeli lehetetlenülés címén, a kötelezett felmondással megszüntetheti a szerződést, vagy nyilatkozatát visszavonva szünteti meg az egyoldalú jogügyletet, és végzetül arra is lehetőség nyílik – igaz csak egy szerződéstípus kapcsán – hogy a szerződés megszüntetése érdekében a kötelezett bírósághoz forduljon.

6. Jogalkotói következetlenségek

6.1. A visszavonás hatálytalansága vagy tilalma

A díjkitűzés visszavonása a teljesítmény vagy az eredmény létrehozójával szemben hatálytalan, ha a visszavonásra³⁶ a teljesítmény vagy az eredmény megvalósulását követően kerül sor.

A kötelezettségvállalás közérdekű célra elnevezésű egyoldalú jogügylet kapcsán a Ptk. szerint a kötelezettségvállalás visszavonása esetén a már teljesített szolgáltatás visszakövetelésének nincs helye.³⁷

A díjkitűzés visszavonását hatálytalannak nyilvánítja a Ptk., míg a kötelezettségvállalás közérdekű célra elnevezésű ügylet kapcsán a visszavonás hatályos, csak a már teljesített szolgáltatás visszakövetelésének nincs helye. Mindkét megoldás jogszerű, de a díjkitűzés és a kötelezettségvállalás közötti csekély különbséggel – véleményem szerint – nem magyarázható az, hogy az azonos célt a jogalkotó eltérő jogintézmények alkalmazásával éri el. Ugyanazt a hatást a jogalkotó kétféle módon éri el, anélkül, hogy a különbségtétel valamilyen célt szolgálna.

36 Ptk. 6:588. § (3) bek. második mondat.

37 Ptk. 6:591. § (3) bek.

6.2. A feltételek következtetlensége

6.2.1. A szokásos mértékű ajándék sorsa

Indokolatlan eltérésnek tartom, hogy a szokásos mértékű ajándék visszakövetelésének nincs helye³⁸, de az ilyen ajándéokra kötött szerződés teljesítése megtagadható.³⁹

6.2.2. Ingyenes tartási szerződés megszüntetésének indokolatlan korlátozása

Az ingyenes tartási szerződés esetén a kötelezett felmondásához a jogszabály két olyan elvárást is támaszt, amelyek indokoltsága megkérdőjelezhető.

- a) A Ptk. megköveteli a jogviszony megszüntetéséhez, hogy a körülmények változása a szerződéskötés után következzen be. Ezt a feltételt a többi szerződéstípus kapcsán nem is említi a jogalkotó. Álláspontom szerint a feltétel említése fölösleges, annyira magától értetődő azt, hogy a jogviszony megszüntetését nem lehet egy olyan körülményre alapozni, amely már a szerződéskötés idején is fennállt, mert az nem minősül a körülmények változásának.
- b) A változásnak a Ptk. szerint kifejezetten a kötelezett vagyoni körülményeit kell érintenie.⁴⁰ „A Javaslat – átvéve a Ptk.-ban megfogalmazott rendelkezéseket – a jogosult mellett a kötelezettet is védelemben részesíti. Ha a kötelezett szolgáltatásával szemben nincsen ellenszolgáltatás, indokolt, hogy anyagi körülményei jelentős romlása esetén – a *clausula rebus sic stantibus* e körben is sajátosan érvényesülő szabályának megfelelően – kérhesse a szerződés megszüntetését”⁴¹ A vagyoni körülményeken túlmenően a tartásra kötelezett egészségi állapotát érintő kedvezőtlen változást is indokolt figyelembe venni, mivel a természetbeni tartás igényli az eltartott felkeresését látogatás, ápolás érdekében. Az ebben a körben bekövetkező változások figyelembe vételére nagy valószínűséggel lehetőséget ad az életjáradéki szerződéssé átalakítás. Véleményem szerint a kötelezettnek a szerződés megszüntetésére irányuló igényét – a vagyoni körülmények Ptk.-ban említett változásán túl - a felek közötti

38 Ptk. 6:237. § (5) bek.

39 Ptk. 6:236. § bek.

40 Ha a szerződés teljesítése vagy életjáradéki szerződéssé módosítása a szerződéskötés után megváltozott vagyoni körülményeinél fogva a tartásra kötelezetre nézve túlságosan nagy megterheléssel járna, a tartásra kötelezett kérheti a bíróságtól a szerződés megszüntetését. [Ptk. 6:496. § (4) bek.]

41 Szakértői javaslat 1075.

viszony megromlása is indokolja, különösen, ha az eltartott magatartása, viselkedése indította el a kapcsolat megromlását. Megjegyzendő, hogy az ajándék visszakövetelésére lehetőség nyílik súlyos jogsértés esetén, sőt ott a jogalkotó még a jogosulttal együtt élő hozzátartozójának magatartását is figyelembe veszi.⁴² Érdemes lenne az ingyenes szerződések megszüntetési feltételeit egységesen szabályozni.

- c) A díjkitűzés visszavonása akkor érvényes, ha a díjkitűző a visszavonás jogát kifejezetten fenntartotta, és a visszavonás legalább ugyanolyan nyilvánosan történt, mint a díjkitűzés.⁴³ A kötelezettségvállalás közérdekű célra elnevezésű egyoldalú jogügylet kapcsán a Ptk. nem tartalmaz hasonló feltételt.

6.3. Bizonyítási teher

A tanulmányban említett szerződések és egyoldalú jogügyletek megszüntetéséhez megkövetelt feltételek fennállásának bizonyítását illetően indokolatlanok tűnik az, hogy a Ptk.

- bizonyos szerződések esetén megköveteli azt, hogy a kötelezett bizonyítsa a törvényben rögzített követelmények fennállását⁴⁴, más jogügyletek esetén nem követeli meg ezt, noha e szerződések kapcsán is olyan körülményeket⁴⁵ ír elő, amelyek a többi szerződés kapcsán feltételnek minősülnek,
- a haszonkölcsön szerződés és ajándékozás tekintetében is csak a teljesítés megtagadásához megkövetelt feltételek kapcsán szól a bizonyítási teherről, a visszakövetelés tekintetében nem.

7. Összegzés

A magyar jogirodalmat kevésbé foglalkoztatja az a téma, hogy a körülmények szerződéskötés utáni változása milyen hatást gyakorol a szerződésre. A *clausula rebus sic stantibus* egyedül a bírói szerződésmódosítás kapcsán kapott figyelmet⁴⁶ annak köszönhetően, hogy a Ptk. megduplázta a feltételek

42 Ptk.6:237. § (2) bek.

43 Ptk. 6:588. § (3) bek. első mondat.

44 A Ptk. csak a haszonkölcsön szerződés és ajándékozás esetében tartalmaz rendelkezést, a többi jogügylet kapcsán nem.

45 A körülményekben bekövetkezett változás lényegessége, továbbá, hogy emiatt a szerződés teljesítése a kölcsönadótól, illetve az ajándékozótól nem várható el.

46 JUHÁSZ Ágnes: *A szerződésmódosítás kérdésköre a magyar polgári jogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019.

számát. Az érdekbeli lehetetlenülés háttérbe szorulni látszik, a kommentárok is alig említik. Indokolatlanul mellőzött annak a kérdésnek az összehasonlító vizsgálata is, hogy a körülmények változása milyen hatást gyakorol az egyes szerződéstípusokra, noha ebben a körben már a régi Ptk. is számos rendelkezést tartalmazott, amelyek hatályos jogunkban tovább élnek.

Tanulmányunk többféle jogügylet kapcsán vizsgálta azt, hogy a kötelezett körülményeinek változása milyen esetekben és milyen feltételek bekövetkezte esetén vezet a jogviszony megszűnésére. Néhány ingyenes és egy visszerhes szerződés, valamint két ingyenes egyoldalú jogügylet összevetése alapján a szerző megállapíthatónak látja azt, hogy a jogalkotó nem vetette össze szisztematikusan ezeket a helyzeteket.

Egyrészt nincs nyoma olyan törekvésnek, hogy a törvény ugyanolyan helyzetekben konzekvensen ugyanolyan megoldásokat alkalmazzon. Így különbségek figyelhetők meg a jogi lépést kiváltó esetek számában, tartalmában, a jogszabály által megkövetelt feltételek körében, azok megfogalmazásában, az azonos célra alkalmazott eltérő jogintézmények között, és a bizonyítási teher szabályozásában.

Másrészt a jogalkotó nem mindig tesz különbséget eltérő helyzetek között. Indokolt lenne, ha a jogalkotó a már átadott dolog, pénz visszaköveteléshez több feltétel teljesülését várná el, mint az átadás megtagadásához. A már átadott dolog, pénz visszakövetelése során ugyanis tekintetbe kell venni a jogosult helyzetét is, aki számára a visszakövetelés hátrányosabb lehet, mintha nem is kapott volna semmit. A körülmények változása olyan helyzet, ahol fokozottan indokolt mindkét fél változó helyzetének a figyelembevételére. Ennek ellenére egyedül az ajándékozásnál tapasztalható az, hogy az ajándék visszakövetelésének egyik esetében a létfenntartási szükségletek tekintetbe vételét a jogalkotó mindkét szerződő fél kapcsán előírja. Miközben a Ptk. kodifikáció a bírói szerződésmódosítás kapcsán a *pacta sunt servanda* tételt erősíti és kidomborítja a privát autonómia fontosságát, az tanulmányban szereplő jogügyletekben a változatlan jogi szabályozás honorálja a kötelezett körülményeinek kedvezőtlen változását. Vizsgálandónak tartjuk, hogy a jogügyletek ingyenessége minden esetben indokolja-e azt, hogy a jogalkotó kevesebb figyelmet fordít a jogosultak helyzetére.

A MAGYAR TERMINOLÓGIASZTRATÉGIA MEGVALÓSÍTHATÓSÁGA

A SZOFTVERES KERETRENDSZER KIVÁLASZTÁSÁNAK SZEMPONTJAI
A MAGYAR NEMZETI TERMINOLÓGIAI ADATBÁZIS TERVEZÉSE SORÁN¹

FÓRIS ÁGOTA
egyetemi tanár (KRE BTK)

SOMOGYI ZOLTÁN
nyelvi szakértő (Oracle Global Services Hungary)

Absztrakt

Az utóbbi időszakban fontos kérdéssé vált egyrésről az általános magyar terminológiastratégia megvalósíthatósága, másrésről egy jogi-közigazgatási terminológiastratégia elindítása. A terminológiastratégia megvalósítása során az egyik legfontosabb a terminológiai adatok összegyűjtése, ezek terminológiai (nyelvészeti és szakmai) szempontú feldolgozása, nyilvános közzétételük terminológiai adatbázisokban.

Az általános magyar terminológiastratégia egyik kitűzött feladata a Magyar Nemzeti Terminológiai Adatbázis (MaNTA) megtervezése és felépítése. E tanulmányban felmérjük az adatbázis kezelésére alkalmas, nyilvánosan elérhető keretrendszereket, azok funkcionalitását és lehetőségeit. A tanulmányban először a szoftveres keretrendszer kiválasztásának szempontjait vesszük számba, majd két adatbázis-kezelő szoftver, az ingyenesen elérhető *Terminologie* és a kereskedelmi forgalomban kapható *Kalcium quickTerm* előnyeit és hátrányait elemezzük és értékeljük.

Kulcsszavak: magyar terminológiastratégia, Magyar Nemzeti Terminológiai Adatbázis, szoftveres keretrendszer, szoftveres keretrendszer kiválasztásának szempontjai, adatbázis-kezelő szoftver

1 A kutatásokat a KRE BTK Terminológiai és Kommunikációs Kutatócsoport (TERMIK) keretében végeztük. A szerzők köszönik az MTA TMNP2023-1/2023. projektje támogatását, melyben az első szerző vezető tanácsadóként vesz részt.

FEASIBILITY OF THE HUNGARIAN TERMINOLOGY STRATEGY. SELECTION CRITERIA OF THE SOFTWARE FRAMEWORK FOR THE DESIGN OF THE HUNGARIAN NATIONAL TERMINOLOGY DATABASE

Abstract

Recently, the feasibility of the general Hungarian terminology strategy and at the same time the establishment of a legal and administrative terminology strategy have become important issues. One of the key tasks in the implementation of the terminology strategy is to collect terminological data, to process them from a terminological (linguistic and professional) point of view, and to publish them in terminological databases.

One of the tasks of the Hungarian terminology strategy is to design and build the Hungarian National Terminology Database. The paper aims to assess the publicly available frameworks that could be suitable for the management of the term base, their functionality, and their potential. In this study, we first consider the criteria for the selection of a software framework, and then analyze and evaluate the advantages and disadvantages of two database management software, *Terminologue*, a tool available free of charge, and *Kalcium quickTerm*, a commercially available system.

Keywords: Hungarian terminology strategy, Hungarian National Terminology Database, software framework, criteria for the selection of a software framework, database management software

1. Bevezetés

A magyar terminológiastratégia feladatai között szerepel a *Magyar Nemzeti Terminológiai Adatbázis* (MaNTA) megtervezése és felépítése.² Az adatbázis tervezése és előkészítése sok lépésből álló, nyelvészek és szakemberek együttműködését megkövetelő feladat. Várható haszna, hogy az adatbázis

2 Lásd FÓRIS Ágota – BÖLCSKEI Andrea: *Ajánlások a magyar terminológiastratégiához*. In: FÓRIS Ágota – BÖLCSKEI Andrea (szerk.): *Terminológiastratégiai kihívások a magyar nyelvterületen*. Budapest, L'Harmattan–OFFI Zrt., 140–164., <https://www.offi.hu/offi-akademia/kiadvanyok/terminologiastrategiai-kihivasok-a-magyar-nyelvterületen>, valamint PRÓSZÉKY Gábor (főszerk.) – FÓRIS Ágota – B. PAPP Eszter – BÖLCSKEI Andrea – LIPP Veronika (szerk.): *A magyar terminológiastratégia kialakítása. Zöld könyv*. Budapest, Nyelvtudományi Kutatóközpont, 2023, <https://doi.org/10.18135/term.2023> (2024. 08. 30.)

hozzájárul a magyar szakszókincs egyesítéséhez (harmonizációjához), ezzel megalapozza a későbbi egységesítési lehetőségeket, egyúttal lehetőséget nyújt a szaktudományos terminológiai kutatások kiszélesítéséhez.

Ahogy azt a jogi-közigazgatási terület terminológiastratégiájának kialakításával kapcsolatosan is írtuk,³ fontos volna a kormányzás területeit érintő jogi-közigazgatási terminológiastratégia kialakítása és az általános terminológiastratégiához történő kapcsolása. A megfelelő terminológiakezelés és dokumentumkezelés fontos elemei például az e-kormányzásnak, egyben a más nyelvek terminológiájával történő harmonizáció előfeltételei is. A jogi nyelvújítás, a jogi terminológia, a jogi szaknyelv, a közérthetőség kérdésköre szerves része a jogi-közigazgatási terminológiai munkáknak, ezen belül is a terminológiakezeléshez,⁴ konkrétan a Magyar Nemzeti Terminológiai Adatbázishoz a jövőben való lehetséges kapcsolódásához.

Egy másik tanulmányunkban⁵ az adatbázis tervezéséhez szükséges olyan általános kérdéseket mérlegeltük, mint hogy a megtervezendő és felépítendő adatbázisnak milyen technológiai követelményeknek kell megfelelnie és a működtetéséhez milyen informatikai háttérstruktúrára van szükség. Az általános megfontolásokon túl e kérdések részleteinek megvitatásához, a megfelelő szoftveres keretrendszer kiválasztásához kétféle alapinformációt mindenképpen ismernünk kell:

1. A leendő üzemeltető milyen technológiai és személyi háttérrel rendelkezik, például a szervere alkalmas-e az üzemeltetésre, illetve vannak-e olyan informatikusai és terminológusai (vagy erre felkészíthető kollégák), akik fel tudják építeni, de legalább hosszú távon tudják kezelni és működtetni a magyar nemzeti terminológiai adatbázist.
2. Milyen, nyilvános (akár nyílt forráskódú, akár kereskedelmi forgalomban kapható) keretrendszerek volnának alkalmasak a magyar nemzeti ter-

3 FÓRIS Ágota: A terminológiastratégia szempontjai a jogi-közigazgatási területen. *Glossa Iuridica*, 2023, 10 (3), 35–64.

4 RIXER Ádám: A magyar nyelv és magyar jogi műnyelv megújulása. *Glossa Iuridica*, 2014, 1 (1), 11–17.; RIXER Ádám: Szükség van-e Magyarországon jogi-közigazgatási szaknyelvújításra? Gondolatok egy kutatás margójára. *Glossa Iuridica*, 2023, 10 (3), 9–31. A jogi-közigazgatási terminológiastratégia kérdéseivel a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye 'Szükség van-e Magyarországon jogi-igazgatási szaknyelvújításra? Jog-igazgatási terminológiastratégia kialakítása' (2022–2024) című pályázata és az ennek keretében megjelent publikációk foglalkoztak, lásd a *Glossa Iuridica* folyóirat 2023, 10 (3) számában megjelent tanulmányokat.

5 FÓRIS Ágota – SOMOGYI Zoltán – B. PAPP Eszter: Magyar nemzeti terminológiai adatbázis tervezése. Általános kérdések. *Alkalmazott Nyelvtudomány*, megjelenés alatt.

minológiai adatbázis létrehozására, kezelésére és a terminológiai adatok megjelenítésére a szerkesztők és a végfelhasználók számára, ezeknek milyen jellemzőik, tulajdonságaik és funkcióik vannak, és ezek milyen feltételekkel használhatók.

Jelen tanulmány célja a második kérdés vizsgálata, vagyis annak felmérése, hogy milyen olyan, nyilvánosan elérhető keretrendszerek léteznek, amelyek alkalmasak lehetnek a magyar nemzeti terminológiai adatbázis kezelésére, és ezeknek milyen funkcióik és milyen lehetőségeik érhetőek el.

2. A keretrendszer kiválasztásának szempontjai

A feladat tehát a terminológiai adatbázisok építéséhez és kezeléséhez felhasználható és elérhető keretrendszerek megvizsgálása és funkcióik, valamint lehetőségeik felmérése. Más nyelvtechnológiai alkalmazásokhoz hasonlóan, ma már a terminológiakezelő rendszerek széles palettája érhető el. A Nimdzi lokalizációs piackutatással foglalkozó szervezet évről évre megjelentet egy listát, amelyen az adott év legjelentősebb szoftvereit sorolja fel. Maga a lista több kategóriába sorolja a rendszereket, amelyek között a terminológiakezelő rendszerek is önállóan szerepelnek (lásd 1. ábra).



1. ábra. Terminológiakezelő rendszerek, 2023⁶

A 2023-as év listájában összesen 41 szoftver került a terminológiakezelő rendszerek kategóriájába. Jellemüket tekintve a keretrendszerek széles kör-

6 Forrás: NIMDZI Language Technology Atlas 2023, <https://www.nimdzi.com/language-technology-atlas/> (2024. 04. 03.)

ben mozognak, megtalálhatóak közöttük ingyenes, korlátozottan ingyenes, illetve fizetős modell szerint működők is. Ezek kapcsán fontos megjegyezni, hogy az 1. ábrán szereplő rendszerek többsége inkább a fordításorientált terminológiai munkát hivatott támogatni, funkcionális jellemzőik is inkább a fordítási munkafolyamat terminológiai részét helyezik előtérbe (adott esetben szorosan kapcsolódnak ugyanazon szoftvergyártó által kínált fordítástámogató eszközhöz is), ami miatt nem lehet automatikusan feltételezni, hogy megfelelő támogatást nyújthatnának olyan komplex terminológiai munka elvégzésére, aminek az eredménye egy nemzeti terminológiai adatbázis lehet.

A megfelelő szoftveres keretrendszer kiválasztásának első lépése *a nyilvánosan elérhető adatok felkutatása*. Ez elsősorban a szoftvergyártó cégek honlapját jelenti, ahol jó esetben a marketinganyagokon túl a videós vagy szöveges dokumentáció megismerésére is lehetőség nyílik. Ezek alapján már előzetes képet kaphatunk arról, hogy az általunk meghatározott igényekből mennyit tud kielégíteni a rendszer. A részletkérdések tisztázásához érdemes élő bemutatót is szervezni a technológiai szolgáltatóval, amely megbeszélésre célszerű a már összegyűjtött ismeretek alapján konkrét kérdésekkel érkezni, így segítve a végső döntést.

Természetesen evidens lehet olyan keretrendszert választani, amit – szem előtt tartva a nemzetközi szabványok előírásait és a jógyakorlatokat – kifejezetten terminológiai adatok és munkafolyamatok kezelésre hoztak létre,⁷ ugyanakkor a terminológiai projekt keretei számos korlátot és ezzel együtt lehetőségeket is magukban rejthetnek. A teljes projekt költségvetésében kulcsszerepet játszik a szoftveres háttér kialakításának és fenntartásának pénzügyi vonzata, ezért meg kell fontolni, hogy a) ingyenes, nyílt forráskódú vagy b) a piacról megvásárolható (kereskedelmi) rendszerre van-e lehetőség.

Ugyanakkor elképzelhető, hogy szóba kerülhetnek olyan keretrendszerek, amelyek alapvetően nem terminológiai adatok tárolására szolgálnak, de kellően rugalmasak lehetnek ahhoz, hogy megfelelő testreszabás mellett alkalmasak legyenek erre a célra. Itt olyan általános adatbázis rendszerekre gondolunk, mint például az Oracle által kínált APEX keretrendszer,⁸ amely low code, azaz túlságosan komoly programozási tudást nem igénylő rendszerként lehetőséget kínál bármilyen adatbázis és a hozzátartozó felhasználói felület

7 A terminológiai munkára vonatkozó szabványok áttekintését lásd SERMANN Eszter: *A terminológiai munkafolyamatok szempontjából releváns ISO-szabványok*. In: PRÓSZÉKY Gábor (főszerk.) et al. (2023) i. m. 279–300. <https://doi.org/10.18135/term.2023.14> (2024. 08. 30.)

8 Oracle APEX, <https://apex.oracle.com/en/> (2024. 04. 03.)

kialakítására. Ezeknek a platformoknak előnye, hogy már előre leprogramozott elemekből a felhasználók maguk is össze tudnak állítani jól működő rendszert. Érdemes kiemelni, hogy ezekben az esetekben elválhat a szerkesztői nézet, vagyis, hogy a) milyen módon tudnak a terminológusok adatokat bevinni az adatbázisba, illetve ezekben kereséseket/szűréseket végezni, tömegesen javítani, illetve b) az olvasói (végfelhasználói) nézet, mivel sokszor a meglévő háttér-adatbázisra valamilyen külső felhasználó számára is könnyen kezelhető felhasználói felületet kell külön ráépíteni. Ez a komplexitástól függően további programozási/webtervezési szaktudást igényelhet. A saját rendszerek megtervezése és kiépítése emellett mindig magában hordozza azt is, hogy a kialakított rendszert alapos és lehetőleg minden felhasználói szituációt lefedő tesztelésnek kell alávetni, illetve ilyen esetekben a karbantartási, valamint a funkcióbővítési feladatok is a projektben részt vevő technikai szakembereket terhelik. Összességében előfordulhat, hogy a saját rendszer fejlesztésével a piacon már elérhető, kiforrott rendszerek funkciókínálatának csak töredékét lehet megvalósítani, mindezt pedig ugyanolyan mértékű vagy akár jelentősebb anyagi és más erőforrás-ráfordítás mellett. Nilsson⁹ például azt írja, hogy azért fejlesztettek saját szoftvert a svéd *Rikstermbanken* terminológiai adatbázis kezeléséhez, mert 2006-ban nem állt rendelkezésre olyan teljesítményű szoftver, amely megfelelt volna számukra.

A nulláról való felépítés mellett felmerülhet még egy *meglévő technológia adaptálása is terminológiai célokra*. Ha a magyar példát nézzük, akkor szóba jöhet akár a nagyszótári projektben is használt keretrendszerek felhasználása. A magyar nyelv nagyszótára¹⁰ szerkesztési munkálatai egy XML-szerkesztőben (XMetal)¹¹ történnek, illetve egy nyílt forráskódú XML-alapú adatbázisban (eXist-db)¹² tárolódnak. Annak ellenére, hogy a *Nagyszótár* szemlélete más, mint egy terminológiai adatbázisé (szemasziológiai vs. onomasziológiai szemlélet), a szerkesztési technológia adaptálható lenne a terminológiai munkákra is, hiszen számos terminológiai fájl típus XML-alapú, köztük a legismertebb, a TBX is, amelyről önálló szabvány is született (ISO 30042:2019).¹³ Az adaptál-

9 NILSSON, Henrik: The realisation of a national term bank – how and why? In: Proceedings of the ELETO – 7th Conference 'Hellenic Language and Terminology' Athens, Greece, 22-24 October 2009. https://www.eleto.gr/download/Conferences/7th%20Conference/7th_26-26-NilssonHenrik_Paper_V03.pdf (2024. 04. 03.), 6.

10 A magyar nyelv nagyszótára [Nagyszótár], <https://nagyszotar.nytud.hu/index.html> (2024. 04. 03.)

11 XMetal, <https://xmetal.com/> (2024. 04. 03.)

12 eXist-db. <http://www.exist-db.org/exist/apps/homepage/index.html> (2024. 04. 03.)

13 ISO 30042:2019 Management of terminology resources. TermBase eXchange (TBX).

hatóság mellett a szerkesztés technikai gyakorlatának tapasztalatait is meg lehetne osztani a szótáron már régóta dolgozó kollégák és a terminológusok között. Természetesen ezt az utat választva sem lehet elkerülni a további fejlesztések szükségességét: az adaptálás után még mindig ki kell alakítani egy olyan keresőfelületet, amelyet a végfelhasználók használhatnak, illetve valamilyen megoldást kell találni a munkafolyamatok szoftveres központosítására, valamint ezek kisebb-nagyobb mértékű automatizálására is.

Akármilyen keretrendszert is veszünk fontolóra, mielőtt végleg elköteleződnénk egyik vagy másik mellett, *alapos tesztelésnek kell alávetnünk a rendszereket*. Ennek alapját mindazok az igények és megfontolások képezik, amelyeket az előzetes tervezés és az adott rendszer által nyújtott lehetőségek figyelembevételével határozzunk meg. A tesztelés során érdemes nagyobb mennyiségű adattal feltölteni a rendszert. Ennek során egyrészt kitapasztalhatjuk szerkesztői szempontból, hogy mennyire intuitív a felület, milyen mélységig lehet finomhangolni a rendszert, illetve mennyire nehézkes az adatbevitel. Mindenképpen érdemes a másik oldalról, vagyis a végfelhasználó oldaláról is tesztelni a rendszereket, itt is elsősorban az intuitivitás kérdése kap hangsúlyos szerepet. Hiszen készíthetünk ugyan nagyon részletes felhasználói dokumentációt, a legtöbb ember mégis inkább saját maga szereti felfedezni a különböző rendszereket, és a felhasználói élményben alapvető nyomot hagy az, hogyha a felhasználói felület elsőre nem könnyen és egyértelműen használható. Fontos megnézni azt is, hogy milyen módon jelennek meg az egyes adatkategóriák; itt érdemes kitérni nem csak a szöveg elrendezésére, hanem hogy a színek, formák és egyéb kiemelési módok milyen módon segítik a tájékozódást, milyen lehetőségeket kínál a rendszer a végfelhasználók figyelmének irányítására. Összességében el lehet mondani, hogy minél hosszabb a tesztelési szakasz, annál inkább megismerjük a szoftver működését és annak korlátait, amely mind segítségünkre lesz a végső rendszer kiválasztásában. Mindennek alapvető szerepe van az egész projekt sikerességében, hiszen mind anyagi mind más erőforrás-ráfordítás tekintetében nagyon nehéz projekt közben keretrendszert váltani, illetve meghatározza a terminológiai munka hatékonyságát is. A cél az adott körülmények között a leggyorsabb és leghatékonyabb módon a lehető legpontosabb adatok bevitele és mindezek megfelelő formában történő tálalása a végfelhasználó számára.

3. Konkrét adatbázis-kezelő rendszerek vizsgálata

Ebben a részben két rendszert vizsgálunk. A cél annak meghatározása, hogy a 2. pontban ismertetett igényeknek mennyire képesek megfelelni. A termékínalat két széléről választottunk: az egyik rendszer a *Terminologue*, a másik pedig a *Kalcium quickTerm*. Az elemzés nem terjed ki a két rendszer szisztematikus összehasonlítására, sokkal inkább előnyeik és hátrányaik bemutatására. A rendelkezésre álló források és lehetőségek is eltérőek: a) a *Terminologue* esetén csak egy rövid dokumentáció áll rendelkezésre, de mivel ingyenes, könnyen lehet tesztelni, addig b) a *quickTerm* esetén bővebb felhasználói dokumentáció és videós anyagok érhetők el, viszont nem volt alkalmunk élesben tesztelni a rendszert.

3.1. *Terminologue*

A *Terminologue*¹⁴ terminológiamenedzsment rendszer egy felhőalapú, ingyenes és nyílt forráskódú keretrendszer, amelyet a Dublini Egyetem (Dublin City University) Gaois Research Group kutatócsoportja fejlesztett elsősorban az Ír Nemzeti Terminológiai Adatbázishoz (*National Terminology Database for Irish*, NTD), ám ezt később mindenki számára hozzáférhetővé tették.¹⁵ Maga a keretrendszer futtatható a Dublini Egyetem szerverein is, ebben az esetben onnan is lesz elérhető az adatbázis, ugyanakkor a fejlesztők a teljes programot megosztották a GitHubon,¹⁶ így bárki számára biztosították, hogy a keretrendszert a saját szerverére telepíthesse és onnan tehesse elérhetővé.

A felhasználói felület nyelve ugyan magyarul nem érhető el, de a fejlesztők megadják a lehetőséget arra, hogy bárki lokalizálhassa a szoftverelemeket a saját nyelvére. Ez meg is történt azon 14 nyelv esetében, amelyekben a rendszer jelenleg elérhető, mindemellett pedig a honlap feltünteteti a fordítói

14 Terminologue, <https://www.terminologue.org/> (2024. 04. 03.)

15 MECHURA, M. – Ó RAGHALLAIGH, B.: *Introducing Terminologue: a cloud-based, open-source terminology management tool*. In: *Lexicography for Inclusion: Proceedings of the 19th EURALEX International Congress, 7-9 September 2021, Alexandroupolis, Democritus University of Thrace*. 2021, Vol. 2, 797–800. https://euralex.org/wp-content/themes/euralex/proceedings/Euralex%202020-2021/EURALEX2020-2021_Vol2-p797-800.pdf (2024. 04. 03.), valamint BHREATHNACH, Ú., Ó CLEIRCÍN, G.: *Terminologue as a teaching resource for terminology - assessing the user experience*. Paper presented at the 11th EAFT Summit, 2023. Terminology – Innovation and Sustainability. Barcelona (November 16-17, 2023.)

16 GitHub, <https://github.com/gaois/terminologue> (2024. 04. 03.)

csoportok vagy intézmények nevét is. A szerkesztési felületre vonatkozóan ez az adatbázis lehetővé teszi azt is, hogy a különböző adatkategóriák nevét is az adott nyelven lehessen elérni, így nyelvi felhasználási szempontból minden igényt ki tud elégíteni.

A tesztelés során létrehoztunk egy teszt-adatbázist a nyilvánosan elérhető szerveren. Az adatbázis bárki számára elérhető a <https://www.terminologie.org/MaNTA/> címen.¹⁷ Az URL-címből jól látszik, hogy az adatbázis nem saját szerveren működik; ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a keretrendszer lehetőséget biztosít az URL-cím testreszabására, így segítve a felhasználót a könnyebb tájékozódásban. A tesztelés során 24 bejegyzést vittünk be, ebből 23 'A magyar nyelv és a szakmai kultúra. Magyar nyelvészeti kutatások a tartalomfejlesztés és a dokumentáció területén'¹⁸ című kutatási projekt eddig még nem publikált terminusgyűjteményéből származik, a maradék 1 bejegyzés pedig a *DictionELI*¹⁹ lézerfizikai terminológiai szótárból.

Végfelhasználói szempontból könnyű az adatbázisban keresést végezni. A nyitólapon található szöveges beviteli mezővel lehet szóalapú kereséseket futtatni. A fejlesztők számításba vették, hogy a felhasználók nem mindig pontosan adják meg a keresendő terminusokat, ezért olyan mechanizmusokat építettek a keresési algoritmusba, amelyek ezt a jelenséget is kompenzálják.²⁰ Alapvetően elmondható, hogy csak a terminusokra lehet keresni, tehát ha valaki olyan keresőszót ír be, ami pl. a definícióban fordul elő, akkor a rendszer nem hoz találatot. Ennek az is a következménye, hogy a rövidített szóalakokat külön terminusként kell hozzáadni, nincs lehetőség más adatkategóriát használni, ha meg szeretnénk jeleníteni a keresési találatok között. A találatok között szűrni ugyan nem lehet, viszont lehetőség van a megjelenített bejegyzéseken a domén, illetve aldomén kategóriára kattintva kilistázni, hogy mi tartozik az adott kategóriához. Ezek alapján megállapítható, hogy a végfelhasználó nem tud összetett kereséseket futtatni, vagyis nem tudja a szöveges és egyéb keresési módok kombinációjával finomhangolni a keresés eredményét. A szer-

17 Teszt-adatbázis, <https://www.terminologie.org/MaNTA/> (2024. 04. 03.); készítette: SOMOGYI Zoltán.

18 A KRE BTK Terminológiai és Kommunikációs Kutatócsoport (TERMIK) 2018–2021 között folyó, a KRE BTK által támogatott projektje. Összefoglaló kötet: FÓRIS Ágota – BÖLCSKEI Andrea (eds.): *Linguistic Research in the Fields of Content Development and Documentation*. Budapest–Paris, KRE – L'Harmattan, 2021.

19 FÓRIS Ágota – B. PAPP Eszter – SERMANN Eszter (szerk.): *DictionELI. Lézerterminológiai szótár*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, 2015., <http://dictioneli.stepp.hu/> (2024. 04. 03.)

20 MĚCHURA – Ó RAGHALLAIGH (2021) i. m.

kesztői felület azonban lehetőséget ad ezekre, így áthidaló megoldás lehet a végfelhasználónak egy olyan felhasználói fiókot létrehozni, amivel csak olvasni lehet (létezik ilyen jogkör). Ugyanakkor minden bizonnyal előfordulhat, hogy egyszerre csak egy felhasználó használhatja ezzel a fiókkal az adatbázist, ami egy nemzeti terminológiai adatbázis esetében elképzelhetetlen.

A bejegyzések megjelenítésével kapcsolatban elmondható, hogy a végfelhasználói nézet és a szerkesztői nézet szinte teljesen ugyanúgy néz ki. Ez azt is jelenti, hogy a keretrendszerben nem lehet szabályozni, hogy mely adatkategóriákat lássák a végfelhasználók, és melyeket ne. Emellett a végfelhasználók számára viszont nem láthatók az adminisztratív adatkategóriák, vagyis, hogy az adott bejegyzést ki és mikor módosította utoljára. A szerkesztői felületen, a bejegyzéseknél ugyan meg lehet nézni a bejegyzés előzményeit (ki, mikor és mit változtatott), sőt még vissza is lehet állítani a korábbi állapotokat, sajnos azonban ez a végfelhasználó számára nem elérhető opció. Ez a csoport csak akkor láthatná ezeket az adatokat, ha a fentiek szerint csak olvasási joggal rendelkező fiókkal beléphetne a szerkesztői oldalra, viszont ez esetben nem lehet azt korlátozni, hogy csak a legutolsó módosítási dátumot lássa, hanem láthatná az adott bejegyzés teljes előzményét, ami viszont nem lenne releváns számára. Ugyanakkor a szerkesztői felületen is csak a változtatást elvégző felhasználó e-mail-címe látható, a neve nem, tehát ha nem elég beszédes e-mail-címe van valakinek, nem tudható, hogy ki végezte a változtatást. Ennek a végfelhasználó szempontjából nincs jelentősége, a szerkesztői felhasználók és a terminológiai munkacsoport számára viszont kulcsfontosságú volna az információ. Erre a problémára áthidaló megoldás lehet egy külön megjegyzés típusú adatkategóriát létrehozni, és abban kézzel vezetni a módosítás időpontját, illetve a módosító felhasználót, de ez nagy terhet róna a szerkesztőkre.

A megjelenítési szempontok másik fő kérdése az is, hogy az egyes nyelveket miképpen lehet megjeleníteni. A *Terminologue* rendszeréről elmondható, hogy egy-, illetve kétnyelvű adatokat áttekinthetően meg tud jeleníteni, ugyanakkor, ha három vagy akár több nyelv (vagy nyelvváltozat) kerül az adatbázisba, akkor az egyes bejegyzések egymás mellé, oszlopszerűen kerülnek, a tördelés nagyon szűkre szabott lesz, ez pedig nehezíti a végfelhasználó számára az információ befogadását.

Az elrendezésen túl, ha lemegyünk az egyes adatkategóriák szintjére, akkor megfigyelhető, hogy a hipervivatkozásokot tartalmazó adatmezőkben maguk a hivatkozások sima szöveggént szerepelnek, vagyis nem kattinthatók. Ugyanakkor a rendszer lehetővé teszi a bejegyzések összekapcsolását,

amelyet a végfelhasználók a kapcsolódó terminusok kategória alatt láthatnak, és ezeknél működik a kattinthatóság, ami nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a végfelhasználók összefüggő képet alkothassanak az adott domén vagy aldómén fogalmi hálózatáról. A kapcsolódó terminusoknál azonban a kapcsolat típusát nem lehet meghatározni, illetve gráf megjelenítésére sincs lehetőség.

A szerkesztési felületet vizsgálva az látszik, hogy az adatbázis valamelyest eltér a nemzetközi szabványoktól és ajánlásoktól, hiszen nem különíti el a szerkezetben a bejegyzés, a nyelvi indexálás és a terminus szintjét.²¹ Ennek igazán zavaró gyakorlati jelentősége nincs, hiszen bizonyos alap-adatkategóriák, úgymint a terminus, a definíció, a kontextus, a doménbarendeozhetőség, és egyéb, egyénileg meghatározható adatkategóriák elérhetők, illetve létrehozhatók a felületen. Többségük már eleve beépített a rendszerben, tehát a *Terminologue*-ban nem kell és nem is lehet teljesen egyéni adatkategóriákat és adatstruktúrát létrehozni, hanem ezek mind adottak a rendszeren belül. Ugyanakkor elmondható, hogy az egyes adatkategóriák finomhangolására számos lehetőség van. A terminusok vonatkozásában a szokásos grammatikai információkon túl (pl. szófaj megadása) további morfológiai jellemzők is rögzíthetők. Ezen adatkategóriák elemei teljes mértékben személyre szabhatók a rendszer adminisztrációs felületén, sőt, az egyes elnevezések bármikor módosíthatók anélkül, hogy bármilyen exportálási-importálási vagy manuális szerkesztési műveletet el kellene végezni. Ugyanakkor nincs lehetőség semmilyen tömeges szerkesztési művelet elvégzésére, vagyis a bejegyzéseket nem lehet egy lépésben átkategorizálni, csupán a kategóriák elnevezését lehet megváltoztatni, ám ez kihat az adott kategória alá tartozó összes bejegyzésre.

Rátérve az adatkategóriák megjelenítésére, kissé furcsa, hogy van ugyan lehetőség a definíció és a kontextus megadására, de ezek vizuálisan mégis szokatlan módon válnak el: a kontextus félkövér, míg a definíció nem. A megjelenítés e tekintetben sem módosítható, ez a beállítás a rendszeren belül van rögzítve. A definícióhoz és a kontextushoz egyaránt lehet forrást megadni, ezek szürkével jelennek meg az adott adatkategória alatt, de nem lehet megjeleníteni, hogy mit lát a felhasználó, azaz nem lehet odaírni, hogy ez a definíció forrása vagy a kontextus forrása. Létezik egy megjegyzés típusú adatkategória, amit bárhogy el lehet nevezni és amit lehet(ne) használni erre a célra is, de akkor a háttérben, adatbázisszinten lesz nem megfelelő a kategória (vagyis programszinten az adott adatkategória megjegyzésként és nem a definíció vagy a kontextus forrásaként tárolódik, ami hatással van a rendszerből kinyerhető fájlformátumokra is).

21 Uo.

Mind a definíció, mind a kontextus forrása szabad szöveges beviteli mező, ugyanakkor az adatbázis ezeket külön adattáblában kezeli, tehát van olyan felület, ahol az adott terminológiai adatbázishoz tartozó összes forrás áttekinthető, az adatokban módosítás végezhető, ami átöröklődik az összes olyan bejegyzésre, ahol az adott forrást felhasználták. Így a meglévő adatokat újra fel lehet használni, ha egy adott adat ugyanabból a forrásból származik, a szoftver lehetőséget ad kiválasztani a meglévő bibliográfiai adatokat egy legördülő listából. Annak ellenére, hogy ez előnyösnek tűnhet, számos problémát vet fel. Bizonyos adatszám felett nehezen átláthatóak az ilyen listák, még akkor is, ha a legördülő menüben ábécé sorrendben vannak feltüntetve. Különösen igaz ez akkor, ha a terminológiai adatbázis több domént és aldomént foglal magába – mint a tervek szerint a magyar nemzeti terminológiai adatbázis.

A szerkesztői felület már több lehetőséget biztosít a keresésre, illetve a szűrésre, itt szöveges keresés is futtatható a terminusok, definíciók, kontextusok, megjegyzések, gyűjtemények, valamint a szerkesztői felhasználói megjegyzések között is. A keresés során lehet 'tartalmazza', illetve 'nem tartalmazza' típusú szűrést is végezni. Mind a szűrést, mind pedig az adott bejegyzés életciklusának adott pillanatban meglévő állapotát segítik az adminisztratív kategóriák, amelyek szintén az adatbázis alapját képezik. Ennél a kategóriánál három érték lehetséges: *ellenőrzöttségi státusz (checking status)*, *közzétételi státusz (publishing status)*, valamint *piszkozat státusz (drafting status)*. Ez egyrészt segítheti a terminológiai munkafolyamatot is (hiszen maga a rendszer nem rendelkezik olyan összetett projekt- vagy feladatkezelési modullal, ami lehetővé tenné a feladatok kiosztását és nyomon követését), illetve szabályozni tudja, hogy mely bejegyzések vannak már olyan állapotban, hogy azokat a végfelhasználó is láthassa. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy ezen státuszokat a szerkesztő mindig manuálisan állítja be minden egyes bejegyzésnél, erre nincs semmilyen automatizálási mód.

A fenti hiányosságok, főleg az, hogy nem lehet felhasználók szerint szűrni az adatot, egy többtagú terminológusi csoportnál megnehezítik a projekt haladásának nyomon követését, illetve az adatok ellenőrzését. Erre rész megoldást kínál a bejegyzés különböző státuszainak változtathatósága, és az arra való szűrés lehetősége, de ez még mindig messze van a munkafolyamatok technológiai támogatásától. A korábbiakban már szó volt róla, hogy a rendszer nem ad lehetőséget semmilyen tömeges szerkesztésre, ez pedig a keresési/szűrés lehetőségek korlátai mellett, egy bizonyos bejegyzésszám felett nagyon megnehezíti az új adatok bevitelét, illetve az adatbázis szerkesztési szintű karbantartását. Nincs lehetőség keresés/csere-típusú műveletet elvégezni.

Jóllehet bizonyos adatkategóriákat lehet módosítani globálisan (leginkább az adatkategóriák címkéjét, de akár konkrét adatmezőket is, pl. bibliográfiai adatok), ám ez nem mindenhol valósítható meg. Ha tömegesen szeretnénk megváltoztatni mondjuk a bejegyzések státuszát vagy a bejegyzések domén/aldomén-besorolását, akkor azt csak manuálisan, egyesével lehet megtenni. Nagyon korlátozott a lehetőség arra, hogy összekapcsoljunk bejegyzéseket, csupán egy sima 'related term' nevű, előre beépített mező van. A rendszer nem kínál még előre definiált kapcsolattípusokat sem, illetve nem támogatja az egyéni kapcsolatok létrehozását sem. Ezáltal a bejegyzések egymáshoz való viszonyát csak szövegszinten lehet megvalósítani, nincs mód a vizualizációra, emellett nem lehet a rendszerből olyan fájlformátumot kinyerni, amelyet más, akár ontológiakezelő rendszerekben tovább fel lehetne dolgozni, így az adatbázis nem alkalmas a gépi modulok betanítására vagy az azokhoz való felhasználásra.

Még tágabb technológiai szempontból, a keretrendszer pozitívumaként emelendők ki a felhasználókezelési opciók. Egy ötfokozatú skálán lehet megadni, hogy egy különálló fiókkal rendelkező felhasználó milyen szintű hozzáféréssel rendelkezzen a sima olvasási hozzáféréstől a minden szerkesztési és az adatbázis struktúráját is módosítani képes jogkörig.

További fontos szempont még az exportálhatóság és az adatok más rendszerekben való feldolgozhatóságának vagy más rendszerekbe való átültetésének kérdése is. A *Terminologue* keretrendszeréből háromféle formátumban nyerhetők ki az adatok. Az első a TBX, amelyről elmondható, hogy a rendszer által generált változat megfelel a fájlformátumra vonatkozó szabványnak.²² A megfelelőségről a TBX Spyglass²³ nevű webes programmal lehet meggyőződni, amelynek segítségével meg lehet állapítani, hogy a feltöltött fájl megfelel-e a szabvány által meghatározott specifikációknak, illetve pontosan melyik változatának, a 2-es vagy a 3-as verzióknak (a *Terminologue* által generált fájl az utóbbi verzióhoz tartozik). Emellett létezik egy másik webes alkalmazás is (TBX Viewer),²⁴ amelynek segítségével azt ellenőrizhetjük, hogy az exportált fájl pontosan milyen adatokat tartalmaz. Maga a TBX mint fájlformátum XML-alapú, tehát az emberek számára is olvasható eredeti formában, ugyanakkor a TBX Viewerhez hasonló alkalmazással még inkább áttekinthető lesz a fájl tényleges tartalma. Az exportált TBX vizsgálatok az állapítható meg, hogy az sajnos nem tartalmaz minden adatot vagy olyan módon tárolja

22 ISO 30042:2019 i. m.

23 TBX Spyglass, <https://www.tbxinfo.net/tbx-spyglass/> (2024. 04. 03.)

24 TBX Viewer, <https://viewer.tbxinfo.net/> (2024. 04. 03.)

ezeket, hogy később nehezebben lehet feldolgozni más rendszerben. Erre jó példa a doménok és aldoménok elválasztása, amely lúdláb karakterrel történik (Domén » Aldomén formában), és mindkettő a subjectField elem alá van besorolva a fájlban belül. Emellett az is látható, hogy amint az olvasói felületen, úgy a TBX exportban sem látszanak az adminisztratív metaadatok, vagyis, hogy az adott bejegyzést ki és mikor módosította utoljára. Szintén hiányoznak a kapcsolódó terminusok is, tehát az előző adatkategóriával együtt az adatbázis ezen része is elvész exportáláskor.

A második fájlformátum, amelyet a rendszer exportálni képes, az a sima, tabulátorral elválasztott szövegfájl. Ebben az esetben minden adatmező fel van sorolva az első sorban és amelyekben található adat az adott bejegyzésnél, azt a rendszer kiírja a fájlba. Olyan adatmezők esetén, ahol a mezőben található sortörés, ebben az exportálási formátumban '[LINEBREAK]' karaktersort ír a program, ami megkönnyítheti a további feldolgozást vagy egy másik keretrendszerbe való átültetést. Némi nehézséget okozhat, hogy a szófaji címkék a terminus mellett, szóközzel elválasztva jelennek meg, nem pedig önálló oszlopként. A további adatkategóriák vonatkozásában erre a formátumra is érvényesek a TBX formátumnál említett összevonások és hiányzó adatkategóriák, tehát összességében csak kis mértékben tér el ez a formátum az előzőtől.

A harmadik fájlformátum az SQLite fájl, ami gyakorlatilag a teljes relációs adatbázis egy fájlba való összesítését jelenti. Ennek a formátumnak az egyik előnye, hogy minden adatot tartalmaz, amelyet a szerkesztési felületen a felhasználók bevitték, a konkrét adatkategóriáktól egészen az olyan metaadatokig, mint a bejegyzés életciklusához tartozó adatok. A hátránya éppen az előnyéből következik: az adatok kinyeréséhez, illetve további feldolgozásához komolyabb adatbázis-kezelési tudás szükséges (mindenekelőtt az SQL lekérdezési nyelv ismerete). Ennek kapcsán azonban azt is meg kell állapítani, hogy sajnos a dokumentáció nem tartalmazza, hogy az adatbázis milyen táblákból áll, melyik kulcsok kötik össze a táblákat, milyen módon lehet lekérdezéseket futtatni, éppen ezért ennek feltárása és a hipotézisek tesztelése további erőfeszítést és mélyebb szaktudást igényel. Az adatbázison belül maguk az adatok JSON fájlformátumban tárolódnak,²⁵ amelyben a nem ASCII-karaktereket a rendszer külön is kódolja (pl. ű helyett \u0171 kódot használ), ami újabb akadályt gördít az adatbázis további feldolgozhatósága elé.

Infrastrukturális szempontból nem ismert a rendszer terhelhetősége. Bhreathnach és Ó Cleircín arról számolnak be,²⁶ hogy jelenleg az ír nemzeti

25 MĚCHURA – Ó RAGHALLAIGH (2021) i. m.

26 BHREATHNACH – Ó CLEIRCÍN (2023) i. m.

terminológiai adatbázis több mint 186 000 bejegyzést tartalmaz, valamint a *Terminologue* rendszert a terminológia oktatásában számos egyetemi projektben használják, így több mint 2500 regisztrált felhasználó, több mint 3000 adatbázisban dolgozik vagy dolgozott korábban. Az azonban nem tudható, hogy igazán nagy bejegyzésszámnál, valamint több felhasználó együttes munkájánál mennyire válik nehézkesé a keresés és a szerkesztés mind a végfelhasználói, mind pedig a szerkesztői oldalon. Mindez vajon csak a szoftvert futtató szerver teljesítményén múlik vagy vannak kapacitásbeli korlátai a mögöttes adatbázis-technológiának is? Sajnos az előzetes vizsgálati fázisban ezeket nem lehet szimulálni.

Összességében elmondható, hogy a *Terminologue* által nyújtott funkciók és lehetőségek meglehetősen jók, ha számításba vesszük azt a tényt, hogy a rendszer ingyenesen hozzáférhető és nyílt forráskódú. Ugyanakkor a fentebb említett korlátok miatt nem biztos, hogy ez a legalkalmasabb keretrendszer egy komplex nemzeti terminológiai projekt technológiai megvalósítására.

3.2. *Kalcium quickTerm*

A *Kalcium quickTerm*²⁷ termék mögött az ausztriai Kaleidoscope nevű cég áll. Ez a termék jellegét tekintve két szempontból is a *Terminologue* ellenpárjaként fogható fel: egyrészt ez egy kereskedelmi, tehát nem szabadon hozzáférhető, nem nyílt forráskódú rendszer, másfelől pedig kimondottan a vállalati terminológiamenedzsment igényeire szabták, igyekezve leképezni technológiailag annak minden aspektusát és komplexitását. A terméknev első fele, a Kalcium, egy különálló platformra utal, amelyben a *quickTerm* mint termék csupán egy a sok közül: a cég többek között kínál még lokalizációs minőségellenőrzési és kérdéskezelési megoldásokat is. Maga a rendszer kezdetben a *MultiTerm* programra építve, ahhoz kapcsolódó munkafolyamatkezelést kínált elsősorban, azonban mára elmondható, hogy a kínálat egy *teljesen platformfüggetlen terminológiamenedzsment rendszerré* nőtte ki magát, amely számos szoftverhez képes kapcsolódni a fordítástámogató és szakszövegíró alkalmazásoktól kezdve az egyszerű szövegszerkesztő programokig, így segítve a felhasználókat az egy- és többnyelvű terminológiához való igazodáshoz minden felhasználási fázisban.

A *Terminologue*-gal szemben a *quickTerm* elemzése során nem tudtunk konkrét tesztelési fázisra támaszkodni, csupán a nyilvánosan elérhető ada-

27 Kalcium quickTerm, <https://kaleidoscope.at/en/products/quickterm/> (2024. 04. 03.)

tokból, elsősorban az egyes programverziókat bemutató webináriumokból²⁸ tudtunk tájékozódni. Emiatt a relevánsabb funkciók bemutatása nem lehet mindenre kiterjedő.

A rendszer felhasználói felületének választható nyelvei között nem szerepel a magyar, de az elérhető források szerint a cég nyitott a különböző ügyféligenyek mentén bármilyen nyelvet hozzáadni a listához. A nyelv és fordítás kérdésében érdemes megjegyezni, hogy a rendszer lehetőséget biztosít az egyes adatkategóriák, valamint a szerkesztői és végfelhasználókat segítő súgószövegek lokalizálására, mindezt pedig nem muszáj a rendszeren belül végezni, hanem egy ennek a feladatnak az elvégzésére alkalmas fájlformátumba (RESX) való exportálással azon kívül is el lehet végezni, akár fordítástámogató programokkal is. Ez a formátum azért is előnyös, mert nagy mennyiségű adatkategória, valamint az azokon belüli értékek nagy száma esetén biztosítani lehet a következetes fordítást gépi eszközökkel. A szoftver képes a bejegyzések közötti kapcsolatok vizuális megjelenítésére kapcsolati gráfok formájában. Ennek lokalizációs szempontból az a jelentősége, hogy az egyes terminusok közötti kapcsolat, valamint az ezeket magyarázó kiegészítő szövegek is fordíthatók, így valósulhat meg, hogy ha a felhasználó nyelvet vált, akkor valóban minden egyes szoftverelem nyelve megváltozik.

A végfelhasználói élmény egyik fő alkotóeleme az adatbázis kezdőképernyője. A *quickTerm* lehetőséget ad arra, hogy különböző elemtípusokkal lehessen gazdagítani ezt az oldalt. Az általános szöveges részek mellett, amelyek lehetnek például üdvözlő szövegek vagy az adatbázisról szóló rövid információk, lehetőség van kiemelt bejegyzéseket is megjeleníteni az oldalon, akár időszakosan is (például a hét vagy a hónap terminusa formájában). Ezek a funkciók hozzájárulnak ahhoz, hogy az adatbázis közelebb kerüljön a felhasználóhoz. A felhasználói élmény további figyelemreméltó eleme az egyéni testreszabhatóság, amely megjelenik a sötét témára való váltás lehetőségében vagy éppenséggel a magas kontrasztú szín- és elemösszetételben is, amely az akadálymentesség egyik kulcsfontosságú eleme (vö. a webes tartalmak akadálymentességéről szóló *Web Content Accessibility Guidelines*²⁹ nemzetközi útmutatóval).

A keresés tekintetében nagyon pontosan lehet szabályozni, hogy a végfelhasználó milyen keresést tudjon elvégezni, illetve ennek a konkrét fel-

28 Kalcium quickTerm webináriumok, <https://www.youtube.com/watch?v=VqMUSOoHg3o&list=PLw1ECjgQB6sXPKvqTZAnewc6zKMQ5qhF&pp=iAQB> (2024. 04. 03.)

29 Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. <https://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211/> (2024. 04. 03.)

használói felületen megtalálható elemeit (gombok, legördülő listák és egyéb szabályozók) működését és megjelenítését a háttérben finomhangolni lehet. Az egyszerű szöveges bevétel során a rendszer prediktív módon igyekszik már egy legördülő lista formájában megjeleníteni a lehetséges keresőszavakat, ami segíti a felhasználót abban is, hogy egy gyors képet kapjon az adatbázisban megtalálható, a keresési kifejezés töredékével megegyező bejegyzésekről is. A szöveges keresést az egyéb kategóriákkal való kiegészítés teszi még pontosabbá. A kategóriák megjelenítési módja kapcsán kiemelendő a taxonimikus keresés lehetősége, amely a gyakorlatban azt jelenti, hogy az egyes fő- és alkategóriák egymásból lenyíló ablakokban jeleníthetők meg.

A bejegyzések megjelenítésének módja is teljes mértékben testreszabható. Stíluslapok segítségével meghatározható, hogy milyen felhasználói csoport milyen és hány darab adatkategóriát lásson a bejegyzésen belül egy adott keresés eredményeként. Azonban nem csak a kategóriák száma és elrendezése választható meg, hanem a tájékozódást segítve színekkel is ki lehet emelni a jóváhagyott, javasolt vagy éppen tiltott terminusokat (ez az adatbázis preskriptív vagy deskriptív jellegétől függ). Természetesen a színek használata is meghatározó tényező lehet az akadálymentesítés vonatkozásában, ezért a rendszer lehetőséget ad ikonok feltöltésére is, amelyekkel lehet jelezni a preferált vagy kerülendő terminusokat.

Felhasználói szempontból kiemelendő funkció a környezeti súgók alkalmazhatóságának lehetősége. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a felhasználó az egérmutatóval egy adatkategória vagy más gomb fölé megy, akkor megjelenik egy rövid súgószöveg az adott adatkategóriához vagy funkcióhoz kapcsolódó használati vagy egyéb információkról. Ehhez kapcsolódó kiegészítő funkció még az is, hogy ezt a szöveget HTML szerkesztőben lehet elkészíteni, vagyis lehet bele tenni kiemeléseket, strukturálni lehet a szöveget, illetve további kiegészítendő hiperhivatkozásokat lehet elhelyezni benne. Ezen mezők megéléte pozitívan tudja befolyásolni a felhasználói élményt, hiszen a felhasználó nincs arra kényszerítve, hogy a hosszú felhasználói dokumentációt kelljen böngésznie, ha szeretne több információt megtudni az adott interfészlelemről. Természetesen ezen a szövegek is mind lokalizálhatók.

A szerkesztő felhasználói szempontok közül az első és legfontosabb az, hogy a rendszer lehetőséget ad egyéni nyelvváltozatok felvételére is az adatbázisba. Ez a piacon lévő terminológiamenedzsment rendszerek többségében nem elérhető, csak az előre meghatározott nyelvlistánál lehet választani. Egy magyar nemzeti terminológiai adatbázisnál azonban ez a lehetőség elengedhetetlen, hiszen a terminológiai projekt egyik fő célkitűzése lehet az

országhatárokon túli vagy éppen az azokon belüli nyelvek és nyelvváltozatok rögzítése az adatbázisba. Vizuális kiegészítésként az egyénileg létrehozott nyelveket egyéni zászlóikonokkal is ki lehet egészíteni.

Az adatkategóriák és a terminológiai adatbázis módosításával kapcsolatban további tudnivaló, hogy a rendszer lehetőséget ad az adatmezők átnevezésére, valamint a korábban meghatározott listaelemek kiegészítésére, módosítására, törlésére, vagy inaktíválásra (ez utóbbi azt jelenti, hogy az adatbázis-szerkezet nézetében jelen van az érték, de a szerkesztő felhasználó számára nem jelenik meg választhatóként). Az adatkategóriák egymással való viszonyát is lehet szabályozni olyan módon, hogy fölé- és alárendelt értékpárokat lehet meghatározni, vagyis például adott doménhoz csak bizonyos számú aldomént lehet választani. A másik, szerkesztői felhasználókat segítő funkció a prediktív szövegbevitel, vagyis, hogy egy olyan adatmező esetén, ahol csak bizonyos értékek szerepelhetnek, ha a felhasználó elkezdi begépelni az értéket, a rendszer képes automatikusan kiegészíteni azt. Ez nagyban fokozza a hatékonyságot és egyúttal megelőzi a hibás adatbevitelt. Emellett a rendszer képes a feltételes kötelezőséget is kezelni, azaz, hogy egy adatkategória csak akkor válik kötelezővé (pl. forrás), ha egy másik adatkategória jelen van (pl. kép).

Hasonlóan a végfelhasználót segítő szövegek szerkesztéséhez, az adatmezők kitöltését egy HTML szerkesztő támogatja, így lehetőség van karakterszintű (pl. félkövér, dőlt vagy aláhúzott szedés), illetve bekezdésszintű formázást végezni (pl. számozott listaelemek használata). Ez nagyban hozzájárul ahhoz, hogy a végfelhasználót segíteni lehessen az adatmezőben lévő információ befogadásában a szöveg strukturálásával és ezáltal a figyelem megfelelő irányításával.

A *quickTerm* lehetőséget biztosít a tömeges szerkesztési műveletekre. Ennek beállítását egészen pontosan meg lehet határozni, különböző adatkategóriákra lebontva. A keresés és csere opció nem csak a teljes szavas egyezésekre terjed ki, hanem reguláris kifejezések használatával szöveges mintázatokat is könnyen meg lehet határozni. A szöveges módosításon túl pedig a bejegyzés, a nyelvi indexálás, illetve a terminus szintjén is megoldható az egyszerre történő átkategorizálás.

A tömeges műveletekhez szorosan kapcsolódik a minőségbiztosítási funkciók megléte is. Ez egyrészt megmutatkozik mikroszinten, vagyis lehet validációs mechanizmusokat beállítani az egyes adatmezőkre is (pl. milyen értéket lehet érvénytelennek tekinteni, illetve miként jelezze a rendszer, ha valamelyik kötelező adatkategória üresen marad). Az ezekhez kapcsolódó hibaüzenetek jórésze is testreszabható, így a szerkesztő felhasználók számára

is világossá válhat, hogy milyen módosításra van szükség. A tájékozódást vizuálisan segíti például a kötelezően kitöltendő adatmezők más színnel való megjelölésének lehetősége is. A minőségbiztosítás továbbá makroszinten is megmutatkozik, ugyanis lehetséges konzisztenciaellenőrzéseket végezni a bejegyzésen belül, illetve azok között is, valamint a bejegyzéseket összekötő vagy az adatbázison kívülre mutató hiperhivatkozások működképességét is lehet ellenőrizni. A rendszer további nagy előnye, hogy ezeknek az automatikus ellenőrzési műveleteknek a lefuttatását lehet ütemezni és az eredményt e-mailes formában el lehet juttatni a megfelelő felhasználói csoport(ok)hoz (ez leginkább a terminológiai projektvezetőket jelenti a gyakorlatban).

Az automatizálás másik fontos vetülete a munkafolyamatok kialakítása és kezelése, amelyre a *quickTerm* számos, igen részletesen finomhangolható megoldást nyújt mind a bejegyzések, mind pedig a fogalmi hálók vonatkozásában. Az elérhető munkafolyamat-típusok alapvetően két nagy csoportra oszthatók: a kívülről, a végfelhasználó oldaláról érkező terminushozzáadással kapcsolatos kérelmek, illetve a már meglévő bejegyzések célnyelvi megfeleltetésével kapcsolatos feladatok. Előbbi esetében a rendszer automatikusan ellenőrzi, hogy a beküldendő terminus már létezik-e a rendszerben, és pozitív válasz esetén erre figyelmezteti a felhasználót. A másik csoport pedig a terminológiai munkafolyamat lépéseit képes technológiailag megvalósítani, vagyis olyan lépések határozhatók meg, ahol a folyamat különböző szereplőinek más-más feladatuk van, ezeket az érintett felhasználók pontosan nyomon követhetik, valamint a szoftver lehetőséget biztosít az egyes lépéseknél a munkafolyamat aktuális állapotára utaló adatkategóriák automatikus hozzárendelésére az adott bejegyzéshez.

Valamennyi munkafolyamat-típust be lehet állítani akár nyelvenként vagy doménenként eltérő módon. A terminológiai munkafolyamatok egyik gyakori kezdeti lépése a külső forrásból való importálás; a rendszer itt is számos beállítási lehetőséget kínál kezdve az előzetes duplikátumszűréstől egészen az egyéni munkafolyamatbeli kategóriák hozzárendeléséig. Ennek nyomán elkerülhető, hogy egyszerre nagy mennyiségű adat kerüljön be ellenőrizetlenül az adatbázisba, amennyiben az előre meghatározott feladatláncnak maradéktalanul teljesülnie kell, hogy a folyamat végén az importált terminusok immár kidolgozott bejegyzések formájában kerüljenek publikálásra a végfelhasználók felé. Az egyes szerkesztői felhasználók munkáját pedig szintén megkönnyíti a rendszer oly módon, hogy lehetőséget biztosít számukra, hogy az új feladatról vagy munkafolyamatbeli lépésről e-mailes értesítést kapjanak, és a rendszerbe belépve pontosan átlássák, hogy milyen feladaton és milyen határidővel kell dolgozniuk.

Mindezek nyomon követésére és a terminológiai projekt előrehaladásának vizsgálatára a rendszer számos statisztikai funkciót is kínál. Ezek nem pusztán a szerkesztési munkát képesek megjeleníteni különböző szempontok mentén, hanem lehetőséget biztosítanak a végfelhasználói viselkedés mérésére is, amely reprezentatív képet adhat a terminológiai projektben résztvevő valamennyi csoport számára.

Az általánosabb technológiai szempontok közül kiemelendő a vizuális testreszabhatóság. Ez nem pusztán azt jelenti, hogy az adott szervezet használhatja a saját logóját, hanem az egész adatbázis színvilágát is megváltoztathatja a kezdőképernyőtől kezdve egészen a legapróbb adatmező betűtípusáig. Ennek révén – különösen egy nemzeti adatbázis esetén – még nagyobb hangsúlyt lehet fektetni az egyediségre, valamint a felhasználók igényeihez való alkalmazkodásra.

Ez a fajta rugalmasság megjelenik az adatok kinyerésekor, illetve a terminológiai keretrendszer más rendszerekkel való összekapcsolásának kérdésében is. Az exportálást és rendszerközi szinkronizálást különálló modulok teszik lehetővé (Publishing és Excelling), amelyek egyrészt a más rendszerekben is megszokott fájlformátumok (pl. TBX, Excel fájl vagy egyénileg testreszabható XML fájl), vagy speciálisan két rendszer összekapcsolására létrehozott alkalmazásprogramozási interfész (API) segítségével történik. Az adatkinyeréssel kapcsolatos beállítások sokszínűségét az is szemlélteti, hogy nagyon pontosan meg lehet határozni, milyen keresési és/vagy szűrési kategóriák mentén szeretnénk ezeket a műveleteket elvégezni vagy akár az előző kinyerési feladathoz képest csak az új adatokra akarjuk korlátozni a műveletet, valamint az exportálás, illetve az adatcsere nem pusztán a keretrendszer adatbázis részére vonatkozik, hanem a fogalmi hálókra is, amelyeket a rendszer az ontológiai és tudásmenedzsment-rendszerekben használatos fájlformátumok (pl. RDF) formájában valósít meg.

Az itt ismertetett funkciók természetesen nem kimerítőek, de már ennyiből is látható, hogy a *quickTerm* rendszere képes egy összetett alapadatbázist és komplex, többszereplős folyamatokat kezelni, mindezt kiegészítve olyan lehetőségekkel, amelyekkel az adatbázis nem csak a humán, de a gépi felhasználást is képes támogatni, így biztosítva azt, hogy egy nemzeti terminológiai adatbázis még hosszú éveken át releváns maradjon a felhasználási területek széles spektrumán. Hátrányként elsősorban a költségvetési szempontok merülhetnek fel, továbbá fontos kiemelni, hogy komoly idő- és erőforrás-ráfordítást igényel a rendszerben rejlő széleskörű lehetőségek minden részének megismerése és finomhangolása.

4. Következtetések

A tanulmányban elemzett két terminológiakezelő rendszerrel kapcsolatos megállapítások két fontos szempontra világítottak rá.

Egyrészt már elérhetőek olyan szoftverek, amelyek alkalmasak a végfelhasználó és a szerkesztő felhasználó igényeinek való megfelelésre, sokszor meglehetősen modern és jól működő funkciókat felmutatva, ezért nem érdemes a nulláról indulni és saját rendszer fejlesztésébe kezdeni, hiszen az rengeteg erőforrást igényelne és hosszadalmas munkát foglalna magába.

Másrészt itt is megmutatkoznak a nyílt forráskódú és a kereskedelmi szoftverek közötti alapvető különbségek: bizonyos szintig mindkét szoftver képes ugyanazokat a funkciókat biztosítani (még ha más technikai megoldások mentén is), ugyanakkor a vizsgálatból szintén látható, hogy az ingyenes szoftvernél hamar korlátokba ütközünk és kompromisszumokat kell kötni, míg az elemzett kereskedelmi szoftver esetén több és többféle lehetőség áll rendelkezésünkre a terminológiai projekt megvalósítására – igaz, ennek nagyobb is a költségigénye.

Mivel egy nemzeti terminológiai adatbázis felhasználói köre igen széles, mind a felhasználói, mind a terminológusi oldalon, ezért érdemes a lehető legrugalmasabb és legszéleskörűbb funkciókat nyújtó rendszert választani, hiszen a jövőbeni folyamatos fejlesztések reményében így lehet biztosítani, hogy a nemzeti terminológiai adatbázis ki tudja használni az éppen aktuális (nyelv)technológia lehetőségeit.

A KÖLTSÉGVETÉST SÉRTŐ VISSZAÉLÉSSZERŰ MEGTARTÁSOK BÜNTETŐJOGI MEGÍTÉLÉSE ÉS PROBLEMATIKÁJA, FIGYELEMEL AZ ADÓIGAZGATÁSI ELJÁRÁSOK ESETLEGES PÁRHUZAMOS LEFOLYTATÁSÁRA – KÜLÖNÖSEN AZ ÁLTALÁNOS FORGALMI ADÓ ESETÉBEN

JUHÁSZ ORSOLYA
bíró

Absztrakt

Az adójogi és a büntetőjogi szabályozás több ponton kapcsolódik egymással, ami felveti azt a kérdést, hogy az esetlegesen párhuzamosnak tűnő szabályozás miképpen legitimálható, az mennyiben fér össze a nemzetközi jogi szabályozási és joggyakorlati tendenciákkal, a büntetőjogot átható alapelvekkel. E területen jelentőségét tekintve az általános forgalmi adó vizsgálata indokolt, elvégre ezen adónem nem csak a teljes gazdaságot, hanem a társadalom valamennyi rétegét közvetlenül érinti, így a szabályozás, annak adójogi és büntetőjogi megítélése alapvető fontosságú.

Kulcsszavak: büntetőjog, adójog, ne bis in idem, ultima ratio, költségvetési csalás

THE CRIMINAL ASSESSMENT AND PROBLEMS OF BUDGET-VIOLATING INPROBER BEHAVIOR, WITH ATTENTION TOT HE POSSIBLE PARALLEL CONDUCT OF TAX ADMINISTRATION PROCEDURE – ESPECIALLY IN CASE OF VALUE ADEDD TAX (VAT)

Abstract

Tax and criminal law regulations are connectes to each other several points, whic raises the question of how possibly seemingly parallel regulations can be legitimized, to what extent can they be cmpared with international legal regulation and legal practice trends, with the basic principles that pervade criminal law. Considering its importance in this field, the examination of the general sales tax is justified, after all this tax does not only directly affect the entire economy, but also all layers of society, so the regulation, its tax law and criminal law assessment are of fundamental importance.

Keywords: criminal law, tax law, ne bis in idem, ultima ratio, budget fraud

1. Az adójog és a büntetőjog egyes alapelveinek kapcsolata

Mint ismeretes, a költségvetést károsító cselekmények nem csak adójogilag, közigazgatási jogszabályok által kerültek szabályozásra, hanem a büntetőjog által is, azaz az állam – saját közvetlen érdekei védelme mellett – a társadalom összesége érdekében is meg kívánja azokat előzni, e törekvése sikertelensége esetén pedig élni kíván a büntetőjogi hatalmával.¹

A büntetőjog a fenti célok elérését a Btk.-ban rögzített tényállások segítségével szolgálja, ugyanakkor e tényállások egészét áthatja jogalkotási, jogalkalmazási elvek sokasága. Ezen elvek közül – figyelemmel arra, hogy az adójog elsősorban a közigazgatási jog területe – alapvetően merül fel a *ne bis in idem*, vagyis a kétszeres értékelés tilalmának alapelve. Ezen vezéreszme nem csak a tudományos diskurzusokban rögzített, hanem az a nemzetközi jogban is rögzítésre került és ezáltal a hazai jogunkban is kötelezettségként áll fent.²

Ezen garanciális alapelveket Magyarország az Alaptörvényben is rögzíteni rendelte, a Szabadság és Felelősség fejezet XXVIII. cikkének (6) bekezdésében található.³ Megjegyzendő, hogy az elv fontosságát mutatja, hogy megjelenik az Európai Unió Alapjogi Chartájában⁴ – továbbiakban: Charta –, mely Nizzában 2000. december 7-én került elfogadásra és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével kötelezővé vált, ugyanolyan jogi kötelezettségeket ró a tagállamokra, mint az alapszerződések. A Charta 51. cikkének (1) bekezdése⁵

1 KENYERES Sándor: *Az egyes gazdasági események eltérő megítélése az adóeljáráásokban és a büntetőeljáráásokban*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 63–72.

2 Ld.: *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Egyezmény – továbbiakban: Egyezmény* –, amit Rómában, 1950. november hó 4. napján fogadtak el, és Magyarországon az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről* szóló, 1998. évi XLII. törvénnyel hirdettek ki.

3 „A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntető eljárás alá, és nem ítélték el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

4 A Charta 50. cikke értelmében: „Senki sem vonható büntető eljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

5 „E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelem-

biztosítja, hogy amennyiben a Chartában foglalt, de csak saját tagállami határainkon belül maradó, azonban költségvetést érintő tényállás valósul meg, a Charta rendelkezéseit akkor is alkalmazniuk kell.

Az elv továbbá megjelenik a Schengeni Megállapodás Végrehajtási – továbbiakban: SVE – egyezményében is, melyet az 1997. október 2-án aláírt Amszterdami Szerződés emelt az Európai Unió elsődleges joganyagai közé.

Mindennek azért van kifejezett jelentősége, mert jogosan merült fel annak problematikája, hogy amennyiben valakivel szemben közigazgatási jogkövetkezményeket alkalmaznak, akkor az büntetőjogi szempontból az eljárás akadályát képezheti-e? A kérdésfelvetés örök, hiszen a kétszeres értékelés tilalmába ütközhet az újabb, *quasi* azonos tényállás melletti, ugyanazon elkövetővel szemben indult, szankcióval járó, állami eljárás megindítása. Az Emberi Jogok Európai Bírósága – továbbiakban: EJEB – széleskörű joggyakorlattal rendelkezik e tárgyban és számos alkalommal foglalt állást e kérdésben, melynek fejlődéstörténeti részletei meghaladják jelen értekezés kereteit, így csak a legjelentősebb döntésekre kívánok utalni.

Fentiek értelmében az EJEB rögzítette, hogy bizonyos körülmények között a büntető- és közigazgatási eljárások kombinációja nem eredményezi az eljárások duplikációját, hanem ellenkezőleg: ahol az eljárások kombinációja egy koherens egységet jelent és azok inkább részei egy egységes eljárásnak azzal, hogy annak különböző aspektusait vizsgálják, nyilvánvalóan nem sértik a *ne bis in idem* alapelvet.⁶

A duális eljárásoknak azonban meg kell felelniük azon követelménynek az EJEB álláspontja szerint is, hogy a kiegészítő funkció ne csak elméletileg, de konkrétan is a cselekmény különböző vonatkozásait vizsgálja, legyenek kiszámíthatóak a következmények, továbbá kerülni kell –, amennyire csak lehet –, a bizonyítékok összegyűjtésekor és értékelésekor a duplikációt. Alapvető követelmény továbbá, hogy az első eljárásban kiszabott szankciót figyelembe kell venni a következő eljárásban, nehogy a szankciók duplikáltak legyenek, továbbá ennek megfelelően a szankciók arányosítását is figyelembe kell venni.⁷

bevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok anyyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésben az Unióra ruházott hatáskörük korlátlan belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.”

6 ELEK Balázs: A felelősségelhalmozás tilalmának kiüresítése – Az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bíróságának változó judikatúrája a *ne bis in idem* elv körében. *Büntetőjogi Szemle*, 2022/2, 18–24.

7 EJEB *Jussila v Finnország* ügye, hudoc.echr.coe.int.docx (live.com) (2023. 10. 12.)

A fent említett uniós elsődleges jogforrási szinten emellett joganyagok némiképpen máshogy fogalmazzak a *ne bis in idem* elvének rögzítésekor és ezen látszólagos különbségeket az Európai Unió Bírósága akként oldotta fel, hogy iránymutató joggyakorlata szerint „ugyanazon” cselekmény elbírálásakor a történeti tényállásnak van jelentősége, a tagállami bíróságoknak, hatóságoknak erre kell figyelemmel lenniük.⁸

Az EJEB előtt folyt Engel ügyben – 1976. június 8. Engel és társai kontra Hollandia ügy –, az EJEB három kritérium alapján vizsgálta a szankciók büntetőjogi jellegét, amely kritériumokat az Európai Unió Bírósága – továbbiakban: EUB – is alkalmazza a mai napig is. Ezen kritériumok szerint vizsgálni kell:

1. a nemzeti jog büntetőjogi besorolását, mint kiindulási alapot,
2. a szankció célját és címzetti körét,
3. az előírt büntetés jellegét és súlyát.

A Debreceni Ítéltábla ezt továbbgondolva, és figyelembevéve a hatályos nemzeti jogi szabályozást, a EBD2019.B.16. számú határozatában kifejtette, hogy:

„1. A hazai nemzeti jog besorolása alapján az adóbírságot nem büntető, hanem közigazgatási eljárásban kell alkalmazni, így ebből a szempontból nem büntetőjogi jellegű szankció.

2. A szankciók címzetti körét vizsgálva megállapítható, hogy az adóbírság minden adózóra vonatkozik, akinél adóhiányt, azaz adózó esetében adókülbözetet állapít meg az adóhatóság, ami a büntetőjogi jelleg felé mutat. A szankció célját vizsgálva megállapítható, hogy az adóbírság a hazai jogban az adóhiány 50%-a, de meghatározott esetekben annak mértéke 200% is lehet. Mindez ugyancsak az adóbírság megtorló és büntetőjogi jellegére utal.

3. Vizsgálni kell azt is, hogy az alkalmazott szankció mely jogi tárgy védelmét szolgálja. Ebből a szempontból az adózás rendjéről szóló törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényességének és eredményének a biztosítása, azaz az adóbírság az adózás rendjének biztosítását szolgálja, míg a Btk. 396. §-ban szabályozott költségvetési csalás jogi tárgya az államháztartás (költségvetés) fiskális bevételeinek biztosításához és a költségvetés prudens működéséhez fűződő érdek. A két norma védett jogi tárgya részben eltérő, részben átfedi egymást, így egyaránt utal az adóbírság közigazgatási és büntetőjogi jellegére is.

8 LÁRIS Liliána – HARMATI Judit – KISS Árpád Lajos: Az adóbírság és a büntetőjogi szankció kapcsolata. *Magyar Jog*, 2018/4, 210–218.

4. A szankció jellegét és súlyát vizsgálva az adóbírság pénzügyi jellegű szankció, amely meg nem fizetése esetén szabadságvesztésre átváltoztatásnak nincs helye, legfeljebb végrehajtási eljárás indítható. Végrehajtható vagyon hiányában annak behajtása megghiúsul.”

A Debreceni Ítéltábla hivatkozott a Kúria korábbi határozataira is⁹, melyekben már rögzítésre került, hogy az adóbírság az adóhiány represszív jellegű szankciójának tekinthető, így az a fizetendő adóhiányra és a reparatív jellegű késedelmi pótlékra halmozódó visszatartó célzatú jogkövetkezményt jelenti. Utaltak arra is, hogy az adóbírság nem büntető jellege mellett szól az adóbírság be nem fizetése esetén az nem változtatható át szabadságelvonással járó intézkedéssé, büntetéssé, míg a büntetőjog ezen eszközzel él. Az adóbírság ennek megfelelően csak pénzügyi formában hajtható be, végrehajtás alá vonható vagyon hiányában pedig megghiúsul a behajtás.

Összességében értékelve fenti határozat pedig kimondta, hogy az adóbírság természetét vizsgálva „megállapítható, hogy annak adóügyi eljárásban történő alkalmazása nem zárja ki a büntetőeljárás megindítását, és nem zárhatja ki a büntetőeljárásban alkalmazható legsúlyosabb szankciók igénybevételét. Mindez azonban nem zárja ki, hogy az arányosság nemzetközileg is elismert elvének megfelelően egy adóügyi bírsággal sújtott ügyben az adóbírsággal érintett személlyel szembeni büntetőjogi szankció alkalmazásánál a büntetés kiszabása során tekintettel kell lenni a már kiszabott adóbírságra is.”

A későbbiekben kifejtetésre kerül, itt csak utalás szintjén említeném meg azt, hogy a kettős szankcionálás elkerülésére vonatkozó szabályozás érhető tetten a nemzeti jogban azáltal, hogy nem lehet büntetőjogi szankcióként vagyonekobzást alkalmazni azon mérték vonatkozásában, melyre az adóhatóság az adózót megfizetésre kötelezte.¹⁰

Megoldandó feladatként merül fel azon problematika kezelése, a határon átnyúló tényállások kapcsán, hogy az országok, a tagállamok nemzeti jogukban eltérően kezelik szankcióilag ezen kérdéskört. Ezt próbálta kezelni az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371. számú (2017. július 5.) irányelve¹¹, amelyben ugyancsak rögzítésre került, hogy nem zárja ki egymást a párhuzamos közigazgatási és büntetőszankciók alkalmazása.¹²

9 Ld.: Kúria Kfv.I.35.232/2015. és a Kfv.I.35.748/2015/5. számú ítéletei.

10 Ld.: 2/2013. (VII. 8.) BK véleményben rögzített 95. BK vélemény.

11 EUR–Lex – 32017L1371 – EN – EUR–Lex (europa.eu).

12 31. cikk: „Ennek az irányelvnek köteleznie kell a tagállamokat arra, hogy nemzeti jogukban büntetőjogi szankciókat írjanak elő az ezen irányelv hatálya alá tartozó, az Unió pénzügyi

Ugyanakkor fontos azon gyakorlati problémára is utalni –, erre a későbbiekben részletesebben is kitérek –, hogy az adóvisszaélések nem állnak meg a nemzeti határoknál, sőt, a tipikus hozzáadott értékű adóval – továbbiakban: HÉA – kapcsolatos visszaélések, „ún.” körhintacsalások pedig éppen az országhatárokból eredő korlátozottságot, a nemzeti jogszabályok eltérő szabályozásából eredő sajátosságot próbálják meg kihasználni. E körben a kétszeres értékelés tilalma kapcsán az EUB is állást foglalt akként, hogy ha egy ilyen típusú ügyben a nemzeti hatóságok adóbírságot szabnak ki, és azt követően egy másik államban történő büntetőjogi felelősségre vonhatóság kérdésében a második ügyben eljáró állami szervnek (hatóságnak vagy bíróságnak) kell állást foglalnia abban a kérdésben, hogy az eljárások nem jelentenek-e duplikációt az esetlegesen alkalmazható jogkövetkezményekre is figyelemmel. Ennek során azt kell vizsgálnia, hogy az adott elbírált cselekmény rendelkezik-e mindazon kritériumokkal, amelyek megalapozzák a *ne bis in idem* elvének alkalmazását, és ekként a saját eljárásának akadályát képezik-e.¹³

Magyarországon az Alkotmánybíróság is vizsgálta ezen halmozódás jogosságának vizsgálatát és ekörben alkalmazza a jól ismert úgynevezett: „szükségesség-arányosság vizsgálatát”. Ennek lényege az, hogy a jogi eszközök alkalmasak legyenek az elérni kívánt cél megvalósítására, és ne menjenek túl azona szinten, ami annak az eléréséhez szükséges.¹⁴

Fontos álláspontom szerint arra is kitérni, hogy jogpolitikai indoka is van a kettős szabályozás szükségességének, hiszen nyilvánvaló, hogy nem csak az Unió, de az egyes tagállamok költségvetésének is döntő részét az adók teszik ki. Ezen bevételi forrás védelme elsődlegességet élvez uniós szinten is, az esetlegesen tagállamokra kötelező jelleggel érvényesülő uniós jogszabályok miatt pedig a tagállamokra is kihat, és ezen túlmenően is alapvető érdeke a nemzeti szabályozás keretében ezen kérdéskört rendeznie minden államnak. Lásd ekörben fentebb hivatkozott és kifejtett Charta rendelkezéseit, melyek értelmében az uniós jogot a költségvetés érdekében is alkalmazniuk

érdekeit érintő csalások és csalással kapcsolatos bűncselekmények tekintetében. (...) A tagállamok elvben a továbbiakban is párhuzamosan alkalmazhatnak közigazgatási intézkedéseket és szankciókat az ezen irányelv által szabályozott területen. Az ezen irányelvet átültető nemzeti jogszabályok alkalmazása során azonban a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a büntetőjogi szankciók ezen irányelvvel összhangban történő kiszabása, valamint a közigazgatási intézkedések és szankciók alkalmazása ne vezessen a Charta rendelkezéseinek megsértéséhez.”

13 LÁRIS – HARMATI – KISS i. m. 211.

14 MOLNÁR Csaba: Az írott szó ereje. A jogos elvárás elvének hiányában felmerülő gondolatok a 3325/2020. (VIII. 5.) AB határozat kapcsán. *Közjogi Szemle*, 2021/1, 45-52.

kell akkor is a tagállamoknak, ha csak saját határainkon belül valósult meg a költségvetést károsító bűncselekmény.

Az EUB-nak Akerberg Fransson ügyében – C-617/10. számú ügy – hozott ítélete pedig azt is rögzítette, hogy a tagállamok quasi uniós jogot is alkalmaznak, amikor egy tagállami bíróság olyan büntetőeljárást folytat, amelyben a HÉÁ-val kapcsolatban felmerült adóbírságról és adócsalásról kell dönten, mivel az Unió saját bevételi forrását is érintő kérdésben jár el a tagállam ebben az esetben is.

A hazai, nemzeti jogi szabályozás során a fent részletesen kifejtett nemzetközi *ne bis in idem* elv érvényesülése és alkalmazása mellett figyelemmel kell lenni arra is, hogy a büntetőjog eszközei csakis végső esetben jöhetnek szóba, azt a jogalkotó úgynevezett *ultima ratio* eszköznek szánja, vagyis csak akkor kerülhet a büntetőjog alkalmazására, ha más jogágak a kellő rendezést nem tudják biztosítani, és külön szükséges büntetőhatalommal élve az élet- és jogviszonyokba beavatkozni.¹⁵ Ennek elsődlegesen tettenérhető jellege abból áll, hogy a büntetőjognak már nem az életviszonyok rendezése a feladata, hanem a társadalom védelme, büntetőjogi szankciókhoz való folyamodás révén, vagyis az állam ilyenkor büntetőjogi hatalmával kíván élni. Az állam ilyenkor nem csak az egyént, az elkövetőt neveli, illetve tettét szankcionálja a tett és az elkövető körülményeire figyelemmel, hanem irányt mutat a társadalom többi tagjának is, az elvárt és követendő magatartás tekintetében. A büntetőjog így élhet az elrettentés eszközével is oly mértékben, hogy az hatékony eszköze lehessen, és ezáltal elérhető legyen a tettes és a társadalom többi tagjától is az elvárt magatartás jövőbeni tanúsítása.

Amennyiben a jogalkotó nem elégszik meg az adójog, a pénzügyi jogi jogszabályozási kereteivel az ott alkalmazható joghátrányokkal, hanem azon túl kíván lépni, azonban a legsúlyosabb joghátrányok – büntetőjogi szabályozás – alkalmazását még nem látja szükségesnek és arányosnak, előírhat szabálysértési alakzatokat is a jogsértés megítélésére. Ennek gyakorlati megvalósulása például gondatlan alakzatok szankcionálásánál, illetve bizonyos vagyoni hátrány összegét el nem érő kár esetében történik meg a nemzeti szabályozásban, lásd a Btk. 462. § (1) bekezdés b) pontját¹⁶ és a Btk. 462. § (3) bekezdését¹⁷.

15 PFEFFER Zsolt: Adóügyek a büntetőbíróságok előtt. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1, 97-121.

16 Btk. 462. § (1) bekezdés b) pontja értelmében: „Nem valósul meg bűncselekmény, ha a társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással visszaélést ötvenezer forintot meg nem haladó kárt okozva követik el”.

17 Btk. 462. § (3) bekezdése szerint: „Nem valósul meg bűncselekmény, illetve vámszabálysértés valósul meg, ha a költségvetési csalással okozott vagyoni hátrány az ötszázezer forintot nem haladja meg”.

2. Az adójogi és a büntetőjogi szabályozás közötti alapvető eltérések

Szükséges rögzíteni, hogy az adóigazgatási eljárás és a büntetőeljárás során is alapvető követelmény a (adó)tényállás elemeinek tisztázása, azonban ennek kivitelezési módja, vagyis a bizonyítási eljárás lefolytatása eltér(het), mivel a „tettes” felelősségének vizsgálata körében alapvetően eltérő bizonyított-sági, felróhatósági szint követelendő meg, mely a fentebb már részletezett eltérő célok eléréséből is adódik a kétszeres eljárás elkerülésének garanciális szabályán túlmenően.

Az adóigazgatási eljárás szükségszerűen megelőzi a büntetőeljárást.¹⁸ Fontos tisztázni azt is, hogy az adóigazgatási eljárásban a tényállás tisztázása érdekében lefolytatott bizonyítási eljárás nem egyezik meg a büntetőeljárás során lefolytatott bizonyítási eljárásával. Az adóigazgatási eljárás döntései a bíróságot nem kötik a büntetőjogi felelősség megállapítása tekintetében. Összefoglalható ez akként is, hogy az adóigazgatási eljárásban feltárássra kerülnek azon tények, melyre alapozva adóhiány került megállapításra. A büntetőjog – és így a büntetőbíróság, amennyiben az ügyész vádat emel, a vádhoz kötötten, de azt kimerítve – az adóigazgatási eljárás eredményeképpen meghozott adóhatósági határozat vádirati tényállásban foglalt keretei között „teszi hozzá” a büntetőjogi többletet, mely a bűnösségben ragadható meg.¹⁹ Ez pedig a *nullum crimen sine culpa*, vagyis nincs bűncselekmény törvény nélkül elvre utal.

A büntetőeljárás során garanciális alapelv a Be. 7. § (4) bekezdése, vagyis, hogy a kétséget kizáróan nem bizonyított tény nem értékelhető a terhelt terhére, és itt került az (5) bekezdésben az is rögzítésre, hogy abban a kérdésben, hogy a terhelt követett-e el bűncselekményt, a bíróságot, az ügyészséget és a nyomozó hatóságot nem köti a polgári, a közigazgatási, a szabálysértési, a fegyelmi vagy más eljárásban hozott határozat, illetve az abban megállapított tényállás. E körben szükséges utalni az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének XXVIII. cikk (2) bekezdésére, mely értelmében: „Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg”.

18 PFEFFER i. m. 116.

19 MOLNÁR Gábor Miklós: *Az adóigazgatási eljárás és a büntetőeljárás kapcsolata*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 26–51.

A büntetőigény érvényesítésének alapvető feltétele a bűncselekmény felderítése és a terhelt személyének megállapítása, felkutatása. Ugyanakkor a kétséget kizáró bizonyítás bizonyítási terhe a vádló, és a költségvetést károsító bűncselekmény esetén ez mindig az ügyész – lásd lentebb kifejtve – felelőssége. Az Alkotmánybíróság döntései²⁰ pedig nyilvánvalóvá teszik, hogy a bűnüldözés kockázata az államot terheli, s hogy jogállamban a bűnüldözés is csak szigorú, az anyagi és az eljárási jogszabályok által meghatározott rendben folyhat.²¹

A bíróság a bizonyítékokat egyenként és összességükben szabadon értékeli, a bizonyítás eredményét az így kialakult meggyőződése szerint állapítja meg az irányadó ítéleti tényállást – a törvényes vád alapján, azt kimerítve – és az akkor helyes, ha a bizonyítékok egybevető mérlegelése során a logikai láncolat zárttá válik. A törvényen alapuló irányadó gyakorlat értelmében, amennyiben a bizonyítékok mérlegelése és az erre vonatkozó indokolási kötelezettségnek eleget tesz a bíróság és így a tényállás megalapozott, a jogorvoslati eljárás során a fellebbviteli bíróságnak nincs lehetősége a bizonyítékok eltérő értékelésére. Ezért is van döntő szerepe a bizonyítási eljárás lefolytatásának, és az elsőfokú bíróságoknak, akik előtt a bizonyítási eljárásnak döntően meg kell történnie.

Ugyanezen elv mentén szükséges arra is utalni, hogy az adóigazgatási eljárás során az adóhatóságot sem köti a büntetőeljárás során hozott határozatok tartalma, azon garanciális korlátok kivételével, hogy a terhelt büntetőjogi felelősségét csak a büntetőbíróság mondhatja ki, illetve, hogy más hatóság, szerv nem mondhatja ki azt, hogy az a személy akinek büntetőjogi felelősségét megállapították, nem követett el bűncselekményt. E körben példaként említeném azt, hogy az adóhatóságot nem köti és nem befolyásolja a megállapított adójogi konzekvenciákat az, ha a büntetőeljárásban terheltként szereplő személlyel –, vagy akár ügyvezetése alatt álló társasággal – szemben

20 Ld.: 2/2007. (I. 24.) AB határozat.

21 „A jogállamiság, valamint az alkotmányos büntetőjog követelményei megkívánják, hogy az állam a büntető hatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneknek az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.” Ld.: 42/2005. (XI. 14.) AB határozat, ABH 2005, 504, 518. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a jogalkotónak ezen alkotmányi kereteken belül kell megtalálnia azokat az „eljárási megoldásokat, amelyek a bűnüldözés sikertelensége állami kockázatának csökkentését szolgálják (ABH 2004, 241, 255.)”.

a nyomozó hatóság nyomozást megszüntető határozatot hoz.²² Ugyanígy nem befolyásolja az adóhatóság terhelttel szemben korábban meghozott és marasztaló határozat megállapításait, ha a bíróság a terhelttel szemben felmentő ítéletet hoz.

Ennek oka ugyancsak a két eljárás eltérő célja és az eltérő bizonyítottsági szint követelménye, és esetleges bizonyítási teher kötelezettségéből adódik. Míg a büntetőeljárás során a bizonyítási teher mindig a vádlót terheli, és a terhelt önmaga ártatlanságát nem köteles bizonyítani²³, bizonyítékot szolgáltatni, hovatovább együttműködni a hatóságokkal –, ennek kivételét quasi csak a terhelti elérhetőség, a megjelenési kötelezettség és a rend fenntartása körében alkalmazott kötelező intézkedések részletszabályai képezhetik –, addig az adóigazgatási eljárásban például a tényállás tisztázási kötelezettség, bár az adóhatóságot terheli, de az annak alapjául szolgáló tények igazolását és bizonyítását a jogalkotó bizonyos esetekben az adózóra telepítette – gondolva itt például adókedvezmény vagy adómentesség igazolására –, és ez az ő felelőssége és érdekköre. E körben az adózó köteles együttműködni az adóhatósággal és felhívásra igazolni is azt, ennek elmaradása esetén jogkövetkezményeket az adózó köteles viselni.

3. A költségvetést károsító cselekmények büntetőjogi megítélésének főbb szabályozási lépései az európai uniós, közösségi joganyagban – különös tekintettel az általános forgalmi adóra

Ahogy arra a korábbiakban is utaltam, az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme iránt nem csak közigazgatási jogi, de büntetőjogi eszközökkel is fel kívánt lépni a közösség. Ez nyilvánvalóan egy érzékeny terület, hiszen a büntetőjogi szuverenitását a kizárólagos jogalkotás területén minden nemzetállam sokáig megkísérelte magának fenntartani. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés a büntetőjog egyes területén már rendelkezett arról, hogy a jogharmonizáció szükséges, de a közös pénzügyi érdekek védelme iránti büntetőjogi területen való fellépés még nem került szabályozásra.²⁴

22 Például: Fővárosi Törvényszék 47.K.701.794/2020. számú ügyének alapját képező eljárás.

23 Be. 7. §: „A vád bizonyítására a vádló köteles. A terhelt nem kötelezhető az ártatlanságának bizonyítására. A büntetőeljárásban senki sem kötelezhető arra, hogy önmagát terhelő vallomást tegyen vagy önmaga ellen bizonyítékot szolgáltatson”.

24 DR. VANKÓ László: *Az adózás kriminalizálása és annak aktualitásai*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 73–80.

E témában az előrelépés az Európai Unió tagállamaira nézve kötelező erejű, az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke felhatalmazása alapján elfogadott, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény – továbbiakban: PIFegyezmény – 1. cikke elfogadásával történt meg. Ezen szabályozás szerint: „Ez az irányelv minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem terén a bűncselekmények és a büntetőjogi szankciók fogalmának meghatározására vonatkozóan azzal a céllal, hogy az Unió e területre vonatkozó vívmányaival összhangban erősítse az Unió pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel szembeni védelmet.”

A PIF-egyezmény 3. cikk (1) és (2) bekezdésének a) pontjai alapján: „A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás bűncselekménynek minősüljön, ha azt szándékosan követik el. Ezen irányelv alkalmazásában a következők tekintendők az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalásnak: nem közbeszerzéshez kapcsolódó kiadások tekintetében a következőkre vonatkozó bármely cselekmény vagy mulasztás: – olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy benyújtása, amelyek következménye az Unió költségvetéséből származó vagy az Unió kezelésében levő, illetve az Unió nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök vagy vagyoni eszközök hűtlen kezelése vagy jogellenes visszatartása; – információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel; vagy – az említett pénzeszközöknek vagy vagyoni eszközöknek az eredetileg megjelölt céltól eltérő célokra történő jogellenes felhasználása.”

A 2. § (2) bekezdése értelmében pedig: „A héalapú saját forrásokból származó bevételeket illetően ez az irányelv kizárólag a közös héarendszer sérelmére elkövetett súlyos bűncselekmények esetében alkalmazandó. Ezen irányelv alkalmazásában a közös héarendszer sérelmére elkövetett bűncselekmények abban az esetben tekintendők súlyosnak, ha a 3. cikk (2) bekezdésének d) pontjában meghatározott szándékos cselekmények vagy mulasztások az Unió két vagy több tagállamának területéhez kapcsolódnak, és legalább 10 000 000 EUR összegű teljes kárt okoznak.” Fenti jogszabály kötelező alkalmazása miatt a tagállamoknak kötelezettségük az ott meghatározott mértékben minimálisan a HÉA adónem vonatkozásában elkövetett cselekmények miatt akár büntetőeljárás keretében is eljárni, védve ezáltal az Európai Unió közös gazdasági érdekeit.²⁵

25 Ld.: Európai Unió Bíróságának C–357/19. és C–547/19. sz. egyesített ügyeiben, továbbá

Álláspontom szerint azért lényeges ezen kérdéskörre külön is kitérni, mert mind adójogi szempontból, mind büntetőjogi szempontból az adóvisszaélések jelentős részét az Áfával kapcsolatos levonási joggal való (vissza)élés teszi ki. Ennek alapvető oka az, hogy a hozzáadott értékű adók jelentős bevételi forrását jelentik minden állam pénzügyi büdtségének, és ezáltal mérhető kiadásként jelenik meg minden állampolgárar esetében, a mindennapi élet el nem hanyagolható kiadását jelentve számukra.

Jogsabályi alapját az Áfa szabályozásnak a Magyarországon is közvetlenül alkalmazandó, az Európai Unió Tanácsának 2006. november 28-i, a közös hozzáadottértékadó rendszerről szóló 2006/112/EK Irányelve – továbbiakban: HÉA Irányelv – rendezi. Az Áfa adónemben való visszaélések jelentős része az adólevonási joggal kapcsolatos szabálytalanságokkal kapcsolatosan merült fel. Az adólevonás fő szabályaira a HÉA irányelv X. címének, 1–5. fejezete, a 167. cikktől a 192. cikkig tartalmaz rendelkezéseket.

A HÉA Irányelv X. címe rendelkezik az adólevonásról, és a 168. cikk a) pontja értelmében: „Az adóalany, amennyiben a termékeket és szolgáltatásokat az adóköteles tevékenységének folytatása szerinti tagállamban adóköteles tevékenységéhez használja fel, jogosult az általa fizetendő adó összegéből levonni a következő összegeket: a részére más adóalany által teljesített vagy teljesítendő termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás után az ebben a tagállamban fizetendő vagy megfizetett HÉA-t”.

Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény – továbbiakban: Áfa tv. – 119. § (1) bekezdése szerint: „Az adólevonási jog akkor keletkezik - ha e törvény másként nem rendelkezik -, amikor az előzetesen felszámított adónak [120. §] megfelelő fizetendő adót meg kell állapítani...” Az Áfa törvény 120. § a) pontja szerint: „Abban a mértékben, amilyen mértékben az adóalany – ilyen minőségében – a terméket, szolgáltatást adóköteles termékértékesítése, szolgáltatásnyújtása érdekében használja, egyéb módon hasznosítja, jogosult arra, hogy az általa fizetendő adóból levonja azt az adót, amelyet a) termék beszerzéséhez, szolgáltatás igénybevételéhez kapcsolódóan egy másik adóalany – ideértve az Eva. hatálya alá tartozó személyt, szervezetet is – rá áthárított.” A 127. § (1) bekezdése értelmében pedig: „Az adólevonási jog gyakorlásának tárgyi feltétele, hogy az adóalany személyes rendelkezésére álljon a) a 120. § a) pontjában említett esetben a nevére szóló, az ügylet teljesítését tanúsító számla.”

a C–105/14. Taricco és társai ügyében hozott ítéletek, melyben a Bíróság a PIF irányelv kötelező alkalmazásának kötelezettségét taglalja a tagállami kötelezettségként.

A hozzáadott értékű adó lényeges kérdésköre így az adólevonási jog gyakorolhatóságának kérdése, azaz az előzetesen felszámítható adó visszaigénylése, mely révén az adóhalmozódást lehet elkerülni, kiküszöbölni. A gazdasági szereplőknek joguk van a rájuk áthárított adó levonására, míg az adóhatóságnak lehetősége, hogy keretek között az adóalanyok adólevonási jogát megtagadassák. Az EUB több alkalommal elvi jelentőségű határozatot hozott e kérdéskörben, mely nyomán kialakult gyakorlatot figyelembevéve a Kúria is kidolgozta, hogy milyen feltételek mentén lehet az adólevonási jog megtagadását megalapozottan gyakorolni, lásd: a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 5/2016. (IX. 26.) véleménye (továbbiakban: KMK vélemény).

Álláspontom szerint szükséges utalni arra, hogy a KMK vélemény megalkotását megelőzte a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat-elemző Csoportjának „Az általános forgalmi adó levonhatóságával összefüggő perek gyakorlata” címmel, 2016-ban egy Összefoglaló vélemény –, továbbiakban Kúria összefoglaló véleménye – elkészítése.²⁶ A bíróság átfogóan vizsgálta az adóhatóság által az Áfa adónemben folytatott vizsgálatok megállapításait és a bírósági ítélkezési gyakorlatot is. Már itt megkülönböztetésre kerültek objektív és szubjektív alapokon álló ténymegállapítások. Ennek megfelelően a tartalmi feltételekkel összefüggő ténymegállapítások közül hármat objektív alapon állóként jelöltek meg: a gazdasági esemény hiányát, továbbá azt, ha a gazdasági esemény nem a számlában feltüntetett felek között ment végbe, illetve a mesterséges láncolat létét. További három szubjektív, elsősorban az adózó magatartásához, a cselekményekhez kapcsolódó tudatállapotához köthető jelenséget jelöltek meg, így az adózó tudatát, valamint azt, hogy tudnia kellett volna, hogy adókijátszásban vesz részt, és azt, hogy a kellő körültekintést nem tanúsította, továbbá nem rendeltetészerű joggyakorlást folytatott.²⁷

Megjegyzendő, hogy a Kúria összefoglaló véleménye elkészítésekor annak vizsgálatára is kitért, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a bíróság előtti eljárás során hány esetben hivatkozott európai uniós bírósági döntésre, és ez a szám igazán magas volt már 2013-ban is, mégpedig 28.67%.

A KMK vélemény rögzíti, hogy az adólevonási jog a HÉA mechanizmusának szerves részét képezi, és fő szabály szerint nem korlátozható. A Kúria is több

26 Kúria Közigazgatási – Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat–elemző Csoportjának 2014. El. II.JGY.1/2. számú, a Kúria joggyakorlat–elemző csoportja által 2016. február 9–én elfogadott és a Kúria Közigazgatási–Munkaügyi Kollégiuma által, 2016. június 6–án jóváhagyott összefoglaló véleménye.

27 Kúria összefoglaló véleménye i. m. 78–79.

alkalommal hivatkozik az irányelv kapcsán az Európai Unió Bíróságának precedens értékű ítéletére, vagyis a Mahagében/Dávid (C-80/11. és 142/11.) ügyre.

Az évek alatt kikristályosodott és alább részletezett gyakorlat értelmében az adóhatóság nem támaszthat irreális elvárásokat az adólevonási jogot gyakorolni kívánó adóalannyal szemben, de minden tőle elvárható intézkedést megkövetelhet annak érdekében, hogy az adóalany az adófizetési kötelezettséget ne játssza ki.²⁸

Ennek körében a KMK vélemény az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény 120. § a) pontja értelmezését tekintve három különböző esetkört jelölt meg az adózási tudattartam vizsgálata körében:

„1. Ha a számlában szereplő gazdasági esemény nem történt meg, akkor nem kell vizsgálni, hogy a számlabefogadó tudott-e, illetve tudnia kellett volna-e az adókijátszásról, adócsalásról.

2. Ha a gazdasági esemény megvalósult, de nem a számlában szereplő felek között, akkor – a tényállás függvényében – vizsgálni lehet, hogy a számlabefogadó tudott-e, illetve tudnia kellett volna-e az adókijátszásról, adócsalásról.

3. Ha a gazdasági esemény a számlában szereplő felek között megvalósult, de a számlakibocsátó (vagy az általa befogadott számla kibocsátója) csalárd magatartást valósított meg, az adóigazgatási eljárásban vizsgálni kell, hogy a számlabefogadó tudott-e, illetve tudnia kellett volna-e az adókijátszásról, adócsalásról.”

Vagyis a vizsgálat során három, jól elkülöníthető tényállás különböztethető meg:

1. A számlában szereplő gazdasági esemény nem történt meg.
2. A gazdasági esemény megvalósult, de nem számlában szereplő felek között.
3. A gazdasági esemény a számlában szereplő felek között megvalósult, de a számlakibocsátó (vagy az általa befogadott számla kibocsátója) csalárd magatartást valósított meg.

Az első esetben lényegileg a számlában szereplő gazdasági esemény nem történt meg, a számla kiállítás célja visszaélésszerűen gyakorolni az áfa levonási jogot. A gazdasági esemény hiányáról a számlában szereplő felek tudomással bírnak, szubjektív tudatuk átfogja annak nem valós jellegét. Erre figyelemmel szükségtelen és értelmezhetetlen annak vizsgálata, hogy a számlabefogadó tudott-e, illetve tudnia kellett volna az adókijátszásról, adócsalásról. Tudott róla, hiszen résztvevője volt az adókijátszásnak.

28 Szívós Alexander Roland: Az áfalevonási jog megtagadásának egyes gyakorlati kérdései. *Kúriai Döntések*, 2022/10, 1672–1677.

A Kúria Kfv.I.35.362/2020/10. számú döntésében rögzíti továbbá, hogy a szükséges tényállást két különböző területen kell feltárni és bizonyítani. Először a gazdasági esemény megvalósulásának körülményeit kell vizsgálni, a számlaki-bocsátók tárgyi és személyi feltételeinek elemzésével kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy a számlaki-bocsátó képes volt-e a számla szerinti gazdasági esemény teljesítésére. Ha tehát az adóhatóság azt állapítja meg, hogy a számlában foglalt gazdasági esemény nem valósult meg, nem került teljesítésre, akkor az irányadó EUB döntésekre (C-459/17, C-460/17) és KMK vélemény 1. pontjára figyelemmel nincs szükség a számlabefogadó tudattartalmának elemzésére.

A 2. pontban említett esetben a termékértékesítés/ szolgáltatásnyújtás megtörtént (pl. az áru a számlabefogadó tulajdonába került, a ház felépült), de az adóhatóság bizonyította, hogy azt nem a számlakiállító adóalany teljesítette. Kifejti a Kúria, hogy ez esetben, bár a konkrét ügylet teljesült, de a számla nem valós adatokat tartalmaz, mivel a számlakiállító nem azonos az áfát áthárító adóalannyal, ekkor a vizsgálat tárgyát az kell, hogy képezze, miszerint az adózó ezt tudta-e. Ezen tudattartam vizsgálatkor külső tényezőkben megnyilvánuló objektív segítségre hivatkozik a Kúria, mint vizsgálandó tényekre, vagyis: „Az elhatárolás alapja, hogy a számlabefogadó adóalany aktív vagy passzív szerepet töltött-e be a csalárd magatartás megvalósítása során.

Aktívnak minősül a magatartása, ha tevőlegesen lépett fel a jogellenes adóelőny megszerzése érdekében, azaz alapvetően járult hozzá a mesterséges ügylet vagy ügyletek kialakításához. Ekkor nem szükséges vizsgálni a számlabefogadó tudattartalmát, hanem azon cselekedeteit kell feltárni, amelyek bizonyítják, hogy elsődleges alakítója volt az ellenőrzés alá vont ügyletnek vagy láncnak.

Passzívnak minősül a magatartása, ha a másik adóalany által felkínált feltételeket, körülményeket az ügylet lebonyolítása során nem vizsgálta. Ekkor feltárandó a számlabefogadó tudattartalma, hiszen azt kell bizonyítani a közigazgatási eljárásban, hogy tudott, vagy tudnia kellett volna arról, hogy az ügyletet vagy azok láncolatát jogellenes adóelőny megszerzése érdekében mások hozták létre aktívan, és vonták abba bele. (...)

Míg előbbi esetben az ügylet(ek) alakítója, addig utóbbi esetben az(ok) elszenvetője a számlabefogadó adóalany. Az utóbbi esetben azonban, ha tudott, illetve tudnia kellett volna arról, hogy adókijátszás részesévé válik, adólevonási jogot nem gyakorolhat.”

A Kúria irányadó joggyakorlata azt is megköveteli ugyanakkor az adóhatóságtól, hogy az adózói tudattartam elemzése kellő részletességgel és mélységében történjen meg.²⁹

A 3. esetkörben „...a konjunktív feltételek teljesültek: a termékértékesítés/ szolgáltatásnyújtás megtörtént, és azt a számlakiállító teljesítette. Az adóhatóság azonban bizonyítja, hogy a számlakiállító, vagy láncszerződés (körhinta csalás) esetén a sorban valamely korábbi adóalany (az általa befogadott számla kibocsátója) csalárd magatartást valósított meg.”

A KMK vélemény ugyanakkor rögzíti, hogy az adózói magatartásnak, így a tudattartalomnak a vizsgálata és bizonyítása az adóhatóság feladata, ám arra is felhívja a figyelmet, hogy a hatályos szabályozás szerint az adózót természetesen együttműködési kötelezettség terheli. Ennek egyébként gyakorlati okai is vannak, hiszen természetesen a számlabefogadó adóalany rendelkezik olyan információkkal, amelyek bizonyítékként tudnak szolgálni az eljárás során.³⁰

E körben utalandó a KMK vélemény által is említett Mahagében/Dávid (C-80/11. és 142/11.) ügy, melyben az Európai Unió Bírósága – továbbiakban: EUB - rögzítette, hogy az adócsalás, az adóelkerülés, illetve más visszaélések elleni küzdelem olyan célkitűzés, amelyet a HÉA Irányelv elismer és támogat, a jogalanyok az uniós jog normáira nem hivatkozhatnak csalárd módon vagy visszaélésszerűen (Mahagében/Dávid ügy 41. pontja és az ott hivatkozott EUB ítéletek). „Ezen küzdelem olyan cél, amely nem csak a számlában szereplő felek közt kell, hogy érvényesüljön, hanem az egész gazdasági láncolatban. Ugyanakkor más adóalany visszaélésszerű magatartása miatt nem veszítheti el a felperesi adózó automatikusan az adólevonási jogát, amely az EUB szerint HÉA mechanizmusának szerves részét képezi (Mahagében/Dávid ügy 38. pontja). Vizsgálni kell tehát a felperesi adózó tudattartalmát, és az adóhatóság feladata, hogy azon objektív körülmények alapján bizonyítsa, hogy az adóalany tudta, vagy tudnia kellett volna, hogy a levonási jogának megalapozására felhozott ügylettel az eladó, illetve a szolgáltató vagy az értékesítési láncban korábban közreműködő gazdasági szereplő által elkövetett adócsalásban vesz részt (Mahagében/Dávid ügy 49. pontja).”

29 Kfv.I.35.533/2020/5. és 35.486/2020/6. számú határozatok.

30 BÉKÉS Balázs – HALÁSZ Zsolt: *Forgalmi adók és a vámjogi szabályozás alapjai*. Budapest, Wolters Kluwer Hungary Kft., 2021, 75.

4. A költségvetést károsító bűncselekmények hazai szabályozásának főbb jellemzői

A jogalkotó által büntetni rendelt, Btk.-ban meghatározott adójogi, költségvetést károsító bűncselekmények tényállásai un. *keretdiszpozíciók*, vagyis a tartalmukat nem a büntetőszabályok, hanem más jogágak, szabályok határozzák meg, töltik ki tartalommal. Így nagy szerepe van a tényállások megítéléséhez az adott jogágak, a jogi szabályozás részletes, pontos és naprakész ismeretének, így például az adójog, támogatási jog, társadalombiztosítási-, vámjog stb. ismeretének. A *keretdiszpozíciós* szabályozás jellege ugyanakkor a komplexebb tudás ismeretén túlmenően más problematikát is felvet, melyre csak utalás szintjén kívánok kitérni. Ez pedig az, hogy a büntetőjogi felelősségrevonás alapját így más jogágakban szereplő jogszabályi rendelkezések megszegése alapozza meg, „tölti ki”, és azok esetleges jogszabályi rendezésének változása magával hozza a büntetőjogi megítélés változását is természetszerűleg.

Nem csak a büntetőjogi, hanem alkotmányos szinten is alapvető jog, hogy senki büntetőjogi felelőssége nem állapítható meg, amennyiben a bűncselekmény elkövetésnek időpontjában, vagy pedig a bűncselekmény elbírálásának időpontjában az már nem minősül bűncselekménynek. Megjegyzendő, amennyiben enyhébben bírálendő el akár az elkövetéskor, akár az elbíráláskor, akkor természetszerűleg az enyhébb elbírálás szabályait alapulvévé kell a megítélést végezni. Az eltérő szabályozás nem csak azt hozhatja magával, hogy az adott cselekmény már, vagy még nem minősül bűncselekménynek törvényi tényállási elem hiányában, hanem minősítés-módosulást is, mely bírósági hatáskör változást is jelenthet.³¹

A Kúria az 1/1999. Büntető jogegységi határozata utal e körben a BH1998. 409. döntésben kifejtettekre, vagyis: „Amennyiben a nemzetközi jogi kötelezettség megszegésének a kerettényállását kitöltő tilalom az elbíráláskor már nem áll fenn, ezért a cselekmény társadalomra veszélyessége megszűnik: a büntetőeljárás - büntethetőséget megszüntető okból való - megszüntetése indokolt.” Ezen büntető jogegységi határozat iránymutatása mentén a Kúria a Bfv.466/2016/7. számú határozatában kifejtette: „Amennyiben a Btk. Különös

31 Btk. 2. § (1) bekezdése értelmében: „A bűncselekményt – a (2)–(3) bekezdésben foglalt kivételekkel – az elkövetése idején hatályban lévő büntető törvény szerint kell elbírálni. (2) Ha a cselekmény elbírálásakor hatályban lévő új büntető törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, akkor az új büntető törvényt kell alkalmazni. (3) Az új büntető törvényt visszaható hatállyal kell alkalmazni a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai alapján büntetendő cselekmény elbírálásakor, ha az az elkövetés idején a magyar büntető törvény szerint nem volt büntetendő.”

Részének valamely rendelkezése ún. keretdiszpozíció, és az annak keretét kitöltő jogszabályi rendelkezésekben a bűncselekmény elkövetése után olyan mérvű változás következik be, amely a kötelezettség megszüntetésével vagy a tilalom feloldásával az addigi büntetőjogi védelmet megszünteti, e változás – a meghatározott időre szóló jogszabályok kivételével – a Btk. 2. § második mondatára figyelemmel, az elbíráláskor hatályban lévő büntetőjogi szabályozás visszaható hatályú alkalmazását alapozza meg”.

Álláspontom szerint érdemes kitérni arra is a bűncselekményi szabályozás keretdiszpozíciós jellege kapcsán, hogy a töretlen bírói gyakorlat értelmében a bíróságok az elkövetett cselekmény büntetőjogi megítélésekor nem költségvetési csalásként, hanem csalásként minősítik az elkövetett cselekményt, amennyiben az elkövető adóalanysága – keretdiszpozíció jellegből adódóan ennek tartalmi kitöltését az alapul szolgáló adójogi szabályozás adja – hiányzik.³² Ez azt jelenti, amennyiben az elkövető adóalanysággal nem rendelkezett, és rendszeres vagy üzletszerű gazdasági tevékenység folytatása nélkül, az adóhatóság erre vonatkozó megtévesztésével igényelt vissza Áfa-t, akkor azt nem költségvetési csalásként, hanem csalás bűncselekményeként kell elbírálni.

5. A költségvetési csalásokról általában

5.1. A költségvetési csalások leggyakrabban előforduló típusai

A leggyakrabban vádemelés költségvetési csalás megnevezésű bűncselekmény miatt történik, mely bűncselekmény törvényi tényállását a hatályos Btk. 396. §-a szabályozza.

A joggyakorlatban az alábbiakban megjelölt módon szokták a központi költségvetés hátrányára a bűncselekményt elkövetni:³³

1. az adóbevallás benyújtásának elmulasztása (működés eltitkolás),
2. a bevételek csupán egy részének a bevallása (bevétel eltitkolás),
3. a fizetendő adó összegének csökkentése fiktív számlákkal (csalárd levonás),
4. jogosulatlan adó visszaigénylés (csalárd visszaigénylés), és az
5. az ún. körhintacsálások.

Szükséges megjegyezni, hogy büntetőjogi és a kétséget kizáróan bűnös szándékra, tudattartalomra való bizonyíthatóság szempontjából az 1. és

32 Ld.: BH1993. 218 és a BH1993. 660, Kúria 1/2006. Büntető jogegységi határozata.

33 STEINER Gábor: A költségvetési csalás bizonyítási kérdései. *Büntetőjogi Szemle*, 2021/1, 43–51.

2. pontban jelzett elkövetési magatartásokkal megvalósított költségvetést károsító bűncselekmények rendszerint nem tartoznak a bonyolultabban bizonyítható bűncselekményi körbe.

E körben érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy az 1. pontban írt bűncselekmény a vádlotti tudattartalom vizsgálata mellett természetesen akkor is megvalósulhat, és nem mentesülhet az ügyvezetésre jogosult személy például a büntetőjogi felelősségek alól, ha könyvelőt alkalmaz, vagyis a Kft. ügyvezető igazgatója az általános forgalmi adó bevallásának elmulasztásával elkövetett adócsalásért könyvelő alkalmazása ellenére is felel, ha a könyvelőnek nem adja át az adóbevallás elkészítéséhez szükséges iratokat, és nem ellenőrzi, hogy a bevallás megtörtént-e.³⁴

Ezzel ellentétben a többi bűncselekmény már szervezethez, konspirációt feltételez, hiszen a 3., 4. és 5. pontban írt elkövetési típusok úgynevezett számlagyárak működését feltételezik. Ezek rendszerint különböző személyek ügyvezetése alatt álló társaságokat foglalnak keretbe, ahol rendszerint a társaságok többsége ráadásul fiktív ügyvezetés alatt áll. A szervezetet általában egy személy, vagy egy szűk kör irányítja, aki az egész céghálóat átlátja, és a könyvelő segítségével a gyakorlatban ez nem valósulhatna meg. A könyvelő szerepét természetesen a büntetőjogi felelősség vele szembeni megállapíthatóságakor ugyanúgy egyéniesítve kell vizsgálni, hogy ti. tudata mire terjedt ki, hogy csak a számlákat és maximum az azokat megalapozó dokumentumokat, teljesítés igazolásokat, szerződéseket láthatta, vagy bűnös felelősségi formátumban is részt vett az elkövetésben és magatartása megvalósította a bűncselekmény összes törvényi tényállását. Ezen magatartása természetesen nem csak tettesi, hanem részesi alakzatban is megnyilvánulhat, lásd például a bűnsegédi magatartást. Az eljáró hatóságoknak természetesen ilyenkor az eset összes körülményét fel kell deríteni, és így, ha arra is fény derül, hogy a cégháló személyi állományának társadalombiztosításra is kiterjedő könyvelését is a könyvelő végezte, és a társaságoknak semmilyen módon nem állt például személyi állomány rendelkezésre, hogy a lekönyvelt számlák alapját képező gazdasági események kivitelezhetőek legyenek, a bűnös tudattartalomra való következtetés levonható. Fontos megjegyezni, hogy a költségvetési csalásra berendezkedett, pontosabban fogalmazva, arra létrehozott cégháló akkor működik igazán „jól” és viszonylag tartósan, ha a számlázó cégek csak nagyon szűk körben ismerik egymást, vagyis csak az általuk számlát befogadó cégről van valami sejtésük, és ugyanez vonatkozik azokra a cégekre, akiknek ők számláznak.

34 Ld.: BH 2003/397.

5.2. A körhintacsalások működési elve

Az alábbiakban a legnagyobb szervezettséget igénylő, szükségszerűen nemzetközi vonatkozású elemeket is tartalmazó költségvetést károsító bűncselekmény elkövetési lehetőségének működési elvére szeretnék röviden kitérni, hiszen ezen cselekmények esetében kell megtörténnie a legszélesebb körű bizonyítási eljárásoknak általában.³⁵

A 'körhintacsalás'-okban a jogirodalom a következő megnevezéssel illeti a résztvevő szereplőket:

- *missing trader* – eltűnő, vagy hiányzó társaság
- *puffer* – átszámlázó társaság
- *conduit* – külföldi társaság
- *bróker* – a haszonhúzó társaság.³⁶

A körhintacsalás lényege, hogy a *bróker* társaság az árut az alatta álló, beszerezett társaságokból álló céghálózatból szerzi be, a cél pedig az Áfa fizetés elkerülése, azáltal, hogy az elkövető által irányított, valójában fiktív tevékenységgel foglalkozó cégláncolat, mely névileg a strómanok vezetése alatt áll, nettó áron szereznek be termékeket és azt a belföldi értékesítést terhelő Áfa megfizetését elodázva juttatják tovább a „bróker” társaságnak. Ezen folyamat révén pedig nem kerül Áfa megfizetésére sor. Az egyik elkövetési mód szerint az árut a közösség területén működő társaságoktól veszik meg a közösségi beszerzésre irányadó rendelkezések miatt nettó áron a fiktív cégláncolathoz tartozó külföldi cégek nevében, majd innen tovább számlázzák – csak papíron – a belföldi *missing trader* társaságoknak, vagy a közösségi eladótól egyből a belföldi *missing traderek*nek kerül az értékesítésre. A másik elkövetési mód az, mely alapján egy belföldi társaság –, amelyik nem tud a csalásról –, az a fiktív céghálóban résztvevő, de a közösség területén honos cég részére adja el a terméket, majd ez a fiktív cégláncolathoz tartozó külföldi társaság adja el – szintén csak papíron – az árut a belföldi *missing trader* cégeknek.

35 KOVATSITS Gábor: *A költségvetési csalás nyomozási kérdései*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 52–62.

36 STEINER i. m. 43–51.

5.3. A költségvetést károsító bűncselekmények bizonyíthatósága büntetőjogi szempontból, a vizsgálandó körülmények

Az alábbiakban azt kívánom bemutatni, hogy mely körülményeket, vagy éppen azok hiányát szokta rendszerint a nyomozó hatóság, az ügyészség, illetve vádemelés esetén a bíróság vizsgálni a költségvetést károsító bűncselekmények megvalósulásának körében.³⁷ A bemutatás nyilvánvalóan nem teljeskörű, hiszen minden eset egyedi, és a szükséges intézkedések megtétele és annak időszerűsége is döntő szerepet játszik a későbbi, esetlegesen büntetőjogi felelősséget is megállapító bírósági döntések meghozatala érdekében.³⁸ Szükséges továbbá megjegyezni, hogy ezen vizsgálódási szempontok már az adóhatósági, közigazgatási eljárások folyamán nagyrészt megtörténnek. Az esetleges büntetőjogi felelősségi tudattartalom gyanújának felmerülése esetén egészülhet ki a vizsgálat tárgya a kétséget kizáró büntetőjogi felelősség megállapíthatósága érdekében szükséges egyéb bizonyítási eszközöket, eljárásokat magában foglaló cselekmények megtételéhez, és így más eljárásjogi anyagi jogi szabályozás keretébe lép át az adott ügy.³⁹

A tudattartalomra vonatkozóan a leggyakrabban az alábbi, tipikusnak mondható körülményekből lehet következtetést levonni, mind adójogi, mind büntetőjogi relevancia terén:⁴⁰

1. A társaság létezésének kérdése:

- az nem is létezik, így például a megjelölt cím nyilvánvalóan csak egy lakás, amely nem ritkán már évek óta lakatlanul áll, vagy éppen, hogy romos,
- székhelyszolgáltató biztosítja működéséhez szükséges levelezési, illetve székhely rendelkezésre állását.

Ekkor a számlákat kiállító, befogadó cég nem elérhető a valóságban, a

37 FODOR Balázs Gábor: *Az áfa-csalások büntetőjogi megítélésének elméleti és gyakorlati kérdései*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 90-111.

38 Kúria Közigazgatási–Munkaügyi Kollégium Joggyakorlat–elemző Csoportjának 2014.El. II.JGY.1/2. számú, a Kúria joggyakorlat–elemző csoportja által elfogadott összefoglaló véleménye i. m. 79.

39 ÚJHELYI Bence: *Bizonyítási nehézségek és bizonyítási teher az adóigazgatási eljárásban és a büntetőeljárársban*. In: DOMOKOS Andrea (szerk.): *A költségvetés büntetőjogi védelme konferencia előadásainak szerkesztett változata*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 82-89.

40 STEINER i. m. 44.

cég székhelye, telephelye nem is lett volna effektív alkalmas a számlán szereplő gazdasági események lebonyolítására. Mivel ez könnyen ellenőrizhető, a legnyilvánvalóbb elkövetési mód, így egyre ritkábban élnek ezzel a lehetőséggel.⁴¹

- Ezekről egy fokkal kreatívabb elkövetési magatartás, ha a számlakiállítót a számla kiállításakor már törölték a cégnyilvántartásból, illetve, ha
 - felszámolás alatt lévő számlakiállító felszámolója, vagyis a társaság törvényes képviselője nem tud a gazdasági eseményről.
2. A társaság személyi 'állományának' kérdése:
- A társaság ügyvezetője úgynevezett stróman, akinek semmi köze nincs a társasághoz, legkevésbé pedig annak irányításához. Az ügyvezető személynek így se képessége, se lehetősége nincs a társaság ügyvezetésének ellátásához. Rendszerint szerepük minimális összeg, vagy egyéb juttatás érdekében annyi, hogy az ügyvédi irodában aláírják a társaság alapításáról szóló szerződést, és az ehhez kapcsolódó iratokat. Álláspontom szerint szükséges megjegyezni, hogy – vádemelés hiánya miatt – ritkán, de előfordult már, hogy a cégháló alapításában résztvevő jogász, ügyvéd büntetőjogi felelőssége is megállapításra került, mivel kétséget kizáróan bizonyíthatóvá vált, hogy tudta, mihez nyújt elengedhetetlen eszközcselkményként (okirathamisítás) szakértő tudást.
 - A társaság nem rendelkezik a számla alapját képező gazdasági eseményekhez megfelelő személyi állománnyal, az nincs is bejelentve, járulékfizetési kötelezettségének a társaság nem tesz eleget.
3. Személyi összefonódások kérdése:
- így például azonosak a személyek, vagy rokoni, alá- fölé rendeltségi viszony bizonyítható, akár a számlázásban részvevő társaságok személyi körében, lásd ügyvezető, esetleges munkavállaló, a jogász, a könyvelő, és a „kivitelező személyzet” - pénzt felvevő, az ahhoz szükséges körülményeket biztosító személy, például sofőr esetében, továbbá az is, ha
 - a társasági háló létrehozásakor egy vagy pár olyan jól azonosítható személy van, aki ajánlotta cégpartnerként az egyik társaságot a másiknak „üzleti partnernek”;
 - a pénzügyi rendezés formája és ezzel összefüggésben a személyi kör összefonódása (engedményezés, kompenzálás, váltó) az egyéb tényállási elemek vizsgálata során ellentmondásos.
4. A társaság tevékenységével kapcsolatosan az alábbi körülmények adhatnak okot a gyanúra:

41 ÚJHELYI i. m. 44.

- a társaság nem rendelkezik a számlán szereplő gazdasági cselekmény lebonyolíthatóságához szükséges tárgyi feltételekkel;
 - nem rendelkezik a számla kiállító a számlán szereplő áruval;
 - bizonytalan eredetű áru, vámolással kapcsolatos papírok hiánya;
 - a társaság, bár viszonylagosan nagy forgalmat bonyolít, azonban nincs, vagy csak minimális befizetendő adója szerepel a bevallásban, már, ha egyáltalán benyújt bevallást;
 - a számlázó társaság a számla alapját képező terméket sosem birtokolta, azt minden esetben egyből továbbította a következő társasághoz;
 - nem az arra jogosult írja alá a számlákat;
 - a számlán szereplő, és így elszámolt árak is árulkodóak lehetnek, vagyis az értékesítési ár feltűnően alacsony, például a számlakibocsátó által számlázott óradíj olyan alacsony, hogy az nem nyújtana fedezetet a bérköltségre és a járulékokra; vagy éppen túl magas;
 - ugyancsak az eljáró szervek munkáját könnyítheti meg a dokumentumok formai kinézete, mely egészen széles spektrumon működhet, például az azonos kézírással írt számlák, szerződések, teljesítésigazolások, látszólag egymással semmilyen kapcsolatban nem álló társaságok között lévő dokumentumokon, egészen az azonos formai kinézetig, vagy azonos nyomtatói hibát mutató iratokig.
5. A könyveléssel kapcsolatosan felmerülő kérdések⁴²:
- a számlatömböt később vették, mint a számla kiállítása;
 - a teljesítési igazolás hiánya;
 - számlakiállító könyvelésében nem szerepel a gazdasági esemény;
 - a társaság könyvelője a számlákon és a hozzá kapcsolódó kötelező dokumentáláson kívül semmit nem tud a társaság valós működéséről, esetlegesen a társaság névleges ügyvezetőjével sosem találkozott (lásd fentebb: vizsgálandó a könyvelő felelőssége is);
 - a könyvelést, a gazdasági esemény megvalósulását alátámasztó iratokat, dokumentumokat nem tudják átadni a vizsgálóknak (rendszerint már az adóhatósági eljárás során sem). Megjegyzendő, hogy itt a legkreatívabb hivatkozási okok is elő szoktak fordulni, például a kocs csomagtartójában volt tárolva, onnan kilopták, miközben tényszerűen a kocs csomagtartójában el sem fért volna olyan mennyiségű irat, melynek valóság esetén rendelkezésre kellett volna állni. Ekörben a tüzesetben, vízkárban való megrongálódásra, megsemmisülésre való

42 LUKÁCS János: Kreatív számvitel, vétlen hiba, szándékos csalás. *Társadalom és Gazdaság*, 2007/1, 134-137.

- hivatkozás, ahogyan a háziállat által történt megrongálásra való hivatkozás is klisésnek minősül, továbbá ugyancsak kérdéseket vett fel, ha
- a kifizetett ellenérték visszakerül a számlázási láncon keresztül az első kifizetőhöz.
6. A pénzügyi teljesüléssel kapcsolatos bizonytalanságok:
- a társaság számlájára beérkező utalásokat azonnal felveszik, vagy azt másik cég számlájára továbbutalják, több különböző tulajdonú bankhálozatot „megjárva”, sőt az utalásokkal esetlegesen külföldi bankokat is bevonnak, és a pénz felvételére így kerül sor – döntően készpénzben. A továbbutalt pénzek esetében az a „könnyebben” bizonyítható körbe tartozik nyilvánvalóan, ha a továbbutalt pénzügyi összeg olyan társaság, személy tulajdonában álló számlára kerül át, akivel a társaságnak semmilyen kapcsolata nincs, illetve, ha a pénzt meghatalmazással esetleg ilyen személy veszi fel, rendszerint ugyancsak strómanok;
 - a pénzügyi teljesítés bizonytalansága (pl.: lehetőség szerint készpénzes teljesítés).
7. A láncszerződésben résztvevőknél azonos adóhatósági megállapítás.

6. Záró gondolatok

Egyértelműen megállapítható, hogy nem csak a nemzetállamok, hanem az Európai Unió is nagyban érdekelt abban, hogy a költségvetést károsító bűncselekmények üldözésre kerüljenek, hiszen ezen cselekmények a központi költségvetést károsítják meg. Amikor a költségvetést károsító bűncselekmény csak tagállami keretek között marad, gondolva itt arra, hogy európai uniós anyagi forrást nem érint, akkor is érinti közvetetten az unió pénzügyi és gazdasági érdekeit is, hiszen a tagállamok nemcsak juttatásokat kapnak az uniótól, hanem annak befizetői is, és a tagállamok költségvetési hiánya –, mely esetlegesen bűncselekmény elkövetése miatt lesz az –, érinti az unió gazdasági érdekeit is. Ezt az alapvető összefüggést is akceptálva a tagállamok közös jogalkotásba kezdtek – a EUB ítélezési gyakorlatának ezirányú iránymutatásait követve – a büntetőjog területén is.

A sokszor párhuzamos – adó-, közigazgatási és büntetőjogi – jogszabályrendszer körében figyelemmel kell lenni a *ne bis in idem* elvben foglaltak érvényesülésére. Ez alapján mára már kikristályosodott, hogy egymás mellett ugyanazon adótényállás mellett folyhat közigazgatási és büntetőeljárás is az eljárások különbözősége miatt, azonban, ha ez már tagállamok közötti elbírási összeütközést is eredményez, fokozottan kell vizsgálni az esetleges *res iudicata*, vagyis ítélt dolog kérdéskörét.

A közigazgatási és adójogi jogkövetkezmények alkalmazásuk során természetesen eltéréseket hordoznak magukban, mind azok eljárási formája, formátuma, megkövetelt bizonyítottsági követelményei és a felelősség megállapíthatóságának eltérő szintjei tekintetében is.

A büntetőjogi eszközök mindig *ultima ratio* jellegűek, hiszen alapvetően nem az élet- és társadalmi viszonyokat kívánják rendezni, hanem az abban megnyilvánuló abnormalitásokat kívánják az állam büntetőjogi hatalmával élve kezelni.

Szükséges ugyanakkor látni, hogy a büntetőjog a költségvetést károsító bűncselekmények esetén *keretdiszpozíció* jellegű szabályozást tartalmaz, vagyis alapjukat mindig az adójogi szabályozás adja, az tölti ki 'értelemmel', így az alapjogszabályok ismerete, azok esetleges változásainak nyomonkövetése alapvető követelmény az e körben eljáró, illetve ítélkező személyek részéről.

AZ ISMÉTELT ELLENŐRZÉS ÉS AZ ALAPELJÁRÁS KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI AZ ADÓIGAZGATÁS RENDSZERÉBEN

DARAI PÉTER
vendégelőadó (ME BTK ATTI)

Absztrakt

Jelen tanulmány az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény 92. §-ában szabályozott ismételt ellenőrzés jogintézményét vizsgálja, az adózó által benyújtott kérelem esetében. A jogszabály 92. § b) pontja szerint adóellenőrzéssel lezárt bevallási időszak tekintetében az adó, költségvetési támogatás ismételt vizsgálatára kerülhet sor az adózó kérelmére, ha az adózó által feltárt új tény, körülmény tisztázása a korábbi ellenőrzés megállapításainak megváltoztatását eredményezné, feltéve, hogy az új tény, körülmény korábban nem állt és jóhiszemű eljárás esetén nem állhatott az adózó rendelkezésére, illetve arról az adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén nem is tudhatott.

A törvény lehetőséget biztosít a véglegesség (jogerő) áttörésére, ez azonban kivételes. A hatósági vagy bírósági döntés véglegessége az Alkotmánybíróság gyakorlatában – szoros összefüggésben a jogbiztonsággal – a jogállam alapvető pillére. Mégis előfordulhatnak olyan esetek, amikor nagyobb érdek fűződik az anyagi igazság érvényesüléséhez, mint amekkora sérelmet okoz a véglegesség feloldása. Szükséges azonban kiemelni azt is, hogy az ismételt ellenőrzés nem önálló eljárás, az alapellenőrzésről nem választható le, az új tények, körülmények mibenléte is csupán az alapügyhöz viszonyítva értelmezhető.

Kulcsszavak: ismételt ellenőrzés, új tény és körülmény, bizonyítás, jóhiszemű eljárás, Kúria, alapügy, jogbiztonság, anyagi igazság, arányosság, Alkotmánybíróság.

CONNECTING THE REPEATED AUDIT AND THE BASIC STATE
IN SYSTEM OF TAX ADMINISTRATION

Abstract

This essay trying to present the legal institution of the repeated audit by the Act Act CLI of 2017 on Tax Administration and the Regulation of Tax Administration in Section 92 especially in the case of taxpayer's petition. According to subsection of Section 92 the Act with respect to periods closed by tax audit, taxes and central subsidies may be repeatedly audited upon the taxpayer's request, when the clarification of a new fact or circumstance may result in the modification of the statements of an earlier audit, provided that the new fact or circumstance was not, and in the case of a procedure in good faith, could not be available to the taxpayer, and/or the taxpayer was not, and in the case of a procedure in good faith, could not be aware of it.

The law gives possibility to break the substantive judgment in special situations. In the judicial precedent of Constitutional Court the substantive judgment is the basic of constitutional state with the due process of law. However they are imaginal cases when better inforce the right of substantive justice contrary to substantive judgment. It is necessary to emphasize that repeated audit is not an independent procedure because of the basic state and the new fact or circumstance just defined the context of the tax audit cloused before.

Keywords: repeated audit, new fact or circumstance, proof, act in good faith, Supreme Court, basic case, due process of law, substantive justice, proportionality, Constitutional Court.

1. Bevezetés

Az adóigazgatási rendtartásról szóló 2017. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Air.) 89. §-a az ellenőrzés fajtáival foglalkozik. A jogszabályhely (1) bekezdése szerint az adóhatóság az ellenőrzés célját a) *ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező*, az adó, költségvetési támogatás alapjának és összegének vizsgálatára irányuló *adóellenőrzéssel*, b) egyéb adókötelezettségek teljesítésére irányuló, ellenőrzéssel lezárt időszakot nem keletkeztető jogkövetési vizsgálattal valósítja meg.¹ A törvény 90. § (1) bekezdése értelmében az

1 A jogszabály szerint az ellenőrzésre kiválasztás módszere jellemzően az adóalanyhoz,

adóellenőrzés keretében az adóhatóság az adózó adómegállapítási, adatbejelentési, bevallási kötelezettsége teljesítését adónként, támogatásonként és időszakonként vagy meghatározott időszakra több adó és támogatás tekintetében is vizsgálja. A jogkövetési vizsgálat viszont már célzottabb. Az Air. 91. § (1) bekezdése alapján az adóhatóság jogkövetési vizsgálat során a bevallási időszak lezárását megelőzően a) ellenőrizheti, hogy az adózó eleget tett-e a törvényekben előírt egyes adókötelezettségeinek, azokat határidőben, illetve az adó megállapítására, bevallására és megfizetésére alkalmas módon teljesíti-e, b) adatokat gyűjthet a nyilvántartásában és az adózó nyilvántartásában, bevallásában szereplő adatok, tények, körülmények valóságtartalmának, illetve ezek hitelességének megállapítása érdekében, c) vizsgálhatja a gazdasági események valódiságát, d) adatokat gyűjthet az ellenőrzési tevékenysége támogatása érdekében, így különösen becslési adatbázis létrehozásához, karbantartásához. A két vizsgálat típus egymást ellenben nem szükségképp feltételezi. Az adóellenőrzés nem minősül a jogkövetési vizsgálat folytatásának még akkor sem, ha a korábbi vizsgálat eredménye indokolja az elrendelését.² Az adott üggyhöz kapcsolt kockázati tényezők határozzák meg, hogy a jogkövetési vizsgálatot követően szükséges-e az adóellenőrzés megindítása. Másrészt a jogkövetési vizsgálat, illetve az adóellenőrzés célja és eszköztára is más. Előbbi esetben az adóhatóság jellemzően az iratok vizsgálatával ellenőrzi, hogy az adózó eleget tett-e az egyes adókötelezettségeinek. Az adóhatóság így különösen a bejelentésre, bevallásra, adatszolgáltatásra, nyilvántartásra, bizonylat kiállítására, megőrzésére, könyvvezetésre, az adó-, adóelőleg levonására, beszedésére vonatkozó előírások megtartását (az ún. adózási mellékkötelezettségeket) vizsgálja.³

vagy az adóhatóság által vizsgálni kívánt kötelezettséghez kapcsolódik. Ld. Dr. HERICH György: *Adótan*. Budapest, Penta Unió Zrt., 2023, 81–82.

- 2 Kúria Kfv.VI.35.571/2016., az adóigazgatási eljárás részletszabályairól szóló 465/2017. (XII.28.) Korm. rendelet 89. § (3) bekezdése.
- 3 Kúria Kfv.V.35.342/2011., az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: régi Art.) 118. § (1)-(2) bekezdései. Ld. továbbá SZŐKE Ágnes Éva: Az adóhatósági ellenőrzési típusok elhatárolásának kérdései. *Magyar Jog*, 2017/7-8, 474–480. A fő különbség az eltérő eljárások során feltárt megállapítások véglegességének kérdésében van. Az adóellenőrzés ellenőrzéssel lezárt időszakot keletkeztet, ugyanakkor a jogkövetési vizsgálatnak ilyen joghatása nincs, vagyis elviekben ugyanarra az időszakra – a jóhiszemű és tisztességes hatósági eljáráshoz való jog követelményeinek betartása mellett – az elévülési időn belül többször is lefolytatható. Ennek kapcsán figyelemmel kell lenni az Air. 100. §-ának korlátjára (*a jogviszony eltérő minősítésének tilalma*). Eszerint az adókötelezettséget érintő jogviszony alanyainak ellenőrzése során ugyanazt a vizsgálatot érintett és már minősített jogviszonyt az adóhatóság nem minősítheti adózónként

Ugyanakkor az Air. 89. § (2) bekezdése szerint törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén ellenőrzésre ellenőrzéssel lezárt időszak tekintetében is sor kerülhet (ismételt ellenőrzés). A jogszabály 92. §-a értelmében ugyanis adóellenőrzéssel lezárt bevallási időszak tekintetében az adó, költségvetési támogatás ismételt vizsgálatára kerülhet sor az adózó kérelmére, ha az adózó által feltárt új tény, körülmény tisztázása a korábbi ellenőrzés megállapításainak megváltoztatását eredményezné, feltéve, hogy az új tény, körülmény korábban nem állt és jóhiszemű eljárás esetén nem állhatott az adózó rendelkezésére, illetve arról az adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén nem is tudhatott, ha az adóhatóság rendelkezésére álló adatok alapján az ismételt ellenőrzés eredménye ellátási jogosultságot teremt, vagy felüellenőrzés keretében.⁴ Az Air. – bizonyos kritériumok teljesülésekor – lehetőséget biztosít a véglegesség vagy a régi Art. szóhasználatában a *jogerő áttörésére* és az ellenőrzéssel lezárt időszak „felnyitására”, ez azonban kivételes. A hatósági vagy bírósági döntés véglegessége (jogereje) az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint – összefüggésben a jogbiztonság elvével – a jogállam egyik alapvető pillére. A kérdéskörrel a taláros testület maga is több alkalommal foglalkozott,⁵ hivatkozott kijelentést egyértelműsítve, hogy erre – még jogszabályi felhatalmazásra visszavezethetően is – *csak és kizárólag* különösen *indokolt esetben kerülhet sor*.⁶ Jelen írás az ismételt ellenőrzés elrendelésének az egyik – de annál érdekesebb – esetével, az adózó által kezdeményezett eljárással foglalkozik, különösen az új tény és körülmény tartalmi megítélésére és az alapeljárással való összefüggésére koncentrálna.

eltérően, a jogviszony egyik alanyánál tett megállapításait hivatalból köteles figyelembe venni a jogviszony másik alanyának ellenőrzése során. Fenti ellenőrzéstípusok előfordulása a leggyakoribb, melyek sajátossága a hivatalból – *ex officio* – történi eljárás; ez különbözteti meg őket a tanulmányban részletesen tárgyalt jogintézménytől.

- 4 2023. július 15. napjáig a jogszabályhely még egy esetet nevesített. Eszerint az ismételt ellenőrzés elrendelésére akkor is volt mód, ha az elsőfokú adóhatóság a korábbi ellenőrzés megállapításának végrehajtását vizsgálta (utóellenőrzés) [Air. 92. § a) pontja]. A rendelkezést fenti nappal a légitársaságok hozzájárulásáról és egyes adótörvények módosításáról szóló 2023. évi LIX. törvény 175. § (2) bekezdése hatályon kívül helyezte.
- 5 24/2013. (X.4.) AB határozat, 2/2015. (II.2.) AB határozat, 3133/2017. (VI.8.) AB határozat, 3027/2018. (II.6.) AB határozat.
- 6 Az adóellenőrzés keretein belül ezért jelentősége van annak is, hogy az adóhatóság milyen körben vizsgálódik; más adónemekben lefolytatott vizsgálat – hasonlóan a már hivatkozott jogkövetési vizsgálatához – nem teremt ellenőrzéssel lezárt időszakot (Kúria Kfv.III.35.213/2015.).

2. Az ismételt ellenőrzés törvényi feltételei

Az Air. 92. § b) pontja értelmében adóellenőrzéssel lezárt bevallási időszak tekintetében az adó, költségvetési támogatás ismételt vizsgálatára kerülhet sor az *adózó kérelmére*, ha az adózó által feltárt új tény, körülmény tisztázása *a korábbi ellenőrzés megállapításainak megváltoztatását eredményezné, feltéve, hogy az új tény, körülmény korábban nem állt és jóhiszemű eljárás esetén nem állhatott az adózó rendelkezésére*, illetve arról az adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén nem is tudhatott.

Rögtön a legelején szükséges leszögezni viszont az alábbiakat. Egyrészt az ismételt ellenőrzésre vonatkozó kérelem – a jogintézmény jellegénél fogva – *nem jogorvoslati eszköz*, hiszen ezeket az Air. is egyértelműen szabályozza (fellebbezés, Air. 121-127. §-ai; felügyeleti intézkedés, Air. 128. §-a; közigazgatási per, Air. 130. §-a). Ezzel összefüggésben az ismételt ellenőrzés alkalmazhatóságát pedig az Air. 120. §-a – a közigazgatási per lefolytatásának ténye – már behatárolja; amennyiben az ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező határozat esetén sor került a kereset elutasításával járó közigazgatási perre, nem lehet ismételt ellenőrzést végezni.⁷ Másrészt viszont az ismételt ellenőrzés elrendelésével nemcsak az eljárás vizsgálati szakasza kerül lefolytatásra, hanem azt hatósági szak is követi, mivel az ismételt ellenőrzés lefolytatására – valamint lezárására – is *ugyanúgy irányadóak az adóellenőrzés szabályai*. Az adóellenőrzésnél az ellenőrzés végleges lezárulásához szükséges az Air. 117. §-ában rögzített határozathozatal;⁸ ennek értelmében az adóellenőrzés esetén az adóhatóság az ellenőrzés eredményétől függetlenül a megállapításokról határozatot hoz (utólagos adómegállapítás). Az Air. 117. §-a nem említi kivételként az ismételt ellenőrzést; következésképp az ismételt ellenőrzést követően az adóhatóságnak szintén kötelező határozatot hozni. Harmadrészt pedig bár kétségtelen, hogy – tartalmi értelmezésében – egy új ellenőrzés új tények, körülmények alapján való lefolytatása történik, az ismételt ellenőrzés ezen megközelítésben *nem választható le a korábbi ellenőrzéssel lezárt időszakot eredményező adóvizsgálatról*; hiszen pont az

7 Az Air. 120. § (1) bekezdése alapján, ha az adóhatóság a felettes szerv vagy a közigazgatási bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntését, illetve a közigazgatási perrel érintett döntést hozó adóhatóság a bíróság által még el nem bírált jogszabálysértő döntésrészét módosítja vagy visszavonja. Az adóhatóság a döntést az adózó terhére egy alkalommal módosíthatja.

8 Határozat hiányában az Air. 89. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti hatály nem áll be (Kúria Kfv.I.35.093/2023.). Ld. még 17/2019. (V.30.) AB határozat, Indokolás [60], [73]-[74].

alapügyben megállapított tényekhez, körülményekhez képest megfogalmazott eltérésekre tekintettel létezhet.⁹

Összefoglalva fentieket tehát az adózó kérelmére indítható ismételt ellenőrzés kritériumrendszere az alábbi: 1. új tény, körülmény 2. az új tény, körülmény a vizsgálati megállapítások megváltozásához vezet 3. az adózó jó-hiszemű eljárása, vagyis a bizonyíték korábbi rendelkezésre bocsátása – annak elmaradása – kapcsán az adózót felróhatóság nem terheli. Az alábbiakban ezen feltételek vizsgálati kereteinek kijelölését kísérelm meg.

2.1. Az adózó által feltárt új tény, körülmény

Elsődlegesen az Air. 92. § b) pontjának ismeretében jogalkalmazási szempontból új ténynek, körülménynek az minősíthető, ami a tényállás tisztázásának keretei között – ideértve a bizonyítékok értékelésének logikai folyamatát – bizonyítékként, illetve tényállási elemként értékelhető, mivel fenti törvényhely szerint alkalmasnak kell lenni az ellenőrzés megállapításainak megváltoztatására, más megfogalmazásban a korábbiaktól eltérő jogi álláspontra való következtetésre. A norma szövegéből következően *az adózónak kell igazolnia az előadott tény, körülmény novum jellegét*, illetve azt, hogy az eljárása az új tény, körülmény előterjesztése kapcsán jóhiszemű volt.¹⁰ Az Air. 92. § b) pontjának második fordulata az új tényt, körülményt megszorító módon értelmezi; fenti jogalkotói szándék tehát az eljárás koncentrációjának, az adóügyek észszerű határidőn belül való elintézésének, illetve a rendeltetészerű joggyakorlás elvének érvényesülését szolgálja.¹¹

A Kúria a jogintézményt a Kfv.V.35.116/2021. számú ügyben hozott ítéletében már érintette, az abban foglaltakkal a Kúria Kfv.I.35.150/2022. számú ügyben hozott döntése szintén egyetértett. Az elsőként felhívott ítélet alapjául szolgáló tényállásban az adóellenőrzést nem követte közigazgatási peres jogorvoslat, ezért a Kúria az Air. 92. § b) pontja szerinti ismételt ellenőrzést és annak feltételeit is érdemben vizsgálhatta. A felülvizsgálati bíróság

9 Kúria Kfv.I.35.150/2022.

10 Ez viszont azt is jelenti, hogy a jogszabályi kritériumok konjunkciója miatt amennyiben az adózó által előadottak nem minősülnek novumnak, a feltételrendszer további elemeinek a vizsgálatára lényegében nincs is szükség.

11 Az adóhatóság a szakszerűség, a hatékonyság és a költségtakarékosság érdekében úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen, és az adózónak, az eljárás egyéb résztvevőjének és az adóhatóságnak a legkevesebb költséget okozza [Air. 2. §-a, a szakszerű és hatékony eljárás elve].

rögzítette, hogy az Air. 92. § b) pontjában foglalt feltételek konjunktív volta miatt szükséges annak ellenőrzése, hogy *az új tényekről, körülményekről mikor szerez tudomást az adózó*. A másodikként felhívott döntésében pedig a Kúria elvi éllel utalt arra, hogy az érintett tényeknek, körülményeknek már az adóellenőrzés időtartama alatt létezniük kell. Az adóellenőrzést követően előállított tény, körülmény a maga létezésében – szűk kronológiai értelmezésben – lehet valóban új, de nem alkalmas annak a feltételnek a vizsgálatára és igazolására – pontosan azért, mivel az adóellenőrzést követően keletkezett –, hogy a jóhiszemű eljárás esetén az adóellenőrzés alatt nem állhatott az adózó rendelkezésére, illetve arról adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén nem is tudhatott. Mindezek más megfogalmazásban azt is jelentik, hogy ha a bizonyíték az adóellenőrzés alatt nem létezik, arról az adózó és az adóhatóság sem tudhat, következésképpen a jóhiszeműség – mint az Air. 92. § b) pont szerinti feltételrendszer később majd kifejtésre kerülő eleme – fogalmilag eleve nem is vizsgálható, hiszen az csak már korábbiakban is létező bizonyíték kapcsán értelmezhető. Vagyis a jogszabály a feltárt tényt és az arra vonatkozó tudattartalmat szorosan fűzi össze, ami pedig azt is jelenti, hogy *az ismételt ellenőrzést megalapozó ténynek fenn kell állnia az alapügyben*, de az vagy nem áll az adózó rendelkezésére; vagy arról – jóllehet fennáll ugyan, de – az adózó nem tud, majd azt később feltárja az adóhatóság előtt.

Ki kell emelni, hogy az adózási alapelvek [Air. 1. §-a, *törvényesség (legalitás) elve*; Air. 8. §-a, *jóhiszemű eljárás követelménye, együttműködési kötelezettség elve*] az adóeljárásban elsődlegesen az adózó és az adóhatóság együttműködésére építenek.¹² Az adóeljárásnak – a helyes megközelítés szerint – az adózó nem csupán passzív, hanem az együttműködési kötelezettségéből adódóan aktív résztvevője; a saját jogainak védelme érdekében cselekvő magatartást (nyilatkozattétel, iratok megismerése, iratbetekintés, észrevételezés) kell kifejtenie, esetleges jogsérelmeket megelőzendő magának is megfelelő gondossággal kell az eljárásban közreműködnie. Ez szorosan kapcsolódik ahhoz, hogy az adóellenőrzések fókuszában jellemzően az iratanyag vizsgálata áll. Az Air. 98. § (2) bekezdése szerint az adózó az iratokat és az adózással összefüggő, elektronikus adathordozón tárolt adatokat felhívásra az adóhatóság által közzétett formátumban rendelkezésre bocsátja, illetve az ellenőrzéshez szükséges tények, körülmények, egyéb feltételek megismerését biztosítja. Az ellenőrzés során az adózó és foglalkoztatottja az adóhatóság részére az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást megadja. Nem kötelezhető az adózó

¹² Air. 98. § (1)-(3) bekezdései; Kúria Kfv.V.35.104/2013., Kfv.V.35.012/2014., Kfv.I.35.796/2015., Kfv.I.35.328/2016., Kfv.V.35.027/2017., Kfv.I.35.566/2019.

olyan nyilvántartás, összesítés, számítás elkészítésére, amelyet jogszabály nem ír elő. Az Air. 8. § (1) bekezdése értelmében az adózó és az eljárás egyéb résztvevője köteles a jogait jóhiszeműen gyakorolni és elősegíteni az adóhatóság feladatainak végrehajtását. Az Air. 98. § (1) bekezdése – kibontva a hivatkozott alapelvet – is az ellenőrzés alatti aktív adózói részvételt és együttműködést írja elő; ennek értelmében az adózó köteles az adóhatósággal az ellenőrzés során együttműködni, az ellenőrzés feltételeit a helyszíni ellenőrzés alkalmával biztosítani, az adóhatóság felhívására az adóhatóság által meghatározott módon nyilatkozatot tenni.¹³ Az adózó tehát nemcsak a számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Számv. törvény) szerinti bizonylatai – illetve amit maga gondol relevánsnak –, hanem a kért összes irat átadására köteles.¹⁴

A bizonyítékok átadása különösen lassíthatja az ellenőrzési folyamatot akkor, amikor adózó ezeket részletekben, „csepegtetve” adja át az adóhatóság részére – ideértve akár a jogorvoslati eljárást is –, ugyanakkor ezen magatartása még nem jelenti szükségszerűen a késedelmesen előterjesztett bizonyítékok értékelésének mellőzését. Feltétlen jelleggel az adózó nincs tehát elzárva, hogy akár a másodfokú eljárásban is előterjesszen új bizonyítékot, hivatkozzon új tényre, körülményre, de ez csupán akkor lehetséges, ha valamely – indokolható – körülmény folytán az adózó később jutott azon helyzetbe, hogy a bizonyítékait elő is terjessze.¹⁵ Ezt tartalmazza az Air. 124. § (3) bekezdésének megszorító rendelkezése is. Eszerint a fellebbezésben és a fellebbezés alapján indult eljárásban – semmisségi okon kívül – nem lehet

13 Az ellenőrzés akadályozásának minősül minden olyan magatartás, amely az eljárást indokolatlanul késlelteti, elhúzza [Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.V.35.524/2009., Kfv.V.35.322/2010., Kfv.I.35.065/2011., Kfv.I.35.571/2012.]. A vizsgálat lefolytatását előmozdító *együttműködési kötelezettség az adózói oldalon mozaikelemekből áll össze* egészé. Például az iratok bemutatásának és átadásának kötelezettsége [Art. 78. § (2) bekezdése] így független az adóhatóság előtti személyes megjelenéstől, ahogy a nyilatkozattétel saját ügyben történő megtagadásakor [Air. 59. § (1) bekezdése] az adózót ugyanúgy terheli a személyes megjelenési kötelezettség [Air. 56. §-a]. Ld. Kúria Kfv.V.35.104/2013.

14 Az adóhatóság kompetenciája annak az eldöntése, hogy az ellenőrzést a helyszínen, vagy pedig a hivatali helyiségében folytatja le. Az iratbemutatói kötelezettség alól az adóalanyt nem mentesítheti a tény, hogy az iratokat a saját döntése alapján külföldön őrzi [Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.I.35.523/2009.]. Az iratok rendelkezésre bocsátását a vizsgálat által kijelölt időpontban a törvény kötelező jelleggel írja elő, ennek teljesítéséhez az adózó feltételeket nem támaszthat. Ha az adózó a bizonylatot, könyvet, nyilvántartást online hozzáférést biztosítva, elektronikusan őrzi meg, köteles ellenőrzés esetén az adóhatóság részére az elektronikus hozzáférést, letöltést biztosítani [Art. 78. § (9) bekezdése].

15 Kúria Kfv.I.35.234/2015.

olyan új tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékra hivatkozni, amelyről a fellebbezésre jogosultnak az elsőfokú döntés meghozatala, ellenőrzés esetén az észrevétel benyújtására nyitva álló határidő letelte előtt tudomása volt, azonban a bizonyítékot az adóhatóság felhívása ellenére nem terjesztette elő, a tényre nem hivatkozott (ún. *novációs tilalom*).¹⁶ Az új tény, körülmény alapeljárás alkalmával történő hivatkozásának időbeli korlátja emiatt a novációs felhívás hatályával áll be.¹⁷

16 A novációs tilalom, mint az új tények előadására, új bizonyítékok előterjesztésére vonatkozó korlát jogpolitikai célja az ellenőrzések indokolatlan elhúzásának felszámolása. Az Air. 124. § (6) bekezdése alapján az új bizonyíték fogalma – az adózó által nem hivatkozott, és az elsőfokú adóhatóság által a döntéshozatalkor nem ismert bizonyíték mellett – kiterjed az adózó által hivatkozott, de a döntéshozatalig az elsőfokú adóhatósághoz meg nem érkezett bizonyítékra is. *A novációs tilalom az adózási bizonyítás (ellenbizonyítás) lehetőségét időbeli síkon szorítja korlátok közé; az erre történő felhívást azért kell komolyan venni, mert a teljesítés elmulasztása egy közigazgatási perben bizonyítási akadályt jelent. A közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) 78. § (4) bekezdésében foglalt korlát szerint a megelőző eljárás idején fennálló, de a megelőző eljárásban nem értékelt tényre, körülményre a felperes vagy az érdekelt akkor hivatkozhat, ha azt a megelőző eljárásban a közigazgatási szerv arra való hivatkozása ellenére nem vette figyelembe, azt önhibáján kívül nem ismerte, illetve arra önhibáján kívül nem hivatkozott. 2020. január 1. napjától az egyes adótörvények módosításáról szóló 2020. évi CXVIII. törvény 147. §-a alapján az Air. 124. § (3)-(4) és (6) bekezdéseit a felügyeleti intézkedés iránti kérelem benyújtása esetén is alkalmazni kell [Air. 128. § (2a) bekezdése]. *Ez független az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvre tehető észrevételtől, melyre a jegyzőkönyv átadását, kézbesítését követő 15 napon belül (adóellenőrzés esetén 30 napon belül) van mód; az ennek megtételére nyitva álló határidő már jogvesztő [Air. 97. § (2) bekezdése].**

17 Ugyanakkor egyrészt a felhívás alkalmazása az adóhatóságnak csak joga, nem pedig kötelezettsége. Amennyiben az adóhatóság akként dönt, hogy nem él a felhívás lehetőségével, akkor az adott eljárás tekintetében az Air. 124. § (3) bekezdésében rögzített korlát értelemszerűen nem alkalmazható, vagyis az adózó a fellebbezésében hivatkozhat új tényre, bizonyítékra. Másrészt a törvényi tilalommal érintett új tény és bizonyíték csak a hatóság számára minősül újnak; az adózó számára a novum jelleg pusztán annyiban jelenik meg, hogy először a jogorvoslati eljárásban hivatkozik rá – illetőleg terjeszti elő –, jóllehet az már az alapeljárásban is létezett, tudomása volt róla, emiatt lehetősége lett volna az adóhatóság elé tárni. Másként megfogalmazva a novációs tilalom korántsem generális; következésképp a jogorvoslati kérelmében az adózó hivatkozhat új tényeket és bizonyítékokat, annak ellenére, hogy ez kifejezetten már nem szerepel az Air.-ban. A bizonyíték-előterjesztési korlát az Air. 124. § (3) bekezdésében megjelölt és (6) bekezdés alapján árnyalt új tények, bizonyítékok körére vonatkozik („nem lehet olyan új tényt állítani, illetve olyan új bizonyítékra hivatkozni...”; nem pedig „nem lehet új tényt állítani, illetve új bizonyítékra hivatkozni...”). A tilalommal nem érintett új tények és bizonyítékok jogorvoslati eljárásban történő előterjesztésére továbbra is van mód, de a bizonyításra vonatkozó általános szabályok szerint az adózónak kell igazolnia, hogy azok kívül esnek a tilalom körén.

2.2. Az új tény, körülmény bizonyító ereje

Ha és amennyiben a felperes részéről előadott tények, körülmények az Air. 92. § b) pontja szerinti nóvumnak, mint alapfeltételnek megfelelnek, akkor azt kell vizsgálni, hogy azok alkalmasak-e arra, hogy azok eredményeként megváltozzon az ellenőrzés kimenetele, vagyis kihatással bírhatnak-e a korábbi megállapításokra. Más megfogalmazásban elsősorban az vizsgálandó, hogy a megállapítás alapjául szolgáló tényállás valamely eleme megváltozik-e, hiszen ez eredményezheti az alapeljárás alkalmával realizáltak korrekcióját.

Ennek elsődleges kizárhatósági pontja az alapeljárás során a tényállás minél pontosabb feltárása. Az Air. 99. § (1) bekezdése alapján az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni és bizonyítani, kivéve, ha törvény a bizonyítást az adózó kötelezettségévé teszi. Ezen szabályt egészíti ki az Air. 58. § (2) bekezdésének első mondata, mely alapján a hatósági eljárásban minden olyan bizonyíték felhasználható, amely a tényállás tisztázására alkalmas.¹⁸ Ha a törvény eltérően nem rendelkezik, az adóhatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat bizonyító erejüknek megfelelően értékeli [Air. 58. § (4) bekezdése].

Az adóhatóságot terhelő ezen kötelezettségre, valamint a szabad bizonyítás elvére figyelemmel felhasználhatóak mindazon tények, megállapítások is, melyeket az adózóval közvetett szerződéses kapcsolatban álló vagy állt adóalanyok ügyeiben derített fel az adóhatóság, feltéve, hogy a tényállás szempontjából szintén lényegesek. Ugyanakkor le kell szögezni azt is, hogy *a tényállás tisztázására irányuló adóhatósági kötelezettség nem feltétlen és nem abszolút* – vagyis nem „parttalan” –, annak a releváns tényállási elemekre kell kiterjednie.¹⁹ Az Air. 99. § (2) bekezdése egyértelmű abban a körben, hogy az adóhatóság a tényállás tisztázása során az adózó javára szolgáló tényeket is köteles feltárni; a nem bizonyított tény, körülmény – a becslési eljárás kivételével – az adózó terhére nem értékelhető. Ez ugyanakkor nem jelentheti azt,

18 Egyetlen evidens megszorítás, hogy nem használható fel bizonyítékként jogszabálysértéssel megszerzett bizonyíték [Air. 58. § (2) bekezdésének második mondata]. A bizonyítás lehetőség és egyúttal kötelezettség is az adóhatóság számára, feltéve, hogy azt nem visszaélészerűen gyakorolja (Kúria Kfv.I.35.270/2017.).

19 Kúria Kfv.III.35.771/2015., Kfv.I.35.270/2017., Kfv.I.35.437/2019., Kfv.I.35.457/2020., Kfv.VI.35.556/2021. A törvény sem teszi a hatóság kötelezettségévé az ügyben fellelhető valamennyi bizonyíték beszerzését, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a tényállás kellően tisztázott és ha az ügyben döntést kell hozni, a megalapozottsághoz elegendő adat áll rendelkezésre. A *döntéshozatal* így nem feltétlenül bizonyítási eljárást, viszont mindig *hézagmentesen feltárt tényállást* szükségeltet.

hogy az adóhatóság egyes bizonyítékokat azok valóságtartalmának ellenőrzése, illetőleg az egyéb bizonyítékokkal való ütköztetés nélkül értékeljen. A bizonyító erőnek az értékelése az Air. 4. §-ával áll kapcsolatban, mely szerint az adóhatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valóság-hű tényállásra alapozza (*egyedi elbírálás elve*).²⁰ Emiatt a bizonyítás eredményének mérlegelésekor a hatóság szükségképpen az egész bizonyítási eljárást „teszi mérlegre”, figyelembe véve a bizonyítékok egymásra épülését, összefüggéseit, esetleg a közöttük feszülő ellentmondásokat, ezt követően alakítja ki azok valóságára – vagy valótlanóságára – vonatkozó meggyőződését. A döntés rendelkező része és indokolása – ahogyan arra közvetetten az Air. 73. §-a is utal – egymással oksági kapcsolatban kell álljon; a döntés rendelkező részének az indokolással való alátámasztottságán nyugszik annak meggyőző ereje. Viszont alapvetően az ügyben eljáró hatóság jogosult minősíteni azt, hogy adott ügy eldöntése szempontjából melyik tény bír jelentőséggel, melyik bizonyítéknak milyen bizonyító erőt tulajdonít, azok erejét hogyan mérlegeli, ahogy azt is, hogy milyen cselekményeket fogadosít – egyáltalában végez-e bizonyítást – és milyen bizonyítékokat használ fel.²¹

20 Jogszabályi tiltás hiányában megengedett, hogy a valóság-hű tényállás feltárásához az adóhatóság a vizsgálattal érintett időszakot megelőző, vagy azt követő időszak adatait, tényeit, bizonyítékait is értékelési körbe vonja [Legfelsőbb Bíróság (Kúria) Kfv.V.35.162/2010.]. Míg ugyanis az adóhatóság a vizsgált időszak tényállásának a feltárását végzi, az adózással érintett ügyletek a valóságban nem minden esetben kezdődnek – illetve fejeződnek be – a vizsgálattal érintett időszakban, azokra a vizsgált időszakon kívüli események is befolyásoló hatással lehetnek. Amíg a korábban, akár az elévülési időn túlra mutató eseménynek a vizsgált időszakra vonatkozó adókihatása mutatkozik, az ottani eseménysor az el nem évült adókötelezettségek jogszerűsége tekintetében vizsgálható (Kúria Kfv.I.35.280/2022.).

21 Fontos rámutatni, hogy a közigazgatási eljárásban a tényállás megállapításánál a bizonyítékok szabad értékelése nem jelenti azt, hogy a hatóság mérlegelési jogkörében hozta volna meg döntését. A kijelentést az teszi szükségessé, hogy vitára adhat okot a kérdés, hogy a bizonyítékok „mérlegelése”, vagy pedig „értékelése” megfogalmazás tekinthető-e helyesnek, figyelemmel arra is, hogy a két logikai művelet egymással nem szükségképpen tekinthető ekvivalensnek. Ezen felvetésre a mérlegelési jogkörben hozott közigazgatási határozatok felülvizsgálatáról szóló 2/2015. (XI.23.) KMK vélemény (a továbbiakban: KMK vélemény) ad fogódzót. Ezen KMK vélemény ismeretében az a közigazgatási határozat nem minősül mérlegelési jogkörben hozott határozatnak, amelyben a hatóság a határozat meghozatalához szükséges bizonyítékok értékelése alapján döntési lehetőségeket nem biztosító jogszabályt alkalmaz. A joggyakorlat különbséget tesz a hatóság diszkrécionális jogkörében végzett tevékenysége, valamint a bizonyítékok értékelése körében végzett tevékenysége – mint mérlegelés – között (Kúria

Az indokolási kötelezettség tehát garanciális jellegű; egyrészt az Air. maga is előírja,²² másrészt az indokolt hatósági döntéshez való jog a jogrendszerben alkotmányos rangon is jelen van. Az ugyan kétségtelen, hogy az indokolási kötelezettség alapjogi kívánalmi tekintetében az Alkotmánybíróság 7/2013. (III.1.) AB határozata ezeket a standardokat²³ ítélezési aspektusból vizsgálta, a kérdéses kritériumok a hatósági döntésekre szintén vonatkoznak.²⁴ Az indokolás mércéjének tartalma, illetve terjedelme minden esetben a jogvita jellegéhez, a vonatkozó eljárásjogi szabályokhoz, az ügy egyedi körülményeihez – az előadott konkrét kérelmek, észrevételek, illetve a válaszokat igénylő kérdések érdeméhez – kell, hogy igazodjon. Emiatt *a döntés indo-*

Kfv.III.37.582/2016., Kfv.I.35.715/2019., Kfv.I.35.219/2020.). A tényállás megállapítás keretei között a bizonyítékok szabad értékelése emiatt nem jelenti azt, hogy a hatóság mérlegelési jogkörben hozta volna meg határozatát. Bár *a bizonyítékok értékelése szintén „mérlegelés” („bizonyításos értékelés”)*, ez a típusú tevékenység – ha a konkrét ügytípusra a jogszabály nem tartalmaz adekvát döntési lehetőségeket, avagy kereteket – nem minősül mérlegelési jogkörnek, az ilyen határozat nem egyenértékű egy „valódi” mérlegelési jogkörben hozott döntéssel [Ld. DUDÁS Dóra Virág – KOVÁCS András: A közigazgatási bírósági felülvizsgálat bizonyítási-mérlegelési szabályai és terjedelme a tisztességes eljáráshoz való jog tükrében. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/3, 155–164. A bírósági gyakorlatból ld. Kúria Kfv.V.35.789/2014.].

- 22 Az Air. 73. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a döntés tartalmazza a megállapított tényállásra és az annak alapjául elfogadott bizonyítékokra, az adózó által felajánlott és mellőzött bizonyítékokra, a mérlegelés és a döntés indokaira, az ügyintézési határidő leteltének napjára, továbbá a döntést megalapozó, valamint a hatóság hatáskörét és illetékességét megállapító jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást.
- 23 Alapként az Emberi Jogok Európai Egyezményének 6. cikke 1. pontjában foglalt tisztességes tárgyaláshoz (eljáráshoz) való jog szolgált. A taláros testület az indokolt döntéshez való jogot – mint előbbi részjogosítványa – vonta elemzés alá; figyelemmel arra is, hogy a hazai alkotmányos védelem szintje nem lehet alacsonyabb az Emberi Jogok Európai Bírósága által a jog kapcsán biztosított jogvédelemnél {61/2011. (VII.13.) AB határozat, ABH 2011, 291, 321; 22/2013. (VII.19.) AB határozat, Indokolás [16]; 3027/2018. (II.6.) AB határozat, Indokolás [15]}. Ld. továbbá KOVÁCS András György: A bírói döntések karakterisztikája komplex problémák esetén, az ítéleti indokolás meggyőző erejének egyes kérdései. *Állam- és Jogtudomány*, 2006/2, 269–289.; DEÁK Beáta: A tisztességes eljáráshoz való jog és annak védelme az Európai Unió Alapjogi Chartájában. *Európai Jog*, 2015/3, 21–28.; illetőleg BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „Nem foghat helyt”. Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről. *MTA Law Working Papers*, 2018/10. www.jog.tk.hu/mtalwp/nem-foghat-helyt-az-alkotmanybirosag-az-indokolasi-kotelezettseg-teljesiteserol. (2023. 11. 15.)
- 24 A kettő közötti összefüggés így abban is tetten érhető, hogy mivel a Kp. alapján a közigazgatási perben eljáró bíróság a hatóság által meghozott és már eleve indokolt döntéseket von kontroll alá, a bizonyítékok értékelése esetén az ítéleti indokolásnak is ki kell térnie a közigazgatási döntés indokaira, illetőleg – szükség esetén – azok cáfolatára.

kolása a tisztességes ügyintézéshez való jog – nevesített – részelemeként értelmezendő. A tisztességesség követelménye azt az elvárást jelenti, hogy az adott ügy lényegi részeire vonatkozó elemeket a döntéshozatalkor meg kell vizsgálni, ezek értékeléséről – az ügy szempontjából releváns körben – számot kell adni.²⁵ A kötelezettség magában foglalja, hogy a döntésből megállapítható kell, hogy legyen a bizonyítékok beszerzésének módja, ideje és helye, különösen, hogy a tényállást a hatóság az eljárási szabályok megtartásával beszerzett bizonyítékokra alapította és döntését „fair” eljárásban hozta meg. Ahogy a hatóság előtt az ügyfél alakilag és tartalmilag hiteles, ellenőrizhető bizonyítékkal igazolhatja állításait, ez ugyanúgy hatósági követelmény is; a tisztességes eljárás alapelemét képező fegyveregyenlőség elve a bizonyítékok beszerzése körében a közigazgatási eljárás során a hatóságra és az ügyfélre egyaránt vonatkozik.²⁶

Sajátosan értelmezendő az új tény, körülmény az esetben, ha ennek tartalma egy adóügyben hozott jogerős bírósági döntés, amely elévült időszak adókötelezettségének a befolyásolására vonatkozik.²⁷ Kétségtelen, hogy az elévülés minden közigazgatási jogviszonyra – így az adóigazgatási jogviszonyra is – kihatással bír; olyan jogi tény, amely a követelés érvényesítését, illetve a túlfizetés figyelembe vételét gátolja.²⁸ Az Art. 202. § (2) bekezdése – mely szövegében azonos a régi Art. 164. § (2a) bekezdésével – jogalkotói célja nem csak és kizárólag a

25 7/2013. (III.1.) AB határozat, Indokolás [34]; 30/2014. (IX.30.) AB határozat, Indokolás [88]; 3107/2016. (V.24.) AB végzés, Indokolás [38]; 3062/2019. (III.25.) AB végzés, Indokolás [33]; 3290/2021. (VII.7.) AB végzés, Indokolás [39]; 3510/2023. (XII.1.) AB végzés, Indokolás [20]. Ez következik abból is, hogy a tényállás feltárásának kötelezettsége is csak az adott ügy érdemi megítélését befolyásoló tények és körülmények kapcsán tekinthető irányadónak.

26 Kúria Kfv.V.35.216/2014.

27 Az Art. 202. § (2) bekezdése kimondja, hogy ha bíróság az adómegállapításhoz való jog elévülési idején túl az adózó adókötelezettségét érintő jogerős döntést hoz, az adózó az adókötelezettsége rendezése érdekében a már elévült adómegállapítási időszak tekintetében is jogosult önellenőrzés benyújtására. Az önellenőrzéssel érintett kötelezettség ellenőrzésére az adóhatóság az önellenőrzés beérkezésétől számított 1 éven belül jogosult. Ha a bíróság ítéletével érintett adómegállapítási időszak már ellenőrzéssel lezárt, az adókötelezettséget az adóhatóság az adózó kérelmére ismételt ellenőrzés keretében rendezi.

28 Az Alkotmánybíróság a régi Art. 164. § (1) bekezdése kapcsán már megfogalmazta, hogy a törvényalkotó nagyfokú szabadsággal rendelkezik a tekintetben, hogy az alanyi jog érvényesíthetőség korlátját időbeli síkon milyen általános és különös szabályokba foglalja; az ettől való eltérésnek a szabályozott jogviszony tartalmából, természetéből, a jogviszony lényegi sajátosságaiból kell fakadnia, ugyanakkor nem vezethet a jogalanyok közötti indokolatlan megkülönböztetéshez (435/B/2006. AB határozat, ABH 2007, 1976, 1977).

közigazgatási perek zárultával kialakult jogi helyzetre, hanem általánosságban minden olyan jogerős bírói döntésre kiterjed, amely az adómegállapításhoz való jog elévülési idején túl keletkezik, de eredményeképp szükséges az adózó már elévült időszakban fennálló adókötelezettségének rendezése. Az adóügyben hozott bírói döntés abban az esetben alkalmas az elévült időszak adófizetési kötelezettségének befolyásolására, amennyiben az adómegállapítási időszakokra és az adónemekre nézve kimutatható részbeni azonosság és részbeni eltérés;²⁹ ha az azonosság az érintett adónemben áll fenn, abban az esetben eltérésnek az adózással érintett időszakban kell fennállni, azonos időszak esetén az adónemnek kell másnak lenni, mint amire a jogerős bírói döntés irányul. Az Art. 202. § (2) bekezdése az „adókötelezettsége rendezése” céljából követhető eljárási cselekményekre utal. A foganatosítható eljárási cselekmények az Art. 202. § (2) bekezdésének eltérő rendelkezése hiányában azonosak az önrevízió és az ismételt ellenőrzés esetén. Az *Alaptörvény 28. cikkén*³⁰ alapuló jogértelmezés alapján a Kúria azt tekinti irányadónak, hogy a „rendezés” nem ad érdemi lehetőséget bizonyítási eljárás lefolytatására. Ismételt ellenőrzés alkalmával az Air. adózókra, illetve az adóhatóságra vonatkozó tényállás tisztázási, bizonyítási kötelezettség során csak az vizsgálható, hogy létezik-e ezen új tény és az valóban kihat-e az adózó adókötelezettségére. Ezek az eljárási mozzanatok tág értelemben bizonyítási cselekmények, szűk értelemben véve azonban pusztán a bírósági döntés számszaki következményeinek levonását biztosítják. Emiatt *az elévült adómegállapítási időszak adófizetési kötelezettségének rendezése során bizonyítási eljárás nem folytatható le*, a rendezésnek számviteli eszközökkel kell megtörténnie.³¹

2.3. Az adózó jöhizemű eljárása

Végezetül – az Air. alapelvi rendelkezéseiből levezethetően – az ismételt ellenőrzés kritériumai meglétének számbavétele során sem lehet azon körülménytől elvonatkoztatni, hogy *az adózónak a törvény által biztosított jogait*

29 Teljes azonosság nem állhat fenn, mert az azzal járna, hogy a jogerős bírói döntésre kellene önellenőrzést, vagy ismételt ellenőrzést lefolytatni, ami nem lehetséges.

30 A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

31 Kúria Kfv.I.35.160/2019.

rendeltetésszerűen kell gyakorolnia, ellenkező esetben ennek az esetleges következményeit nem háríthatja át a költségvetésre. A kérelem tehát akkor teljesíthető, ha az új tény, körülmény nóvum jellege mellett megállapítható az is, hogy ennek az adóhatósággal való ismertetése körében *az adózó eljárása az észszerűen elvárható, jóhiszemű joggyakorlás követelményének* szintén megfelelt. Mindez azt jelenti, hogy az adózónak kell igazolnia az általa előadott tény, körülmény nóvum jellegét és azt, hogy az korábban nem állt és jóhiszemű eljárás esetén nem állhatott az adózó rendelkezésére, illetve arról az adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén nem is tudhatott.³²

Az adózó részéről kérelmezett, az adózó által feltárt új tényre, körülményre alapított ismételt ellenőrzésre vonatkozó szabályozás a novációs tilalomban foglalt korlátozás immanens tartalmával is összhangban áll. *Az ismételt ellenőrzés jogintézményével az adózó tehát nem tudja kijátszani a novációs tilalmat* azzal, hogy az alapeljárásban elő nem terjesztett – ezáltal fellebbezési jog korlátozás alá eső – bizonyítékait ismételt ellenőrzés keretében próbálja meg érvényesíteni.³³ Az adóeljárás során az ügyfél nem zárkozhat

32 Halustyik Anna megközelítésében „A jóhiszemű joggyakorlás követelménye általános, más jogágakban is megtalálható alapelv, amely az adóeljárásban azt követeli meg az adózótól, hogy jogai jóhiszemű gyakorlása révén segítse elő az adóhatóság feladatainak végrehajtását.” [HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Budapest, Pázmány Press, 2013, 87.]. A jóhiszeműség követelményének megfelelő eljárás ad lehetőséget a rendeltetésszerű joggyakorlás biztosítására. Érdekes adalék fenti kérdés kapcsán – a polgári anyagi és eljárásjogi jóhiszeműség tekintetében – egy másik értelmezés. Eszerint „A polgári jogi jogviszony alanya eljárása során a jóhiszeműség és tisztesség követelményének, mint objektív zsinórmértéknek megfelelően köteles eljárni. Ezzel szemben a *'jóhiszeműen járt el'* megfogalmazás az adott jogalany tudatára vonatkozik, amely szerint tisztában kell lennie a valósággal vagy legalábbis tudnia kellene azt, hogy a valóságnak vélt állapot nem felel meg a tényhelyzetnek. Ennek a jóhiszeműségnek az ellenpárja a rosszhiszeműség, míg a jóhiszeműség és tisztesség elvének ellenpárja a tisztességtelen magatartás.” Ld. Dr. MÉSZÁROS Pál Emil: *A polgári jog és a polgári eljárásjog alapelveinek kapcsolódása, illetve azok alkalmazása a polgári peres és nemperes eljárásokban.* PhD. értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2021, 129–130. Az eljárásjogi jóhiszeműség és rosszhiszeműség, valamint az ezzel kapcsolatos bizonyítási kérdések kapcsán ld. még Dr. BOROS Anita: *Bizonyítás a közigazgatási eljárásjogban.* PhD. értekezés. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2008, 328–331.

33 Az Art. 1. §-a kimondja, hogy az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni. Az adótörvények, önkormányzati rendeletek alkalmazásában nem minősül rendeltetésszerű joggyakorlásnak az olyan szerződés vagy más jogügylet, amelynek célja az adótörvényben, önkormányzati rendeletben foglalt rendelkezések megkerülése [A *rendeltetésszerű (célhoz kötött) joggyakorlás követelménye (joggal való visszaélés tilalma)*]. Nyilvánvalóan nem felel meg a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének

el az együttműködéstől; ha megteszi, az együttműködés hiánya miatt előállt helyzetet, jogkövetkezményt a bizonyítékok utólag történő előterjesztésével nem lehet minden feltétel nélkül orvosolni;³⁴ ez ellentétes volna az eljárás koncentrációjával is (Air. 2. §-a). Az ismételt ellenőrzés tehát – mint arra már korábban utaltam – kivételes jogintézmény.

Az adózói jóhiszeműség kapcsán a bizonyítási kötelezettségnek ezen iránya a főszabálytól eltér. Az Air. 8. § (2) bekezdése értelmében az adózó és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása az adóhatóságot terheli.³⁵ Ugyanakkor *az ismételt ellenőrzés feltételeinek – ideértve a jóhiszeműséget is – bizonyítása az adózó érdekkörébe tartozik;*³⁶ ez tehát azt jelenti, hogy az új tény, körülmény előterjesztése tekintetében a jóhiszeműség vélelme nem érvényesül, annak fennállását esetről esetre vizsgálni kell.

Különösen igaz ez abban az esetben, amennyiben az ismételt ellenőrzés iránti kérelemre azon okra alapítottan kerül sor, hogy az adózó által a korábbi ellenőrzést követően eszközölt számlakorrekció, az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa. törvény) 55. § (2) be-

az, ha az adózó valamely jogintézményt nem a saját funkcionális rendeltetésének megfelelően alkalmaz.

34 Kúria Kfv.V.35.012/2014.; Kfv.I.35.234/2015.

35 A Kp. 78. § (4) bekezdése a perbeli novációs tilalom tekintetében kissé eltérően – az új tény, körülmény vizsgálatánál – az önhiba fogalmával dolgozik; a gyakorlatban az önhiba minden esetben a felperes érdekkörébe eső körülményt jelent (Kúria Kfv.V.35.289/2021.). Hogyha a felperes jogi képviselővel jár el, a kimentési lehetősége nem áll fenn, az önhibáján kivüliség nem értelmezhető. A joggal professzionálisan foglalkozó személyeknek a hivatásnál fogva tisztában kell lenniük a bizonyítási követelményekkel, valamint a bizonyítás elmaradás következményeivel; a bizonyítékok időbeni átadásának elmaradása ezért a terhükre róható (Kúria Kpkf.I.35.113/2022.). Ez tükröződik az alsóbb szintű bírósági judikatúrában is. Az állandó meghatalmazott eljárását – annak mulasztását – felperesnek kell betudni. Az önhiba körébe tartozik, amennyiben az adózó a bevallásaival kapcsolatos kötelezettségeire meghatalmazottal rendelkezik, majd a meghatalmazása megszűnését nem jelenti be (Győri Törvényszék 9.K.701.913/2020.). Ha a perbeli bizonyítás alapját képező iratok nem vitatottan már az adóeljárás során is felperes rendelkezésére álltak, azonban a felperes észszerű magyarázattal nem tudott szolgálni arra nézve, hogy ezeket miért nem nyújtotta be, már nem vehetők figyelembe. Nem vezethet eredményre az a védekezés, hogy a jogi képviselő hiánya miatt a felperes tévesen értelmezte a hatóság felhívását az igazolásként elfogadható iratok mibenlétét illetően (Miskolci Törvényszék 5.K.701.125/2021.).

36 Ez egybevág azon eljárásjogi standarddal, miszerint *a kérelemre megindult eljárásban az adózónak kell bizonyítania* – egyes eljárástípusokban valószínűsítése – azt, hogy esetében a kérelem teljesítésének a feltételei fennállnak.

kezdése szerinti számla érvénytelenítése történt.³⁷ A Kúria konkrét ügyben³⁸ hozott döntésében hivatkozott az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-712/17. számú (EN.SA.) ügyben hozott ítéletére, melyben a fiktív, nem teljesített ügyletekről kiállított számlák helyesbítésének egyes elvi kérdéseit rögzítette az adócsalás elleni küzdelem iránti cél és az adósemlegesség tükrében.³⁹ Az ügyben a felülvizsgálati fórum – az EUB döntést elemezve – kifejtette, hogy a számlán feltüntetett héa-t bármely valós adóköteles ügylet hiányában is a számla kibocsátójának kell megfizetnie. A C-643/11. számú (LVK OOD) ügy értelmében a felszámított héa-levonásához való jog gyakorlása nem terjed ki arra a héa-ra, amelyet kizárólag a számlán történt feltüntetése miatt kell megfizetni. Fentiek alapján az adóbevétel kiesés veszélye – főszabály szerint – mindaddig nem hárul el teljesen, amíg a héa-t jogosulatlanul feltüntető bizonylat címzettje adólevonás céljából még felhasználhatja a számlát, ennek

37 Az Áfa. törvény III. fejezete szabályozza az adófizetési kötelezettség keletkezésének, valamint az adó megállapításának időpontját. A jogszabály általános rendelkezést [Áfa. törvény 55-56. §-ai], illetve speciális rendelkezéseket [Áfa. törvény 57-64. §-ai] tartalmaz a teljesítés kapcsán. Eszerint az adófizetési kötelezettséget – mint az Áfa. törvény rendszerének a főszabálya – annak a ténynek a bekövetkezése keletkezteti, amellyel az adóztatandó ügylet tényállásszerűen megvalósul [Áfa. törvény 55. § (1) bekezdése]. Az Áfa. törvény 55. § (2) bekezdése alapján az (1) bekezdéshez fűződő joghatás beáll abban az esetben is, ha teljesítés hiánya ellenére számlakibocsátás történik. A joghatás a számlán a termék értékesítőjeként, szolgáltatás nyújtójaként szereplő személyre, szervezetre áll be, kivéve, ha kétséget kizáróan bizonyítja, hogy a) a számlakibocsátás ellenére teljesítés nem történt, vagy b) teljesítés történt ugyan, de azt más teljesítette, és ezzel egyidejűleg a kibocsátott számla érvénytelenítéséről is haladéktalanul gondoskodik, illetőleg – nevében, de más által kiállított számla esetében – az a) vagy b) pontban meghatározottak fennállásáról haladéktalanul értesíti a számlán a termék beszerzőjeként, szolgáltatás igénybevevőjeként szereplő személyt, szervezetet. Ez viszont azt is jelenti, hogy az Áfa. törvény 55. § (2) bekezdésének alkalmazására kizárólag kivételes esetekben kerülhet sor. Az Áfa. törvény tehát következetes abban, hogy az áthárított adót tartalmazó számla kiállítása adófizetési kötelezettséget keletkeztet akkor is, hogyha ügyletre ténylegesen nem került sor; az adózót adófizetési kötelezettség terheli mindazon időpontig, amíg a valótlan tartalmú, áthárított adót tartalmazó számlái kapcsán nem él a korrekcióval. Ezt tartalmazza a Tanács közös hozzáadott-értékadó rendszerről szóló 2006. november 28-i 2006/112/EK Irányelve (a továbbiakban: Irányelv) is. Az Irányelv 203. cikke szerint a számla kibocsátója adóköteles ügylet hiányában is köteles megfizetni a számlán feltüntetett adót.

38 Kúria Kfv.I.35.338/2018.

39 Érdemi eltérés mutatkozik tehát a C-566/07. számú (Stadeco) és C-138/12. számú (Rusedespred) ügyek tényállásaitól, ahol szintén ezen kérdéskör állt a vizsgálat középpontjában, ugyanakkor az érvénytelenített számlákon szereplő ügyletek megvalósulása nem volt vitatott.

okán az Irányelvben előírt kötelezettség az adólevonási jogból esetlegesen következő adóbevétel kiesés veszélyét kívánja elhárítani. Az EUB a C-712/17. számú (EN.SA.) ügy ítéletében kifejtette továbbá azt, hogy az Irányelv 203. cikke szerinti – *a számlakiállítás tényén alapuló – adófizetési kötelezettség az arányosság elve alapján nem lépheti túl az adóbevétel kiesés veszélyének elhárításához, mint cél eléréséhez szükséges mértéket* és különösen nem sértheti túlzottan a héa semlegesség elvét, ezért – az erre irányuló közösségi szabályozás hiánya miatt – a tagállamoknak szabályozni kell azt is, hogy minden jogtalanul felszámított adó helyesbíthető legyen, ha a számlakibocsátó bizonyítja a jóhiszeműségét, vagy ha kellő időben és teljes mértékben elhárította az adóbevétel kiesésének veszélyét. Mivel pedig az EN.SA. szándékosan olyan számlákat bocsátott ki, amelyek valós ügyletnek nem feleltek meg, így nem hivatkozhat jóhiszeműségére. Ezen tényállási elem volt azonosítható a Kúria Kfv.I.35.338/2018. számú ügyben is. Felperes a kijavított bizonylat fiktív voltáról és az ügylet valótlanágáról tudomással bírt, az általa érvénytelenített számla nem hiteles, az alapul szolgáló gazdasági esemény nem a számla szerinti felek között valósult meg; a felek egy tudatosan felépített számlázási láncolatot hoztak létre a felperes részvételével, amelynek célja a jogosulatlan adóelőny biztosítása volt, ezért a felperes jóhiszeműsége kizárt. Ezzel összefüggésben az is tény, hogy a fiktív bizonylatok után az adólevonás megakadályozása nem az érvénytelenítő számláknak, hanem az adóhatóság fellépésének az eredménye volt; ennek okán az adóbevétel kiesés veszélyét nem a felperes, hanem az adóhatóság aktív magatartása hárította el.⁴⁰

A Kúria a Kfv.V.35.116/2021. számú ügyben utalt az *EUB C-81/17. (Zabrus Siret) ügyben* hozott ítéletre, amely szintén az adósemlegesség, a hatékony érvényesülés és az arányosság kapcsán hozott döntésében tulajdonított jelentőséget annak a ténynek, hogy az ellenőrzést a bevallás benyújtását követően azonnal, vagy rövid időn belül megindították, ezáltal megfosztották az adózót a héa bevallás helyesbítésének lehetőségétől. Ha ugyanis az alapügyben szóban forgóhoz hasonló körülmények között az adóellenőrzést az adóbevallás benyújtásának időpontját követően azonnal, vagy rövid időn belül megindítják, ezen szabály alapján az adóalanyokat megfosztják a héa

40 Hasonló kérdésben az EUB a C-48/20. számú (UAB "P.") ügyben vizsgálta az adóellenőrzés megindításának hatását az érvénytelenítés lehetőségére és kimondta, hogy az Irányelv 203. cikkét, valamint az arányosság és az adósemlegesség elvét úgy kell értelmezni, hogy azokkal az olyan nemzeti szabályozás ellentétes, amely nem teszi lehetővé a jóhiszemű adóalany számára, hogy az adóellenőrzés megindítása után az adót jogalap nélkül feltüntetett számlákat helyesbítse.

bevallás korrekciójának a lehetőségétől, illetően módon a héa levonási jog adóalanyok általi gyakorlása gyakorlatilag lehetetlenné – legalábbis túlzottan nehézé – válik. Emiatt tehát annak is a vizsgálat tárgyát kell képeznie, hogy az eredeti vizsgált időszakhoz képest az adóalany volt-e ténylegesen módja a számlahelyesbítésre.⁴¹

Bár a felhívott döntések a számlakibocsátás tényére tekintettel fennálló adófizetés alóli mentesülés feltételeinek érvényesítése és az adózói eljárás kapcsán értelmezik az uniós és a nemzeti jogot, az ismételt ellenőrzés elrendelésének kritériumai Air. 92. § b) pontja szerinti konjunktív feltételeinek vizsgálata szempontjából – különösen a jóhiszeműség kérdésére vetítetten – is jelentőséggel bírnak. Ennek okán *az adóeljárás során általános jelleggel érvényesülő vélelem – az ügyfél jóhiszeműsége, ezzel szemben a rosszhiszeműség bizonyításának adóhatóság általi kötelezettsége – az ismételt ellenőrzés kapcsán megfordul; az új tény, körülmény – mint bizonyíték – figyelembe vehetősége az adózónak az eljárás során tanúsított magatartásának és tudatállapotának függvénye.*

3. Egy kúriai döntés tanulságai

3.1. Az adóeljárás és a közigazgatási per

Az elsőfokú adóhatóság 2018. szeptember hónapra általános forgalmi adó adónemben az Air. 89. § (1) bekezdésének a) pontja szerinti *adóellenőrzést* folytatott le a felperesnél. A 2019. november 13. napján véglegessé vált elsőfokú határozat megállapítása szerint felperes a 2018. szeptember 28. napján kelt adásvételi szerződéssel *ingatlanokat vásárolt* egy Kft.-től. A Kft. az ügyletről a fenti teljesítési időponttal kibocsátotta a számlát, melynek *az adóját* a felperes a vizsgált időszaki bevallásában *levonásba helyezte*. Az adásvételi szerződés alapján az érintett ingatlanokat *jelzálogjog terhelte*, a jogosultja egy Zrt., melynek javára korábban elidegenítési és terhelési tilalom került bejegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba. A szerződés szerint a tulajdonjog megszerzésére így a Zrt. hozzájáruló nyilatkozatának beszerzését követően nyílhat lehetőség, mely kapcsán az eladó vállalta, hogy a szerződés aláírásától számított 30 napon belül azt beszerzi. A felek megállapodtak, hogy az eladó a vételár kifizetése napján adja birtokba az ingatlanokat. A szerződéshez kapcsolódó iratok szerint a vételár pénzügyi rendezése engedményezés útján történt, a birtokba adási jegyzőkönyv 2018. október 29. napi keltezéssel került kiállításra.

41 Ld. még EUB C-835/18. számú (SC Terracult s.r.l.) ügy.

Az ingatlanügyi hatóság tájékoztatta az elsőfokú adóhatóságot, hogy az ingatlanokra a tulajdonjog bejegyzése iránt kezdeményezett ingatlan-nyilvántartási eljárást megszüntette, mert a hiánypótlási felhívás ellenére sem történt meg az igazgatási szolgáltatási díj megfizetése, továbbá a *jelzálogjog jogosultjának hozzájáruló nyilatkozata sem került benyújtásra*. A felek nevében eljáró jogi képviselő az adásvételi szerződésben szereplő ingatlanok esetében a tulajdonjog bejegyzés iránt megindított ingatlan-nyilvántartási eljárás felfüggesztését kérte a jelzálogjog, az elidegenítési és terhelési tilalom megszüntetését célzó per jogerős befejezéséig, melynek az ingatlanügyi hatóság eleget tett.

A revíziós megállapítás szerint az adásvételhez kapcsolódóan a Zrt. hozzájáruló nyilatkozatot nem adott a tulajdonjog bejegyzéséhez, ezért az elidegenítési és terhelési tilalom továbbra is fennállt, a felek között az ügylet nem valósulhatott meg, *a felperes az ingatlanok tulajdonjogát nem szerezte meg, így az ügylet tekintetében kiállított számla alapján a levonási jogát is jogszerűtlenül gyakorolta*. Az elsőfokú adóhatóság ezért a vizsgálat megállapításait realizáló határozatában a felperes terhére adóhiányt állapított meg és adóbírságot szabott ki. Az adóhatóság döntésében felhívta a felperes figyelmét a jogorvoslati jog gyakorlásának lehetőségére, illetőleg tájékoztatta a feltételes adóbírság kedvezményéről.⁴² Az elsőfokú határozat átvételét követően a felperes a 2019. november 13. napján kelt beadványában a fellebbezési jogáról lemondott, ezért a határozat ezen a napon véglegessé vált, vagyis a 2018. szeptember hónap általános forgalmi adó adónemben – az Air. 89. § (1) bekezdésének a) pontja alapján – a felperes esetében ellenőrzéssel lezárt időszaknak minősül.

A felperes a 2020. április 8. napján előterjesztett beadványában – az ellenőrzéssel lezárt időszak tekintetében – ismételt ellenőrzés lefolytatását kérte. Az elsőfokú adóhatóság – hivatkozva arra, hogy a felperes által előterjesztett kérelem olyan új tényt, körülményt, mely az ellenőrzési eljárás során nem volt ismert, nem tartalmazott – a felperes kérelmét az Air. 92. § b) pontjában foglaltak szerint a 2020. július 9. napján kelt végzésével elutasította. Felperes fellebbezett, de a felettes szerv a 2020. szeptember 3. napján kelt végzésével az elsőfokú döntést helybenhagyta. Ezen végzés 2020. szeptember 22. napján véglegessé vált, ellene a felperes nem kért bírósági felülvizsgálatot.

2021. augusztus 11. napján a *felperes* újabb ismételt ellenőrzés lefolytatására irányuló kérelmet terjesztett elő. Az ebben előadottak szerint a jelzálogjog, illetőleg az elidegenítési és terhelési tilalom tárgyában indult per ered-

42 Art. 216. §-a.

ményeként 2021. május 20. napján a *Fővárosi Ítéltábla* (a továbbiakban: Ítéltábla) 14.Gf.40.087/2021/8. szám alatt *jogerős ítéletet hozott*; az ítélet szerint az ingatlanügyi hatóság az érintett ingatlanok tulajdoni lapjáról a Zrt. jelzálogjogát, valamint az elidegenítési és terhelési tilalmat törölte, továbbá *bejegyezte felperes tulajdonjogát*, melyet a csatolt iratok szintén alátámasztottak. Az elsőfokú adóhatóság ellenben megállapította, hogy a jogerős ítélet alapján a zálogjoggal biztosított követelés csak 2019. január 14. napján évült el, viszont az adásvételre még korábbi időpontban – 2018. szeptember 28. napján – került sor, a szerződéskötéskor emiatt még szükséges lett volna a Zrt. hozzájárulása, vagyis az új dokumentumok az adóvizsgálat megállapításain nem változtatnak. *A felperes kérelmét az elsőfokú adóhatóság a 2021. november 15. napján kelt végzésével ezért elutasította.*

A végzés ellen a felperes fellebbezéssel élt, amelynek elbírálása során a *másodfokú adóhatóság a 2022. január 19. napján kelt végzésével – egyező indokokkal – az elsőfokú döntést helybenhagyta.*

A felperes a másodfokú végzéssel szemben 2022. március 3. napján keresetet nyújtott be. A Fővárosi Törvényszék (a továbbiakban: Törvényszék) a 2022. október 18. napján kelt 108.K.701.252/2022/8. számú ítéletével *az alperesi végzést az elsőfokú végzésre is kiterjedően megváltoztatta, a felperes ismételt ellenőrzésre irányuló kérelmének helyt adott.* Az indokolás értelmében az ítéltáblai ítélet megállapította, hogy a felperesi tulajdonjog bejegyzésére a zálogjogosult hozzájárulása hiányában is lehetőség volt. A felhívott ítélet – illetőleg az annak részelemét képező, az elévülés tényét rögzítő megállapítás – a felperesi adóellenőrzés lezárásának időpontjában nem állt rendelkezésre, a korábbi adóellenőrzés során vizsgált tényállási elemek megváltoztak, *a zálogjogosult követelése már elévült, a felperes tulajdonjoga utóbb az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre került.* Az elsőfokú bíróság megállapította, miszerint az alperes a perben nem vitatta, hogy új tényről van szó, érdemben azt kifogásolta, hogy a tulajdonjog bejegyzésére nem a számla szerinti teljesítés időpontjában került sor, így nincs kihatása a revíziós megállapításra; ezen új tény felmerülte az ellenőrzés megállapításait ugyanakkor érintheti. Az elsőfokú bíróság megvizsgálta azt is, hogy az elévülésre – mint új tényre – tekintettel a felperes tulajdonjogának bejegyzése az ítélet következményeként az adóellenőrzés eredményeként hozott döntés megváltoztatását eredményezheti-e. Az elsőfokú bíróság arra a jogi következtetésre jutott, hogy az alapellenőrzés során az adóhatóság az adásvételi szerződést, mint létre nem jött gazdasági eseményt rögzítette, emiatt az ügylet hiányára tekintettel hozta meg a döntését, ami a 200 %-os

adóbírság kiszabására is módot adott.⁴³ Az alapellenőrzés eredményeként – az adóvizsgálat megállapításaira is figyelemmel – az adásvételi szerződéshez tartozóan kibocsátott számla sztorinózásra került, így nem áll felperes rendelkezésére bizonylat, melyre az adólevonási jogát alapítani kívánta. Az elsőfokú bíróság megítélése szerint az új tény figyelembevételével a korábbi adóvizsgálat megállapításainak megváltoztatását vonná maga után, miután a sztorinózott számla figyelembevételével mellett a 200 %-os adóbírság ügylet hiányára tekintettel történő kiszabása helyett az adóbírság mérséklésére kerülhet sor. *Ez annak a megállapítását kell, hogy eredményezze, hogy fenti adásvételi szerződés szerinti tulajdonjog átruházásra sor került, a kérdéses ügylet az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzésre került, vagyis az valós.* A vételár kiegyenlítése, a számla kiállítás, majd annak sztorinózása, az adókötelezettség egyenes, vagy fordított adózás hatálya alá tartozása olyan kérdések, melyek a 200 %-os adóbírság kiszabásának lehetőségét a feltárt tényállás alapján nem eredményezhetik; ezt az adóhatóságnak az ismételt ellenőrzés során kell eldöntenie.

43 Az adóbírság mértéke főszabály szerint az adóhiány, illetve jogosulatlan igénylés 50 %-a [Art. 215. § (3) bekezdése], ugyanakkor a törvény *emelt szintű – 200 %-os – adóbírság kiszabását* is lehetővé teszi, melynek feltételül egy tudatos adóelkerülési magatartást jelöl meg: ha az adóhiány a bevétel eltitkolásával, hamis bizonylatok, könyvek, nyilvántartások előállításával, felhasználásával, illetve a bizonylatok, könyvek, nyilvántartások meghamisításával, megsemmisítésével függ össze [Art. 215. § (4) bekezdése]. Az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény indokolásából levezethető azon jogértelmezés, mely szerint az emelt szintű szankcióval a törvényalkotó *a szándékosan a költségvetés megkárosítására irányuló magatartásformákat* kívánta sújtani. Ennek nem jogszabályi feltétele egy büntetőjogi tényállás megvalósulása és bizonyítása – vagyis az emelt szintű adóbírság kiszabása jogszerűségének megítélésekor nem a büntetőjog fogalmaiból kell kiindulni –; elegendő egy tudatos, adókijátszásra irányuló magatartás, melynek alkalmával *az adóhiány, illetve az azt előidéző csalárd cselekmény cél-eszköz viszonyban áll egymással.* A Kúria hangsúlyozta, hogy az adóbírság kiszabása során az adóhatóság főszabály szerint mérlegelési jogkörben jár el; ha azonban egy szankciónak a jogszabály nem a maximumát határozza meg, hanem egy törvényi tényállás bekövetkezése esetére rögzít fix mértéket, úgy nem a mérlegelés szabályainak megtartottsága, hanem az adóbírság kiszabásának alapjául szolgáló tényállás bekövetkezése az, ami vitatható (Kúria Kfv.I.35.488/2016., Kfv.I.35.646/2016.). Amennyiben adózó aktív közreműködése nem érhető tetten, egyéb feltételek nélkül nem egyenlő azzal, hogy az adózó a bevételeit eltitkolja, a bizonylatait, könyveit, nyilvántartásait meghamisítja, megsemmisíti (Kúria Kfv.V.35.346/2014., Kfv.I.35.280/2015.).

3.2. Az alperesi felülvizsgálati kérelem

Az *alperes felülvizsgálati kérelme* arra irányult, hogy a Kúria a jogerős ítéletet a Kp. 121. § (1) bekezdésének a) pontja alapján helyezze hatályon kívül és a Törvényszéket utasítsa új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára, mivel az ítélet ellentétes az Air. 92. § b) pontjával, a Kp. 84. § (2) bekezdésével, a Kp. 85. § (2) bekezdésével, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) 279. § (1) bekezdésével és a 346. § (4)-(5) bekezdéseivel.

A felülvizsgálati kérelem *elsődleges*en azt emelte ki, hogy az Air. 92. § b) pontjának ismeretében jogalkalmazási szempontból új ténynek, körülménynek az minősíthető, ami a tényállás tisztázásának keretei között bizonyítékként (tényállási elemként) értékelhető. A normaszöveg második fordulata rögzíti, hogy az új tény, körülmény is kizárólag abban az esetben meríti ki maradéktalanul ezen feltételeket, ha az korábban nem állt – és jóhiszemű eljárás esetén nem is állhatott – az adózó rendelkezésére, illetve arról az adózó nem tudott és jóhiszemű eljárás esetén arról nem is tudhatott. Az adózónak – a felperesnek – kell igazolnia az előadott tény, körülmény *nóvum* jellegét, továbbá azt, hogy az eljárása az új tény, körülmény előterjesztése kapcsán jóhiszemű volt. Az Air. 92. § b) pontjának a második fordulata az új tényt, körülményt megszorító módon értelmezi. *Ez nem jelenti azt, hogy bármely, kronológiai szempontból később keletkezett bizonyíték értékelésére minden körülmény között sort kell keríteni.* Az elsőfokú ítélet figyelmen kívül hagyta a történeti tényállás időrendiségét és a felperes által első ízben benyújtott ismételt ellenőrzés iránti kérelem tartalmát, mely az ügy megítélése szempontjából kiemelt jelentőséggel bír. Az elsőfokú adóhatóság a bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés előzményeként végzett jogkövetési vizsgálat során megkereste az ingatlanügyi hatóságot. A válasz már az alapeljárás alkalmával is az elsőfokú adóhatóság rendelkezésére állt, vizsgálati megállapításait annak ismeretében tette meg. Az alperes nem azt vitatta, hogy a felperes által előadottak – az Ítéletábra ítélethozatala tényét tekintve – a revíziós megállapításokat alapul véve időben később keletkeztek, vagyis időbeli síkon *nóvumnak* tekinthetőek, ugyanakkor a tartalmukat tekintve már az első alkalommal előterjesztett ismételt ellenőrzés iránti kérelemben is jelen voltak; felperes már ott is hivatkozott az általa megindított peres eljárásra, illetve a perfeljegyzés tényére. Az ítélet ehhez viszonyítva *csupán processzuális megközelítésben* – mint a peres eljárást lezáró perjogi aktus – *jelent új ismereteket.* Másrészről a felülvizsgálati bíróság az ismételt ellenőrzés

jogintézményével már többször foglalkozott (Kúria Kfv.V.35.116/2021., Kfv.I.35.150/2022.), melyekben deklarálta, hogy szükséges annak vizsgálata is, hogy az új tényekről, körülményekről mikor szerez tudomást az adózó. Amennyiben a bizonyíték az adóellenőrzés alatt nem létezik, arról az adózó, illetve az adóhatóság sem tudhat, *a jóhiszeműség* fogalmilag nem vizsgálható, *az csak már korábban létező bizonyítékra értelmezhető.*

Másodsorban az adásvételi szerződésben rögzítettek alapján az ingatlanokat jelzálogjog terhelte, melynek a jogosultja a Zrt., annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom került bejegyzésre az ingatlan-nyilvántartásba. Hivatkozott adásvételi szerződés alapján az ingatlan tulajdonjogának megszerzése kizárólag a Zrt. hozzájáruló nyilatkozatával volt lehetséges. Az elidegenítési és terhelési tilalom jogosultja a tulajdon átruházáshoz a hozzájáruló nyilatkozatot nem adta meg, a tulajdonjog ingatlan-nyilvántartásba történő, konstitutív hatályú bejegyzésére a bizonylat szerinti teljesítési időpontban nem kerülhetett sor. A felperes a felülvizsgálati kérelemmel érintett ismételt ellenőrzés iránti kérelmében a Zrt. ellen megindított perben az Ítéltábla 2021. május 20. napján hozott 14.Gf.40.087/2021/8. számú ítéletére hivatkozott. Az Ítéltábla azt állapította meg, hogy az alapjogviszonyból származó követelés 2019. január 14. napján elévült – vagyis az azt biztosító mellékkötelezettségek is megszűntek – és a jelzálogjog, valamint az elidegenítési és terhelési tilalom törléséről rendelkezett, melynek túrására a perben alperesként érintett Zrt.-t kötelezte. Az ingatlanügyi hatóság a 2021. augusztus 2. napján kiadott 53115/2021. számú végzésével – a jogerős ítéletben foglaltak szerint – rendelkezett a jelzálogjog, a feljegyzett elidegenítési és terhelési tilalom törléséről, ahogy a perindításra figyelemmel feljegyzett eljárás felfüggesztés tényét is törölte, ezt követően az 56093/2021/2019.03.11. számú határozatával felperes tulajdonjogát a konstitutív hatályú közhiteles nyilvántartásba bejegyezte. *Ez ellenben nem változtat azon, hogy a vitatott ügylet időpontjában a Zrt. nyilatkozata a tulajdonjog változásához nem állt rendelkezésre.*

Végezetül a felülvizsgálati kérelem kiemelte, hogy – feltéve, de nem megengedve – ha a felperes által előadott tények, körülmények az Air. 92. § b) pontja szerinti nóvumnak, mint alapfeltételnek megfelelnek, akkor sem alkalmasak arra, hogy azok eredményeként megváltozzon az ellenőrzés kimenetele, vagyis a korábbi megállapításokra kihatással bírjon. Ez azt jelenti, hogy a megállapítás alapjául szolgáló tényállás valamely elemének szükségszerűen meg kell változnia, ugyanis csak ez eredményezheti a megállapítás korrekcióját is; egyébiránt pedig *a számlastornírozás okán már nincs olyan bizonylat sem, amely alapján az adólevonási jog gyakorlására lehetőség nyílna.*

Az alperes a felülvizsgálati kérelemben az *azonnali jogvédelem kapcsán is indítvánnyal élt*, a Kp. 51. § (3) bekezdésére hivatkozva. Eszerint a bíróság az arányosság elve alapján, a közérdek és valamennyi fél szempontjából azt mérlegeli, hogy az azonnali jogvédelem elmaradása nem okoz-e súlyosabb hátrányt, mint amilyennel az azonnali jogvédelem biztosítása járna. Az alperes érvelése – a kúriai joggyakorlatra utalással (Kfv.I.35.419/2020., Kfv.I.35.473/2020., Kfv.I.35.140/2021.) – arra irányult, hogy a jogerős ítélet alapján az elsőfokú adóhatóságnak ismételt ellenőrzést kell(ene) lefolytatnia – legalábbis meg kellene kezdenie –, mely adott esetben ellentétes tartalmú lehet a felülvizsgálati eljárásban hozott ítélettel úgy, hogy a támadott ítélettel elrendelt ismételt ellenőrzés felfüggesztésére nincsen jogszabályi lehetősége, azzal nem várhatja be a Kúria döntését.⁴⁴

44 A Kúria a Kfv.VI.35.486/2022/3. számú végzésében az azonnali jogvédelem iránti alperesi kérelmet elutasította; a döntését lényegében arra alapozva, hogy a Kp. 50. §-ában rögzítettekben adódóan azonnali jogvédelem iránti kérelmet elsősorban a felperes nyújthat be, hiszen a közigazgatási tevékenység az ő jogát vagy jogos érdekét érinti közvetlenül. *A közhatalmi jogkörben eljáró közigazgatási szervnek joga, jogos érdeke nem kapcsolódhat az általa hozott, más jogalanyra vonatkozó döntéshez*: hiszen a megelőző közigazgatási hatósági eljárásban neki nem joga, hanem eljárási kötelezettsége volt. Az ügyben eljáró – illetőleg az utolsó fokon eljáró – közigazgatási szerv számára a saját döntése nem okozhat hátrányt, az általa megvalósított közigazgatási cselekmény kapcsán nem szorulhat az azonnali jogvédelemre. A Kp. 119. § (1) bekezdése is pusztán annyiról rendelkezik a felülvizsgálni kért bírósági határozattal kapcsolatban, hogy hatályosulására a felülvizsgálati kérelem benyújtásának nincsen halasztó hatálya. Azonnali jogvédelem a felülvizsgálati eljárásban is csak annak nyújtható, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység vagy az azzal előidézett helyzet fenntartása sérti. Ilyen sérelmet az alperes nem tudott kimutatni, hiszen az elsőfokú bíróság jogerős ítéletéből neki joga – különösen nem védendő joga – nem származik, viszont köteles meghatározott irányú eljárást lefolytatni. Egyébiránt az alperes nem is tett a Kp. 50. § (4) bekezdésének megfelelő előadást, az azonnali jogvédelem szükségét megalapozó indokokat nem tárt fel; *kérelmével lényegében azt kívánta elérni, hogy ne kelljen teljesítenie a jogerős ítélet rendelkezését* a Kúria döntéséig. Önmagában az, hogy a jogalkotó az adóeljárás felfüggesztését nem teszi lehetővé, nem adhat alapot arra, hogy a Kúria az azonnali jogvédelmet olyan tartalommal ruházza fel, ami abból egyébiránt nem is következik [A tanulmány tárgykörenek pikantériájához hozzátartozik, hogy a Kúria a Kfv.V.35.299/2022. számú ügyben az ugyancsak ismételt ellenőrzési iránti kérelmet elutasító végzés jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló peres eljárásban a felülvizsgálati eljárásban az alperes azonnali jogvédelem iránti kérelmét – oszta az ott előadottakat – megalapozottnak találta. Eszerint a jogerős ítélet végrehajtása esetén az adóhatóságnak új eljárást kellene lefolytatnia; ugyanakkor az adóeljárásra és az eljárásban keletkező határozatokra a felülvizsgálati eljárás kihatással bír. Az elsőfokú ítélet végrehajtása esetén fennáll a lehetőség (*amint az utóbb a Kfv.V.35.299/2022/7. számú végzésben meg is történt; D.P.*), hogy ha a Kúria a felülvizsgálati kérelmet alaposnak

3.3. A Kúria döntése

A Kúria Kfv.VI.35.486/2022/7. számú végzése az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította [Kp. 121. § (1) bekezdésének a) pontja]. A perre is irányadó döntéseiben (Kfv.V.35.116/2021., Kfv.I.35.150/2022.) a Kúria kimondta, hogy *a tény, körülmény csak a nem értékeltség miatt minősülhet újnak*; ugyanakkor annak már az adóellenőrzés időtartama alatt léteznie kell. A felülvizsgálati fórum arra a megállapításra jutott, hogy az anyagi jogszabályok vizsgálata és alkalmazása az elsőfokú bíróság részéről nem történt meg, hiányoznak az ítéletből az anyagi jogszabályok alkalmazásával megállapított tényállási elemek, melyek tárgyi ügy érdemi elbírálására kiható jogszabálysértésnek minősülnek. *Az Air. 92. §-ának értelmezése nem végezhető el a tulajdonjog bejegyzésével kapcsolatos egyes események időrendi sorrendbe állítása nélkül.* Az elsőfokú bíróságnak ezt követően kell eldöntenie, hogy van-e olyan új tény, körülmény, mely 2018. szeptember hónapban már fennállt, ellenben azt az adóhatóság nem értékelte.

Az ügy szempontjából releváns kérdések így tehát az alábbiak: I. Mi az a változás, ami a felperes előadása szerint az ingatlannal történt? Megadta vagy sem a jelzálogjog jogosultja a hozzájárulását a bejegyzéshez? Mikor, hány alkalommal indított a felperes eljárást az ingatlanügyi hatóságnál? Ki által és milyen tartalmú kereset alapján indult polgári per és az milyen ítélettel zárult? Az elévülésnek az elidegenítési és terhelési tilalomra milyen joghatása volt? Milyen eljárást folytatott a polgári perben hozott ítélet alapján az ingatlanügyi hatóság? II. Milyen jogszabályok alapján, illetve milyen jogkövetkezményekkel járt a változás az ingatlanra vonatkozóan? III. Mikori hatállyal történt a változás, mely időponttól? Mindaddig, amíg ezek a kérdések nincsenek egyértelműen feltárva, addig az ügyben megalapozott döntés sem hozható. Ezek tisztázásához a *Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény* (a továbbiakban: Ptk.), illetve az *ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény* (a továbbiakban: Inyvtv.) rendelkezéseinek az együttes értelmezése elkerülhetetlen, mely jelen ügyben a Ptk. 5:31. §-a (Elidegenítési és terhelési tilalom alapítása), 5:32. §-a (Az elidegenítési és terhelési

ítéli, ugyanazon jogszabályi környezetben az adóhatóság a kúriai döntéssel ellentétes határozatot hoz, melynek korrigálása nehézségekkel jár. Álláspontom szerint bár az elsőfokú bírósági gyakorlat az azonnali jogvédelem tárgyában már kiforrott, a Kúria ítélezésében tapasztalható *ellentmondások rávilágítanak a jogegység biztosításának szükségességére.*]

tilalom hatása), 5:33. §-a (Elidegenítési és terhelési tilalom jogszabály vagy bírósági határozat alapján), 5:34. §-a (Az elidegenítési és terhelési tilalomba ütköző rendelkezés ingatlan-nyilvántartási bejegyezhetősége), az Inytv. 44. § (1) bekezdése és 48. § (1) bekezdése, továbbá az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jog keletkezésének időpontjáról a *Kúria* által alkotott *18/2010. (XI.8.) KK vélemény*. Összességében tehát az Air. 92. §-ában foglalt *ismételt ellenőrzés szabályainak alkalmazása csak az eljárásjogi és anyagi jogi normák egymásra épülő rendszerében lehetséges*.⁴⁵

4. Záró gondolatok

Mint a bevezető is taglalta, a jogerő – az Air. szóhasználatában a véglegeség – jogintézménye a *jogállamisági kritériumból* fakadóan azt *garantálja*, hogy a jogalkalmazó szerv döntésében foglaltak végrehajthatóak legyenek, a benne eldöntött tény- és jogkérdések ne – vagy csak szigorú kivételek mellett – képezhessék újabb vita alapját. Az Alkotmánybíróság maga is alkotmányos jelentőséggel ruházza fel a jogerőt, ezzel megerősítve az anyagi igazságosság, illetőleg a jogbiztonság viszonyáról írottakat, fenntartva az utóbbi elsődlegességét.⁴⁶ Ugyanakkor a taláros testület is felismerte annak jelentőségét, hogy a *véglegesség* nem feltétlen és abszolút jelleggel érvényesül, az „*áttörhető*, ennek módját, formáit és feltételeit pedig a törvénynek úgy kell szabályoznia, hogy a jogerő feloldásával okozott sérelem és az anyagi igazság teljesebb érvényesülése, mint elérni kívánt cél, arányban álljon egymással.”⁴⁷ A már

45 A tanulmány zárásának időpontjában a *Kúria által elrendelt új eljárás az elsőfokú bíróság előtt még folyamatban van*, abban jogerős ítélet nem született. Az indok, amiért a választás a kúriai joggyakorlat bemutatása során erre a döntésre esett, az az, hogy az új tény, körülmény értelmezése kapcsán a legfőbb bírói fórum megerősítette az álláspontját, miszerint a nóvum kérdéskörét nem a kronológiai síkon történő vizsgálatra – azaz az időbeliségre – kell leszűkíteni.

46 3133/2017. (VI.8.) AB határozat, Indokolás [29]-[31].

47 3103/2013. (V.17.) AB határozat, Indokolás [25]. „Az Alkotmány nem biztosított alanyi jogot az anyagi igazság érvényesülésére és a bírósági határozatok törvényességére. Ezek a jogállam céljai és feladatai, amelyek érdekében megfelelő – elsősorban eljárási garanciákat nyújtó – intézményeket kell létrehozni, és az érintett alanyi jogokat így garantálni. Az *anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét a jogerő intézménye hozza összhangba – a jogbiztonság elsődlegessége alapján. A jogerő intézménye, alaki és anyagi jogerőként való pontos meghatározottsága – főszabály szerint – a jogállamiság részeként alkotmányos követelmény. A jogbiztonság elvéből az következik, hogy lezárt jogviszonyokat sem jogszabállyal, sem jogszabály hatályon kívül helyezésével nem lehet alkotmányosan megváltoztatni. Azonban a jogerő tisztelete nem abszolút*

lezárásra került jogviszonyok érinthetetlenségének tilalma alól megengedő kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv indokoltta – mi több, elkerülhetlenné – teszi és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet. Ennek példája *az ismételt ellenőrzés*, amely – mint ahogyan arra a Kúria a már felhívottak szerint utalt – nem önállóan létező vizsgálat, *az alapellenőrzéstől nem különíthető el*; kizárólag az ott megállapított tényekhez és körülményekhez képest jelentkező eltérések okán értelmezhető.

A tanulmányban reményeim szerint sikerült igazolni a felvezető gondolatmenetben rögzített azon kijelentést, miszerint az ismételt ellenőrzés elrendelése körülményei vizsgálatánál a jogintézmény kivételes jellegénél fogva – ideértve a *res iudicata áttörését* – szigorúan kell eljárni, *a jogszabályi feltételek konjunktivitása* miatt egyikük hiányától sem lehet eltekinteni; ez mindig a kérdéses ügy körülményei egyediesítésének szükségességét vonja maga után. Az adóhatósági gyakorlat viszont még nem sorakoztatott fel olyan számú döntést, amelyekben a jogalkalmazás érdemi nehézségei – ennek kapcsán esetleges hiányosságai – tetten érhetők volnának. Tapasztalataim alapján *ismételt ellenőrzéssel kapcsolatos adóügyek* – már ami nem az adóvizsgálat megállapításainak az érdemi részét, hanem az elrendelés engedélyezhetősége kérdéskörét illeti – viszonylag *ritkán kerülnek a Kúria elé*, emiatt a tárgyban a felülvizsgálati bíróság minden egyes megnyilvánulása értékes mind az adózóknak, mind az adóhatóságnak.

és áttörhetetlen eleme a jogbiztonságnak. A lezárt jogviszonyok érinthetetlenségének tilalma alól engedhető kivétel, ha a jogbiztonsággal konkuráló más alkotmányos elv elkerülhetlenné teszi, és ezzel nem okoz céljához képest aránytalan sérelmet.” Ld. 24/2013. (X.4.) AB határozat, Indokolás [46].

TAGÁLLAMKÖZI KÖVETELÉSBEHAJTÁS ALTERNATÍVÁI POLGÁRI ÉS KERESKEDELMI ÜGYEKBEN

HELYZETKÉP A PÉNZKÖVETELÉSEK ÉRVÉNYESÍTÉSÉT BIZTOSÍTÓ UNIÓS
HATÁSMECHANIZMUSOKRÓL

SURI NOÉMI

adjunktus (PPKE JÁK), vezető kutató (MFI)

Absztrakt

Véleményem szerint mára az uniós igényérvényesítési módok eszköztára olyan szélessé vált, hogy a jogkeresők számára a követelésbehajtás során egy-egy egyedi ügyben nehézséget jelenthet a legmegfelelőbb eljárás, illetve eljárásrend kiválasztása. E tézis alátámasztására tanulmányomban a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló valamennyi (polgári peres, nemperes, alternatív) igényérvényesítési mód elemző, átfogó bemutatására törekszem az igényérvényesítés hatékonysága kérdésének középpontba helyezésével. A hatékonyság fokmérőjeként a vizsgálat tárgyát nemcsak a követelések kikényszeríthetőségének gyorsaságának (határidők által biztosított gyorsított eljárás lehetősége) és az eljárások költségvonzatának (költségkedvezmények) összehasonlítására alapozom (minél gyorsabb és költséghatékonyabb követelésbehajtás elsődleges szempontja), hanem a kutatási feladatban az eljárásjogi garanciák jelenlegi védelmi szintjének (párhuzamos eljárások indíthatóságának kiküszöbölése, jogorvoslatok biztosítása) feltárására is törekszem.

Kulcsszavak: követelésbehajtás, európai fizetési meghagyás, európai végrehajtható okirat, ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés

ALTERNATIVES TO CROSS-BORDER DEBT RECOVERY IN CIVIL AND COMMERCIAL MATTERS
Situation report on EU mechanisms for the enforcement of pecuniary claims

Abstract

In my opinion, the range of EU enforcement methods is now so broad that it can be difficult for claimants to choose the most appropriate procedure or set of procedures in a particular case. In support of this thesis, my study

aims to provide a comprehensive and analytical overview of all methods of enforcing monetary claims (civil litigation, non-litigation process, alternative), focusing on the issue of the effectiveness of enforcement. As a measure of efficiency, I will not only focus on the comparison of the speed of enforceability of claims (possibility of expedited procedures through time limits) and the cost implications of the procedures (cost advantages) (the primary aspect of the fastest and most cost-effective recovery of claims), but also on the current level of protection of procedural guarantees (elimination of the possibility of parallel proceedings, provision of remedies).

Keywords: recovery of claims, european order for payment, european enforcement order, european account preservation order

1. Bevezetés – problémafelvetés – a kutatás célkitűzése

Az elmúlt öt évben az Európai Unióban a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés terén, s ezen belül is elsősorban a határozatok elismerése és végrehajtása körében jelentős változások következtek be. A határon átnyúló követelések érvényesítésének alapidokumentumaként számon tartott 44/2001/EK rendeletet¹ felváltó Brüsszel-Ia. rendeletben² az *exequatúr eljárás* háttérbe szorítása, az európai fizetési meghagyás kibocsátását biztosító rendelet³ módosítása, az európai bagatell eljárásban⁴ érvényesíthető követelések értékhatárának emelkedése egyaránt abba az irányba mutat, hogy a tagállamközi igényérvényesítés során az együttműködési hatásmechanizmusok hatékonyságának növelése az eljárásjogi védelmi mechanizmusok további lebontásával volt biztosítható.

A fentebb megjelölt másodlagos jogalkotási aktusok módosítása mellett

- 1 A Tanács (2000. december 22.) 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2001. 01. 16. L 12. szám (továbbiakban: Brüsszel-I. rendelet).
- 2 Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2012. 12. 20. L 351/1. szám. (továbbiakban: Brüsszel-Ia. rendelet).
- 3 Az Európai Parlament és a Tanács 1896/2006/EK rendelete (2006. december 12.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2006.12.30 L 399/1. szám.
- 4 Az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007. 07.31. L 199/1. szám.

megalkotott és elfogadott új jogforrások mindegyike⁵ a jogviszonyok rendezésnek minél szélesebb körét igyekszik az integráció szintjére emelni. Az új rendeletek elemző értékelését feltáró szakirodalomban kivétel nélkül valamennyi szerző egységesen mutat rá arra a jogalkotási tendenciára, hogy a 2015-öt követően elfogadott rendeletek mindegyike a joghatóság mellett az alkalmazandó jog egységes szempontrendszerű szabályozására törekszik, az alkalmazható kapcsolóelvek korlátok közé szorításával már nemcsak az eljáró fórumot, hanem az irányadó jogot is determinálja.

Az európai polgári eljárásjog hatálya alá sorolható ún. első generációs, mára már klasszikusnak tekinthető rendeletek és irányelvek mindegyike olyan lejárt követelések esetén biztosított akár peres, nemperes vagy alternatív úton igényérvényesítési mechanizmust, ahol a szerződéses kötelezettség önkéntes teljesítése elmaradt. Mára az európai jogalkotó már nemcsak a tényleges teljesítés elmaradása vagy késlekedése miatt bekövetkezett joghátrányt kívánja utólag uniós szinten szankcionálni, illetve a teljesítést közhatalmi eszközökkel utóbb kikényszeríttetni, hanem már a fenyegető fizetéseképtelenség szakaszában *sui generis* biztosítási intézkedések megteremtésével, illetve a megelőző szerkezetátalakítási eljárások előtérbe helyezésével igyekszik biztosítani a jogügyletek jövőbeni szerződés szerinti vagy átütemezett tényleges teljesülését/teljesítését.

E hatások együttes eredményeként, véleményem szerint mára az uniós igényérvényesítési módok eszköztára olyan szélessé vált, hogy a jogkeresők – beleértve gyakorló jogászokat is – számára a követelésbehajtás során egy-egy egyedi ügyben nehézséget jelenthet a legmegfelelőbb eljárás, illetve eljárásrend kiválasztása.

E tézis alátámasztására tanulmányomban a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló valamennyi (polgári peres, nemperes, alternatív) igényérvényesítési

5 Öröklési rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács 650/2012 rendelete (2012. július 4.) az öröklési ügyekre irányadó joghatóságról, az alkalmazandó jogról, az öröklési ügyekben hozott határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az öröklési ügyekben kiállított közokiratok elfogadásáról és végrehajtásáról, valamint az európai öröklési bizonyítvány bevezetéséről. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2012. 07. 27. L 201/107. szám), a fizetéseképtelenségi rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/848 rendelete (2015. május 20.) a fizetéseképtelenségi eljárásról HL L 141/19. 2016. 06. 05.); Számlázárolási rendelet (Az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról. Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2014.06.27. L 189/59. szám).

mód elemző, átfogó bemutatására törekszem az igényérvényesítés hatékonysága kérdésének középpontba helyezésével. A hatékonyság fokmérőjeként a vizsgálat tárgyát nemcsak a követelések kikényszeríthetőségének gyorsaságának (határidők által biztosított gyorsított eljárás lehetősége) és az eljárások költségvonzatának (költségkedvezmények) összehasonlítására alapozom (minél gyorsabb és költséghatékonyabb követelésbehajtás elsődleges szempontja), hanem a kutatási feladatban az eljárásjogi garanciák jelenlegi védelmi szintjének (párhuzamos eljárások indíthatóságának kiküszöbölése, jogorvoslatok biztosítása) feltárására is törekszem. Az eljárásjogi garanciák védelmi szintjének összevetése során mindkét fél (felperes-alperes, jogosult-kötelezett, hitelező-adós) oldaláról vizsgált eljárásjogi eszközöket egyaránt elemzés alá kívánom vonni.

A kutatási feladat, az összehasonlító elemzés tágabb nézőpontú, közvetett célja annak feltárása, hogy a határon átnyúló pénzkövetelések érvényesítése terén az integráció jelenlegi szintje elért-e az igazságügyi együttműködés legmagasabb fokát? Létezik-e még olyan további együttműködési platform, amelynek a jövőben relevanciája lehet?

2. A követelésbehajtás fogalmának értelmezése határon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben

A kutatási feladat kereteinek meghatározása során nélkülözhetetlennek tűnik a követelésbehajtás fogalmának értelmezése. A tanulmányban vizsgálat alá vett jogforrások részletes áttanulmányozását követően megállapítható, hogy a polgári és kereskedelmi ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés keretében elfogadott rendeletek egyike sem határozza meg a követelésbehajtás fogalmát.

Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló rendelet az első olyan uniós jogforrás, amely alkalmazza a határon átnyúló jogvitákban az igényérvényesítés szinonimájaként a követelésbehajtás intézményét, de a fogalom értelmező elemzésére ez a jogforrás sem ad választ. Jogszabályi definíció hiányában az Európai Unió Bírósága esetjogának jogértelmező funkciójában bízva *autonóm jogértelmezés* lehetősége merülhet fel a kutatóban. Többszöri sikertelen keresés eredményeként az EuB jogfejlesztő tevékenysége sem visz közelebb a fogalom meghatározásához.

A 2000-es évek kezdetétől az Európai Igazságügyi Térség által megteremtett együttműködés keretében elfogadott valamennyi jogforrás célja a határon átnyúló igényérvényesítés előtti akadályok minél szélesebb körben történő lebontása volt. Mára ez a törekvés a követelésbehajtás lehető legszélesebb körét fogja át. Így alappal tehetjük fel a kérdést: hogyan maradhatott adós az

európai jogalkotó a követelésbehajtás fogalmának meghatározásával? Olyan hasonló jelenséggel állunk szembe, mint a „polgári ügy” fogalomértelmezésének hiánya a Brüsszel-rendeletek körében? Vagy az értelmező rendelkezések elmaradása mögött a tagállamok különböző eljárásjogi rendszereiből fakadó disszonancia elkerülése volt a *lex fori* elvének felhívása útján?

E kérdések megválaszolásától függetlenül, meglátásom szerint a vizsgálat tárgyához nélkülözhetetlen a tagállamközi követelésbehajtás néhány alapvető fogalmi elemének rögzítése. Az írás célkitűzése a pénzkövetelések határon átnyúló érvényesítésére irányadó uniós hatásmechanizmusok feltárása, így a követelésbehajtás szükségszerű fogalmi elemeinek számbavételét ezen célkitűzésre való figyelemmel végzem el.

Első fogalmi elemként a *követelés* fogalmának értelmezése szorul tisztázásra. A kutatási feladatban megfogalmazott kérdések feltárásához követelés alatt kizárólag a *szerződésen alapuló, illetve szerződéses jogviszonyból eredő* jogok és kötelezettségek teljesítésének hatóság vagy közhatalmi jogosítványokkal felruházott személy, illetve szervezet általi kikényszerítése értendő. A vizsgálat tárgyát a szerződésen kívüli károkozásból fakadó követelések érvényesítésére nem terjesztem ki. A határon átnyúló jogvita tárgya olyan követelés, amelynek anyagi kihatása van. A követelés *mértéke számszerűleg meghatározható*, vagyis pénzösszegben kifejezhető.

Figyelembe véve az elmúlt évek jogalkotási tendenciát a követelésbehajtás mára már nem csak *lejárt*, hanem a jövőben *esedékké váló* tartozások biztosítására is irányulhat, amelynek önkéntes teljesítése *elmaradt vagy várhatóan a jövőben el fog maradni*, vagy veszélybe kerül. A követelésbehajtás fogalmának értelmezése körében utolsó elemként a jogvita határon átnyúló jellegét kell kiemelni. A határon átnyúló jelleget megalapozhatja, ha a felek különböző tagállamokban rendelkeznek lakóhellyel vagy szokásos tartózkodási hellyel, jogi személyek esetében székhellyel vagy fiókteleppel, a szerződéskötés helye vagy a teljesítés helye más tagállamban volt található. Az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról szóló rendeletben terminológiai változás figyelhető meg, a határon átnyúló elem helyett a *tagállamközi jelleg* került rögzítésre. A (10) Preambulum bekezdés szerint „[...] tagállamközi ügynek tekintendő, ha a számlazárolási végzés iránti kérelem ügyében eljáró bíróság az egyik tagállam területén van, míg a végzés által érintett bankszámlát egy másik tagállamban vezetik. Szintén tagállamközi ügynek tekintendő, ha a hitelező lakóhelye vagy székhelye az egyik tagállam területén van, míg a bíróság és a zárolandó bankszámla vezetésének helye egy másik tagállamban található.”

3. Pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló uniós hatásmechanizmusok

A tagállamközi pénzkövetelések érvényesítése során alkalmazható jogforrások számbavételét először a nemperes eljárások keretében igénybe vehető jogforrások, majd a polgári peres eljárásokhoz kötődő, végül az alternatív vitarendezés körébe sorolható jogforrások összehasonlító vizsgálata útján végzem el.

Az egyes rendeletek által megteremtett *sui generis uniós intézmények* célját az igényérvényesítés hatékonyságát biztosító eszközök, különösen az eljárási határidők és a követelésbehajtás költségeinek feltárása útján vizsgálom. Ugyanakkor a követelésbehajtásra irányuló eljárások hatásmechanizmusának számba vétele során alappal tehetjük fel a kérdést, hogy az egyszerűsített, gyorsított, költséghatékony igényérvényesítés követelménye mennyire enged teret a felek – elsősorban is a kötelezett (adós) – eljárásjogi jogainak (kontradiktórius eljárás, meghallgatáshoz fűződő jog, jogorvoslathoz való jog) biztosításának és érvényesülésének?

3.1. Az európai fizetési meghagyás mint az igényérvényesítés egyszerűsített, gyorsított módja

3.1.1. Az európai fizetési meghagyás célja

Az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló rendelet egy olyan közösségi gyorsított és egyszerűsített polgári nemperes eljárás létrehozását célozta meg, amely a tagállami fizetési meghagyások alternatívájaként, a „ténylegesen nem vitatott pénzkövetelések”⁶ tagállamok közötti szabad áramlását olyan minimumszabályok megállapítása révén tette lehetővé, amelyek révén szükségtelenné válhatott az elismerést és végrehajtást megelőző köztes eljárás lefolytatása a végrehajtás szerinti tagállamban. A rendelet által meghatározottan, ezen eljárás kizárólag a kérelem benyújtásának időpontjában esedékes (vagyis lejárt), határon átnyúló pénzkövetelések esetében alkalmazható, értékhatárra tekintet nélkül.⁷

6 HARSÁGI Viktória: *Európai fizetési meghagyásos eljárás*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 322.

7 Eltérően például a magyar fizetési meghagyásos eljárástól, amelynek keretében kizárólag a 30 millió Ft alatti követelések érvényesíthetők fizetési meghagyás útján.

3.1.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei

Az európai fizetési meghagyás kibocsátására irányuló eljárásban az igényérvényesítés hatékonyságát több együttes tényező szavatolja. A rendelet által felhívott formanyomtatvány rendszer⁸ valóban egy egyszerűsített eljárásrendet hivatott biztosítani, melyet az ügyvédkényszer előírásának hiánya még tovább erősít. Könnyítő tényezőként értékelhetők a kérelem előterjesztésének nyelvére előírányozott rendelkezések is: a jogosult a kérelem-formanyomtatványt az eljáró bíróság állama által elfogadott nyelveken nyújthatja be.

A gyorsított eljárás elsődleges biztosítékának az egyes eljárási cselekményekre a rendeletben rögzített határidők tekinthetők. A kérelem beérkezésétől számított 30 nap áll a bíróság (Magyarországon a közjegyző) rendelkezésére az európai fizetési meghagyás kibocsátására, s ugyanígy a kötelezett is 30 napon belül terjesztheti elő ellentmondását a fizetési meghagyással szemben.

Az ellentmondás hiányában jogerőre emelkedett határozat (eufmh.) végrehajthatóvá nyilvánítását a rendelet a nemzeti jog szintjére „tolta”. Az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet 18. cikke előírja, hogy az európai fizetési meghagyás kibocsátására joghatósággal rendelkező bíróság a „G” formanyomtatvány felhasználásával haladéktalanul végrehajthatóvá kell, hogy nyilvánítsa az európai fizetési meghagyást. E szabály értelmezése körében *Harsági Viktória* arra mutat rá, hogy a végrehajthatóság körében az európai fizetési meghagyás esetében „az ún. egylépcsős modell” érvényesül. Mivel a rendelet a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárást eltörölte (19. cikk), az európai fizetési meghagyás tulajdonképpen egy európai végrehajtási jogcímként értékelhető.⁹

A végrehajthatóság alaki követelményeire a származási tagállam (eufmh-t kibocsátó bíróság/közjegyző) jogát kell alkalmazni, így a „G” formanyomtatvány kitöltésére nyitva álló határidőre nézve is a tagállam joga lesz az irányadó. Véleményem szerint a rendeletben rögzített „haladéktalanul” megkötés a soron kívüli eljárás követelményére utal. A végrehajtható európai fizetési meghagyás végrehajtására a végrehajtás helye szerinti tagállam joga lesz az irányadó.

8 Az eljárásban valamennyi eljárási cselekmény (kérelem, hiánypótlás, ellentmondás) a rendelet által előírányozott formanyomtatványok alkalmazásával zajlik. A nyomtatványok a BIZOTTSÁG 936/2012/EU RENDELETE (2012. október 4.) az európai fizetési meghagyásos eljárás létrehozásáról szóló 1896/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet mellékleteinek módosításáról szóló dokumentumban érhetők el: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012R0936&from=HU> [letöltés ideje: 2021. 05. 26.]

9 HARSÁGI (2009) i.m. 328.

Az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet eljárási határidőket tartalmaz. Így számba véve az egyes eljárási cselekményekre előírt határidőket, illetve a tagállami jog felhívása esetén a különböző jogrendszerek eltérő szabályozásából fakadó határidőket, ezen eljárás keretében a jogosult – ha a kötelezett nem vitatja az európai fizetési meghagyásban foglaltakat – vélelmezhetően közel fél éven belül (5-6 hónap) behajthatja követelését.

Az igényérvényesítés hatékonyságának feltárása körében második tényezőként az eljárás költségvonzata merül fel. A rendelet 25. cikke a költségsemlegesség elvének rögzítése¹⁰ mellett előírja, hogy „az európai fizetési meghagyásos eljárás és az európai fizetési meghagyás ellen benyújtott ellentmondás alapján induló polgári peres eljárás együttes eljárási illetéke a tagállamban nem haladhatja meg az abban a tagállamban a polgári peres eljárás illetékét az azt megelőző európai fizetési meghagyásos eljárás nélkül.” E rendelkezés háttérében a jogosult érdekeinek előmozdítása áll. A költségsemlegesség elve teszi lehetővé azt, hogy az európai fizetési meghagyás intézménye valódi alternatívája legyen a tagállami igényérvényesítési módoknak.

Magyarországon az európai fizetési meghagyásos eljárás lefolytatása közjegyzői hatáskörbe tartozik. A közjegyzői díjszabás szerint az európai fizetési meghagyás kibocsátása iránti kérelem előterjesztésének díja a díjalap 3%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb pedig 300 000 forint. Emellett a díj összegének további eleme az eljárásban részt vevő alanyok száma: legalább annyiszor 1000 forint, ahány fél van. Ha a jogosult a kérelmetől a fizetési meghagyás kibocsátása előtt eláll, úgy a fizetendő eljárási díj az eljárásért egyébként fizetendő díj 10%-a, de minimum 2000 Ft.¹¹

3.1.3. Az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

A nemperes eljárások egyik sajátos jellemzője, hogy főszabály szerint nem kontradiktórius eljárások.¹² Ez az állítás az európai polgári eljárásjog hatálya alá tartozó nemperes eljárásokra nézve is irányadónak tekinthető. Az európai fizetési meghagyás kibocsátásra joghatósággal rendelkező bíróság (közjegyző) a fizetési meghagyás kibocsátására irányuló eljárásban nem „hallgatja” meg a kötelezettet. Amennyiben a jogosult által benyújtott formanyomtatvány megfelel a rendelet 2., 3. 6. és 7. cikkeiben foglalt feltételeknek, valamint a

10 HARSÁGI (2009) i.m. 334.

11 A Magyar Országos Közjegyzői Kamara oldalán feltüntetett díjszabás: <https://mokk.hu/ugyfeleknek/a-kozjegyzoi-dijszabas.php> [letöltés ideje: 2021. 05. 15.]

12 KENGYEL Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2014.

követelés megalapozott,¹³ lényegében egy automatizált eljárás keretében, érdemi vizsgálat nélkül kibocsátja az európai fizetési meghagyást.

Ugyanakkor – hasonlóan a magyar fizetési meghagyás intézményéhez – a kötelezett a kibocsátott – még nem jogerős – fizetési meghagyással szemben 30 napon belül ellentmondással élhet. A kötelezett által előterjesztett ellentmondás kvázi jogorvoslatként „megszakítja” az európai fizetési meghagyás jogerőre emelkedését. Amennyiben a jogosult ellentmondás esetében kifejezetten nem kérte a peres eljárás lefolytatásának mellőzését, a nemperes eljárás automatikusan polgári perré alakul át.¹⁴

Az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelet a kötelezett számára a 20. cikkben még egy további jogorvoslati lehetőséget, felülvizsgálatot biztosít, ún. „különleges esetekben”: ha az európai fizetési meghagyást a kötelezett általi átvétel igazolása nélkül kézbesítették, vagy vis maior, továbbá olyan helyzetben, amikor a kötelezettet önhibáján kívüli különleges körülmények akadályozták abban, hogy a követelés ellen ellentmondással éljen.

Az Európai Unió Bíróságának a *Catlin Europe SE kontra O. K. Trans Praha spol. s r. o.* C-21/17. sz. ügyben hozott ítéletében kifejtett jogértelmezése az adóvédelem szempontjából kettős jelentőséggel bír. Ebben a jogvitában az EuB egyrészt az európai fizetési meghagyásos eljárásban a kézbesítésre irányadó szabályokat, és ehhez kapcsolódóan a kötelezett jogorvoslatához való jogát, másodsorban az európai fizetési meghagyás jogerőre emelkedésének időpontját elemezte.

Az előzetes döntéshozatali kérelmet előterjesztő bíróság (Nejvyšší soud, lengyel Legfelsőbb Bíróság) arra kíván választ kapni, hogy abban az esetben, ha az európai fizetési meghagyást a kötelezettnek úgy kézbesítik, hogy az ahhoz csatolt európai fizetési meghagyás iránti kérelmet nem szövegezték meg olyan nyelven, amelyet a kötelezett megért, és ahhoz nem is csatoltak ilyen nyelvű fordítást, a rendelet II. mellékletében szereplő formanyomtatvány útján megfelelően tájékoztatni kell arról a jogáról, hogy a szóban forgó irat átvételét megtagadhatja? Másodsorban a tájékoztatás ilyen jellegű elmaradása megalapozhatja-e az európai fizetési meghagyás felülvizsgálata iránti kérelmet az 1896/2006 rendelet 20. cikkének (2) bekezdése szerint?

Az EuB a kérdéses jogvita értelmezése körében arra mutatott rá, hogy a rendelet kifejezetten előírja a kézbesítendő irat címzettjének arra vonatkozó lehetőségét, hogy az irat átvételét megtagadja abban az esetben, ha ezen iratot

13 A követelés megalapozottságának vizsgálata körében megfogalmazott problémákról részletesen lásd HARSÁGI Viktória: Európai fizetési meghagyásos eljárás, mint a hatékony jogérvényesítés eszköze? *Magyar Jog*, 2012/12, 763-767.

14 HARSÁGI (2009) i.m. 331.

nem olyan nyelven szövegezték meg, amelyet a címzett megért, vagy amely az átvevő tagállam hivatalos nyelve vagy, amennyiben annak a tagállamnak több hivatalos nyelve is van, a kézbesítés helyének hivatalos nyelve vagy hivatalos nyelveinek egyike, és nem mellékeltek hozzá fordítást ezen nyelvek egyikén.

Korábbi ügyben kifejtett jogértelmezésére hivatkozással leszögezte, „[...] kézbesítendő irat átvételének megtagadására vonatkozó jog az ezen irat címzettje védelemhez való joga biztosításának szükségességéből ered, az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének második bekezdése, és a Rómában 1950. november 4-én aláírt, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló európai egyezmény (kihirdette: az 1993. évi XXXI. tv.) 6. cikkének (1) bekezdése által biztosított, a tisztességes eljáráshoz fűződő követelményeknek megfelelően. Ugyanis, bár az 1393/2007 rendelet mindenekelőtt arra irányul, hogy fokozza a bírósági eljárások hatékonyságát és gyorsaságát, és biztosítsa a megfelelő ügyintézet, a Bíróság megállapította, hogy e célok nem érhetők el, ha a szóban forgó iratok címzettjei védelemhez való jogának a tényleges tiszteletben tartása bármilyen módon gyengül (2017. március 2-i Henderson ítélet, C-354/15, EU:C:2017:157, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).” A kézbesítéssel megbízott hatóságnak minden körülmények között, és anélkül, hogy e tekintetben mérlegelési joggal bírna, tájékoztatnia kell az irat címzettjét az irat átvételének megtagadásához való jogáról.

Az ítélet 44-45. pontjában az EuB kinyilvánította, hogy az európai fizetési meghagyásos eljárás nem kontradiktórium, a kötelezett tehát csak az európai fizetési meghagyás kézbesítésének szakaszában értesülhet a kérelemről és annak tartalmáról.

Másodsorban a szabálytalan kézbesítés esetén az európai fizetési meghagyás nem emelkedett jogerőre, vagyis nem vált végrehajthatóvá. A kötelezett számára az ellentmondás előterjesztésére nyitva álló határidő nem kezdődött meg. Vagyis ebben az esetben az európai fizetési meghagyásnak az 1896/2006 rendelet 20. cikke szerinti felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezései nem alkalmazhatóak.

3.2. Követelésbehajtás nem vitatott követelések esetén – az európai végrehajtási jogcím relevanciája

3.2.1. Az európai végrehajtható okirat rendeltetése

2004. április 21-én került elfogadásra a nem vitatott követelésekre vonatkozó európai végrehajtható okirat létrehozásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 805/2004/EK rendelete (továbbiakban: „a nem vitatott követelések

végrehajtásáról szóló rendelet”).¹⁵ A jogforrás a *lejárt pénzkövetelések* határon átnyúló érvényesítésére az európai végrehajtható okirat intézményének megteremtése révén, az *exequatur eljárás kiküszöbölésével* a 44/2001/EK rendelet, az un. régi Brüsszel-I. rendelet alternatívájaként kínált a jogosult számára választható igényérvényesítési módot.

Az európai végrehajtható okirat kiállítására kizárólag olyan pénzkövetelések esetében kerülhet sor, ha: a) annak fennállását az adós a bírósági eljárás során kifejezett elismeréssel, illetve bíróság által jóváhagyott vagy az eljárás során a bíróság előtt kötött egyezséggel elfogadta (pl.: bíróság/közjegyző által jogerős végzéssel jóváhagyott egyezség); b) a bírósági eljárás során a származási tagállam joga szerinti eljárási szabályokkal összhangban az adós a követeléssel szemben nem emelt kifogást (pl.: jogerős fizetési meghagyás, jogerős bírósági meghagyás); c) miután a bírósági eljárás során korábban a követeléssel szemben kifogást emelt, ezt követően az adós nem jelent meg, illetve nem képviseltette magát a bírósági tárgyaláson, feltéve hogy a származási tagállam joga szerint az ilyen magatartás a követelés vagy a hitelező által állított tények hallgatóságos elismerésének minősül (pl.: fizetési meghagyással szemben előterjesztett ellentmondás folytán perré alakult eljárásban); d) az adós azt közokiratban kifejezetten elismerte.¹⁶ E megkötésen túl a 805/2004/EK rendelet nem irányozott elő értékhatárra irányadó rendelkezéseket.

3.2.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei

Az európai végrehajtható okirat kiállítása a származási tagállamban a jogosult/hitelező kérelmére formanyomtatványok alkalmazása útján valósul meg. A kérelmet a származási tagállamban az alapügyben eljáró bíróságnál (közjegyzőnél) kell benyújtani. Az európai végrehajtható okirat kiállításának feltétele a származási tagállamban végrehajtható határozat. A nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet nem követeli meg a határozat jogerőre emelkedését, csak a végrehajthatóságot. Így az európai végrehajtható határozat kiállítását megalapozhatja egy előzetesen végrehajtható határozat is.¹⁷

A tanúsítvány kibocsátására joghatósággal rendelkező bíróság (közjegyző) a nemperes eljárás keretében kizárólag a kérelem formai szempontú vizsgálatát végzi el, s amennyiben a kérelem eleget tesz a rendelet 6. cikkében

15 Az Európai Unió Hivatalos Lapja L143/15. 2004.04.30.

16 Nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet 3. cikk.

17 HARSÁGI Viktória: *Rendelet a nem vitatott követelések végrehajtásáról*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 175.

előirányozott feltételeknek, a megfelelő formanyomtatvány alkalmazásával¹⁸ kibocsátja az európai végrehajtható okiratot. *Constantin Popa* arra mutatott rá, hogy az európai végrehajtható okirat kiállítása során „a kontrollmechanizmus működési helyszíne változik meg: nem a végrehajtás szerinti, hanem a származás szerinti ország területén történik az ellenőrzés”.¹⁹ A rendelet sem a kérelem előterjesztésére, sem az európai végrehajtható okirat kiállítására nézve nem ír elő határidőt, így ezekre nézve a tagállami jog lesz az irányadó. Magyarországon a nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet alkalmazását a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: „Vht.”) mozdítja elő. A Vht. az európai végrehajtható okirat kiállítására nem ír elő speciális határidőt, így véleményem szerint általános szabályként a Vht. 12. § (4) bekezdésének felhívása útján a tanúsítvány kiállítására nyitva álló határidő 15 nap.²⁰

Mind a kibocsátás iránti kérelmet, mind a tanúsítványt azon a nyelven kell előterjeszteni, illetve kiállítani, amelyen a határozatot hozták. Így amellet, hogy az eljárásban nincs szükség fordításra, mellőzhető a jogi képviselő is (a rendelet nem ír elő ügyvédkényszert).

A formanyomtatványok alkalmazása által biztosított egyszerűsített és gyorsított eljárásrend mellett ezen igényérvényesítési mód mellett szól az eljárás

18 A nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet mellékleteiben a tanúsítványok több típusát különbözteti meg a végrehajtás alapjául szolgáló okiratok alapján: 1.) európai végrehajtható okira vonatkozó tanúsítvány – határozat (I. számú melléklet); 2.) európai végrehajtható okira vonatkozó tanúsítvány – bírósági egyezség (II. számú melléklet); 3.) európai végrehajtható okira vonatkozó tanúsítvány – közokirat (III. számú melléklet); 4.) részleges tanúsítvány (A rendelet 8. cikke alapján, amennyiben egy határozatnak csak egy része tesz eleget e rendelet követelményeinek, úgy részleges európai végrehajtható okira vonatkozó tanúsítvány kiállításának van helye).

19 POPA, Constantin: *Az európai végrehajtható okirat*. In: KAPA Máttyás – VERESS Emőd (szerk.): *Határozatok végrehajtása határokon átvívelő polgári és kereskedelmi ügyekben az Európai Unióban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, 2009, 176.

20 Vht. 12. § (2) bek.: „A bíróság a végrehajtási kérelmet nyomban, de legkésőbb a beérkezését követő 15 napon belül megvizsgálja annak megállapítása érdekében, hogy nincs-e helye az áttételnek vagy visszautasításának, illetve azt - a jogi képviselővel rendelkező fél kivételével - nem kell-e hiánypótlásra visszaadni, és a szükséges intézkedéseket megteszi. Ha a jogi képviselővel nem rendelkező végrehajtást kéri a kérelmét nem a nyomtatványon terjesztette elő, a nyomtatványt nem a kellő példányban nyújtotta be, vagy nem megfelelően töltötte ki, a bíróság a hiányokat saját hatáskörben, a bírósági iratokban rendelkezésre álló adatok alapján is pótolhatja. A jogi képviselővel rendelkező fél hiányos kérelmét a bíróság visszautasítja. (4) A bíróság a kérelem beérkezésétől, hiánypótlás esetén a hiányok pótlásától számított 15 napon belül dönt a végrehajtási kérelemről.”

költségvonzata is. A rendelet 7. cikke szerint „ha a határozat végrehajtható rendelkezést tartalmaz a bírósági eljáráshoz kapcsolódó költségek összegéről és kamatairól, úgy a határozatot a költségeket is figyelembe véve kell európai végrehajtható okiratként hitelesíteni”. Magyarországon a tanúsítvány kiállításáért az ügyfélnek a Vht. 31/E. §-ának (3) bekezdése alapján kiszámított díjat kell fizetnie. A díj mértéke az ügyérték 1%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb 150 000 forint. Ha jogerős fizetési meghagyáshoz kapcsolódóan kérik a tanúsítvány kiállítását, ezt a díjat a közjegyző részére kell megfizetni.²¹

3.2.3. Az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

Az európai végrehajtható okirat kiállítására a jogosult/hitelező egyoldalú kérelmére, nem kontradiktórius eljárás keretében kerül sor, melyben nem biztosított a kötelezett/adós meghallgatáshoz fűződő joga. Az adós jogainak védelme érdekében a nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet minimumszabályok alkalmazását irányozta elő.²² E minimumszabályok kizárólag olyan nem vitatott követelések esetében alkalmazhatók, i.) amelyekkel szemben az adós a bírósági eljárás során nem emelt kifogást, ii.) miután a bírósági eljárás során korábban a követeléssel szemben kifogást emelt, ezt követően az adós nem jelent meg, illetve nem képviseltette magát a bírósági tárgyaláson, feltéve hogy a származási tagállam joga szerint az ilyen magatartás a követelés vagy a hitelező által állított tények hallgatólagos elismerésének minősül. Ezen követelések esetében az európai jogalkotó egyrészt a rendelet 14-15. cikkeiben taxatív meghatározott kézbesítési módok alkalmazásával, másodsorban az adós megfelelő tájékoztatására előirányozott rendelkezésekkel (16-17.cikkek) kívánta biztosítani az adósvédelem eljárásjogi garanciáit.

Az európai végrehajtható okirattal szemben a rendelet két jogorvoslati lehetőséget biztosít: a tanúsítvány kijavításának és a tanúsítvány visszavonásának lehetőségét. A tanúsítvány kijavítását mind a jogosult, mind a kötelezett egyaránt kérelmezheti, ha tárgyi tévedés folytán a határozat és a tanúsítvány között ellentmondás van [10. cikk (1) bekezdés a.) pont]. A tanúsítvány visszavonását az adós kérheti, „ha azt egyértelműen jogtalanul állították ki” [10. cikk (1) bekezdés b.) pont]. Annak megítélése szempontjából, hogy milyen esetben tekinthető a tanúsítvány jogtalanul kiállított okiratnak, a származási tagállam joga lesz az irányadó. Ilyen helyzetet alapozhat meg,

21 https://www.mokk.hu/dokumentumok/TAJEKOZTATO_AZ_EUROPAI_UNIO_TAGALLAMAIBAN_TORTENO_VEGREHAJTASROL_2014.pdf [letöltés ideje: 2021. 05. 16.]

22 Lásd a nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet 12. cikkét.

ha i.) olyan okirat alapján kérik a tanúsítvány kiállítását, amely nem tartozik a rendelet hatálya alá; ii.) olyan követelésre alapítottan állítják ki az európai végrehajtható határozatot, amely nem felel meg a „nem vitatott követelés” fogalmának; iii.) hitelesítésre előírt szabályok megsértésével állították ki; iv.) a minimumszabályok megsértésével állították ki.²³ Az európai végrehajtható okirathoz kapcsolódó, a rendelet 10. cikkében biztosított jogorvoslatokhoz kapcsolódóan fontosnak tartom annak rögzítését, hogy a jogorvoslatok egyike sem irányulhat a követelés jogalapjának érdemi vitatására, csak a rendelet által előírányozott szabályoknak való megfelelésre.

3.3. Brüsszel-I. rendelet: az *exequatur* eljárás eltörlésének hatásai

3.3.1. A Brüsszel-I. rendelet reformjának mozgatórugói

Az Európai Parlament és a Tanács 1215/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról (továbbiakban: „Brüsszel-Ia. rendelet”) 2015. január 10-től váltotta fel a korábbi 44/2001/EK rendelet szabályozását. Az átdolgozott jogforrás koncepcionális változást hozott a polgári és kereskedelmi ügyben hozott határozatok végrehajtása körében. Az új szabályozás szerint az *exequatur eljárás* eltörlése révén „[...] egy tagállam bíróságai által hozott határozatot a végrehajtás szempontjából úgy kell tekinteni, mintha a címzett tagállamban hozták volna”.²⁴

A rendelet a végrehajthatóvá nyilvánítás eltörlésének okaként a határokon átnyúló jogviták időigényének és költségeinek csökkentését határozta meg. Valójában azonban, ahogy arra *Kengyel Miklós* rámutatott, „A végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás megszüntetésének a gondolata csaknem egyidős a Brüsszel-I. rendelet keletkezésével”.²⁵ A tagállamok mind a Brüsszel-IIa. rendelet megalkotása,²⁶ mind a nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet kodifikációja során fokozatosan törekedtek az *exequatur eljárás* korlátozására, illetve mellőzésére.

23 POPA i.m. 189.

24 (26) Preambulum bekezdés.

25 KENGYEL Miklós: *Búcsú a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárástól*. In: KENGYEL Miklós: *Brüsszeltől Brüsszelig. Tanulmányok az európai polgári eljárásjog köréből*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017, 257.

26 A Brüsszel-II. rendeletben a gyermek visszavitelét elrendelő határozat, illetve a láthatási jogokra vonatkozó határozatok tekintetében az *exequatur eljárás* eltörlésre kerül. Lásd Brüssze-IIa. rendelet 3. fejezet 4. szakasz.

3.3.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei

A Brüsszel-Ia. rendelet tárgyi hatálya – egyezően a Brüsszel-I. rendelettel – egyaránt kiterjed a peres eljárásokra, a nemperes eljárásokra,²⁷ illetve a biztosítási intézkedésekre is. Az új rendeletben már nemcsak a polgári és kereskedelmi ügyekben ügyben hozott határozatok elismerése, hanem végrehajtása is *ipso iure* történik. Az *ipso iure*, vagyis automatikus végrehajtás két elemet foglal magába: i.) „valamely tagállamban hozott, az adott tagállamban végrehajtható határozat egy másik tagállamban is végrehajtható anélkül, hogy azt végrehajthatóvá kellene nyilvánítani” (39. cikk); ii.) „A valamely tagállamban hozott, a címzett tagállamban végrehajtható határozatot a címzett tagállamban hozott határozatokra vonatkozó feltételekkel azonos feltételekkel kell ott végrehajtani” [41. cikk (1) bekezdés].

A Brüsszel-Ia. rendelet a végrehajthatóság igazolása tekintetében hasonló jogtechnikai megoldást alkalmaz, mint a nem vitatott követelések végrehajtásáról szóló rendelet. A határozat végrehajthatóság tanúsítására a rendelet I. mellékletében rögzített formanyomtatvány szolgál, melyet az alapügyben eljáró bíróság (származási tagállam bírósága) bármelyik fél kérelmére állít ki. „A tanúsítvány közvetlenül végrehajtható külföldi jogcímet eredményez.”²⁸ A rendelet 57. cikke alapján a tanúsítványt a származási tagállam hivatalos nyelven, vagy hivatalos nyelveinek egyikén kell kiállítani. Ugyanakkor az alperes (kötelezett) védelmét biztosított szolgálni a 43. cikk, mely feljogosítja az alperest (kötelezettet) a határozat fordításának kérelmezésére. A rendelet a tanúsítvány kiállításának kérelmezésére és annak kiállítására sem ír elő határidőt, így erre nézve a tagállami jog lesz az irányadó.

Ugyanígy a származási tagállam joga lesz az irányadó a tanúsítvány kiállítására irányuló eljárás költség- és díjtételére nézve is.²⁹ Magyarországon a

27 Kengyel Miklós a Brüsszel-I. rendelet tárgyi hatályának értelmezése körében arra mutatott rá, hogy a nemperes eljárások közül csak azok az eljárások tartoznak a rendelet hatálya alá, „ahol a felek között valódi jogvita van”. Vagyis azon nemperes eljárások, amelyekben szükségszerűen van két ellenérdekű fél. KENGYEL Miklós: *A Brüsszel-I. rendelet*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 60.

28 KENGYEL Miklós: *A megújított Brüsszel-I. rendelet*. In: KENGYEL Miklós: *Brüsszeltől Brüsszelig. Tanulmányok az európai polgári eljárásjog köréből*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2017, 279.

29 Míg a régi Brüsszel-I. rendelet 50. cikkében általános jelleggel előírta, hogy az a kérelmező, aki a származási tagállamban teljes vagy részleges költségkezdvevényben, illetve költség- és illetékmentességben részesült, ugyanígy a végrehajtás során jogosult a címzett tagállam joga alapján járó legkedvezőbb költségkezdvevényre, illetve költség- és

tanúsítvány kiállítása vagy bíróság vagy közjegyző hatáskörébe tartozik, attól függően, hogy az alapügyben mely hatóság vagy közhatalmi jogosítványokkal felruházott személy (szervezet) járt el. Hazánkban nincs egységes illeték/díjtétel a tanúsítvány kiállítására nézve. Közjegyzői okirat esetében a MOKK által kiadott iránymutatás alapján, ha a tanúsítvány kiállításának alapjául szolgáló határozatból, egyezségéből, közokiratból megállapítható az ügyérték, akkor a tanúsítvány kiállításának díját azt alapul véve kell megállapítani, egyéb esetekben pedig a tevékenységre fordított idő alapján a közjegyzői díjszabásról szóló 14/1991. (XI. 26.) IM rendeletben foglaltak szerint.³⁰

Egységes uniós díjszabás hiányában a tagállami jog függvénye, hogy a Brüsszel-Ia. rendelet alapján történő igényérvényesítés mind idő, mind költségtényező szempontjából milyen jogosultságokat, illetve kötelezettségeket jelent a jogosult számára. Az egyes nemzeti szabályoktól függetlenül megkérdőjelezhetetlen, hogy az *exequatur eljárás* eltörlése, mind a követelésbehajtás gyorsaságát, mind költségvonzatát tekintve nagyban megkönnyíti a felperes (jogosult vagy hitelező) igényérvényesítését. Ezt alátámasztja az Európai Bizottság által készített felmérés is. Az Európai Bizottság 2010-ben nyilvánosságra hozott becslése szerint az *exequatur eljárás* kiesésével évente 47 millió eurónak megfelelő összeget lehet megtakarítani.³¹

3.3.3. Az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

A Brüsszel-Ia. rendelet az *exequatur eljárás* eltörlése mellett, illetve annak következményeként jelentős változásokat hozott az elismerés megtagadási és a végrehajtás megtagadási okok körében. Az új jogforrásban a végrehajtás megtagadási okok kerültek részletes, taxatív meghatározásra, melyeket az elismerés megállapítására irányuló (külön) eljárásra is irányadónak kell tekinteni. Eltérően a korábbi szabályozástól, a végrehajtás megtagadási okokat a bíróságnak (közjegyzőnek) csak kérelemre kell vizsgálni, így e körben az adósvédelem eljárásjogi garanciáinak gyengülése állapítható meg. További jelentős módosítás, hogy a végrehajtás megtagadása iránti kérelmet csak az terjesztheti elő, akivel szemben a végrehajtást kérték.³²

illetékmentességre, addig a Brüsszel-Ia. rendeletben a jogi segítségnyújtás e formájára nézve nem található rendelkezés.

30 https://www.mokk.hu/regioldal/pdf/linkgyujto/Vh_elrendelese_Intra/vegrahajtas_mas_allamban_161015.pdf (2021. 05. 19.)

31 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010SC1548&from=EN> [2021. 05. 19.]

32 KENGYEL A *megújított Brüsszel-I. rendelet*. i.m. 278.

Az adósvédelem további eszközének tekinthető a rendelet 43. cikk (1) bekezdésében biztosított kézbesítésre előírányozott szabály: még az első végrehajtási intézkedést megelőzően kézbesíteni kell az adós számára a határozat végrehajthatóságáról kiállított tanúsítványt. Ez a rendelkezés visszaélésekre adhat okot. *Kengyel Miklós* e körben arra hívja fel a figyelmet, hogy így az adósnak elegendő ideje marad, hogy a vagyontárgyait eltüntesse.³³

A kétszintű jogorvoslati rendszer „tovább él”: a végrehajtás megtagadására irányuló kérelmet elbíráló határozattal szemben igénybe vehető jogorvoslat (49. cikk) mellett az 50. cikk lehetővé teszi a jogorvoslat tárgyában hozott határozat további jogorvoslattal történő megtámadását is, melyre mind a hitelező, mind az adós egyaránt jogosult. Az egyes jogorvoslati eljárásokra nézve a rendelet nem tartalmaz további előírásokat. Vagyis összegzőként megállapítható, hogy az *exequatur eljárás* eltörlése a tagállami szabályozás további előtérbe helyeződésének ágyazott meg.

3.4. A kis értékű követelések európai eljárása

3.4.1. Az európai bagatell eljárás célja

Az Európai Közösségben 2009. január 1-től alkalmazandó az Európai Parlament és a Tanács 861/2007/EK rendelete (2007. július 11.) („továbbiakban európai bagatell rendelet”) a kis értékű követelések európai eljárásának bevezetéséről, mely az első egységesített polgári peres eljárás alapjait fektette le³⁴ az integráció történetében. Hasonlóan az európai fizetési meghagyásos eljárást és a nem vitatott követelések végrehajtását szabályozó rendeletekhez, az európai bagatell rendelet a jogosult (felperes) számára alternatív igényérvényesítési módot kínál a határon átnyúló követelésbehajtás terén. A hazai jogirodalomban³⁵ is élénk bírálatot kiváltó rendeletet a tagállamok 2015 decemberében módosították, s 2017. július 14-től alkalmazandó az átdolgozott jogforrás

33 KENGYEL A *megújított Brüsszel-I. rendelet*. i.m. 283-284.

34 HARSÁGI Viktória: *A kis értékű követelések európai eljárása*. In: KENGYEL Miklós – HARSÁGI Viktória: *Európai polgári eljárásjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2009, 303.

35 HARSÁGI (2009) i.m. 303; VARGA István: *Úton az egységes európai peres eljárás felé? - Észrevételek az első mérföldkőnek szánt „Bagatell Rendelet”-hez*. *Európai Jog*, 2008/5, 9-14.; NYILAS Anna: *A kis értékű követelések európai eljárásának implementálása az Európai Unió egyes tagállamaiban*. *Pro Futuro*, 2017/1, 41-59.; PALLÓS Nikolett: *A kisértékű per szabályainak perrendi kompatibilitása. Dogmatikai elemzés jogtörténeti és európai kitekintéssel*. PhD értekezés, Szeged, SZTE ÁJK DI, 2011, 61-101.

immáron az 5000 eurós értékhatár³⁶ alatti pénzkövetelések esetén.

A rendelet – hasonlóan, mint valamennyi a dolgozatban vizsgálat alá jogforrás – 1. cikkében a határon átnyúló jogviták egyszerűsítését, felgyorsítását, illetve a költségek csökkentését tűzte célul az *exequatur eljárás* kiküszöbölése mellett.

3.4.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei

Az európai fizetési meghagyásos eljárásról szóló rendelettel leginkább rokon vonásokat mutató európai bagatell rendelet³⁷ is a beadványok, illetve határozatok előterjesztésére formanyomtatvány rendszert alkalmazását rendeli alkalmazni, mely mind az eljárás egyszerűsítését, mind gyorsítását egyaránt előmozdítja.

Sajátos jogtechnikai megoldással találkozunk a határidőkre előirányozott szabályok körében. Egyrésztől kiinduló alapként a rendelet (24) Preambulum bekezdése rögzíti, hogy az „[...] e rendeletben előírt határidők kiszámítására az időtartamokra, időpontokra és határidőkre vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 1971. június 3-i 1182/71/EGK, Euratom tanácsi rendeletet (1) kell alkalmazni”. Másodsorban az egyes eljárási szakaszokra nézve hol a tagállami jog, hol a rendeletben rögzített határidők az irányadók. *Varga István* az európai bagatell rendelet első szövegváltozatának értékelése körében arra mutatott rá, hogy „rendeletalkotó végső célkitűzése, ti. hogy a keresetlevél benyújtását követő legfeljebb 6 hónapon belül az eljárás érdemi ítélettel lezárulhasson”.³⁸ Ez a megállapítás a módosított szövegváltozatra is analóg módon irányadónak tekinthető. A keresetlevél megvizsgálására, a hiánypótlásra, a keresetlevél visszautasítására, illetve a visszautasítással szembeni esetleges jogorvoslatokra (Magyarországon lényegében a perfelvételi szak egyes eljárási cselekményeire) a *lex fori* alkalmazandó. A rendelet 5. cikkében („Az eljárás lefolytatása” cím alatt jegyzett) eljárási cselekményekre már a rendeletben előírt határidők érvényesek. A keresetlevél alperes részére történő továbbításra 14 nap, az alperesi válaszirat (ellenkérelem, illetve viszontkereset) előterjesztésére 30 nap áll rendelkezésre. A válasziratok előterjesztését

36 A rendelet 2. cikke szerint olyan „határokon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben kell alkalmazni, amelyeknél a követelés értéke a keresetlevél hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság általi kézhezvételekor nem haladja meg az 5 000 EUR összeget, az összes kamat, kiadás és költség nélkül”.

37 A két jogforrás között párhuzam fedezhető fel nemcsak a határon átnyúló ügy fogalmának értelmezése, hanem a Brüsszel-I, majd a Brüsszel-II. rendelet alkalmazásának felhívása körében is.

38 VARGA i.m. 11.

követő 30 napon belül a bíróságnak ítéletet kell hoznia.³⁹ Összevetve a hatályos magyar polgári perrendtartásban rögzített határidőkkel, a rendelet jóval „feszesebb” időkerettel dolgozik mind a bíróság, mind a felek részére nyitva álló határidőket illetően.

Az eljárás hatékonyságát hivatottak előmozdítani a nyelvhasználatra rendelt szabályok: a nyelvhasználat tekintetében az eljáró bíróság nyelve vagy a bíróság által elfogadott nyelvek egyike lesz az irányadó. A kis értékű követelések európai eljárásában sincs ügyvédkényszer: a rendelet 10. cikke általános jelleggel deklarálja, hogy az eljárásban a jogi képviselet nem kötelező.

Figyelemre méltóak – a többi jogforrás viszonylatából mérve nem csak irányvonalakat határoznak meg – a költségekre vonatkozó szabályok. A pervesztes fizet elv az uniós szabályozásban is visszaköszön, de a pervesztes fél az indokolatlanul felmerült, vagy a követeléshez képest aránytalan költségek megtérítésére nem kötelezhető (16. cikk). Az eljárási illetékek mértékére nézve a *lex fori* az irányadó, de a 15a. cikk az arányosság elvének deklarációjával rögzíti, hogy a kis értékű követelések európai eljárásáért a tagállamokban kirótt eljárási illetékek nem lehetnek magasabbak, mint az adott tagállamban az egyszerűsített bírósági eljárásért kirótt eljárási illetékek. A távfizetési eszközök igénybevételeinek lehetőségét biztosító szabályok [15a. cikk (2) bekezdés] a módosító rendelkezések között szintén üdvözlendők, s az egyes tagállami szabályokban egyre inkább teret hódító elektronikus technológiák alkalmazhatóságával összeegyeztethetők.

A kis értékű követelések európai eljárásában hozott ítéletet más tagállamokban *ipso iure* el kell ismerni és végre kell hajtani. A végrehajthatóság igazolása ebben az esetben is tanúsítvány kiállításával történik, ugyanakkor lényeges különbség a dolgozatban vizsgálat alá vett jogforrások összehasonlító viszonylatában, hogy a bagatell rendelet 20. cikk (2) bekezdése általános jelleggel deklarálja, hogy a rendelet IV. számú mellékletében található „D” formanyomtatvány alkalmazásával a bíróság bármelyik fél kérésére térítésmentesen állítja ki a tanúsítványt.

3.4.3. Az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

Az adóvédelem garanciájaként tekinthetünk a bagatell rendelet fordításra irányadó szabályaira, csakúgy, mint az egyes jogorvoslati rendelkezésekre is. A keresetlevelet visszautasító határozat (Magyarországon végzés) elleni, illetve

39 A bagatell rendelet által előírányozott határidők részletes értékeléséről lásd részletesen Pallós i.m. 94-99.

a kis értékű követelések európai eljárásában hozott ítélet elleni perorvoslat lehetőségére a *lex fori* az irányadó. Magyarországon a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: „Pp.”) 601. §-a alapján az ítélet ellen fellebbezésnek van helye. Maga a rendelet csak az alperes részére biztosítja az ítélet felülvizsgálatát különleges esetekben. *Varga* e körben arra mutat rá, hogy a különleges felülvizsgálat csak egy nem devolutív és nem halasztó hatályú jogorvoslati eszköz, melyet a kézbesítés hiánya, vagy olyan esetek alapozhatnak meg, melyek az alperes számára önhibáján kívül tették lehetetlenné a követelés vitatását.⁴⁰ A magyar Pp. a rendelet szerinti különleges felülvizsgálatra a mulasztás igazolására vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni.

3.5. Ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés

3.5.1. Az európai biztosítási intézkedés mellett szóló érvek

Az Európai Unióban 2017. január 18-tól alkalmazandó az Európai Parlament és a Tanács 655/2014/EU rendelete (2014. május 15.) a polgári és kereskedelmi ügyekben a tagállamközi követelésbehajtás megkönnyítése érdekében az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés eljárásának létrehozásáról⁴¹ (a továbbiakban: „számlazárolási rendelet”). A rendelet egy olyan uniós eljárást létrehozását célozta meg, amely lehetővé teszi a hitelező számára, hogy ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzéshez (a továbbiakban: „európai számlazárolási végzés” vagy „végzés”) jusson, amely megakadályozza, hogy az adós által vagy az adós nevében valamely tagállamban vezetett bankszámlán tartott pénzeszközöknek a végzésben megállapított összeghatárig történő átutalása vagy felvétele veszélyeztesse a hitelező követelésének későbbi érvényesítését.

3.5.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei

A számlazárolási rendelet alapján a bíróság a „meglepetéshatás” elérése céljából nem hallgathatja meg az adóst,⁴² az ideiglenes számlazárolást elrendelő európai végzés kibocsátására a hitelező egyoldalú kérelmére, nemperes eljárás keretében kerül sor. E szabály értékelése során *Hideg Milán István* arra mutat rá, hogy „[...] így nem érvényesülhetnek maradéktalanul a tisztességes

40 VARGA i.m. 11.

41 Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 189/59, 2014.6.27.

42 Lásd a számlazárolási rendelet 11. cikkét.

tárgyaláshoz való jog követelményei, sérül a kontradiktórius eljárás elve⁴³. Álláspontom szerint e tézis vitatható. A tagállami biztosítási intézkedések meghozatalára elsődlegesen nemperes eljárások keretében kerülhet sor, amelyeknek sajátossága, hogy főszabály szerint nem kontradiktórius eljárások. Ettől függetlenül ezen eljárásokban nem állapítható meg jogsértés, hiszen főszabály szerint nem is írható elő követelményként a tisztességes tárgyaláshoz való jog biztosítása. A biztosítási intézkedések célja a követelés későbbi időpontban történő kielégítését lehetővé tévő feltételeknek a megteremtése és biztosítása. Ezen intézkedések hatékonyságát aknázná alá az alperes eljárás keretében történő értesítése vagy meghallgatása.⁴⁴

Eltérően a kutatási feladatban vizsgálat alá vett jogforrásoktól, a számlázárolási rendelet által szabályozott eljárásban a kérelem tárgyában eljáró bíróság hatásköre nem csak a kérelem formai szempontú vizsgálatára korlátozódik, hanem a 9. cikk a tagállami eljárásjog keretei között megteremti a bizonyításvétel lefolytatásának lehetőségét.⁴⁵

A végzés kibocsátására rendelt határidő attól függően alakul, hogy a hitelező az alapügyben bírósági határozathoz vagy egyéb közokirathoz jutott-e vagy sem: Ha a hitelező még nem jutott bírósági határozathoz vagy közokirathoz, illetve perbeli egyezsége, akkor a bíróságnak a kérelem hitelező általi előterjesztését követő tizedik munkanap végéig, ha bírósági határozathoz vagy közokirathoz, illetve perbeli egyezsége jutott, akkor a kérelem előterjesztését követő ötödik munkanap végéig határozatot kell hoznia.

Az európai számlázárolási végzés kibocsátásához és végrehajtásához kapcsolódó díjak és költségek megállapítását a rendelet a tagállami jog hatálya alá rendelte. Annak érdekében, hogy valódi alternatívája lehessen a tagállami biztosítási intézkedéseknek, a rendelet 42. cikke rögzíti, hogy a számlázárolási végzés beszerzésére vonatkozó eljárás illetéke nem lehet magasabb, mint az egyenértékű tagállami végzés beszerzésének az illetéke. E szabály a jogorvoslati eljárásokra nézve is irányadónak tekintendő. Magyarországon az eljárás illetéke, illetve díja attól függően alakul, hogy a számlázárolási végzést közjegyző vagy bíróság bocsátja ki. A fizetési meghagyásos eljárásról

43 HIDEG Milán István: Adósvédelem az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés eljárásában. *Gazdaság és Jog*, 2020/2, 17.

44 Erről lásd részletesen SURI Noémi: *Gondolatok az ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzésről, a követelésbehajtás legújabb alternatív eszközéről*. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, 2021/3, 395-400.

45 Továbbá a rendelet 9. cikkének (2) bekezdése kifejezetten teret enged a hitelező, illetve a hitelező tanúinak szóban történő meghallgatásának videokonferencia vagy más kommunikációs technológia segítségével is.

szóló 2009. évi L. törvény 55. § (1) bekezdése szerint a biztosítási intézkedés elrendelése iránti kérelem előterjesztéséért a Magyar Országos Közjegyzői Kamara részére díjat kell fizetni, amelynek mértéke a díjalap 1%-a, de legalább 5000 Ft, legfeljebb 30 000 Ft. Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: „Illetéktv.”) 42. § (1) bekezdés d) pontja alapján a bíróság által elrendelt végrehajtási eljárásban az illeték mértéke 1% (de legalább 5000 Ft, legfeljebb 350 000 Ft), ha pedig a végrehajtás foganatosítása a törvényszéki végrehajtó feladatkörébe tartozik, úgy 3% (de legalább 8000 Ft, legfeljebb 15 000 Ft).⁴⁶ A számlázárolási végzés kibocsátására irányuló eljárásban nem kötelező a jogi képviselő, ugyanakkor a 41. cikk alapján az egyes jogorvoslati eljárásokban a tagállami jogszabályok ügyvédkényszert írhatnak elő.

A számlázárolási végzés elismerése és végrehajtása automatikusan történik valamennyi tagállamban, a végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás megkövetelése nélkül. A rendelet annak ellenére, hogy a végrehajtásra a végrehajtás helye szerinti állam jogát rendeli alkalmazni, mind a végrehajtó hatóság, mind a bankok, sőt még a hitelező számára is kötelezettségeket határoz meg. A végrehajtás eredményességét különösen biztosító szabály a „késedelem nélküli eljárás” követelménye [23. cikk (2) bekezdés].

3.5.3. Az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

Ahogy arra *Gombos Katalin* is rámutat, „[...] a számlázárolási rendelet jelentős mértékben érinti a hitelező és az adós alapvető jogait, ezért elengedhetetlenül fontos, hogy a felek tisztességes eljáráshoz, illetve hatékony jogorvoslatához való jogára figyelemmel biztosítsa jogaik érvényesülését.”⁴⁷

Schweighardt Zsanett álláspontja szerint „a rendelet a fegyveregyenlőség elve alapján egyensúlyba hozza a hitelezőnek a végzés beszerzéséhez fűződő érdekét és az adósnak a visszaélések elkerüléséhez fűződő érdekét.”⁴⁸ A számlázárolási rendelet önálló fejezetben (4. fejezet), részletgazdag szabályozással törekszik biztosítani a hitelezővédelem eljárásjogi garanciáinak érvényesülését. Megítélésem szerint az egyes jogorvoslatok

46 A European Justice oldalán valamennyi tagállamra nézve hozzáférhető a számlázárolási végzés kibocsátására irányadó eljárási díjak és illetékek. https://e-justice.europa.eu/content_european_account_preservation_order-379-de-hu.do?member=1 [letöltés ideje: 2021. 05. 24.]

47 GOMBOS Katalin: *A gazdasági válság hatásai az európai és a magyar joggyakorlatra*. In: AUER Ádám – PAPP Tekla (szerk.): *A gazdasági világválság hatása egyes jogintézményekre Magyarországon és az Európai Unióban*. Budapest, NKE, 2016, 94.

48 SCHWEIGHARDT Zsanett: Tagállamközi követelésbehajtás - ideiglenes számlázárolást elrendelő európai végzés. *Európai Jog*, 2018/3, 4.

három csoportba oszthatók: i.) a számlazárolási végzéssel szemben az adós rendelkezésére álló jogorvoslatok (34. cikk); ii.) a számlazárolási végzés végrehajtásával szemben az adós rendelkezésére álló jogorvoslatok (35. cikk); iii.) az adós és a hitelező rendelkezésére álló egyéb jogorvoslatok (36.cikk). A számlazárolási végzéssel szemben az adós rendelkezésére álló jogorvoslati eljárások a számlazárolási végzés visszavonására vagy módosítására irányulnak. Ezen jogorvoslati eljárásokban a hatóságnak azt kell vizsgálnia, hogy a számlazárolási végzés kibocsátása a forma, a tartalom, a határidő, a nyelv (fordítás), a kézbesítés rendelet által előírt szabályoknak megfelelően történt-e. A számlazárolási végzés végrehajtásával szembeni jogorvoslatok a végrehajtás korlátozására vagy megszüntetésére irányulhatnak. A végrehajtás korlátozásának van helye, ha a végrehajtás olyan pénzeszköze irányul, mely a végrehajtás helye szerinti tagállam joga alapján a lefoglalás alól mentesített összeg. A végrehajtás megszüntetését alapozhatja meg, ha zárolt bankszámla nem tartozik a rendelet hatálya alá, vagy a végrehajtását megtagadták a végrehajtás helye szerinti tagállamban, továbbá a bírósági határozat végrehajthatóságát az eredeti eljárás helye szerinti tagállamban felfüggesztették, illetve a közrendi klauzula (*ordre public*) esete.

A jogorvoslatok harmadik csoportjába tartozó eljárásokat, mind az adós, mind a hitelező önállóan, illetve közösen is jogosult kezdeményezni. A számlazárolási végzés módosításának vagy visszavonásának van helye, ha a végzés kibocsátásának alapjául szolgáló körülmények megváltoztak, vagy ha a felek megegyeztek a követelés rendezéséről.

Az adósvédelem további eszközeinek tekinthetőek a hitelező felelősségére előírt szigorú szabályok. A hitelező teljes kártérítésre kötelezhető, ha neki felróható okból a végzés kibocsátásával az adósnak kárt okozott (13. cikk).

Továbbá kiemelhető még az iratok fordításának kötelezettsége. Amennyiben az adós részére kézbesítendő iratokat nem az adós lakóhelye, illetve székhelye szerinti tagállam hivatalos nyelvén, vagy az adós által értett más nyelven állítottak ki, az iratok kézbesítése során fordítást vagy átiratot kell csatolni.

3.6. Az igényérvényesítés alternatív útja

3.6.1. A mediációs irányelv jelentősége

Közel egy évtizedes előkészületek után 2008. május 21-én fogadták el az Európai Parlament és a Tanács 2008/52/EK irányelvét a polgári és kereskedelmi ügyekben végzett közvetítés egyes szempontjairól (Továbbiakban: „mediációs

Irányelv,” „MID”, „Irányelv”). A tagállamoknak 2010. november 21-ig kellett tájékoztatniuk a Bizottságot az illetékes bíróságok és hatóságok kijelöléséről, 2011. május 21-ig pedig eleget tenniük az irányelvbe foglalt kötelezettségeknek.

A mediációs irányelv megalkotása, az egyes tervezetek elfogadása során valamennyi állam nélkülözhetetlennek tartotta a határon átnyúló ügyek speciális problémáinak rendezését. Az irányelv végső változata „kötelező erejét” csak a határon átnyúló polgári és kereskedelmi ügyekben határozza meg, ugyanakkor nem zárja ki a lehetőségét, hogy a tagállamok belső nemzeti közvetítő eljárásaikban is alkalmazzák. Az irányelv nem differenciál a közvetítés egyes fajtái között, mindig a bírósági, mind a bíróságon kívüli mediációra nézve irányadónak tekinthető.

3.6.2. Az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei és az eljárásjogi védelmi mechanizmusok

Eltérően a tanulmányban vizsgálat alá vett jogforrásoktól, a mediációs irányelv nem határoz meg egy kötött vagy félig kötött eljárásrendet. Az irányelv 1. cikkében szabályozásának elsődleges céljaként a közvetítés és a bírósági eljárás közötti kiegyensúlyozott kapcsolat biztosítását deklarálja. Ezt a célt a közvetítés minőségének biztosítása, a közvetítés bizalmas jellegének megkövetelése, valamint az elévülési időre előírt rendezések mentén szavatolja. A mediációs eljárás lefolytatására, annak teljes menetére (eljárási határidők), díjára a tagállami jog lesz az irányadó.

Sajátos az irányelvnek a közvetítés eredményeképpen létrejött megállapodások végrehajthatóságára vonatkozó szabályrendszere. Az irányelv 6. cikke kötelezi a tagállamokat arra, hogy jogi szabályozásukban biztosítsák annak a lehetőségét, hogy a felek vagy a felek bármelyike a többi fél kifejezett beleegyezésével kérhesse, hogy a közvetítés eredményeképpen létrejött írásbeli megállapodás tartalmát nyilvánítsák végrehajthatóvá. De a végrehajthatóvá nyilvánított megállapodás más tagállamban való elismeréséről, illetve végrehajtásáról a rendelet nem rendelkezik. Így a követelésbehajtás hatékonysága megkérdőjelezhető. Ugyanígy hallgat a rendelet a végrehajthatóvá nyilvánított határozat elleni jogorvoslati lehetőségekről is.

4. Következtetések

A kutatási feladat a tagállamközi követelésbehajtás alternatíváiként szolgáló uniós jogforrások elemzését a pénzkövetelések érvényesítését biztosító uniós hatásmechanizmusok irányából vette górcső alá. Elsődlegesen arra a kérdésre kereste a választ, hogy a polgári és kereskedelmi ügyek körében rendelkezésre álló igényérvényesítési módok közül a követelés tárgyára és természetére tekintettel, mely jogforrás alkalmazása tűnik célravezetőnek.

Az egyes rendeletek elemzése azonos szempontrendszer mentén valósult meg. A *sui generis* uniós jogintézmények vagy eljárások céljának rövid bemutatását követően az igényérvényesítés hatékonyságának eszközei között az egyes eljárások időtartamát és költségvonzatát vizsgáltam, melyben az eljárások lefolytatásának menetét, az egyes eljárási cselekményekre irányadó határidőket, a nyelvhasználat és a jogi képviselő szabályait, valamint a jogi segítségnyújtás egyes eszközeit (költségkedvezmények, költségmentesség lehetősége) hasonlítottam össze.

A hatékonyság fokmérőjeként a vizsgálat tárgyát nemcsak a követelések kikényszeríthetősége gyorsaságának és az eljárások költségeinek összehasonlítására alapoztam, hanem arra a kérdésre is választ kerestem, hogy az egyszerűsített, gyorsított és költséghatékony eljárás megfelelő módon biztosítja-e a felek védekezéshez, jogorvoslatához való jogát.

A fenti elemzések alapján megállapítható, hogy a pénzkövetelések érvényesítésére szolgáló uniós rendeletek mindegyike felszámolta az *exequatur eljárás* lefolytatásának szükségességét. Az egyes jogforrások közötti legmegfelelőbb választást egyrészt a követelés természete (vitatott vagy elismert), másodsorban a követelés összege determinálja. Az elismert, illetve a nem vitatott tartozások esetén a nemperes igényérvényesítési mód előnyben részesítése tűnik célravezetőnek. Az európai fizetési meghagyás és az európai végrehajtási jogcím intézménye közül az európai fizetési meghagyásos eljárás időben és költségben kiszámíthatóbb igényérvényesítési mód.

A Brüsszel-I. rendelet reformjának eredményeként az új rendeletből kivezetett *exequatur eljárás* véleményeim szerint több következményt vont maga után. A végrehajthatóvá nyilvánítási eljárás eltörlése a tagállami végrehajtási jogi szabályok erősödésének engedett teret, amely által a jogkeresők számára az „eljárás tervezhetősége” megnehezült. A forma és az alakiságok megfelelőségének vizsgálatára korlátozódó egységesített uniós eljárás helyett a jogosultnak ma a végrehajtás elrendelésének és foganatosításának tagállami szabályait kell vizsgálnia.

A Brüsszel-Ia. rendelet útján történő igényérvényesítés a vitatott (peres) követelések behajtásának ágyaz meg, s a kétszintű jogorvoslati rendszer útján továbbra is ezen eljárás keretében biztosított leginkább az alperes védekezéshez való joga. A Brüsszel-Ia. rendelet mellett a várhatóan vitatott követelések esetében az európai bagatell rendelet útján történő követelés-behajtás mellett szóló érvek között a legerősebb az, hogy az európai bagatell rendelet alapján a végrehajthatóság tanúsítása ingyenes, de 5000 eurós összeghatárhoz kötött.

ÖSZTÖNÖZHETŐ-E A JOGALKOTÁS TÁRSADALMI KONTROLLJA PÉNZBÍRSÁGGAL?

KÁNTOR ÁKOS¹
doktorandusz (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

A jogalkotás szabályainak viszonylagos állandósága a demokrácia záloga, mivel a jogszabály egyik érvényességi kelléke, hogy szabályozott keretek között szülessen meg, amire nézve kifejezetten hátrányosan hat a gyakori változás.

A jogalkotásra vonatkozó szabályok korábban szankciót nem tartalmazó, *lex imperfecta* jellegűnek voltak mondhatók, mivel csak a legkomolyabb normasértések okozták a jogszabállyal szemben alkalmazható legsúlyosabb szankciót: a közjogi érvénytelenséget, melynek megállapítása hosszadalmas folyamat.

2022-ben történt törvénymódosítással olyan módon változott meg a jogalkotási eljárás, amely a jogszabályelőkészítésben való társadalmi részvétel elmulasztását pönalizálja. Az eljárás is rendhagyó, mivel a kormányzati ellenőrzési szerv évente vizsgálja a kötelezettség teljesítését, és a mulasztó szervezetre jelentős mértékű bírságot ró ki.

A kormányzati jogalkotási tevékenység vizsgálatáról éves jelentés készül az Európai Unió (EU) részére, amelyre az EU a következő éves jogállamisági jelentésben reagál.

Jelen tanulmány célja a hazai jogalkotási eljárás változásainak és az első vizsgálati ciklus tapasztalatainak, az arról készült vizsgálati (KEHI) jelentés, valamint az EU visszajelzésének bemutatása. Az előzményekben a vonatkozó szakirodalmi elméletek kerülnek áttekintésre, különös tekintettel a jogalkotási folyamat hiányainak hatásaira. A változások és a vizsgálat megállapításainak ismertetése magyarázattal szolgál arra nézve, hogy a jogszabályok *lex imperfecta* jellege hogyan és miért látszik megszűnni.

Kulcsszavak: jogalkotás, társadalmi egyeztetés, *lex imperfecta*, KEHI vizsgálat, bírságotolás

1 Témavezető: Prof. Dr. Tóth J. Zoltán, KRE ÁJ DI.

CAN FINES STIMULATE SOCIAL CONTROL ON LEGISLATION?**Abstract**

The relative perpetuity of the rules on legislation is considered the guarantee of democracy, since one of the conditions for the legislation's validity is that it shall be adopted within a regulated framework—a particularity that might be negatively affected by frequent changes.

Rules on legislation were previously of *lex imperfecta* nature with no penalty provisions, since only the most serious breaches of law entailed the most serious sanction against the law, namely public law invalidity, that is a lengthy process to establish.

With the 2022 legislative amendment, the legislative procedure has been altered so that the failure to give place to public participation should be penalised. The procedure is also unusual with the Government's control office examining the fulfilment of the obligations annually and imposing substantial fines on organisations in default.

An annual report is prepared to the European Union (EU) on the rule of law situation, to which the EU reacts in its next annual Rule of Law Report.

This paper aims to describe the changes in the Hungarian legislative procedure and the experience gained in the first cycle of inspection and to present the corresponding report prepared by the Hungarian Government Control Office (KEHI) and the EU's assessment of the same. It will also review relevant literature theories, especially on the impacts of the shortcomings of the legislative procedure. Presenting the changes and findings of the assessment might well explain how and why the *lex imperfecta* nature of the legislation seems to be disappearing.

Keywords: legislation, public participation, *lex imperfecta*, Hungarian Government Control Office, KEHI investigation, fines

1. Előzmények

A jogalkotás jogi szabályozását viszonylagos állandóság jellemzi, annak dacára, hogy a jog fontos jellemzője annak változtathatósága². Mégis a jogalkotás szabályozása ritkán változik, a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvényt csak

2 Vö. TÓTH J. Zoltán: *Jogalkotástan. Jogdogmatikai és jogszabályszerkesztési ismeretek*. Budapest, Dialóg Campus 2019, 37.

23 évvel később követte az azonos című 2010. évi CXXX. törvény³, amely számos módosítást követően napjainkban is hatályban van.

A jogalkotási folyamatot szabályozó rendelkezések *lex imperfecta*⁴ jellegűek, mivel azoknak csak nagyon súlyos megsértése eredményezi az egyetlen elképzelhető szankciót, a közjogi érvénytelenséget. A szankciót nem tartalmazó jogszabályokról Szász-Schwarz Gusztáv azt írta, hogy sokan az ilyen szabályoktól megtagadják a jog jellegét, az állami kikényszeríthetőség hiánya miatt. Cáfolja ezt a nézetet, álláspontja szerint az állam kényszerítő eszközei olyan sorozattá állnak össze, melynek a végén szükségképp szankció nélküli szabály marad, azonban ez nem befolyásolja érvényesíthetőségüket.⁵ Szilágyi Péter jogi norma fogalma szerint az olyan szabály, amelynek semmiféle jogkövetkezménye nincs, nem tekinthető jogi normának; de hozzáteszi, hogy a modern jogelmélet képviselői ezt a nézetet többnyire túlhaladottnak tekintik.⁶ Tóth J. Zoltán a jogkövetkezmény nélküli normákat három csoportba sorolja: (i) fogalmilag nincs (nem lehet) szankciója, (ii) szándékosan nincs szankciója, (iii) azért nincs szankciója, mert a joghatás gyakorlati realizálásához szükséges eljárási szabályok hiányoznak. A jogalkotásra vonatkozó normák esetében az utóbbi eset áll fenn, illetve ennek az a speciális aloslata, hogy nem készültek hatásköri, illetékességi szabályok, amelyek a norma kikényszerítését meghatározott szervek feladatává tennék.⁷

A jogszabály érvényességének egyik fontos kelléke, hogy az adott jogi norma alkotására vonatkozó, érvényes és a jogi norma alkotásakor hatályos jogi normáknak megfelelően alkották meg. Ezen követelmény miatt is fontos a jogalkotásra vonatkozó szabályrendszer viszonylagos állandóságának megőrzése⁸. Az Alkotmánybíróság is több határozatában megállapította, hogy „a jogalkotás eljárási garanciái a jogállamiság és a jogbiztonság elvéből fakadnak,

3 Alapvető különbség a két törvény között, hogy amíg az 1987-es törvény elfogadásához a jelenlevő képviselők kétharmadának szavazata volt szükséges, ezzel szemben a 2010-es törvény nem minősül sarkalatosnak. A régi Jat. is többször módosult, azonban 2001. 01. 17. és 2007. 06. 15. között – hat éven keresztül – szövege nem változott, ennek oka a minősített többségű módosítás igénye is lehet.

4 „Vannak jogtételek, melyek a bennök foglalt parancs megszegéséhez semminemű szankciót (másodtételt) nem fűznek (*leges imperfectae*)” SZÁSZ-SCHWARZ Gusztáv: *Parerga Vegyes jogi dolgozatok*. Budapest, Athenaeum Irodalmi és nyomdai részvénytársulat, 1912, 14.

5 Vö. SZÁSZ - SCHWARZ Gusztáv i.m. 15.

6 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2014, 183.

7 TÓTH J. Zoltán i.m. 20.

8 Például a Jat. szövege 2013. 08. 01 és 2019.04. 14. között, mintegy hat éven át nem változott, a Jat. esetében a leghosszabb ilyen időszak négy évig tartott, 2014. 06. 06 és 2018. 05. 17. között.

így csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával jöhet létre érvényes jogszabály.⁹ Ez formai feltétel, ezért megítélése viszonylag egyszerű azok számára, akik rálátással rendelkeznek a teljes jogalkotási folyamatra. A formai érvényességi kritériumok meghatározásának célja a jogbizonytalanság csökkentése a tekintetben, hogy az adott rendelkezés jogi normának minősül-e, így jogilag kötelező-e vagy sem.¹⁰

A jogalkotást befolyásoló tényezők között fontos megemlíteni az állampolgárok direkt, közvetlen részvételét biztosító formákat, mint sajátos érdekérvényesítő lehetőségeket, amelyek általában az alapvető jogok között vannak szabályozva. Ezek közé tartozik a társadalmi-szakmai vita intézménye is¹¹. A törvényi rendelkezések végrehajtását azonban hivatalból nem felügyeli egyetlen szervezet sem, végsősoron az Alkotmánybíróság jár el az ilyen ügyekben.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata, hogy a jogalkotási eljárás garanciális szabályainak betartását is vizsgálhatja, s ennek révén a súlyos formai hibás törvényhozási eljárásban született törvényt közjogi érvénytelenség címén megsemmisítheti¹². A súlyos formai hiba törvények estében az országgyűlési szakban történő hibákat tételezi. A jogszabály előkészítési szakaszában formai hibára adhat okot a törvényben előírt társadalmi egyeztetés, vagy az előzetes hatásvizsgálat elmaradása. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint azonban önmagában véve az az eljárási mulasztás, hogy a jogszabály-előkészítés során az érintettek véleménynyilvánítását a jogalkotási törvény szerint jogosult szervektől a jogalkotó nem szerezte be, a jogszabályt általában nem teszi alkotmányellenessé, kivéve, ha külön jogszabály ír elő konkrét és intézményesített véleményezési kötelezettséget.¹³ Az Alkotmánybíróság határozata alapján egy másik fontos jogalkotási eszköz, az előzetes hatásvizsgálat elmaradása sem eredményez közjogi érvénytelenséget.¹⁴

A jogalkotás nyilvánosságát az Országgyűlés a 2010. évi CXXXI. törvénnyel teremtette meg annak „előmozdítása érdekében, hogy a jó kormányzás keretében a társadalom legszélesebb rétegei kapcsolódhassanak be a jogszabályok

9 STUMPF István: Az Alkotmánybíróság és az Országgyűlés viszonya a közjogi érvénytelenség tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2020, 1. különszám, 277–278.

10 TÓTH J. Zoltán i.m. 128.

11 DRINÓCZI Tímea - PETRÉTEI József: *Jogalkotástan*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2004, 93.

12 164/2011. (XII. 20.) AB határozat.

13 DRINÓCZI - PETRÉTEI i.m. 215.; Vö. ABH 2000.202 (207).

14 Lásd az 54/1996. (XI. 30.) AB határozatot: a testület alkotmányjogi panaszokkal kapcsolatos gyakorlatában számos esetben pusztán ignorálja a hatásvizsgálat elmaradására való hivatkozást.

előkészítésébe, elősegítve ezzel a közjó érdekében a jogi szabályozás sokoldalú megalapozását, ezzel pedig a jogszabályok minőségének és végrehajthatóságának javítását”¹⁵. Ez talán a legközvetlenebb módja annak, hogy a jogalkotásban való érdemi társadalmi (civil) részvétel megvalósuljon, és jellemzője, hogy mindig konkrét témához és különálló szabályozási területekhez kapcsolódik. Lehetőséget teremt a jogalkotásban egyébként nem érintett természetes személyek, nem kormányzati szervezetek és mozgalmak nevében eljáró személyek és a szabályozás előkészítője közötti korlátozott párbeszédre.¹⁶ „A jogalkotási eljárásban való társadalmi részvétel a konzultációs jogok különböző formáin keresztül valósul meg. Ide tartozik mindenekelőtt az észrevételezési jog, az informálódás joga, a javaslattevési jog és a véleményezési jog.”¹⁷ Vadál Ildikó megállapította, hogy a tájékoztatás elengedhetetlen feltétele a jogalkotási folyamatban való társadalmi részvételnek, de a megalapozott véleményformáláshoz szükséges a norma tervezetén túl más anyagok, pl. hatásvizsgálat, szakértői anyagok megismerése is. Fontos, hogy a véleményezésre elegendő idő álljon rendelkezésre, azonban a gyakorlatban ennek biztosítását a jogalkotást végző tárcák rendre elmulasztották, sok esetben arra hivatkozva, hogy számukra is az előírt öt nappal kevesebb idő állt rendelkezésre. Vadál maga is kiemelte a szabályozás azon hiányosságát, hogy nem szankcionálja a társadalmi egyeztetés folyamatának elmulasztását, vagy nem szabályszerű teljesítését. Könyvében javaslatot tett a szabályozás pontosítására, és garanciális szabályokkal való kiegészítésére. Álláspontja szerint garanciális elem lenne jogorvoslat biztosítása arra az esetre, ha az állami szervek megsértik a véleményezési eljárás szabályait.¹⁸ Hasonló a konklúzióra jutottak a Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere című dokumentum szerkesztői¹⁹ is, amikor olyan szankciórendszer kialakítását javasolták a jogalkotás nyilvánosságával kapcsolatos szabályok megsértése esetére, amely nem politikai felelősséget és következményeket állapít meg²⁰. Súlyos

15 2010. évi CXXXI. tv. preambuluma.

16 RIXER, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024, 10(3), 342.

17 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, CompLex, 2011, 101.

18 „A régi Jat. 43. §-a alapján a kormányhoz fordulhattak a jogaikban sérelmet szenvedett szervezetek, de az új jogalkotási törvénybe (új Jat.) ez a lehetőség sem került be.” VADÁL i.m. 106.

19 DR. FARKAS István et. al.: *A Társadalmi Egyeztetés Eljárási Normarendszere*. Győr, Non-profit Információs és Oktató Központ (NIOK) Alapítvány, a Magyar Természetvédők Szövetsége (MTVSz) és a Reflex Környezetvédő Egyesület, 2007.

20 DR. FARKAS István et al. i.m. 37.

jogsértés esetére pedig az elfogadott jogi norma megsemmisítését javasolták.

A jogalkotástól demokratikus követelmények miatt elvárható viszonylagos állandóságot az utóbbi években felgyorsult fejlődés mellett sok más hatás is érte, elég, ha csak a pandémia miatt erősen felgyorsult digitalizációra gondolunk, de az évenkénti jogállamisági jelentések kapcsán is változott a jogalkotás rendszere.

Az jogállamisági jelentések „A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések” című fejezete évről évre formálisnak ítélte meg a társadalmi egyeztetést Magyarországon²¹. „A nyilvános konzultáció hiánya és a felgyorsított jogalkotási folyamat együtt tovább gyengítette a szabályozási környezet minőségét. Bár a kormány „nemzeti konzultációkat” szervezett bizonyos témákban, a jogszabálytervezetekről folytatott hatékony nyilvános konzultáció hiánya kérdéseket vet fel a jobbiztonság és a jogalkotás minősége tekintetében.”²² A jogszabályok előkészítésével kapcsolatos társadalmi részvétellel kapcsolatos megállapítás, hogy a „civil társadalmi szervezetek arról számolnak be, hogy a döntéseket az érdekelt felek tényleges bevonása nélkül hozzák meg. A kormány szinte szisztematikusan nem tesz eleget a törvénytervezetek nyilvános konzultáció céljából történő online közzétételére vonatkozó jogi kötelezettségének.”²³ Emellett a jogszabályok előkészítése sokszor nem a hagyományos közigazgatási úton történik, hanem a „kormányzati politikák gyakran megkerülik a meglévő konzultációs mechanizmusokat azáltal, hogy jelentős törvényjavaslatokat az egyes országgyűlési képviselőkön keresztül nyújtanak be, illetve rendkívüli vagy sürgősségi eljárást alkalmaznak.”²⁴ A jelentés ennek kiemelt fontosságot tulajdonít, amennyiben ennek gazdasági hatása is van: „az üzleti szereplők számára a jogalkotás minősége fontos tényező a befektetői bizalom szempontjából, és a magyarországi vállalkozások közel negyede számára aggodalomra ad okot, ami a beruházásvédelem hatékonyságát illeti.”²⁵

A jogállamisági jelentés fenti megállapításai akkor váltak különösen égetővé, amikor az EU 2022-ben felfüggesztette és feltételek teljesítéséhez kötötte összességében 6,3 Milliárd Euró összegű támogatás folyósítását²⁶.

21 *2020 Rule of Law Report*, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 17.; *2021 Rule of Law Report* Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 21.; *2022. évi jogállamisági jelentés*, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24.

22 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28. (IV. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések)

23 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

24 Uo.

25 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28.

26 <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/> (2023. 11. 21.)

2. Változások

A Kormány a jogalkotással szemben megfogalmazott észrevételek orvoslására önszabályozást készített elő: olyan vállalást tett, melynek teljesülését rendszeres időközönként ellenőrzi és jelenti az EU-felé. Mulasztás esetén pedig szankció alkalmazását rendeli a mulasztásért felelős kormánytaggal szemben.

Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében több jogszabály módosításra került, ezek egyike, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény, amely módosította a Jat²⁷ és a Jet²⁸ szabályait.

A jogalkotási törvény 5. alcíme előírja a jogszabály előkészítője számára előzetes szabályozási hatásvizsgálat készítését. A 2022. évi XXX. törvény azal egészítette ki, hogy a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) hivatalos statisztikai adatok szolgáltatásával működjön közre az előzetes hatásvizsgálat elvégzésében törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet előkészítése során. Ugyanezt a közreműködést írja elő a törvény a KSH részére az utólagos hatásvizsgálatok esetében is. Az utólagos hatásvizsgálat a módosítást követően is szükség szerint elvégzendő maradt, pedig fontos eszköz lehetne a jogszabályok hatályosulásának, hatékonyságának vizsgálatára.²⁹

A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény módosításának alapja a Kormány azon vállalása, amely alapján a törvény hatálya³⁰ alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – kilencven százalék lesz azon jogszabálytervezetek aránya, amelyek társadalmi egyeztetésen vesznek részt.

A társadalmi egyeztetés technikai szabályai nem változtak meg, a Kormány honlapján a Közérdekű adatok menüpontban található meg az a

27 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

28 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

29 „A hatásvizsgálatokkal, azok gyakorlati működésével és hatásával kapcsolatos legfontosabb tény, hogy azokról tények nem állnak rendelkezésre.” GAJDUSCHEK György: *Előkészítetlenség és utólagos hatásvizsgálat hiánya*. In: JAKAB András, GAJDUSCHEK György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2016, 799., 813.

30 A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. Jet. 1. § (1) bekezdés

Dokumentumtár³¹, ahol forrás, dokumentum típus és dátum szerint kereshetők a jogszabálytervezetek társadalmi egyeztetésre bocsátott anyagai. A keresővel megtalált hivatkozás tartalmazza a kibocsátó nevét, a közzététel dátumát, a tervezet címét, a véleményezési határidőt, valamint azt az e-mail címet, amelyen a közzétevő az észrevételeket várja. A tervezet rendszerint egy tömörített mappában található, amelyben rövid tartalmi összefoglaló, a normaszöveg, indokolás és hatásvizsgálati lap található. Az előterjesztés szövegét rendszerint nem tartalmazza a mappa, mivel az az Info tv. alapján³² a keletkezésétől számított tíz évig nem nyilvános iratnak minősül.

A Jet. meghatározza a társadalmi egyeztetés határidejét is, amely főszabály szerint azonos kell, hogy legyen a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátás során megállapított határidővel³³, de a véleményezési határidő nem lehet kevesebb nyolc napnál, azonban az előkészítő miniszter kivételes esetben ennél rövidebb, de legalább nyolc napos véleményezési határidőt állapíthat meg. Annak biztosítására, hogy a társadalmi egyeztetés eredménye feldolgozásra kerüljön, a törvény a beérkezett vélemények, javaslatok érdemi mérlegelésére legalább öt napos időtartamot biztosít, a Kormány döntését vagy a miniszteri rendelet kiadását megelőzően.

A jogszabálytervezetet tartalmazó dokumentum csomag a társadalmi egyeztetést követően³⁴ egy tipizált összefoglalóval kerül kiegészítésre, amely tartalmazza a társadalmi egyeztetés során beérkezett észrevételeket és az azok elutasításának szakmai, jogi indokait³⁵.

A Jet. új rendelkezései teremtik meg a társadalmi egyeztetés megtörténte ellenőrzésének a köztelezettségét. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter

31 <https://kormany.hu/dokumentumtar> (2023. 11. 21.)

32 Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 27. § (5) bekezdése.

33 Nem követhető laikusok számára a feltétel teljesítése.

34 Összefoglalót törvény esetén az Országgyűléshez történő benyújtást, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően kell közzétenni. A Jet. 11. § (1) és (2) bekezdését pontosítja a jogszabálytervezetek és szabályozási koncepciók közzétételéről és véleményezéséről szóló 301/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdése, az összefoglalót törvényjavaslat esetén az Országgyűléshez történő benyújtást követően tizenöt napon belül, kormányrendelet és miniszteri rendelet esetén a kihirdetést követően nyolc napon belül, utólagos véleményezés esetén pedig a véleményezés lezárását követő harminc napon belül kell közzétenni a honlapon, ahonnan harminc napig nem távolítható el.

35 pl.: <https://cdn.kormany.hu/uploads/document/5/5c/5cf/5cf78ef18a6e1776c7af-91be6ad22c4a4d987ec0.pdf> (2023. 11. 29.)

Jet-ben meghatározott társadalmi egyeztetési kötelezettségének eleget tett-e. A kötelezettség végrehajtásának elmulasztása esetén pénzbírságot szab ki a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által vezetett vagy a kijelölt minisztériumra nézve. A társadalmi egyeztetés elmulasztásának ellenőrzése rendszerszerűvé és rendszeressé vált, melynek szankciója ezáltal kézzelfogható lett, és a tárgyévet lezáró ellenőrzést követően viszonylag gyorsan, két hónapon belül kiszabásra kerül a pénzbírság.

A KEHI évente összegzi, hogy a megelőző évben kihirdetett törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet esetében – ha előkészítésük a törvény hatálya alá tartozott – azok társadalmi egyeztetése megtörtént-e. A KEHI erről jelentést készít, amelyet a következő év január 31-ig az igazságügyi miniszter tesz közzé.

A Jet. módosítása kimondja, hogy a Kormány felelősséggel tartozik azért, hogy az adott naptári évben előkészített, a kivételek alá nem sorolt jogszabálytervezetek kilencven százalékának társadalmi egyeztetése megtörténjen, és kivételek kizárólag indokolt esetben kerüljenek alkalmazásra. A szankció nemét is meghatározza a törvény, a mulasztó pénzbírságot fizet, amely megfizetésének felelőssége a tervezet előkészítéséért felelős minisztert terheli, emellett a KEHI további megállapításait is figyelembe kell vennie.

A pénzbírság mértéke, a megállapítás szempontrendszere és a megfizetés módja részletes szabályainak megállapítását a jogalkotó a kötelezettség felelőssére, a Kormányra delegálta, azonban a Jet. garanciális jelleggel kimondja, hogy a pénzbírság mértékét úgy kell megállapítani, hogy az kellő visszatartó erővel rendelkezzen a jogsértő magatartások elkövetésével szemben³⁶.

A bírságolás részletszabályait a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény szerinti kötelezettség megszegése esetén kiszabható pénzbírságról szóló 567/2022. (XII. 23.) Korm. rendelet határozza meg. A KEHI a bírság kiszabása során az eset összes lényeges körülményét mérlegelve kell döntsön; főbb szempontok a jogszabály szabályozási szintje, a jogszabály társadalmi, gazdasági hatásai, késedelmesség esetén a késedelem időtartama (hossza), valamint a mulasztás ismétlődő jellege, illetve gyakorisága, mint szubjektív körülmény. A bírság összege egymillió és százmillió forint közé eshet, melyet a bírságot kiszabó határozat véglegessé válásától számított harminc napon belül kell megfizetni.

További garanciális elem, hogy a Jet. módosítása a KEHI vizsgálata alapján auditálási kötelezettséget ír elő, az európai támogatásokat auditáló szerv³⁷

36 Jet. 6/A. § (4) bekezdés.

37 Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság – EUTAF.

tanúsítja, hogy a jogszabálytervezetek 90%-a társadalmi egyeztetése megtörtént, erről jelentést készít a tárgyévet követő év március 31-ig, tehát a KEHI jelentés elkészítését követő két hónapon belül.

A Jat. és a Jet. módosításai azonban nem vezettek be szabályokat a jogalkotás digitalizált rendszerének, az Integrált Jogalkotási Rendszer (IJR) használatára vonatkozóan. Az IJR-ben rendelkezésre áll a Társadalmi egyeztetés szolgáltatás, melynek segítségével a tervezetek rendszerben való előkészítése esetén a társadalmi egyeztetés lebonyolítható lenne, ezáltal vélhetően a bírságok megelőzhetőek lennének.

3. Az első időszak értékelése

A Jat. és a Jet. módosítás átmeneti rendelkezései alapján első alkalommal a 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. közötti időszakban a kormányzati szervekkel való egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan kellett jelentést készíteni. A KEHI jelentése³⁸ megállapította, hogy „a Magyar Közlönyben az ellenőrzött időszakban összesen 682 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet került kihirdetésre. E jogszabályok közül 123 jogszabály nem tartozik a Jet. hatálya alá; 154 jogszabály esetében a kormányzati szervekkel való egyeztetés az ellenőrzött időszak előtt elindult, ezért azokat az ellenőrzés során nem lehetett figyelembe venni.

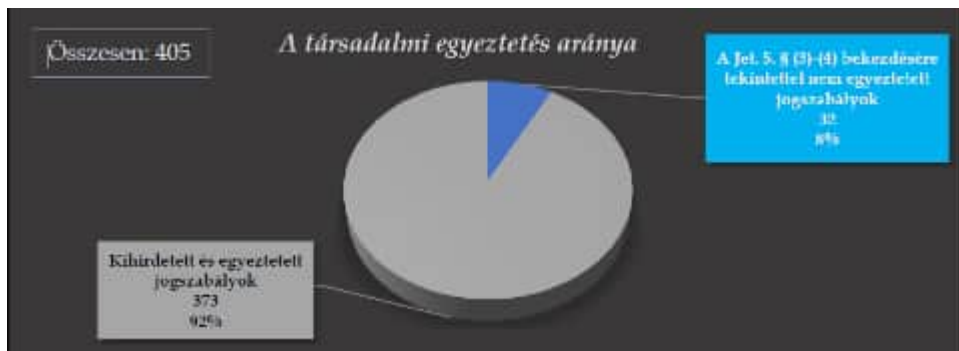
A vizsgálati időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó 405 jogszabály közül 373 jogszabály (az összes jogszabály 92%-a) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, tehát a vállalt 90%-os küszöb teljesült; a fennmaradó 8%-nyi, számszerűen 32 darab jogszabály társadalmi egyeztetés nélkül került kihirdetésre, ebből 21 jogszabályt nem kellett³⁹, 11 jogszabály pedig nem lehetett⁴⁰ társadalmi egyeztetésre bocsátani.

A Kormány a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek 92%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor.

38 KORMÁNYZATI ELLENŐRZÉSI HIVATAL: *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (ikt. sz.: KEHI-11-74/16/2023) Budapest, 2023.

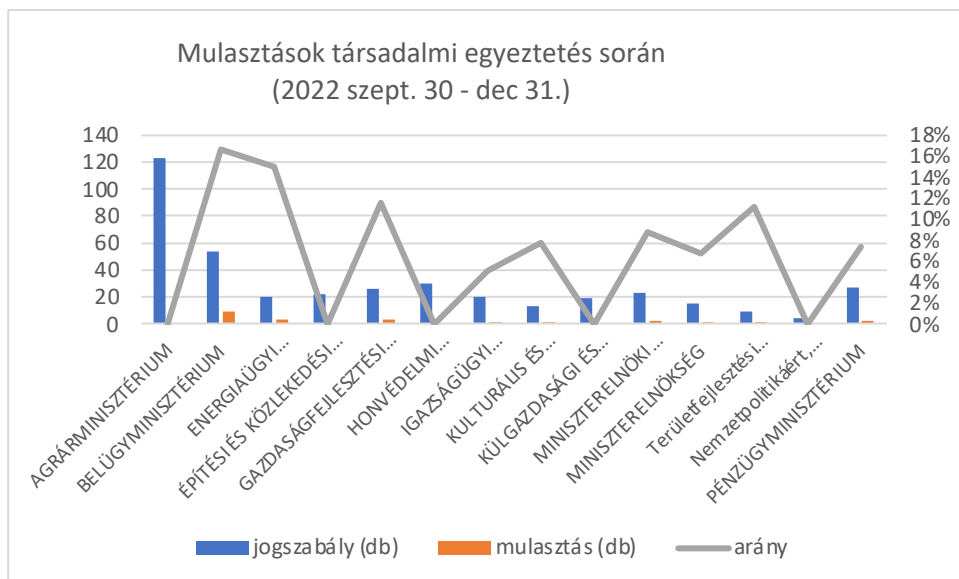
39 Jet. 5. § (3) bekezdése alapján.

40 Jet. 5. § (4) bekezdése alapján.



1. ábra Forrás: KEHI jelentés 2023.

Az egyes tárcák tevékenységét vizsgálva a KEHI hiányosságokat tárt fel, melyek a jogalkotással kapcsolatos új rendelkezések végrehajtása során keletkeztek. Az alábbi ábra szemlélteti, hogyan alakult az egyes minisztériumok és miniszterek által elkészített jogszabálytervezetek száma és a mulasztások száma a vizsgált időszakban. Trendvonal köti össze a mulasztások előkészített tervezetekhez számított arányát.



2. ábra Mulasztások aránya 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. között - saját szerkesztés

Öt vizsgált szervezet tekintetében az ott előkészített összesen 198 db tervezet esetében nem állapított meg a KEHI mulasztást. Négy tárca esetében tárt fel 1-1 mulasztást, 57 db tervezetre vetítve, az egyszervezet által vétett legtöbb mulasztás 9 db volt, 54 tervezetre nézve, ami az előterjesztő vizsgált időszakra vetített teljesítményének 17%-át jelentette.

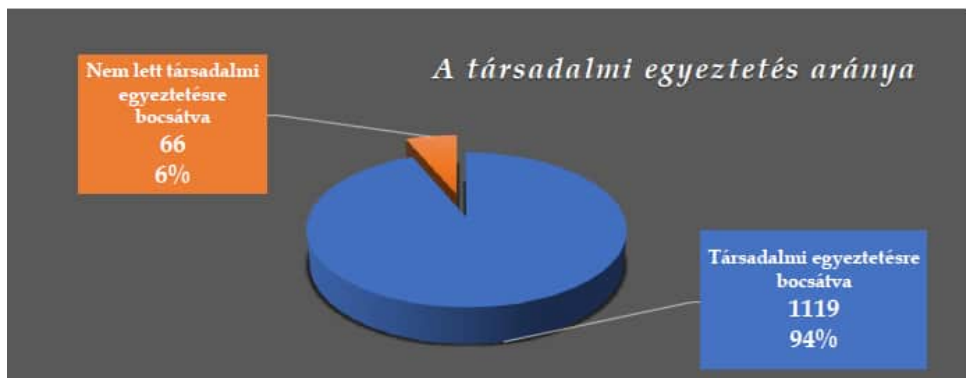
A kiszabott bírságok összege is ehhez alkalmazkodott: az összes bírság 23,3 millió Ft volt, ami alacsonyabb volt, mint az egy szervezetre kiszabható bírság maximuma. A bírságok átlaga 1,66 millió Ft/ előterjesztő, ebből 5-en 0 Ft, négy előterjesztő kapott 1 millió, további kettő 1,25 és 1,55 millió Ft-os bírságot. A legtöbb, 9 mulasztás estében a bírság 8,1 millió Ft volt. A kiszabott bírságok összege és a megállapított mulasztások darabszámának vizsgálata alapján megállapítható, hogy az 1 mulasztásért megállapított átlagos bírság legkisebb összege 0,5 millió Ft (PM) és 1,73 millió Ft (EM) közé esett. Ebből arra lehet következtetni, hogy a szankciót megállapító KEHI a bírság kiszabásánál figyelembe vette a mulasztás körülményeit, a jogszabályi előírásnak megfelelően.

4. A második időszak értékelése

A KEHI 2023. évet értékelő jelentése⁴¹ 2024. február 2-án került közzétételre a kormányzati portálon. A 2023-ban kihirdetett 1189 jogszabály 94%-a, 1119 darab esetében történt társadalmi egyeztetésre bocsátás, 66 tervezet (6%) esetében nem kellett vagy nem lehetett megtenni a Jt. szabályai alapján. Így a kormányzati 90%-os vállalás az első teljes évben teljesült, sőt a 2022. negyedik negyedéves eredményt 2% ponttal meg is haladta.

A társadalmi egyeztetés során vétett hibák száma a közel háromszorosra nőtt tervezetszám mellett pontosan megegyezik a korábbival, a KEHI 23 esetben állapított meg jogsértést. Azonban a szankció összege emelkedett, összesen 57 675 000 Ft pénzbírságot róttak ki. A legtöbb – egy előterjesztő által elkövetett – hiba 13 eset volt 118 tervezetből, ez 19 215 000 Ft összegű bírságot jelentett. A második legtöbbet hibázó tárca 6 jogsértést követett el 96 tervezetből, emiatt 15 710 000 Ft bírságot kell megfizetnie. A két időszak adatai alapján kiemelendő, hogy egyetlen tárca, a Honvédelmi Minisztérium nem vétett hibát a vizsgált időszakokban.

⁴¹ *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (Iktatószám: KEHI-11-1/2024).



3. ábra Forrás: KEHI jelentés 2024.

A 2023. évi jogállamisági jelentésben az EU már vizsgálta a változások hatásait: „A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. A jogalkotás minősége és a jogszabályok gyakori változása továbbra is jelentős aggodalomra ad okot a magyarországi vállalatok beruházásvédelmének hatékonyságát illetően.”⁴²

A jogállamisági jelentés megállapította továbbá, hogy a 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény okozta változásoknak a jogalkotás minőségére gyakorolt gyakorlati hatása még nem látható.

5. Hatásos a szabályozás?

A második ellenőrzési időszak derekán már vizsgálható, hogy a jogszabály előkészítésért felelős szervek mennyire tartják be az új szabályokat az első vizsgálati időszakot és az azt lezáró bírságolásokat követően. Ennek bemutatására a 2023. szeptember⁴³ hónapban társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezeteket vizsgáltam meg: 28 tervezetet⁴⁴ küldtek az előkészítő tárcák egyeztetésre. Ezek közül 26 esetében a véleményezési határidő pontosan 8 napos volt, csak

42 2023. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet i.m. 36.

43 A szeptemberi hónap választását a jogalkotás üteme indokolja, szeptemberben általában már javában folyik az országgyűlés őszi ülészakára készülõ jogszabálytervezetek előkészítése, egyeztetése, ezért releváns a vizsgálat szempontjából.

44 A tervezetek száma alapján a 90%-os arány megtartásának vizsgálata nem lehetséges, mivel a ténylegesen előkészített jogszabályok száma nem nyilvános havi bontásban.

2 esetében volt ennél rövidebb, 7 napos, ez a tervezetek 7%-át jelenti, amit akár határidő számolási hiba is okozhatott.

A tárcák gyakorlata szerint a közzététel időpontja és a véleményezési határidő kerül feltüntetésre a dokumentumcsomag mellett, ettől a Miniszterelnökség és a Külgazdasági és Külügyminisztérium tér el, ők nem határnapot, hanem határidőt állapítanak meg, az észrevételeket a közzétételtől számított 8 napon belül várják. Bár a törvény erre nem tartalmaz rendelkezést, azonban a vizsgálat során megállapítható, hogy a tervezetek véleményezési határideje 11 esetben pihenőnapra, szombatra esett, ez az esetek 39%-a. Ennek az lehet az oka, hogy a pénteken elindított nyolcnapos határidők a következő szombaton járnak le, vélhetően ezért nem szerepel a listában vasárnapi határidő sem, mivel ahhoz a véleményezést pihenőnapon (szombaton) kellett volna indítani.

A vizsgált 28 db. tervezet közül 18 tervezethez került feltöltésre tipizált összefoglaló az egyeztetésről, ez 64 %-ot jelent, azonban megjeleníthető érdemi vélemény mindössze 3 tervezethez érkezett, mindegyikhez 1-1 darab, ami azt jelenti, hogy a társadalmi egyeztetésre bocsátott tervezetek mindössze 11 %-ához született társadalmi észrevétel, ami meglehetősen alacsony értéknek tekinthető.

A vizsgálat tapasztalata, hogy a tárcák – hibán belül – szinte automatikusan alkalmazzák a társadalmi egyeztetés időtartamára a törvényi 8 napos előírást, vélhetően függetlenül a tervezet hosszától. Például a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény végrehajtásáról szóló törvénytervezet 94 oldalas normaszövege és az állami fenntartású egészségügyi intézmények irányításának egyes szabályairól és ezzel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 653/2021. (XI. 30.) Korm. rendelet módosításáról szóló egyoldalas Korm. rendelet véleményezésére egyaránt 8 nap állt rendelkezésre.

6. Összegzés

A Jat. és a Jet. módosításai olyan eljárási szabályokat vezettek be, amelyeknek való megfelelés a jogszabálytervezetet előkészítő tárca részéről végrehajtható. Ezt hivatott biztosítani a törvénybe iktatott rendszeres ellenőrzés és tanúsítás, valamint a jogalkotási szabályok lex imperfecta jellegét megszüntető pénzbírságolás jogintézménye is, mivel a gyakorlat és a KEHI vizsgálatai azt mutatják, hogy a társadalmi egyeztetés jogintézménye a szankciók kilátásba helyezésével és rendszeres ellenőrzés mellett élővé tehető.

A jogalkotási szabályok régóta hiányolt szankciórendszere került megalakításra 2022-ben, azonban a pénzbírságot, mint szankció névumot jelent a korábbi javaslatokhoz képest. Bár a jogszabályok *lex imperfecta* jellege megszűnt, a jogalkotó mégsem tartotta szükségesnek, hogy garanciális elemként jogorvoslati lehetőséget is biztosítson azon esetekben, amikor a tervezetek társadalmi egyeztetése a jogi kötelezés ellenére elmaradt, vagy nem zajlott szabályszerűen.

A jogalkotás társadalmi kontrolljának lehetőségét a jogszabálmódosítók megteremtették, azonban annak hatékonysága alacsonynak mondható, a 2023. évi jogállamisági jelentés is megerősítette, hogy érdemi hatások a vizsgált időszakban nem voltak érezhetőek.

Különösen igaz ez, ha arra gondolunk, hogy az utókövetés keretében vizsgált időszakban⁴⁵ közzétett tervezetek 11 %-ához érkezett, 1-1 észrevétel. Annak megválaszolása, hogy az alacsony véleményezési hajlandóságnak az immár szankciókkal is biztosított véleményezési eljárás mellett mi lehet az oka, jelen tanulmány kereteit meghaladja. Egyetértek Vadál Ildikó azon állításával, hogy „a kormányzati kommunikációs mechanizmusokban való részvétel nem minden problémájának gyökerét kell a jogi szabályozásban keresni”⁴⁶.

A pénzbüntetés önmagában nem alkalmas a jogalkotás társadalmi kontrollja ösztönzésére. Véleményem szerint a jogalkotási mulasztások jogalkotói oldalon történt szankcionálása hatékony eszköz a jogalkotás nyilvánossága növelése érdekében. Azonban az állampolgárok bevonása, a véleménynyilvánítás akár metajurisztikus eszközökkel, például kommunikációs kampánnyal történő ösztönzése tudná előbbé és hatékonyabbá tenni a társadalmi egyeztetés jogintézményét.

45 2023. szeptember.

46 VADÁL i.m. 103.

ÚJABB FEJLEMÉNYEK A MAGYAR KONZULTATÍV SZERVEK ÉS MECHANIZMUSOK KÖRÉBEN¹

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Absztrakt

Jelen tanulmány korábbi munkám, a *Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre* című tanulmányom folytatása. Célom az azóta eltelt évek gyakorlati fejleményeinek és újabb szakirodalmának összegyűjtése, elemzése, továbbá a konzultáció korábban kialakított munkafogalmának továbbgondolása és pontosítása.

A kutatás gyakorlati hasznosíthatósága érdekében további célként jelenik meg egy olyan kérdéskatalógus összeállítása, amely révén egyrészt a már létrejött intézmények jellege, minősége felmérhető, másrészt a tervezett, létrehozni kívánt új intézmények tudományos igényű „paraméterezése” is megtörténhet.

Az árnyaltabb megközelítés igénye egyúttal szükségessé teszi, hogy jelen tanulmányban röviden felvessem a magyarországi konzultatív intézmények tényleges működését nehezítő körülményeket, továbbá ezen intézmények minősége mérhetőségének kérdését is.

Kulcsszavak: konzultáció, konzultatív szervek és mechanizmusok, konzultáció minősége, közigazgatás, Magyarország

RECENT DEVELOPMENTS IN HUNGARIAN CONSULTATIVE
BODIES AND MECHANISMS

Abstract

The present study is a continuation of my earlier work on *Government consultative bodies and mechanisms in Hungary, with special reference to external consultative bodies*. My aim is to collect and analyse the practical develop-

1 A TKP2021-NKTA-51 számú projekt a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, a TKP2021-NKTA pályázati program finanszírozásában valósult meg.

ments and recent literature of the years since then, and to further reflect on and develop the working concept of consultation previously developed.

In the interests of the practical usefulness of the research, a further aim is to compile a catalogue of questions which will enable the nature and quality of the institutions already established to be assessed, and also to enable the planned new institutions to be ‚parameterised‘ in terms of scientific requirements.

At the same time, the need for a more nuanced approach makes it necessary to briefly address in this study the conditions that hamper the actual functioning of consultative institutions in Hungary and the question of the measurability of the quality of these institutions.

Keywords: consultation, consultative bodies and mechanisms, quality of consultation, public administration, Hungary

1. Bevezetés, avagy a kutatás jelentősége

A konzultáció fogalma szinte minden társadalmi alrendszerben lényeges, jellegadó kifejezéssé vált az elmúlt évtizedekben, sőt, – amint azt a jelen tanulmányban bemutatott, a közelmúltban létrejött intézmények is jelzik – a fogalom tartalmi bővülése is folyamatos.

Ma már kézenfekvő, hogy a modern és jogállami berendezkedésű államok konzultatív intézményei a jó kormányzás szükséglete, illetve a fenntartható (!) közigazgatás szempontjából is alapvető jelentőségűek, s azt az igényt tesztetik meg, hogy a társadalmi elvárások, információk és egyéb tudások ne csupán a közigazgatás személyi állományának ismeretein és szűrőin keresztül jelenjenek meg az állam működésében (tehát ne csupán „belső” konzultáció révén), hanem ott, ahol ez lehetséges, *közvetlenül* is.

A témakör növekvő jelentősége mellett is rögzítendő azonban, hogy a társadalmi részvétel önmagában nem varázsszer, soha nem veheti át a képviselői és végrehajtó típusú szervek (országgyűlés, államigazgatási szervek, helyi képviselő-testület) feladatait – azaz ideális esetben csupán azok létrejöttét elősegítő, azokra szervesen ráépülő, azok tevékenységét kiegészítő és kontrolláló intézményként és tevékenységként van jelen a társadalomban.²

2 HOULIHAN, Erin C., BISARYA, Sumit: *Practical Considerations for Public Participation in Constitution Building. What, When, How and Why?* International IDEA Policy Paper No. 24., Strömsborg, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2021, 7.

2. A kutatás előzményei és a fogalmi keretek

Jelen tanulmány előzménye a „Fenntartható államkormányzás és innovatív közszolgáltatások” című projekt keretében az NKE-n lezajlott kutatás részeként elkészült munka, amely magyarul³ és angolul⁴ is megjelent. A korábbi tanulmány(ok) első részében katalogizáltam a nemzetközileg is releváns és a tudományos értékelésekben is meghatározó hívószavakat, az egész problémakört megragadni képes elméleti keret főbb elemeit, amelyek felhasználásával aztán a magyar közigazgatás konzultatív intézményeinek elemzése, vizsgálata is megtörténhet: így a korporatizmus, a „governance” megközelítések, a többszintű kormányzás, a kormányzati döntéshozatal sajátosságai, a minőségi jogalkotás követelménye, a koordináció szükségessége, a szociális párbeszéd, a társadalmi részvétel formái, a civil társadalom jellemzői, a javaslattevő, véleményező, illetve tanácsadó szervek jellegadó vonásai, a demokratikus deficit vagy éppenséggel a szolgáltató közigazgatás igénye kerültek ismertetésre. Ezek a fogalmak (szókapcsolatok) jelennek meg a magyar szakirodalomban is, ezekből építkeztek az elmúlt évtizedek mértékadó magyar munkái is.⁵ Itt kell kiemelnünk, hogy eme hagyományos elemek mellett olyan újabb fogalmak megjelenítésére, e körben történő felhasználására is sor kerül, mint a nyílt kormányzat, tudáskormányzás, hálózati kormányzás, amelyek nagy mértékben összefüggnek az új technológiák térnyerésével és az újabb és újabb válságok kezelésének szükségletével is⁶. A digitalizációval, az online közigazgatási szolgáltatásokkal összefüggésben honosodott meg a hálózati-tanácskozó demokrácia fogalma is, amely az online szolgáltatások olyan területét jelöli, amely csatornákat nyit a közügyekben való online részvételhez.⁷

Ki kellett alakítanom a konzultáció „munkafogalmát” is, hogy legyen egy olyan fogalmi kiindulópont, amelyhez képest az egyes vizsgált jelenségek elhelyezésére, „minősítésére” sor kerülhet. Célszerűnek találtam, hogy első körben egy rendkívül tág fogalommal (általános vagy gyűjtőfogalommal) operáljak, így azt rögzítettem, hogy „[A] a konzultáció egy legalább két

3 RIXER Ádám: Kormányzati konzultatív szervek és mechanizmusok Magyarországon, különös tekintettel a külső konzultatív szervekre. *Glossa Iuridica*, 2023/4, 161-210.

4 RIXER, Ádám: Consultation and central public administration in Hungary. *International Journal of Public Law and Policy*, 2024, 10 (3), 334-358.

5 RIXER (2023) i. m. 167.

6 A válság és a közigazgatás kapcsolatára nézve lásd például: RIXER Ádám (szerk.): *A járvány hosszútávú hatása a magyar közigazgatásra*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2021, 488 p.

7 RIXER (2023) i. m. 168.

szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelynek célja, hogy legalább egyikük megismerje a másik véleményét. Ebbe a fogalomba a legszűkebb értelmezések is beleférnek, azok, amelyek a konzultációt mindössze az érdemi döntéselőkészítésben és tényleges döntésben való részvételnél gyengébb »kérdézz–feleleknek« tekintik, és azok is, amelyek a legtágabban vett társadalmi párbeszéd valamennyi formáját, így például a népszavazást is e fogalom alá sorolják”.⁸

A kutatás során azért beszéltem (és beszélek a továbbiakban is) konzultatív mechanizmusokról is a szervek mellett, mert a konzultációs célokat szolgáló intézmények egy része nem testületi jellegű szervként jelenik meg, hanem olyan „mechanizmusokként”, amelyek kifejezett célja az egyes állampolgárok közvetlen megszólítása, illetve bevonása a döntések előkészítésébe: például nemzeti konzultáció, általános egyeztetés, hogy csak a legkézenfekvőbbeket említsük. A jogintézmények szó sem megfelelő, hiszen vannak olyan érdemi jelenségek is a vizsgált körben, amelyek jogszabályban nem rögzítettek (pl. nemzeti konzultáció): ennek megfelelően a továbbiakban is a konzultatív szervek és mechanizmusok, illetve – legegyszerűbb formaként – a konzultatív intézmények kifejezéseket használom a jelenségcsoport leírására.

3. A korábbi kutatás eredményei

Korábbi munkámban sikeresen azonosítottam a konzultáció főbb funkcióit⁹ – e körben kifejezetten a teljeskörűsége törekedve. Így megkülönböztettem 1. az előírásoknak való megfelelés funkcióját; 2. a szelepfunkciót; 3. a legitimációs, felelősségmegosztó funkciót; 4. az információ-szükséglet funkcióját; 5. a tájékoztató funkciót; 6. az identitásépítő funkciót; 7. a protokolláris funkciót, valamint 8. a részvételre képesítés funkcióját.

A konzultatív szervek és mechanizmusok elemzését lehetővé tevő szempontok rögzítése¹⁰ mellett egy előzetes – és vállaltan elnagyolt, a szerveket és mechanizmusokat egyneműsítő – csoportosításra is kísérletet tettem. E körben megkülönböztettem:

- I. Az alapszintű, korlátozott hatású konzultatív mechanizmusokat (pl. általános egyeztetés, panasz, közérdekű bejelentés, nemzeti konzultáció);
- II. a közvetlen egyeztetést (stratégiai partnerséget¹¹);

8 RIXER (2023) i. m. 162-163.

9 RIXER (2023) 178-179.

10 RIXER (2023) i. m. 191.

11 Ehhez lásd a Kormány által 2012 és 2024 között kötött stratégiai partnerségi megáll-

- III. az átfogó (általános, tehát nem területspecifikus) társadalmi párbeszéd szerveként a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanácsot (NGTT);
- IV. a belső konzultatív szerveket, melyek egyik fő jellemzője, hogy a munkájukban résztvevő személyek főszabályként az államigazgatás személyi állományából kerülnek ki (beleértve a politikai szolgálati jogviszonyban állókat is);
- V. a külső konzultatív szerveket, melyekben megtaláljuk a közigazgatás személyi állományán kívülről érkezőket is; továbbá
- VI. az egyéb konzultatív szerveket és mechanizmusokat, melyek között a piaci alapon működő tanácsadó cégektől a politikai intézményként fel-felvetésre kerülő, jelenleg tartalom nélküli Nemzeti Kerekasztalon át a hagyományos és modern médiumok (közösségi felületek) is megjelennek.

Tanulmányom középpontjában, vizsgálódásaim fókuszában a *külső konzultatív szervek* álltak, s az egyik lényeges eredmény annak a kérdéskatalógusnak az összeállítása volt, amely ezen entitások vizsgálata során elősegítheti az elhatárolásokat, a lényeges különbségek azonosítását is. Az azonosított és a legtöbb esetben kérdésekké formált szempontok a következők voltak:

- I. Van-e a hatályos jogrendszerben jogforrási alapja az adott döntéselőkészítő szervnek?
- II. Milyen feladatot vagy feladatokat lát el az adott konzultatív szerv?
- III. Milyen konkrét jogosultságai és kötelezettségei (jogkörei) vannak a segédszerv egészének, a tagoknak, illetve a szerv munkájában résztvevő egyéb személyeknek (például az állandó és eseti meghívottaknak)?
- IV. A rárótt feladattól, illetve a számára biztosított jogkörtől függetlenül milyen tényleges funkciót lát el az adott szerv?
- V. Egyedi hatósági döntésekhez közvetlenül kapcsolódó véleményező tevékenységet végez-e a szerv?
- VI. Kikből áll a szerv, hogyan kerülnek be a civil tagok?
- VII. A szervezet összetettsége, a működés bonyolultsága.
- VIII. Az összehívás gyakorisága.
- IX. Milyen típusú szerv tevékenységét segítő jón létre?
- X. Működés önállóságának mértéke, ami döntően két szempont függvénye: az önálló költségvetése, és különösen az önálló titkárság létée.
- XI. Az adott szerv stabilitása, működésének tartóssága.
- XII. A konzultáció öncélúsága, vagyis konzultáció a konzultálás kedvéért.

apodások aktuális listáját: <https://kormany.hu/kulgzdasagi-es-kulugyminiszterium/strategiai-partnersegi-megallapodasok> (2024. 06. 10.)

XIII. A testületi szerv létszáma.

XIV. A tevékenység dokumentumainak hozzáférhetősége, azaz az előterjesztések, ülésekről készült jegyzőkönyvek, összefoglalók hozzáférhetősége.

Ezek az eredmények olyan kiindulópontként szolgálnak jelen munka során is, amely az újonnan feltárt intézmények és az azokkal kapcsolatos összefüggések nyomán meghaladhatóvá is válnak majd.

4. Jelen kutatás céljai

Az első kutatás – éppen a téma kevésbé kutatott, átfogó munkákat nélkülöző volta¹² miatt – csupán egy alapozó jellegű, a fogalmi tisztázást megkezdő és korlátozott számú példát felvonultató kísérlet lehetett. Különösen igaz ez, ha figyelembe vesszük, hogy az a munka leginkább a külső konzultatív szervekre volt „kihegyezve”. Ennek megfelelően tehát az azóta eltelt 2-3 év fejleményeinek összegyűjtése és elemzése nem csupán letisztultabbá és következtetéseit tekintve is megalapozottabbá teheti jelen tanulmányt, de a konzultatív szervek és mechanizmusok rendszerezése (csoportosítása) is új szempontokkal bővíthet. Jelen tanulmány kifejezett céljai közé tartozik, hogy a korábban bevezetett konzultáció-fogalmat felülvizsgálja, illetve a konzultatív intézmények csoportosítását az előzőnél árnyaltabbá tegye, továbbá, hogy mindezt úgy vigye véghez, hogy a központi közigazgatáshoz szorosan kapcsolódó intézmények mellett figyelmet fordít az Uniós, illetve helyi szint intézményeire is.

A tanulmány szerkezete így magába foglalja egyes korábban nem érintett, illetve az újabb szervek és mechanizmusok rövid, leíró bemutatását (a létrejöttüket eredményező okok bemutatásával egyetemben), a korábban kialakított konzultáció-fogalom pontosítását, illetve a feltárt szervek és mechanizmusok csoportosítási szempontjainak új katalógusát is. Éppen a kutatás gyakorlati hasznosíthatósága érdekében tehát célként jelenik meg egy olyan kérdéskatalógus összeállítása, amely révén egyrészt a már létrejött intézmények jellege, minősége felmérhető, másrészt a tervezett, létrehozni kívánt új intézmények tudományos igényű „paraméterezése” is megtörténhet.

Az árnyaltabb megközelítés igénye egyúttal szükségessé teszi, hogy jelen tanulmányban röviden felvessem a magyarországi konzultatív intézmények tényleges működését/működtetését nehezítő körülményeket, továbbá ezen intézmények minősége mérhetőségének kérdését is.

12 A kevés ellenpélda egyikeként lásd: VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, CompLex, 2011.

5. A kutatás(ok) módszere

A kutatás(ok) tárgya – és az arra épülő, fentebb megjelölt kutatási célok elérése – a jogtudományi (normatív) megközelítésből kiinduló erősen multi-és interdiszciplináris megközelítést tesz szükségessé, azzal, hogy a fogalmi keretek szilárdsága, illetve a minimális diszciplináris összefogottság elérése céljából egy komplex kormányzástani megközelítést alkalmazása látszott és látszik a továbbiakban is indokoltnak. A kormányzástan olyan komplex interdiszciplináris társadalomtudomány, amelyben „államtani, közjogi és közigazgatási jogi, emellett menedzsmenttani (döntésemélet, vezetés- és szervezéstan), közgazdaságtudományi (pénzügy, marketing), valamint szociológiai és szociálpszichológiai elemek egyaránt megjelennek”.¹³ A téma itt vázolt komplexitása egyúttal más államok párhuzamos példái felvillantásának lehetőségét, és általánosságban az uniós dimenzió megjelenítésének szükségességét is felveti, ami indokolhatja a hazai források mellett a nemzetközi szakirodalmi források szerepeltetését is. Ez akkor is lényeges szempont, ha egyébként az összehasonlító (és különösen jogösszehasonlító) elemzések eredményeit számos esetben kellő kritikával kell kezelnünk, tekintettel az eltérő jogi környezetben létrejött, csupán látszólag hasonló jogintézmények összemérésének nehézségeire.

6. Új és korábban nem feldolgozott konzultatív szervek és mechanizmusok leíró bemutatása

Előző tanulmányomban *elsősorban* az államigazgatás központi szintjére koncentrálna, a hagyományosan a külső, illetve belső konzultatív szervek körébe sorolt entitásokkal, valamint a jogalkotással, jogszabály-előkészítéssel összekapcsolódó egyes további szervekkel és mechanizmusokkal foglalkoztam – sem az Uniós, sem pedig a helyi szinteket nem vizsgáltam érdemben, továbbá az egyes (szak)igazgatási területek speciális, konzultatív jellegű egyedi intézményeivel sem foglalkoztam. Mostani tanulmányomban sem vállalkozhatok teljeskörűsége az említett területek vonatkozásában, de néhány kiemelkedő jelentőségű intézmény, illetve jellemző példa felmutatása már érdemben korrigálhatja az említett, a kutatás jelen szakaszában is jól érzékelhető hiányokat.

13 SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzástan. Adalékok a viszonylag jó kormányzáshoz*. Budapest, HVG-ORAC, 2017, 47.

6.1. Nyilvános konzultáció (public consultation)

A Bizottság [European Commission (EC)] már a jogalkotás szakaszában meg szeretné ismerni a polgárok véleményét a készülő jogszabályokról és a szakpolitikákról. Az egyes kezdeményezésekre kattintva bárki megtekintheti a részleteket és a hozzászólásokat, illetve szabadon tehet észrevételeket is. Az észrevételek megfogalmazására – a dokumentum típusától függően is – leggyakrabban 4, 8, illetve 12 hét áll rendelkezésre. A Bizottság több alkalommal is megváltoztatta a nyilvánosság véleményének kikérésére szolgáló folyamatot, elhagyva vagy éppenséggel beemelve egyes elemeket. Ütemterveket és bevezető hatásvizsgálatokat már nem készít, ehelyett az előterjeszteni kívánt kezdeményezés és a kapcsolódó nyilvános konzultáció részleteit az ún. „véleményezési felhívásban” teszi közzé.¹⁴

Ez az intézmény közvetetten ugyan, de a tagállami közigazgatásokkal is összefügg, hiszen eredményei visszaköszönhetnek a jogalkotásban is – ennyiben pedig a konzultáció egy európai dimenzióját jelenti számunkra.

6.2. Stratégiai Tanácsadó Testület

Amint arra előző tanulmányomban is utaltam, az elmúlt szűk két évtizedben az érdemi hazai politikai innovációk jelentős része a bevonás, a konzultáció, a részvétel, a személyesség erősítése révén kísérelte meg a magyar demokrácia megerősítését, fejlesztését. Egyebek mellett a nemzeti konzultáció, az előválasztás, a Bölcsék Tanácsa jelentik a legismertebb példákat, s ezekhez csatlakozott legutóbb a kormány mellett működő Stratégiai Tanácsadó Testület. Itt érdemes megjegyeznünk, hogy Orbán Viktor (a jelenlegi miniszterelnök) kezdeményezésére már 2005-ben létrejött egy 8 tagú Nemzeti Konzultációs Testület – igaz, akkor az ellenzéki térfélen, merőben politikai aktorként, jogi szabályozás nélkül.

A kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény 10. § (1) bekezdése alapján a 1044/2024. (III. 6.) Korm. határozattal létrehozott Stratégiai Tanácsadó Testület feladatai körébe tartozik stratégiai szempontból áttekinteni a kormányzás egyes területeit; megvizsgálni az állami és különösen a kormányzati működés szuverenitási, társadalmi, gazdasági, biztonsági, kulturális és egyéb kockázatokkal szembeni ellenállóképességét, és e tárgykörben javaslatokat megfogalmazni. Lényeges jogosultságai e testületi szervnek, hogy a fenti te-

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives_hu (2024. 05. 02.)

vékenységei során meghallgathatja a tárgykörben felelős kormányzati szervek vezetőit, illetve háttéranyagokat kérhet kormányzati szervektől.

A Stratégiai Tanácsadó Testület elnöke a miniszterelnök politikai igazgatója. A további tagokat a miniszterelnök kéri fel, s a tagok tevékenységükért az államtitkári illetménnyel azonos mértékű tiszteletdíjra és államtitkári szintű, kormányrendeletben meghatározott juttatásokra jogosultak. A Testület munkáját titkárság segíti, amelyet – a tanulmány írásakor – Ugrósy Márton vezet.

Jelenleg (2024 júniusa) a testület tagjai Stumpf István alkotmányjogász, Bakondi György, a miniszterelnök belbiztonsági tanácsadója, Kovács Árpád, az Állami Számvevőszék volt elnöke, Kovács József nemzeti információs államtitkár, Maróth Miklós akadémikus, a miniszterelnök tudománypolitikai tanácsadója, és Papp Károly, polgári titkosszolgálatokat felügyelő államtitkár.

6.3. A helyi konzultatív szervek és mechanizmusok, különös tekintettel a közmeghallgatás intézményére és annak változásaira

Az önkormányzatok szintjén a konzultatív típusú, a jog által is szabályozott intézmények között értelemszerűen jelennek meg a helyi népszavazás, a közmeghallgatás, az ún. tanácskozási jog,¹⁵ a képviselő-testület bizottsága, a tanácsnoki intézmény. Szintén e körbe sorolhatóak azok az intézményes megoldások, amelyek a helyi közösségek életének egy-egy jól beazonosítható területéhez kapcsolódnak. Így konzultatív típusú mechanizmusok jelennek meg – egyebek mellett – a helyi esélyegyenlőségi program (Het.),¹⁶ az integrált településfejlesztési stratégia, illetve a rendezési terv konzultációs szakasza során is, de sok esetben a részvételi költségvetés¹⁷ intézményesítése

15 Möt. 53. § (3) „A képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják. Ezek állásfoglalásáról és az ott felmerült kisebbségi véleményekről tájékoztatni kell a képviselő-testületet.”

16 A helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. §-ának (3) bekezdése értelmében „A települési önkormányzat helyi esélyegyenlőségi programjának elkészítéséhez ingyenesen igénybe veheti a TEF által működtetett esélyegyenlőségi mentori hálózat szakértőjének segítségét”.

17 Kiss Gabriella, Oross Dániel: Állampolgári bevonás járvány idején: részvételi költségvetés az önkormányzati döntéshozatalban. *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2022, 32 (1), 50-56.

is ide sorolandó. Legtágabb értelemben a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választása, és az annak révén létrejövő képviselőtestület is konzultatív jellegű mechanizmus, illetve szerv lehetne (bár utóbbi már erősen feszegeti a fogalmi kereteket. A választásokról, illetve népszavazásról részletesen még akkor sem indokolt írni, ha egyébként ezeket is konzultatív mechanizmusokként fogjuk fel, mert azok a többpártrendszerű, jogállami struktúra alapintézményei, s ekként önálló elemzésük ehelyütt nem indokolt).

Új, sajátos szabályozási – és kutatási¹⁸ – irányt jelent a vizsgált körben a helyi önkormányzatok és a közösségi média kapcsolata, és az influencerek¹⁹ tudatos igénybevétele is. Ezek mindegyike lényeges intézmény, sőt ezek külön-külön és együttesen is a helyi önkormányzat egyik legalapvetőbb funkcióját valósítják meg, amennyiben „A helyi önkormányzat feladatai ellátása során a) támogatja a lakosság önszerveződő közösségeit, együttműködik e közösségekkel, biztosítja a helyi közügyekben való széles körű állampolgári részvételt,” [Mötv. 6. § a) pont] előmozdítva az alkotó együttműködés kibontakozását a helyi közösségen belül (Mötv. 2. §).

A felsorolt intézmények külön-külön is csak önálló tanulmányokban elemezhetőek – ezért egyes részletek említésére jelen tanulmányban csak a jelentős változáson átesett közmeghallgatás kapcsán vállalkozom. A 2024. január 1-től hatályos új szabály értelmében „A képviselő-testület évente legalább egyszer előre meghirdetett közmeghallgatást tart, amelyen a helyi lakosság és a helyben érdekelt szervezetek képviselői a helyi közügyeket érintő kérdéseket és javaslatot tehetnek. A közmeghallgatás a helyi lakosság, valamint a helyben érdekelt szervezetek képviselőinek személyes megjelenése nélkül,

a) lehetőség szerint a különböző helyszínen jelen lévők között, egy időben,

valós idejű kommunikációt lehetővé tévő, kép és hang egyidejű továbbítására alkalmas elektronikus hírközlő eszköz útján, illetve

b) a honlapon való közzététel útján

is megtartható. A közmeghallgatás időpontját megelőzően lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az érintettek írásban is észrevételeket telessenek és kérdéseket telessenek fel. Az elhangzott, illetve az írásban megfogalmazott javaslatra, kérdésre a közmeghallgatáson vagy legkésőbb tizenöt napon belül

18 CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs, Varga Ferenc, Molnár Péter: *Social media usage on the local level of public administration in Hungary*. In: Gianluca, Misuraca et al. (ed.): *The Future of Public Administration Enabled Through Emerging Technologies: The 31st NISPAcee Annual Conference 2023 e-proceedings*. Belgrade, NISPAcee Press, 2023, 1-14.

19 GLIED Viktor: A bevonás új lehetőségei a 21. szádban: Az influencerek. *Pólusok*, 2022, 3 (2), 32-57. DOI: 10.15170/PSK.2022.03.02.02

választ kell adni. A képviselő-testület a közmeghallgatás eredményessége érdekében minden alkalmas eszközt – így különösen helyi műsorszóró szolgáltatást, hirdetőményi vagy közösségi felületeket – is igénybe vehet.” (Mötv. 54. §)

Itt a személyes megjelenés nélküli forma lehetővé tétele jelenti a radikális újdonságot, s e szabály kritikusai szerint azt a háborús veszélyhelyzetre hivatkozva egyik napról a másikra, nyilvános vita és az érintett társadalmi szervezetek bevonása nélkül fogadták el, valódi ok nélkül megkerülve a törvényalkotási folyamatot. Az új szabályozás kapcsán elmondható, hogy az önmagában nem jó vagy rossz, hiszen elvileg a részvétel lehetőségének bővülését is eredményezheti, azaz olyan polgárok bevonásához is hozzájárulhat, akik egyébként személyesen nem tudnának részt venni az adott alkalmon. A tényleges alkalmazás jellege, minősége dönti majd el, hogy miként is érvényesül az új szabály. Lényeges továbbá, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt egyes szervezetek működésére vonatkozó, továbbá egyes közigazgatási eljárási szabályok megállapításáról szóló 146/2023. (IV. 27.) Korm. rendelet értelmében a közigazgatási hatósági eljárásban alkalmazott közmeghallgatásokra is hasonló szabályok vonatkoznak.

6.4. Közigazgatási hatósági ügyek

Felmerül, hogy a közigazgatási hatósági ügyben a hatóság döntéséhez közvetlenül szükséges információszerezés-információnyújtás különféle intézményes megoldásai vajon beletartoz(hat)nak-e a konzultatív intézmények csoportjába? Így például a szakhatósági eljárásokkal összefüggésben is felmerülhet, hogy az szakhatósági állásfoglalás, az előzetes szakhatósági állásfoglalás vagy különösen a szakhatóság mellőzése esetén az erről való tudomásszerzést követő egyeztetés a hatósággal (Ákr. 56. § (2) bek.) maga is felfogható konzultatív jellegű tevékenységként, illetve konzultáció eredményeként. E megközelítés lehetőségét erősíti, hogy az Ákr. maga mondja ki, hogy „A hatóság és a szakhatóság, valamint a szakhatóságok egymás között a kérelem teljesítésére vonatkozó feltételeket egyeztetés útján állapítják meg”. [Ákr. 55. § (5) bek.]

Izgalmas kérdés, hogy – részletes jogi szabályozás hiányában – ez az egyeztetés milyen terjedelmű és jellegű kell(ene) hogy legyen, különösen a visszaélések gyanúját megelőzendő... A jogalkalmazói gyakorlatban – egyebek mellett – a létesítési engedélyeknél igen gyakori az ilyen jellegű egyeztetés. A jegyző az egyes közérdeken alapuló kényszerítő indok alapján eljáró szakhatóságok kijelöléséről szóló 531/2017. (XII. 29.) Korm. rendelet 1. mellékletének 3/43. pontja szerint szakhatóságként jár el a helyi településrendezési eszkö-

zökkel való összhang megállapítása, valamint annak elbírálása kérdésében, hogy az építmény vagy tevékenység a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott természetvédelmi követelményeknek a kérelemben foglaltak szerint vagy további feltételek mellett megfelel-e. A gyakorlat ilyenkor igen gyakran az, hogy amikor a létesítési engedély iránti kérelem beérkezik az eljáró hatósághoz (jellemzően építési hatósági ügyekről beszélünk), a hatóság munkatársa informálisan megkeresi a jegyzőt már a szakhatósági állásfoglalás iránti megkeresést megelőzően. Ennek feltételezhetően az lehet az oka, hogy a megkeresést kibocsátó szervezet szeretne felkészülni (leginkább a „bruttó” 60 napos ügyintézési határidő szorongató volta miatt) a majdani szakhatósági állásfoglalásra már jó előre. Így ugyanis megkezdhetik az érdemi döntés előkészítését úgy is, hogy még nincsenek a szakhatósági állásfoglalás birtokában.

6.5. Az előzetes piaci konzultáció

A közbeszerzések körében az előzetes piaci konzultáció (EPK) intézménye jelent meg (illetve vált érdemivé): az EPK-val kapcsolatos főbb rendelkezések a Kbt. 28. § (4)-(6) bekezdésében találhatóak. A Kormány – élve a 28. § (6) bekezdésében adott törvényi felhatalmazással – kiadta az egyajánlatos közbeszerzések számának csökkentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendeletet, s annak részeként az előzetes piaci konzultációval kapcsolatos rendelkezéseket (1-4. §-ok). A jogintézmény tehát már korábban is létezett, de az egyes esetekben kötelező alkalmazásáig, illetve a precízebb szabályozásáig nem igazán alkalmazták.²⁰ A jogalkotó célja az új szabályozással elsősorban az volt, hogy az egyajánlatos közbeszerzések száma hazai szinten csökkenjen. Az egyajánlatos közbeszerzések számának a verseny erősítésével történő csökkentése fontos európai uniós elvárás, amelyet Magyarország az Európai Bizottság részére benyújtott Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervben is vállalt.²¹

20 A klasszikus uniós közbeszerzési irányelvek (2014/24/EU és 2014/25/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv) által bevezetett intézményről van szó. A 2014/24/EU irányelv 40. cikke értelmében: „A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő szervek piaci konzultációkat folytathatnak annak érdekében, hogy előkészítsék a közbeszerzést, valamint, hogy tájékoztassák a gazdasági szereplőket a beszerzési terveikről és követelményeikről (...) E célból az ajánlatkérő szervek például tanácsot kérhetnek, illetve fogadhatnak el független szakértőktől, hatóságoktól vagy piaci résztvevőktől. A tanács a közbeszerzési eljárás megtervezése és lebonyolítása során felhasználható, feltéve, hogy a tanácsadás nem jár a versenytorzulásával, illetve nem vezet a megkülönböztetésmentesség és az átláthatóság elvének megsértéséhez.”

21 A Miniszterelnökség tájékoztatója az egyajánlatos közbeszerzések számának csök-

Különösen az összetettebb beszerzési konstrukciók esetén lehet kifejezetten hasznos az előzetes konzultáció (és az azzal együtt járó fokozott információáramlás) alkalmazása, illetve azokban az esetekben, amikor az ajánlatkérő nem rendelkezik elegendő piaci információval a beszerzés tárgyát illetően. Annak érdekében, hogy az ajánlatkérők behatóbb ismereteket szerezzenek az érintett piac működéséről, továbbá feltérképezzék a sajátos igényeik kielégítésére szolgáló termékek körét, különösen hasznos lehet a szakemberekkel vagy más, a piacról aktuális ismeretekkel rendelkező szereplőkkel folytatott párbeszéd.²² Mivel praktikusán az ajánlatkérő és az érdekelt gazdasági szereplők között egyfajta előzetes információcsere zajlik a konzultáció keretében, a versenyre érzékeny intézményről van szó. Az ajánlatkérőnek ezért minden szükséges intézkedést meg kell tennie a nyilvánosság, átláthatóság, a verseny tisztasága, a gazdasági szereplők esélyegyenlősége és az egyenlő bánásmód kifejezésre juttatása érdekében.

A konzultációk száma lassú növekedést mutat,²³ illetve a jogalkalmazói gyakorlat tudományos igényű feldolgozása is megindult.²⁴

7. A konzultáció módosuló fogalma

A konzultáció 2. fejezetben közölt (régebbi) definíciója kapcsán a 4. fejezetben is jeleztem, hogy annak pontosítását is el kívánom végezni jelen tanulmányban. A fogalmi pontosításra, a korábbi meghatározás (munkafogalom) átalakítására két irányból is sor kerülhet: egyrészt a nemzetközi és kifejezetten a hazai szakirodalom korábban nem figyelembe vett megközelítései, másrészt pedig az újonnan feltárt (jog)intézmények jellemzői alapján.

Előbbi kapcsán érdemes kiemelni, hogy a konzultáció fogalma mind a nemzetközi, mind pedig a hazai irodalomban sajátosan jelenik meg a human közszolgáltatások nyújtásával összefüggő területeken. Billédi szerint „A segítő kapcsolat egyik megvalósulási formája a tanácsadás/konzultáció (counseling). (...) A tanácsadás/konzultáció (counseling) célja az egyének tá-

kentését szolgáló intézkedésekről szóló 63/2022. (II. 28.) Korm. rendelet hatálybalépésével kapcsolatban, https://www.kozbeszerzes.hu/documents/2666/A_Minisztereln%C3%B6ks%C3%A9g_t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3ja_2022.pdf (2024. 04. 22.).

22 Lásd: Útmutató a közigazgatási hatóságok számára az innovációs célú közbeszerzésekről, www.innovation-procurement.org (2024. 05. 02.)

23 A megindított előzetes piaci konzultációk itt érhetőek el: <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/meginditott-elozetes-piaci-konzultaciok> (2024. 05. 02.)

24 HERCZEG Ágnes: Előzetes piaci konzultáció a gondos közpénzfelhasználás tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2022/3-4, 19-21.

mogatása, segítése a változások végrehajtásában. Ez a fajta segítő támogatás már sokféle területen valósul meg, sokféle tevékenységet fed le”.²⁵ Fonyóra támaszkodva azonban kijelenthetjük, hogy a tanácsadás és a konzultáció között igenis van – szakmailag megalapozott – különbség, amennyiben a tanácsadási tevékenységben az információnyújtás dominál: a kliens tájékoztatást, útmutatást vagy éppen javaslatot kap. A konzultáció ehhez képest egy mentálhigiénés tevékenység, amely strukturált beszélgetéssorozat révén, meghatározott módszereket alkalmazó feltárás és fejlesztés – jóval több információk nyújtásánál.²⁶ A konzultáció folyamatában mindkét fél aktív, a kapcsolat szimmetrikus.²⁷ A konzultáció fogalmának ezt a kettősségét – ahol is az általánosabb, az információszerzéssel- és nyújtással összefüggő jelentéstartalmak mellett egy másik, kifejezetten a humán közszolgáltatásokra szűkített jelentés is körvonalazódik – a nemzetközi társadalomtudományi szakirodalom is megerősíti: a legismertebb és legszélesebb körben használt angol nyelvű szótárak is jelzik ezt a kettősséget.²⁸ Fontos tehát rögzítenünk, hogy a konzultáció fogalmának lehet és van is olyan jelentése, amely széles körben ismert és használt – attól függetlenül is, hogy a hatályos jogszabályok tartalmazzák-e a kifejezést. Ez abban erősít meg minket, hogy a közigazgatáshoz kapcsolódó konzultációnak is van egy olyan szélesebb, tudományos (általános társadalomtudományi) jellegű fogalma, amely nem csupán a hatályos jog intézményeire épít – ahogyan ez már korábban is felmerült, például a nemzeti konzultáció intézményével összefüggésben.

A jelen tanulmányban feltárt (jog)intézmények kapcsán – egyéb vonatkozások mellett, így az uniós szintű, illetve a helyi jellegű intézmények azonosítása mellett – kiemelését igényel, hogy például az előzetes piaci konzultáció körében a közigazgatási szerv nem minden esetben jelenik meg közvetlenül is e konzultatív jellegzetességeket mutató sajátos mechanizmusban.

A fentiekben leírtak alapján a konzultáció fogalma a következőképpen pontosítható:

„A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy legalább egyik szereplő megismerje

25 BILLÉDI Katalin: Gyógypedagógiai tanácsadás, gyógypedagógiai konzultáció. *Gyógypedagógiai Szemle*, 2020, 48 (3-4), 321.

26 FONYÓ Ilona: *A konzultáció (counseling) és a gyógypedagógia*. In: GORDOSNÉ SZABÓ A. (szerk.): *Gyógyító pedagógia. Nevelés és terápia*. Budapest, Medicina Könyvkiadó Rt, 2004, 105–114.

27 BILLÉDI i. m. 321.

28 <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/consultation> (2024. 05. 02.)

egy másik véleményét vagy szándékát.” Ez a megfogalmazás reagál az előzetes piaci konzultáció intézményének azon sajátosságára is, hogy az nem minden esetben jelenti közigazgatási (állami) szerv aktív részvételét [a Kbt. 28. § (4) bek. alapján „A közbeszerzési eljárás megindítása előtt az ajánlatkérő független szakértőkkel, hatóságokkal, illetve piaci résztvevőkkel előzetes piaci konzultációkat folytathat a közbeszerzési eljárás előkészítése, valamint a gazdasági szereplők – tervezett beszerzésre és annak követelményeire vonatkozó – tájékoztatása érdekében (...)”], azaz az előzetes piaci konzultációk közül csak azokat tekinti a vizsgált körbe tartozóknak, amelyekben legalább az egyik oldalon közigazgatási feladatokat ellátó szerv vagy személy is jelen van. Továbbá ez a definíció a humán közszolgáltatások nyújtásának sajátos szervezeti megoldásaira („közigazgatási feladatokat ellátó szerv”) is figyelemmel van.

Természetesen ennél szűkebb is lehet a fogalom terjedelme, amennyiben – fogalmi pontosításként, feltételként – előírjuk, hogy konzultatív jellegűnek csak azokat az intézményeket tekintjük, amelyek esetében a konzultáció kezdeményezőjeként a közigazgatási feladat ellátója lép fel. Ebben az esetben a jogszabályokban kifejezetten konzultációként megjelölt egyes intézmények is kikerül(het)nek a konzultáció dogmatikai fogalma köréből (és mások a konzultáció fogalmi körébe sorolódhatnak, miközben egyeztetésnek vagy más hasonló néven hívjuk őket). Így – egy további példát hozva – az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény szerinti, közérdekű adat megismerésére irányuló igény benyújtása²⁹ sem lenne konzultatív intézménynek tekinthető a fenti fogalmi szűkítés mellett – miközben a tágabb fogalomnak megfelel. Ez a szűkítés azt is jelenti, hogy az előző tanulmányomban „alapszintű (elemi) konzultatív mechanizmusok”-nak elnevezett egyes jogintézmények – így például a panasz, a közérdekű bejelentés vagy a visszaélések bejelentése is kikerülnének a vizsgált körből.

Ezért tarthatónak látszik egy olyan álláspont, amely a konzultáció kettős fogalmára – egy tágabbra és egy szűkebbre – tesz javaslatot. A szűkebb fogalom a fentiek alapján a következő: „A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy a konzultációt kezdeményező közigazgatási feladatokat ellátó szerv vagy személy megismerje legalább egy másik szereplő véleményét vagy szándékát.” A tágabb úgy hangozhat, hogy „A konzultáció egy legalább két szereplő által tudatosan alakított folyamat, amelyben legalább az egyik szereplő egy

29 Lásd a részletes szabályokat a 28-30. §-okban.

közigazgatás feladatokat ellátó szerv vagy személy, és amelynek célja, hogy a szereplők legalább egyike megismerje legalább egy másik szereplő véleményét vagy szándékát.” Utóbbi meghatározás fogalmi körébe – álláspontom szerint – valamennyi eddig említett, a konzultatív intézmények körébe sorolt (jog)intézmény besorolható (beilleszthető).

8. A konzultatív intézmények csoportosíthatósága

A jelen tanulmányban felvetett, a konzultatív intézményekkel kapcsolatos újabb és újabb szempontok egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy nem lehetséges vagy legalábbis nem célszerű egyetlen felsorolásba illeszteni valamennyi intézményt.³⁰ Az uniós, központi és helyi szintek azonosításának lehetősége, a jogintézményként létező és nem létező intézmények megkülönböztetésének szükségessége és számos további szempont azt az igényt erősíti fel, hogy *inkább* készüljön egy olyan kérdéskatalógus, amely valamifajta teljességre törekedve lehetővé teszi, hogy a már létező konzultatív intézmények pontos felmérése, besorolása és a még csak tervként létező intézmények minél pontosabb „paraméterezése” megtörténhessen.

Ez az álláspont akkor is tartható, ha érzékeljük, hogy a nemzetközi szakirodalomban is vannak kísérletek arra, hogy a közigazgatás konzultatív intézményeit egyetlen, átfogó csoportosítással próbálják megragadni, így téve lehetővé a vizsgált jelenségek osztályozását. Hale és munkatársai a konzultációnak egy tudományterületeken átívelő csoportosítását alakították ki, összesen hét különböző típust azonosítva *a konzultációk minőségét alapul véve*. A vonatkozó szakirodalomra és saját empirikus kutatásaikra is támaszkodva az ideális, a kötelező, az eljárási szempontokat középpontba állító, a sürgős, a megerősítő (utólagos), a nem megfelelő és az informális típusokat azonosították (*ideal, obligatory, procedural, S.O.S., confirmatory, inappropriate, and curbside*) – kifejezve azt is, hogy eredményeik nem csupán az orvos-beteg kapcsolatban alkalmasak a konzultációk leírására, megragadására.³¹

Donelan megközelítése már sokkal inkább hasonlít az én korábbi felosztásomhoz. A közigazgatásnak csupán a központi szintjére koncentrálna öt típusát különíti el a konzultatív intézményeknek: az egyes központi közigazgatási szerveken belüli konzultáció, az azok közötti (azokon átívelő) konzultáció, az

30 Saját korábbi kísérletemet lásd jelen tanulmány 3. fejezetében.

31 HALE, Andrew J. et al.: What Are We Really Talking About? An Organizing Framework for Types of Consultation and Their Implications for Physician Communication. *Academic Medicine*, 2019, 94 (6), 809-812. DOI: 10.1097/ACM.0000000000002659

állandó – tipikusan tripartit – konzultatív szervek révén megvalósuló konzultáció, az ad hoc tanácsadásként megvalósuló konzultáció és az internetes felületeken véleményezést lehetővé tevő konzultáció között tesz különbséget.³²

A kérdéskatalógus felállítását az utolsó fejezetben végzem el – mintegy az eddigi kutatások összefoglalásaként.

9. A konzultatív intézmények minősége és annak mérhetősége

Eddigi kutatásaim során a különféle konzultatív szervek és mechanizmusok kapcsán nem csupán a fogalmak pontosításának igénye vagy éppenséggel a feltárt intézmények csoportosításának szükségessége merült fel, hanem az a kérdés is, hogy ezen intézmények mennyire működőképeseek, azaz alkalmazzák-e őket – végső soron, hogy milyen ezek minősége. Nem megismételve a korábbi tanulmány vonatkozó megállapításait, a társadalmi környezetben, az évszázados hagyományokban és a nagyon is konkrét jogalkalmazói gyakorlatokban (vagy éppenséggel azok hiányában) tetten érhető folyamatok leírását, jelezni kell, hogy az utóbbi években is tovább erősödtek egyes sajátosságok. A konzultáció és az egyes konzultatív intézmények ellenében ható tényezők között azonosíthatjuk a végletes átpolitizáltságot, ami egyrészt minden konzultatív jelenséget egy politikai mezőbe helyez és bináris kódok felhasználásával kezel, másrészt pedig nem engedi a horizontális politikai kommunikációt, és minden vonatkozásban a vertikálist erősíti.³³ Szintén említendő az ún. kegyelmi ügy 2024-ből³⁴ – ahol az évszázados hagyományként érvényesülő egyéni érdekkijárási, lobbitevékenység kerekedett a valamennyi résztvevő számára jól tervezhető, átlátható és kiszámítható működés fölébe, jelezve e vonatkozásban is egy erős *útkötöttség (path-dependency) fennálltát*. További – a konzultatív intézmények létrejötte, formaváltozása és tényleges érvényesülése szempontjából is lényeges – kortárs jelenség, hogy a konzultatív típusú intézmények egy része külső, tipikusan Uniós nyomásra jött, illetve jön létre.

Tény, hogy a konzultatív jellegű intézmények működése eddig is nehezen volt mérhető, értékelhető – már csak amiatt is, mert a vonatkozó

32 DONELAN, Edward: *Consultation – a Key Tool for Better Regulation in Europe and Romania*. Presentation, Workshop on “Consultation Practices within the Process of Public Policies Challenges and Opportunities”. SIGMA – OECD, 2007, 2. <https://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/41838190.pdf> (2024. 05. 02.)

33 GERŐ Márton, SZABÓ Andrea: *Political integration mechanisms in Hungary (2010–2022). Intersections*, 2023, 9 (4), 26-52.

34 Oxford Analytica (2024), „Hungary’s Orban will probably survive Bicske scandal”, *Expert Briefings*. <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB285463> (2024. 05. 02.)

jogintézmények egy része nem kapcsolódott össze érdemi jogi korlátokkal, jogkövetkezményekkel vagy éppenséggel a jogalkalmazói gyakorlat tette nagyon alacsonyra a mércét³⁵. Ezért is tekinthető jelentős, pozitív irányú változásnak, hogy a „2022-ben történt törvénymódosítással olyan módon változott meg a jogalkotási eljárás, hogy az a jogszabályelőkészítésben való társadalmi részvétel elmulasztását már pönalizálja. Az eljárás is rendhagyó, mivel a kormányzati ellenőrzési szerv (KEHI) évente vizsgálja a kötelezettség teljesítését, és a mulasztó szervezetre jelentős mértékű bírságot ró ki. A kormányzati jogalkotási tevékenység vizsgálatáról éves jelentés készül az Európai Unió (EU) részére, amelyre az EU a következő éves jogállamisági jelentésben reagál”.³⁶ Kántor Ákos vonatkozó tanulmánya a hazai jogalkotási eljárás változásainak, az első vizsgálati ciklus tapasztalatainak, az arról készült vizsgálati (KEHI) jelentésnek, valamint az EU visszajelzésének bemutatását végezte el – 2022 és 2023 vonatkozásában. Kiemelendő, hogy a jogállamisági jelentések „A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések” című fejezete évről évre formálisnak ítélte meg a társadalmi egyeztetést Magyarországon³⁷. „A nyilvános konzultáció hiánya és a felgyorsított jogalkotási folyamat együtt tovább gyengítette a szabályozási környezet minőségét. Bár a kormány »nemzeti konzultációkat« szervezett bizonyos témákban, a jogszabálytervezetekről folytatott hatékony nyilvános konzultáció hiánya kérdéseket vet fel a jogbiztonság és a jogalkotás minősége tekintetében.”³⁸ A jogállamisági jelentés fenti megállapításai akkor váltak különösen égetővé, amikor az EU 2022-ben felfüggesztette és feltételek teljesítéséhez kötötte

35 A 30/2000. (X. 11.) AB határozatban (és számos további döntésében) az Alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a jogszabály által kifejezetten és konkrétan megnevezett, egyetértési, illetve véleményezési jogkörrel rendelkező szervezetek – a demokratikus döntéshozatali eljárásban betöltött szerepük miatt az egyeztetési kötelezettség vonatkozásában – közhatalminak, így a jogalkotó számára megkerülhetetlennek minősülnek, míg ilyen *differentia specifica* hiányában a társadalmi egyeztetés, a szabályozás tárgya szerinti érintettekkel folytatott bárminemű párbeszéd, konzultáció elmaradása sem eredményez alkotmányellenességet, illetve megsemmisítést a létrejött jogszabály vonatkozásában.

36 KÁNTOR Ákos: Ösztönözhető-e a jogalkotás társadalmi kontrollja pénzbírsággal? *Glossa Iuridica*, 2024/1-2. 380-393.

37 2020 Rule of Law Report, Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 17.; 2021 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Hungary, 21.; 2022. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet – A jogállamiság helyzete Magyarországon, 24. (Hivatkozza Kántor i. m.)

38 A 2022. évi jogállamisági jelentés i.m. 27-28. (IV. A fékekkel és ellensúlyokkal kapcsolatos egyéb intézményi kérdések) (Hivatkozza Kántor i. m.)

össességében 6,3 milliárd euro összegű támogatás folyósítását³⁹. Az Európai Bizottsággal való megegyezés érdekében több jogszabály módosításra került, ezek egyike, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény módosításáról szóló 2022. évi XXX. törvény, amely módosította a Jat⁴⁰ és a Jet⁴¹ szabályait. A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló törvény módosításának alapja a Kormány azon vállalása, amely alapján a törvény hatálya⁴² alá tartozó jogszabálytervezetek esetében – ha ezek a Magyar Közlönyben kihirdetésre kerülnek – kilencven százalék lesz azon jogszabálytervezetek aránya, amelyek társadalmi egyeztetésen vesznek részt.

„A Jet. új rendelkezései teremtik meg a társadalmi egyeztetés megtörténte ellenőrzésének a köztelezettségét. A Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (a továbbiakban: KEHI) ellenőrzi, hogy a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter Jet-ben meghatározott társadalmi egyeztetési kötelezettségének eleget tett-e. A kötelezettség végrehajtásának elmulasztása esetén pénzbírságot szab ki a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter által vezetett vagy a kijelölt minisztérium részére. A társadalmi egyeztetés elmulasztásának ellenőrzése rendszerszerűvé és rendszeressé vált, melynek szankciója ezáltal kézzelfogható lett, és a tárgyévet lezáró ellenőrzést követően viszonylag gyorsan, két hónapon belül kiszabásra kerül a pénzbírság.

A KEHI évente összegzi, hogy a megelőző évben kihirdetett törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet esetében – ha előkészítésük a törvény hatálya alá tartozott – társadalmi egyeztetése megtörtént-e. A KEHI erről jelentést készít, amelyet a következő év január 31-ig az igazságügyi miniszter tesz közzé”.⁴³

9.1. Az első időszak értékelése

A Jat. és a Jet. módosítás átmeneti rendelkezései alapján első alkalommal a 2022. szeptember 30. és 2022. december 31. közötti időszakban a kormányzati szervezetekkel való egyeztetésre bocsátott jogszabálytervezetekre vonatkozóan

39 <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2022/12/12/rule-of-law-conditional-mechanism/> (2023. 11. 21.) (Hivatkozta Kántor i. m.)

40 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény.

41 A jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény.

42 A törvény hatálya a miniszterek által előkészített jogszabálytervezetek természetes személyek, valamint nem állami és nem önkormányzati szervezetek, szervezetek által történő véleményezésére terjed ki. Jet. 1. § (1) bekezdés.

43 KÁNTOR i. m. 6.

kellett jelentést készíteni. A KEHI jelentése⁴⁴ megállapította, hogy „a Magyar Közlönyben az ellenőrzött időszakban összesen 682 törvény, kormányrendelet és miniszteri rendelet került kihirdetésre. E jogszabályok közül 123 jogszabály nem tartozik a Jet. hatálya alá; 154 jogszabály esetében a kormányzati szervekkel való egyeztetés az ellenőrzött időszak előtt elindult, ezért azokat az ellenőrzés során nem lehetett figyelembe venni.

A vizsgálati időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó 405 jogszabály közül 373 jogszabály (az összes jogszabály 92%-a) kihirdetésére társadalmi egyeztetést követően került sor, tehát a vállalt 90%-os küszöb teljesült; a fennmaradó 8%-nyi, számszerűen 32 darab jogszabály társadalmi egyeztetés nélkül került kihirdetésre, ebből 21 jogszabályt nem kellett⁴⁵, 11 jogszabály pedig nem lehetett⁴⁶ társadalmi egyeztetésre bocsátani.

A Kormány a Jet. 5/A. § (3) bekezdésének a) és b) pontjában foglalt kötelezettségét teljesítette, mivel a vizsgált időszakban előkészített és kihirdetett, a Jet. hatálya alá tartozó törvények, kormányrendeletek és miniszteri rendeletek 92%-át társadalmi egyeztetést követően hirdették ki, a Jet. szerinti kivételek alkalmazására pedig indokoltan került sor. A kiszabott bírságok összege is ehhez alkalmazkodott: az összes bírság 23,3 millió Ft volt, ami alacsonyabb volt, mint az egy szervezetre kiszabható bírság maximuma”.⁴⁷

9.2. A második időszak értékelése

„A KEHI 2023. évet értékelő jelentése⁴⁸ 2024. február 2-án került közzétételre a kormányzati portálon. A 2023-ban kihirdetett 1189 jogszabály 94%-a, 1119 darab esetében történt társadalmi egyeztetésre bocsátás, 66 tervezet (6%) esetében nem kellett vagy nem lehetett megtenni a Jet. szabályai alapján. Így a kormányzati 90%-os vállalás az első teljes évben teljesült, sőt a 2022. negyedik negyedéves eredményt 2% ponttal meg is haladta.

A társadalmi egyeztetés során vétett hibák száma a közel háromszorosra nőtt tervezetszám mellett pontosan megegyezik a korábbival, a KEHI 23

44 Kormányzati Ellenőrzési Hivatal: *Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról* (Ikt. sz.: KEHI-11-74/16/2023). Budapest, KEHI, 2023.

45 Jet. 5. § (3) bekezdése alapján.

46 Jet. 5. § (4) bekezdése alapján.

47 KÁNTOR i. m. 7.

48 Ellenőrzési jelentés a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény végrehajtásának vizsgálatáról (Iktatószám: KEHI-11-1/2024).

esetben állapított meg jogsértést. Azonban a szankció összege emelkedett, összesen 57 675 000 Ft pénzbírságot róttak ki”.⁴⁹

„A 2023. évi jogállamisági jelentésben az EU már vizsgálta a változások hatásait: „A nyilvános konzultációkra vonatkozó szabályok módosításai a jogalkotási folyamatot hivatottak javítani, gyakorlati hatásukat azonban még értékelni kell. A jogalkotás minősége és a jogszabályok gyakori változása továbbra is jelentős aggodalomra ad okot a magyarországi vállalatok beruházásvédelmének hatékonyságát illetően.”⁵⁰

A jogállamisági jelentés megállapította továbbá, hogy a 2022. október 26-tól módosult a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló törvény okozta változásoknak a jogalkotás minőségére gyakorolt gyakorlati hatása még nem látható”.⁵¹

A társadalmi egyeztetéssel összefüggő központi feladatok értékelése mellett természetesen helyi szinten is lehetséges, sőt, egyre inkább szükséges a helyi közigazgatás e területen mutatkozó teljesítményének azonosítása, mérése, illetve ezek nyomán értékelése is.⁵²

10. Összefoglalás helyett, avagy kérdéskatalógus a konzultatív intézményekhez

Lényeges, jelen tanulmány 4. fejezetében rögzített felismerés, hogy a konzultatív szervek és mechanizmusok egyetlen csoportosítással történő rendszerezése nem lehetséges: a vizsgált intézmények és lehetséges szempontok sokszínűsége, illetve gyakran nehezen egyneműsíthető jellege miatt inkább a lényeges szempontok (csoportképző ismérvek) meghatározása, és az azok nyomán egyedileg kialakított felsorolás, elvégzett csoportképzés tekinthető hatékony megoldásnak. *Ez az eljárás egyúttal biztosítja az eredmények stabilitását is, amennyiben egy-egy újszerű intézmény vagy szempont esetében sem kell teljesen elvetni a korábbi (egyetlen) felsorolást, s ilyen esetekben csupán egy újabb, önálló szempont szerinti felosztás csatlakozik a már meglévőkhöz.*

A szempont- és kérdéskatalógus – amelyek alapján egy konzultatív intézmény (szerv vagy mechanizmus) előzetes értékelése elvégezhető – a következő:

1. *Mi az adott konzultatív intézmény szintje?* Itt az uniós, a központi és a helyi-területi szint különíthető el. Az uniós – sőt, egyes esetekben az azon

49 KÁNTOR i. m. 9.

50 2023. évi jogállamisági jelentés, Országfejezet i. m. 36.

51 KÁNTOR i. m. 10.

52 Lásd például: NAGY Klára: Hatásvizsgálat és konzultáció a hazai önkormányzati jogalkotásban. *Jog-Állam-Politika*, 2017/4, 177-198.

túli nemzetközi szintér – rendkívül izgalmas, de a szűken vett közigazgatási és közigazgatási jogi szempontok korlátozottan jelennek meg, azaz ezek vizsgálata nem feltétlenül indokolt. Önállóan elemzendő kérdés lehet per-se, hogy *például* a Türk Államok Szervezetében, a V4-es országcsoportban vagy éppen az az Európai Unió Tanácsának soros elnöksége kapcsán 2024 második felében milyen típusú konzultatív folyamatok érvényesülnek és ezek milyen elemekből épülnek fel.

2. *Államigazgatási vagy önkormányzati típusú szerv tevékenységével kapcsolódik-e össze az adott konzultatív intézmény?*
3. *Az adott konzultatív intézmény alkalmazása összekapcsolódik-e közigazgatási hatósági ügygel?*
4. Sor kerül-e a közigazgatás személyi állományán kívüli személyek (vagy szervek, szervezetek) bevonására?
5. *Van-e a hatályos jogrendszerben jogforrási alapja az adott konzultatív intézménynek?* A korábbi elemzés is kimutatta, hogy egyes intézmények nincsenek jelen a jogrendszerben, pusztán politikai intézményekként működnek, jogi szabályozás nélkül (pl. nemzeti konzultáció).
6. *A konzultatív intézmény alkalmazása kötelező-e?*
7. A rárótt feladattól, illetve a számára biztosított jogkörtől függetlenül *milyen tényleges funkciót tölt be az adott konzultatív intézmény?*
8. Az adott konzultatív szerv tevékenységének eredményei mennyire hozzáférhetőek, működése *mennyire átlátható, illetve a konzultatív mechanizmusok hatékony működését, minőségét milyen jogi és politikai garanciák biztosítják?*

Ezen kérdések egy előzetes szemrevételezés eszközei, természetesen az egyes szervek, illetve mechanizmusok sajátosságaihoz igazodó további kérdések (szempontok) is lehetségesek (lásd például a korábbi tanulmányban a külső konzultatív szervekhez kapcsolódó 14 elemű kérdéskatalógust).

A EUROPEAN MODEL RULES ON CIVIL PROCEDURE ÉS POLGÁRI PERRENDTARTÁSUNK EGYES PERSZERKEZETI SZEMPONTÚ ÖSSZEFÜGGÉSEI

BARTHA BENCE

megbízott oktató (KRE ÁJK Polgári Eljárásjogi Tanszék)

Absztrakt

A tanulmány a European Model Rules on Civil Procedure (Rules), a European Law Institute és az UNIDROIT együttműködési folytán létrejött polgári perjogi modellszabály és hatályos perrendtartásunk viszonyát vizsgálja elsődlegesen az elsőfokú eljárás szerkezetén keresztül. E terület 2013 óta hazai perjogi irodalmunkban kiemelten citált, ami jelentőségére és újszerűségére tekintettel indokolt is. A Rules célja, hogy a harmonizáció eszközével *soft law* jelleggel hatást gyakoroljon a nemzeti perjogokra és azokat lehetőleg egy irányba terelje. A vizsgálat tárgyát az képezi, hogy az azzal egy időben létrejött perrendtartásunk esetén ez megvalósulhatott-e, illetve a későbbiek során megvalósulhat-e. Mindeközben a tanulmány felvillantja perrendtartásunk szerkezetének legfontosabb jellemzőit.

Kulcsszavak: Model Rules, perrendtartás, perszerkezet, keresetlevél, kodifikáció

THE EUROPEAN MODEL RULES ON CIVIL PROCEDURE AND THE HUNGARIAN CODE
OF CIVIL PROCEDURE: INTERRELATIONS AND STRUCTURAL REMARKS

Abstract

The study examines the correlation of the Hungarian Code of Civil Procedure (HCCP) in force and the European Model Rules on Civil Procedure (Rules), which is a model rule adopted by the European Law Institute and the UNIDROIT mainly from structural aspect. Since 2013 this field of the procedural law is highly cited in the Hungarian legal literature because of its importance and novelty. The aim of the Rules is to make an impact to the national procedural law by means of soft law and further harmonise such laws. The subject of the examination is whether the simultaneously adopted Rules and HCCP have any past and future impact on each other. While the study lights up the main features of the HCCP's structure.

Keywords: Model Rules, code of civil procedure, structure, statement of claim, codification

Bevezetés

A témaválasztás indoka és a tanulmány aktualitása több oldalról is megközelíthető. Egyszerű rátekintésre több olyan közösnek vélt pont fedezhető fel a két vizsgált tárgy között, mely megteremti jelen tanulmány alapját. Elsőként: hazai perrendtartásunk, a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Pp.) és a European Model Rules on Civil Procedure (a továbbiakban: Rules¹) megalkotása időben egybe esik, legalábbis is egy időben kezdődött a kettő megalkotása. A Pp. kodifikációját hivatalosan 2013-ban a polgári perjogi kodifikációról szóló 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat (a továbbiakban: Határozat) indította el, míg a Rules projekt szintén 2013-ban indult egy UNIDORIT által szervezett bécsi workshopon, amelyet követően a tényleges munka 2014-ben kezdődött meg.² Másodikként: a Határozat megjeleníti a kodifikációs szempontok között a *nemzetközi elemet*, ugyanis a kodifikáció célja egy, a nemzetközi gyakorlatnak és elvárásoknak is megfelelő polgári perjogi törvénykönyv megalkotása volt.³ Emellett a Rules munkaanyagában írtak szerint annak egyik célja, hogy az Európai Unióban jogharmonizáció útján hatással legyen a nemzeti perrendtartásokra ezáltal közelítve az alkalmazott megoldásokat a tagállamok perjogában.⁴ Harmadikként ide citálható egy konferencia, amely 2016. május 30-31. napjain került megrendezésre Budapesten „*New Hungarian Civil Procedure Act and the Development of European Rules of Civil Procedure [Az új magyar polgári perrendtartás és a European Rules of Civil Procedure vívmányai (szerző saját fordítása)]*” címmel.⁵ A negyedik, utolsó itt említett szempont a személyi átfedés a két munkafolyamat között, amennyiben több hazai professzor is részt vett mind a két munkában, ezáltal az általuk szerzett ismeretekkel alakíthatták egyik vagy másik munkafolyamatot.

1 A Rules és indokolása elérhető az alábbi linken: https://www.europeanlawinstitute.eu/fileadmin/user_upload/p_eli/Publications/200925-eli-unidroit-rules-e.pdf (2023. 08. 10.). A további lábjegyzetek esetén ugyanerre a dokumentumra való hivatkozás megjelölése: ELI.

2 ELI. Foreword, iii.

3 1267/2013. (V. 17.) Korm. határozat a polgári perjogi kodifikációról.

4 ELI. Foreword, iv.

5 https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/new_hungarian_civil_procedure_act_programme_final_draft_30-31_may_2016.pdf (2023. 08. 07.)

A tanulmány célja a fenti szempontok figyelembevételével – az utolsóként említett konferencia és személyi kérdések háttérbe szorításával – annak vizsgálata, hogy a Rules hatással volt-e, ha igen, úgy milyen és mekkora hatással volt a Pp. kodifikációjára, illetve hatással lehet-e későbbi jogalkotásunkra. Ebből kifolyólag vagy ezzel párhuzamosan pedig a tanulmány fel kíván villantani néhány hasonlóságot és különbözőséget a két joganyag között. Megvizsgálva, hogy ezek direkt vagy indirekt, avagy természetes egymásra hatás következményei. Jelen tanulmány vonatkozásában legerősebb hivatkozási bázisul a Pp. és a Rules szolgál, illetve a Rules rendelkezéseivel együtt megjelent kommentár, továbbá segítségünkre lesz a 2013 óta keletkezett jogirodalom. Mindezen szempontok kifejtése során a tanulmány elsősorban az elsőfokú eljárás szerkezetére és az itt elvégzendő eljárási cselekményekre, valamint azok láncolatára fókuszál.

A tanulmány írása és olvasása során mindvégig figyelemmel kell lenni arra a tényre, hogy Rules egy modellszabály, egy elméleti, tudományos konstrukció, melyet egy nemzetközi együttműködés keretében eljárásjogi szakemberek hoztak létre sajátos céllal, ám jogalkotói hatalom nélkül. Ezzel szemben a Pp. egy a magyar jogrendszer szabályai szerint elfogadott érvényes, hatályos és alkalmazandó törvény, melynek konkrét hatása van a hatálya alá tartozók életviszonyaira. E fontos szempont előrebocsátásával és ennek tükrében lehet vizsgálni a hasonlóságokat és különbözőségeket tudományos szemszögből.

1. A főtárgyalási modell mint nemzetközi szempont a Pp. kodifikációja során

A nemzetközi hivatkozások megjelentek a Pp. korai jogirodalmában is, különösen a mintaadónak tekintett német, osztrák, svájci elemek vonatkozásában.⁶ A legerősebben átvenni szándékozott nemzetközi motívum *az osztott szerkezet és annak is a főtárgyalási modell útján való megvalósítása* (volt). A főtárgyalási modell lényege, hogy a jogvita rendezésére kialakított eljárást, nevezetesen a pert megfelelő szakaszolással látja el, melyek tartalmát egymástól elkülöníti és a rendszer célja, hogy a megfelelő előkészítést követően lehetőleg egy (fő/érdemi) tárgyaláson lezárható legyen az ügy.⁷ Ennek érdekében a szerkezet

6 WOPERA Zsuzsa: Az új polgári perrendtartás elvi alapjai. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/4, 153–161.; PRIBULA, László: The New Civil Procedure Code in Hungary. *SUBB Jurisprudentia*, 2017/1, 80-81. <http://arhiva-studia.law.ubbcluj.ro/articol/714> (2023. 08. 10.)

7 KÖBLÖS ADÉL: Új megoldások az elsőfokú eljárás szabályaiban. *Közjegyzők Közölnye*, 2017/2, 19–23.; UDVARY Sándor: Új Pp. – új perszerkezet. *Advocat*, 2017/1-2, 6-11.; BARTHA Bence: A perfelvételi szak egyes szerkezeti kérdései a polgári perben. *Közjegyzők Közölnye*, 2021/3, 19–35.

megerősíti az előkészítést, különösen a tárgyalást megelőző előkészítést, de nem az eljárás megindítása körében tett eljárási cselekményeket. Ez olvasható ki az ilyen vagy hasonló szerkezetet alkalmazó államok perjogából, illetve a vonatkozó jogirodalomból.⁸

A Pp. a főtárgyalási modell jegyében a következő tagolást alkalmazza az elsőfokú eljárásban: *perindítás, perfelvételi szak, érdemi tárgyalási szak*. Ha távolabbról indítjuk a vizsgálatot, akkor a Pp. az elsőfokú eljárás szabályozását egy nulladik ponttal, azaz az „*egyezségi kísérlet perindítás előtt*” fejezettel indítja. A Rules szerkezeti tagolása többségében megegyezik ezzel. Nulladik pontnak tekinthetjük az eljárást megelőző egyeztetést (*pre-action phase*), majd következik a három eljárási szakasz: a megindítás és ennek beadványai (*commencement and pleadings*), az előkészítő szakasz a végső tárgyalás előtt (*proceedings preparatory to a final hearing*), és a végső tárgyalás (*final hearing*).

Az egyes szerkezeti elemek tartalma nagyjából megegyezik, ezek részletes elemzésétől a tanulmány eltekint⁹, csupán néhány jellegadó azonosságot sorol fel. Közös a keresetlevél és az ellenkérelem írásbelisége, az ellenkérelem elmaradásának szankciójaként alkalmazott bírósági meghagyás intézménye. Hasonló az egy plusz három szerkezeti egységre tagolás, és ezek tartalma több azonosságot is mutat. A perfelvétel (előkészítés) lefolytatásának több lehetséges módja: írásbeli, szóbeli vagy ezek keveréke, és ennek során az aktív bírói anyagi pervezető tevékenység (*active case management*¹⁰), illetve a perfelvétel lezárása és a jogvita kereteinek ezáltal történő rögzítése, percezúra alkalmazása.

8 Ilyen perrendnek tekintjük a skandináv államok törvényeit (Finnország, Svédország, Norvégia). LEIPOLD, Dieter: *Oral and Written Elements within the Introductory Phase of Civil Procedure*. In: CARPI, Federico – ORTELLS, Manuel Ramos (eds.): *Oral and Written Proceedings: Efficiency in Civil Procedure vol. 1: General Reports and National Reports*. Valencia, Universitat de València, 2008, 74.; NYLUND, Anna: *Structure of civil proceedings – convergence through the main hearing model? Civil Procedure Review*, 2018/2, 21.; NYLUND, Anna: *Preparatory Proceedings in Norway: Efficiency by Flexibility and Case Management*. In: ERVO, Laura – NYLUND, Anna (eds.): *Current European Trends in Preparatory Proceedings. A Comparative Study of Nordic and Former Communist Countries*. Springer, Switzerland, 2016, 57–79.

9 A Rules szerkezeti elemeinek részletes elemzése vonatkozásában lásd a szerző korábban megjelent tanulmányát. BARTHA Bence: *Model Rules of Civil Procedure - szerkezeti elemzés. Jogtudományi Közlöny*, 2023/10, 463-469.

10 A Rules vonatkozásában erről részletesen lásd: TZANKOVA N., Ianika: *Case Management: The Stepchild of Mass Claim Dispute Resolution. Uniform Law Review*, 2014/3, 329-350.

2. Eltérések a Rules és a Pp. elsőfokú eljárási szabályai között

A továbbiakban a tanulmány néhány különbséget emel ki, melyek jelentőséggel bírnak az összehasonlítás során. Ezek azok a pontok, ahol bár a Pp. hasonlít a Rules-hoz és ezáltal valamelyest beleillik a nemzetközi trendbe, azonban *a sajátos nemzeti perjogfejlődésre tekintettel a jogalkotó eltér az elméleti modell általánosságától.*

2.1. A keresetlevél sajátos szerepe a Pp.-ben

A Pp.-vel összefüggésben a legnagyobb visszhangot kiváltó rendelkezések a keresetlevél újra-szabályozásával, illetve a kapcsolódó visszautasítási gyakorlat szigorával függnek össze. A hatálybalépéskori szövegre vonatkozóan Varga István megjegyzi, hogy „[A] Pp. kifejezetten szigorú és nagyon formalizált, lényegében a visszautasítást kifejezetten szuggeráló 176. §-ával, és különösen is annak 170. §-ra visszautaló formalista szabályával a szigorát tekintve *a világban egy unikális helyet foglal el*, amit jogösszehasonlító, jogközelítő indokok nem támasztanak alá. A nemzetközi trendek és a vezető külföldi szabályozók nem a jogérvényesítés keresetindítási túlformalizáltság általi gátlásának irányába mutatnak.”¹¹ Ezt a kezdeti szabályozást, mely lényegében a legkisebb hiány esetére sem tette lehetővé a jogi képviselővel eljáró fél esetén a hiánypótlást,¹² a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény módosításáról szóló 2020. évi CXIX. törvény (továbbiakban: I. Pp. novella) igyekezett feloldani.

A finomítás tisztán a hazai jogfejlődésből következő megoldás, nem pedig a nemzetközi trendek követése motiválta azt. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (továbbiakban: '52-es Pp.) hatályának utolsó évtizedében egyre felerősödtek azok a jogirodalmi és gyakorlati hangok, melyek a keresetlevél minél szigorúbb szabályozásában és a súlyos következményekkel járó preklúziók meghúzásában látták a megoldást az eljárás kezdeti szakaszában

11 VARGA István: *Nemzetközi összehasonlító kitekintés a perakadályok rendszerére. (7. melléklet)*. In: A keresetlevél visszautasításának vizsgálata tárgykörében felállított joggyakorlat elemző csoport összefoglaló véleménye. https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/a_keresetlevel_visszautasitanak_vizsgalata_osszefoglalo_velemeney.pdf (2023. 08. 07.) 135., 144.

12 Ennek elméleti háttéréről és a jogi képviselőkkel szemben támasztani kívánt felelősséggel kapcsolatban lásd: SZABÓ Imre: Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/9, 374–385.; majd az I. Pp. novellával összefüggésben szintén lásd: UDVARY Sándor: Az első Pp. novella hatása az elsőfokú eljárásra. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/3, 129–139.

felmerülő anomáliákra. Ez csúcsondott ki 2018-ban a hatálybalépéskor. A kezdeti sokk után azonban a jogalkotó, figyelemmel a Kúria joggyakorlat-lemző csoportjának véleményére és a gyakorlati tapasztalatokra, az I. Pp novella keretei között oldott e szigoron, ezzel közelítve a Pp.-t a nemzetközi trendhez, illetve a Rules-hoz. Ez a pont egy különösen sarkalatos pontja a magyar kodifikációnak, melynek előzményei visszanyúlnak a '90-es évekig és hullámai folyamatosan újra és újraélednek, az eljárásjogi jogirodalomban 2016 óta megkerülhetetlen pontként jelenve meg.

2.2. A nulladik szerkezeti elem szerepe

A fentebb nulladik szerkezeti elemnek nevezetett pert megelőző egyeztetés célja a Rules és a Pp. esetén közös, nevezetesen, hogy a felek elkerüljék a későbbi peres jogvitát és minél korábban egyezséget kössenek, megnyugtatóan, bíróság által lezárják jogvitájukat, ezzel időt és anyagi ráfordítást megtakarítva. A Pp. esetén az egyezségi kísérlet egy önálló eljárás, mely sikertelenség (egyezségkötés hiánya) esetén lezárul. Ezt követően az igényét érvényesíteni kívánó fél felperesként fel tud lépni az itt nem tisztázott kérdésekben. Fontos még kiemelni, hogy ez az eljárás nem kötelező a fél, felek részéről. A Rules esetén ez a kötelező egyeztetés inkább a peres eljárás *előszobája*. Az egyezségi kísérlet mellett ugyanis tartalma a jogvita előkészítése is, megkönnyítve ezzel a peres eljárást. Az előkészítő tevékenységek között említhető a kérelmek rövid előterjesztése, amennyiben lehetséges a jogi és ténybeli keretek tisztázása és meghatározása, továbbá a vonatkozó bizonyítékok azonosítása [R. 51. (2)]. Az előkészítésnek tárgya lehet továbbá a felek által előterjesztett feltételes, a további eljárásra vonatkozó időrend, a felmerülő költségek megbecslése, és egyéb eljárásjogi feltételek körülírása [R. 51. (3)].

2.3. A perindítás tartalma

A Pp. esetén a perindítás tartalma a keresetlevél előterjesztése, annak – e szakasz rendeltetésének megfelelő szempontú¹³ – bírósági elbírálása, és az intézkedések a keresetlevél alapján (visszautasítás, hiánypótlás, közlése az alperessel). A közléssel fordul át¹⁴ az eljárás a perfelvételi szakba, azaz az ellenkérelem előterjesztése vagy elmaradása és eljárásjogi szankcionálása

13 Az említett szempont pontos meghatározása érdekében lásd az I. Pp. novella által beiktatott Pp. 176. § (6) bekezdést.

14 UDVARY (2021) i.m. 138.; BARTHA (2021) i.m. 21.

bírósági meghagyás útján már a perfelvétel tartalma. Ennélfogva a perindítás során csak a felperesi oldalról érkezik beadvány a bírósághoz. Ezzel szemben a Rules itt az első szakaszban szabályozza mind a keresetlevelet (R. 53), mind az ellenkérelmet (R. 54). A főtárgyalási modell jogirodalmi leírása során a Rules által alkalmazott megoldás dominál, azaz az ellenkérelem is e szakasz tartalma, erős írásbeliség és a szóbeliség kizárása mellett.¹⁵

A hazai szabályozásban az *írásbeli alperesi ellenkérelem kötelező*¹⁶ megkövetelése új eljárásjogi elem. A jogirodalomban régóta megvoltak azok a nézetek, melyek szerint ezzel az eljárási cselekménnyel a perelhúzó és az előkészítés hiánya nagymértékben orvosolható.¹⁷ A kodifikáció során a jogalkotó eleget is tett ennek a kívánalomnak, az ellenkérelem bekerült a perrendtartásba. Igaz a perfelvételi szakba került, megbontva ezzel a perfelvételi szakot, két önálló „alszakra” melyet a Pp. 187. § kifejezésre is juttat a „[...] bíróság a keresettel szembeni írásbeli ellenkérelem előterjesztését követően” fordulattal. Az első alszak tartalma az ellenkérelem, viszontkereset, beszámítási kifogás előterjesztése; elmaradása esetén a bírósági meghagyás, az azzal szembeni esetleges ellentmondás, az alperesi határidő hosszabbítása iránti kérelem stb., a második alszak tartalma pedig a perfelvétel módjának bírósági meghatározása és annak lefolytatása, egészen a perfelvétel lezárásáig. Ezzel a Pp. szakaszolásában eltér a főtárgyalási modelltől és a Rules-tól, de tartalmában nem. Az eltérés indokolható azzal, hogy a *perindítás* hagyományosan a magyar perjogban a perindítás hatályainak beálltáig tart (Pp. 180. §), így volt ez korábbi perrendtatásunkban is az '52-es Pp. 128. § szerint. Bár a perszerkezet új, eddig azonos a régivel. Itt került beillesztésre az ellenkérelem. Viszont megmaradt a perindítás¹⁸ terminológia, ami a per alapvető

15 LEIPOLD i.m. 74.; A svéd Pp. esetében az ellenkérelem beérkezését követően kezdődik az előkészítés, ahol a bíró határozza meg az előkészítés módját: *The Swedish Code of Judicial Procedure*, Chapter 42, Section 6.

16 Kötelező helyett inkább azt mondhatjuk, hogy az alperesnek *érdekében áll* az előterjesztés, ha csak nem kívánja a bírósági meghagyás kibocsátását. Lásd UDVARY, Sándor: *Obligation of the Parties, Lawyers and Judges. Acta Juridica Hungarica, Hungarian Journal of Legal Studies*, 2017/1, 22.

17 SZILBEREKY Jenő: *A polgári eljárás funkciója és hatékonysága*. Budapest, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, 1977.; CZOBOLY Gergely: *A perelhúzó megakadályozásának eljárási eszközei*. PhD értekezés, Pécs, PTE ÁJK DI, 2014. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/czoboly-gergely-istvan/czoboly-gergely-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (2023. 07. 10.) 165–166. A vonatkozó jogirodalom mellett lásd az '52-es Pp. jogalkotást a 126. § (3) és (4) bekezdések vonatkozásában.

18 Az '52-es Pp. *keresetindításnak* nevezte ezt a szakaszt. A perindítás/keresetindítás tekintetében részletesen lásd KÖBLÖS Adél: *Perelőfeltételek és perakadályok*. In: JAKAB

fogalmi szerint a per létrejöttével zárul, azaz a kereset közlésével.¹⁹ Ennek fényében tehát a perindítás fogalom helyen fejezi ki e szakasz tartalmát és e perjogi hagyományon alapulva értelmezhető az, hogy miért nem sorolható ide az ellenkérelem, mely nem a per megindító cselekménye, hanem a már létrejött per (közölt keresetet követő eljárás) lényegében első cselekménye.

2.4. A perfelvétel sajátosságai

A Pp. a perfelvétel módjait rendkívül részletesen kibontja, minden általa megengedett eljárási módot kimerítően szabályoz. Meghatározza mit, mikor és milyen formában lehet és kell megtenni. Ezzel a felek és a bíróság eltérést nem engedő (kógens) eljárási rendet kapnak a kezükbe, e keretek között kell és lehet lefolytatni a perfelvételt. Ezzel szemben a Rules meglehetősen szűkszavúan kezeli a perfelvétel (előkészítés) szabályozását. Ez adódhat a modellszabály jellegből (melyről részletesen lásd később), másrészt követi azt a nemzeti jogokban is megfigyelhető állapotot, hogy a jogalkotó a bíróság vagy a felek diszkrecionális döntési körébe helyezi az előkészítés lefolytatásának meghatározását, nagyobb szabadságot biztosítva ezáltal.²⁰ Hasonló megoldás felvetődött a Pp. kodifikáció során is.²¹ A szabadság azonban itt sem feltétlenül az előkészítés módjának meghatározását jelenti, hanem a felkínált lehetőségek közti választást.

A Pp. az eltérő utak biztosításával *korlátozott szabadságot ad*, a kimerítő, részletes és az *egyes módok között áttérést nem engedő* szabályozással bezárja a feleket és a bíróságot ezek közé a falak közé. A magunk részéről helyeseljük a Pp. részletes szabályozását, hiszen az eljárásjog (közjog) területén kívánatos a precíz normaszöveg, így a jogalkotó növeli a kiszámíthatóságot, illetve az

András - KÖNCZÖL Miklós - MENYHÁRD Attila - SÜLYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Polgári eljárásjog rovat, rovatszerkesztő: HARSÁGI Viktória) <http://ijoten.hu/szocikk/perelofeltetelek-es-perakadalyok>, 2023. jegyzet: [13] és [98], (2023. 11. 06.); LUGOSI József: Az eljárásindítás és -megszüntetés a Pp.-ben. *Jogtudományi Közlöny*, 2021/1, 246-255.

19 LUGOSI József: A polgári (peres) eljárás és a polgári per. *Jogtudományi Közlöny*, 2012/2, 69.; LUGOSI József: A polgári (peres) eljárás szakaszairól és a polgári nemperes eljárásról. *JURA*, 2012/1, 184.

20 CZOBOLY i.m. 137.; XANDRA, Kramer E.: The structure of civil proceedings and why it matters: exploratory observations on future ELI-UNIDROIT European rules of civil procedure. *Uniform Law Review*, 2014/2, 218.

21 Éless Tamás – Ébner Vilmos: *A percezúra – Az érdemi tárgyalás előkészítése*. In: VARGA István – NÉMETH János (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014, 389.

eljárás tervezhetőségét, átláthatóságát is javítja, másik oldalról viszont egyes esetekben merevvé teheti az eljárást, vagy egy rossz mód választása esetén az eljárás menete nem várt fordulatot vehet, melynek korrigálása nehezebb, mint a teljes szabadság esetén. Ennek feloldására megoldást jelenthet a módok közötti áttérés megengedése.²²

3. A Rules és nemzeti jogok viszonya

A Rules célja, hogy *soft law* jelleggel összegyűjtse a tagállamokban fellelhető jó gyakorlatokat és ezáltal biztosítson támogatást a jogharmonizációhoz a tagállamok számára. Elősegítse a nemzeti jogok között fennálló különbségek elsimítását és biztosítsa a már harmonizált joganyag érvényesülését.²³ A projekt célja – ennek fényében – egy modellszabály megalkotása volt, mintsem egy teljes perrendtartás létrehozása.²⁴ A perrend kialakítása megköveteli a következetes, folyamatos részletszabályozást. A modellszabály jelleg ezzel szemben lehetővé teszi, hogy a részletes szabályozás mértéke változó legyen, figyelembe véve azt, hogy a perjog mely területein valósítható meg szorosabb jogközelítés, erre is figyelemmel lett kialakítva a Rules szabályainak részletettség.²⁵ A visszafogott és nem részletező szabályok megalkotása tette lehetővé, hogy valamennyi résztvevő számára elfogadható lett a végleges szöveg, így a Rules nem mindenhol tartalmaz egzakt határidőket, illetve összegeket.²⁶ Ugyanez a helyzet a bírói mérlegelés széleskörű lehetővé tétele és a szigorúan egzakt eljárásrend meghatározása közti egyensúly megtalálása terén. Uzelac szerint a déli és keleti tagállamok nem adnak szabadságot a bíró részére kérdések meghatározása során, míg más államok igen, erre tekintettel a Rules itt is a középútat kereste.²⁷

22 Lásd: BARTHA Bence: *A tárgyalási szerkezet változásainak hatásai a polgári perben*. Budapest, Közjegyzői Akadémia Kiadó, 2022, 264.; VÖLCSEY Balázs: *A perfelvételi szak jogértelmezési kérdései*. *Magyar Jog*, 2020/6, 338.

23 VAN RHEE, C. H.: *Case Management and Co-Operation in the Model European Rules of Civil Procedure*. *Journal of International and Comparative Law*, 2022/2, 3.; STÜRNER, Rolf: *Principles of European civil procedure or a European model code? Some considerations on the joint ELI-UNIDROIT project*. *Uniform Law Review*, 2014/2, 322., 324.

24 „Model rules rather than a complete code”.

25 ELI, 7.

26 UZELAC, Alan: *Towards European Rules of Civil Procedure: Rethinking Procedural Obligations*. *Acta Juridica Hungarica*, 2017/1, 14.

27 Uo. 14.

A Rules célja ebből fakadóan elsődlegesen *nem a direkt hatás gyakorlás* (közvetlen befolyás) a nemzeti jogokra, akár kodifikációk során, hanem a résztvevő szakértők által helyesnek ítélt modellszabályok megteremtésén keresztül egy támpont (igazodási pont) biztosítása a harmonizáció jegyében. Ezzel a befolyást a *Rules ön maga redukálja az indirekt hatásra*. Kötelező erő híján pedig inkább iránymutatásként kíván szolgálni, mely bemutatja a legkisebb közös többszöröst az európai eljárásjogi környezetben. A jövőbeni jogalkotások pedig mintegy nemzetközi vagy EU-s szempontot figyelembevéve ennek tükrében (is) tudják majd alakítani nemzeti jogukat. A lehetséges hatásgyakorlás irányai között lehet említeni a jogértelmezésre gyakorolt hatást a hatályos jog alkalmazása során, a jövőben jogalkotás befolyásolását, illetve az Európai Unió jogán keresztüli beáramlást.²⁸

A Pp. kodifikáció és a Rules projektben folyó munka időbeli párhuzamoságára figyelemmel arról nem beszélhetünk, hogy a Pp. szignifikáns mértékben figyelemmel lett volna a Rules-ra. A Rules projekt egy zárt, nemzetközi, európai szinten zajló együttműködés volt, melynek hatását a közreműködő szakértők a jövőben kívánták érvényesíteni. Az egyáltalán nem volt cél vagy elvárás, hogy az éppen folyamatban lévő kodifikáció(ka)t, mint a magyart befolyásolják. Bár a Rules projektben közreműködő John Sorabji szerint a munka időzítése megfelelő és a Rules már el is kezdte befolyásolni a nemzeti jogokat, és hivatkozza a bevezetőben említett konferenciát, illetve megállapítja, hogy a Pp. kodifikációban hivatkozás történt a projektre.²⁹ E hivatkozás bizonyítéka nem látszik a kodifikációs dokumentumokban, nemzetközi szintű dokumentumra vonatkozóan megjelenő, nem állam perjogára történt hivatkozást a Council of Europe European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ) által 2006-ban kiadott ajánlás jelenti.³⁰

28 FREDRIKSEN, Halvard Haukeland – STRANDBERG, Magne: Impact of the ELI/UNIDROIT European Model Rules for Civil Procedure on national law – the case of Norway. *Civil Procedure Review*, 2022/3, 143-157.

29 SORABJI, John: *The ELI-UNIDROIT Project – An Introduction and an English Perspective*. In: NYLUND, Anna – STRANDBERG, Magne (eds.): *Civil Procedure and the Harmonisation of Law*. Antwerpen, Intersentia, 2019, 51.

30 Compendium of „best practices” on time management of judicial proceedings, Strasbourg, 8. December 2006. CEPEJ (2006) 13. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1073319&Site=COE&direct=true> (2023. 08. 08.)

4. A Rules lehetséges hatása a perjogi reformokra

A Rules hasznosságát és értékét emelheti, hogy megjelenése óta azt a szélesebb jogászközönség is megismerhette, így akár a nemzeti jogalkotók látókörébe is bekerülhetett. Hasznos viszonyítási pontként lehet rá tekinteni egy-egy módosítás, novella, avagy kodifikáció során. A Rules egy koherens rendszer, még akkor is, ha a mindenki általi elfogadhatóság érdekében néhol visszafogott és nem részletezett. Gyakorlati tapasztalataira viszont nem lehet építeni, hiszen alkalmazásra egyáltalán nem kerül sehol, ez az elterjedést hátráltathatja, hiszen a jogalkotó nem tudja számításba venni a máshol már megvalósult rendelkezések tényleges hatásait.³¹ Ennek fényében más szemmel kell tekinteni rá, mint például egy választottbíróági eljárási szabályra. A reformok megvalósítása során azonban vizsgálati szempont lehet, hogy a Rules hogyan szabályozza az adott kérdést, amennyiben a jogalkotó beépíthetőnek látja perrendjébe, érdemes megfontolni az átvételt. Ugyanakkor hátráltathatja a rendelkezések adaptációját az, hogy egy-egy rendelkezés kiragadása a nemzeti jogalkotó által *megbontja a Rules által felépített koherenciát*, az adott rendelkezés önállóan átkerül egy nemzeti perjogi környezetbe, ahol akár céljától eltérő értelmezést is kaphat. Emiatt különös figyelemmel kell eljárni adott rendelkezés átvétele és annak kodifikálása során.

A Pp. 2018-as hatálybalépése óta számos alkalommal módosításra került, hol kisebb hol nagyobb mértékben, ezek közül is kiemelkedik az I. Pp. novella terjedelme és jelentősége. A novella inkább a kezdeti tapasztalatokra és a kialakulóban lévő felsőbbbíróági gyakorlatra építve finomította és pontosította az első években felmerült egyes eljárásjogi kérdéseket, ezzel olyan fontos tárgyköröket érintve, mint a keresetváltoztatás, a keresetlevél, a visszautasítás, a keresetlevél vizsgálata, a perfelvétel módjai, az előkészítő irat valamint perfelvétel iratai, illetve az érdemi tárgyalás fogalma, végső soron módosítva a perszerkezetet.³² Itt a novella jogalkotásában sem tapasztalhatjuk a Rules (direkt) hatását. Időben itt már egybeesik a novella és a Rules végleges megjelenése, de a novella még mindig korai ahhoz, hogy Rules kifejtse rá hatását. A párhuzamosság azonban megfigyelhető, hiszen a kezdeti eljárási szigor lazítása és a perindítás „leértékelése”, vagy inkább egyes eljárási cselekmények elvégzésének későbbi időben lehetővé tétele beleillik a fentebb már hivatkozott trendkövetésbe, de ki kell emelni, hogy elsődlegesen nem ez motiválta a novellát, hanem a hazai joggyakorlat tapasztalatai. Nemzetközi

31 FREDRIKSEN – STRANDBERG i.m. 152.

32 Bővebben lásd: UDVARY (2021) i.m. 129-139.

példát keresve ugyanez-irányú lazítás volt megfigyelhető a finn perjogban az 1993-es reform hatásainak enyhítése érdekében, ahol az előkészítést követő percezúra szabályait lazította valamelyest a jogalkotó.³³

Az, hogy az eddigi jogalkotásunkba nem épült be a Rules, mint hivatkozási alap, nem jelenti, azt, hogy ez ne változhatna. A jövőben a Rules – ahogy azt megalkotói remélik – egyre több és több jogalkotási folyamatban tud megjelenni. A tanulmány által vizsgált tárgykörben jelenleg nem látszik érdemi módosítási szándék a jogalkotó részéről, a tárgyalási szerkezet rövid időn belüli többszöri változtatása komoly beavatkozás a perrendbe. A jogalkotónak meg kell várnia a gyakorlati tapasztalatokat mielőtt elhamarkodottan újabb és újabb perszerkezeti elemeket módosít rövidtávú célok megvalósítása érdekében, ezzel szétzilálva egy koherens rendszert. Erre tekintettel a Rules hatása e területen nem várható, ellenben egyéb fontos, a Rules által is rendezett kérdésekben a jogalkotó irányadó nemzetközi mintaként tekinthet rá a jövőben, mellyel a nemzetközi és elsősorban az európai perjogi trendeket közelebb tudja hozni perrendtartásunkhoz. Mindezt abban az esetben, ha a hazai perjogi környezet változást indukál és megindul egy kisebb vagy nagyobb kodifikációs folyamat.

5. Egyéb szempontok

A hivatkozott konferencia³⁴ inkább egymás mellé tette a két munkát és megpróbálta megtalálni a közös pontokat, mintsem a Rules hatását, befolyását kívánta volna bemutatni a Pp.-re. Ezt a nézetet támogatja a konferencia hivatkozott címe is, illetve a program, mely a munkák bemutatása mellett néhány közösen értelmezhető eljárásjogi cselekményt emelt ki, elsődlegesen a Rules projekt munkacsoportjainak nevéhez és terjedelméhez igazodva.³⁵ A konferencia meghívója is ennek jegyében született, az invitáló sorok végén azonban megjegyzi, hogy az elhangzottak hasznosak lehetnek az e területekkel foglalkozó szakembereknek, betekintést engednek a Rules projektbe, *melynek eredményei*

33 Lásd: ERVO, Laura: Scandinavian Trends in Civil Pre-Trial Proceedings. *Civil Justice Quarterly*, 2007/4, 466–483; KIESILÄINEN J., Niemi: *Efficiency and Justice in Procedural Reforms, The Rise and Fall of the Oral Hearing*. In: VAN RHEE, C.H. – UZELAC, Alan (eds.): *Civil Justice Between Efficiency and Quality: From lus Commune to the CEPEJ*. Antwerpen, Intersentia, 2008, 29–45; BARTHA (2022) i.m. 71-73.

34 A konferencia előadásai közül több is megjelent tanulmány formájában az *Acta Juridica Hungarica* 2017. évi 1. számában.

35 OSZTOVITS András: Foreword. *Acta Juridica Hungarica*, 2017/1, 1.

*alkalmazhatók lesznek az új nemzeti perrendtartásban.*³⁶ Érdemes kiemelni, hogy a Pp. tervezete³⁷ 2016. április 11. napján került véglegesítésre, a parlamenti vitát és a törvény Országgyűlés általi 2016. novemberi elfogadását követően azt 2016. december 02. napján hirdette ki a tárgyévi 190. Magyar Közlöny. Az elmondható, hogy a konferenciára a jogalkotás fináléjában került sor.

A bevezetőben említett személyi átfedést illetően tudományosan nem lehet alátámasztani, hogy a minkét munkában résztvevő professzorok milyen kereszthatást gyakoroltak a végleges szövegekre, így erről a tanulmány csak röviden tesz említést, mint érdekes motívumról. Mindazonáltal a Rules projekt esetén az ő feladatuk a magyar perjogi megoldások bemutatása volt, annak adaptálása a közös európai halmazba, így a kifelé irányuló hatás vélhetően nagyobb volt, mint a hatás visszafelé.

Záró gondolatok

A párhuzamok ellenére a Rules hatása a Pp.-re legfeljebb közvetett. A közvetettséget pedig az teremti meg, hogy amíg Rules összefogja az európai eljárásjogi trendeket és azokat szintetizálja, addig a Pp. az európai trendeknek (is) szeretne megfelelni. Mindkét munka egy irányba hat, de a kiindulópont más és más, erre tekintettel a közös pontok detektálása elkerülhetetlen. Direkt hatásról már csak azért sem beszélhetünk, mert a Pp. kodifikációs dokumentumai nem említik hivatkozási alapként a Rules-t. Továbbá, a munkák kezdésének időbeli azonossága ellenére a Pp. már 2016 végén törvényként kihirdetésre került, a Rules végleges szövege csak 2020/2021-ben jelent meg, mire a Pp. első tapasztalatai alapján már az I. Pp. novella is napvilágot látott, a Pp. tehát időben megelőzte a Rules-t.

A tanulmány a hasonlóságokat és különbségeket az elsőfokú eljárás szerkezetén keresztül jelenítette meg, a hasonlóságok egyértelműen láthatóak. Ennek oka azonban nem az egymásra hatás, ennek nyomát nem találjuk a jogirodalomban. *Az ok ismét a trend és nemzetközi gyakorlat mely irányába mindkét munka mutat.* A szerkezetet feltöltő részletszabályok között azonban már egyre gyarapodtak az eltérések, különösen igaz ez a keresetlevél szerepére és a visszautasítás szabályaira, melyek – mint kiemelésre került – a magyar perjogi gondolkodás gócpontjai lett az utóbbi években.

36 https://kuria-birosag.hu/sites/default/files/sajto/new_hungarian_civil_procedure_act_programme_final_draft_30-31_may_2016.pdf (2023. 08. 07.)

37 https://2015-2019.kormany.hu/download/c/4c/a0000/20160411%20Pp%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s_honlapra.pdf#!DocumentBrowse (2023. 08. 07.)

A fenti párhuzamokból azt a következtetést lehet levonni, hogy nem kell mindenben követni egy modellt, az csak irányt mutat, megmutatja a jó gyakorlatot, de nem feltétlenül alkalmas teljes egészében az átvételre, a nemzeti sajátosságok mindenképp indokolnak eltéréseket egy ideálisnak vélt szabályrendszerből. A kodifikáció során megjelenő egyéb törekvések, lásd perjogi hagyományoknak való megfelelés, aktuálisan megoldandó perjogi kérdések adnak alapot az eltérésre, hiszen más szempontoknak is érvényesülniük kell a kodifikáció során, és ezek egyúttal legitimálják is az eltérést.

A TÖRTÉNETI ALKOTMÁNY MINT ALAPTÖRVÉNYI VÍVMÁNY

CSEVÁR NÓRA
doktoranda (KRE ÁJDI)

Absztrakt

A tanulmány azt a célt tűzte ki, hogy megpróbálja bemutatni az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdésének összefoglaló értelmezését. Továbbá azt kívánja az Olvasó elé tárni, hogy beszélhetünk-e alkotmányjogi vívmányokról a vizsgált körben. Ennek következtében a tanulmány kitér az Alaptörvény és Alkotmány közti megkülönböztetés lényeges lépcsőinek, a történeti alkotmánytan és a Szent Korona tan különbözőségeinek, illetve az alkotmányértelmezés alapjainak ismertetésére egyaránt. Kiinduló pontként elfogadva, hogy a történeti alkotmány vívmányait az új Alaptörvény alkotmányértelmezési elvnek minősíti.

Magyarország Alaptörvényének R) cikke világossá teszi, hogy az alkotmányozó számolt azzal, hogy az Alaptörvény értelmezésre szorul, és ez az értelmezés nem mechanikus munka: az értelmezéshez szempontokat is ad. Nem elegendő azonban pusztán az Alaptörvény szövegét vizsgálni, emellett a szöveg „mögé kell látni”, feltárva, hogy az milyen kontextusban működik, hogyan képes érvényesülni a jogrendszeren belül, s végül, hogy „az Alaptörvény alkalmazása milyen lehetséges következményekkel és tényleges változásokkal járhat.”¹

Kulcsszavak: alkotmányjog, jogtörténet, Alaptörvény, Alkotmány, történeti alkotmány

THE HISTORICAL CONSTITUTION AS A CONSTITUTIONAL ACHIEVEMENT

Abstract

The study attempts to present a summary interpretation of Article R. paragraph (3) of the Basic Law. Furthermore, I would like to present to the Reader whether we can talk about constitutional achievements. As a result, the study covers the essential stages of the distinction between the Basic Law and the Constitution, the differences between historical constitutionalism and the

1 CSINK Lóránt – FRÖCHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012, 7; 9.

doctrine of the Holy Crown, as well as the foundations of constitutional interpretation. The new Basic Law classifies the achievements of the historical constitution as a principle of constitutional interpretation.

Article R.) of the Basic Law of Hungary makes it clear that the constitution maker expected that the Basic Law needs interpretation, and that this interpretation is not a mechanical job: it also gives aspects that need interpretation for the interpretation. It is not enough to simply examine the text of the Basic Law, in addition, it is necessary to „see behind” the text, revealing the context in which it operates, how it can prevail within the legal system, and finally, „what possible consequences and actual changes the application of the Basic Law may entail.”

Keywords: constitutional law, legal history, Basic Law, Constitution, historical constitution

Előszó

Jelen tanulmányom kizárólag jogtörténeti megközelítéssel kívánja feltárni az alkotmányjogi vívmány egyik elemét, a történeti alkotmányt. A választott téma részletes kidolgozásához vezető út kiindulópontjaként először indokolt a kapcsolódó alapfogalmak, illetve a jogi környezet vázlatos ismertetése.

1. Az alkotmány fogalmának meghatározásai

Az alkotmány számtalan fogalmi meghatározása közül kiemelek néhányat, amelyek a fogalom jelentéstartalmát leginkább adhatják.

Egyrészt a jogrendszer alapvető, meghatározó ágazata, amely a politikai rendszer alkotmányos berendezkedését, a szuverenitás gyakorlását, az állami hatalom fő szerveinek működési rendjét (elnök, országgyűlés, kormány, bírói szervezet, ügyészség, önkormányzatok), alapvető szabályait foglalja magába. Továbbá az állampolgárok alapvető jogait és kötelezettségeit tartalmazza, valamint jogilag megalapozza a magánjogi viszonyokba való állami-jogalkotói beavatkozás elveit, irányait. Másrészt az alkotmány szövege alapján működő alkotmányos-politikai rendszert értjük alatta, azaz *„az egész alkotmányos kultúrát, amely az alkotmány tágabban vett fogalmába tartozik.”*²

2 CSINK – FRÖCHLICH i.m. 15.

Az alkotmány egy „*olyan alapító-formáló aktus*”³, amelynek léte egy konkrét, alkotmányozó döntésre vezethető vissza. „*Az állam által intézményesített politikai erő feltételezi a jogközösségbe integrálódott társadalmat, amely az alkotmány által nyeri el legitimitását.*”⁴ Az állam az alkotmány által „*biztosítandó legitimitás révén nyeri el működési és igazolási keretét*”.⁵

Az alkotmányokat különböző szempontok szerint különböztethetjük meg. A megkülönböztetés alapja lehet a fajta szerinti elhatárolás, miszerint az alkotmány lehet kartális és történeti. A történeti és kartális alkotmány közötti különbségek feltárása segít a fogalmak tartalmi megértésében.

2. A kartális és a történeti alkotmány közti különbségek

A *kartális (írott) alkotmány* egy vagy több alkotmánylevélből áll, keletkezésének időpontja ismert. A jogforrási hierarchia élén áll, létrejötté a forradalmi, radikális alkotmányfejlődésre jellemző.

Alkotmányjog területét együttesen lefedő kódex, de nem szükségszerű, hogy az összes alkotmányjogi rendelkezést magába foglalja [pl.: részkérdéseket házaszály, választójogi törvény is tartalmazhat]. Többszöri módosítás útján hosszú történelmi időszakokon át érvényesülhet, nem kifejezetten van normaalkotó szerepe a szokásjognak. Az alkotmányozó és a törvényhozó hatalom szétválhat egymástól. Stabilitása különféleképpen biztosítható (ma Magyarországon a minősített többség egyetértésével és akaratával lehet alkotmányt megalkotni vagy módosítani.)⁶

A történeti alkotmány többféle normából áll (írott és íratlan), elsőként jelenik meg, mivel az állam és jogrend megalakulásával egy időben formálódik ki. Időben elkülönülve, egymástól függetlenül jönnek létre az elemei. Az alkotmányt különböző szintű jogforrások alkotják.

Létrejötté az úgynevezett kompromisszumos alkotmányfejlődésre jellemző, szokásjogban él és változik. Mindig csak új jogszabályok születnek, azok váltják fel a korábbiakat, illetve lépnek a régiék helyére, tehát a korábbi szabályok megszüntetésére, hatályon kívül helyezésére kifejezetten nem kerül

3 BROGYOVA András: *Az alkotmánybíráskodás elmélete*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó - MTA Állam és Jogtudományi Intézete, 1994, 42-43.

4 BADURA Péter: *Staatrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes*. 4. Kiadás, München, 2010, 12.

5 CSINK – FRÖCHLICH i.m. 16.

6 Forrás: SALAMON László: *Az alkotmány két fajtája: a történeti és a kartális alkotmány*. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/512112/file/Az%20alkotm%C3%A1ny%20k%C3%A9t%20fajt%C3%A1ja%202020141205.docx> (2023. 12. 06.)

sor. (példaként lásd az 1222-es Aranybulla 31. cikkelyét, ami az ellenállási jog szabályait tartalmazta és az 1687. évi IV. törvény megszületéséig nem szüntették meg.)

„*Sarkalatos törvénynek*” is nevezték,⁷ amely hagyományosan az államelmélet legfontosabb szabályainak gyűjteménye volt, a trónörökléstől kezdve. A történeti alkotmány „*stabilitása a társadalmi elfogadottságától függ, megtestesíti az alkotmány jogát*”.⁸ A történeti alkotmány ismerete segítséget adhat az „*alkotmányjogi intézményrendszer természetének megértéséhez.*”⁹

Magyarországnak a kommunista diktatúra alkotmányának létrejöttéig történeti alkotmánya volt, majd 1949. augusztus 20. napjától 2011. december 31. napjáig hatályban lévő jogszabály, a *Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény* időszaka ezt a folyamatot megszakította. A történeti alkotmány jellegéből adódóan képes biztosítani a jogfolytonosságot. Magyarország történelmében azonban bekövetkezett egy jogfolytonossági hiány, ezen időszakra vonatkozóan keletkezett űrt képes és hivatott betölteni, mint egy szubszidiárius jelleggel a Szent Korona-tan. Erre tekintettel szükséges a történeti alkotmány és a Szent Korona-tan egymáshoz való viszonyának vizsgálata.

3. A történeti Alkotmány és a Szent Korona-tan viszonya

Magyarországon a történeti alkotmányon belül a Szent Korona-tan lényegadó jellemzője, hogy a nemzet függetlenségének, „*végző soron az ország szuverenitásának folytonos alapjaként érvényesült.*”¹⁰

A történeti alkotmány a vérszerződésben kifejeződő sajátos magyar hatalomszemlélet és a keresztény államfelfogás együttes érvényesülését jelenti, középpontjában a katolikus vallás felvételével összekapcsolt Szent Korona tannal, ami Werbőczy István *Hármaskönyvében* [Tripartitum] először kapott kifejezést.¹¹ A népszuverenitás elvének legitimációs szerepét a második

7 A sarkalatos törvény fogalma a magyar jogban a rendszerváltás után jelent meg újfent. Régen a kartális alkotmány mellett létező alkotmányerejű, illetve az azokat később felváltó kétharmados törvények megnevezésére szolgált. Napjainkban ez utóbbit értjük alatta.

8 Forrás: Salamon Lászlóval (OGY Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottságának elnöke) készült 2012-es riportom alapján levont következtetésem.

9 SALAMON i.m. 2.

10 CSINK - FRÖHLICH i.m. 121.

11 Forrás: ZÉTÉNYI Zsolt: *A történeti alkotmány, Magyarország ősi alkotmánya*. Budapest, Magyarországért Kulturális Egyesület, 2010, 51. <https://mek.oszk.hu/20000/20027/20027.pdf> (2023. 12. 06.)

világháború előtt a magyar közjogi gondolkodásban Werbőczytól származó Szent Korona-tan töltötte be, amely az „*isteni legitimációra alapozta az állami hatalomgyakorlást.*”¹²

Egyes értelmezések a történeti alkotmányt a Szent Korona tannal azonosítják. Talán azért is került így a köztudatba, mert a magyar történelmi alkotmány kifejezés az 1920-as években erősödött meg, mint eszmerendszer, a Szent Korona-tan jellemzője. A magyar történelmi alkotmány megtestesítőjeként jelenik meg. „*A történelmi Magyarország és a történelmi alkotmány a Szent Korona-tan szerint szinkron fogalmak.*”¹³

A Szent Korona egy olyan erkölcsi személyiség, amelyben az egyes nemzet-részek egésszé válnak; a nemzet teljességét és egységét hivatott szimbolizálni. Egy meghatározott területet és lakosságát különleges állami létbe helyezi.

A Szent Korona tana szerint az államhatalom a nemzeté, amely a kormányzást megosztja a királlyal. Király és nemzet együtt teszik ki a Szent Koronát. „*A magyar alkotmányjogi-közjogi rendszerben a Szent korona tana az a gondolatrendszer, amely mintegy abroncsként fogja össze az alkotmányos eszmékről szóló elmékedéseket.*”¹⁴ Magyarország történelmét nem lehet megérteni a „*Szent Korona misztériumának és közjogi tanának tanulmányozása nélkül, hiszen a Szent Korona-eszme határozta meg a magyar politikai életet évszázadokon át.*”¹⁵

A magyar alkotmány egészen a XIX. század közepéig rendi alapon nyugodott. A Szent Korona testét tevő nemzet rendekre tagozva vett részt a közhatalom gyakorlásában. „*A nemesség kiváltságos helyzetének megszüntetése és a jobbagység felszabadítása 1848-ban alkotmányunk rendi jellegét megszüntette és az állampolgárok jogegyenlőségét biztosította.*”¹⁶ Megváltozott azonban a helyzet, amikor a közjogi irodalomban 1867 után kifejlődő „*alkotmánytörténeti irodalom hatása alá került és annak eredményeit kezdte dogmatikájába beilleszteni.*”¹⁷

A Szent Korona-tan és a történeti alkotmány példát adhat arra, hogy bizonyos közösségi magatartások, hatalomgyakorlási alapszabályok és elvek a történelmi múlt ismeretlen mélységeibe visszanyúlóan határozhatják meg egy

12 RIXER Ádám: A történeti alkotmány lehetséges jelentéstartalmai. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3, 1-12. <https://jesz.ajk.elte.hu/rixer47> (2023. 12. 06.)

13 ZÉTÉNYI i.m. 49.

14 MEZEY Barna: *Magyar alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995, 207.

15 ZÉTÉNYI i.m. 50.

16 EGYED István: *Az ezeréves magyar alkotmány*. Budapest, Légrády Testvérek, 1941, 249-250.

17 ECKHART Ferenc: *Jog-és alkotmánytörténet*. In: HÓMAN Bálint (szerk.): *A magyar történetírás új útjai*. Budapest, 1931, 279.

közösség gondolkodásmódját. Emellett egyesíti a kereszténységet és magyar alkotmányosság jegyében más eltérő vallásúak célját és mondanivalóját.

A Szent Korona-tan valódi jelentését vizsgálva, kikerülhetetlen a szuverenitás kérdésköre. A tan egyik döntő értéke az, hogy azokban az időszakokban is kifejezett egy meghatározó szuverenitás-igényt, amelyekben az állami függetlenség, az állami önrendelkezés objektív módon, jelentős mértékben hiányzott. A szuverenitás pontos fogalma máig sem meghatározott, „*mert a globalizáció, integráció hatásai folyamatosan, eltérő intenzitással alakítják ahhoz való viszonyunkat.*”¹⁸ A Szent Korona-tan rugalmassága¹⁹ minden körülmények közt biztosította az ország szuverenitása visszaszerzésének lehetőségét, illetve a közjogi hagyományaihoz való visszatérést. A történeti alkotmánynak ez a fajta nyitottsága tette lehetővé, hogy évszázadok alatt gazdag tartalommal egészüljön ki és maradjon fent.

A történeti alkotmány egyik központi intézménye évszázadokon át a Szent Korona volt, doktrínája pedig a Szent Korona-tan, amely a közhatalom gyakorlására vonatkozó alapelvek egy részét foglalta sajátos egységbe. Mindazonáltal a történeti alkotmány a Szent Korona-eszméhez képest szélesebb, illetve más jelentést hordoz. Tartalmát az elsősorban a közhatalom gyakorlására, illetve a Magyar Királyság függetlenségére vonatkozó, alkotmányos jelentőségűnek tekintett, történetileg eltérő időpontokban létrejött (alap- vagy sarkalatos) törvények, oklevelek, valamint a hasonló tárgyú és alkotmányos jelentőségűnek tekintett szokások jelentik. Ezek sohasem kerültek rögzítésre egy vagy több, kapcsolódó alkotmánylevélben, s az alkotmány tényleges tartalma történeti jellegének megfelelően korszakról korszakra változott.

A történeti alkotmány egyik legnagyobb erénye rendkívüli rugalmassága volt, amely nemcsak azt tette lehetővé, hogy különböző korokban magyarázza vagy igazolja az uralkodói, rendi-nemesi jogokat és hatalmat, vagy 1848 után a polgári jogegyenlőség alapjait, hanem gyakran arra is alkalmas volt, hogy olyan igényt teremtsen a hatalomgyakorlás legitimitására, amely valóságos politikai erőként jelentkezett, s sokszor valóban képes volt a központi vagy uralkodói hatalom korlátozására.

Kétségtelen, hogy az „ezeréves” alkotmány fennmaradása, folytonosságának elismertetése gyakorta hallatlan kreativitást igényelt a hazai közjogászoktól, ám ez nem homályosíthatja el a hajlékonyságból eredő praktikus előnyöket. „*A történeti alkotmány keretei kellően rugalmasak voltak ahhoz, hogy azok*

18 RIXER i.m. 4.

19 A Szent Korona-tan mindig képes volt az egyedi körülményekhez igazodva a nemzeti szuverenitáshoz való jog alátámasztására.

között lehessen megoldani a királyi hatalom folytonosságát az uralkodóházak kihalása után is, hogy a választott királyságot az örökletes monarchia váltsa fel, hogy létrejöjjenek rendi intézmények, vagy hogy megvalósuljon a polgári átalakulás. Változékonysága mellett azonban voltak olyan elemei, részei, amelyeket mindig is állandónak tekintettek, s melyek nélkül nem lehetett, illetve nem érdemes Szent Korona-tanról beszélni.”²⁰

Összefoglalva a Szent Korona-tan és a történeti alkotmány viszonyát, a Szent Korona-tan alapvető jellemzőinek, tartalmának ismeretében lényeges megállapítani, hogy a történeti alkotmány fogalma, bármely megközelítés hívei is vagyunk, semmiképpen sem azonosítható a Szent Korona tanával. A történeti alkotmány lényegesen átfogóbb, szélesebb kört foglal magában, amelynek egyik állandó és alapvető eszmei alapkövét alkotja a Szent Korona-tan.

4. Alkotmányosság

Az alkotmány fogalmi meghatározásától szükséges elkülöníteni az alkotmányosság fogalmát, amely a karta gyakorlati megvalósulását jelenti. Az alkotmány szabályozási tárgyai közé tartozik az alkotmányos alapértékek és a közérdek meghatározása, illetve az államiság, az alkotmány és az alkotmányosság védelme. Az alkotmányosság nem más, mint az alkotmánynak megfelelő állami hatalomgyakorlás.

Az alkotmányosság három legfőbb (alap)követelménye:

- a) Mindenekelőtt a legfontosabb, hogy az államnak demokratikus elveken nyugvó alkotmánya legyen.
- b) Elengedhetetlen továbbá, hogy az államhatalom minden szerve, és azok minden tevékenysége mindenben egyezzen az alkotmánnyal. A jogrend minden normája formailag és tartalmilag álljon összhangban az alkotmánnyal.
- c) Szükséges az is, hogy az állam gondoskodjon az alkotmányvédelemről, magának az alkotmánynak, mint jogi dokumentumnak a védelméről. Az állam intézményesen köteles gondoskodni az alkotmánysértések megszüntetéséről speciális és nem speciális alkotmányvédő szervek útján.

Az alkotmányosság további követelményeiként határozhatók meg az alábbiak:

- a) Népszuverenitás, amely akkor valósul meg, ha a választójog széleskörűen tud kifejeződni és ütközhetnek vagy hatnak egymásra a különböző politikai irányzatok, csoportérdekek, helyi közösségi, foglalkoztatási érdekek.

20 SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái - a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/3, 1.

- b) Hatalmi ágak elválasztása, amely szerint törvényhozói, bírói, végrehajtói hatalom elválasztva, kölcsönösen együttműködve működik.
- c) Jogállamiság, ahol a polgár ki tudja számítani cselekedeteinek következményét, mindent a törvények szabnak meg és a jogbiztonság érdekében az állam is a törvényeknek van alávetve.
- d) Jogegyenlőség, miszerint a jogokat azonosan biztosítják és a kötelezettségek viselése az emberi méltóság sérelme vagy indokolatlan megkülönböztetések nélkül megy végbe.
- e) Alapvető emberi jogok intézménye, amely egy általános alkotmányos elv, amelynek érvényesülése ellenőrizhető.

5. Az alkotmány funkciói

Az alkotmány szabályozási tárgyát követően röviden ismertetném a legfontosabb funkcióit, melyek a következők:

1. Legitimációs, amely a politikai rendszert és állami főhatalmat testesíti meg.
2. Deklaratív, jogilag a társadalom gazdasági és politikai berendezkedésének alapintézményeit foglalja magába.
3. Védelmi funkció, amely a társadalmi rendre, a vállalkozás szabadságára, a politikai intézményekre terjed ki.
4. Alapjogok biztosítása, amely az állampolgárok gazdasági, szociális és kulturális jogait, politikai és szabadságjogait, illetve azok korlátait és biztosítékait vonja magába.
5. Diszkrimináció tilalma, amely az állampolgárok egyenjogúságát jelenti.
6. Szuverenitás, ami megerősíti a nemzetközi szerződések és az államok közti együttműködés alapelveinek tiszteletben tartását, kinyilvánítja az államterület sérthetetlenségét, rendelkezik a felségjelvényekről.
7. Szabályozza a kormányformát: itt jelenik meg a kormányzás szervezete, kormányzati szervek feladatai, hatásköre és felelőssége.
8. Megállapítja a közigazgatást: funkciói, szervezete, törvényességi felügyelete kerül meghatározásra.
9. Biztosítja a helyi autonómiát: a helyi és területi önkormányzatok önállóságát, helyi közösségek működését.
10. Rögzíti a hatalommegosztás elvét, azon belül is az igazságszolgáltatás körében a bírói szervezet felépítését, a bírói függetlenséget, a törvényesség érvényesülésének biztosítékait.
11. Meghatározza az alkotmányosság védelmét, az alkotmány megtartásának jogi biztosítékait.

6. Alkotmány - Alaptörvény egymáshoz való viszonya

Az Alaptörvény és az Alkotmány viszonyát többféleképpen lehet meghatározni, különbözőségük kimutatható. Ennek azért is van különös jelentősége, mert Magyarország történetében első ízben az alkotmányjogi szabályok alaptörvény elnevezés alatt kerültek elfogadásra.

A nemzetközi gyakorlatban azokat a szabályokat, amelyek az alapvető jogokat és az állam működését szabályozó, a jogrend többi törvényétől az elfogadás módjában különböző alapvető szabályokat foglalják össze, Alkotmánynak szokták nevezni. Ahol ettől eltérnek – mint például Németországban – ott ennek valamilyen elvi oka van. [Németország esetében az ok az ország megosztottsága volt, az újraegyesítés után pedig már nem akartak változtatni.] Azzal, hogy a magyar alkotmányt megalkotói „alaptörvénynek” nevezték, szintén üzeni akartak. Az elnevezés értelmezésének egyik lehetséges megoldása, hogy a jogalkotó azt sugallja, hogy az „Alkotmány” több, mint a törvényalkotó által elfogadott Alaptörvény, mivel a valódi Alkotmány a történeti alkotmány és az alaptörvény együtt.²¹

A megkülönböztetés a hatályos jog fogalma alapján egyértelmű: az Alkotmány az 1949. évi XX. törvény 1989. évi XXXI. törvénnyel alapjaiban elvégzett revíziója eredményeként létrejött, majd több tíz módosítással megváltoztatott szövege, amely 2011. december 31-éig volt hatályban, mint a magyar belső jogrend alapja. Az Alaptörvény pedig az Alkotmányt felváltó, 2012. január 1-jén hatályba lépett új alkotmány.²²

Az alkotmány az 1949 előtti magyar történeti hagyomány szerint több, különböző korokban megfogalmazott dokumentumból, a joggyakorlatból, szokásjogból, gyakran íratlan, de közösen vallott elvekből, a jogirodalom munkáiból álló gyűjtemény. Mivel Magyarországnak 1949-ig nem volt kartális alkotmánya, az alkotmány kifejezés a fent vázoltakat fedte le. Az 1949. évi XX. törvény kisajátította, eredeti történeti jelentésétől megfosztotta az alkotmány kifejezést. [Megjegyzem, tartalmi értelemben sem volt modern alkotmánynak tekinthető, mert nem felelt meg sem az emberi jogok tiszteletben tartásának, sem a demokrácia, illetve a hatalmi ágak elválasztása elveinek sem.]

Magyarország alkotmányának a neve az Alaptörvény. A német és a finn alkotmány is az Alaptörvény kifejezést használja.²³

21 Forrás: Hack Péterrel készült 2012-es riportom alapján levont következtetésem.

22 Forrás: Varga Zs. Andrással készült 2012-es riportom alapján levont következtetésem.

23 Forrás: Osztovits Andrással készült 2012-es riportom alapján levont következtetésem.

„Az új címnek nincs jelentősége, historizálási oka van. Elképzelhető olyan verzió is, hogy a minta a német (eredetileg nyugat-német, 1949-es) Grundgesetz volt, mely – elnevezésében is – szakítani kívánt a weimari alkotmány örökségével, hiszen annak talaján kerülhetett sor Hitler hatalomra jutására” – vélekedik Móré Sándor.²⁴

A történeti alkotmánynak meghagyja az alkotmány fogalmat az R.) cikk (3) bekezdésében, amely annak vívmányait foglalja magába. Ezen értelmezést elfogadva Magyarország alkotmánya helyett, az alaptörvény kifejezést használja, amely a hatályos jogot foglalja magába. Ennek következtében, hogy ti. az új dokumentum az alaptörvény elnevezést kapta, az nem él vissza az alkotmány szó történelmi fogalmával.

7. Lehet-e jogfolytonossági problémáról beszélni az Alaptörvény kontextusában?

Erre a kérdésre érintőlegesen a történeti alkotmány fogalmi meghatározása körében már korábban utaltam. A jogfolytonossági probléma megértéséhez segítséget adhatnak az előzetesen megfogalmazódó kérdésfeltevések. Mitől új egy alkotmány? Mikor kezdődik egy alkotmányos korszak? Hogyan valósulnak meg ezek az Alaptörvényben?

A történeti alkotmány és az írott alkotmánytörvények közt éles a különbség e téren. Az ún. ezeréves magyar alkotmány mindig új alapvető törvényekkel folyamatosan bővül és alakul, mert a régi részei aktualitásukat elveszítik. Az Alaptörvény ugyan kimondja, hogy a történeti alkotmány vívmányaira tekintettel kell értelmezni, de ez alatt természetesen csak a ma használható vívmányokat érti. A vívmányok kezdeti, kiindulási időpontjai tekintetében a jogtudósok különböző álláspontot foglalnak el. Többek között Sólyom László szerint ezek 1990 óta alakultak ki. Az Alkotmánybíróság pedig azóta úgynevezett történeti alkotmányt ír. A jogértelmezőnek tehát nem a *Pragmatica Sanctio*-hoz vagy Szent István törvényeihez kell fordulnia. Míg mások szerint található sokall régebb óta érvényesülő általános, jelenkorban is érvényesülő jogelvek, jogintézmények. A lényeg, hogy a történeti alkotmány ma már elavult rendelkezései alapidokumentumként fennmaradnak, s attól függetlenül, hogy nem helyezték hatályon kívül azokat, újbóli alkalmazásukra azonban a mai ember jogi értékrendbe illeszkedésük hiánya miatt soha többé nem kerülhet sor.

24 Forrás: Móré Sándorral készült 2012-es riportom alapján levont következtetésem.

Míg az írott, úgynevezett kartális alkotmánynál a hatálybalépés időpontja meghatározott, amelyben a régi alkotmány hatályát veszti. Ugyanakkor az írott alkotmány is követi a társadalmi igényeket, így a történeti alkotmányhoz hasonlóan az alkotmányos kultúra²⁵ folyamatos.

Az alkotmányhoz való hűség biztosítja az alkotmány folytonosságát, azaz a jogfolytonosságot. Az alkotmány módosítását csak törvényes úton, alkotmányos eszközökkel lehet elérni. A forradalmi eszközökkel való megvalósítása csak akadályozhatja az alkotmány érvényesülését, de nem szünteti meg az érvényét. Így a jogfolytonosságot és a jogi intézményeket helyre lehet és helyre kell állítani, és onnan folytatni, ahol abbamaradt. Ez jelenti a történeti alkotmány továbbélését.

A jogfolytonosság megszakítása a közjogi hagyományok tekintetében az 1849-1867-es időszakban annak köszönhető, hogy az ország a kiegyezés után nem volt szuverenitása teljes birtokában. A Szent Korona tana szolgálta a visszatérés alapját. Mivel a Szent Korona tana nem hatálytalanítható, így a jogfolytonosság elve sem. Éppen ezért lett *„a jogfolytonosság garanciája a Szent Korona-tan hatálytalaníthatatlansága.”*²⁶ A történeti alkotmánnyal való végleges szakításnak túnt az 1919-es Tanácsköztársaság, amikor közzétették az Ideiglenes Alkotmányt, majd azt alkotmánynak el is fogadták.

A történeti alkotmánynak előfeltétele a jogfolytonosság követése, mivel csak ott működhet, ahol van kapcsolódás a szokásjogi alkotmányfejlődéssel, és az alkotmányos kontinuitás töretlen.

Megkülönböztethetünk alaki és anyagi jogfolytonosságot. Az alaki esetében az alkotmányt csak arra feljogosított tényezők, az alkotmányban meghatározott módon, a törvényes úton változtathatják meg, a változtatás tartalmától függetlenül. Az anyaginak pedig a meglévő intézményekből, alkotmányos berendezkedésből, az alkotmány fejlődési irányából kell kiindulnia, biztosítva a szerves fejlődést.²⁷

Az Alaptörvényünk Átmeneti rendelkezésének 5. cikkében a következőket olvashatjuk:

„Az Alaptörvény hatálybalépése nem érinti a hatálybalépése előtt alkotott jogszabályok, kibocsátott közjogi szervezetszabályozó eszközök és állami irányítás egyéb jogi eszközei, meghozott egyedi döntések, valamint vállalt nemzetközi jogi kötelezettségek hatályát.”

Ezt összevethetjük a Nemzeti Hitvallásban megfogalmazottakkal:

25 Az alkotmányos jogi kultúrára tanulmányomban nem térek ki.

26 Kocsis István: *A Szent Korona tana*. Budapest, Püski Kiadó, 1995, 8-14.

27 CSINK - FRÖHLICH i.m. 126.

„Nem ismerjük el az 1949. évi kommunista alkotmányt, mert egy zsarnoki uralom alapja volt, ezért kinyilvánítjuk érvénytelenségét.”

Komoly vita bontakozott ki az alkotmányjoggal foglalkozó jogtudósok közt a tekintetben, hogy az 1949-es alkotmány hatályon kívül helyezéséről kellett volna-e rendelkezni az Alaptörvényben. Azok álláspontját osztom, akik szerint a Nemzeti Hitvallásban az 1949-es alkotmány érvénytelenségének kinyilvánítása miatt, az nem tekintendő alkotmánynak, így hatályon kívül helyezésére sem volt szükség. Az Alaptörvény történeti alkotmányhoz visszanyúló hagyománya pedig biztosítja, hogy egyedi jogi aktus nélkül az új hatályba lépése lerontja a régiéket, helyükbe lépnek az új szabályok.

Mindazonáltal, ha az Alaptörvény R cikkének (3) bekezdését jobban megvizsgáljuk, rájöhetünk, hogy a jogfolytonosság jelen van. Hiszen a vívmány kifejezéssel utal arra, hogy az előre vivő dolgokat, az időtállóan értékes intézményeket vagy szabályozásokat érti ez alatt. Ugyan a jogalkotó nem sorolja fel taxatív, hogy mik tartoznak ide, de ez a jogértelmező feladata, azaz az Alkotmánybíróságé.²⁸

A jogfolytonosságot igazolja, hogy az Alaptörvény az alkotmány legfőbb ismérveinek megfelel.

Az alkotmányfejlődést szabályozás nélkül elősegítő eszköz az alkotmányértelmezés. A jog egyik legfontosabb privilégiuma a *fejlődőképesség*. A benne foglalt rugalmasság abból fakad, hogy a jogalkotó egy természetszerűleg nyitott eszköz – a szöveg – révén kifejezett „*alkalmazási felhatalmazást*” adott a jogalkalmazónak arra, hogy a benne foglalt jelentéstartalmat az állampolgárok legkülönlegesebb eseteire nézve érvényesítse. Az alkalmazhatóság feltételeinek hiánya az értelmezés révén egy bizonyos fokig kiküszöbölhető.

Az alkotmányértelmezés gyakran *sajátos érvelést igényel*, sajátos tárgyának jellemzői miatt:

1. az alkotmány normahierarchia csúcsán helyezkedik el,
2. önigazoló norma, érvényességéhez nem kell másik igazoló norma,
3. elvont, absztrakt szabályokat tartalmaz,
4. legitimációs és integratív funkciót kell betöltenie, amely a benne foglalt rendelkezések feltétlen érvényesülése folytán a jogrend védelmét célozza.²⁹

Az alkotmány értelmezésének mibenléte egy bizonyos alkotmányfelfogás függvénye.³⁰ Az alkotmány nem csak a normahierarchia csúcса, hanem a

28 DARÁK Péterrel készült 2012-es évi riportom alapján levont következtetésem.

29 CSINK - FRÖHLICH i.m. 69.

30 TAKÁCS Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai. *Jogtudományi Közlöny*, 1993/3, 121.

társadalmi együttélés kerete is. Egy tisztán jogi dokumentum, amelynek a legerősebb normatív érvényesülési ereje van. Több alapelv típusú normát foglal magába, feltételezve, hogy a jogvitáknak – végső soron – ezek alapján lehet megoldása. Ettől magasabb norma nem létezhet, ezért az értelmezésnek visszavezethetőnek kell lennie az alkotmány szövegére. Így a jogon túli, erkölcsi vagy társadalmi normára való hivatkozás nem megengedett. Az alkotmányértelmezés során érvényesített többletérvek az alkotmány önigazoló és önvédő karakteréből következnek.

Az Alaptörvény egyik nagy előnye, hogy tömör, szabatos, és összefoglalt ismereteket közvetít a közösségi létszintek legalapvetőbb és megkerülhetetlen elveiről.³¹ A hétköznapi ember a legtöbb esetben csak akkor akarja megismerni a jogot, ha „az elfogadott értékek és mindennapiság közt szakadék keletkezik”.³² Emiatt is alakulhatott ki az a kormányzati törekvés, hogy 2012. január 1-én hatályba lépő Alaptörvényből minden állampolgár kapjon kézhez egy példányt.

Záró gondolatok

Van-e létjogultsága annak a felvetésnek, hogy Magyarországnak nincs kartális alkotmánya, hiszen az Alaptörvényt a történeti alkotmány vívmányai szerint kell értelmezni? Erről szó sincsen. Magyarországnak igenis kartális alkotmánya van, amely magán hordozza a történeti alkotmány egyes jellemzőit. Mint már fentebb említettem, az 1949. évi XX. törvényünk előtt csak történeti alkotmányunk volt.

A történeti alkotmánnyal kapcsolatos idegenkedés egyik forrása, hogy ez a hagyomány nem csak a jogi gyakorlatból, hanem a jogfelfogásból is kiveszett, aminek ideológiai oka van. A kommunista és a túlhajtott liberális rendszer a múlt teljes eltörlését tűzte ki céljául. Ekkor kerültek elő a történeti alkotmánnyal kapcsolatban a feudalizmust, az avíttas múltat emlegető vádak, így erre hivatkozva akarták lecserélni az emberi viszonyokból leszűrt tapasztalatokat a pozitivista jogfelfogásra. A társadalom ennél bonyolultabb. Az új alkotmánnyal éppen a pozitivista szemléletmód kizárólagosságából való kilépés volt a cél, abból, amiből az elmúlt húsz évben az Alkotmánybíróság is többször kilépett.

A történeti alkotmány nem merev, könnyen módosítható. Az Alaptörvényünk a jogforrasi hierarchia csúcsán helyezkedik el és a legrugalmasabb alkotmányok közé tartozik, mivel a jelenlévő országgyűlési képviselők két-

31 RIXER i.m. 4.

32 LÁNYI András: *Az írástudók áru (vá vá)lása*. Budapest, Magvető, 1988, 10-11.

harmada fogadhatja el az alkotmánymódosító indítványt.³³ A rugalmas alkotmány elfogadásával elérhetjük, hogy a jövőben erősebb eszközökkel tudjuk a problémákat megoldani.

A magyar jogrendszer tetején egy egységes írott jogi dokumentum, az Alaptörvény áll. A jogszabályok a hierarchikus rendben alatta vannak, és azzal összhangban kell lenniük. A történeti alkotmányra hivatkozás az Alaptörvény által kiemelt jogértelmezési segédelv. Az Alaptörvény formális értelemben megfelel a modern demokratikus európai kartális alkotmányok kritériumainak, azonban a magyar jogirodalmi hagyományban az alkotmány szó foglalt, azt csak bitorolta az 1949. évi XX. törvény. Ennek az újraélesztett alkotmányfogalomnak szélesebb értelmében az alkotmány magában foglalja az Alaptörvényt, de egyben nem sajátítja ki az alkotmány szót. Az Alkotmánybíróság nevének megtartása nem tévedés, hanem tudatos alkotmányozói törekvés volt, mert az Alkotmánybíróság mostantól nem csak az Alaptörvényt, hanem annak explicit felhatalmazása alapján az alkotmányt, pontosabban a történeti alkotmány vívmányait is értelmezi. „Az Alaptörvény elnevezés azt sugallja, hogy a kartális alkotmány csak része a magyar Alkotmánynak, amelynek ennek megfelelően a történeti alkotmány az alapja”.³⁴

Az Országgyűlés által végül választott megoldás azért nagyszerű, mert felülemelkedik a vagy-vagy megoldáson: a történeti alkotmány mögöttes hermeneutikai „feltámasztásával” alapot és háttérrel ad a tételes jog csúcsára helyezett Alaptörvényben. Ha modellezni akarjuk, olyan, mint egy homokóra: alul van a tételes jog, annak csúcsán (a homokóra dereka) az Alaptörvény, felül pedig a történeti alkotmány, amely az Alaptörvényen keresztül épül be (újra) a tételes jogba. Kétségtelen persze, hogy az így felfogott történeti alkotmánynak része az elmúlt huszonkét év, az 1989 és 2011 közötti időszak jogfejlődése, így az ideiglenes Alkotmány és annak vívmányai is.³⁵

Az új Alaptörvény egy szerződés, amely a magyar emberek életének minden egyes pontjára kiterjed, és amelyben a magyar emberek szerződnek a közös ügyeiket irányító intézmények megbízására, egymás közti közösségi viszonyaik rendezésére.³⁶ Az alkotmányt visszahelyezték társadalmi funkciójába, az ország legfontosabb dokumentumának szerepébe.

33 MÓRÉ Sándorral készült 2012. es évi riportom alapján levont következtetésem.

34 HACK Péterrel készült 2012. es évi riportom alapján levont következtetésem.

35 VARGA Zs. Andrásal készült 2012. es évi riportom alapján levont következtetésem.

36 CSEVÁR Nóra: Az Alaptörvény és a történeti alkotmány. *Jogelméleti Szemle*, 2012/2, 213-214.

A KEDVEZŐBBSÉG ELVE A LENGYEL MUNKAJOGBAN

TÓTH KRISTÓF
PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

Absztrakt

Jelen tanulmány célja a lengyel munkajogi jogforrási rendszer vizsgálata, valamint a témakör főbb pontjainak összehasonlítása Magyarországgal, mint szintén 'poszt-szocialista ország' munkajogi szabályozásával. Bár a lengyel munkajogi jogforrási hierarchia fő rendező elve a 'kedvezőbbség elve', azonban az elmúlt időszakban – a magyar szabályozáshoz hasonlóan – a lengyel munkajogban is megfigyelhető a rugalmasításra irányuló jogalkotói törekvés a kollektív munkajog szintjén, ezzel összefüggésben pedig a kedvezőbbség elvének bizonyos szintű korlátozása a kollektív szerződések tekintetében. Ugyanakkor, a hazai tendenciától eltérően, a lengyel munkajogra nem jellemző a szerződési szabadság növelésére irányuló jogalkotói szándék az individuális munkajog szintjén, így a lengyel Munka Törvénykönyve csak rendkívül szűk körben tartalmaz diszpozitív jellegű szabályokat a felek megállapodása tekintetében.

Kulcsszavak: kedvezőbbség elve, szerződési szabadság, jogforrási rendszer, munkaszerződés

THE FAVOURABILITY PRINCIPLE IN POLISH LABOUR LAW

Abstract

The aim of this study is to examine the statutory hierarchy of the Polish labour law and to compare the main points of the subject with the Hungarian labour regulations, also a 'post-socialist' country. Although the main regulating principle in the Polish labour law hierarchy is the 'favourability principle', recently, however, as in the Hungarian legislation, Polish labour law has also seen a legislative tendency towards flexibility at the level of collective labour law, and in this context a certain degree of limitation of the favourability principle in relation to collective agreements. However, in contrast to the Hungarian tendency, Polish labour law is not characterised by a legislative intention to increase contractual freedom at the level of individual labour law, i.e. the employment contract.

Keywords: favourability principle, freedom of contract, statutory hierarchy, employment contract

1. Bevezető

A nyugat-európai országok munkajogi kultúrájában kiemelt jelentőséggel és hosszú múltra visszatekintő jogalkotási és jogalkalmazási hagyományokkal rendelkezik a *kedvezőbbség elve* ('Günstigkeitsprinzip', 'principle of employee privilege', 'favourability principle' stb.) melynek lényege, hogy a munkaszerződés, illetve a munkajogi jogforrási hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő szabály eltérhet magasabb szinten elhelyezkedő szabálytól, amennyiben az a munkavállaló számára kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz.¹ Ugyanakkor szemben a nyugat-európai országokkal, a kelet-közép-európai régió államaiban, így Lengyelországban is a kedvezőbbség elve a II. világháború végétől egészen a rendszerváltásig nem érvényesülhetett, mivel a szocialista időszakban a munkajog kógens jelleggel került szabályozásra, így a munkaviszonyra vonatkozó szabályoktól főszabály szerint sem felek megállapodása, sem kollektív szerződés nem térhetett el, még a munkavállaló javára sem.² 1989-et követően azonban Lengyelország létrehozta a munkajogi jogforrások új, a piacgazdaság viszonyainak megfelelő rendszerét,³ valamint a munkaszerződés helyét ezen jogforrási hierarchiában, melynek fő rendező elve (a kógencia helyett) nyugat-európai mintára a kedvezőbbség elve lett.

Jelen tanulmány célja a lengyel munkajogi jogforrási rendszer vizsgálata a kedvezőbbség elvének érvényesülése szempontjából. Ennek keretében elemzésre kerülnek a lengyel munkajogi jogforrások típusai, azok egymáshoz való viszonya, valamint a munkaszerződés helye, szabályozó szerepe ezen rendszerben. A tanulmány célja továbbá a témakör főbb pontjainak összehasonlítása Magyarországgal mint szintén 'poszt-szocialista ország' munkajogi szabályozásával, ennek során a főbb hasonlóságok, illetve különbségek feltárása.

1 BERKE Gyula: *Adalékok a munkavállaló javára való eltérés kérdéséhez*. In: PÁL Lajos – PETROVICS Zoltán (szerk.): *Visegrád 16.0: a XVI. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019, 126.

2 TRÓCSÁNYI László: *A munkajogviszony alapkérdései az európai szocialista országok jogában*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978, 173.

3 PRUGBERGER Tamás – NÁDAS György: *Európai és magyar összehasonlító munka- és közszolgálati jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 47.

2. Történeti előzmények

Ahogy a bevezetőben említésre került, a II. világháború végét követően Magyarországhoz hasonlóan Lengyelország is a szovjet érdekszférába került, így ezen két országban a szocialista időszakban a munkajog szabályozása hasonló alapelveken nyugodott és hasonló folyamatok mentek végbe.⁴ Mivel a szovjet jogelmélet a munkajogot a polgári jogtól teljesen független, önálló jogágnak tekintette,⁵ így 1945-től Lengyelországban is megindult a *munkajog* mint önálló jogág megteremtése és annak joganyagának egységes kódexbe foglalása. Ezen folyamat eredményeként 1974-ben kihirdetésre került a lengyel Munka Törvénykönyve ('Labour Code of 26 June 1974.', a továbbiakban: LC.), melyben szabályozásra került a munkaszerződés jogintézménye is.⁶ A szocialista alapelvekből következően a törvénykönyv célja alapvetően a központi tervutasításos rendszer igényeinek kiszolgálása volt, így a munkajog kógens jelleggel került szabályozásra. Ebből következően a munkaviszony mind individuális, mind kollektív feleinek szerződési szabadsága szinte teljes mértékben korlátozott volt, mivel az LC. főszabályként eltérést nem engedő módon határozta meg a munkaviszony tartalmi elemeit, melyektől még a munkavállaló ('dolgozó') javára sem lehetett eltérni.⁷ Ezen időszakban a kollektív szerződés lényegében a központi akarat közvetítésére szolgált, a munkaszerződés fő célja pedig a munkaviszony létrehozása volt, annak tartalmát azonban érdemben alakítani nem tudta.⁸

A rendszerváltást követően a lengyel munkajog jelentős változáson ment keresztül, melynek során megtörtént a központi tervgazdaságból a demokráciába és a piacgazdaságba való átmenet, illetve a lengyel (munka)jognak az Európai Unió normáihoz való igazítása.⁹ Ezen folyamat során 1997-ben

4 Uo. 45.

5 PRUGBERGER Tamás – SZALMA József: A munkaviszonyra irányuló szerződés és az új Ptk. *Gazdaság és Jog*, 2012/10, 15.

6 Lengyelországban a II. világháborút megelőzően a munkaszerződést egy sajátos magánjogi szerződésnek tekintették, amely a kötelmi jogi törvényben ('Polish Code of Obligations of 1933') került szabályozásra. [PISARCZYK, Łukasz: *Collective Bargaining in the Shadow of Legislation: Labour Law Sources in Poland*. In: GYULAVÁRI Tamás – MENEGATTI, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. h. n., Kluwer Law International BV - The Netherlands, 2020, 283.]

7 SEWERYŃSKI, Michał: Contract and labour relations: the Polish case. *Managerial Law*, 2003, 45 (3-4), 124.

8 KISS György: *A piac és az emberi tényező*. Budapest, Balassi Kiadó, 1995, 35., 39.

9 PISARCZYK i. m. 282.

kihirdetésre került a lengyel Alkotmány (a továbbiakban: Alkotmány),¹⁰ valamint az LC. több alkalommal jelentősen módosításra került, létrehozva a munkajogi jogforrások új rendszerét és a munkaszerződés helyét ezen jogforrási rendszerben.¹¹

3. A lengyel munkajogi jogforrások

A lengyel jogforrási hierarchia csúcsán az Alkotmány áll, amely deklarálja az általánosan kötelező erejű jogforrások ('sources of universally binding law') körét az alábbiak szerint: Alkotmány, törvények, ratifikált nemzetközi egyezmények és rendeletek.¹² Ezen jogforrások közül – a jelen tanulmány szempontjából – kiemelt jelentőséggel rendelkezik az LC., amely meghatározza a munkajogi jogforrásokat. A kódex 9. cikk 1. §-a alapján a munkajogi jogforrások két fő csoportra oszthatók: jogszabályok (elsősorban az LC., illetve a munkavállalók és a munkáltatók jogait és kötelességeit meghatározó egyéb jogszabályok¹³), valamint autonóm ('autonomous') jogforrások. Az autonóm jogforrások közös jellemzője, hogy azok nem egy állami hatóságtól származnak, hanem a munkaviszony kollektív felei vagy a munkáltató egyoldalúan hozza létre.¹⁴ E körbe tartoznak a kollektív munkaszerződések, törvényen alapuló egyéb kollektív szerződések, valamint a munkaviszonyban álló felek jogait és kötelességeit meghatározó munkáltatói szabályzatok.¹⁵

A lengyel munkajog tehát – a magyar szabályozástól eltérően – megkülönbözteti az ún. 'tipikus' kollektív munkaszerződést ('collective labour agreement'), valamint a törvényen alapuló egyéb, ún. 'atipikus' kollektív szerződést ('atypical collective agreement'). Kollektív munkaszerződést kizárólag szakszervezetek (szakszervezeti szövetségek) köthetnek a munkáltatóval (munkáltatói szervezetekkel), melyek a munkaviszonnyal kapcsolatos kérdések

10 A Lengyel Köztársaság Alkotmánya ('The Constitution of the Republic of Poland of 2nd April, 1997').

11 Bár a lengyel kormány 2002-ben és 2016-ban kodifikációs bizottságokat nevezett ki egy új munkajogi kódex megalkotása céljából, azonban ezen rekodifikációs kísérletek nem bizonyultak sikeresnek. (PISARCZYK i. m. 284.)

12 Alkotmány 87. cikk (1) bekezdés.

13 Pl.: Act of 23 May 1991 on the settlement of collective labour disputes; Act of 10 October 2002 on minimum wage.

14 BARAŃSKI, Michał: *Poland: employment relationship from the perspective of individual, collective labor law and EU law*. In: JAKAB, Nóra (ed.): *Fundamentals of labor law in Central Europe*. Miskolc – Budapest, Central European Academic Publishing, 2022, 167.

15 LC. 9. cikk 1. §

széles körét szabályozhatják, így például a munka- és bérfeltételeket, a szerződő felek jogait és kötelezettségeit stb.¹⁶ Az LC. továbbá megkülönbözteti a munkahelyi szintű kollektív szerződést ('enterprise collective labour agreement') és a több munkáltatóra vonatkozó kollektív szerződést ('multi-enterprise collective labour agreement'), melyek lehetnek iparági, regionális vagy országos szintűek.¹⁷ A tipikus kollektív munkaszerződéssel szemben az ún. atipikus kollektív szerződések törvény által kifejezetten megjelölt esetekben és tárgykörökben köthetők. Ezen típusú szerződések célja, hogy lehetővé tegyék a szociális párbeszédet olyan rendkívüli körülmények esetén, amikor nincs lehetőség a kollektív munkaszerződés megkötéséhez szükséges tárgyalások lefolytatására.¹⁸ Az atipikus kollektív szerződést a munkáltató szintén a szakszervezettel, illetve ahol nincs szakszervezet, ott az adott munkáltatónál elfogadott szabályok szerint megválasztott munkavállalói képviselővel köteles megtárgyalni.¹⁹ Az atipikus kollektív szerződések különböző célokat szolgálhatnak, így például a munkavállalók védelmét csoportos létszámleépítés esetén, a munkaviszony rugalmasabbá tételét (főként a munkaidő terén), valamint a munka- és bérfeltételek átmeneti 'lerontását'.²⁰

A munkajog autonóm forrásainak másik kategóriáját a munkáltató által egyoldalúan kiadott belső jogi aktusok ('internal acts issued by employer') alkotják, melynek két fő típusa a munkaszabályzat ('work regulation'), és a javadalmazási szabályzat ('remuneration regulation').²¹ A munkaszabályzat a munkavégzés szervezeti rendjével összefüggő rendelkezéseket tartalmazhat, melynek keretében meghatározhatja például a munkahelyi jelenlét és távollét igazolásának szabályait, a munkaidő-beosztást, munkavédelmi előírásokat stb.²² Javadalmazási szabályzatot a legalább húsz munkavállalót foglalkoztató,

16 PISARCZYK i. m. 287.

17 MITRUS, Leszek: Relationship between statutory law, collective agreement and employment contract: case of Poland. 5. https://mta-pte.ajk.pte.hu/downloads/leszek_mitrus.pdf (2023. 07. 12.)

18 PISARCZYK i. m. 287.

19 Ugyanakkor egyes atipikus kollektív szerződéseket kizárólag a szakszervezettel lehet megtárgyalni.

20 PISARCZYK i. m. 287–289.

21 MITRUS i. m. 8–9.

22 A munkaszabályzatot a szakszervezettel kötött megállapodásban kell meghatározni. Ha a felek által meghatározott határidőn belül nem születik megállapodás a munkaszabályzatról, vagy ha a munkahelyen nincs szakszervezet, abban az esetben a szabályzatot a munkáltató egyoldalúan állapítja meg. Ugyanakkor munkaszabályzat kiadása nem szükséges, ha a szabályzatra vonatkozó kérdésekről kollektív szerződés rendelkezik, vagy ha a munkáltató húsznál kevesebb munkavállalót foglalkoztat. (LC. 104 – 104³ cikkek.)

kollektív szerződés hatálya alá nem tartozó munkáltató köteles kiadni, amely szabályozhatja a munka díjazásának feltételeit, valamint a munkavégzéssel kapcsolatos egyéb juttatásokat (például utazási költségtérítés).²³

4. A munkajogi jogforrási hierarchia szabályai

A lengyel munkajogi jogforrások hierarchiája tehát az alábbiak szerint épül fel: általánosan kötelező jogszabályok, tipikus és atipikus kollektív szerződések, valamint a munkáltató által kiadott belső jogi aktusok. Az LC. alapján munkajogi jogforrási hierarchia fő rendező elve a kedvezőbbség elve, mely szerint a jogforrási hierarchiában alacsonyabb szintű szabályok nem lehetnek kedvezőtlenebbek a munkavállalókra nézve, mint a magasabb szinten elhelyezkedő szabályok.²⁴ A kedvezőbbség elve alapján tehát a jogforrási hierarchiában alacsonyabb rangú, de a munkavállaló számára kedvezőbb rendelkezés elsőbbséget élvez a hierarchiában magasabb szinten elhelyezkedő szabályhoz képest.²⁵ Ebből következően egyrészt a munkajog autonóm forrásai nem lehetnek kedvezőtlenebbek a munkavállalók számára, mint az általánosan kötelező jogszabályi rendelkezések. Másrészt a munkahelyi szintű kollektív szerződés nem lehet kedvezőtlenebb a több munkáltatóra vonatkozó (iparági, ágazati, országos szintű) kollektív szerződésnél. Harmadrészt a munkáltató egyoldalú aktusai nem ronthatják a munkavállalók helyzetét a jogszabályi és a kollektív szerződésekből eredő normákhoz képest.²⁶

A kollektív szerződés és az LC. relációjában tehát – a magyar szabályozástól eltérően²⁷ – a relatív diszpozitivitás főszabálya érvényesül. Ugyanakkor az elmúlt időszakban a lengyel munkajogban is megfigyelhető a munkajog 'rugalmasítására' irányuló jogalkotói törekvés, ezzel összefüggésben pedig a kedvezőbbség elvének bizonyos szintű korlátozása.²⁸ Ezen 'flexibilizációs

23 Amennyiben a munkáltatónál van szakszervezet, akkor a munkáltatónak a szakszervezettel kell megállapodnia a javadalmazási szabályokról. A szabályzat mindaddig hatályban marad, amíg a munkavállalók nem kerülnek kollektív szerződés hatálya alá. (LC. 77² cikk.)

24 LC. 9. cikk. 2–3. §.

25 KUMOR-JEZIERSKA, Ewelina: *Employee favourability principle*. In: BARAN, Krzysztof (ed.): *Principles of Polish Labour Law*. Warszawa, C.H. Beck, 2018, 88.

26 PISARCZYK i. m. 293.

27 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 277. § (2) bekezdése alapján kollektív szerződés – főszabályként – eltérhet az Mt. Második és Harmadik részétől akár a munkavállaló hátrányára is.

28 GYULAVÁRI Tamás – MENEGATTI, Emanuele: *Introduction: Recent Trends in the Hierarchy of Labour Law Sources*. In: GYULAVÁRI Tamás – MENEGATTI, Emanuele (eds.): *The Sources of Labour Law*. h. n., Kluwer Law International BV – The Netherlands, 2020, 7.

tendencia' ('flexibilisation tendency) a 2000-es évek elejétől jellemzi a lengyel munkajogot, melynek keretében az LC. több alkalommal módosításra került a munkajog 'rugalmasítása' céljából. Ezen módosításokat a különböző gazdasági válságok indukálták, a jogalkotó célja pedig az volt, hogy lehetővé tegye a munkaviszony kollektív felei számára a munkafeltételek aktuális helyzetükhöz való igazítását a gazdasági nehézségek elkerülése vagy leküzdése érdekében. Ezen folyamat eredményeként egyrészt nőtt azon jogintézmények köre, ahol tipikus kollektív munkaszerződés akár a munkavállaló hátrányára is eltérhet,²⁹ másrészt nőtt azon törvényi felhatalmazások és tárgykörök esete, melyek vonatkozásában atipikus kollektív szerződések köthetők.³⁰ E körben például az atipikus kollektív szerződés átmenetileg 'leronthatja' a munka- és bérfeltételeket. Az LC. felhatalmazása alapján, amennyiben a munkáltató pénzügyi helyzete indokolja, a munkáltató és a szakszervezet olyan megállapodást köthet, amely felfüggesztheti a kollektív munkaszerződés (akár több munkáltatóval kötött kollektív szerződés) és a munkáltató által kiadott belső aktusok rendelkezéseit. Továbbá, ha a kollektív szerződés hatálya alá nem tartozó, vagy húsznál kevesebb munkavállalót foglalkoztató munkáltató pénzügyi helyzete indokolja, megállapodás köthető az egyéni munkaszerződésekből eredő munka- és bérfeltételek ideiglenes lerontásáról. A munkáltató ezen atipikus szerződéseket főszabályként a szakszervezettel köteles megkötni,³¹ melyek legfeljebb három évig lehetnek hatályban.³²

5. A munkaszerződés szabályozó szerepe

A munkaszerződés nem minősül munkajogi jogforrásnak, mivel nincs általános hatálya, ellentétben a jogszabályokkal és az autonóm forrásokkal.³³ Ugyanakkor a munkaszerződés a munkaviszony keletkeztetésének leggyakoribb módja,³⁴

29 Például az LC. 151. cikke szerint a naptári évenként elrendelhető rendkívüli munkaidő maximális mértékét (150 óra) kollektív munkaszerződés emelheti.

30 PISARCZYK i. m. 293–294.

31 Ha a munkáltatónál szakszervezet nem működik, a megállapodást a munkáltató és a munkavállalóknak a munkáltató által elfogadott szokásos módon választott képviselői kötik meg.

32 LC. 9¹, 23^{1a}, 241²⁷ cikkek.

33 MITRUS i. m. 9.; A többi kelet-közép-európai országhoz, így Magyarországhoz is hasonlóan Lengyelországban a munkaszerződés a rendszerváltást követően a munkajogi kódexben és nem a polgári törvénykönyvben került szabályozásra. (PRUGBERGER – SZALMA i.m. 15.)

34 Az LC. 2. cikke szerint a munkaviszony az alábbi öt jogi aktus egyike alapján jöhet létre: munkaszerződés ('employment contract'), kijelölés ('appointment'), választás ('election'), kinevezés ('nomination'), szövetkezeti munkaszerződés ('co-operative employment contract').

amely alapján a munkavállaló kötelezettséget vállal arra, hogy a munkáltató javára és irányítása alatt meghatározott munkát végez, a munkáltató pedig vállalja, hogy a munkavállalót díjazás ellenében foglalkoztatja.³⁵ Az LC. alapján a feleknek a munkaszerződésben meg kell határozniuk a szerződő feleket, a szerződés típusát,³⁶ a szerződés megkötésének időpontját, valamint a munka és a díjazás feltételeit, így különösen a munka típusát, a munkavégzés helyét, a munka díjazását (felsorolva annak elemeit), a munkaidő-beosztást, valamint a munkavégzés kezdetének időpontját.³⁷

Az LC. alapján továbbá – a magyar munkajoghoz hasonlóan³⁸ – a munkaszerződés és a munkajogi források közötti kapcsolat tekintetében is a kedvezőbbség elvének főszabálya érvényesül. A kódex 18. cikkének 1. §-a szerint a munkaszerződés rendelkezései nem lehetnek kedvezőtlenebbek a munkavállaló számára, mint a munkajogi jogforrások. Az ezen elvbe ütköző szerződéses kikötések érvénytelenek minősülnek és helyettük a munkajogi jogforrás megfelelő rendelkezései alkalmazandók.³⁹ Az individuális felek szerződési szabadsága tehát korlátozott, mivel a munkaszerződés az LC.-től, illetve a munkajog autonóm forrásaitól főszabály szerint csak a munkavállaló javára térhet el. Ugyanakkor a kódex meghatároz néhány olyan jogintézményt is, melyek kivételnek minősülnek a kedvezőbbség elve alól. Az LC. alapján bizonyos jogintézmények kógens természetűek, melyektől még a munkavállaló előnyére sem lehetséges az eltérés.⁴⁰ A törvény továbbá rendelkezik néhány diszpozitív szabályról is, melyektől akár a munkavállaló hátrányára is eltérhet a munkaszerződés.⁴¹

35 LC. 22. cikk 1. §.

36 Az LC. 25. cikke alapján a munkaszerződések két fő típusra oszthatók: határozatlan idejű szerződés, illetve határozott idejű szerződések (próbaidőre, meghatározott feladat elvégzésének idejére, valamint helyettesítésre kötött szerződések).

37 LC. 29. cikk 1. §.

38 Az Mt. 43. § (1) bekezdése alapján a munkaszerződés az Mt. Második Részétől, valamint munkaviszonyra vonatkozó szabálytól (jogszabály, kollektív szerződés, üzemi megállapodás, illetve az egyeztető bizottság kötelező határozata) főszabályként csak a munkavállaló javára eltérhet.

39 A munkaszerződés ezen szabályba ütköző érvénytelen kikötése tehát nem teszi érvénytelenné az egész munkaszerződést. Ebben az esetben a munkavállaló számára kedvezőbb munkajogi rendelkezés a törvény erejénél fogva a munkaszerződés érvénytelen rendelkezésének helyébe lép. (KUMOR-JEZIERSKA i. m. 85.)

40 Például az LC. 291. cikkében meghatározott hároméves elévülési határidőt a munkaszerződés nem rövidítheti vagy hosszabbíthatja.

41 Például az LC 151. cikke szerint a naptári évenként elrendelhető rendkívüli munkaidő maximális mértékét (150 óra) munkaszerződés is emelheti, de csak abban az esetben,

A magyar munkajogi tendenciával ellentétben azonban a lengyel munkajogra nem jellemző a szerződési szabadság növelésére irányuló jogalkotói szándék az individuális munkajog szintjén,⁴² így az LC. csak rendkívül szűk körben tartalmaz diszpozitív jellegű szabályokat. Ennek indoka, hogy a felek közötti alá-fölé rendeltségi viszonyból adódóan a munkavállaló nincs olyan tárgyalási pozícióban, hogy az érdekeit érvényesíteni tudja a munkáltatóval szemben. Bár a jogirodalom is utal arra, hogy a szerződési szabadság növelése rövid távon bizonyos előnyökkel is járhat,⁴³ ugyanakkor az egyenlőtlen alkupozícióból ('unequal bargaining power') következően a munkavállalók védelme érdekében⁴⁴ nem indokolt a kedvezőbbség elvének korlátozása az individuális munkajog szintjén, mivel az hosszú távon veszélyeztetheti a munkajog védelmi funkcióját.⁴⁵ A jogirodalom szerint a munkajog rugalmasítása sokkal inkább a kollektív szerződések szintjén lenne indokolt, ami által az egyenlő alkupozícióban lévő kollektív felek az adott munkáltató (munkáltatók) igényeihez igazodó munkafeltételeket tudnának teremteni.⁴⁶ Jelenleg azonban a relatív diszpozitivitás főszabályából eredően a munkáltatók nem érdekeltek kollektív szerződések megkötésében.⁴⁷ Továbbá – a többi posztszocialista országhoz hasonlóan – Lengyelországban történelmi okok miatt a kollektív alku demokratikus intézménye csak a rendszerváltást követően tudott kialakulni, így az nem rendelkezik hosszú múltra visszatekintő hagyományokkal.⁴⁸ Mindezekből következően Magyarországhoz hasonlóan Lengyelországban

ha a munkáltató nem tartozik kollektív szerződés hatálya alá, vagy nem köteles munkaszabályzatot kiadni.

- 42 Ahogy említésre került, a magyar munkajogban is a relatív diszpozitivitás főszabálya érvényesül a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok relációjában, ugyanakkor az Mt. egyik fő célja a munkaszerződés szabályozó szerepének – ezzel a felek szerződési szabadságának – növelése. Ebből következően az Mt. jelentősen bővítette azon szabályok körét, melyektől a munkaszerződés akár a munkavállaló hátrányára is eltérhet (pl.: Mt. 51. § (2) bekezdés b) pont; 56. §; 139. § (2) bekezdés) [KUN Attila: Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, 7(különszám), 146.]
- 43 A munkajog rugalmasítása (rugalmasabbá tétele) rövid távon hozzájárulhat például a foglalkoztatás növeléséhez, mivel a munkáltatók a rugalmas szabályok kihasználásával a foglalkoztatás feltételeit a változó piaci helyzetekhez tudják igazítani. (SEWERYŃSKI i. m. 126.)
- 44 A szerződési szabadság növelésének hosszú távú veszélyeiről lásd pl.: DAVIDOV, Guy: Non-waivability in Labour Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, 40 (3), 482–507.
- 45 SEWERYŃSKI i. m. 129–130., PISARCZYK i. m. 296., MITRUS i. m. 13.
- 46 SEWERYŃSKI i. m. 131.
- 47 MITRUS i. m. 6.
- 48 PRUGBERGER – NÁDAS i. m. 45–46.

is rendkívül alacsony a kollektív szerződések általi lefedettségi ráta,⁴⁹ így a munkaviszony tartalmát elsődlegesen a jogszabályok határozzák meg.⁵⁰

6. Összefoglalás

Lengyelország munkajogi jogforrási rendszerét egyrészt a jogszabályok, másrészt a munkajog autonóm forrásai (tipikus és atipikus kollektív szerződések, illetve munkáltatói szabályzatok) alkotják. Az LC. alapján a jogforrási hierarchia főszabálya a kedvezőbbség elve, mely szerint a hierarchiában alacsonyabb szinten elhelyezkedő szabály eltérhet magasabb szinten elhelyezkedő szabálytól, amennyiben az a munkavállaló számára kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz. A kedvezőbbség elvének főszabálya érvényesül a munkaszerződés, valamint a munkajogi jogforrások relációjában is.

Ugyanakkor az elmúlt időszakban a lengyel munkajogban is megfigyelhető a rugalmasításra irányuló jogalkotói törekvés a kollektív munkajog szintjén, ezzel összefüggésben pedig a kedvezőbbség elvének bizonyos szintű korlátozása a kollektív szerződések tekintetében. A rugalmasítás jegyében az utóbbi években az LC. több alkalommal módosításra került, mely módosítások célja az volt, hogy a jogalkotó lehetővé tegye a munkaviszony kollektív felei számára a munkafeltételek aktuális helyzetükhöz való igazítását a gazdasági nehézségek elkerülése vagy leküzdése érdekében. Ezen folyamat eredményeként egyrészt nőtt azon jogintézmények köre, melytől tipikus kollektív munkaszerződés akár a munkavállaló hátrányára is eltérhet, másrészt nőtt azon törvényi felhatalmazások és tárgykörök esete, melyek vonatkozásában – a magyar munkajogban ismeretlen – atipikus kollektív szerződések köthetők, melyek átmenetileg 'leronthatják' a munka- és bérfeltételeket.

Mindazonáltal, ahogy azt Gyulavári Tamás és Emanuele Menegatti is kiemelik a (többek között) Lengyelország és Magyarország munkajogi jogforrási rendszerét elemző tanulmányukban,⁵¹ a jelenlegi magyar munkajogi tendenciától eltérően a lengyel munkajogra nem jellemző a szerződési szabadság növelésére irányuló jogalkotói szándék az individuális munkajog szintjén, így az LC. csak rendkívül szűk körben tartalmaz diszpozitív jellegű szabályokat a felek megállapodása tekintetében. Ennek indoka, hogy az individuális szinten

49 GYULAVÁRI Tamás – PISARCZYK, Łukasz: Populist Reforms in Hungary and Poland: Same Song, Different Melodies. *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2023, 39 (1), 59–60.

50 MITRUS i. m. 12.

51 GYULAVÁRI – MENEGATTI i. m. 12–13.

meglévő egyenlőtlen alkupozícióból következően a kedvezőbbség elvének korlátozása hosszú távon veszélyeztetheti a munkavállalók védelmét, ezzel pedig a munkajog egyik legfontosabb célját. A lengyel jogirodalom álláspontja szerint a munkajog rugalmasítása sokkal inkább kollektív szerződések szintjén lenne indokolt, mely által az egyenlő alkupozícióban lévő kollektív felek az adott munkáltató (munkáltatók) igényeihez igazodó munkafeltételeket tudnának teremteni. Jelenleg azonban a relatív diszpozitivitásból, illetve a szocialista múltból eredő történelmi okok miatt a munkáltatók nem érdekeltek kollektív szerződések megkötésében. Ebből következően, Magyarországhoz hasonlóan Lengyelországban rendkívül alacsony a kollektív szerződések általi lefedettségi ráta, így a munkaviszony tartalmát elsődlegesen a jogszabályok határozzák meg.

RECENZIÓK

ÚTON A REFORMÁTUS JOGÁSZKÉPZÉS FELÉ

SZABADFALVI József
egyetemi tanár (DE ÁJK)

A hazai jogirodalom igen fontos, sokak által hivatkozott szegmensét képezik az egyetemtörténeti, oktatástörténeti művek. Az egyes intézmények és az ott tevékenykedők minden korban fontosnak tekintették, hogy bemutassák, dokumentálják mindazokat a fejleményeket, melyek büszkeséggel tölthetik el az utókort, példát mutatva a jövő nemzedékek számára. A dualizmus korától kezdődően olyan kiváló jogtudósok teremtették meg és művelték ezt a „műfajt”, mint Pauler Tivadar,¹ Márki Sándor,² vagy éppen Eckhart Ferenc.³ A sort természetesen lehetne tovább folytatni. Szerencsére számos intézményben példamutatóan ápolják azt a szellemi örökséget, amelyre ma is támaszkodunk, ami önbecsülést és méltóságérzetet ad számunkra. E téren egyaránt jó példával járnak elől a nagy múltú egyetemeink, az itt működő jogi karok, illetve az elmúlt évtizedekben alapított, vagy újraindult jogászképző intézmények.⁴ A hazai jogi szakemberképzés szempontjából megkerülhetetlen

- 1 PAULER Tivadar: *Adalékok a hazai jogtudomány történetéhez*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1878.; *A budapesti Magyar Kir. Tudomány-egyetem története*. I-II. köt. Budapest, Magyar Királyi Egyetemi Könyvnyomda, 1880.
- 2 MÁRKI Sándor: *A M. Kir. Ferencz József-Tudományegyetem története 1872-1922*. Szeged, Szeged Városi Nyomda és Könyvkiadó Rt., 1922.
- 3 ECKHART Ferenc: *A jog- és államtudományi kar története 1667-1935*. A királyi Pázmány Péter Tudományegyetem története. II. köt. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1936.
- 4 A teljesség igénye nélkül az utóbbi évekből lásd: P. SZABÓ Béla – MADAI Sándor (szerk.): *Debreceni Tudományegyetem jogász rektorai (1915-1947)*. (Historia Iuridicae Facultatis I.) Debrecen, Debreceni Egyetem Jog- és Államtudományi Intézet, 2002.; P. SZABÓ Béla – MADAI Sándor (szerk.): *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914-1949)*. (Historia Facultatis Iuridicae II.) Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2004.; P. SZABÓ Béla (szerk.): *A Debreceni Tudományegyetem jogtanárai (1914-1949)*. (Historia Facultatis Iuridicae III.) Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2006.; HOLLÓSI Gábor: *A debreceni Jog- és Államtudományi Kar története (1914-1949)*. Debrecen, 2007.; ZLINSZKY János: *A Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának kezdetei*. Budapest, Szent István Társulat, 2008.; KAJTÁR István (szerk.): *Pécsi jogászprofesszorok emlékezete (1923-2008)*. *Antológia*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2008.; P. SZABÓ Béla: *Tanulságos évtizedek: A Debreceni Tudományegyetem Jog- és Államtudományi Kara (1914-1949)*. Debrecen, 2011.; Ádám Antal (szerk.): *A pécsi jogi kar 90 éve*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013.; P. SZABÓ Béla (szerk.): *„Ernyedetlen szorgalom-*

jogakadémiák történetét, illetve a hazai jogtudományt és jogi gondolkodást befolyásoló szerepüket bemutató legújabb művek jelentőségét sem lehet eléggé hangsúlyozni.⁵ Ez utóbbi csoportba tartozik a Kecskeméti Református Jogakadémia történetét bemutató – Homicskó Árpád, Nánási László, Stipta István, Törő Csaba nevével fémjelzett –, öt évvel ez előtt megjelent hiányt pótló kötet, mely méltó kezdete annak a nemes törekvésnek, amit a Károli Gáspár Református Egyetem és annak Állam- és Jogtudományi Kara felvállalt, illetve a most bemutatásra kerülő könyvvel példamutató módon tovább folytat.

Az Úton a református jogászképzés felé címet viselő tanulmánykötet az egyetem alapításának 30 éves évfordulóján, illetve a jogi kar negyedszázados „születésnapján” emléket állít a református szellemiségű jogászképzés és jogtudomány újabb kori történetében fontos és meghatározó szerepet játszó személyeknek.⁶ A Trócsányi László ajánlásával és Vékás Lajos előszavával – Köbel Szilvia szerkesztésében, a szerkesztő, valamint Stipta István lektorálásával, névmutató kíséretében, a „Károli Könyvek” sorozat részeként az egyetem és a L’Harmattan Kiadó gondozásában – megjelent kötetben 21 portrét olvashatunk, mely egy kivétellel nagy jelentőségű, egyes esetekben nemzetközi mércével mérve is kiemelkedő hazai jogtudósokról szól, akik a könyv címében jelzett református jogászképzés megteremtésében, akár aktív szereplőként, akár szellemi elődként, tudós példaképként jelentékeny szerepet játszottak. Az ajánló sorokban Trócsányi László nem csupán tisztségéből adódó köte-

mal...” *A Debreceni Tudományegyetem jogász professorai (1914-1949)*. Debrecen, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014.; VERESS Emőd – KOKOLY Zsolt (szerk.): *Jogászképzés a Bolyai Tudományegyetemen. 1945-1959*. Kolozsvár, Sapientia EMTE-Forum Iuris, 2016.; A Szegedi Tudományegyetem jogász professorai I. *FORVM. Acta Juridica et Politica*, 2020, (10) 1, 1-799.; NAGY Zoltán (szerk.): *Jogászprofesszorok Miskolcon*. Miskolc, Miskolci Jogásztradíciók Megőrzéséért Egyesület – Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2021.

- 5 Az utóbbi évekből lásd KAJTÁR István – POHÁNKA Éva (szerk.): *A Pécsi Püspöki Joglyceum emlékezete 1833-1923*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2009.; HOMICSKÓ [Árpád] – NÁNÁSI [László] – STIPTA [István] – TÖRŐ [Csaba]: *A Kecskeméti Református Jogakadémia története 1875-1949*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019.; SEREG Péter: *Az Eperjesi Evangélikus Jogakadémia története*. Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2021. Némileg „kilóg” e sorból Finkey Ferenc 1944-es dátummal elkészült kézirata a sárospataki református jogakadémia történetéről, melyet nyomtatásban 2019-ben jelentetett meg a Sárospataki Református Kollégium. Vö. FINKEY Ferenc: *A sárospataki református jogakadémia története 1793-1923*. (Sajtó alá rendezte, szerkesztette és jegyzetekkel ellátta: SZATHMÁRY Béla) Sárospatak, Sárospataki Református Kollégium, 2019.
- 6 KÖBEL Szilvia (szerk.): *Úton a református jogászképzés felé. Szellemi elődök, tudós példaképek*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L’Harmattan Kiadó, 2024.

lességszerű gondolatait olvashatjuk, hanem személyes, sőt családi kötődése okán (és egyben több életpályát bemutató szerzőként) hitelesen fogalmazza meg a tudományban fontos szerepet játszó hit – az érintett tudósok esetében a református szellemiség – fontosságát. Fölhívja a figyelmet arra, hogy a különböző korokban élt református jogász professzorok, jogtudósok közül többen „közegyházi” szerepet vállaltak, s aktívan részt vettek felekezetük mindennapi életében. A „fordulat évét” követően voltak közöttük olyanok, akiket üldöztek, börtönbüntetésre ítélték vagy éppen megfigyeltek, és voltak olyan református jogtudósok, akik azt remélve, hogy a szocialista rendszer demokratikusabbá tehető, kompromisszumot kötöttek és műveikben alkalmazkodtak a kor ideológiai kötöttségeihez, utalva ezzel arra, hogy a tudós lét itt Közép-Kelet-Európában nem mindig a nyugalmas élet biztosítója. A rendszerváltozást követően természetesen a helyzet alapvetően megváltozott, de a közügyek iránti affinitással bíró jogtudósoknak ma is megvan a különleges felelősségük.

Vékás Lajos az előszóban méltatja a református egyház nemzeti kulturális misszióját, azon belül pedig a jogászképzés és jogtudomány fejlődéséhez való hozzájárulását, mely a 17. századtól intézményes keretek között valósult meg. Külön fölhívja a figyelmet a második világháborút követő évtizedekben az egyetemi és az akadémiai életben működő jogtudósok jelentőségére, akiknek az „egypárti diktatúra” korában kellett helyt állniuk. Az érintettek közül külön kiemeli Bibó István tevékenységét, továbbá név szerint utal azokra, akik a rendszerváltozást követően az új állam alkotmányos-jogi megalapozásából kivették a részüket, mint például Harmathy Attila, Herczegh Géza és Király Tibor, de ide sorolható természetesen Szabó András is. E gondolatok feltétlenül arra indítják a könyvet kézbe vevő olvasót, hogy figyelmesen tanulmányozza az egyes életutak bemutatását.

A kötet három fejezetben tárgyalja a tudós „elődök” munkásságát. Az egyes tanulmányok törekedtek egységes gondolatmenet (életút, tudományos munkásság, esetleg személyes emlékek) szerint bemutatni a pályáíveket. Kritikus recenzióként mondhatnám, hogy ez csak több-kevesebb sikerrel valósult meg. Teljes „uniformizálásról” nem beszélhetünk, de ez nem jelent feltétlenül hátrányt, hiszen a nagy számú szerzőgárda tagjai kiforrott egyéni stílussal rendelkeznek. A személyes hangvételi részletek közlése pedig uni-kális jelleget ad az egymást követő írásoknak.

Az első fejezetben a Kecskeméti Református Jogakadémia tudós és az egyházi életben fontos szerepet játszó tanárainak portréit olvashatjuk Stipta István, Nagy Péter, Jakab Éva, Homicskó Árpád és Schlachta Boglárka tollából. Mintaszerű írások szólnak a 19. század végi és az elmúlt századforduló idején,

majd a két világháború közötti időszakban aktív jogakadémiai tanárokról, akik közül később többen valamelyik egyetem professzoraként is megállták a helyüket. Így olvashatunk Beliczay Jónás, Dezső Gyula, Gergely György, Joó Gyula, Kovács Pál, Rácz Béla életútjáról, tudományos munkásságáról és közéleti aktivitásáról. Fontos utalni arra, hogy a bemutatott tudós jogtanárok többsége nem csupán a jogakadémia „egyszerű” tanára volt, hanem közülük többen az intézmény első számú vezetőjeként tevékenykedtek, továbbá aktívan részt vettek – magas funkciót betöltve – a református (esetenként evangélikus) egyház helyi, regionális vagy éppen országos szervezeteinek, intézményeinek munkájában.

A második fejezetben az akadémiai és egyetemi élet második világháború utáni református szellemiségű – a protestáns hithez különbözőképpen kötődő – kiemelkedő jogász egyéniségeinek portréi olvashatók. A Tóth J. Zoltán, Stipta István, Miskolczi-Bodnár Péter, Kovács Péter, Czine Ágnes és Trócsányi László által bemutatott személyek többsége a hazai jog- és államtudomány ismert alakjai, ugyanakkor a kötet feltétlen érdeme, hogy ezek az *írások* azok számára is érdekesítő olvasmányt jelentenek, akik már behatóbban foglalkoztak e tudósok munkásságával. Az itt szereplő jogtudósok közül többekkel személyes ismeretségben voltam, tőlük tudományos pályafutásom során jelentős impulzusokat, bölcs tanácsokat és szakmai segítséget kaptam, így róluk olvasni különleges élményt jelentett számomra.

Az elsőként bemutatott Bibó István a demokratikus Magyarország megteremtésében végzett elméleti-tudományos és közéleti-politikai tevékenysége révén közismert személyiség, ugyanakkor fontos megjegyezni és erre a szerző is kitér, hogy nemcsak nagyszerű államtudósként, hanem jogbölcészsként, mint Horváth Barna tanítványa és az ún. szegedi iskola tagja, jelentős jogelméleti életművet hagyott hátra. Egy kevésbé hányatott korban Somló Bódog, Moór Gyula és Horváth Barna után a 20. század közepének, illetve második felének nemzetközi hírű jogfilozófusa lehetett volna. Ugyancsak jelentős alakja volt a hazai jogtudománynak a sárospataki református hagyományokat képviselő és ápoló Buza László, aki a Sárospatak – Szeged – Kolozsvár – Szeged pályáiven haladva a nemzetközi jog korszakokon és politikai rendszereken átívelő nagy hatású akadémikus jogtudósa volt. Életének és munkásságának áttekintése mintaként szolgálhat minden hasonló műfajú írás számára. A kötet egyik kuriózuma, hogy itt olvashatunk először terjedelmesebb életút-méltatást a közelmúltban elhunyt Harmathy Attila magánjogász akadémikusról. Fél évszázados tudományos pályafutását hazai és nemzetközi elismerések övezték, és mindezek mellett alkotmánybíróként fontos szerepe volt a rendszerválto-

zás utáni hazai jogállami viszonyok megteremtésében. Hasonlóan fontos és tekintélyes életúttal szembesülhetünk Magyarország nyugati orientációját következetesen képviselő Herczegh Géza nemzetközi jogász akadémikus munkásságának ábrázolásakor, aki Harmathyhoz hasonlóan alkotmánybíróként, majd a hágai nemzetközi bíróság nagytekintélyű bírójaként öregbítette a magyar jogtudósok hírnevét a nagyvilágban. A tanulmány külön érdekessége, hogy a hasonló karriert befutó unokaöccse tollából jelent meg az írás. Személyes hangvételű pályaképet olvashatunk Király Tibor akadémikusról, akinek komoly érdemei voltak a Károli Gáspár Református Egyetem és jogi karának megalapításában. A 20. század közepétől az új évezred harmadik évtizedének elejéig tartó kivételes szakmai pályáiv nemcsak a büntető tudományok, elsősorban a büntető eljárási jog nemzetközi szintű műveléséről, hanem a hazai szakmai közéletben betöltött rendkívül sokoldalú tevékenységről is szól, mely mögött felsejlik a mindenki által tisztelt tudós-tanár egyéniség.

A kötet ajánlásában – mint láttuk – utalás történt azokra a jogtudósokra, akik a fordulat évét követően számos kompromisszumot megkötvé művelték tudományterületüket, de az idő múlásával – a korabeli pártállami ideológiai szigor szorításának fokozatos enyhülése következtében – végső soron olyan életművet hagytak hátra, ami ma is hivatkozható tudományos értékkel bír. Erre példa a református gyökerű Kovács István államjogász akadémikus életpályája, aki a második világháború szörnyűségeit átélő egykori fiatal baloldali jogtudósból az idő múltával átértékelve saját korábbi nézeteit a rendszerváltozáshoz közeledve az alkotmányosság iránt elkötelezett közjogásszá vált. Széles látókörrrel, összehasonlító jogi szemlélettel kutatta az államjog történetét, és egyre nyitottabbá vált a szabadságjogok és az alapvető emberi jogok irányában. A kötetben a hazai jogtudomány egyik különleges alakjának pályáive is feldolgozásra kerül. A Marosvásárhelyi Református Bolyai Kollégium tudós tanárának gyermekeként született Nagy Lajost elsősorban a magyar állam- és jogtudományi szakirodalom kivételesen precíz bibliográfusaként tatjuk számon, de e mellett jelentős kisebbségi jogi, illetve büntetőeljárási jogi tudományos munkásságot tudhat magáénak. Utóbbi tudományszakban akadémiai doktori fokozattal rendelkezett. Az utókor mind a mai napig elévülhetetlen érdemei közt tartja számon a különböző nemzeti bibliográfiák elkészítésében és közzétételében végzett tevékenységét, illetve a jogi informatika hazai megteremtéséért tett erőfeszítéseit.

Nagy várakozással és örömmel olvastam a sok szempontból mesteremnek tekintett Ruszoly József jogtörténész portréját, melyet a tanítványként, majd kollégaként fél évszázadon át közvetlen közletről ismerő szerző hitelesen rajzol

meg. A többszörös „karalapító”, de a szegedihez mindvégig hű iskolateremtő professzor tudományos munkássága elsősorban alkotmánytörténeti jellegű volt, s főleg a polgári korra terjed ki. Kutatásmódszertanát példamutató módon a levéltári források alapos feltárása és alkalmazása jellemezte. Tudósi, minőségelvű elkötelezettsége mindannyiunk számára például szolgál. Ugyancsak különös érdeklődéssel olvastam a főképpen közjogászként – de jogbölcseleti gondolkodóként is – számontartott Szabó Józsefről szóló írást. Az egykori almamaterében professzori kinevezést kapó tudós rendkívül hányattatott – többszöri rehabilitáción keresztül vezető – életútja során mindig állhatatosan, megalkuvás nélkül képviselte álláspontját tudományos és hitbéli kérdésekben. Magam rendkívül büszke vagyok arra, hogy személyesen ismertem, bár nem olyan közeli ismerősként, mint a tanulmány szerzőjének édesapja. Egy boldogabb korban minden bizonnyal nemzetközi híró professzori életpályát befutó tudósnak nemcsak levelező partnere voltam, hanem Moór kutatásaim kapcsán újszegedi otthonában is vendégül látott. E fejezetben utolsó előttiként kerül bemutatásra Szentpéteri István professzor, akire egykori szegedi joghallgatóként a második világháborút követően Bibó István, Búza László és Szabó József gyakorolták a legjelentősebb hatást. A sokak által csak „Szepi”-ként emlegetett tudós egyszerre volt közjogász, alkotmányjogász, szociológus és igazgatástudományi szakember. Egyes tézisei a rendszerváltás hajnalán, de még azt követően is hatással voltak a korabeli politikai történésekre. A háború utáni korszak jelentős gondolkodói közül utolsóként a sárospataki protestáns örökséget családirag hordozó id. Trócsányi László szakmai életútjának *áttekintésére kerül sor*. A számos nyelven beszélő és publikáló jogtudós tudományos pályáíve Nagy Lajoshoz hasonlóan – egészen az akadémiai doktori fokozat megszerzéséig – az MTA Állam- és Jogtudományi Intézetéhez kötődik, ahol az ún. megtúrt kutatók közé tartozott. Szakmai-közéleti tevékenységében a kálvinista hagyományok képvisellete és ápolása egész életútját végigkísérte.

A kötet harmadik, záró fejezetében az egyetem és jogi karának elhunyt alapítóit, legelső professzorait bemutató írásokat olvashatunk Fábrián Ferenc, Rixer Ádám, Domokos Andrea és Szabó Imre tollából. Négy olyan személyről, akik jelentősen járultak hozzá az intézmény és a jogi fakultás létrehozásához, a jogászképzés kereteinek kialakításához. Közülük elsőként a némileg kakukktojásnak tűnő, mérnök végzettségű és aktív korának túlnyomó részét a műszaki tudományoknak szentelő Barátossy Jenő *életútjával ismerkedhetünk meg, akinek* főtitkárként elévülhetetlen *érdemei* voltak a Budapesti Református Teológiai Akadémia és más református felsőoktatási intézmények bázisán

létrejött budapesti székhelyű református egyetem infrastruktúrájának a megteremtésében. Ezt követően kerül sor a jogi kar alapításában és vezetésében, valamint a Közjogi Intézet felállításában kardinális szerepet játszó Lőrincz Lajos akadémikus, a hazai közigazgatástudomány elmúlt évtizedeinek talán legnagyobb hatású alakjának méltatására. A pályái felvázolása során alapos betekintést nyerhetünk kutatói munkásságába, megismerhetjük mindazon törekvéseit, amelyek révén sikerült nemzetközi szinten művelnie tudományterületét. Ezen túl képet kapunk karvezetői és emberi erényeiről, amellyel kiváltotta szűkebb és tágabb közössége elismerését, nagyrabecsülését. Hasonlóan nagyívű tudományos és közéleti pályát ismerhetünk meg Szabó András akadémikus, volt alkotmánybíró, a bűnügyi tudományok, elsősorban a kriminológia nemzetközi szaktekintélye életútjának bemutatásakor. Dósa Elek erdélyi jogtudós, a református egyház és jogi gondolkodás jeles 19. századi alakja leszármazottjának második világháború utáni hányattatott pályakezdését, majd töretlenül felívelő szakmai karrierjét fölvezető írás részletesen szól a hazai „kriminológia atyjának” legfontosabb tudományos eredményeiről, majd az „alkotmányos büntetőjog” megteremtésében játszott szerepéről, illetve a kriminológia oktatásában való részvételéről. Megtudhatjuk, hogy erdélyi református gyökerei egész életére erős jellemet és irigylésre méltó tartást adtak személyiségének. A kar alapítói és professzorai közül legvégül Tóth Károly, a fakultás alapító dékánjának életpályáját ismerhetjük meg. A szegedi közjogi iskola jeles alakjaként a választójog, választójogi rendszerek összehasonlító jogi elemzése volt a legkedvesebb kutatási területe. Dékáni megbízatását követően tíz éven keresztül vezette a kar alkotmányjogi tanszékét. Az életút áttekintése során szó esik közéleti tevékenységéről, melyből a véleményét mindig felvállaló, ahhoz következetesen ragaszkodó, a konfliktusok elől soha meg nem hátráló jogász képe tűnik elő. Miként méltatója írja, az egyetemért és a karért végzett munkássága révén „beírta nevét [az intézmény] aranykönyvébe”. Úgy vélem, ez a megállapítás érvényes az e fejezetben szereplő valamennyi személyre.

A könyv végére érve megerősödött bennem az az érzés, hogy szükség van az ilyen és ehhez hasonló művek közreadására. Fontosnak tartom, hogy ünnepi alkalmak, kerek évfordulók során megemlékezzünk az érintett intézmény alapításáról, eredményeiről, az ott történekről, illetve a falak között egykor tevékenykedő, vagy annak szellemiségét meghatározó jeles személyekről. E kiadványok – és ebbe a sorba illik a most bemutatott tanulmánykötet – olyan tudomány- és eszmetörténeti, oktatástörténeti, sőt kultúrtörténeti adalékokat tartalmaznak, amelyeket másként, más forrásból nem ismerhetnénk meg.

E nélkül pedig az utókor minden szempontból szegényebb lenne. Dicséret illeti ezért a szerzőket, a kötet szerkesztőjét, lektorait és mindazokat, akik közreműködésével e kiadvány megjelenhetett!

AZ ISMERETLEN ISMERŐSÖK – HIÁNYPÓTLÓ KÖTET A NYUGAT-BALKÁN ALKOTMÁNYAIRÓL ÉS KORMÁNYZATI STRUKTÚRÁIRÓL

(Szabó, Zsolt: *Constitution and Government at the Western Balkans*.
Stuttgart, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2023, 216 p.)

MANZINGER KRISZTIÁN
egyetem adjunktus (KRE ÁJK)

THE UNKNOWN NEIGHBOURS – A MUCH NEEDED BOOK ON THE CONSTITUTIONS
AND GOVERNMENT STRUCTURES OF THE WESTERN BALKANS

(Szabó, Zsolt: *Constitution and Government at the Western Balkans*.
Stuttgart, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2023, 216 o.)

Az ember hajlamos arra, hogy ha valakiről sokat hall, akkor egy idő után már azt higgye, hogy ismeri az illetőt. Így vannak sokan a Nyugat-Balkánnal is, rengeteget hallunk a térség hat államáról, ezért hisszük, hogy ismerjük is őket. Amikor aztán lehetőségünk van kézbe venni egy a térséggel foglalkozó, átfogó munkát, akkor ismerjük fel, hogy tudásunk bőven kiegészíthető. Szabó Zsolt Nyugat-Balkán országainak alkotmányos, kormányzati és igazságszolgáltatási intézményrendszerait összehasonlító módon bemutató kötete hiánypótló áttekintést ad, így annak elolvasását mindenkinek ajánlom, a térséggel foglalkozók számára pedig elengedhetetlennek látom.

A kötet öt nagyobb fejezetből áll. Az első, bevezető fejezetben a szerző a térség hat országának vizsgálat szempontjából közös jellemzőit ismerteti, így a megkésett alkotmányfejlődést, illetve a jogállamiság és a hatalommegosztás hiányosságait. Habár az országok történelme jelentős mértékben összekapcsolódik, illetve nyelvileg és intézményi szempontból is sok hasonlóság fedezhető fel közöttük, a szerző már itt rávilágít arra, hogy történelmi okok miatt egészen különleges helyzetek is felmerülnek, amelyek jelentős hatással vannak az államok intézményeinek működésére. Így például Bosznia-Hercegovina és Koszovó esetében beszélhetünk egy egyre csökkenő mértékű, de továbbra is létező nemzetközi kontrollról, míg a Daytoni megállapodással etnoföderális állammá szervezett Bosznia-Hercegovina egyik föderális egysége teljesen központosított, a másik pedig erősen decentralizált, ami önmagában súlyos kihívásokat keletkeztet az állam működtetése szempontjából.

A bevezető hangsúlyozza, hogy a térségben az összetett etnikai viszonyok miatt elterjedt az etnokrácia, az etnikai csoportokra alapozott hatalomgyakorlás, ami autonómiák, kvóták vagy más intézményi megoldások révén valósul meg. Ez magyar szempontból kifejezetten érdekessé teszi a térséget, hiszen a külhoni magyar törekvések miatt minden létező és működő modell ismerete hasznos. Ahogy itt, illetve majd a kötet későbbi részeiben is látjuk, egyáltalán nem túlzás az alfejezet címében megjelenített, általánosan meghatározó jelző (*Ethnocracy as an overall guiding principle*).

A kötet második nagy fejezete kifejezetten az etnikai csoportokra alapozott hatalommegosztás kérdéskörét járja körbe. Itt egyrészt a szerző egy rövid áttekintést ad a vonatkozó szakirodalomról, majd intézményi megközelítést alkalmazva bemutatja a nyugat-balkáni államokban alkalmazott intézményi megoldásokat: így elsősorban az etnikai kvóták alkalmazását állami intézményekben; a parlamentekben alkalmazott, a kisebbségi etnikai csoportok leszavazhatóságát kizáró kettős többséget; illetve a Bosznia-Hercegovinában a „létfontosságú nemzeti érdek” védelme érdekében az államalkotó közösségeknek biztosított vétőjogot. Annak érzékeltetésére, hogy a jogalkotás és a törvényhozás működése szempontjából könnyen akadályt képező intézményi megoldások nem csak nyugat-balkáni jelenségek, a szerző röviden bemutatja a hasonló belgiumi és svájci modelleket. Ez a kitekintés mindenképpen hasznos, hiszen Belgium alkotmányfejlődését ismerve láthatjuk azt, hogy az etnokrácia nemzeti szempontból megosztott államokban az államegység és a stabilitás fenntartásának eszköze lehet,¹ míg Jura kanton Bern kantontól többlépcsőben a közelmúltban megtörtént különválásának folyamata azt mutatja, hogy a nemzeti közösségek még etnikai szempontból olyan mintaállamnak tekintett országokban is törekednek saját területük intézményesített körülrajzolására, mint Svájc.²

A harmadik fejezet a törvényhozások működését tekinti át hét alfejezetben. Az első a választási rendszereket mutatja be országonként, a második pedig a parlamentek szervezetét intézményi megközelítésben. A harmadik a törvényhozások működésének jogszabályi kereteit ismerteti, míg a negyedik a képviselői jogállást mutatja be annak attribútumain keresztül. Az ötödik alfejezet a parlamentek munkájának nyilvánosság részéről megismerhető-

1 MANZINGER Krisztián: A föderális belga állam, avagy a vallon-flamand együttélés sarokpontjai. *Pro Minoritate*, 2016/1, 3–20.

2 MANZINGER Krisztián: *A területi fókuszú kisebbségvédelem szükségessége és főbb ismérvei Európában*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 96.

ségének kérdéseit és eszközeit tekinti át, a hatodik a jogalkotás, a hetedik pedig a parlamenti ellenőrzés részletkérdéseiről ad felvilágosítást. A szerző által választott módszer logikus és az intézményi sajátosságok megértése mellett könnyűvé teszi az összevetést is, ami nem elhanyagolható szempont hat ország összehasonlítása esetén.

A negyedik nagy fejezet a kormányzatok működését vizsgálja öt alfejezetben. Ez az első olyan része a kötetnek, ahol nem intézményi szempontú, hanem országonkénti vizsgálatot alkalmaz a szerző. Ez könnyen érthető okból történik, hiszen amíg például az etnikai közösségek jogai vagy a parlamentek működése kapcsán az intézményesített szabályok jelentős hasonlóságot mutatnak, addig a kormányzatok szabályozásában és legfőképpen működésében már jelentős eltérések merülhetnek fel az egyes országok között. Az első alfejezet a központi kormányok és az államigazgatás, a második a területi – helyi és regionális – közigazgatás működési kérdéseit, a harmadik a közigazgatási rendtartás szabályozását, míg a negyedik a közszolgálat kérdésköréit járja körbe. A szerző nemcsak a száraz joganyagot ismerteti, hanem kritikát is gyakorol, illetve rámutat pozitívumokra és negatívumokra is. Az ötödik alfejezet általánosságban a közigazgatási reform és különösen az Európai Unió integráció erre gyakorolt hatásait vizsgálja az egyes országokban.

Az ötödik nagy fejezet az igazságszolgáltatást vizsgálja két alfejezetben, szintén országonkénti csoportosításban. Az első alfejezet az alkotmánybíráskodás működését vizsgálja, míg a második a bírósági rendszer egészéről ad rövid áttekintést. Ez az ismertetés bár szorosan nem kapcsolódik a kötet címében ígért tartalomhoz, közel sem szükségtelen: a bíróságok és különösen az alkotmánybíráskodás működése a kormányzás és a törvényhozás működésére is jelentős hatással vannak.

A kötet bizonyos értelemben sajátos szerkezetű, hiszen nem tartalmaz egy összegző fejezetet. Azonban minden nagyobb tartalmi egység egy rövid összeggel zárul, ami nagy segítség az olvasó számára, ráadásul így az egyes részek önálló egységként is megállják a helyüket. A szerteágazó vizsgálat okán a kötet végére nagyon nehéz lett volna egyetlen általános összegző fejezetet írni, azonban mivel a logikai egységek végén a szerző ezt már megtette, ezért az olvasónak nincs hiányérzete.

Amiről mindenképpen szót kell ejtenünk még ebben a recenzióban, az az irodalomjegyzék. A szerző munkájának jelentőségét ugyanis ez mutatja meg: túlnyomórészt olyan források szerepelnek itt, amelyek egy ország egy kérdését vizsgálják, vagyis Szabó Zsolt elévülhetetlen érdeme ennek a fragmentált tudásnak az összerendezése és egy kötetbe szerkesztése. Bizton állítható,

hogy ez a kötet mérföldkő és a térséggel foglalkozó szakemberek számára elengedhetetlen az itt foglaltak ismerete. A benne rejlő tudás megszerzését az is elősegíti, hogy jogi szakszöveghez képest a könyv könnyen olvasható, az olvasó nem fárad bele az információba. A rengeteg alfejezeten belül kis egységek alkalmazása a könnyű eligazodást segíti: ha kifejezetten mondjuk az albán területi közigazgatás vagy a bírósági rendszer érdekli az olvasót, akkor könnyen megtalálja a vonatkozó információkat.

A kötetet tehát bátran ajánlom szakembereknek, de a Nyugat-Balkán országai iránt érdeklődőknek is. A szerzőnek pedig azt tudom tanácsként megfogalmazni, hogy érdemes lenne a kötetet magyar nyelven is megjelentetni.

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS

Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Absztrakt és kulcsszavak:

A címet és a szerző(k) nevét követően egy 8-10 soros, a tanulmány elkészítésének okait, a mű céljait, módszereit és eredményeit röviden összefoglaló absztraktot, valamint a tanulmányban használt legfontosabb fogalmakat és kifejezéseket rögzítő rövid felsorolást (kulcsszavak) is kérünk. A magyar változat mellett kérjük a tanulmány címének angol nyelvű változatát, valamint az absztrakt és kulcsszavak angol fordítását is.

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása elsődlegesen **félkövér** szedésű és arab számozású fejezet-címekkel történik. Az esetleges további tagolás mélysége összesen legfeljebb négy egység lehet, azzal, hogy a második egység esetében a cím szintén **félkövér**, a harmadik egység esetében normál, míg a negyedik esetében *dólt* szedésű.

Például:

1. A jog

1.1. A jog fogalmi elemei

1.1.1. Magatartásszabály

1.1.1.1. *Tilalom*

Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271–273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elől, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elől, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14–15.

Az oldalszámok között nagyköötjel (–) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva.* In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel.* Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Szenzorok mátrixában. Jogi aggályok a digitális világ felépítésében.* In: GYEKICZKY Tamás (szerk.): *Határtér: Digitális kihívások a jogban.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2021, 159–171.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). Folyóirat címe kurzívval,* a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. vagy ALEXANDER, Larry: *A unifying theory? Impossible.* *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007–1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007–1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).

