



De iurisprudencia et iure publico

JOG- ÉS POLITIKATUDOMÁNYI FOLYÓIRAT
JOURNAL OF LEGAL AND POLITICAL SCIENCES

2023.

XIV. évfolyam / Vol. XIV.

1. szám / No. 1.

Főszerkesztő / Editor-in-Chief

PACZOLAY Péter

Társszerkesztők / Editors

BALÁSSY Ádám Miklós, FEJES Zsuzsanna, KOVÁCS Endre Miklós,
KÖNCZÖL Miklós, TÓTH J. Zoltán

Nemzetközi Tanácsadó Testület /
International Advisory Board

Dalibor ĐUKIĆ, Kateřina FRUMAROVÁ,
Ján ŠKROBÁK, Aleksandra SYRYT.

Kiadja a

Magyar Jog- és Államtudományi Társaság

Publishing

Hungarian Association of Law and Political Sciences



HU ISSN 1789-0446

TARTALOMJEGYZÉK / CONTENTS

BALÁSSY Ádám Miklós

Kormányrendelet – tanulmány a magyar közigazgatásból 2.....- 2 -

BÓDI, Stefánia

Thoughts on the Suprapersonality of the Doctrine of the Holy Crown as a Public Law
Sovereignty Concept.....- 15 -

BÓNIS Péter

Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás és a hatalmi ágak viszonya. I. rész: Közhatalom a
virágzó középkorban (1100-1500).....- 28 -

GUBÁN Béla

Elektromos, benzines? Kerékpár, vagy segédmotoros kerékpár? Elhatárolás a hatályos
jogszabályok alapján.....- 48 -

IVAN Dániel

A közszolgáltatások megszervezésének formái- 60 -

KOVÁCS, Viktória

Defining the concept of national minorities in Ukraine- 82 -

OUK Varinic

Előkérdés-e az alkotmányjogi panasz használatba vétele a Strasbourgi Bíróság előtti eljárások
során?- 94 -

REPPONI Felícia Laura

A gyermekvédelem újszerű kihívásai és az állam kapcsolódó feladatai- 127 -

TAHIN Szabolcs

Az Alaptörvény 28. cikkének megközelítése nyelvelméleti szempontból- 150 -

TÓTH-LAKOS Fruzsina

A vallási közösségek speciális adójogi és számviteli státusza- 169 -

Kormányrendelet – tanulmány a magyar közigazgatásból 2.

Bevezetés

Az elmúlt két évszázadban több ellentétes nézet alakult ki a rendeletek (*regulation, Verordnung, le règlement, il regolamento*) és a határozatok (*resolution, decision, Auflösung, Entscheidung, la decisione, la décision*) természetéről, valamint azoknak fogalmáról egyaránt. A mai napig az az uralkodó nézet, hogy a rendelet (mint forma) a közigazgatási vagy kormányzati tevékenységnek a kifejeződése – azaz ilyen megfogalmazásban a törvény ellentétét képezi, mert nem az állam vagy a nép, hanem a kormány és a rendeletalkotással felruházott egyének, csoportok akaratának a megtestesülése. A rendeletalkotási jogkört (*ius decretale*) azon a területen alkalmazzák, amelyet az országgyűlés (a törvényhozói hatalmi ág) a közigazgatási szervek (hatóságok, hivatalok) számára „nyitott” hatáskörként meghatározott – ezt Paul Laband a XIX. században a következőképpen fogalmazta meg: *sie ist ein Ausfluß der sogenannten vollziehenden Gewalt*.¹

A másik nézet szerint a rendelet „egyenértékű” (a materiális jogforrási elmélet értelmében) a törvénnyel, ugyanis az is jogi rendelkezéseket tartalmaz. A materiális jogforráselmélet szerint a jogszabályok fogalma is tágabb (szemben a formális jogforráselméletben megfogalmazottakkal, ami szűkebb) ezért, az magában foglalja a rendeleteket, valamint minden olyan (*extern* magatartást) szabályozó „jogszabályt”, amelyeket az államfő, a kormány és az ezzel a hatalommal felruházott (*önálló szervezetet szabályozó*) szervek a népképviselő részvétele nélkül alkotnak meg.

A társadalmi szempontból jelentősebb törvényeink és rendeleteink azt mutatják, hogy mindkét nézet helytálló lehet egyes rendeletek tekintetében. Ugyanis több olyan rendelet van, amely jogelveket és jogtétteleket (normaproponíciót) tartalmaz, és így nem különböznek tartalmukat és formájukat (ugyanúgy szakaszokra bontott) illetően a törvényektől, továbbá mintegy véletlenül csak rendeletek *elnevezéssel* léptek hatályba – és jöttek létre – a törvényi kifejeződés helyett. Hasonlóképpen több olyan normatív aktust alkottak már meg, amelyek csak *intern* rendelkezéseket tartalmaznak, és amelyek nem jogszabályok, hanem a kormányzati hatalom akaratát biztosító aktusok (például *kormányhatározatok*).

Ugyanakkor sem az előbbi, sem az utóbbi meghatározás nem ragadja meg teljes mértékben a rendeleteknek és a törvényeknek (mint jogszabályoknak) a szubsztanciáját. A rendelet fogalma, akárcsak a törvényé, kettős; azaz a kifejezésnek van egy materiális és egy formális jelentése is. A rendelet *materiális* fogalma alapján az egy jogtételt rendel el. A rendeletnek a törvénnyel ellentétben viszont már más tartalommal kell(ene) rendelkeznie – még ha ez manapság a gyakorlatban nem is érvényesül. Nem tartalmazhatna új jogelvet, hanem a közigazgatás és a kormányzat területén hozott rendeletként a törvények végrehajtását kellene (csak) céloznia (ezeket hívjuk *származékos* rendeleteknek), az alkalmazási „hatóköre” pedig a törvények által a kormányra és közigazgatási szervekre bízott feladatok végrehajtása lenne. Emellett a kormány szabad – azaz nem korlátozott – tevékenységének a gyakorlására (is)

¹ Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Zweiter Band, Laupp, Tübingen, 1877. 67. o. Szabad fordításban: a (rendelet) tehát nem más, mint a végrehajtó hatalom jogi formában való megtestesülése (kiáramlása).

explicit módon fel van hatalmazva, némely korlátozott jogkörben. Ezeket nevezzük *autonóm* rendeletalkotási jogkörnek.

A gyakorlat és a történelem azt mutatja, hogy a törvény és a rendelet (szabályozási) területe közötti határok nem megváltoztathatatlanok, és nem is explicit módon rögzítettek. Emlékezzünk csak azokra a törvényerejű rendeletekre, amelyek a mai napig hatályban vannak!

A hatalommegosztás elmélete szerint a nép részt vesz a jogrend(szer) kialakításában, de nem vesz részt a köz „igazgatásának” az irányításában, azaz közvetve részt vesz a törvények meghozatalában, de nem vesz részt a rendeleteknek a megalkotásában – ezt tekinthetjük a rendelet *formális* értelmének.

Azokat az extern aktusokat, amelyekbe a „népnek” (mint a társadalom akaratát megtestesítő egyesülésnek) beleszólása van, a törvényhozás mint hatalmi ág körébe utaljuk, és ezen (formális jogforrási elmélet értelmében vett) extern normatív aktust a törvény formájához kötjük. Másfelől az olyan formális jogforrásoknak a megalkotását, amelyek a népképviselő közvetlen hozzájárulása nélkül is megalkothatók, nevezzük *rendeletnek* – vagyis olyan jogforrásnak, amelyek *általában* csak a közigazgatást és a kormányzatot szabályozzák.² A rendelet *formális* fogalma tehát nem esik egybe a normatív aktusok fogalmával, ugyanis az részben kevesebbet, részben pedig többet foglal magában.

I. A kormányrendeletek csoportosítása

Felmerül a kérdés, hogy az Alaptörvény szerint egyáltalán megengedhető-e a törvényi szabályozás rendeleti úton történő megalkotása. Az ilyen esetleges jogalkotási manőverek érvényességi hibának minősülhetnek, amelyet az Alkotmánybíróság vizsgálni jogosult, ugyanis ebben az esetben formával való visszaélés történik – kivéve a szükségrendeletek esetében. A kormány által megalkotott rendeletek tulajdonképpen jellegük szerint osztályozhatók:

- a törvényekhez való viszonyuk szerint;
- a felhatalmazásuk szerint;
- a generális felosztás szerint.

I. 1. A kormányrendeletek törvényekhez való viszonya szerinti felosztása

Elsődlegesen a rendeleteket osztályozhatjuk a törvényekhez való viszonyuk szempontjából, így négy plusz kettő³ megkülönböztetést alkalmazhatunk:

a) *Iuxta (secundum) legem* típusú rendeletek: a törvény világos szövege és általános felhatalmazása alapján megalkotható rendelettípus, amely a felhatalmazó törvény tartalmát erősíti vagy értelmezi.

b) *Intra legem* típusú rendeletek: a törvény absztrakt megfogalmazása által *szándékosan tisztázatlanul* (hiátus, hézag) hagyott szabályozási kör kitöltésére alkalmas rendelettípus. A törvény vagy (*autonóm*) rendelet általi feladatnak a *végrehajtását* célozzák meg, azaz a felhatalmazó jogszabályon belüli jogelveket „pontosítják”. Tehát az *intra legem*

² Megjegyzés: Ebben az értelemben – csatlakozva a Paul Laband által lefektetett elmélethez – azon egyedi aktusok, amelyeket csak jogszabály formájában alkotnak meg (mint például a költségvetési törvények), de amelyek nem rendelkeznek a materiával, nem tartozhatnak a jogszabály fogalma alá sem. Azaz mindazok a jogforrások (formalizáltság esetén jogszabályok), amelyek a népképviselő részvétele *nélkül* kerülhetnek megalkotásra, és a közigazgatást vagy a kormányzatot szabályozzák, a rendelet definícióját erősítik.

³ Megjegyzés: a *sine lege* típusú rendeletek kakukktójásnak számítanak, mert a felhatalmazási hiányról van jelen esetben szó. Míg a *contra constitutionem* típus pedig nem a törvénytől, hanem az „alkotmánytörvénytől” tér el.

rendeletek csak olyan ügyekre vonatkozhatnak, amelyeket a törvények vagy (*autonóm*) rendeletek szabályoznak, és csak olyan rendelkezéseket tartalmazhatnak, amelyek a törvények szabályai által adott keretek közé tartoznak.⁴

c) *Praeter legem* típusú rendelet: a törvény absztrakt megfogalmazása által *akaratlanul* (a törvény hallgatásával) létrehozott hiátusok kitöltésére alkalmas rendelettípus. A *praeter legem* rendelet azt jelenti, amikor törvény által szabályozott rendelkezésekhez kapcsolódó jogelvektől eltérően szabályoz egy élethelyzetet, továbbá ez a rendelet olyan szabályokat (is) tartalmaz, amelyek megalkotására a rendelet alkotóját a felhatalmazó jogszabály nem jogosította fel, de amelyek egyébként összhangban vannak a felhatalmazó jogszabály szabályozási tartalmával (nem mondanak annak ellent), illetve annak érvényesülését elősegítik.⁵

d) *Contra legem* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó a (formális) jogszabályi felhatalmazással és a jogszabály szabályozási tartalmával (szándékosan) ellentétesen, alkotja meg.

e) *Sine lege* típusú rendelet: ezt a jogalkotó (formális) jogszabályi felhatalmazás nélkül alkotja meg – azaz nincsen kapcsolata semmilyen jogforrással. Az etalista elmélet szerint akkor lehet ilyen jogalkotásról beszélni, amikor semmilyen kodifikált felhatalmazása sincsen a kormánynak a rendelet megalkotására, de az *állam* fennállásának (létezésének) a biztosítása érdekében – pusztán természetjogi alapon is – minden olyan esetben rendelkeznie kell a szükséghelyzetből eredő *íratlan* és a *pozitív jogrend felett álló* felhatalmazással, amelyet a formai követelmények – jogszabályok, *sui generis* jogforrások – nem korlátozhatnak,⁶ így azoknak a megalkotását *jogalap hiányában az állami végszükség teszi indokolttá és menthetővé.*⁷

f) *Contra constitutionem* típusú rendelet: azt jelenti, hogy azt a jogalkotó az alaptörvényben (alkotmányban, alkotmánytörvényben) meghatározottakkal szemben alkotja meg egy „általános” alaptörvényi felhatalmazás által⁸ – ez pedig az alkotmányközpontú szükségrendeletek létezését feltételezi. A *contra legem* jogalkalmazásnak egyben alkotmányellenesnek, azaz az alaptörvénnyel ellentétesnek kell lennie (*contra constitutionem*) – mert azon jogszabály, amelynek a megalkotásakor nem kerültek betartásra az alapvető érvényességi kellékek, nem felel meg a norma létezését validáló alkotmányossági kellékeknek sem.⁹

⁴ Lásd 70/2006. (XII. 13.) AB határozat II. 2.: „A jogszabálynak sem formailag, sem tartalmilag nem minősülő, a jogértelmezés keretein belül maradó (*intra legem*), az új elemet nem hordozó jogegységi határozat alkotmányossági felülvizsgálata nem tartozik az Alkotmánybíróság hatáskörébe.”

⁵ Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*. Patrocinium, Budapest, 2019a. 48. o.

⁶ Vö. Jakab András: *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében*. In Jogtudományi Közlöny, 2007/2. szám, 44. oldal.

⁷ Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogról*. Érseki Liccumi Könyvnyomda, Eger, 1911. 107. o.; vö. Virozsil Antal: *Juris publici Regni Hungariae specimen alterum*. Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, Budae, 1851. 88. o.: „Necessitas in simili collisionis casu praeter salutem publicam aliam legem non habet, [...] et nota rationis circa collisionis casus, de bono majori semper praefereundo minori, axiomata extra dubium ponunt.”

⁸ Megjegyzés: azaz egy szükségrendeleti vagy veszélyhelyzeti háborús felhatalmazás.

⁹ Lásd 3280/2017. (XI. 2.) AB határozat [38]; 23/2018. (XII. 28.) AB határozat [28].

I.2. A kormányrendeletek felhatalmazás szerinti felosztása

Másodlagosan a rendeleteket a megalkotásukhoz szükséges *felhatalmazás* alapján is differenciálhatjuk, így megkülönböztetjük a:

a) *törvénytől (származékos, derivatív, végrehajtási)* rendeletet: amelynek a megalkotása (*érvényessége*) egy a jogforrási hierarchiában magasabban álló jogszabályon (törvény vagy törvényerejű rendeleten) vagy egy jogforrási hierarchiában egy szinten álló rendeleten nyugszik. Más szóval azon rendeletek, amelyeknek a megalkotása jogszabályon nyugszik, nem pedig az *Alaptörvényen*.

b) *autonóm (eredeti)* rendeletet: amelynek a megalkotása az *Alaptörvényen* nyugszik. Ilyenkor a kormány feladatkörében eljárva törvényben nem szabályozott tárgykörben, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet alkothat.¹⁰

Ugyanakkor a rendeletek megalkotásának a felhatalmazása nem a szövegnek a meghatározását jelenti, hanem a benne foglalt jogelveknek a végrehajtását, azaz a rendeletalkotási hatáskörnek a jogi tartalma nem a formaválasztásnak, létrehozásnak a deklarációja, hanem a tartalom kötelező erővel való felhatalmazását és a mögötte meghúzódó *quoad posse (virtualiter) universalis* államakaratot jelenti.

I.3. A kormányrendeletek generális felosztása

Harmadlagosan a rendeleteket azoknak a *generalitása* szerint osztályozzuk, így megkülönböztetjük a:

a) *hagyományos* : amelyet a kormány jogszabályi felhatalmazás alapján (*iure delegato*) vagy közvetlenül az Alaptörvényből levezetett *autonóm (eredeti)* jogalkotói hatáskörben alkot meg – az előbbi esetben eredetileg a törvényhozó hatalmi ág lenne hivatott a szabályalkotásra, az utóbbi esetben pedig jogszabály hiányában (de nem *sine lege*) kerül megalkotásra a szabályozásra szoruló életviszony, amelyet a kormány (az Alaptörvényben biztosított) önjogán (*iure proprio*) alkot meg.¹¹ Ezen rendeleti formára a jogforrási hierarchiára irányadó szabályozási kör abszolút, tehát ez a rendelet nem állhat ellentétben törvénnyel, törvényerejű rendelettel, alapvető alkotmányos jogokat nem korlátozhat (tehát nem lehet *contra legem*, sem *contra constitutionem*). A hagyományos rendelet csak a törvényekben (*iuxta legem*) vagy rendeletekben (vagy *sui generis* jogforrásban) lefektetett általános jogelveken belül (*intra legem*) hozhat konkrétabb rendelkezéseket, amelyekkel (a jogforrási elmélet értelmében) alárendeltebb pontokat szabályoz, azaz kisebb jelentőségű jogszabályi rendelkezéseket tartalmaz.

b) *ideiglenes törvény erejével bíró rendelet (szükségrendelet)*:¹² amelyet a kormány ideiglenes joghatással (hatállyal) alkot meg. Ezen rendeletnek a felhatalmazása – a jogelmélet alapvető értékei szerint kizárólag – az Alaptörvényen nyugszik. A szükségrendelet ismertetőjegye, hogy ezen rendeletípussal át lehet törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását felfüggesztheti (*praeter legem*), törvényi rendelkezésektől eltérést (*contra legem*) biztosíthat (ezeket nevezhetjük *törvényt felfüggesztő rendeletnek*), valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat időleges jelleggel, amelyek ugyan *nem ütköznek a*

¹⁰ Alaptörvény 15. cikk (3) bekezdés.

¹¹ Lásd Molnár: i. m. 52. és 53. o.

¹² A szükségrendeletek etatista és alkotmány központú elméletét lásd Jakab: i. m. 39-49. o.

jogforrási hierarchiában magasabban álló jogforrásba, de az állam védelme érdekében olyan tárgykört szabályoznak, amelyet rendes jogrendben nem lehetne nem törvényi szinten meghatározni. Ez pedig nem jelent mást, mint hogy ezen rendelettípussal el lehet térni törvénytől, törvényerejű rendeletről,¹³ és úgynevezett „korlátozható” alapvető jogok kerülhetnek restrikció alá (*contra constitutionem*), mint például a sztrájkjog¹⁴ vagy a kijárási tilalom¹⁵ – úgy, hogy azok megfelelnek a szükségesség, arányosság követelményének. Egy ilyen rendelet lehet a jogpozitivizmus értelmében „törvényes”, de „jogos” csak akkor, ha azt az abszolút alkotmányos emberi alapjogok figyelembevételével alkotják meg,¹⁶ azaz még ezen rendeletben sem lehet korlátozni az élethez való jogot, az embertelen bánásmód, a kegyetlenség, a rabszolgaság tilalmát vagy a lelkiismeret és vallásszabadság alapeszméjét.¹⁷

c) *törvény erejével bíró rendelet (törvényerejű rendelet)*: amelyet az 1949. évi XX. törvény (Alkotmány) 30. § (5) bekezdése alapján a Népköztársaság Elnöki Tanácsa¹⁸ az Országgyűlést helyettesítő jogkörében eljárva és eredeti hatáskörben is kiadhatott. Ennek a rendelettípusnak – ellentétben az ideiglenes törvényerővel bíró rendeletekkel – *nincsen időbeli korlátja*, és ezzel a rendelettípussal (is) át lehetett törni a jogforrási hierarchiát, azaz a törvényi rendelkezések alkalmazását és hatályát is felfüggeszthette (*praeter legem*), és a törvényi rendelkezésektől eltérést (*lex specialis*) biztosíthatott. Az egyedüli korlátja, hogy az Alkotmányt nem változtathatta meg – ebből pedig következik, hogy alapvető jogokat sem korlátozhatott (tehát nem alkothat *contra constitutionem* döntést). Azaz megalkotásra került egy *jogi fikció*¹⁹ ezen rendeletfajta esetében, amely azt mondja ki, hogy – még ha jogforrási helyét

¹³ Az ideiglenes védelemre jogosultként elismert személyekkel kapcsolatos veszélyhelyzeti szabályokról, továbbá a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény szabályainak eltérő alkalmazásáról szóló 86/2022. (III. 7.) Korm. rendelet módosításáról szóló 86/2022. Korm. rendelet. Vagy a veszélyhelyzet során érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedések újbóli bevezetéséről szóló 112/2021. (III. 6.) Korm. rendelet 9. § (1) bekezdése.

¹⁴ A köznevelési intézményeket érintő egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 36/2022. (II. 11.) Korm. rendelet. Tehát, amennyiben a különleges jogrendi felhatalmazás tárgya kötött, akkor nem az eredeti állapot helyreállítását célzó szükségrendeleteknek a megalkotása túlterjeszkedést jelent az eredetileg meghatározott veszélyhelyzeti jogkörön. Ez alapvetően nem eredményezne inkongrenciát az alaptörvény passzusaival, így a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről szóló 2021. évi I. törvény célja nem más, mint hogy a pandémiás helyzet okán kerüljön meghosszabbításra a (koronavírus-helyzetben) megalkotott szükségrendeletek hatálya. Ez nem jelent mást, mint ha egy szükségrendelet tárgya nem tartozik a pandémiás helyzet megszüntetéséhez, akkor az alaptörvény-ellenesnek minősül. Így ha a pandémia ideje alatt kiadtak volna egy olyan rendeletet, amelyben az orosz–ukrán háborúra történő hivatkozással alkotnak meg egy rendeletet, akkor az a szükségrendelet felhatalmazó rendelkezésének a tárgyi hatályával való visszaélésnek minősülne.

¹⁵ Lásd 484/2020. (XI. 10.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés: este 8 óra és reggel 5 óra között – e rendeletben meghatározott kivétellel – mindenki köteles a lakóhelyén, a tartózkodási helyén vagy a szálláshelyén tartózkodni.

¹⁶ Vö. Pokol Béla: *Jogelmélet, társadalomtudományi trilógia*. II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005. 77. o.

¹⁷ Tóth J. Zoltán: *Erkölcsei jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok*. In Birher Nándor – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. KRE ÁJK, Budapest, 2019b. 53-61. o.: „Ilyen jelenleg az emberi méltósághoz való jog és az élethez való jog; a kínzás és az embertelen, megalázó bánásmód vagy büntetés tilalma; a (rab)szolgaság tilalma; az emberkereskedelem tilalma; az a tilalom, hogy tilos emberen tájékoztatáson alapuló, önkéntes hozzájárulása nélkül orvosi vagy tudományos kísérletet végezni; az eugenika, a szervkereskedelem és a klónozás tilalma; az ártatlanság védelme; a védelemhez való jog; a *nullum crimen et nulla poena sine lege elve* (azaz hogy senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején nem volt bűncselekmény), illetve a *ne bis in idem elve* (azaz a többszörös büntetőjogi értékelés tilalma). De ilyen abszolút jognak minősülnek egyes más olyan jogok is, amelyek korlátozása fogalmilag lehetetlen, például a gondolatszabadság, avagy a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványának számító szabadság a vallás vagy más meggyőződés megválasztására vagy megváltoztatására.”

¹⁸ Megjegyzés: jelen „rendelettípust” azért említem meg annak ellenére, hogy nem a „kormány” által megalkotott rendeleteknek minősül, mert 1949–1989 között ezen Tanács tekinthető a döntéshozó fórumnak, és a többi korábban rendeletekkel kapcsolatos állításom igaz ezen rendelettípusra is.

¹⁹ Savigny a fikcióról azt írja, hogy a későbbi korok gyakran félreértik a korábban megalkotott formákat. Savigny, Friedrich Carl von: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr-Zimmer, Heidelberg,

tekintve nem is áll magasabban,²⁰ mint a népképviselési érdekérvényesítés alapját képező törvény, de – úgy kell tekinteni azt, mintha törvény lenne, így a módosítása is törvénnyel lehetséges.²¹

Amennyiben a szükségrendeletek létezését (érvényességét) és azok alkalmazását feltétel nélkül elfogadjuk, akkor ezen elfogadási aktus önmagában értéktelen formasággá derogálna a népképviselés részvételét – a demokratikus legitimitáció alapvető követelményét – a jogalkotásban. Ezért az az általános elv, hogy kizárólag (formális módon) meghatározott körülmények között lehetséges ilyen rendeletet alkotni azzal a kitételrel, hogy ha annak a rendeletnek a továbbélése kívánatos, akkor a következő (népképviselési szerv által megválasztott) ülésen (vagy meghatározott időn belül, például 15 napon belül vagy a különleges jogrend végéig) azt a törvényhozó hatalmi ágak jóvá kell hagynia.

A hagyományos rendeletek ugyanakkor érintetlenül hagyják a népképviselés részvételével elfogadott jogszabályokat, azok az általuk meghatározott (felhatalmazott) keretek között maradnak, és ezért azoknak az időbeli hatálya automatikusan nem korlátozott. Ugyanakkor van olyan eset, amikor a végrehajtó hatalmat törvényi felhatalmazással látják el rendkívüli intézkedések meghozatalára (úgynevezett szükségállapotbeli felhatalmazási törvények). Az alkotmányos alapjogokba való beavatkozásokat nagyrészt az Egyesült Királyságból átvett *martial law* (statárium) intézménye indokolta, ugyanis ezt a rendszert vették át a kontinensen is.²²

Ezen elméletek értelmében még meghatározzuk a törvénytől rendeltetett kifejezését is, amelyek a törvények kiegészítéseinek felelnek meg, pontosabban az adott jogtétel kiegészítésére vagy részletezésére irányuló jogi rendelkezések összességének. A törvénytől rendeltetett jogtétel tehát jogtételt tartalmaz, és ezáltal mind formális, mind materiális értelemben a jogszabály fogalma alá tartozik. Csak az az érvényességi követelmény támasztható vele szemben, hogy ne tartalmazzon olyan rendelkezéseket, amelyek közvetlenül vagy közvetve ellentétesek lennének a törvénnyel (*contra legem*), és az ne vezessen be új jogelveket (*praeter legem*) olyan kérdésekben, amelyeket a törvény nem szabályoz, hanem csak a jogszabályon belül (*iuxta legem*) határozza meg azokat a „különleges” rendelkezéseket, amelyeket maga a felhatalmazó norma explicit módon nem fogalmaz meg. Szükséges azt is megjegyezni, hogy

1814. 32. és 33. o.: „Darum zeigt die Geschichte des Römischen Rechts bis zur klassischen Zeit überall allmähliche, völlig organische Entwicklung. Entsteht eine neue Rechtsform, so wird dieselbe unmittelbar an eine alte, bestehende angeknüpft, und ihr so die Bestimmtheit und Ausbildung derselben zugewendet. Dieses ist der Begriff der Fiction, für die Entwicklung des Römischen Rechts höchst wichtig und von den Neueren oft lächerlich verkannt. [...] Und indem auf diese Weise das juristische Denken von der größten Einfachheit zur mannigfaltigsten Ausbildung ganz stetig und ohne äußere Störung oder Unterbrechung fortschritt, wurde den Römischen Juristen auch in der späteren Zeit die vollendete Herrschaft über ihren Stoff möglich, die wir an ihnen bewundern.“ Vö. Unger, Joseph: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, 1892. 35. o. Joseph Unger azt írja, hogy a fikciók segítségével a jogviszonyok megmagyarázhatók vagy helyreállíthatók, így a fikció nem tartalmaz teremtő elvet, és nem is képes jogi alapot képezni; ellenkezőleg, csak a már megalkotott vagy kialakult rend rövidített formulája; „a jogi terminológia eszköze, nem a jogi konstrukció eszköze”. Lásd Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931. II. fejezet, *A jogi személy mivoltának a kérdése és a kérdés megoldására irányuló elméletek*. 9. §. A fikció elmélete. Lásd Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999. 249-269. o.

²⁰ Lásd 7/1994. (II. 18.) AB. határozat.

²¹ Lásd Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotás*. Dialóg Campus, Budapest, 2019c. 102. o.

²² Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980 1331. o. 189. lj. Az államok szerinti felbontásban meghatározott szükségállapotokról lásd Kelemen Roland: *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. In Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest. 17. o.

manapság, amelyet törvénytörlesztő rendelet kifejezéssel illetünk, az elsődlegesen nem a kormány rendeleteinek a tartalmára irányadó, hanem a miniszteri rendeletekre (a kormány tagjainak rendeleteire). Így a törvénytörlesztő rendelet az adott minisztériumra vagy annak alárendelt szervére hat, azaz a végrehajtás szerveinek tevékenységét irányítja, és annak a célja a közszolgálatban a „rend” és a konzisztencia biztosítása.

Másodlagosan a végrehajtási rendeleteknek a fogalma – csakúgy, mint a szükségrendeleteknek a fogalma – határozatlan. Amennyiben azzal a(z) (ál)céllal kerül megalkotásra egy rendelet, hogy az egy jogszabály végrehajtását hivatott biztosítani, akkor az végrehajtási jellegét (felhatalmazását) automatikusan megkapja.²³

II. Ideiglenes törvény erejével bíró rendelet felhatalmazásadási kérdése

Problémásnak tekintendő *minden olyan ideiglenes törvényerővel bíró rendelet, amelynek rendelkezései között olyan szabályozás található, amely felhatalmazást biztosít másnak (például egy miniszternek) jogszabályalkotásra.*²⁴ Ugyanis ezen veszélyhelyzeti rendeletek főszabály szerint – az Alaptörvény rendelkezései alapján – határozott időbeli hatállyal rendelkeznek, azaz a veszélyhelyzet fennállásig hatályosak. Így lehetséges, hogy a határozott időbeli hatállyal rendelkező „ideiglenes törvényerővel bíró” rendeletben adott – akár törvényi szintet igénylő – felhatalmazás pedig jogosultságot (felhatalmazást) biztosítson a rendelkezésben adott személynek, szervnek. Így a veszélyhelyzeti rendeletben adott felhatalmazás alapján a felhatalmazott személy, szerv pedig jogszabályt (miniszteri rendeletet, MNB rendeletet) alkothat meg.

A probléma kettős. Elsődlegesen az ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek a tartalmi korlátozottságáról nem tudunk beszélni, amiből az következik, hogy a további felhatalmazásadás (akár jogszabályalkotásra) nem eredményezi annak a (sem materiális, sem formális) érvénytelenségét. Másodlagosan, amennyiben nincsen olyan tiltó rendelkezés a jogrendszerben, amely alapján megtiltásra kerülne az ideiglenes törvényerővel bíró rendelet rendelkezései közötti felhatalmazásadás, akkor abba a helyzetbe kerülünk, hogy az ideiglenes törvényerejével bíró rendeletben megfogalmazásra kerülhet ilyen rendelkezés. Ez azt jelenti, hogy amennyiben határozott időbeli hatállyal rendelkező rendeletben kerülhet

²³ Megjegyzés: Ugyanakkor (szinte) minden rendelet (vagy törvény) az Alaptörvény végrehajtását szolgálja, és ebben az értelemben már kizárólag csak végrehajtási rendelkezésekről beszélhetünk. Így ezt a logikát követve arra a következtetésre juthatunk, hogy minden az Alaptörvény hatáskörébe tartozó jogszabály ugyanúgy megalkotható törvény formájában, mint rendelet formájában, feltéve, hogy az utóbbi esetben a törvényt az Alaptörvény cikkelyének végrehajtási rendelkezéseként jelöljük meg. Az az elv, hogy a materiális értelemben vett törvényeket (jogszabályi rendelkezéseket) törvényhozás útján kell megalkotni, vagyis hogy azok a formális jogforrás-elmélet értelmében is törvények legyenek, szükséges betartatni a formális érvényességi kritériumokat.

²⁴ Lásd a veszélyhelyzet ideje alatt a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról szóló 2016. évi LXXIII. törvény hatálya alá tartozó kihelyezett, külképviselet által foglalkoztatott házastársak és ösztöndíjas vendégoktatók részére járó devizaárfolyam-kompenzáció megállapításáról szóló 359/2022. (IX. 19.) Korm. rendelet 3. §-át: „Felhatalmazást kap a külpolitikáért felelős miniszter, hogy az árfolyam-kompenzáció megállapításának feltételeire, mértékére vonatkozó részletes szabályokat rendeletben határozza meg.” Lásd a veszélyhelyzet idején a háztartási méretű kiserőművek közcélú hálózatba történő feltáplálásának kérdéseiről szóló 413/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 4. §-át: „Felhatalmazást kap a technológiai és ipari miniszter, hogy a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal javaslata alapján rendeletben határozza meg [...] ideiglenes felfüggesztés megszüntetésének időpontját és a megszüntetés ütemezését.” Lásd a veszélyhelyzetre tekintettel a mikro-, kis- és középvállalkozásokat érintő negatív gazdasági hatások mérséklése érdekében szükséges intézkedésekről szóló 415/2022. (X. 26.) Korm. rendelet 2. §-át: „Felhatalmazást kap az általános politikai koordinációért felelős miniszter, hogy a hitelező által alkalmazandó, az 1. § (3) bekezdése szerinti tájékoztatás tartalmát rendeletben határozza meg.” Lásd 637/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet; 536/2021. (IX. 15.) Korm. rendelet; 781/2021. (XII. 24.) Korm. rendelet; 216/2022. (VI. 17.) Korm. rendelet; 244/2022. (VII. 8.) Korm. rendelet.

megfogalmazásra olyan felhatalmazó rendelkezés (adott személynek, szervnek) jogszabályalkotásra – amelynek felhatalmazó rendelkezését eredetileg törvényben kellene biztosítani –, és az adott személy, szerv megalkotja azt ezen rendelkezésre álló idő alatt, akkor az adott jogszabálynak a megalkotása az időbeli hatállyal rendelkező rendelet hatályvesztését követően ugyanezen felhatalmazó rendelkezéssel nem módosítható, és egy olyan jogszabály marad a jogrendszerben, amely egy ideiglenes törvényerővel bíró rendeletből kapta a felhatalmazását, mégis a megalkotott jogszabály „túléli” a veszélyhelyzeti rendeletet, ezzel akár visszaélve a különleges jogrend által megszabott időbeli hatály céljával is.

A különleges jogrendnek a kihirdetése az Alaptörvény által meghatározott feltételek között – mint felhatalmazó rendelkezések – korlátlan szabályozási lehetőséget biztosít a meghatározott szervnek. Elsődlegesen ugyanakkor ezen rendeleteknek a megalkotásakor fokozottan ügyelni kell a felhatalmazó rendelkezés által biztosított rendeletalkotási lehetőségre, azaz a rendelet tárgyi hatályára. Mert a rendeletek megalkotása szigorúan célhoz kötött, és amennyiben a rendelet túlterjeszkedik a felhatalmazó rendelkezésen, akkor az – figyelemmel arra, hogy az az Alaptörvényből eredezteti a felhatalmazását – *contra constitutionem*, így az ilyen felhatalmazó rendelkezésekből született további jogforrások is azok.²⁵

Ebből pedig adódik a kérdés: ha az *ideiglenes törvényerővel* bíró rendelet a felhatalmazását magából az Alaptörvényből származtatja, akkor az az általános tudományos felfogás szerint eredeti módon kerül megalkotásra – figyelemmel arra, hogy a rendelkezés kútfője egy *sui generis* jogforráson alapszik? Ugyanakkor a probléma (amely abból következik, hogy ezen rendelettípussal alkotmányos jogok is korlátozásra kerülhetnek), nem más, mint hogy egy norma (legyen az bármilyen különleges), amely egy nála a jogforrási hierarchiában magasabban álló normán áll (azaz abból nyeri az érvényességét), milyen módon törheti át a *lex superior derogat legi inferiori* elvét. Általános az a megfogalmazás, hogy ezzel a rendelettel áttörhető a formális jogforrási hierarchia, és az egyes alkotmányközpontú államelméleti felfogás által meg is magyarázható. A jogelméleti probléma ugyanakkor nem akkor adódik, amikor a rendelettel egy törvény rendelkezésétől történik az eltérés, hanem akkor, amikor a „felhatalmazott” ugrik egyet a jogforrási hierarchiában, és az Alaptörvény, azaz a saját felhatalmazó jogforrásától kíván meg eltérni.²⁶

Ugyanakkor Magyarországon az Alaptörvény meghatározza, hogy ezen *ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek* nemcsak korlátozott tárgyi hatállyal, de *időbeli* hatállyal is rendelkeznek – az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt explicit módon 15 napig, míg ezt követően a különleges jogrend fennálltaig vannak hatályban.²⁷

A kérdés, hogy mi történik akkor, ha a különleges jogrendben a felhatalmazott úgy rendelkezik, hogy eltér az Alaptörvény által megszabott különleges jogrendi felhatalmazástól olyan mértékben, hogy megváltoztatja annak a felhatalmazásnak a tárgyi és időbeli hatályát is.

²⁵ Vö. 12/2005. (IV. 6.) AB határozat. Alkotmánybíróság a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában, amikor „a törvényi felhatalmazás alkotmányellenességével együtt alkotmányellenesnek minősítette a felhatalmazás alapján megalkotott végrehajtási szabályt is, s a formai okból alkotmányellenesnek bizonyult jogszabályokat megsemmisítette (ABH 1991, 297, 306-307.).”

²⁶ Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdés: „Különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)-(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.”

²⁷ A kormány által különleges jogrend idején a különleges jogrendre vonatkozó szabályok szerint alkotott rendelet a különleges jogrend megszűnésekor hatályát veszti.

III. Kivételes állapot

A kivételes állapot önmagában meghatározza azokat a – jogilag szabályozott – minősített időszakokat, amelyek megkülönböztetendők az anarchiától²⁸ (mint a jogrendszer teljes kiiktatásától), ugyanis az országok túlnyomó többségében pozitív jogi normákban – többnyire alkotmányos szinten megtalálhatóan – van meghatározva az alkalmazásuk, ellentétben az uralomnélküliséggel.²⁹ A kivételes helyzet ugyanis önmagában feltételez egy különleges jogrendet, amely eltér az általánostól.³⁰ Ebből következik, hogy a kivételes állapot egy olyan helyzetet materializál, amikor vannak követendő érvényes és hatályos normák (amelyeknek csak elvi alkalmazhatóságuk van, de gyakorlati alkalmazandóságuk nincs, azaz a norma érvényes és hatályos is, de nem alkalmazandó), másfelől vannak olyan aktusok, amelyeknek a betartása, követése nem lehetséges.³¹

Kivételes állapotokról egy állam életében akkor beszélhetünk, amikor a hatalom önkorlátozását meghatározó fékeket – a demokrácia alapját képező egyéneknek a védelmében – szükséges feloldani annak okán, hogy a kivételes állapot ne váljon általánossá. Ugyanis, amennyiben nem képes az államhatalom bizonyos különleges szituációkban a felhatalmazás adta teljes apparátussal a fennálló helyzethez mérten megfelelően valós – legyen az jogi vagy fizikai – erővel fellépni az állampolgárokat veszélyeztető vagy veszélyeztetőnek vélt helyzettel szemben, akkor nemhogy nem illetik meg a hatalom gyakorlásának a jogosítványai az uralkodó réteget, hanem akkor az arról való azonnali lemondásra is köteles, mert annak a nem teljesítése esetén saját maga taszítja az államot a pusztulásba.

Ahogy Ackerman írja a 2001-es amerikai terrortámadással összefüggésben, „a különleges jogrend bevezetésének a lényege, hogy a kormány szembeszálljon az emberek szorongásával anélkül, hogy azok helyrehozhatatlan károkat okoznának az értékes szabadságjogokban”.³²

A fékek és ellensúlyok rendszere tehát nem más, mint egy limitáló tényező az államgépezetben, amely nem engedi azt mindig százhusz százalékosan működni, nehogy kárt okozzon saját magában.³³ Mert amennyiben ez a belső korlátozás nem létezne, vagy nem lenne megfelelő, akkor félő lenne, hogy az államapparátus hatalomgyakorlása diktatórikus lenne, amely a *magister populi* intézményével szemben nem rendelkezik lejáratí idővel.³⁴

„A kormányzatok amennyiben tartósnak bizonyulnak, hajlamot mutatnak az arisztokratizálódásra. A történelem egyetlen kormányzatának sem sikerült ezt a tendenciát megkerülnie. És ahogy az arisztokrácia fejlődik, a kormányzat mind inkább kizárólag az uralkodó osztály érdekeit igyekszik érvényesíteni – legyen ez az osztály

²⁸ Tóth J. Zoltán: i.m. 2019. 304. o.: Tóth J. Zoltán szerint az *anarchia* görög eredetű szó, és *uralomnélküliséget* jelent. E szót hagyományosan a társadalom válságszituációjára, illetve az állami rend meggyengülése által kialakult kaotikus politikai és hatalmi viszonyokra használták, és sokáig negatív konnotációja volt. Az anarchizmus mint modern ideológia – William Godwin 1793-as *Politikai igazságosság* című könyvét követően, amely már anarchista téziseket tartalmazott, bár ezt az elnevezést még nem használta – a XIX. század folyamán jelent meg, hívei pedig ekkor már egyáltalán nem tartották negatív jelenségnek, hanem kifejezetten kívánták azt, továbbá hittek abban, hogy az uralomnélküliség nem egyenlő a káosszal és zűrzavarral.

²⁹ Vö. Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, ELTE ÁJK, Budapest, 1992. 5. o.

³⁰ Lásd az alkotmányközpontú és az államközpontú „szükségelméleteket”. Jakab: i. m.

³¹ Vö. Agamben, Giorgio: *Ausnahmestand*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004.

³² Ackerman, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006. 45. o.: „The point of the emergency constitution is to confront this anxiety squarely, without doing permanent damage to our precious tradition of liberty.”

³³ Adolf Merkl írja, hogy az „állami szükségjog [...] egy a közigazgatás jogtudománya által szolgáltatott hatásköri szelep olyan igények számára, amelyek a jogra nem jellemzőek”. Jakab i. m. 46. o.

³⁴ Lásd Mommsen. R. St. R. 2, 1, 132. 133.

örökletes nemesség, üzletbirodalmak oligarchiája vagy vaskalapossággal körülsáncolt bürokrácia.”³⁵

Az alkotmányközpontú szükségelméletből következik, hogy a rendkívüli jogrend egy a pozitív jog által alkotott határnak az áttörését jelenti. A pozitív, jogilag szabályozott minősített jogrend pedig így nem lehet a jogállamiság alapelveinek korlátozását jelentő, alkotmányon kívüli állapot, mert az alkotmányos (alaptörvényi) szinten szabályozva van.³⁶ Amennyiben pedig ezek nincsenek szabályozva – pozitív jogi értelemben –, akkor egy *politikai-természetjogi* okfejtés alapján tudjuk legitimálni az íratlan szükségjog elméletét és annak bevezetésre kerülő minősített idejét.³⁷

III.1. Korlátozott kijárási tilalom meghatározott személyi kör részére

Az Amerikai Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága a *Hirabayashi-ügy*³⁸ kapcsán megállapította, hogy „rendes” jogrend idején érvényesülő alkotmányos alapelvek a *rendkívüli* állapotban mellőzhetők a szükségszerűség és az azonnali beavatkozás igényére történő hivatkozással.³⁹ Az 1942. március 21-én elfogadott törvény alapján a honvédelemért felelős miniszter (és annak delegáltja) rendeletben katonai övezeteket vagy területeket határozhat meg. A norma meghatározta azt is, hogy a norma megsértése, illetve annak a nem követése negatív jogkövetkezményt von maga után, azaz a – normában – meghatározott területre való jogosultság nélküli belépés vagy annak engedély nélküli elhagyása, vagy az ott tartózkodás jogi felelősségre vonást von maga után.⁴⁰

IV. Szükségrendelettel való kormányzás keretei

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a különleges jogrendeknek az alkalmazása többnyire olyan alkotmányos szinten rögzített „különleges” normáknak a gyakorlati érvényesülését jelenti, amelyek az ország – és állampolgárai életének – minősített időszakában a hatalom – többnyire rendeleti módon való – kikényszeríthetőségét legitimálják. A különleges intézkedések alapján válnak – ha kell, azonnal – bevethetővé olyan korlátozások, amelyek a rendes „alkotmányos rend” fennállta idején nem lehetnének bevethetők. Így ezek alapján az abszolút alkotmányos alapvető jogok, amelyek „normál” állapotban nem korlátozhatók – a Magyar Alkotmánybíróság értelmezésében a tulajdonjog védelme nem csak korlátozható (az értékgarancia biztosítása mellett)⁴¹ –, de kellő alkotmányos felhatalmazás alapján meg is szüntethetők. Az amerikai Legfelsőbb Bíróság azóta is (kritikák ellenére) fenntartott 1944-es

³⁵ Frank Herbert: *Children of Dune*, Ace Books, New York, 188. o. (magyarul *A Dűne gyermekei*. Budapest, Fordította: Kornya Zsolt, kiadja Gabo Könyvkiadó. 206.o.) A politika, mint ismétlődő jelenség: Részlet a Bene Gesserit Kézikönyvből.

³⁶ Kojá, Friedrich: *Allgemeine Staatslehre*. Manz Verlag, Wien, 1993. 20. §: *Staatsnotstand und Notstandsrecht* 397-413. o. Magyarul: Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Szent István Társulat, Budapest, 2003. 799. o.

³⁷ Takács i. m. 798. o.

³⁸ *Hirabayashi v. United States*, 320 U.S. 81 (1943).

<https://supreme.justia.com/cases/federal/us/320/81/> (2020. március 24.)

³⁹ Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017. 109-113. o.

⁴⁰ Mészáros i. m.

⁴¹ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.

(többségi) döntése alapján⁴² az alkotmányos alapelvek a különleges jogrend idején mellőzhetők, ha a veszély közvetlen, fenyegető és előre látható kárait el lehet vele elhárítani. A bíróság ugyan elismerte, hogy „rendes” helyzetben alkotmányellenesnek (*contra constitutionem*) lehetne minősíteni a különböző rendelkezéseket, de a különleges jogrend legitimálja az egyébként alkotmányellenes intézkedést is.

Érdekes momentumként jelenik meg a szükségrendeletet módosító szükségrendelet hatályának kérdése, ugyanis azon szükségrendelet, amely módosít egy másik szükségrendeletet, a hatályvesztése után is módosítja az alapjogszabályt.

IV. Szükségrendeletek feltámasztása

Magyarországon a koronavírus-járványhelyzet miatt kihirdetett veszélyhelyzet alatt alkotott ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek időbeli főhatálya az Alaptörvény kilencedik módosítása előtt 15 nap volt. Ezen ideiglenes törvényerővel bíró rendeleteknek az időbeli hatályát az Országgyűlés az úgynevezett felhatalmazási törvénnyel a felhatalmazó törvény időbeli hatályáig meghosszabbította.⁴³

A problémásnak tekintett jogalkotási manőver akkor adódott, amikor a veszélyhelyzetet – mint az Alaptörvény által biztosított különleges jogrendet – a kormány megszüntette⁴⁴ tekintettel arra, hogy a felhatalmazó törvény is hatályát veszítette,⁴⁵ de újra veszélyhelyzetet kívánt kihirdetni. Ugyanis amint a veszélyhelyzet megszűnt, a kormány – az indokolások szerint a továbbra is fennálló kockázatra tekintettel – ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki, és egyidejűleg felsorolta azoknak a szükségrendeleteknek a címét, amelyeket ismételten hatályba kívánt léptetni.⁴⁶

Az X veszélyhelyzet alatt hozott rendeletek fenntartásának módja a jelenlegi gyakorlat szerint az, hogy egy újabb rendelet felsorolja azon rendeletek címét, amelyeket újra hatályba kíván léptetni és alkalmazni is. Ez alapján pedig az alábbi jogalkotási aggály merül fel.

Az úgynevezett feltámasztó rendelet felsorolja a „hatályban” tartandó ideiglenes törvényerővel bíró rendeletek címét azzal a *céllal*, hogy az X-edik napon hatályos szöveggel lép ismét Y napon hatályba az adott rendelet. *Probléma akkor adódik, amikor ez a hatályban tartó rendelet – úgynevezett feltámasztó rendelkezés, amely felsorolja a címeket – az Y mínusz második napon kihirdetésre kerül, de a veszélyhelyzeti rendeleteket hatályában tartó rendelkezés csak az Y napon lép hatályba. Mindezek alapján elképzelhető, hogy lesz egy olyan állapot (Y mínusz első nap), amelyben még a kormány módosíthat az eredeti veszélyhelyzeti rendeleten úgy, hogy van már egy érvényes és Y napon hatályba lépő rendelet, amely biztosítja a feltámasztó rendelkezés szerint meghatározott időállapotban még hatályos bármilyen szövegnek az ismételt hatálybalépését ezzel kiüresítve a mérlegelési lehetőséget bármilyen döntéshozatalban.*

⁴² U.S. Reports: Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

<https://cdn.loc.gov/service/ll/usrep/usrep323/usrep323214/usrep323214.pdf> (2020. március 24.)

⁴³ A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény. 3. § (1) bekezdése: „Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa.”

⁴⁴ A 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet.

⁴⁵ A veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény.

⁴⁶ A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet vagy a veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet.

I.példa

Az egyes, a koronavírus-világjárvány következményeinek elhárítása céljából kihirdetett veszélyhelyzetek során kiadott kormányrendeletek hatálybaléptetéséről és veszélyhelyzeti intézkedéséről szóló XYZ kormányrendelet 1. § (2) bekezdése:

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybaléptetéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott:

1. xx1/2022. Korm. rendelet,
2. xx2/2022. Korm. rendelet,
3. xx3/2022. Korm. rendelet

2022. május 31-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

3. § Ez a rendelet 2022. június 1-jén lép hatályba.

Azaz az 1. példa rendeletét 2022. május 24-én kihirdetik a *Magyar Közlönyben*. Így az XYZ rendelet érvényes, de még nem hatályos. De 2022. május 25-én a kormány a XYZ Korm. rendelet tartalmát módosítja (és ki is hirdeti azt még aznap), így a kormány 2022. május 24-én kihirdetett hatályban tartó rendelete egy olyan veszélyhelyzeti rendeletnek a tartalmát tartja hatályban, amelynek a létezéséről még nem is tudhatott.

II. példa

A veszélyhelyzet kihirdetéséről és a veszélyhelyzeti intézkedések hatálybalépéséről szóló 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés:

„A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet [...]] szerinti veszélyhelyzet ideje alatt kiadott,

1. a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről szóló 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet,

[...]

70. a veszélyhelyzet idején az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 49. §-a szerinti szünetelésre vonatkozó eltérő szabályokról szóló 31/2021. (I. 29.) Korm. rendelet – annak 4. §-a kivételével –

a 2021. február 7-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában hatályba lép.

5. § Ez a rendelet 2021. február 8-án lép hatályba.”

A 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet 2021. január 29-én kihirdetésre került. Így a kormánynak január 29-étől egészen 2021. február 7-éig volt olyan lehetősége, hogy az érvényesen kihirdetett 27/2021. (I. 29.) Korm. rendeletben felsorolt hatályban tartandó rendeletek tartalmát megváltoztassa úgy, hogy azoknak a hatályfenntartásáról már volt érvényes, de még nem hatályos rendelkezés.

Ezen rendelkezés – a tényleges probléma érvényesülése nélkül is – a jogbiztonságba vetett bizalmat rengeti meg, ugyanis a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelet megalkotásakor a kormány még nem lehetett tisztában olyan alapvető információkkal – mint, mondjuk, a kihirdetés utáni és a hatálybalépés ideje között bekövetkező módosító rendelet.

Felhasznált irodalom

1. Ackerman, Bruce: *Before the Next Attack – Preserving Civil Liberties in Age of Terrorism*. Yale University Press, 2006.
2. Agamben, Giorgio: *Ausnahmezustand*. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2004.
3. Jakab András: *A szükségállapot alapvető dilemmája és jogi természete a német alkotmányjog és irodalma tükrében*. In Jogtudományi Közlöny, 2022/2. szám, 39-49. o.
4. Kelemen Roland: *Az Alaptörvény szükségállapot szabályozásának kritikai áttekintése az egyes európai uniós tagállamok alkotmányainak figyelembevételével – Különös tekintettel a visegrádi államok alkotmányaira*. In Bartkó Róbert (szerk.): *A terrorizmus elleni küzdelem aktuális kérdései a XXI. században*. Gondolat Kiadó, Budapest.
5. Kojá, Friedrich: *Allgemeine Staatslehre*. Manz Verlag, Wien, 1993.
6. Klaus Stern: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II. Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz-und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1980
7. Laband, Paul: *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. Zweiter Band, Laupp, Tübingen, 1877.
8. Mészáros Gábor: *Különleges helyzetek és beavatkozási lehetőségek az alkotmányos demokráciákban*. PhD-dolgozat. Debrecen, 2017.
9. Molnár Kálmán: *Kormányrendeletek: Tanulmány a magyar közjogból*. Érseki Liceumi Könyvnyomda, Eger, 1911.
10. Moór Gyula: *A jogi személyek elmélete*. Budapest, 1931.
11. Pokol Béla: *Jogelmélet, társadalomtudományi trilógia*. II. Századvég Kiadó, Budapest, 2005.
12. Savigny, Friedrich Carl von: *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. Mohr–Zimmer, Heidelberg, 1814.
13. Schmitt, Carl: *Politikai teológia*. Ford. Paczolay Péter, ELTE ÁJK, Budapest, 1992.
14. Takács Péter (szerk.): *Államtan*. Ford. Jakab András, Szent István Társulat, Budapest, 2003.
15. Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*. Patrocinium, Budapest, 2019a.
16. Tóth J. Zoltán: *Erkölcsei jogok, emberi jogok, alkotmányos jogok*. In Birher Nándor – Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXVIII. KRE ÁJK, Budapest, 2019b. 53-61. o.
17. Tóth J. Zoltán (szerk.): *Jogalkotástan*. Dialóg Campus, Budapest, 2019c.
18. Unger, Joseph: *System des österreichischen allgemeinen Privatrechts*. Leipzig, 1892.
19. Varga Csaba: *A jog mint folyamat*. Osiris Kiadó, Budapest, 1999.
20. Virozsil Antal: *Juris publici Regni Hungariae specimen alterum*. Ex Typographia Regiae Scientiarum Universitatis Hungariae, Budae, 1851.

Bódi, Stefánia
University of Public Service
Faculty of Public Governance and International Studies,
Department of Constitutional and Comparative Law
Habilitated Associate Professor

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 3./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Thoughts on the Suprapersonality of the Doctrine of the Holy Crown as a Public Law Sovereignty Concept

“The ideology of the Holy Crown is not a law or a simple legal proposition that could be invalidated by a Parliament decree...”¹
Zsolt Zétényi

Summary

The purpose of this paper is to analyze and awaken analytical thoughts, summarize and convey knowledge about the ideology of the Holy Crown², deeply rooted in Hungarian public law thinking. The Crown, as an independently existing public law concept of sovereignty, has countless theses, of which I would like to emphasize the suprapersonality of the Crown, the personification of which concept filled this object with an independent meaning over the course of history. In this article, I would like to explicate the suprapersonality of the Crown in three threads: in connection with the analysis of the Crown as a concept separate from the king, the Crown as the unifier of the nation, and the Crown as a concept of sovereignty that unites the parts of the country. Every nation has its public law characteristics and traditions that preserve the nation's characteristics and ensure legal continuity, the Holy Crown ideology being one of these.

Keywords: Holy Crown doctrine, Hungarian state development, sovereignty, Ferenc Eckhart, Ákos Timon

¹ Zsolt Zétényi, ‘A Szentkorona-eszme időszerűsége’ [The Actuality of the Holy Crown Ideology], <http://users.atw.hu/magtar/cikkek/szkorona/szkeszme.htm>

² Further works on the topic:

S. Bódi, The Importance of the Doctrine of the Holy Crown in the Hungarian Public Law Thinking with Special Focus on Werbőczy's Tripartitum, *Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat* [Civil Digest: Journal on Economy and Society], vol. 12, no. 1-3, 2016, pp. 185-201.

S. Bódi, Different Concepts on the Doctrine of the Holy Crown in the Works of Ferenc Eckhart, Ákos Timon and Emma Bartoniek, *Jogelméleti Szemle* [Legal Theory Digest], vol. 17, no. 2, 2016, pp. 18-32.

S. Bódi, ‘A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára’ [The Significance of the Holy Crown Ideology in Hungarian Public Law Thinking, Especially in the Tripartitum of Werbőczy], in Z. Csehi, I. Szabó, B. Schanda, Zs. A. Varga (eds.), *A Hármaskönyv 500. évfordulóján: A boldogságos Szent Erzsébet özvegy ünnepén* [On the 500th Anniversary of the Tripartitum: On the Festival of the Blessed Widow St. Elizabeth], Pázmány Press, Budapest, 2015, pp. 55-74.

S. Bódi, ‘A Szent Korona-eszme különbségei Eckhart Ferenc, Timon Ákos és Bartoniek Emma felfogásában’ [Different Concepts on the Doctrine of the Holy Crown in the Works of Ferenc Eckhart, Ákos Timon and Emma Bartoniek], *Polgári Szemle: Gazdasági és Társadalmi Folyóirat* [Civil Digest: Journal on Economy and Society], vol. 11, no. 1-3, 2015, pp. 327-341.

I. Introduction

The Holy Crown ideology is a sovereignty concept rooted in Hungarian public law thinking and connected to the historical constitution, covering the internal as well as external aspect of sovereignty doctrine. The Hungarian Crown ideology is not unique in and of itself, but considering the mixture in which it took shape in Hungary, it cannot be compared to any other Crown ideology. According to András Tamás, it is a myth comparable to Bodin's sovereignty doctrine in significance.³ Of all its elements, perhaps the most intriguing one is the idea that, after a while, the Crown started a life of its own, and in this way, it was endowed with a mystical power in the people's imagination. As Ákos Timon noted, this idea suited the mental character of the Hungarian people. Perhaps he was right. However, the research of Emma Bartoniek shows that the personification of the Crown is not a unique phenomenon.⁴ I intend to examine the suprapersonality of the Holy Crown under the following aspects. 1. The Crown as a concept separate from the king. 2. The Crown as the unifier of the nation. 3. The Crown as a concept of sovereignty that unites the parts of the country.

II. The Crown as a Concept Separate from the King

Since ancient times, philosophers and politicians have been tackling the question of the best possible form of government and the way to achieve it. The aim of these philosophies was to eliminate personal rule and tyranny from the exertion of power. The issue of the exertion of power is also connected to the Holy Crown ideology, the object of our investigation. The Crown was not considered to be the source of power from the earliest times, but it gradually gained independence and separated itself from the person of the king over the course of history. First, it embodied royal authority, but later on, in the age of Werbőczy, it came to symbolize the king and the nobility.⁵ In his *Tripartitum*,⁶ Werbőczy refers to the fact that the "people" has conferred the right to rule and grant land to the Crown of its own free will.⁷ In 1635, pursuant to Article 18 of 1635, power was already jointly held by the king and the National Assembly. The National Assembly was convened... "at this time as late as the end of 1634...The orders welcomed Ferdinand II in Sopron on the 18th of December. Protestants were a minority in the upper house; however, in the lower house, they constituted a numerous faction. The city

³ András Tamás, 'Közjogi mítoszok'- Szuverenitás és alkotmány [Myths of Public Law - Sovereignty and Constitution], in B. Hajas, B. Schanda (eds.), *Formatori iuris publici. Studia in honorem Geisae Kilenyi septuagenarii: Ünnepi kötet Kilenyi Géza professor hetvenedik születésnapjára* [In Celebration of the 70th Birthday of Professor Géza Kilenyi], PPKE, JÁK, Szent István Társulat, Budapest, 2006, p. 475.

⁴ Emma Bartoniek, *A magyar királykoronázások története* [The History of Hungarian Royal Coronations], Reprint Series of Akadémiai Kiadó, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1987, p. 68.

⁵ *Tripartitum*, Title 4, Section 1: „Based on this, the sons of such noblemen are rightfully named heirs and free men. Such noblemen are considered members of the holy crown based on having a share in the goods mentioned above and on this connection, subject to no one's power except for the legitimately crowned ruler.” http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm

⁶ „*Tripartitum opus iuris consuetudinarii incltyi regni Hungariae*”, in English: “Customary Law of the Renowned Kingdom of Hungary in Three Parts”.

⁷ *Tripartitum* (1514) CUSTOMARY LAW OF THE RENOWNED KINGDOM OF HUNGARY IN THREE PARTS, PREPARED WITH THE UTMOST DILIGENCE BY ISTVÁN WERBŐCZY, LIEUTENANT OF THE PERSONAL PRESENCE OF HIS ROYAL MAJESTY FOR LORD VLADISLAUS His Majesty, by the grace of God King of Hungary and Bohemia etc., the Most Gracious Lord, http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/analecta/trip_hung.htm

emissaries were all Protestants except for those of Nagyszombat (Trnava), as well as the majority of the county emissaries.”⁸

Then, during the 15th century, urban citizens also became part of it (collectively, as free royal cities), and finally, in 1848, by means of an expansion of rights, serfs were included as well. By this way, this public law symbol became complete, from that time embodying the entire nation. Historian Ferenc Eckhart, legal academic Ákos Timon and historian-researcher Emma Bartoniek represent different opinions regarding the time when the process of conceptual separation of the Crown from the king took place. Timon has the earliest date,⁹ Bartoniek dates it to the 13th to 14th century, and Eckhart to the 15th century, which is the latest date suggested. The undeniable difference of their opinions reflected in the results of their research is perhaps not that important today. All three of them left behind a lasting legacy, giving posterity much food for thought with regard to the Crown ideology. In order to be considered King of Hungary, one had to be crowned with the Holy Crown, swear an oath by the Crown, and be of the Roman Catholic faith. The authority of the king was incomplete without a coronation, lacking the right to sanction laws and grant privileges.¹⁰ According to the Tripartitum, this was the reason why Vladislaus of Poland could not be recognized as King of Hungary, and later on the same situation arose in case of Joseph II.¹¹ This is how the act of coronation gained unique significance in Hungary. The fact that the Holy Crown ideology possessed this power all over the course of history supports Timon’s statement,¹² also confirmed by János Zlinszky, that Hungarian law development had a pronounced public law character and followed a classification of orders based on a strict hierarchy¹³ instead of the Western vassal trend. “So, its nature of constitutional security developed from this ethical limitation of royal authority.”¹⁴ The Holy Crown ideology could not survive for long without a king, not even when it was already more than a symbol of royal authority, i.e., “the body of the holy crown was incomplete without a king”.¹⁵ “But ever since the Crown ideology came into being, the king never possessed the authority in and of himself, nor did the nation, as the authority was held by the Crown. The Crown was within itself.”¹⁶ The Crown ideology does not mean that the country must always have a king, as it has survived the absence of kings.¹⁷ The Crown ideology was also a suitable way to express resistance to the king.¹⁸

⁸Dávid Angyal, *Magyarország története II. Mátyástól III. Ferdinánd haláláig* [The History of Hungary from Matthias II to the Death of Ferdinand III], *A magyar nemzet története* [The History of the Hungarian Nation], vol. 6, Athenaeum, Budapest, 1898. CHAPTER II. National Assemblies. 1630–1642, <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/MagyarNemzetTortenete-a-magyar-nemzet-tortenete-9A23/szilagyi-sandor-a-magyar-nemzet-tortenete-21F2/magyarorszag-tortenete-ii-matyastol-iii-ferdinand-halalalig-irta-angyal-david-4BFD/harmadik-konyv-bethlen-halalalol-i-lipot-tronralepteig-50E7/ii-fejezet-orszaggyulesek-16301642-5148/>

⁹ Ákos Timon, *A Szent Korona elmélete* [Theory of the Holy Crown], private edition, Budapest, 2000, p. 13.

¹⁰ Gejza Ferdinandy, ‘A trónváltás’ [The Change of Throne], *Jogtudományi Közöny* [Journal of Legal Studies], vol. 51, no. 48, 1916, p. 414.

¹¹ Title 14, Section 34

¹² Á. Timon, op. cit. p. 10.

¹³ János Zlinszky, ‘Történeti alkotmányunk fejlődése I.’ [Development of Our Historical Constitution], *Magyar Szemle, Új Folyam* [Hungarian Digest New Series], vol. 11, no. 3-4, April 2002, https://magyarszemle.hu/data/Lapszamok/2005/2002/MagyarSzemle_2002_Resz2.pdf pp. 32-36, 43-44.

¹⁴ Dr. Baron Gyula Wlassics, ‘A szent korona közjogi fogalma’ [The Definition of the Holy Crown in Public Law], *Jogtudományi Közöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf, p. 478.

¹⁵ Gy. Wlassics, op. cit. p. 479.

¹⁶ Zoltán József Tóth, *Megmaradásunk alkotmánya* [The Constitution of Our Survival], Hun-idea, Budapest, 2007, for the train of thought and quotation see p. 265.

¹⁷ Z. J. Tóth, op. cit. p. 134.

¹⁸ E. Bartoniek, op. cit. pp. 72-73.

Even today, many think that the doctrine of the Holy Crown could only function within a monarchic form of state and government, and that, for this reason, its mention in the Fundamental Law of Hungary is outdated and constitutes a breach of logic.¹⁹ “However, the crown was detached from the person of the king as early as 1381, when it became a separate entity in international agreements. In this year, the Republic of Venice entered into an agreement with the Crown instead of the king.”²⁰ Imre Halász is right in suggesting that the doctrine of the Holy Crown was kept alive in the minds of the Hungarian people by the fear²¹ that haunted it for decades; namely, the fear of having to accept persons born from another nation as kings, who would then force their will on the country. It was the same fear of assimilation to the foreign that kept the ideology alive with regard to the loss of territories. It is a primal fear that the Hungarian people will lose its own essence, identity, language, autonomy and independence. István Bibó, too, gave a lot of thought to the constant danger threatening our national existence,²² suggesting that here, from sports events to culture, everything had to be channeled into the service of national existence, and this is why this region is constantly permeated by politics.

III. The Crown as the Unifier of the Nation

A further conclusion drawn from the above train of thought is that the Crown is a state concept as well that holds the members of the nation together. Therefore, any notions or fears that today the doctrine of the Crown might include some vision of monarchy are in fact erroneous, as the Crown has long since ceased to be the embodiment of royal authority. It was connected to Hungarian statehood at an early stage, when it only symbolized royal authority, as King St. Stephen received the Crown due to having embraced Christianity and having created a Christian state. At this time, the king embodied the state, and in this respect, it can be established that the Crown has been the expression of the state since the earliest times. However, at this time, the authorization that allows for the democratic trend of the Crown ideology, i.e., that power comes from the people and must be retraceable to the people, did not exist as yet.

According to Ákos Timon, this development was completed as late as in the age of Sigismund²³; however, there are earlier sources suggesting that there was some “superior conceptual whole” above the king. The supreme state authority (*jurisdictio Sacrae Regni Coronae*) comes from the Crown, and the royal prerogatives are, in fact, rights of the Crown (*jura Sacrae Regni Coronae*). This idea is called ‘*totum corpus Regni Coronae*’ in Latin, i.e., the entire body of the nation (literally, the entire body of the Holy Crown of the kingdom) – in other words, a state. Timon suggests that the idea of the crown holding the supreme authority did not appear in any other nation, either – however, Emma Bartoniek as well as Ferenc Eckhart

¹⁹ See e.g. Zoltán Szente, ‘A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben’ [Problems of Historicizing Constitution – the Historical Constitution and the Holy Crown in the New Fundamental Law], *Közjogi Szemle* [Public Law Digest], vol. 4, no. 3, 2011, pp. 1-13.

²⁰ See Gábor Máthé, ‘A Szent Korona-eszme. Parafrázis’ [The Paraphrase of the Holy Crown Ideology], in B. Mezey (ed.), *Eckhart Ferenc emlékkönyv* [In Memoriam Ferenc Eckhart], Gondolat Kiadó, Budapest, 2004, p. 283.

²¹ Imre Halász, ‘A Szent Korona tana’ [The Doctrine of the Holy Crown], *Nyugat*, vol. 5, no. 8, 1912, pp. 681-695. <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00102/03286.htm>

²² István Bibó, ‘A nemzeti materializmus’ [National Materialism], in I. Bibó, *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. Válogatott tanulmányok* [Misery of the Small States of Eastern Europe. Select Essays], vol. 2, chapter 4: ‘Közép- és Kelet-Európa politikai kultúrájának deformálódása’ [The Deformation of the Political Culture of Middle and Eastern Europe], 1945–1949, pp. 224-226. <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/218.html#223>

²³ Imre Halász also agrees that the doctrine of the Holy Crown originates from the age of Sigismund. See I. Halász, op. cit., <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00102/03286.htm>, as well as Á. Timon, op. cit. p. 13.

consider Timon's opinion to be exaggerated. Still, when the will of the nation stands behind the coronation, the authorization of the people, gradually evolving in connection to the Crown ideology, is already present. This is a sovereignty theory, very similar to Bodin's one, but spiced up with Christian and national elements.

Furthermore, one of its characteristic features is the personification of the crown, that is, empowerment of abstract concepts, which is not present in Bodin's theory. In this regard, it is somewhat similar to contract theories in which the people and the king enter into a contract on the transfer of authority, although such "contracts" never existed in reality (if not constitutions). This is an expression of the legitimate exertion of power in a constitutional law formulation that reflects the people's demand for not only democratic authorization but also its abstract and theoretical formulation all over the world. According to Ernő Nagy, Werbőczy's merit²⁴ is that, by creating the Tripartitum, he showed the developmental level of the Hungarian nation in terms of constitutional law, as he deduced the public law regulation of the exertion of power from the Crown; however, the Crown ideology in and of itself is not an invention of Werbőczy. "Within the whole; however, above the whole" – this is the most exact formulation of the personification of the crown.²⁵

Werbőczy, originating from a petty noble family, obscured the difference between various classes of nobility, despite the fact that these differences were significant with regard to their rights as well as the size of their estates. This is one reason why the Tripartitum is called the Bible of aristocracy.²⁶ "Besides the equality of rights of nobles, the Tripartitum 'promoting the common good and the peace and quiet of our homeland' also codified the complete disenfranchisement of serfdom for the sake of the aristocracy."²⁷ The most wonderful feature of the Tripartitum is that this groundbreaking work that put an end to the legal particularism of the country and held the nation together for ages also contains the doctrine of the Holy Crown, being of crucial constitutional significance for Hungarian statehood.

There are different opinions as to when the Crown ideology came into being. János Zlinszky dates its birth to the 14th century, well before Werbőczy, but in no way does he consider it a "thousand years old" ideology, born around the same time as Hungarian statehood.²⁸ Eckhart suggests that in case of Czechia, the separation from the person of the king

²⁴Dr. Ernő Nagy, 'A trónöröklés jogi természete és a koronázás' [The Legal Nature of Succession and the Coronation], *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf, p. 481

²⁵József Illés, 'A szent korona' [The Holy Crown], *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf, p. 482.

²⁶In this topic, see Zoltán Attila Lektor, '„Ülj törvényt, Werbőczy!” A Tripartitum a jogalkotás és jogalkalmazás tükrében. 500 éves a magyar nemesség „bibliája” – Gondolatok Werbőczy István szellemi hagyatékához' [The Tripartitum in the Aspect of the Legislation and the Implementation of Law: the Bible of the Nobility is 500 Years Old – Ideas to the Intellectual Heritage of István Werbőczy], http://real.mtak.hu/103491/2/forum_doctorandorum_2017-143-161.pdf Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum, vol. 7, 2017, pp. 143-161.

²⁷R. Gerézdi, T. Klaniczay, S. V. Kovács, A. Pirnát, B. Stoll, and B. Varjas, 'Werbőczy István', <https://mek.oszk.hu/02200/02228/html/01/160.html> in *A magyar irodalom története, 34. A tudományos irodalom* [The History of Hungarian Literature, 34. Scientific Literature], Hungarológiai Alapkönyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1964-1966.

²⁸J. Zlinszky, 'A Szent Korona-tan és a nemzeti szuverenitás (Alkotmányunk történeti gyökerei)' [The Doctrine of the Holy Crown and National Sovereignty: The Historical Roots of Our Constitution], in A. Téglási (ed.), *Történelmi tradíciók és az új alkotmány, tanulmánykötet, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* [Historical Traditions and the New Constitution. Studies based on papers given at the academic conference of the same name, organized by the Parliamentary Committee on Constitutional, Legislative and Judicial Matters and the Parliamentary Ad-Hoc Committee for Preparing the Constitution on 10 December 2010], Budapest, 2011, p. 56.

happened not earlier than the 14th century,²⁹ and even more probably only in the 15th century. However, Louis I of Hungary thought that the Poles called their own crown holy in imitation of the Hungarians. Still, this crown did not actually embody the concept of a united nation, only expressed an imitation of the Hungarian Crown ideology. The element of the Crown ideology that the Crown has members also appears in 14th-15th century England.³⁰ In England, the crown has its own rights from the 12th century onwards.³¹ Iván Bertényi pointed out that in Czechia, the Crown ideology was not linked to a specific crown, which is a huge difference compared to the Hungarian Crown ideology.³² However, the religious thread, the connection between the crown and Christianity, is not unknown in medieval thought, either, as authority comes from God, and this transfer of authority was symbolically expressed by angels, as highlighted by Lajos Rácz in his essay.³³ The Crown became a mystical object, since the Holy Crown represents the connection between heaven and earth. This dedication took place when the Blessed Virgin Mary appeared to King St. Stephen before his death, and he offered his country and his crown to Our Lady, asking her to protect it. This is why Hungary is said to be the Kingdom of Mary, i.e., Regnum Marianum, or in other words, Sacra Pannonia, the country of saints.

The idea that the wielders of power unite in the Holy Crown is expressed in the formulation “members of the crown” or “community of the crown”, while the territories belonging to the Crown are referred to as the body or the parts of the Crown. These are images of the “corpus” of the Crown. Emma Bartoniek suggests that these images are present in ancient as well as medieval universalistic thought.³⁴ As St. Paul the Apostle says in his first letter to the Corinthians: “For as the body is one, and hath many members, and all the members of that one body, being many, are one body: so is also Christ”³⁵ (corpus Christi mysticum). St. Thomas Aquinas also considers the state to be a body. This concept lives on in modern theological thought as well; however, in a modified form. It can be observed in the work of the theologian Avery Dulles, arguing that the church can be interpreted as a spiritual community expressing the invisible reality of life and building an alliance among people, and at the same time, the church is also the community of disciples.³⁶

A characteristic feature of the Crown ideology is the idea of loyalty of the Crown, the king and the members to each other, which also appears with regard to the Crown and the territories belonging to it.³⁷ Several researchers consider the emphasis on loyalty to be a special

²⁹ Ferenc Eckhart, ‘A cseh, a lengyel és a magyar koronaeszme’ [The Czech, Polish and Hungarian Crown Ideology], in F. Eckhart, *A Szentkorona-eszme története* [The History of the Holy Crown Ideology], Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1941, p. 142.

³⁰ F. Eckhart quotes these views in ‘A cseh, a lengyel és a magyar koronaeszme’ [The Czech, Polish and Hungarian Crown Ideology]. See also: The Fusion of the Crown Concept and the Organic Approach. Werbőczy’s doctrine of the Holy Crown. In op. cit. pp. 155-156, p. 193.

³¹ Iván Bertényi, ‘A szentkorona-eszme’ [The Holy Crown Ideology], in Id., *A magyar korona története* [The History of the Hungarian Crown], 3rd enhanced edn., Népszerű történelem [Popular History], Kossuth Kiadó, Budapest, 1986, p. 149.

³² I. Bertényi, op. cit. p. 152.

³³ Lajos Rácz, ‘Hatalmi szimbolika a késő középkori magyar királyságban’ [The Symbolism of Authority in the Late Medieval Kingdom of Hungary], in Á. Csérny (ed.), *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* [Essays in Honour of Attila Rácz for his 75th Birthday], Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013, pp. 424-425.

³⁴ E. Bartoniek, op. cit. pp. 77-80.

³⁵ The First Epistle of Paul the Apostle to the Corinthians 12:12 (King James Version) <https://mek.oszk.hu/00100/00161/00161.pdf> p. 1172

³⁶ Cardinal Avery Dulles’ Six Models of the Church, <https://uploads.weconnect.com>

³⁷ F. Eckhart, op. cit. p. 130., see also F. Eckhart, *Magyar alkotmány- és jogtörténet* [Hungarian Constitutional and Legal History], Politzer Zsigmond és Fia Jogi Könyvkereskedés, Budapest, 1946, p. 117.

Hungarian feature. Regarding the Crown ideology, Zoltán József Tóth remarks that its members can include non-Hungarians as well, which means it is not a national imperium.³⁸

According to Gábor Máthé, the status of the Crown was finally changed by Act I of 1946, setting the form of government to republic, without changing the fact that “the crown was the representative of the continuity of the Hungarian state with regard to public law”.³⁹

IV. The Crown as a concept of sovereignty that unites the parts of the country

The idea that the Crown owns the territory of the country should not go unmentioned, either, as for a long time, this fueled the hope that the severed parts of the country would one day return to the Crown. All possession rights were rooted in the Holy Crown (*radix omnium possessionum*), so in absence of another heir, any property reverted to the Crown. As Werbőczy put it: “Section 1 For all the real estates and possession rights of these are, by virtue of the transfer mentioned above, originally dependent on the Holy Crown of Hungary, and in case their legitimate possessor has no heir, will be due to revert to the same.”⁴⁰ Following this, the king is entitled to these goods. According to Werbőczy, the estates of those who undermine the constitutional order of the country shall also revert to the possession of the country.⁴¹ Therefore, the possession theory thread also leads to Werbőczy.⁴² Pursuant to the *Tripartitum*, “...with regard to real estates and possession rights that allegedly reverted to the Holy Crown of the country for any reason, no letters or documents are required to be produced or submitted.”⁴³ As early as 1514, Werbőczy mentioned Dalmatia, Croatia, Slavonia and Transylvania as parts of the Holy Crown.⁴⁴ Croatia became part of the country (i.e., of the Holy Crown) under St. Ladislaus, while Dalmatia under Coloman the Learned. Later on, the southern banates joined, too. Whoever accepted the sovereignty of the king of Hungary, like the ban of Croatia or the bishop of Dalmatia, automatically became part of the Holy Crown. After the Turkish rule, Transylvania returned to the Holy Crown. On the other hand, Croatia considered itself to be part of the Holy Crown all along the Middle Ages.⁴⁵

Actually, the feudal possession trait of the Crown was present as early as 1437, as at this time, properties were already considered to revert to the Crown.⁴⁶ It should be mentioned that Ragusa considered itself to be part of the Hungarian Holy Crown in 1451, which means that there is more to this part of the ideology than an explanation of Hungarian legal historians.⁴⁷

According to Eckhart, its meaning also includes that the Holy Crown is obliged to protect the parts of the country belonging to it, and, he adds, it carried the idea that the Crown represented the sovereignty of the Hungarian state over foreign territories or parts of the country. Eckhart points out that it was Werbőczy who came up with connecting the Crown ideology to the body of the state.⁴⁸ The Czech crown ideology also contains a strong view that

³⁸ Z. J. Tóth, op. cit. p. 123. He states that the *Regnum Marianum* is not a kind of national imperialism.

³⁹ G. Máthé, op. cit. p. 295.

⁴⁰ *Tripartitum*, Title 10

⁴¹ Title 13, Section 5

⁴² See on this topic I. Bertényi, op. cit. pp. 159-160.

⁴³ Title 39, Section 3

⁴⁴ Title 1, Section 1

⁴⁵ J. Zlinszky, ‘A Szentkorona-eszme és története’ [The Doctrine and history of the Holy Crown], in Z. J. Tóth (ed.), *A magyar Szent Korona és a Szentkorona-tan az ezredfordulón* [The Holy Crown of Hungary and the Doctrine of the Holy Crown at the Turn of the Millennium], Szent István Társulat, Budapest, 1999, p. 13. ISBN 963 361 081 8

⁴⁶ See L. Rácz, op. cit. p. 422.

⁴⁷ Quoted by F. Eckhart in ‘A koronaeszme és az organikus szemlélet összeolvadása. Werbőczy szentkorona-tana’ [The Fusion of the Crown Ideology and the Organic Approach. Werbőczy’s Doctrine of the Holy Crown], in op. cit. p. 195.

⁴⁸ F. Eckhart, op. cit. pp. 119, 129, 196.

the crown (*corona regni Bohemiae*) is the supreme possessor of the state's territory, i.e., the respective crowns of Czechia and Poland also ensure a united territorial integrity.⁴⁹ In Poland, this idea appeared in the 14th century, while in Czechia, it started in the 14th century but gained a crystallized form only in the 15th century.⁵⁰ In England, the crown symbolizes the territorial prerogative of the empire by the 13th century.⁵¹

This concept of the Crown was expressed in several articles of law over the course of history, such as Art. 31 of 1649, Art. 82 of 1655, or Art. 51 of 1741.⁵² The article from 1631 states that the jurisdiction of the Holy Crown of Hungary is intact, the article from 1655 expects some towns and areas to return to the crown, and the article from 1741 is about the re-annexation of certain territories to the country's jurisdiction. This is one feature of the Crown ideology that is not applicable today.

Otherwise, in and of itself, the Crown ideology is not anti-democratic – apart from the very beginnings, back when it was nothing more than the symbol of royal authority –, but it represented the *authority retraceable to the people* in a way *corresponding to the spirit of the age*. Today, it is a streamlined sovereignty concept in public law, symbolizing the entirety of the nation and expressing the legal continuity of Hungarian statehood. Although it is not a thousand years old, it can leave this impression in the minds of most people, as the concept of the crown is intimately linked to embracing Christianity. Let us refer here to Zsolt Zétényi's thought that the Crown ideology is not connected to a particular form of government, although it could also be mentioned under the topic of the Crown ideology unifying the nation. "Rousseau, too, considered the distinction between republic and monarchy to be irrelevant, provided that authority is based on a democratic legitimacy, i.e., meets the requirement of popular sovereignty."⁵³ Furthermore, the Crown did not become owner of any conquered territory in case a Hungarian king became ruler of another state.⁵⁴

In the Hungarian Reform Era, the Crown doctrine seemingly impaired the development of capitalism, as all land plots were owned by the Crown.⁵⁵ Ferenc Eckhart agrees with several politicians of the Reform Era that the views of Werbőczy were a hurdle to later development and "contributed to the stationary character of Hungarian legal life".⁵⁶ This concept of the Crown expressed the idea of a united nation as well, since the mingling of different nations and ethnicities had always been a problem in the region.

*At the same time, it must be emphasized as a conclusion with regard to this content of the Crown that we agree with the statement of Zoltán Sente on the possession trait of the Crown ideology that "...neither is the inalienable claim of the Holy Crown on the main ownership of the state territory that used to belong to the Kingdom of Hungary compatible with the international legal principles of the inviolability of borders or the modern international and constitutional foundations of Hungarian statehood."*⁵⁷

⁴⁹ F. Eckhart, 'A cseh, a lengyel és a magyar koronaeszme' [The Czech, Polish and Hungarian Crown Ideology], in op. cit. pp. 143, 156.

⁵⁰ F. Eckhart, op. cit. pp. 143, 157.

⁵¹ F. Eckhart, *Magyar alkotmány- és jogtörténet* [Hungarian Constitutional and Legal History], p. 117.

⁵² F. Eckhart, op. cit. p. 255. and net.jogtar.hu – Laws of a Thousand Years

⁵³ For these thoughts and Rousseau's view see Zs. Zétényi, 'A Szentkorona-eszme időszerűsége' [The Actuality of the Holy Crown Ideology], <http://users.atw.hu/magtar/cikkek/szkorona/szkeszme.htm>

⁵⁴ Z. J. Tóth, op. cit. p. 100.

⁵⁵ On this topic, see S. Bódi, 'A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára' [The Significance of the Holy Crown Ideology in Hungarian Public Law Thinking, Especially in the Tripartitum of Werbőczy].

⁵⁶ F. Eckhart, op. cit. p. 192.

⁵⁷ Z. Sente, 'A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza' [The Myth of Connecting the Fundamental Law of 2011 to the Historical Constitution], *Közjogi Szemle* [Public Law Digest], vol. 12, no. 1, 2019, https://orac.hu/pdf/KJSZ_201901_1-8_SzenteZoltan.pdf p. 7.

V. Closing thoughts

The most important debate around the Holy Crown ideology was undoubtedly the one initiated by Ferenc Eckhart (1885–1957), his ideas clashing with those of the late Ákos Timon (1850–1925). Eckhart, professor of legal history, investigated the Crown ideology based on facts and source research, and the statements he made in his article on the Crown in 1931 triggered the opposition of several contemporary politicians. His views palpably opposed those of Ákos Timon at every single point, which made their clash necessary and unavoidable. However, Timon was the scion of an even earlier era and a representative of the historical school of jurisprudence, which was colored by a tendency of national romanticism. The debates initiated by Eckhart contributed to a lively continuation of the so-called Eckhart debate and considerations about the Crown even after the political changes in 1989–1990, in academic and esoteric circles as well as on the corridors of the Parliament. Timon was of the opinion that the public law concept of the Holy Crown had taken shape in Hungary earlier than in any Western nation, and that the scale of Hungarian constitutional development in terms of public law could only be compared to that of England.⁵⁸

Eckhart was one of the academic representatives of positivist historiography and methodology, although he is also mentioned in some sources as belonging to the school of intellectual history. While positivistic research has a methodology based on facts, data collection and source research, the school of intellectual history emphasizes “different spiritual forces of each era with regard to the shaping of history”, i.e., it focuses on the mentality and thought of the people or peoples of the respective era.⁵⁹ According to Zoltán József Tóth, “positivistic research is, in and of itself, not contrary to intellectual history”.⁶⁰

On the other hand, the historical school of jurisprudence (*Historische Rechtsschule*), a trend originating from Germany and branded by the name of F. C. von Savigny, attributes a great significance to the respective people’s history with regard to legal development, as it considers law to be an expression of national character (*Volksgeist*). The scope of its research includes statutory law as well as legal history.⁶¹ As a legal historian, Timon followed the historical school of jurisprudence, and emphasized the originality and early formation of Hungarian legal instruments.

Partly due to previous debates, the Holy Crown ideology is still here with us, despite the changes in the historical framework and despite the republican form of government. It is part of the Fundamental Law, which ensures its presence as living reality rather than just a historical idea. We have established that, over the course of history, the Crown ideology even survived the absence of kings. In its modern content of meaning, the feature most likely to survive is the

⁵⁸ Á. Timon, op. cit. pp. 8-9.

⁵⁹ László Dávid Törő, ‘„Több szellemtörténetet a jogtörténetbe!”: Eckhart Ferenc törekvései a jog- és alkotmánytörténet modernizálására (1931-1941)’ [“More spiritual history into legal history!” The efforts of Ferenc Eckhart at modernizing legal and constitutional history (1931–1941)], *Századok*, vol. 150, no. 6, 2016, https://www.academia.edu/31490779/Tobb_szellemtortenetet_a_jogtortenetbe_Eckhart_Ferenc_torekvesei_a_jog_es_alkotmanyortenet_modernizalasara_1931_1941_More_spiritual_history_into_legal_history_The_efforts_of_Ferenc_Eckhart_at_modernizing_legal_and_constitutional_history_1931_1941 p. 1408. Footnote 4.

⁶⁰ Z. J. Tóth, *Szemelvények a Szent Korona-tan 20. századi történetéből. Az Eckhart-viták története* [Excerpts from the History of the Holy Crown Theory in the Twentieth Century. The Story of the ‘Eckhart Debates’], PhD thesis, Miskolc, 2005, pp. 36-38. [A]http://midra.uni-miskolc.hu/JaDoX_Portlets/documents/document_5518_section_1168.pdf

⁶¹ See Gyula Moór, *Jogfilozófia* [Philosophy of Law], Püski Kiadó, Budapest, 1994, pp. 129-130.

Crown as an embodiment, a symbol and a cultural, intellectual and spiritual unifier of the nation. Today, it is also seen as a symbol of the democratic authorization granted by the people to its elected representatives, expressing the idea that, in such authority, everyone is united. The exertion of power is not legitimate if it conflicts with the will of the people, and it takes place primarily through elected representatives. However, the direct will of the people is also present in the form of instruments of direct democracy.

Therefore, it expresses the limited nature of authority and the necessity of it being based on democratic authorization. It relates to the constitutional law history of the Hungarian people and its public law thinking, highly developed from the earliest times. It is not simply synonymous to the state concept, but also represents the invisible authorization indispensable for a democratic exertion of power, which always puts limitations on personal authority, carrying the message that the possession of “power” (by the king in historical times) is temporary and can be taken back. Power can only be borrowed for a while. Just as kings could be replaced, in case of democracies, the National Assembly embodying popular sovereignty can also be dismissed, and the Government can be overthrown as well. The current meaning of the Holy Crown ideology expresses the constitutional legal continuity and the unity of the nation, and this point makes it clear that this ideology embodies a classical theory of sovereignty.

References

1. Angyal Dávid: *Magyarország története II. Mátyástól III. Ferdinánd haláláig* [The History of Hungary from Matthias II to the Death of Ferdinand III], *A magyar nemzet története* [The History of the Hungarian Nation], vol. 6, Athenaeum, Budapest, 1898. CHAPTER II: National Assemblies. 1630–1642, <https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/MagyarNemzetTortenete-a-magyar-nemzet-tortenete-9A23/szilagyi-sandor-a-magyar-nemzet-tortenete-21F2/magyarorszag-tortenete-ii-matyastol-iii-ferdinand-halalalig-irta-angyal-david-4BFD/harmadik-konyv-bethlen-halalalol-i-lipot-tronralepteig-50E7/ii-fejezet-oroszaggyulesek-16301642-5148/>
2. Bartoniek Emma: *A magyar királykoronázások története* [The History of Hungarian Royal Coronations], Reprint Series of Akadémiai Kiadó, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1987.
3. Bertényi Iván: ‘A szentkorona-eszme’ [The Holy Crown Ideology], in Id., *A magyar korona története* [The History of the Hungarian Crown], 3rd enhanced edn., Népszerű történelem [Popular History], Kossuth Kiadó, Budapest, 1986.
4. Bibó István: ‘A nemzeti materializmus’ [National Materialism], in Id., *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága. Válogatott tanulmányok* [Misery of the Small States of Eastern Europe. Select Essays], vol. 2, 1945–1949, <https://mek.oszk.hu/02000/02043/html/218.html#223>
5. Bódi Stefánia: ‘A Szent Korona-eszme jelentősége a magyar közjogi gondolkodásban, különös tekintettel Werbőczy Tripartitumára’ [The Significance of the Holy Crown Ideology in Hungarian Public Law Thinking, especially in the Tripartitum of Werbőczy], in Z. Csehi, I. Szabó, B. Schanda, Zs. A. Varga (eds.), *A Hármaskönyv 500. évfordulóján: A boldogságos Szent Erzsébet özvegy ünnepén* [On the 500th Anniversary of the Tripartitum: On the Festival of the Blessed Widow St. Elizabeth], Pázmány Press, Budapest, 2015, pp. 55-74.
6. Eckhart Ferenc: ‘A cseh, a lengyel és a magyar koronaeszme’ [The Czech, Polish and Hungarian Crown Ideology], in Id., *A Szentkorona-eszme története* [The History of the Holy Crown Ideology], Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1941.
7. Eckhart Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*, [Hungarian Constitutional and Legal History] Budapest, 1946. Published by Politzer and son Bookstore
8. Ferdinandy Gejza: ‘A trónváltás’ [The Change of Throne], *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Legal Studies], vol. 51, no. 48, 1916.
9. Gerézdi Rabán, Klaniczay Tibor, V. Kovács Sándor, Pirnát Antal, Stoll Béla, and Varjas, Béla: ‘Werbőczy István’, <https://mek.oszk.hu/02200/02228/html/01/160.html> in *A magyar irodalom története I., 34. A tudományos irodalom* [The History of Hungarian Literature, 34. Scientific Literature], Hungarológiai Alapkönyvtár, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1964-1966.
10. Halász Imre: ‘A Szent Korona tana’ [The Doctrine of the Holy Crown], *Nyugat*, vol. 5, no. 8, 1912, pp. 681-695., <https://epa.oszk.hu/00000/00022/00102/03286.htm>
11. Illés József: ‘A szent korona’ [The Holy Crown], *Jogtudományi Közlöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf
12. Liktör Zoltán Attila: ‘„Ülj törvényt, Werbőczy!” A Tripartitum a jogalkotás és jogalkalmazás tükrében. 500 éves a magyar nemesség „bibliája” – Gondolatok Werbőczy István szellemi hagyatékához’ [The Tripartitum in the Aspect of the Legislation and the Implementation of Law: the Bible of the Nobility is 500 Years Old – Ideas to the Intellectual Heritage of István Werbőczy], *Forum: Publicationes Doctorandorum Juridicorum*, vol. 7, 2017, pp. 143-161. http://real.mtak.hu/103491/2/forum_doctorandorum_2017-143-161.pdf ISSN 2063-5540

13. Máthé Gábor: 'A Szent Korona-eszme. Parafrázis' [The Paraphrase of the Holy Crown Ideology], in B. Mezey (ed.), *Eckhart Ferenc emlékkönyv* [In Memoriam Ferenc Eckhart], Gondolat Kiadó, Budapest, 2004.
14. Moór Gyula: *Jogfilozófia* [Philosophy of Law], Püski Kiadó, Budapest, 1994.
15. Nagy Ernő: Dr. 'A trónöröklés jogi természete és a koronázás' [The Legal Nature of Succession and the Coronation], *Jogtudományi Közöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf
16. Rácz Lajos: 'Hatalmi szimbolika a késő középkori magyar királyságban' [The Symbolism of Authority in the Late Medieval Kingdom of Hungary], in Á. Cserny (ed.), *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére* [Essays in Honour of Attila Rácz for his 75th Birthday], Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013.
17. Sente Zoltán: 'A 2011. évi Alaptörvény és a történeti alkotmány összekapcsolásának mítosza' [The Myth of Connecting the Fundamental Law of 2011 to the Historical Constitution], *Közjogi Szemle* [Public Law Digest], vol. 12, no. 1, 2019, pp. 1-8.
18. Tamás András: 'Közjogi mítoszok'-Szuverenitás és alkotmány [Myths of Public Law-Sovereignty and Constitution], in B. Hajas, B. Schanda (eds.), *Formatori iuris publici. Studia in honorem Geisae Kilenyi septuagenarii: Ünnepi kötet Kilenyi Géza professor hetvenedik születésnapjára* [In Celebration of the 70th Birthday of Professor Géza Kilenyi], PPKE, JÁK, Szent István Társulat, Budapest, 2006, pp. 463-476.
19. Timon Ákos: *A Szent Korona elmélete* [Theory of the Holy Crown], private edition, Budapest, 2000. Based on the original edition in E. Szász (ed.), *Politikai Magyarország* [Political Hungary], vol. I: *Magyarország története az Arany Bullától 1795-ig* [The History of Hungary from the Golden Bull to 1795], deluxe edition, Anonymus Történelmi Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1912, pp. 8-38.
20. Törő László Dávid: '„Több szellemtörténetet a jogtörténetbe!": Eckhart Ferenc törekvései a jog- és alkotmánytörténet modernizálására (1931-1941)' ["More spiritual history into legal history!" The efforts of Ferenc Eckhart at modernizing legal and constitutional history (1931-1941)], *Századok* [Centuries], vol. 150, no. 6, 2016, pp. 1407-1450.
21. Tóth Zoltán József: *Megmaradásunk alkotmánya* [The Constitution of Our Survival], Hun-idea, Budapest, 2007.
22. Tóth Zoltán József: *Szemelvények a Szent Korona-tan 20. századi történetéből. Az Eckhart-viták története* [Excerpts from the History of the Holy Crown Theory in the Twentieth Century. The Story of the 'Eckhart Debates'], PhD thesis, Miskolc, 2005.
23. Wlassics Gyula: 'A szent korona közjogi fogalma' [The Definition of the Holy Crown in Public Law], *Jogtudományi Közöny* [Journal of Legal Studies], vol. 53, 1916, http://real-j.mtak.hu/2184/1/JogtudomanyiKozlony_1916.pdf
24. Zétényi Zsolt: 'A Szentkorona-eszme időszerűsége' [The Actuality of the Holy Crown Ideology], <http://users.atw.hu/magtar/cikkek/szkorona/szkeszme.htm>
25. Zlinszky János: 'A Szent Korona-tan és a nemzeti szuverenitás (Alkotmányunk történeti gyökerei)' [The Doctrine of the Holy Crown and National Sovereignty: The Historical Roots of Our Constitution], in A. Téglási (ed.), *Történelmi tradíciók és az új alkotmány, tanulmánykötet, Az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága által 2010. december 10-én azonos címmel megrendezett tudományos konferencián elhangzott előadások alapján* [Historical Traditions and the New Constitution. Studies based on papers given at the academic conference of the same name, organized by the Parliamentary Committee on Constitutional, Legislative and Judicial Matters and the Parliamentary Ad-Hoc Committee for Preparing the Constitution on 10 December 2010], Budapest, 2011.
26. Zlinszky János: 'A Szentkorona-eszme és története' [The Doctrine and history of the Holy Crown], in Z. J. Tóth (ed.), *A magyar Szent Korona és a Szentkorona-tan az ezredfordulón*

[The Holy Crown of Hungary and the Doctrine of the Holy Crown at the Turn of the Millennium], Szent István Társulat, Budapest, 1999.

27. Zlinszky János: 'Történeti alkotmányunk fejlődése I.' [Development of Our Historical Constitution], *Magyar Szemle, Új Folyam* [Hungarian Digest New Series], vol. 11, no. 3-4, April 2002,
https://magyarszemle.hu/data/Lapszamok/2005/2002/MagyarSzemle_2002_Resz2.pdf

Bónis Péter
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Habilitált egyetemi docens

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Hatalommegosztás, hatalomkorlátozás és a hatalmi ágak viszonya. I. rész: Közhatalom a virágzó középkorban (1100-1500)

Bevezetés

A hatalommegosztás témájával magyar nyelven elég sok tanulmány, monográfia, tankönyv és tudományos fokozat elnyerésére benyújtott értekezés foglalkozott. Ezeknek általában része egy jogtörténeti visszatekintés a hatalommegosztás történetéről, de bármennyire is tüzetesen keresgélünk, nem találunk érdemi adatokat a középkor állam életéről. Elterjedt nézet a magyar nyelvű szakirodalomban, hogy a hatalommegosztásnak semmi köze nem lehet a középkorhoz, hiszen Montesquieu vagy Locke volt az első, aki a hatalommegosztás elvét kitalálta.

A jelenkori jogi fogalmak visszavetítése a múltba mindig is problémát jelentett a kutatás számára. A jelenben ismert vagy kodifikált jogi fogalmak a múltban nem bírtak feltétlenül ugyanazzal az értelemmel vagy pedig a korunkban ismert és használatos fogalmaknak nem mindig volt tökéletes megfelelője a múltban. Így van ez olyan fogalmakkal is, mint például a hatalommegosztás, a hatalmi ágak elválasztása vagy az alkotmány.¹

Az alkotmány például egyértelműen a francia forradalom és a felvilágosodás vívmánya. Bár maga a *constitutio* szó korábban is ismert volt, de teljesen más értelemben használták. Manapság alkotmány alatt az államszervezet jelentősebb szereplőinek jogállását, illetőleg az állam és az állampolgárok közötti alapvető viszonyokat szabályozó legmagasabb rendű törvényt értjük. Ilyen alaptörvénye a középkori államoknak nem volt. Ez azonban nem jelenti azt, hogy semmilyen módon nem szabályozták az államszervezet legalapvetőbb kérdéseit, a

¹ A hatalommegosztás történetéről szóló szakirodalomból ld. pl. Bónis György: *Montesquieu jogi és politikai nézetei*, in *A Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei*, 7/3 (1956) 209-245.; Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, 1998.; Máthé Gábor (szerk.): *Theorie und Institutionssystem der Gewalttrennung in Europa*, Budapest, 1993.; Máthé Gábor: *Die Problematik der Gewaltentrennung*, Budapest, 2004.; Máthé Gábor: *A hatalommegosztás kérdései*, in *Jogtörténeti Szemle* 6/2 (2004) 44-47.; Szaniszló Krisztián: *A hatalommegosztás államelméleti előképei. Hatalomkorlátozás az európai állambölcseletben az antikvitás korától a felvilágosodásig*, in *Acta Humana* (2016) 63-88.; Sári János: *A hatalommegosztásos eszmerendszer értelmezésének lehetőségei és érvényesülésének történelmi irányai*, in Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Osiris, Budapest, 1998, 69-76.; Rác Lajos: *A hatalomkorlátozás tendenciái a középkori magyar politikai-jogi kultúrában*, in *Hatalommegosztás és jogállamiság*, Budapest, 1998, 57-68. Áttekintő jelleggel általában minden Államelmélet vagy Államtan című tankönyv foglalkozik a korszakkal, de csak kis terjedelemben: Hörcher Ferenc-Péteri Zoltán-Takács Péter: *Állam- és jogbölcselet a kezdetektől a felvilágosodásig*, Budapest 2003.; Takács Péter (szerk.): *Államelmélet I.*, Budapest 2009, 53-109.; Tóth J. Zoltán: *Állam- és jogelmélet*, Második, átdolgozott kiadás, Budapest 2019. A jogtörténeti tankönyvek áttekintő jelleggel szintén tárgyalni szokták a kérdést: Bónis Péter-Gönczi Katalin-Kuncz Ibolya-Stipta István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Budapest 2019. Ami ezekben az áttekintő, összefoglaló művekben említve van, azt ebben a tanulmányban nem kívánjuk megismételni, pusztán utalunk arra, hogy a kedves olvasó általános tájékozódás végett forduljon ezekhez az államtani és jogtörténeti tankönyvekhez.

hatalmi ágak közötti viszonyokat.² Erre is voltak jogszabályok, csak nem alkotmánynak nevezték azokat.

A hatalmi ágak elválasztásának mint államszervezési elvnek szintén számos értelmezése és felfogása van, egyesek hatalommegosztásról, mások hatalomfelosztásról, vagy a hatalmi ágak elválasztásáról, ismét mások a fékek és egyensúlyok rendszeréről beszélnek. Mindezek a hatalomkorlátozás megvalósulásának valamely formái. Tehát bizonyos mértékben közülük van egymáshoz még akkor is, ha nem ugyanazt a fogalmat jelölik.

Egyben rámutatnak arra is, hogy történetileg ezek az államszervezési elvek is változtak, még ha ugyanazt az elnevezést használjuk rájuk. Nyilvánvaló, hogy a Montesquieu-féle hatalommegosztás elve nem ugyanaz, mint a hatalommegosztás mai fogalma, de még azt sem mondhatjuk biztosan, hogy Montesquieu-nek volt-e szándéka egyáltalán megalkotni egy olyan fogalmat, amelyet kétszáz évvel később mindenki egyértelműen neki tulajdonít.

Nyilvánvaló, hogy a hatalommegosztás a középkorban nem volt olyan alkotmányban rögzített államszervezési elv, amelyre hivatkozva a bíróságok akár közjogi jogvitát eldönthettek volna, de Montesquieu korában sem volt erről szó. Csak a francia forradalom alatt vált a hatalommegosztás a francia alkotmányban rögzített államszervezési elvvé.

I. A középkori jogi partikularizmus és a hatalommegosztás kutatása

Ha a hatalommegosztás középkori előképeiről szeretnénk hiteles információkat szerezni semmiképpen sem hagyhatjuk figyelmen kívül a középkori állam sajátosságait. A középkori jognak különösen fontos tulajdonsága volt a jogi partikularizmus, amelynek figyelembevétele nélkül fennáll a veszélye annak, hogy figyelmen kívül hagyjuk a középkori jogélet sokszínűségét, és ezzel téves általánosításokban merüljön ki a kutatás.

A középkori államéletnek három fő hatalmi tényezője volt. Az első és legfontosabb közhatalmi tényező a közhatalmat gyakorló *egyház* volt. Az egyház manapság nem rendelkezik közhatalommal, csak az állam gyakorol közhatalmat az állampolgárok felett, az egyház nem gyakorol közhatalmat, hanem az egyház az államtól elválasztva működik. Mivel ezzel ellentétben, a középkorban az egyház közhatalmat gyakorolt, joggal beszélhetünk az egyház és az állam közötti hatalommegosztásról, hiszen az egyház, különösen a római pápaság olyan közhatalmi tényező volt, amely az egyes országokban közvetlen beavatkozási lehetőséggel rendelkezett, és a független egyházi bírósági szervezet révén kikényszerítette a nemzetközi eredetű kánonjognak a helyi érvényesülését, vagyis a világi hatalomnak hatékony ellensúlyát képezte.

A hatalommegosztás történetének másik vizsgálendő területe a *középkori olasz városállamok*³ államélete. Ez a terület különösen azért kell, hogy érdeklődésre számot tartson, mert a modern állam a középkori városból fejlődött ki.⁴ A polgári állam, amely az angol vagy

² Rác Lajos: *Az alkotmánygondolat kialakulása*, in Rác Lajos: *Rex et regnum*. Tanulmányok a magyar politikai gondolkodás történetéből, Budapest, 2016, 81-98

³ A középkori városállamok alatt ebben a tanulmányban a podesta-városokat értjük, a történetileg ez után következő signoriákat már nem, mert a signoria valójában egy centralizálódó, abszolutizálódó, fokozatosan egyeduralomra épülő államformát takar. A signoria az olasz *signore*, azaz „úr” szóból származik jelezvén, hogy a város immár egyetlen úr uralma alá került, lényegében tehát monarchikus és dinasztikus egyeduralmat jelentett. A 15. századtól egyes dinasztikus egyeduralmat gyakorló signorék a pápától vagy a császártól hercegi vagy grófi címet kaptak, így jöttek létre a hercegségek és egyéb abszolutista fejedelemségek. A signoria mint államforma nem tévesztendő össze a bizonyos (város)államokban létező nagytanáccsal, amelyet bizonyos városokban szintén signoriának neveztek. Az olasz történettudományban a signoriának létezik egy harmadik jelentése is (signoria delle campagne), amely nagyjából földesuraságnak fordítható.

⁴ *I podestà dell'Italia comunale*, I, Reclutamento e circolazione degli ufficiali forestieri (fine XII sec. - metà XIV sec.), a cura di J.-C. Maire Vigueur, Roma 2000, 471-473, 512, 585;

a francia forradalom után jött létre, lényegében a középkori városi polgárok jogait kibővítette, kiterjesztette és általánosította, amellyel, hogy megszüntette a földesúri és egyházi privilégiumokat. Vagyis ha a modern állampolgár a középkori városállam polgárának leszármazója, akkor joggal feltételezhetjük, hogy a modern újkori államelméleti gondolkodás is a középkori városállamok államelméleti gondolkodásának leszármazottja.

A hatalommegosztás történetének harmadik vizsgálendő területe a *hűbéri viszonyokban* megnyilvánuló vertikális hatalommegosztás, amely ugyan az előző kettőnél kevesebb kutatási eredménnyel és haszonnal kecsegtet, de ennek a tárgyalása is hozzásegít a hatalommegosztás történeti gyökereinek mélyebb és alaposabb megismeréséhez.

Nagy hibát követ el tehát a kutató, ha nem vizsgálja egyszerre mind a három területet és megpróbálja általánosítani az egyik vagy másik kutatási részterületet vagy részeredményt. Ha például csak a középkori királyságokat vagy a vidéki földesúri uradalmakat nézzük, akkor jogosan következtethetünk arra, hogy a középkorban nem ismerték a hatalommegosztást. A földesúri önkényből joggal következtethetünk arra, hogy a középkori jogrendszerrel teljesen idegen volt mindenféle hatalomkorlátozó törekvés, és a középkori jog feladata pusztán arra szorítkozott, hogy a földesuraknak korlátlanul biztosítsa a jobbágyok feletti elnyomó jellegű zsarnoki hatalmat.

Ha azonban hozzávesszük a már említett másik két területet is, különösen a középkori olasz városállamok fejlett alkotmányjogát, akkor könnyen rájöhetünk arra, hogy a középkorról alkotott korábbi szemantikus kép, amely szerint a középkori jog nem szolgált másra, mint a földesúri hatalomnak való alávetettség igazolására, és a szegénységben tengődő jobbágyok elnyomására, nem tekinthető reprezentatívnak, mert figyelmen kívül hagyja például az olasz városállamok fejlett alkotmányjogi berendezkedését, ahol azért a polgároknak jobb soruk volt, mint a jobbágyoknak.

Hasonlóképpen nagy veszély lehet az *abszolutizmus korának és a középkornak az összemosása*. A marxista történettudomány a „feudalizmus” címszava alatt egy rendszernek tekintette a középkori és az abszolutista államokat. Ez a felfogás azonban túlságosan leegyszerűsítő és téves. Montesquieu és a többi francia felvilágosult filozófus az abszolutista francia királysággal szemben fogalmazták meg kritikájukat, mert abban a rendszerben éltek, de nem a középkorban. A középkor politikai rendszerét legfeljebb csak könyvekből ismerhették, de leginkább nem ismerték, mert a történelemtől jobban érdekelte őket a fennálló rendszer kritikája.⁵ A középkor államelméletének kutatása során tehát nem alapozhatunk a francia felvilágosodás, a francia konstitucionalizmus szerzőire, mert ezek túlságosan távoliak, és belőlük a középkor államelmélete nem ismerhető meg

II. A jogtudomány középkori újjászületése és a hatalom korlátozásának eszméje

A hatalom korlátozásáról szóló gondolkozásnak alapfeltétele volt a jogtudomány újjászületése. Az ókori római jog újraértelmezésével ugyanis elérhetővé vált a korabeli

⁵ Amikor Montesquieu az itáliai köztársaságokról beszél, akkor természetesen a 18. századi államokat érti rajta: Montesquieu *A törvények szelleméről*, ford. Csécsy-Sebestyén, Budapest, 2000, 249.: „Az itáliai köztársaságokban, amelyekben ez a három hatalom szintén egyesítve van, kevesebb a szabadság, mint a mi monarchiáinkban.” Tévedés lenne ezt a megállapítást a középkorra vonatkoztatni, mert mint e tanulmány későbbi része alapján is láthatjuk, a podesta-városok 12-13. századi államberendezkedése ennek teljesen az ellenkezője volt. Azt, hogy Montesquieu megállapítása a 18. századi itáliai államokra vonatkozott, és nem a 12-13. századi itáliai városállamokra, bizonyítja az is, hogy a szerző jelen időt nem múlt időt. A francia eredetiben: „Dans les républiques d’Italie, où ces trois pouvoirs sont réunis, la liberté se trouve moins que dans nos monarchies.” Montesquieu a „sont” és a „se trouve” igét használta. Ez pedig jelen idő, tehát az elítélő megállapítás a 18. századi itáliai államokra vonatkozott.

jogászok számára a római jog kincsesládájára, amely megtermékenyítette a középkori jogi gondolkodást. A középkori glosszátorok a bolognai és más olasz városokban alapított egyetemeken megalkották a közös európai jogot (*ius commune*), amely magában foglalta a glosszált római jogot, a kánonjogot és a hűbéri jogot is.⁶

Az olasz városokban egyszerre találkozott a saját gazdasági boldogulását kereső polgárok és kereskedők jogbiztonság iránti elemi igénye és az ezt biztosítani tudó fejlett jogtudomány. A középkori olasz város tehát megfelelő terepet biztosított a hatalom korlátozásáról szóló jogi gondolkodás kialakulásához.

A korai középkorban ezek a feltételek nem voltak adottak. Sem az olasz városok gazdasági fejlettsége, sem a jogtudomány fejlettsége nem érte el azt a szintet, amely lehetővé tette volna a hatalom korlátozása és a jogbiztonság iránti igények kielégítését.

A közhatalomról szóló diskurzus is megrekedt volna a korai középkort jellemző szinten, ha a glosszátorok nem kezdték volna el a jusztiniánuszi jog magyarázatát, és a kánonjog nem fordított volna kellő figyelmet azokra a kérdésekre, amelyek a közhatalom gyakorlásával voltak kapcsolatban.

III. Hol keressük a közhatalom korlátozásának középkori szabályait? Az elmélet forrásai.

Mielőtt rátérnénk a hatalommegosztás középkori történetének tényleges tárgyalására, célszerű választ adnunk arra a kérdésre, hogy egyáltalán hol keressük mai alkotmányjogi foglalmaink korábbi megfelelőit.

Mint az köztudomású, az alkotmány fogalma nem a középkorban keletkezett, hanem a 18. században, a francia felvilágosult szerzők hatására a francia forradalom során alakult ki, és a francia alkotmányban, ill. az amerikai alkotmányban vált konkrét jogforrássá.⁷ A középkorban nem létezett olyan jellegű jogforrási hierarchia a törvények között mint manapság, hiszen az alkotmány fogalmát a középkorban nem ismerték. Ez azonban nem jelenti azt, hogy a mai alkotmányokban gyakorta tárgyalt kérdéskörök közül egyetlen egyet sem tárgyaltak a középkorban, és nem szabályoztak jogi normák szintjén.

A hatalomkorlátozásról szóló források közül a legjelentősebb normatív források közé tartoznak a statútumok. A *statútum* megnevezés a középkorban a leggyakoribb megnevezése volt annak a jogforrásnak, amelynek helyi érvényessége volt. A statútum lényegében a *ius proprium*, a helyi jog⁸ szinonimája volt, amellyel szembeállították a középkori jogtudósok a *ius commune*-t, vagyis azt a jogot, amely az egész keresztény Európában egyetemes érvényesülésre tartott számot.

Ebből következik, hogy a hatalommegosztás történetének kutatásához érdekes adatokat szolgáltatnak *ius commune* szerzői is, vagyis a középkori római-kánoni jog, a középkori glosszátorok, kommentátorok írásai (pl. Azo, Bartolus, Baldus, Johannes Viterbiensis, stb.), valamint helyi szinten az okleveles levéltári anyag (ítéletek, stb.) is. Ezekről természetesen áttekintést, terjedelmességük miatt, itt nem tudunk adni.

Ami a statútumokat illeti, statútumnak nevezték elsősorban a városállamok által alkotott jogszabályokat, de statútumnak nevezték a területi államok jogszabályait is, így például a

⁶ A *ius commune* kialakulásáról részletesebben vö. Bónis Péter: A nyugati jogtudomány születése, in Bónis Péter-Gönczi Katalin-Stipta István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Budapest 2017, 44-58.; Bónis Péter: Az egyház szerepe a jogtudomány művelésében, in Bónis Péter-Gönczi Katalin-Stipta István: *Egyetemes állam- és jogtörténet*, Budapest 2017, 59-66.

⁷ Rácz Lajos: *Az alkotmánygondolat kialakulása*, in Rácz Lajos: *Rex et regnum*. Tanulmányok a magyar politikai gondolkodás történetéből, Budapest, 2016, 81-83.

⁸ Sbriccoli, M., *L'interpretazione dello statuto*. (Contributo allo studio della funzione dei giuristi nell'età comunale). Milano 1969.

grófságok vagy hercegségek vagy akár a királyságok törvényeit is statútumnak nevezték.⁹ Ezek a statútumok sokszor rendelkeztek olyan alapvető alkotmányjogi kérdésekről, amelyek közé tartozik a hatalommegosztás, illetőleg a hatalmi ágak felsorolása, szervezetrendszere, vagy a hatalmi ágak működésének törvényes keretei és szervezete. Mindezek a rendelkezések joggal tartanak számot alkotmányjogi érdeklődésre.

A statútumok nagyon vegyes szabályozási tárgykörrel rendelkeztek. Aprólékos szabályozásokat ugyanúgy találunk a statútumokban, mint nagyívű, az államszervezés alapvető elveit meghatározó rendelkezéseket. Igazából nem volt hierarchia a statútumok között, és sokszor előfordult, hogy ellentmondások is voltak a statútumok között. Különösen a korábban és a később készült statútumok között volt ez gyakori.

Azt viszont szabályként rögzítették, hogy a statútum nem lehet ellentétes a természetjoggal, így a természetjog alapján tilos volt más tulajdonát ellenszolgáltatás nélkül igénybe venni, emberek legyilkolását elrendelni, hiszen ezek az egyház parancsaival is ellentétben álltak.¹⁰ Vagyis a természetjog egyfajta magasabbrendű norma volt, amelynek megsértése a zsarnok letételét eredményezhette, ahogyan erre többször is volt példa az olasz városállamokban.

A statútumokban sokszor említést nyert a közhatalmat gyakorló személyek hivatalbalépésekor letett *eskü* (iuramentum), illetőleg az *esküvel megerősített hitlevél*, amely számos rendelkezést tartalmazott a középkori hatalomgyakorlás elveiről.

A hitlevél rögzítette az államfő vagy a közhatalmat gyakorló egyéb köztisztviselők kötelezettségeit az állammal szemben, amelyet gyakran esküvel erősítettek meg.

A magyar alkotmánytörténetből is ismeretes a *felavatási hitlevél*, amelyet királyaink a koronázáskor az alkotmány biztosítására kiadtak, és az ország törvényei közé iktattak.¹¹ A felavatási hitlevelek tartalma korábban eléggé változékony volt. Később már kialakult egy többé-kevésbé állandó szöveg, amelyet az országgyűlés állapított meg, és egy küldöttség nyújtotta át a királynak, aki azt aláírta, pecsételte és törvénybe iktatása végett visszaadta. Mivel a felavatási hitlevél az alkotmány biztosítására szolgált, olyan kitételeket tartalmazott, hogy a király kötelezte magát a nemesi sarkalatos jogok tiszteletben tartására, a nemesség adómentességének biztosítására, az ország területi integritásának védelmére vagy az ország törvényeinek a betartására. A hitlevél tartalmazta tehát az uralkodók írásba foglalt kötelezettségeinek első katalógusát, amelyeket századokkal később az alkotmányba foglaltak.

Ilyen esküvel megerősített hitlevelet vagy esküt nemcsak a magyar királyok tettek, hanem az egész középkori Európában szokás volt, hogy a közhatalmat gyakorló személyek megbízatásuk kezdetekor esküvel vállalták a rájuk vonatkozó szabályok és törvények betartását, és feladatuk hűséges és részrehajlástól mentes ellátását. A mai alkotmányos életben sem ritka, hogy a fontosabb közjogi tisztséget betöltő személyek hivatalbalépéskor esküvel vállalják, hogy a hazához hűk lesznek, az alkotmányt és a törvényeket betartják.¹²

A középkori itáliai városállamokban a *podesta* volt az állam feje. A podestát általában idegenből hívták meg, és egy évre választották. Az olasz városállamokban a *podesta esküje*¹³ volt a legfontosabb, amelyből kiviláglott, hogy a podestának milyen kötelezettségeket kellett

⁹ Tripartitum III.2.: „generalia statuta et decreta Regni”. A vármegyék és céhek is alkothattak statútumot, de ezek értelemszerűen nem tartoznak e tanulmány tárgyához, így róluk szükségtelen beszélni.

¹⁰ A természetjog és az emberi jogok kapcsolatáról Brian Tierney, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law, and Church Law*, 1150-1625. Cambridge 1997.

¹¹ Mezey B. (szerk.), *Magyar alkotmánytörténet*, Budapest 1999, 67-75.

¹² Lásd: Balássy Ádám Miklós: *A vallási tartalmak fontossága a XXI. századi társadalomban és államban* in Birher, Nándor; Homicskó, Árpád Olivér (szerk.) *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai* Budapest 2019 91-98.

¹³ Lampertico, F. (ed.), *Statuti del comune di Vicenza, 1264*, Venezia 1886, 257.; Fiumi, Enrico (ed.), *Statuti di Volterra (1210-24)*, Firenze 1952.; Bonaini, F. (ed.), *Statuti inediti della città di Pisa dal XII al XIV secolo*, Firenze 1854-57, I-III. kötet.; Frati, Luigi (ed.), *Statuti di Bologna dall'anno 1245 all'anno 1267*, Bologna 1867-1877

betartania. A podesta általában vállalta, hogy a város statútumait betartja, azoknak engedelmeskedik, és nem szegi meg egyetlen előírását sem. Azt tehát hiába keressük az olasz statútumokban vagy más középkori statútumban, hogy a jogállamiság elvének megfelelően a közhatalommal bíró tisztségviselők kötelesek betartani a törvényeket, mert ilyen általános rendelkezést a középkorban nem írtak le, viszont a podesta vagy bírái vagy egyéb tisztségviselői által leteendő esküben elő volt írva, hogy ők kötelesek betartani a statútumok előírásait, tehát ők is kötve voltak a joghoz, a törvényesség a középkori városokban is alapvető volt.

Az eskünek a középkorban különösen nagy szerepe volt. Az *eskü* egyfajta középkori szerződésbiztosíték volt. Az eskü nélkül megkötött szerződés megszegése önmagában még nem volt bűncselekmény, mint ahogyan a szerződészegés manapság sem az. De aki egy esküvel megerősített szerződést vagy egyoldalú ígéretet szegett meg, az már az egyházi büntető bírászkodás hatálya alá tartozott. Az egyház viszont rendelkezett azzal a hatalommal, hogy az alattvalókat feloldja az engedelmisségi kötelezettség alól, ami közjogilag az egyik legnagyobb és legsúlyosabb szankció volt a középkorban, lényegében egyet jelentett azzal, hogy valakit leváltottak a tisztségéből. Az a fejedelem, uralkodó, akit a pápa vagy a püspök kiközösített és alattvalóit feloldotta a hűségeskü és engedelmisség kötelezettsége alól, elvesztette közhatalmi jogait, és az egyházi kiközösítés folytán parancsait már nem hajtották végre.

Harmadik ismeretszerzési forrásunk a középkori hatalomgyakorlás módjáról a középkori jogirodalom, a középkori jogtudósok művei, különösen az úgynevezett értekezések (*tractatusok*). Két címet érdemes kiemelni: az egyik a *tractatus de regimine civitatum*, a másik a *tractatus de tyranno*.

A *tractatus de regimine civitatum*, vagyis a városállam kormányzásáról szóló értekezés a középkori olasz városállamok alkotmányjogi felépítését, tisztségviselőit, alkotmányos szerveinek működését mutatta be.¹⁴ Ennek a forrástípusnak a 13. században valószínűleg elég népszerűnek kellett lennie, de tulajdonképpen csak négy traktátus kézírata maradt fenn, amelyek közül két latin nyelvű munka a legjelentősebb, és ezek érdemelnek itt említést.

Az időben legkorábbi munka, amely a városállamok kormányzásáról szól, valószínűleg az 1220-as években keletkezett, és két fennmaradt kéziratát ma az Egyesült Államokban Clevelandben (Cleveland, Ohio, Public Library, Wq 789.0921 M-C 37), és Párizsban (Paris, BNF, lat. 4686) őrzik. Az eredetileg egyébként cím nélküli, 'In hoc opusculo quod rogatus' kezdetű munka elég különös olvasmány, mivel ritka, nem éppen a középkorra emlékeztető latin szókinccsel használ, főként, ha a korabeli vulgáris latinra gondolunk, mivel annál sokkal emelkedettebb a megfogalmazása.¹⁵

A mű a podestà-irodalom legrégebbi fennmaradt képviselője, amely a legmagasabb itáliai városi előljárónak, a podestà-nak és kíséretének szóló didaktikus szövegek gyűjteménye, amelyek célja az e tisztviselekre háruló feladatok magyarázata.

A második és legfontosabb *tractatus de regimine civitatum* Johannes Viterbiensis nevéhez köthető.¹⁶ A szerzőről magáról nem sokat tudunk és a mű keletkezésének ideje is rendkívül vitatott. A szerző ugyan megnevezi magát a művében és azt állítja, hogy a firenzei podesta kíséretében működött, de kifejezett kronológikus utalás hiányában nem tudjuk eldönteni, hogy mikor keletkezett. A különféle történészek különféle időpontokra teszik a mű keletkezését, Hertter 1228-ra,¹⁷ mások 1264-re datálják. Valószínűleg az olasz városállamoknak a 13. század első felére jellemző alkotmányjogi berendezkedését írja le. A mű két kódexben maradt fenn, az

¹⁴ Franchini, V., *Trattati de regimine civitatum (sec. XIII-XIV)*, in *La ville*, I, Institutions administratives et judiciaires, Bruxelles 1954, 327-335

¹⁵ Kiadása pl. in *Memorie dell' Accademia delle Scienze di Torino*, Classe di scienze morali, storiche e filologiche ser. 4, 11 (1966) 1-74

¹⁶ Johannes Viterbiensis *Liber de regimine civitatum*, in *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi*, Bononiae 1901, III, 215-280

¹⁷ Hertter, F., *Die Podestatliteratur Italiens im 12. und 13. Jahrhundert*, Leipzig-Berlin 1910, 43-68.

egyiket Firenzében (Firenze, Bibl. Laurenziana, ms. Stroziano 63, cc. 1r-50v), a másikat Milanóban őrzik (Bibl. Ambrosiana, ms. B.91, cc. 69r-76r).

A mű 148 fejezetből áll, további tagolások nélkül. A mű felépítése lényegében kronologikus, a választástól a podestà távozásáig tárgyalja a podesta egy éves hivatali ciklusát. Lényegében erkölcsi előírásokból, gyakorlati tanácsokból, jogi értekezésekből, levél- és beszédmintákból áll.

Egy tömör bevezetés után a mű a leggyakrabban idézett fogalmak és intézmények meghatározásával kezdődik. Ezt követi a podestà megválasztásának szentelt fejezetek sora, 11 levélformulát tartalmazó gyűjteménnyel. Ezután a podesta felkészüléséről, a tisztek és a munkatársak kiválasztásáról szóló fejezetek következnek, majd a célvárosba való megérkezés és a fogadás módját leíró fejezetek.¹⁸ A podesta és kíséretének eskümintái, valamint az új podesta üdvözlő beszéde fontos részét képezi a műnek. További fejezetek következnek a helyi tisztviselők kinevezéséről és eskütételéről. Végül a podestà beiktatási ceremóniájának középpontjában az új tisztviselőkhöz intézett intő beszéd áll.

Ezt követi a podestà hivatalának gyakorlására összpontosító rész. Először a kötelességek kerülnek felsorolásra, a kerülendő vétkekről szóló hosszas tanításokkal, amelyek nagyrészt többé-kevésbé ősi és tekintélyes erkölcsi szerzők és értekezések prózai és verses idézetein alapulnak.

Ezután a következő kötelezettségek és feladatok bemutatása következik: a vallás tiszteletben tartása és a gyengék védelme; a hivatalnokok felügyelete és a város védelme; az igazságszolgáltatás; a közpénzekkel való gondos gazdálkodás. Körülbelül tíz fejezetet szentel a négy sarkalatos erény birtoklásának és használatának, ismét bőséges idézetekkel régebbi szerzőktől és szövegektől (Seneca, Cicero, Sallustius, Boethius, Augustinus, valamint természetesen a Bibliából).

Ezt követik a podestà tisztségviselőinek feladatairól, az általa összehívandó tanácsokról, a követekről és a követségekről, a megírandó hivatalos levelekről szóló fejezetek, amelyek a podesta által tanúsítandó szigorúságot és nagyvonalúságot tárgyalják, további idézetekkel a már említett régebbi szövegekből. Három fejezetet szentel itt a szerző a császári és a pápai hatalom viszonyának. Más fejezetek a háborús időkről (három további beszédmintával), a szomszédos településekkel való kapcsolatokról, a státútumok reformjáról szólnak, egészen addig a fejezetig, amely a podestà egy éves időtartamú hivatalának lezárását és beszámolóját, valamint búcsúztatását mutatja be a várostól.

Bár nem tartozik szorosan a podesta-város történetéhez, mégis jelentős helyet foglal el az eszmetörténetben Aegidius Romanus *De regimine principum* című értekezése, amelyet tanítványa, IV. Fülöp király számára írt és neki ajánlott.¹⁹ A mű három könyvre oszlik: az első a király egyéni magatartását, az igazi boldogság természetét, az erények kiválasztását és megszerzését, valamint a szenvedélyek uralását tárgyalja; a második a családi életet, a feleséggel, a gyermekekkel és a szolgákkal való kapcsolatokat tárgyalja; a harmadik az államot, annak eredetét, valamint a béke és háború idején való kormányzás helyes módját tárgyalja.²⁰

A városállam kormányzatáról szóló értekezések a későbbiekben is nagyon népszerűek voltak. Ezek a művek már nem a podesta-városok fénykoráról szóltak. *A nagyobb városállamok ugyanis lassanként bekebelezték a kisebb podesta-városokat*, például Firenze az 1400-as évek elején elfoglalta Pisát. Ezzel létrejöttek a területiális államok, amelyekben a hatalmat egyetlen

¹⁸ Albano Sorbelli: *I teorici del reggimento comunale*, in *Bullettino dell'Istituto storico italiano per il medio evo e Archivio muratoriano*, 59 (1944) 31-136.

¹⁹ A középkori fejedelemsükrök műfajába tartozik, amelyről ld. Wilhelm Berges: *Die Fürstenspiegel des hohen und späten Mittelalters*. Leipzig, 1938, 289–357.

²⁰ Kelemen Zoltán: Az uralkodói hatalom korlátai a középkorban Aegidius Romanus és Bartolomeo di Lucca művei alapján, in *Micae mediaevales VI. Fiatal történészek dolgozatai a középkori Magyarországról és Európáról*, Budapest 2017, 129-148.

személy gyakorolta, például a fejedelem, a herceg, vagy pedig egyes nagy hatalmú családok a köztársasági államformát megtartva, de azt kiüresítve tényleges egyeduralmat gyakoroltak. Az elfoglalt kisebb városállamokban Firenzéből nevezték ki a podestát, aki így államfőből egyszerű polgármesterré süllyedt. Az egyeduralmon alapuló területiális államok rendszerét nevezték signoriának.

A 14. század végétől, de inkább a 15. századtól a dinasztikus egyeduralmat gyakorló signorék a pápától vagy a császártól hercegi vagy grófi címet kaptak, így jöttek létre a hercegségek és egyéb abszolutista fejedelemségek.

A 15. század végére az észak-olasz régiót a Firenzei Köztársaság, a Velencei Köztársaság, a Sienai Köztársaság, a Ferrarai Hercegség és a Milánói Hercegség uralta. Ezekben az államokban a podesta már nem játszott nagy szerepet, részben a tisztséget eltörölték, részben egyszerű, sokszor csak felülről kinevezett polgármester lett belőle.

Bartolus *De regimine civitatis* című traktátusa már ezeket az állapotokat írta le. Bartolus szerint a hierarchia csúcsán a Szent Római Birodalom áll, amelyet követnek a hercegségek, grófságok, míg eljutunk a köztársaságokhoz és a kisebb városállamokhoz. A városok területi dimenziója szintén a szerző elemzésének tárgya volt, amikor a kormányzati formákra összpontosított. A monarchikus kormányzás például szerinte nem lehet életképes egy kisvárosban, csak a hatalmas területű városokban. Kisvárosokba viszont nem való a monarchia Bartolus szerint.

A *De regimine civitatis* című művében Bartolus nagyon világos különbséget tesz az igazi uralkodó és a zsarnok között. A jó uralkodó a közösség általános javát tartja szem előtt. A zsarnok ezzel szemben csak a saját hasznát hajszolja.

Bartolust a korabeli olasz viszonyokból indult ki. A zsarnokságot nemcsak korrupt kormányzati formának, hanem minden korrupt kormányzat legrosszabbikának tartotta. A kevesek vagy a sokak kormánya akkor válik romlottá, amikor az uralkodók saját külön érdekeiket követik. Bartolus hozzáteszi, hogy a korrupt oligarchia vagy monarchia hajlamos zsarnoksággá válni, amint az látható, hiszen Bartolus szerint „Itália ma tele van zsarnokokkal” (*hodie Italia est plena tyrannis*), ami nem is olyan burkolt bírálata volt a zsarnoki jellegű signoriáknak, amelyek a podesták korszakát felváltották.

A leggazdagabb és hatalmas területeket bekebelező Velencei Köztársaság, valamint a szintén gazdag és hatalmas Firenzei Köztársaság államberendezkedése külön is megihlette a későbbi, főleg 15-16. századi írókat, akik a városállamok kormányzásáról (*de regimine civitatum*) szóló korábbi középkori műfajra alapoztak, és annak valamiképpen folytatói voltak. Itt érdemes említenünk Niccolo Machiavelli, F. Guicciardini, Gasparo Contarini és Donato Giannotti nevét. „A fejedelem” szerzőjéről nem szükséges bővebben értekezni, a róla szóló irodalom magyarul is elég bőséges.²¹ Szükséges viszont a kevésbé ismert szerzőkről mondani néhány szót.

Gasparo Contarini *De magistratibus et republica Venetorum* című műve abba a szellemi irányzatba sorolható, amely a Velencei Köztársaság iránt érzett csodálattól vezérelve méltatta annak kormányformáját, ahogyan tette ezt Donato Giannotti is az 1540-ben megjelent *Della Repubblica de' Viniziani* című művében. Giannotti legfontosabb írása azonban a *Della Repubblica Fiorentina* című műve volt.²² Ebben Giannotti politikai eszméi jelennek meg. A

²¹ Lásd: Paczolay Péter: *Államelmélet I. Machiavelli és az államfogalom születése*. Budapest, Korona Kiadó. Paczolay Péter: *Niccolo Machiavelli: A fejedelem*. in 33 híres bölcséleti mű (szerk. Székely Éva), Móra Ferenc Könyvkiadó 1995. 112-122.

²² Marie Gaille, *L'ideale del governo misto tra Venezia e Firenze*. Un aristotelismo politico a doppia faccia, in *Filosofia politica* 19/1 (2005) 63-76.; R. von Albertini, *Firenze dalla Repubblica al principato*, Torino 1970, 145-164; G. Cadoni, *Crisi della mediazione politica e conflitti sociali*. N. Machiavelli, F. Guicciardini e D. Giannotti di fronte al tramonto della "Fiorentina libertas", Roma 1994, 237-255.; Riklin, *Division of power Avant la lettre: Donato Giannotti (1534)*, in *History of Political Thought*, 29/2 (2008) 257-271.

lehető legjobb politikai rendszer szerinte a vegyes kormányzati rendszer, amelyben a Nagytanács (*Consiglio Grande*) demokratikus, a szenátus (*Senato*) arisztokratikus, a fejedelem pedig monarchikus jellegű.²³ A modell, amelyből inspirálódott, mindenekelőtt a velencei állam volt, valamint Giannotti erős szabadságra való hajloma, Savonarola iránti vonzódása és Machiavelli egyes érvei.

A városállamok alkotmányos berendezkedését bemutató értekezések mellett rendkívül fontos helyet foglaltak el a zsarnokságról szóló traktátusok (*tractatus de tyranno*). Ezekből a művekből tud tájékozódni a kutató arról, hogyan gondolkodtak a középkori emberek a hatalomgyakorlás korlátairól, az embereket megillető alapvető jogokról, a hatalomgyakorlás korlátairól, illetőleg a zsarnokság ellen való lázadásról, vagyis (ma úgy mondanánk) a polgári engedetlenség középkorban megengedett formáiról.

A középkorban a zsarnokságról szóló szakirodalomnak számos képviselője volt, amelyek közül nem említhetünk meg itt mindenkit. Mégis kiemelendő Johannes Sarisberiensis és Bartolus személye, akiknek művei nagy hatást gyakoroltak a közjog későbbi fejlődésére is.

Különösen Bartolus *De tyranno* című műve volt nagyon jelentős.²⁴

Milyen jogi segítség van a zsarnok ellen? Ha létezik egy felsőbb hatalom, akkor annak a hatalomnak a feladata, hogy leváltsa őt. Bartolus azonban ezen a ponton megjegyzi, hogy komoly és elégséges okok néha arra készíthetik a császárt vagy a pápát, hogy támogassa az ilyen zsarnokokat.

A *De tyranno* hallgat az engedetlenség jogáról. A zsarnoki rendszerrel szembeni engedetlenség jogszerűségével a *De Ghuelphis et Gebellinis* III. quaestio-ja foglalkozott, amely a természetjogban rögzített elvre utalt, miszerint jogos az erőt erővel visszaverni (*vim vi repellere licet*).

De az ellenállás teljesen legitim, vagyis nem egyenlő a lázadással azokkal szemben, akik a köztársaságot támadják és rabszolgasorba kényszerítik. Két feltételnek kell teljesülnie ahhoz, hogy a zsarnok leváltása törvényes legyen: lehetetlen legyen a többséghez fordulni; és legyen egy jogos ok, ebben az esetben egy közérdek és nem magánérdek.

Bartolus arra a kérdésre is kereste a választ, hogy helyes-e, ha a városállamban pártok jönnek létre. Bartolus szerint legitimek, ha a közjó megszerzésére és védelmére irányulnak; nem legitimek azonban, ha a saját kizárólagos érdekeiket, vagy mások elnyomását célozzák, vagy ha erőszakkal akarják eltávolítani a város törvényes vezetőit.

Bartolust követve értekezett a zsarnokságról a firenzei köztársaság befolyásos tisztviselője, Coluccio Salutati *De Tyranno* című művében.²⁵ A levél formában megírt traktátus a zsarnokság születéséről és a zsarnokölés jogosságáról elmélkedik. Erre a fiatal Antonio dell'Aquila, egy padovai diák ösztönzésére készítette, aki Salutatit Julius Caesar meggyilkolásának jogszerűségéről kérdezte, valamint az a vágya, hogy megvédje Dante választását, miszerint Brutus és Cassius Lucifer torkába került. Coluccio elismeri egy despota ellen az ilyen cselekmény jogszerűségét, de a római hadvezér esetében tagadja, mivel "egy jól megérdemelt államfő volt, akit éppen azok árultak el, akiknek hasznára volt."

Az abszolutizmus kritikája az abszolutista nemzeti királyságok kialakulásával vált az állam elméleti gondolkodás központi témájává. Angliában és Franciaországban fokozatosan megszüntették a középkorra jellemző autonómiák hálózatát, felszámolták a pápaság befolyását,

²³ A magyar szakirodalomban Balássy Ádám Miklós érdeme, hogy felhívta a figyelmet Donato Giannotti művére: Balássy Ádám Miklós: *A hatalommegosztás és a hatalomfelosztás doktrínája*, in *Jogelméleti Szemle* (2020/1) 3-16

²⁴ Kiadása: Diego Quaglioni, *Politica e diritto nel trecento italiano*. Il *De tyranno* di Bartolo da Sassoferrato (1314–1357). Con l'edizione critica dei trattati *De Guelphis et Gebellinis*, *De regimine civitatis*, e *De tyranno*, Firenze, 1983.

²⁵ Kiadása: Coluccio Salutati *Il trattato "De tyranno" et lettere scelte*, ed. F. Ercole, Bologna 1942.

az egyházat a királyi hatalom gyámsága alá helyezték, feloszlatták a szerzetesrendeket, visszaszorították, majd teljesen mellőzték a rendi gyűléseket.

A 16. század elejétől tehát felbomlott a középkorra jellemző hatalmi egyensúly, az egyház és a rendek hatalomkorlátozó befolyása meggyengült vagy megszűnt, és megerősödött a királyi egyeduralom. A nemesség háttérbe szorulása együtt járt a polgárság felemelkedésével, amely a királyi abszolutizmus hatalmát korlátozó tényezőként lépett fel. Az angol polgári forradalom a királyi hatalom visszaszorulását, és a parlament megerősödését hozta el, és ennek alátámasztására születtek meg a hatalmi ágak szétválasztásáról mint a királyi önkényt korlátozásának hatékony eszközéről szóló elméletek. Nem véletlen, hogy a hatalommegosztás klasszikus teoretikusai angol (Locke), majd francia szerzők (pl. Montesquieu) voltak, hiszen országukban az abszolutista királyi hatalom önkényének korlátozása nagyon is aktuális kérdés volt.

IV. A gyakorlat. A középkori olasz városállamok és a hatalommegosztás

A hatalommegosztás lényege a hatalom korlátozása. A korlátozott hatalom eszméje, a kiegyensúlyozott hatalomgyakorlás követelménye a középkori olasz városállamokban fokozatosan alakult ki. 1183-ban Rótszakállú Frigyes és a lombard városok megkötötték a konstanzi békét, amely bekerült a középkori Corpus iuris civilisbe. A konstanzi béke (1183) után az olasz városállamok fokozatosan függetlenné váltak, a császár nem szólt bele az állam irányításába.²⁶ A korábban még meglévő fellebbezési jog is megszűnt vagy egyáltalán nem gyakorolták.

A városállamok a 13. század elejétől maguk alakíthatták belső szervezetüket és jogüket. A korábban a császár által kinevezett podesta választott tisztséggé vált, és az ő kezébe került egy évre a városállam irányítása. A podestát a korabeli latin források *potestas*nak vagy *rectornak* nevezték.²⁷ A podesta volt tehát a városállam feje, aki tisztségét határozott időre nyerte el, és ő gyakorolta a végrehajtói és a bírói hatalmat a városállamban. A törvényhozói hatalmat a városi tanács (*consilium*) gyakorolta. A törvényhozói hatalmi ág és a végrehajtói, ill. bírói hatalmi ág tehát egymástól el volt választva, mégpedig egyes vonatkozásokban sokkal szigorúbban, mint manapság. A podesta hatalma időben és kiterjedésben korlátozott volt.

A törvényhozói hatalmi ágat a helyi tanács gyakorolta, amelynek tagjait a városi polgárok választották. Egyes államokban megkülönböztettek kisebb és nagyobb tanácsot, vagyis némileg túlzó fogalmazással élve kétkamarás törvényhozás létezett, másutt csak egy tanács volt. A tanács alkotta meg a statútumokat, amely a városállam legfontosabb jogforrása volt. A statútumokat egy könyvbe²⁸ gyűjtötték, és általában elő volt írva, hogy a podesta gondoskodjék arról, hogy havonta vagy negyedévente nyilvánosan felolvassák azokat, hiszen nem mindenki tudott olvasni és nyomtatás vagy hivatalos közlöny nem volt.²⁹

A tanácsban a statútumok elfogadásához az egyes városállamokban eltérő többséget követeltek meg, feles, kétharmados vagy háromnegyedes többségről is említést tettek a statútumok, de egyes témakörökben az egyhangúság volt szükséges.

²⁶ Ugo Nicolini: *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*. Legislazione e dottrina politico-giuridica dell'età comunale, Padova 1955, 90-140

²⁷ Hanauer, G., *Das Berufspodestat im dreizehnten Jahrhundert*, in *Mittheilungen des Instituts für österreichische Geschichtsforschung* 23 (1902) 377-415.; Besta, Enrico, *Il diritto pubblico italiano*, Padova 1929, III. kötet, 260-295.

²⁸ Franchini, V., *Trattati de regimine civitatum (sec. XIII-XIV)*, in *La ville*, I, Institutions administratives et judiciaires, Bruxelles 1954, 327-335

²⁹ Franchini, Vittorio, *Saggio di ricerche sull'istituto del podestà nei comuni medievali*, Bologna 1912, 145-158.

Hogy a többség diktatúrája ne alakuljon ki, a középkori jogtudósok megalkották a *maior et sanior pars* elméletét. Ez a glossátorok megfogalmazásában azt jelentette, hogy nem volt elég a relatív többség, hanem ennek a többségnek józannak (*sanior*), ésszerűnek (*rationabilis*) is kellett lennie, vagyis a törvényalkotáshoz szükséges volt a *causa rationabilis*.

Ha a többség egyetértett a határozattal, akkor vélelmezték a józanságot, de ez ellen bizonyításnak volt helye a kisebbség jogainak védelme érdekében. A *maior et sanior pars* elmélete tehát nem azt jelentette, hogy mindig a tekintélyes, hatalmas vagy gazdag tagok szava döntött, azaz a gazdag földbirtokosok, főnemesek a vármegyében ráerőltethették akaratukat a többségre még akkor is ha kisebbségben voltak, ahogyan ezt sok történésznél olvashattuk a 18. századi magyar viszonyokra vonatkozólag, hanem éppen ellenkezőleg, eredetileg a kisebbség védelmét szolgáló, a méltányosságot érvényesítő intézmény volt. (Az, hogy mivé fejlődött a későbbi feudális Magyarországon, nem ide tartozik.)

A törvényhozói hatalmi ág gyakorlásával kapcsolatban merült fel a törvényhozói hatalommal való visszaélés esete és a személyre szabott jogalkotás tilalma. A törvényhozói hatalom célja általános normák megalkotása, nem pedig a kivételezés, a politikai zsákmányszerzés, a törvényhozói többség tagjainak személyes haszonszerzése, a közvagyonnak és a közpénzeknek a többség zsebébe való becsatornázása, vagy a kisebbség létének ellehetetlenítése. A dekretalisták a törvényhozói hatalommal és a többségi erőfölénnyel való visszaélést megkísérelték szankcionálni azáltal, hogy a döntés érvényességéhez nem elégedtek meg pusztán a számbeli többséggel, hanem megkívánták a státútum ésszerűségét is (*sanioritas*).

A középkori szerzők szerint a jogalkotói hatalommal való visszaélés jellemzője a kisebbség és a többség jogai közötti feltűnő egyenlőtlenség (*disparitas*), és a jogalkotó(k) öngazdagító, előnyszerző szándéka (*ambitio statuentium*).

A középkori glossátor, Henricus de Segusio, ismertebb nevén Hostiensis tette fel azt a kérdést, hogy vajon mindig kötelező-e a többségi döntés, különösen ha annak nincsen ésszerű oka. Szerinte különböztetni kell, hogy a megalkotott norma a testület jogait érinti-e vagy az egyén jogairól van szó, a döntés halasztható vagy halaszthatatlan, és a kisebbséget kellőképpen meghallgatták-e.

Nem kötelezi a többségi szavazás a kisebbséget, ha *a)* a kisebbséget meg sem hívták, és nem mondhatta el véleményét, *b)* a többségi döntés sérti a közjót,³⁰ pl. a kisebbség tulajdonát, személyi szabadságát,³¹ mert Hostiensis szerint „a közjó ürügye alatt nem engedtetik meg az egyéni haszonszerzés, nehogy ebből egyenlőtlenség vagy méltánytalanság fakadjék.”³²

Ha a döntés nem a köz javát, gyarapodását szolgálja, hanem egyéni érdekeket, egyéni haszonszerzést, akkor a döntés érvénytelen, hiszen a közjó mindenkinek a közös java, nemcsak a többségé. Hostiensis az Omnes kezdetű dekretális (X. 1.2.6) alapján megfogalmazta a személyre szabott jogalkotás tilalmát, amely nem szolgálja mindenki javát, mert a döntésnél a kisebbség érdekét is tiszteletben kell tartani, hiszen a kisebbség és a többség együtt alkotja a közösséget, a közösség érdeke viszont előbbre való a többség érdekénél.³³

³⁰ Hostiensis, *Summa* in X. 1.2., *de constitutionibus*, nr. 15 (Venetiis 1574, coll. 27.): „Item communem utilitatem potest facere maior pars, alias minor pars contradicere potest.”

³¹ Gl. *aut legem* ad C.8.52(53).2., *quae sit longa consuetudo*, l. *consuetudinis* (Lugduni 1612, coll. 2268): „Si maior pars fecit contractum seu obligationem aliquam... Hec autem consuetudo patrimonio singulorum detrahit et aliquem obligat, quod facere non potest maior pars, nam is millesies consentiat maior pars, quod ego alicui teneor, non per hoc tenebor.”

³² Hostiensis, *Summa* in X. 1.2., *de constitutionibus*, nr. 15. (Venetiis 1574, coll. 27.): „sub praetextu communis utilitatis non permittitur utilitas propria ne iniquitas seu inaequalitas nutrietur.”

³³ A kánonjog tanításait a városi státútumalkotásra Bartolus alkalmazta. Bartolus, *Comm. D. 50.1.19., ad municipalem*, l. *quod* (Lugduni 1552, fol. 260rb): „Quod facit maior pars, videntur facere omnes, verum est, quando faciunt aliquid ad communem utilitatem ipsius universitatis, secus si facerent aliquid ad utilitatem singulorum, quia tunc omnes debent consentire.”

A középkorban tehát a jogszabályalkotás nem hághatta át a természetjog szabályait, és mivel a természetjog parancsa az, hogy ne tedd másnak azt, amit önmagadnak nem kívánsz, a természetjogot sértő parancs nem kötelező.³⁴ A pápai jogalkotás a *Digesta* 2.2 szakaszát idézte indokolásul: „mindenkinek önmagára is kell alkalmazni azt a törvényt, amelyet ő maga mások számára alkotott”³⁵, vagyis ha kitűnik, hogy a státútum csak a kisebbség jogainak csorbítására vagy a többség számára jogtalan előnyök szerzésére született, akkor az a státútum nem kötelező.³⁶

A podesta kötve volt a város törvényeihez, a státútumokhoz. Vagyis érvényesülnie kellett a törvényesség elvének. A podesta javaslatot tehetett a városi tanács előtt, de a tanács döntött, és a podesta kötve volt a státútumokhoz, ahogyan ezt például Vicenza státútumai is kimondták: „statutum potestas teneatur precise observare, et facere observari”³⁷, vagyis a podesta köteles a státútumokat pontosan betartani és betartatni. A törvényhozó hatalmat a tanács gyakorolta, a podesta nem gyakorolt törvényhozói hatalmat.

A másik két hatalmi ág, a végrehajtói és a bírói hatalmi ág a podesta hatáskörébe esett, aki azt maga vagy tisztviselői, bírái útján gyakorolta, akiket magával hozott, és akik az ő *familiáját* alkották.³⁸ A közigazgatás természetesen még nem volt olyan fejlett és sokrétű, mint manapság, de azért magába foglalt rendkívül sok megoldandó feladatot. A podesta feladata volt a várfalak karbantartása, az élelmezésről és az ivóvízről való gondoskodás, a hadsereg fenntartása, az erdők gondozása, a vásárok megrendezése és felügyelete, a bűncselekmények kinyomozása, a bűnelkövetők, tolvajok, rablók, gyilkosok megbüntetése, az adók beszedése, a bevételek és kiadások nyilvántartása, követek küldése és fogadása.

Jelentős kérdésként merül fel, hogy érvényesült-e a podesta közigazgatási határozatai felett a bírósági kontroll, vagyis létezett-e közigazgatási bíráskodás a középkori olasz városállamokban. A kérdés némileg anakronisztikusan hangzik, de nem feltétlenül. Kétségtelen, hogy a podesta közigazgatási jellegű intézkedései ellen bírósághoz fordulni nem lehetett, de a podesta egy éves hivatali idejének lejártakor minden polgárnak megvolt az a lehetősége, hogy előterjessze a podesta elmúlt egy éves tevékenységével kapcsolatos kifogásait, és amennyiben azt megalapozottnak találták, a podestát a státútum megszegéséért elmarasztalták, és legtöbbször kártérítésre kötelezték. Ezt nevezték a középkorban *syndicatus*-eljárásnak (*sindicatio, sindacamentum*).

Vagyis az, aki sértve érezte magát jogaiban, panaszt tehetett azon a címen, hogy a podesta eljárása nem felelt meg a státútumoknak vagy a státútumok alapján alkalmazandó egyéb jogforrásoknak (*ius commune*). Nem volt tehát védtelen a podesta túlkapásai ellen, nem volt védtelen a végrehajtó hatalom túlkapásai ellen.

A bírói hatalom törvénytelen gyakorlása ellen szintén az említett *syndicatus* eljárásban lehetett panaszt tenni. A bírói hatalmi ágat a podesta vagy maga vagy a kíséretébe tartozó bírók útján gyakorolta. A podesta általában nem győzte egyenként végighallgatni a hozzá forduló panaszosokat, így általában jogvégzett emberekkel vetette körül magát, akiket kinevezett bírónak, ülnöknek vagy jegyzőnek. Általában a podesta több bírót tartott, így külön bírója volt

³⁴ Hogy a fent leírtakat a gyakorlatban is alkalmazták, bizonyítja a következő kiadott forrás: Wejwoda, Marek, *Spätmittelalterliche Jurisprudenz zwischen Rechtspraxis, Universität und kirchlicher Karriere*, Leiden 2012, 419-421.

³⁵ D.2.2: Quod quisque iuris in alterum statuit, ipse debeat uti eo.

³⁶ A Liber Extra 1.2.6 címe ezt így fogalmazta meg: X.1.2.6: Non valet constitutio collegii in damnum aliquorum et commodum aliorum, cessante rationabili causa. (Nem érvényes az egyesek előnyére és mások kárára ésszerű indok nélkül hozott határozat). Absque rationabili causa non potest maior pars capituli tollere consuetudinem, utilitatem privatam nutriendo. (Ésszerű ok nélkül a többség nem táplálhatja a magánérdeket a szokást félretéve.) A Liber Extra kiadása: Friedberg, E., *Corpus iuris canonici. Pars secunda: Decretalium collectiones*, Lipsiae 1879, coll. 8.

³⁷ Lampertico, F. (ed.), *Statuti del comune di Vicenza, 1264*, Venezia 1886, 144

³⁸ Ferrante, Riccardo, *La difesa della legalità. I sindacatori della Repubblica di Genova*, Torino 1995, 95-110.

a bűnügyeknek, külön bírása volt a kötelmi vagy kereskedelmi ügyeknek, külön bírása volt a vásári ügyeknek stb. Tehát ügyszakok szerint elosztották az ügyeket. Az elsőfokú ítélet ellen fellebbezésre volt lehetőség, amelyet egy másik kijelölt bíró vagy maga a podesta bírált el. A bírósági eljárásokban elkövetett törvénytelenések miatt a *syndicatus* eljárásban lehetett panaszt tenni.³⁹

A podesta hivatali idejének lejártá után 50 napig köteles volt a városban maradni, hogy alávesse magát a *syndicatus* eljárásnak. A podesta helybenmaradását azáltal is biztosították, hogy a fizetésének az utolsó részletét addig visszatartották, amíg a *syndicatus* fel nem mentette a podestát minden vád alól.⁴⁰

A város főterén nyilvános kikiáltás útján hívták fel a polgárok figyelmét arra, hogy mikor és hol terjeszthetik elő panaszukat a podesta vagy annak bírása vagy egyéb tisztviselője ellen. A *syndicus*okat a város polgárai közül választották, és legtöbbször elég nagy számú *syndicus* tagja volt ezeknek az eljárásoknak. Az eljárás legtöbbször formátlan volt és 50 napon belül lezárult. Ha megállapították, hogy a podesta vagy bármely tisztviselője bűncselekményt követett el, közpénzt sikkasztott, lopott vagy megvesztegették, a megfelelő büntetést kiszabták. Egyébként azonban leginkább csak kártérítésre ítélték a podestát, de volt arra is példa, hogy eltiltották a további hivatalviseléstől nemcsak a podestát, hanem a podesta minden rokonát negyedfokig.⁴¹ A *syndicatus* eljárás komolyságát azáltal is törekedtek biztosítani, hogy némely városban a *syndicus*okat is felelősségre vonhatták egy másik *syndicatus* eljárásban.

A hatalmi ágak elválasztásának célja érdekkonfliktusok kialakulásának megakadályozása, mert az érdekösszefonódások és összejárások veszélyeztetik a részrehajlástól mentes jogszolgáltatást. Ezt sokszor igen nehéz megvalósítani, hiszen egy bírónak is van felesége, gyermekei, rokonai, barátai, akik esetleg egy másik hatalmi ágat szolgálnak, és tekintettel lehet rájuk a bíró az ítélet meghozatalakor.

A podesta esetében az érdekösszefonódásoknak még a látszatát is igyekeztek szigorúan kerülni. A podesta és a tisztviselők lakhatását a város biztosította, így neki és tisztviselőinek általában nem kellett a bérbeadókkal alkudoznia. Az, hogy a podesta nem lehetett a város polgára, vagyis a podesta mindig külhoni volt, azt jelentette, hogy a podesta nem volt beágyazódva a helyi társadalmi életbe, ezért teljesen független tudott maradni.

Johannes Viterbiensis külön címet szentelt a közpénzekkel való felelős gazdálkodásnak. A podesta kerülje a közpénzek ellopását, a köztulajdonba tartozó dolgok rongálását, herdálását, a személyes haszonszerzés pedig legyen távol tőle.

Ennél azonban jóval szigorúbb előírásokat is elfogadtak. A podesta, tisztviselői és családtagjaik nem fogadhattak el ajándékokat, nem vehettek fel kölcsönt, nem vásárolhattak ingatlant a városban, nem köthettek házasságot a városi polgárokkal. Hasonlóképpen tilos volt a városi polgárokkal bármilyen egyéb szerződést kötniük akár személyesen, akár családtagjaik, akár más, pusztán a nevüket adó személyek útján, az élelmiszerek és más létfenntartást szolgáló dolgok megvásárlását kivéve. A teljes jogügyleti tilalomhoz járult még a teljes érintkezési tilalom is.

³⁹ Ugo Nicolini, *Il principio di legalità nelle democrazie italiane*. Legislazione e dottrina politico-giuridica dell'età comunale, Padova 1955, 130-140; 385-392;

⁴⁰ Woldemar Engemann, *Die Wiedergeburt der Rechtskultur in Italien durch die wissenschaftliche Lehre*, Leipzig, 1938

⁴¹ Azo szerint a kötelelőszegő bíró *dolus* esetén *delictualis* felelősséggel tartozott, *imperitia* vagy *imprudentia* esetén pedig *quasi-delictualis* felelősséggel. A kánonjog szerint (Gl. *condemnandus* ad Liber Sextus VI.2.14.1, *de sententia*, c. *cum aeterni*) a kötelelőszegő bírót egy évre felfüggesztették, elmarasztalás esetén infamia miatt nem lehetett többé bíró, ügyvéd vagy tanu, és polgári per esetén háromszoros kártérítést kellett fizetnie, büntetőper esetén pedig kártérítés, ezen felül pénzbüntetés és száműzetés volt a büntetése. Ha a bírót *imperitia* vagy *imprudentia* miatt marasztalták el, egyszeres kártérítésre kötelezték, ami méltányosságból mérsékelhető volt.

A sienai városi statútum szerint a podesta vagy más tisztviselő vagy ezek családtagja nem fogadhatott el ajándékot vagy egyéb pénzüsszeget akár a saját nevében, akár a családja vagy hozzátartozói nevében, mert fontosnak tartották a közelet tisztaságának megóvását a középkori podestavárosokban.

A középkorban tisztában voltak azzal is, hogy a *vesztegetési bűncselekmények* sokszor rejtve maradnak, mert a cselekményről csak a beavatottak tudnak, ezért a vesztegetési bűncselekmények (*barattaria*) hatékony felderítése érdekében a feljelentőnek nyomravezetői jutalmat helyeztek kilátásba. A sienai statútum szerint például a feljelentőt illette a vesztegetési pénz egynegyede, ami elég nagy összeg volt ahhoz, hogy kellően ösztönözze a vesztegetések feljelentését.⁴²

A sienai városi statútum tilalmazta azt is, hogy a városi polgárok kölcsönt adjanak a podestának, más tisztviselőknek vagy családtagjaiknak. A *tiltott kölcsönszerződést* büntetéssel fenyegették, maga a kölcsönszerződés pedig érvénytelen volt, így a törvényszegő azt kockáztatta, hogy a kölcsönösszeget neki a podesta vagy más megvesztegetett tisztviselő sohasem fizeti vissza. Ugyanez vonatkozott az adásvételi és csereszerződésekre is.⁴³ Mivel a jogügyleti tilalom (a mindennapos szükségleteket fedező kisebb jelentőségű szerződéseken kívül) minden szerződésre kiterjedt, értelemszerűen a podesta, a magával hozott tisztviselők vagy rokonaik vállalkozási tevékenységet sem folytathattak a városban, és nem is társulhattak ilyen vállalkozásba, így a gyakorlatban nem merült fel olyan eset, hogy a befolyásuk alatt álló vállalkozásokkal kötöttek volna a város nevében ügyletet, amely amúgyis minden esetben érvénytelen lett volna. Bár a közbeszerzés intézménye akkoriban nem létezett, de a városi pénzek elköltéséről szigorú számadást kellett vezetni, és amennyiben a közpénzek felelőtlen elköltését vagy jogtalan elsajátítását állapították meg, a podestát ekkor is megbüntették.⁴⁴

A vicenzai statútum szerint a podesta nem vásárolhatta meg a város tulajdonában álló ingóságot vagy ingatlant sem a maga számára, sem családtagja, sem más személy révén, hiszen fennállt a veszélye, hogy befolyását arra használja, hogy áron alul szerezzék meg ezeket a dolgokat.⁴⁵ Ma úgy fogalmazhatnánk, hogy a polgármester rokonságát „megillető” kedvezményes lakásvásárlás ki volt zárva.

A sienai podestának a statútum szerint arra is esküt kellett tennie, hogy sem ő, sem hozzátartozói nem esznek-isznak együtt a városi polgárokkal, és nem fogadják el a meghívásukat.⁴⁶ A podesta sem hívhatta meg szállására a városi polgárokat, az ebéd- vagy vacsorameghívás teljességgel tilalmazott volt, mert a városi polgárokkal való üzletelés vagy akár a túlzott bizalmaskodás nem volt összeegyeztethető a podesta függetlenségével, akinek alapvető kötelessége volt, hogy az ellenérdekű felektől és általában a polgároktól egyenlő távolságot tartson.

A hivatali időn kívül senkinek sem szabadott a podestával vagy bíróival titokban találkoznia, mert a tilalom megszegőit súlyos pénzbüntetéssel⁴⁷ fenyegették, hiszen a

⁴² Zdekauer, Ludovico (ed.), *Il costituito del comune di Siena*, Milano 1897, 69.: „Et quicumque denunciaverit esse factum contra dictum capitulum, habeat et habere debeat quartam partem pecunie sic solute.”

⁴³ Zdekauer, Ludovico (ed.), *Il costituito del comune di Siena*, Milano 1897, 70

⁴⁴ Zdekauer, Ludovico (ed.), *Il costituito del comune di Siena*, Milano 1897, 74-75; 152. A statútumok leginkább a *barattaria*, *barattaria*, *revendimentum*, *guadagnaria* kifejezéssel jelölték ezeket a bűncselekményeket. Hasonló bűncselekmény volt pl. a *peculatus* (D. 48.13.1-12pr.). Ezekről vö. Lucchesi, Marzia, *Giustizia e corruzione nel pensiero dei glossatori*, in *Rivista di storia del diritto italiano* 64 (1991) 157-216.;

⁴⁵ Lampertico, F. (ed.), *Statuti del comune di Vicenza, 1264*, Venezia 1886, 18.

⁴⁶ Zdekauer, Ludovico (ed.), *Il costituito del comune di Siena*, Milano 1897, 70.: „Et non comedam vel bibam cum aliquo vel aliquibus civibus Senensibus, nec eos mecum vel ad mensam meam vel in hospitio meo vel alibi comedere vel bibere permittam.” Uo., 71.: „Et non permittam aliquem de familia mea ire per civitatem...”

⁴⁷ Zdekauer, Ludovico (ed.), *Il costituito del comune di Siena*, Milano 1897, 68.: „Et nullus secreto de sero cum potestate vel iudice communis vel maleficiorum vadat locuturus de aliqua causa vel facto, que per eos vel coram eos fienda sit; et eum qui contra fecerit, tenetur potestas condemnare in decem libris.”

polgárokkal való *teljes jogügyleti és érintkezési tilalom* még a magánbeszélgetésekre és magánmeghívásokra is kiterjedt. Ha telefon létezett volna, még a telefonhívásokat is tilalmazták és büntették volna.

A statútumok máshol is előírták, hogy a podesta, annak tisztviselője vagy családtagja nem étközhet a városi polgárokkal, mert ez gyanús lenne.⁴⁸ A podesta csak mások jelenlétében tárgyalhat városi polgárokkal, tartózkodjék attól, hogy kettesben maradjon bárkivel is, ne hallgasson a besúgókra és rágalmozókra, sem a hízelkedőkre, kerülje a túlzott bizalmaskodást,⁴⁹ és alkonyat után egyáltalán ne is lépjen ki a podesta palotájából, mert ez sérti a podesta függetlenségébe vetett közbizalmat. Ha a minisztereknek vagy a bíróknak ma is ilyen szigorú előírásoknak kellene megfelelniük, akkor kétség sem férhetne a függetlenségükhöz. Hol van ma a köztisztviselők függetlensége a középkori podesta függetlenségéhez képest!

V. Az egyház és állam közötti hatalommegosztás a középkorban

A középkorban az egyház közhatalmat gyakorolt. Az egyház manapság nem rendelkezik közhatalommal, csak az állam gyakorol közhatalmat az állampolgárok felett, az egyház nem gyakorol közhatalmat, hanem az egyház az államtól elválasztva működik. A mai államban az állam által alkotott jog érvényesül, az állam csak az állami jogot kényszeríti ki.

A középkorban azonban a kánonjog közvetlen érvényesülésre tartott igényt minden államban, amely a nyugati kereszténységhez csatlakozott, sőt normakollízió esetén a kánonjognak volt elsőbbsége. Egy nemzetközi szereplő, amely sokszor több száz kilométer távolságról is képes volt befolyásolni a helyi jogrendet, igényt tartott arra, hogy a saját jogrendjét alkalmazják, saját adórendszere legyen (tized), és helyi képviselői, a klerikusok legyenek mentesek az állam joghatósága alól.

Ha úgy tetszik, az egyház „állam volt az államban”, vagy még pontosabban fogalmazva az egyház az állam felett állt azóta, hogy VII. Gergely pápa 1075-ben kinyilatkoztatta a *Dictatus papae* pontjai között, hogy a római pápának jogában áll császárokat letenni, egyedül a pápa lábait kötelesek az összes fejedelmek megcsókolni, és a gonoszoknak tett hűségesküdtől az alattvalókat feloldozhatja.

VII. Gergely tételei a korabeli jogrendben azt jelentették, hogy a pápa a császárok és királyok felett áll.⁵⁰ Vagyis volt egy nemzetközi szereplő, aki beleszóllhatott a keresztény államok belső jogrendjébe. Emellett ez a nemzetközi jogalkotó igényt tartott arra is, hogy a világi uralkodók eltűnjék, hogy a pápa alárendeltségébe tartozó egyházi bíróságok egy nemzetközi eredetű jogot, a kánonjogot alkalmazják úgy, hogy még a jogalkalmazásban is a pápa mondhatta ki a végső ítéletet, hiszen VII. Gergely szerint a pápa ítéletét senki meg nem változtathatja, míg ő egyedül minden ítéletet megmásíthat, és minden egyház fontosabb ügyét eléje kell terjeszteni, és azt is kinyilatkoztatta, hogy az apostoli székhez fellebbezőt senki ne merészelje elítélni. Nem mondunk újat azzal, hogy a pápaságnak jóval nagyobb jogköre volt, mint akár az Európai Uniónak.

VII. Gergely pápának az a tétele, hogy az alattvalókat a hűségesküdtől feloldozhatja, rendkívüli jelentőséggel bírt a középkorban. A közhatalom érvényesülése azon múlik, hogy az

⁴⁸ Iohannes Viterbiensis *Liber de regimine civitatum*, in *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi*, Bononiae 1901, III, 245.: „Extra palatium vero suum cum aliquo vel aliquibus civibus in civitate vel prope civitatem nullatenus presumat commedere.”

⁴⁹ Iohannes Viterbiensis *Liber de regimine civitatum*, in *Bibliotheca Iuridica Medii Aevi*, Bononiae 1901, III, 245.: „Evitet autem rector nimiam familiaritatem civium et conversationem.”

⁵⁰ Jean Gaudemet, *Les sources du droit canonique VIIIe - XXe siècle*, Paris, 1993.; Jean Gaudemet, *Église et cité. Histoire du droit canonique*, Paris, 1994.; Jean Gaudemet, *Storia del diritto canonico: Ecclesia et civitas*. Milano, 1998.

alárendeltek engedelmeskednek-e a parancsnak. Ha egy külső szereplő mentesíti az alattvalókat az engedelmisség alól, akkor lényegében arra is van hatalma, hogy az állami jogszabályok alkalmazását megakadályozza. A kiközösítés és az engedelmisségi kötelezettség alóli feloldás azt jelentette, hogy az uralkodó elveszítette hatalmát, vagyis az egyház még a világi uralkodók közhatalmának az alapját is felfüggeszthette. A nagy hatalmú német-római császárok leváltásának eszköze volt a kiközösítés és az engedelmisségi kötelezettség alóli feloldás.

Mivel a középkorban az egyház közhatalmat gyakorolt, joggal beszélhetünk az egyház és az állam közötti hatalommegosztásról, hiszen az egyház, különösen a római pápaság olyan közhatalmi tényező volt, amely az egyes országokban közvetlen beavatkozási lehetőséggel rendelkezett, és a független egyházi bírósági szervezet révén kikényszerítette a nemzetközi eredetű kánonjognak a helyi érvényesülését, vagyis a világi hatalomnak hatékony ellensúlyát képezte.⁵¹

A hatáskör a különböző szervek egymástól elhatárolt intézkedési és döntési jogosítványainak az összességét jelenti, vagyis azt határozza meg, hogy milyen típusú ügyekben volt joga az államnak, és milyen típusú ügyekben volt joga az egyháznak dönteni.

Az egyházi bíróságok hatásköri szabályai alanyi és tárgyi hatásköri szabályokra oszthatók.⁵²

1. Alanyi szempontból az egyházi bíróságoknak hatásköre volt eljárni a klerikusok, az universitas diákjai, az árvák, özvegyek, tengerészek, kereskedők stb. ügyeiben.⁵³

2. Tárgyi szempontból az ügyeket három csoportba osztották. a) A *causae spirituales* fogalma minden olyan pert magába foglalt, amely a hittel, a szentségekkel, ezen belül főként a házassággal, a házassági akadályokkal, a jegyességgel stb. volt kapcsolatban.⁵⁴ b) A *causae civiles* (pecuniariae) főként a tizedpereket, a javadalompereket, az esküvel megerősített követelések iránti pereket (letét, kölcsön, adásvétel, stb.), az egyházi birtokpereket és a végrendeleti pereket foglalta magába. c) A *causae criminales* csoportjába a kifejezetten egyházi bűncselekményeket (simónia, hit elleni bűncselekmények) és a vegyes büntetteket (uzsora, házasságtörés, bigámia, ágyasság, vérfertőzés) sorolták.

A Liber Extra (X.2.2.6) alapján az egyházi bíróságokhoz lehetett fordulni akkor is, ha a világi bíróság hűbéri ügyekben az igazságszolgáltatást megtagadta vagy késleltette, az esküvel való megerősítés pedig még tisztán világi ügyekben is az egyházi bíróságok joghatóságát vonta maga után (X.1.3.2; X.5.31.11; X.2.2.3).

A magyarországi gyakorlatról Bónis György kutatásai alapján a következőket mondhatjuk. A hatáskörök kérdését elvi alapon először csak 1344-ben szabályozták. Ekkor I. Lajos király egy konkrét jogvitában döntött az erdélyi püspök és egyházmegyéje nemesei, székelyek és szászok között. A kétféle bírósági rendszer joghatóságának elhatárolását mégis az egész országra kötelező érvényűnek tekinthetjük, mivel az okleveles gyakorlat ezt megerősíti. Eszerint a szenszékek hatáskörébe tartoztak: 1. házassági ügyek, 2. özvegyi, hajadoni jog és

⁵¹ Balogh Elemér: *Egyházi és világi bíróságok joghatósága a középkori Európában*. In: Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica, 58 (1997) 1-41

⁵² Jean Gaudemet, *Église et cité*. Histoire du droit canonique, Paris, 1994.; Auguste Dumas, *Juridiction ecclésiastique* (histoire), in *Dictionnaire de droit canonique*, 1953, 4. kötet, col. 236-283.; Die Gelehrte Gerichtsbarkeit der Kirche, in H. Coing (hrsg.), *Handbuch der Quellen und Literatur der neueren europäischen Privatrechtsgeschichte*, München 1973, I. kötet, 467-468.; Paul Fournier, *Les officialités au Moyen âge. Étude sur l'organisation, la compétence et la procédure des tribunaux ecclésiastiques ordinaires en France de 1180 à 1328*, Paris, 1880,

⁵³ Linda Fowler-Magerl, *Ordo iudiciorum vel ordo iudiciarius*. Begriff und Literaturgattung, (Ius commune. Sonderhefte, 19) Frankfurt am Main, 1984.; Les féodalités. Histoire générale des systèmes politiques, dir. Éric Bournazel et Jean-Pierre Poly, Paris, 1998.

⁵⁴ A Liber Extrában az egyházi bíróságok hatásköréről vö. X. 2.2.1-9; X. 2.1.17; X. 2.2.15; X.4.17.6-7; X. 2.2.3; X.3.7.2; X.3.38.15-21; X.3.30.5; X.3.26.3; X.3.28.11-14; X.2.2.6; X.2.2.5.

leánynegyed, 3. egyháziak és nők bántalmazása, 4. szűzek és asszonyok vérontás nélküli megbecstelenítése, 5. házasságtörés, 6. végrendelet.

A szokásjogi alapon nyugvó magyarországi joggyakorlatot a XV. században pontosították, többek között a 1405: 14. tc., 1447: 41. tc., és a 1462: 3. törvénycikkkel. Ez utóbbi szerint az egyházi bíróság elé tartoztak: „1. a szentségi ügyek, 2. a hit és eretnokség kérdései, 3. végrendelet, 4. a tágan értelmezett házassági ügyek, különösen a hitbér-, hozomány- és leánynegyedigények, és a donationes propter nuptias feltéve, hogy a felperes kereseti igénye nem földbirtok megszerzésére irányul, 5. a tizedfizetésre vonatkozó mindennemű személyi és dologi jogvita, 6. uzsora, 7. özvegyek, ügyei, kivéve a tulajdonszerzést. 8. esküszegés és hamis eskü, 9. klerikusok és nők megverői.”⁵⁵

A világi hatalom ellenezte azt, hogy a hatalmát meg kelljen osztania az egyházzal. Ennek jelei voltak a fellángoló összeütközések, harcok, az investitúraharcotól egészen az újító vallási mozgalmakig, amelyeket gyakran azért támogattak a helyi világi hatalmasságok, hogy lerázzák magukról a római egyház beavatkozását.

A pápaság hatalma elleni lázadás már a középkorban megjelent. Az investitúra-harc idején különféle politikai röpiratok készültek, amelyek a pápaság hatalma ellen lázítottak, és császárpárti nézeteket hangoztattak. Amikor pedig a francia királyság erősödött meg, akkor a francia király kegyeit keresték a pápaság ellen küzdő szerzők.

A 14. században az egyház hatalma ellen fellépő szerzők közül elsősorban Pádúai Marsilius nevét kell kiemelni. Leghíresebb műve, a *Defensor pacis* 1324-ben készült el. Másik két műve a *De translatione imperii* (A hatalom átszállásáról) és a *Defensor minor* címet viseli.

Marsilius munkásságának célja az volt, hogy nyíltan szembeszálljon a pápaság és általában a papság és az egyház világi hatalmával. Ebben az értelemben Marsilius az egyház és az állam közötti hatalommegosztást támadta, ezzel valójában a hatalommegosztás elvének ellenzője volt, hiszen egyértelműen tagadta azt, hogy az államnak szüksége lenne egy vele szembeszálló, az államot korlátozó nemzetközi hatalomra, az egyházra, amelyet a pápaság testesített meg.⁵⁶

Marsilius szerint a béke megszűnésének oka Itáliában és egész Európában a császárság és a pápaság közötti küzdelem volt. Szerinte a béke helyreállítása érdekében meg kell szüntetni a pápaság és általában a klérus hatalmát, kiváltságait, az egyes államokban az egyházi bíróságok joghatóságát, az egyház adószedési jogát, és a pápához való fellebbezési jogot. Marsilius szerint a világi dolgokban az egyház nem birtokolhat hatalmat, a császárt és a fejedelmeket nem foszthatja meg hatalmuktól, mert az egyház feladata kizárólag a lelkiekkel és a teológiai tanításokkal törődni.

Marsilius az egyházat alárendelte az államnak, és teljesen biztos volt abban, hogy a világi törvényhozó minden bölcs embernél jobban felismeri a legmegfelelőbb törvényeket, ezért a törvényhozás monopóliumával az emberi törvényhozónak kell rendelkeznie, és nem az egyháznak.

Bár a középkorban sokan bírálták az egyház és a világi hatalom közötti hatalommegosztást, amely sokszor viszálykodásban nyilvánult meg, mégsem fogalmaztak meg olyan radikális elutasítást, mint Pádúai Marsilius. Guillelmus de Ockham például bírálta⁵⁷ ugyan az egyház hatalmát, de Marsiliusszal ellentétben Ockham nem tagadta a pápai joghatóság érvényességét.

⁵⁵ Bónis Gy., *Die Entwicklung der geistlichen Gerichtsbarkeit in Ungarn*, in *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Kanonistische Abteilung* 49 (1963) 174-235.

⁵⁶ Nederman, C. J.: *Community and Consent. The Secular Political Theory of Marsiglio of Padua's Defensor Pacis*. Lanham, MD, 1995. Marsilius művéről bővebb bibliográfiát ld. Nedermannál.

⁵⁷ Különösen Ockham *Tractatus contra Benedictum XII* című művét (VI 2-4) emelnél ki, amely tárgyalta a pápai hatalom korlátait. Ockham államelméletének letisztultabb megfogalmazását adta a *De imperatorum et pontificum potestate* című művében. Ezek kiadása: Scholz, Richard, *Unbekannte Kirchenpolitische Streitschriften aus der Zeit Ludwigs des Bayern (1327-1354). Analysen und Texte*, 2: Texte (Bibliothek des kgl. Preussischen Historischen

Ockham elfogadta a pápaság és az egyház világi joghatóságát is, azzal a feltétellel, hogy a két hatalom alkalmanként beavatkozhat egymás illetékességébe, rendkívüli szükséghelyzetben vagy veszély esetén. Ockham nem bízott semmelyik kormányzat tökéletességében, hiszen látta, hogy mind a pápa, mind a császár esendő. Ockham még az emberi testületek kollektív tévedhetetlenségében sem bízott, így tagadta az egyetemes zsinatok tévedhetetlenségét is. Szerinte sem a pápa hatalma, sem a császár hatalma nem lehet korlátlan.⁵⁸ A pápa nem foszthatja meg az embereket olyan jogaiktól, amelyeket nem tőle kaptak, hanem a természet révén kaptak vagy más embertől szerződéssel szereztek, és ugyanezen okok miatt nem foszthat meg másokat természetes jogaiktól és szabadságaiktól sem. Sem a pápa, sem a császár nem élvezhet korlátlan hatalmat, mert egyikük sem veheti el alattvalóik jogait és szabadságát vétkekességük vagy alapos indok hiányában. Ockham szerint a természetes jogok korlátozzák a közhatalmat. A pápa és a császár köteles tiszteletben tartani mások javait (*res*), jogait (*ius*) és szabadságát⁵⁹ (*libertates*), mivel ezeket a jogokat nem az uralkodó kegyéből, hanem a természetjog alapján birtokoljuk.⁶⁰ Ockham a hatalmak kölcsönös kiegyensúlyozását, kölcsönös korlátozását tekintette jó megoldásnak,⁶¹ így tehát Ockham egyértelműen a hatalommegosztás pártolójának tekinthető, sőt azt is mondhatjuk, hogy gondolatai sok tekintetben a Montesquieu által megfogalmazottakkal rokonságban állnak.

Instituts in Rom, 10), Rom 1914, 403-417 (*Tractatus contra Benedictum*); 453-480 (*De imperatorum et pontificum potestate*).

⁵⁸ Scholz, Richard, *Unbekannte Kirchenpolitische Streitschriften aus der Zeit Ludwigs des Bayern (1327-1354). Analysen und Texte*, 2: Texte, Rom 1914, 468.: „Papa regulariter iure divino omnia potest, quae sunt necessaria regimini et gubernationi fidelium, quamvis eius potestati ordinarie et regulariter sint certi termini constituti, quos regulariter transgredi sibi non licet.” Uo. 427.: „Spiritualis potestas terrenam potestatem et instituere habet, ut sit, et iudicare habet, si bona non fuerit.”

⁵⁹ Scholz, Richard, *Unbekannte Kirchenpolitische Streitschriften aus der Zeit Ludwigs des Bayern (1327-1354). Analysen und Texte*, 2: Texte, Rom 1914, 479.: „non potest aliquos privare iure suo, praesertim quod non habent ab ipso, sed a Deo vel a natura vel alio homine, et eadem ratione non potest aliquos privare libertatibus suis a Deo et a natura concessis.” A szerzett jogok tiszteletben tartásának kötelezettsége a középkori jogtudományban egyébként már ismert volt a *nullus privari potest suo iure sine culpa et sine causa* elv alapján, amelyet Damasus Hungarus, feltehetőleg 1217 körül Bolognában tanító magyar jogászprofesszor brocardái is tartalmazznak. Vö. *Damasus veteris iuris ecclesiastici canonice doctoris, Burchardica, siue Regulae canonice, Antverpiae 1564*, 4-5. (Damasus nyomtatásban megjelent brocardái egyébként átdolgozások, de a változtatások tartalmilag általában nem lényegesek). Az elv 1203 körül már elterjedt lehetett, ha III. Ince is említette: *Die Register Innocenz' III*, vol. 6 Pontifikatsjahr 1203/1204, Graz, 1995, nr.5. Ockham valójában tehát a középkori jogtudomány eredményeire épített, és az ember természetes jogait, szabadságát védelmezte.

⁶⁰ Guillelmi de Ockham, *Opera politica*, ed. H.S. Offler, Manchester 1974, vol. I, 45.: „Unde talem potestatem nec papa nec imperator habere debet super communitatem fidelium, quia nullus eorum valet tollere iura et libertates inferiorum sine culpa et absque causa.”

⁶¹ Canning, Joseph: *A középkori politikai gondolkodás története 300-1450* (Historia philosophiae), Budapest, 2002, 229-230.; Arthur Stephen McGrade: *The Political Thought of William Ockham*, Cambridge 2002.

VI. A hatalommegosztás a nemesség, a jobbágyság és a vidék viszonyai között

A középkori társadalom rendkívül sokszínű volt, a rendi, városi, egyházi, nemzetiségi autonómiák rendkívül sokszínű jogrendet jelentettek. A három rend a nemesség, polgárság és az egyházi rend volt, amelyekből a városi polgárság és az egyház viszonyait már elemeztük a hatalommegosztás vonatkozásában. Ezeken túl a hatalommegosztás elvének nem igazán volt érvényesülési területe. A vidék, ahol a földesúri hatalom uralkodott a jobbágyság felett, nyilvánvalóan nem a hatalommegosztásról, hanem inkább a hatalom egy kézben való egyesítéséről, a jobbágyok elnyomásáról, a fennálló állapotok konzerválásáról szólt.

A középkorban a technika és a tudomány fejlettsége nem érte el azt a szintet, hogy kényelmes életről beszélhessünk, de ha a többi réteghez viszonyítjuk, akkor csak a városi polgárságnak és az egyházi rendnek volt meg az a lehetősége, hogy a jobbágyokhoz képest kényelmesebb életet éljenek, ne a mindennapi létfenntartás biztosításával kelljen állandóan foglalkozniuk, hanem a kereskedelem és a szellemi élet fejlesztésével is tudjanak törődni. Igazából csak a polgárságnál és az egyházi rend kezében tudott a jogtudomány olyan fegyverré válni, amely a polgárság és az egyházi társadalom körében meglévő feszültségeket, a többség és a kisebbség közötti érdekösszeütközéseket jogi úton kísérelte megoldani. A jobbágyoknak erre anyagi vagy szellemi kapacitásuk nem volt, legfeljebb jobbágyfelkelésekkel adtak hangot elégedetlenségüknek.

A nemesség viszonyait a hűbériség szabályozta. A hűbéri jogviszony elvileg szerződés útján keletkezett, amely lehetőséget adott volna a jogok és kötelezettségek kiegyensúlyozásához. A hűbéri lánc egyfajta vertikális hatalommegosztásként is jellemezhető, de a hatalmi ágak közötti horizontális hatalommegosztásról semmiképpen sem beszélhetünk.⁶² A jobbágyok felett gyakorolt földesúri hatalomban minden egy kézben összpontosult, a földesúr egyszerre volt bírāja, ura és törvényhozója a jobbágyoknak.

A hűbéri lánc egyfajta alá-fölérendeltséget érvényesített azokban az államokban, ahol létezett hűbéri lánc, de ez ritka alkalmakra, leginkább a hűtlenség eseteire korlátozódott. A nyugati hűbériségnek a Libri Feudorumban leírt változata keleten, így például Magyarországon meg sem valósult a maga teljességében, így megállapíthatjuk, hogy a hatalommegosztás történeti gyökereinek kutatása a polgárságon és az egyházi renden kívüli viszonyokban, a kevésbé tehetős, főleg mezőgazdaságból élő vidékeken negatív eredménnyel zárul. Hatalommegosztásról itt egyáltalán nem lehet beszélni, de még hatalomkorlátozásról is alig.

⁶² Les féodalités. Histoire générale des systèmes politiques, dir. Éric Bournazel et Jean-Pierre Poly, Paris, 1998.

VII. Összefoglalás

Kutatásunk végén talán így rögzíthetjük eredményeinket:

1. Montesquieu hatalommegosztásról szóló elmélete a francia abszolutista monarchia bírálata volt, de a francia szerző a középkori állam történetét nem vizsgálta.

2. Helytelen a középkori állam és az újkori francia abszolutista állam közé egyenlőségjelet tenni.

3. Az újkori hatalommegosztást javasoló elméletek a központosított, abszolutista jellegű királyi hatalom elleni kritikaként születtek.

4. A középkori városokban a 12-13. században fontosnak tekintették, hogy az önkényuralom elkerülése és a polgárok jogainak tiszteletben tartása érdekében időben és kiterjedésben korlátozzák a közhatalom gyakorlását. Ezzel összhangban elválasztották a városi törvényalkotó és végrehajtói hatalmat, és egy évre korlátozták a végrehajtói és bírói hatalmat gyakorló podesta hivatali idejét.

5. A syndicatus eljárás biztosította a podesta számonkérhetőségét.

6. A korabeli jogtudomány tárgyalta a megkívánt többség mibenlétét, a kisebbségvédelem, a törvényhozói hatalommal való visszaélés, a többségi erőfölénnyel való visszaélés, és a személyre szabott jogalkotás tilalmának kérdéseit.

7. Az egyház a középkorban jelentős hatalomkorlátozó szerepet töltött be, saját jogrendszert, saját bíraskodást és saját adórendszert tartott fenn, szervezetében és működési szempontból is elkülönült az államtól, így külön hatalomnak volt tekinthető.

8. A hivatali eskü letételével a közhatalom középkori gyakorlóinak esküszegés címén az egyház bíraskodása alá kerültek, mert a korabeli kánonjog úgy tartotta, hogy az eskü által megerősített kötelezettségek be nem tartása az egyház által büntetendő cselekmény (esküszegés).

9. A kiközösítéssel az egyház feloldotta az alattvalókat az engedelmisségi kötelezettségük alól.

10. Az abszolutista korszaktól (16-18. század) eltérően a 12-13. században, a középkori jogi egyetemek és jogtudomány születésével párhuzamosan, erőteljes törekvések mutatkoztak a közhatalom korlátozására, a jogbiztonság növelésére, a kiszámíthatóság és elszámoltathatóság biztosítására. Ebbe illeszkedett a középkori itáliai városállamok, a podesta-városok sajátos alkotmányjogi berendezkedése, amely bizonyos hatalmi ágak kiegyensúlyozását biztosította. Alapelvei szinten ugyan a hatalmi ágak elválasztását nem fogalmazták meg írott alkotmányban, de részletrendelkezéseiben a középkori városállamok egy viszonylag szűk, két évszázados időszakban (a 12-13. században) nagyon szigorúan és következetesen szabályozták a közhatalmat gyakorlók összeférhetlenségét és a podesta számonkérhetőségét.

Gubán Béla
Kiskunhalasi Járásbíróság
Bírósági titkár

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/I. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Elektromos, benzines? Kerékpár, vagy segédmotoros kerékpár? Elhatárolás a hatályos jogszabályok alapján

Bevezetés

A technika fejlődése sokszor kihívások elé állítja a jogalkotót és a jogalkalmazókat is. Mondhatjuk, hogy a jogalkotó nem tudja „megjövendőlni” azokat az élethelyzeteket, amiket szabályozni kellene, erre csak utóbb mutatkozhat igény. A jog általában a már kialakult élethelyzetekre reagál, ami a jogászok számára érthető, de a laikusok hajlamosak ezt felróni a jogalkotónak. Így van ez – többek között – az általam választott témával is. A közlekedési viszonyokban sok változás történt és történik nap, mint nap, vegyük itt most az elmúlt pár évben elterjedt különböző, elektromos, vagy benzinmotoros megoldásokkal működő kétkerekű járműveket. Miért lehet fontos ez a kérdés? Több okból is.

Egyrészt abból az okból, hogy számtalan tévhit kering a köztudatban a témáról, az viszont egyáltalán nem mindegy, hogy milyen „kétkerekűvel” közlekedünk. Sok cikket lehet találni az interneten, melyek szerint a közlekedésben résztvevők tévedésben voltak (ami nem minden esetben a gondatlanságukból fakadt) a rájuk irányadó jogszabályok tekintetében. Ilyen előírások például, hogy vezetői engedélyhez kötött az általuk használt segédmotoros kerékpár vezetése, az, hogy az azzal való közlekedéshez bukósisak viselése kötelező. Utóbbi hiányosságot a közlekedésünk során is gyakran megfigyelhetjük. Másrészt pedig, mint bíróságon dolgozónak, számomra is feltűnt, hogy a jogalkalmazóknak is sokszor problémát jelentett, hogy megkülönböztessék egymástól ezeket a közlekedési eszközöket.

A téma feldolgozása során végig kívánom venni, hogy milyen tulajdonságai különböztetik meg a segédmotoros kerékpárt a kerékpártól, milyen többlet kötelezettségeket ír elő a KRESZ¹ és egyéb jogszabályok a segédmotoros kerékpárokkal közlekedőkre. Továbbá szeretném áttekinteni a hatályos szabálysértési és büntetőjogi szabályokat, amelyek a téma szempontjából fontosak. Gondolok itt az ittas járművezetés, a járművezetés az eltiltás hatálya alatt bűncselekményi tényállásokra, továbbá az engedély nélküli vezetés szabálysértés elkövetése kapcsán felmerülő problémákra és a járművezetéstől eltiltás büntetés (szabálysértések esetén intézkedés) alkalmazhatósági körére.

¹ 1/1975. KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól.

I. A KRESZ kerékpár és segédmotoros kerékpár fogalom meghatározása

A kerékpár és segédmotoros kerékpár megkülönböztetésében az nehezítheti meg a dolgunkat, hogy olyan segédmotoros kerékpárokkal is találkozhatunk a közúti közlekedés során, amelyekre pedál került felszerelésre. Továbbá az is elmondható, hogy az elektromos segédmotorral felszerelt „kétkerékűeket” általában elektromos kerékpárként árusítják, viszont a jogszabály szerint nem azok. Fontos lenne tisztázni a köztudatban a kerékpározással kapcsolatos fogalmakat, mert véleményem szerint az utóbbi időben már nagyon elterjedt közlekedési mód az elektromos meghajtású segédmotoros kerékpárokkal való közlekedés. Emellett előfordult a gyakorlatomban olyan eset, amikor a benzinnel felszerelt kétkerékű járműre hitte azt az ügyfél, hogy az „csak” kerékpár. Tévedett, és tévedése nem volt lényegtelen a szabálysértési ügy megítélése szempontjából, ugyanis több oldalról is téves tájékoztatást kapott. Viszont ezt csak a későbbiekben szeretném majd részletezni. Most térjünk rá a fogalmakra.

A KRESZ 1. számú függelék II. rész r./ pontja szerint a segédmotoros kerékpár a külön jogszabályban L1e járműkategóriába sorolt kétkerékű, L2e járműkategóriába sorolt háromkerékű jármű, továbbá az L6e járműkategóriába sorolt quad és mopedautó. Míg a rendelet r/1. pontja szerint a kerékpár olyan, legalább kétkerékű jármű, amelyet emberi erő hajt, és ezt legfeljebb 300 W teljesítményű motor segíti. A kerékpáron a kerékpárt nem hajtó személy is szállítható erre alkalmas ülésen. A kerékpáron utánfutó vontatására alkalmas berendezés helyezhető el.

Álljunk meg itt egy pillanatra a fenti jogszabályok kapcsán felmerülő értelmezési problémák felvetésével. A KRESZ segédmotoros kerékpárra vonatkozó meghatározása láthatóan egy keretjogszabály, melynek megértéséhez további jogszabály felütése szükséges, amelyet lentebb kívánok részletezni. Azonban fontos megállapításokat a kerékpár fogalmából már levezethetünk, már ami az elhatárolást segítheti. Egyrészt ahhoz, hogy ténylegesen kerékpározásról beszélhessünk, ahhoz emberi erővel történő hajtásra van szükség, másrészt fontos az, hogy ha a kerékpár motorral felszerelt, akkor ezt az emberi erővel hajtást kell segítenie a motornak. Így egyértelműnek látszik, hogy a kerékpárnak rendelkeznie kell felszerelt pedállal, ugyanis emberi erővel csak így lesz hajtható. A szabálysértési eljárások során több esetben felmerült, hogy pedál nélküli kétkerékű járművekkel valósították meg az elkövetők a járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértést, és azzal védekeztek, hogy úgy gondolták, hogy az általuk vezetett jármű kerékpár, így arra nem terjed ki az eltiltás hatálya, mivel annak vezetéséhez nincs szükség vezetői engedélyre. Ez a védekezés azonban nem helytálló. Véleményem szerint ugyanis már a hétköznapi szóhasználat szerint is egyértelmű, hogy kerékpározáshoz nélkülözhetetlen a járművön a pedál megléte. A pedál nélküli kétkerékű járművek továbbá a másik oldalról sem felelnek meg a kerékpár fogalmának.

A kerékpár fogalmának második fordulója, hogy az emberi erővel történő hajtást a motor csak segítheti. Így az olyan kétkerékű járművek, amelyekben a felszerelt motor nem segíti a pedálozást, hanem pedálozás nélkül önálló meghajtásra képesek, már segédmotoros kerékpároknak tekintendők, függetlenül attól, hogy pedállal szereltek, vagy sem, illetőleg az is lényegtelen, hogy belső égésű, vagy elektromos motor végzi a meghajtást.

Több interneten terjedő cikkben találkozni azzal, hogy az író aszerint tesz különbséget kerékpár és segédmotoros kerékpár között, hogy a kerékpárra felszerelt motor névleges teljesítménye meghaladja-e vagy sem a 300 W-ot, függetlenül attól, hogy önálló hajtásra, vagy úgynevezett pedál-rásegítésre hivatott. Ez a teljesítménybeli különbségtétel – a KRESZ kerékpár-fogalma szerint – kiindulópontnak elégséges, azonban fontos a fentebb írt feltételek további ellenőrzése is.

Ha pontosan meg akarjuk határozni a segédmotoros kerékpár fogalmát, akkor a KRESZ 1. számú függelék II. rész r./ pontjában hivatkozott külön jogszabályhoz kell fordulnunk, ami az Európai Parlament és Tanács 168/2013/EU rendelete a két- vagy háromkerekű járművek, valamint a négykerekű motorkerékpárok jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről. Én a rendeletnek csak a téma szempontjából fontos, a kétkerekű járművekre vonatkozó fogalmaival foglalkozom.

Az EU rendelet I. számú melléklete szerint L1e kategóriába (könnyű kétkerekű járművek) tartoznak az olyan kétkerekű járművek, amelyek a 4. cikk (3) bekezdésben foglaltak szerinti meghajtással rendelkeznek, belső égésű motor esetében hengerűrtartalmuk kisebb vagy egyenlő, mint 50 cm³, legnagyobb tervezett járműsebességük kisebb, vagy egyenlő, mint 45 km/h továbbá legnagyobb folyamatos névleges vagy hasznos teljesítményük kisebb vagy egyenlő, mint 4 000 W.

Az EU rendelet 4. cikk (3) bekezdésben foglaltak szerint az L kategóriájú járműveket meghajtásuk szerint tovább lehet csoportosítani aszerint, hogy belső égésű motor, külső égésű motor, elősűrített levegővel működő motor, vagy elektromos motor hajtja meg, esetleg hibrid jármű (amely az előbbi meghajtási konfigurációkat egyesíti valamely módon).

Az L1e kategória további két alkategóriára bontható, L1e-A valamint L1e-B alkategóriákra. L1e-A kategóriába (motoros kerékpár) olyan járművek tartoznak, amelyek az L1e kategóriára meghatározott szempontokon felül további kritériumoknak felelnek meg. Így az EU rendelet szerint olyan kétkerekű járművek tartozhatnak ezen alkategóriába, amelyek elsődleges rendeltetésük szerint a pedálozást elősegítő segédmeghajtással felszerelt, pedálhajtásúnak tervezett kerékpárok, a segédmeghajtás teljesítménye kisebb, vagy egyenlő, mint 25 km/h járműsebességnél megszűnik, továbbá legnagyobb folyamatos névleges vagy hasznos teljesítményük kisebb, vagy egyenlő, mint 1.000 W.

Az L1e-B alkategóriába (kétkerekű segédmotoros kerékpár) olyan járművek tartoznak, amelyek az L1e kategóriára megállapított szempontoknak megfelelnek, azonban nem osztályozhatók be L1e-A alkategóriájú járművek közé.

Az EU rendelet 2. cikk (2) bekezdés h./ pontja azonban kiveszi e rendelet hatálya alól azokat a járműveket, amelyek a 250 W vagy annál kisebb legnagyobb folyamatos névleges teljesítményű, elektromos segédmotorral felszerelt, pedálhajtású kerékpárok, amelyeknél a motor kikapcsolódik, ha a kerékpáros nem folytatja tovább a pedálok hajtását, illetve teljesítménye a jármű sebességének növekedésével fokozatosan csökken, majd mielőtt elérné a 25 km/h sebességet, a motor leáll.

Az EU rendelet fogalmaiból kitűnik, hogy minden esetben, amikor a kétkerekű járműre önálló hajtásra képes motor került felszerelésre (legyen az maximum 250 W-os elektromos, vagy legfeljebb 50 cm³-es belső égésű motor), akkor már segédmotoros kerékpárról beszélhetünk, míg a pedálozást segítő segédmeghajtással rendelkező kerékpárnak tekintjük akkor, ha a motor teljesítménye nem haladja meg a 250 W (Magyarországon a 300 W) teljesítményt. Megjegyzendő, hogy amennyiben a motor hengerűrtartalma az 50 cm³-t, illetve a teljesítménye az 1000 W-ot (a magyar szabályozás szerint a 4 KW-ot²) meghaladja, akkor már motorkerékpárról lehet szó.

Mindezeket a megállapításokat megfordítva semmi esetre sem tekinthetők kerékpárnak az olyan – a közlekedésben rendkívüli számban elterjedt – közlekedési eszközök, amelyek önálló hajtásra képes motorral vannak felszerelve, függetlenül annak fajtájától, és gázadással, a használó pedálozása nélkül haladnak, emellett pedig a 25 km/h sebességet lényegesen meghaladó sebességgel lehet velük közlekedni. Erre mindenképpen érdemes felhívni a figyelmet.

² 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról 2. melléklete

Azt mindenki tudja, hogy a segédmotoros kerékpár, vagy motorkerékpár vezetéséhez további többletkövetelményeket állítanak a hatályos jogszabályok. Ezekkel viszont illik a járművezetés megkezdése előtt a járművezetőnek megismerkednie, illetve ha már ismeri ezeket, hajlandóságot mutatni ezek betartására, a saját és mindenki más testi épségének megőrzése érdekében.

II. Többletkövetelmények, amelyekre a jogkövető állampolgárnak ügyelnie kell

2018-tól kezdődően a rendőrség több internetes cikkben is szerette volna felhívni arra a problémára a lakosság figyelmét, hogy segédmotoros kerékpárral közlekednek anélkül, hogy a segédmotoros kerékpárokhoz fűződő jogszabályi többletkövetelményeknek eleget tennének. Ezek a felhívások azonban úgy tűnik, nem mindenkihez jutottak el. A cikkek többsége helyesen azt emeli ki, hogy amennyiben segédmotoros kerékpárról beszélünk, az azzal való közlekedéshez vezetői engedélyre van szükség, a vezetőnek bukósisakot kell viselnie, továbbá több helyen felhívják a figyelmet az utas szállítás tilalmára is. Ugyancsak érdemesnek találta egy cikk³ azt is kiemelni, hogy a kerékpározókkal ellentétben a segédmotoros kerékpárok vezetői, amennyiben szervezetükben szeszital fogyasztásából származó alkohol van, megvalósítják az ittas járművezetést.

A rendőrség hivatalos honlapján olvasható cikk szerint „azon elektromos vagy robbanómotoros kerékpár, amely motorjának a teljesítménye nagyobb, mint 300 W, illetőleg amely eszközt emberi erővel történő hajtás nélkül, kizárólag csak motor hajtja, az a jármű már segédmotoros kerékpárnak minősül. Annak vezetéséhez már vezetői engedély, bukósisak és felelősségbiztosítás szükséges, illetve a vezető utast sem szállíthat!”⁴ Az idézett szövegben a rendőrségi jelentésekben is visszaköszönő vesszőparipával találkozhatunk. Ez a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás kérdése. Ugyanis a rendőrök által szabálysértési ügyekben felvett jelentések tartalma szerint rendszeresen tájékoztatják az ügyfeleket arról, hogy amellet, hogy az általuk kerékpárnak hitt „kétkerekű” ténylegesen segédmotoros kerékpár, annak vezetése engedélyhez kötött, bukósisakot kell viselni az azzal való közlekedés során, továbbá „kötelezőt” kell rá kötnie az ügyfélnek.

Véleményem szerint mindenki számára világos, hogy a segédmotoros kerékpárokat legalább „AM” típusú vezetői engedély birtokában szabad vezetni, ez különösebb kifejtést nem igényel. Amennyiben „B” kategóriás vezetői engedélyt szerzünk, automatikusan megszerezünk a segédmotoros kerékpárok vezetéséhez szükséges kategóriát is. Az utasok szállítására vonatkozó tilalom kapcsán a KRESZ 46. § (1) és (2) bekezdése ad nekünk részletes szabályozást. Ezek alapján személyt szállítani csak a járműnek e célra kialakított álló- vagy ülőhely részén szabad. A (2) bekezdés szerint gépjárművel, mezőgazdasági vontatóval és lassú járművel legfeljebb a jármű hatósági engedélyében feltüntetett számú személyt szabad szállítani. Tekintettel arra, hogy a KRESZ 1. számú függelék II. fejezetének b) pontja kiveszi a gépjármű fogalmi köréből a segédmotoros kerékpárt, így erre kialakított ülőhely hiányában utas nem szállítható rajta.

A hivatkozott cikkekben említett az a követelmény is fennáll, hogy a segédmotoros kerékpár vezetőjének bukósisakot kell viselni, ezt ugyanis a KRESZ 48. § (9) bekezdése egyértelműen előírja.

³ Paulai László: *Rendőrség: ha gázkar van a villanybringán, akkor jösi kell hozzá* (<https://hegylakok.hu/2019/07/rendorseg-az-elektromos-kerepar-szabalyai-kresz/>)

⁴*ELEKTROMOS KERÉKPÁR, VAGY MÉGSEM?* (Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság) http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/baleset-megelozes/aktualis/elektromos-kerepar-vagy-megsem?fbclid=IwAR0-pm1B-mcCTbWzyiS4Uhu3dFHHBdU7CcvCg9_kYFDQjgsvKBWQyNTV_k

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (Kgfb. tv.) 4. § (1) bekezdése szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles – a külön jogszabály alapján mentesített gépjárművek kivételével – az e törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, az e törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani (biztosítási kötelezettség).

A fenti jogszabály 3. § 10. pontjának utolsó fordulata szerint gépjármű a hatósági engedélyre és jelzésre nem kötelezett segédmotoros kerékpár. Így ellentét mutatkozik a KRESZ gépjármű fogalma és a kötelező felelősségbiztosításról szóló törvény gépjármű fogalma között, ugyanis a KRESZ a segédmotoros kerékpárt kivonja a gépjármű fogalmi köréből. Így megnehezítve az értelmezést.

Én úgy gondolom, hogy speciális szabályként a Kgfb. tv. rendelkezései alkalmazandók, ahogyan azt a különböző biztosítók és biztosítási alkuszok internetes oldalain megtalálhatjuk. Tehát a segédmotoros kerékpárra kötelező gépjármű-felelősségbiztosítást kell kötni, és forgalmi engedély és hatósági jelzés hiányában az alvázszám szolgál a segédmotoros kerékpár azonosítására.

Az egyik biztosítási alkusz oldalán a gyakran ismételt kérdések között megtalálható cikk tanúsága szerint „sok esetben a tulajdonosok sem tudják, hogy a segédmotoros kerékpárokra (a robogók nagy része ebbe a kategóriába tartozik) kötelező kgfb-t kötni, amennyiben azok részt vesznek a közúti közlekedésben – magyarázza Papp Lajos, a FBAMSZ Gépjárműszekciójának elnöke. – Más esetben szándékosan kerülik meg a díjfizetést, melynek meglétét (rendsám vagy más, jól látható azonosító hiányában) a hatóságok csak közúti ellenőrzés keretében tudják ellenőrizni.” A kötelező biztosítás „díja általában évi 2,5-3 ezer forint közé esik. Ugyanakkor az MNB statisztikái szerint mind a 12 kW alatti, mind a 13-35 kW közötti teljesítménykategóriába eső motorok által okozott károk átlagos összege eléri a 350 ezer forintot, de személyi sérülés esetén nem ritka a milliós összeg sem. Fontos könnyebbség a károsultaknak, hogy amennyiben biztosítatlan robogó okoz kárt, a károkozó helyett a MABISZ Kártalanítási Számlája fizeti ki a kárösszeget, majd utólag behajtja a károkozón.”⁵

A Magyar Biztosítók Szövetségének honlapja is részletes leírást ad a fedezetlen gépjármű által okozott károk megtérítéséről. E szerint „amennyiben a károsult casco biztosítással vagy egyéb vagyonbiztosítással rendelkezik, akkor a károsultnak az érintett biztosítójánál, annak hiányában pedig a Kártalanítási Számla kezelőjénél kell bejelentenie a káreseményt a kárfelmérés és a további szükséges intézkedések elvégzése érdekében.”⁶

A fentiek tanúsága szerint elmondható, hogy a segédmotoros kerékpárokkal közlekedőkre is számos kötelezettség hárul. Az utcán sétálva több esetben szembe tűnik, hogy az elektromos segédmotoros kerékpárokkal közlekedők nem tartják be a rájuk irányadó szabályokat (például ami egyértelműen feltűnik, a bukósisak használatának elmaradása). E vonatkozásban véleményem szerint rendet kellene rakni a fejekben, amire a rendőrség a hivatkozott különböző cikkekben már korábban kísérletet tett.

⁵Robogóra is kell kötelező?! – Sokan még ezt sem tudják, vagy nem is érdekli őket (CLB független biztosítási alkusz)

https://www.clb.hu/hir/robogora_kell_kotelezo_sokan_meg_ezt_sem_tudjak_vagy_nem_erdekli_okek?biztositas=33%2C45&text=&page=1

⁶ Gyakran ismételt kérdések (MABISZ (Magyar Biztosítók Szövetsége): <https://mabisz.hu/gyik/>

III. A járművezetéstől eltiltás alkalmazhatósága a segédmotoros kerékpárokra a Btk.⁷ és a szabálysértési törvény⁸ rendelkezései alapján

A Btk. 55. § (1) bekezdése szerint a járművezetéstől azt lehet eltiltani, aki az engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követi el a bűncselekményt, vagy a bűncselekmények elkövetéséhez járművet használ. A (2) bekezdés szerint a járművezetéstől el kell tiltani azt, aki járművezetés ittas állapotban vagy járművezetés bódult állapotban bűncselekményt követ el. Különös méltánylást érdemlő esetben a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazása mellőzhető.

A szabálysértésekre alkalmazandó jogszabály szerint, aki a szabálysértést engedélyhez kötött járművezetés szabályainak megszegésével követte el, azzal szemben járművezetéstől eltiltás intézkedés alkalmazható (Szabs. tv. 16. § (1) bekezdés).

Összességében elmondható, hogy főszabály szerint abban az esetben alkalmazható a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetőjével szemben járművezetéstől eltiltás, ha a KRESZ szabályait megszegi. A Btk. pedig a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazását írja elő az ittas és a bódult járművezetőkre, amely csak különös méltánylást érdemlő esetben mellőzhető.

A gyakorlatban máig felmerülő problémát, megválaszolatlan kérdéseket jelent, ha az ittas járművezető „kétkerekűn” közlekedik közúton vagy közforgalom elől el nem zárt magánúton. Ez a probléma elsődlegesen abból fakad, hogy a jogértelmezésben megragadnak a teljesítmény előírásokon, esetlegesen a kerékpár meghajtásának fajtáján (például azon, hogy elektromos meghajtású segédmotoros kerékpárral találkoznak, ami hétköznapi fogalmaik szerint elektromos kerékpár). És ebből a bizonytalanságból sok félreértés ered. Ugyanis hajlamosak a bíróságok az ittas járművezetés gépi meghajtású jármű fogalmánál segítséget keresni. Gépi meghajtású jármű, amit belső erőgép hajt. Ez a fogalom az ittas járművezetés megvalósulásának a bizonyosságát jelentheti, viszont felmerül a kérdés: ha ittasan elektromos gépi meghajtású kerékpárt (ilyen fogalom nincs, de tegyük fel, hogy így beszéltünk róla) vezet valaki, akkor a járművezetéstől eltiltás kötelező alkalmazási köre mire terjed ki? Alkalmazzunk általános jellegű közúti járművezetéstől eltiltást, avagy csak meghatározott kategóriájú jármű vezetésétől kell eltiltani az ügyfelet? Ha kategória, akkor melyik kategória? Hiszen ez csak elektromos kerékpár.

A fenti kérdések oda vezettek, hogy – megjegyzem helytelenül – méltányosságból mellőzte a bíróság a járművezetéstől eltiltás alkalmazását. Miért jutottak erre a következtetésre? Mert tévesen az elektromos segédmotoros kerékpárokat pusztán a teljesítmény adatok és az elkövetők által elmondottak alapján azonosították be, és arra jutottak, hogy ezek kerékpárnak tekinthetők.

Viszont a fentebb részletezett előírások alapján már tudjuk, hogy a teljesítménytől és a meghajtás fajtájától függetlenül a belső erőgéppel önállóan hajtott közlekedési eszköz csak segédmotoros kerékpár, vagy motorkerékpár lehet. És amennyiben arra a téves feltevésre jutott a jogalkalmazó, hogy az általa elektromos kerékpárnak aposztrofált kétkerekű jármű vezetése engedélyhez nem kötött, akkor méltánytalan lenne az elkövetőt eltiltani általános jelleggel a közúti járművezetéstől.

Kiemelném, hogy a Kúria Sajtótitkársága 2015-ben megjelent sajtóközleményében közölt eseti döntésének leírása alapján is megállapítható, hogy nem voltak tisztázottak a kerékpár és a segédmotoros kerékpár fogalmai. A hivatkozott eseti döntés szerint ugyanis „a terhelte 300 W teljesítményt meg nem haladó elektromos kerékpárt vezetett gépi meghajtással.

⁷ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

⁸ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény

Mivel az elektromos kerékpár is gépi meghajtású jármű, vezetésével elkövette az ittas járművezetés vétségét. Eldöntendő kérdésként vetődött fel, hogy eltiltható-e a járművezetéstől, tekintettel arra, hogy az elektromos kerékpár vezetése nem kötött engedélyhez, és a korábbi Btk. /1978. évi IV. tv./ rendelkezései alapján kialakult gyakorlat szerint járművezetéstől eltiltásnak csak akkor volt helye, ha az elkövető engedélyhez kötött járművet vezetett.”⁹ A fentebb leírt fogalmak szerint a Kúria határozatában hivatkozott jármű nem „gépi meghajtással vezetett elektromos kerékpár”, mert ilyen járműfogalom a jogszabályokból nem vezethető le. Az eseti döntéssel érintett jármű – a teljesítményértékeitől függetlenül – segédmotoros kerékpár. Ebből az eseti döntésben hivatkozott meghatározásból is láthatjuk tehát, hogy egyáltalán nem voltak tisztázva korábban ezek a fogalmak. Az ittas járművezetés megvalósulása szempontjából helyes következtetést vont le a bíróság az eseti döntésben, azonban azzal kapcsolatban, hogy az ítéletben írt jármű vezetése nem kötött vezetői engedélyhez, már nem. Véleményem szerint ehhez pusztán a teljesítményértékekből, esetlegesen a meghajtás elektromos voltából levont helytelen következtetés vezetett.

Amennyiben az általam fentebb leírtaknak megfelelő segédmotoros kerékpár ittas vezetéséről van szó, akkor az eljáró rendőröknek különös figyelmet kell fordítaniuk a vezetői engedély meglétére, a bíróságnak pedig arra, hogy ittas járművezetés vétsége esetén legalább a segédmotoros kerékpár vezetéstől („AM” kategóriától) való eltiltás alkalmazása indokolt és kötelező, ha a járművezető segédmotoros kerékpárral valósította meg a bűncselekményt.

Itt jegyezném meg, hogy a nem gépi meghajtású jármű (tehát kerékpár) ittas vezetése a hatályos jogszabályok szerint nem valósít meg még szabálysértést sem. Ugyanis a vonatkozó rendelet csak a gépi meghajtású jármű vezetőjével szemben írja elő kötelező mértékű bírság alkalmazását, mely az ittaság mértékétől függően 30.000,-Ft, illetve 100.000,-Ft lehet¹⁰. Míg a Szabs. tv. 217. §-ában található ittas járművezetés szabálysértés tényállásában a közúton gépi meghajtású jármű vezetésének tiltott átengedését találjuk, az ilyen járművek ittas állapotban való vezetése esetére viszont nem tartalmaz rendelkezéseket.

Térjünk rá a közlekedési szabálysértések esetén alkalmazható járművezetéstől eltiltás intézkedésre. A Szabs. tv. rendelkezései szerint általános jelleggel a közlekedési szabályok megsértéséért teszi alkalmazhatóvá a járművezetéstől eltiltást, és kisebb körben kötelező jelleggel. A szabálysértések elkövetőivel szemben a nyomozó hatóság első körben a helyszíni bírságot részesíti előnyben, és amennyiben az elkövető vezetői engedéllyel rendelkezik, kötelező mértékű közlekedési előéleti pontot (közismertebb nevén büntetőpontot) kell vele szemben kiszabni¹¹. Abban az esetben, ha a helyszíni bírságot a járművezető a helyszínen nem fogadja el, vagy az eljáró rendőr által a szabálysértési eljárás megindítása látszik szükségesnek, a rendőrségi határozatok már általában véve „járművezetéstől eltiltás pártiak”. Az általam a szabálysértési gyakorlatom során látottakból általánosan elmondható, hogy amennyiben a járművezetővel szemben közlekedési szabálysértés miatt feljelentés történik, ritkán marad el a járművezetéstől eltiltás alkalmazása a nyomozó hatóság részéről. E körben következetes a rendőrségi gyakorlat.

Véleményem szerint a rendőrség gyakorlata a járművezetéstől eltiltás alkalmazása tekintetében szigorúnak tekinthető. Ugyanis amennyiben a járművezető közúti balesetet okoz,

⁹ *Összefoglaló a 2015.március 5. napján hozott határozatról a Kúria Bfv. II. 1 223/2014. ügyben* (Kúria Sajtótitkársága) <https://www.lb.hu/hu/sajto/osszefoglalo-2015marcius-5-napjan-hozott-hatarozatrol-kuria-bfv-ii-1-2232014-ugyben> (2015. március 5.)

¹⁰ A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII.9.) Korm. rendelet 11/D. mellékletének 1. és 2. pontja

¹¹ Lásd bővebben a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény valamint a közúti közlekedési előéleti pontrendszerrel szóló 2000. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 236/2000. (XII.23.) Korm. rendelet melléklete

azaz a közlekedési szabályszegő magatartása kapcsán másnak vagy másoknak gondatlanságból súlyos testi sértést okoz, a bíróság általában nem tiltja el a járművezetéstől. Azonban az elkövető enyhébb, azaz 8 napon belül gyógyuló sérülést okoz cselekményével (közúti közlekedés rendjének megzavarása szabálysértést valósít meg), a rendőrség előszeretettel alkalmazza a járművezetéstől eltiltás intézkedést, amivel lényegesen súlyosabb hátrány éri az elkövetőt, mintha bűncselekményt követett volna el.

A fentiekben azért írtam a járművezetéstől eltiltás alkalmazhatóságáról, mert írásom utolsó fejezetét egy gyakorlati esetnek szeretném szentelni, ami lényegében elindított arra, hogy bővebben foglalkozzak a témával. Ez a konkrét jogeset egy járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértés miatt indult szabálysértési ügy volt, mely végső soron nem úgy végződött, ahogyan azt első látásra gondoltam.

Itt jegyezném meg, hogy a közbiztonság erősítése érdekében egyes rendészeti igazgatási törvények módosításáról szóló 2021. évi XXXI. törvény 2021. május 14. napjától bűncselekménnyé minősítette a járművezetés az eltiltás hatálya alatt törvényi tényállását (Btk. 239/B. §). A Btk. módosítása bevezetett egy vétségi és egy büntetési alakzatot. Az elkövető cselekménye ugyanis súlyosabban minősül abban az esetben, ha a bűncselekményt büntetőeljárásban kiszabott járművezetéstől eltiltás hatálya alatt követi el. A korábbi szabályozás ilyen különbségtételt nem tartalmazott. Az eltiltás hatálya alatti járművezetés bűncselekménnyé minősítésével egyidejűleg a jogalkotó elzárással sújtható szabálysértéssé minősítette az engedély nélküli vezetés szabálysértését (ez korábban kötelező mértékű pénzbírsággal sújtandó szabálysértés volt).

IV. Járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértés elkövetése segédmotoros kerékpárral – egy konkrét életbeli példán keresztül

A 2021. május 14. napját megelőző szabályozás szerint a Szabs. tv. 176. §-a akként rendelkezett, hogy az a járművezetéstől eltiltott személy, aki a járművezetéstől eltiltás hatálya alatt annak érvényesülési körébe tartozó járművet vezet, szabálysértést követ el. Amennyiben tehát az elkövetőt bírósági vagy szabálysértési határozat jogerősen eltiltotta a járművezetéstől, és a járművezetéstől eltiltás érvényesülési körébe tartozó járművet vezetett, megvalósította ezt a szabálysértést (2021. május 14. napját követően bűncselekményt).

A bűncselekmény egyik tényállási eleme, hogy az elkövető „élő” járművezetéstől eltiltás hatálya alatt vezessen annak érvényesülési körébe tartozó járművet. A járművezetéstől eltiltás hatálya főszabály szerint a határozat jogerőre emelkedésétől kezdődik, azonban lehetőség van arra, hogy amennyiben a bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetése kapcsán az elkövető vezetői engedélyét elvették, vagy azt a hatóságnál leadta, akkor az ezen időponttól eltelt időt a hatóság beszámítsa a járművezetéstől eltiltás időtartamába. Utóbbi esetre akkor kerülhet sor, ha az intézkedő rendőr bevonja az ittas járművezető vezetői engedélyét, vagy ha azt éppen nem tartotta magánál, a kormányhivatal külön felhívására leadhatja azt a hatóságnál.

A szabálysértések miatt alkalmazható járművezetéstől eltiltás intézkedés leghosszabb tartama 1 év, míg bűncselekmény elkövetése miatt 1 hónaptól 10 évig terjedő időtartam, vagy akár végleges eltiltás is alkalmazható. A járművezetéstől eltiltást a vezetői engedély nyilvántartásba bevezetik, így annak végrehajtása ezen keresztül történik meg. Járművezetéstől eltiltás alkalmazásának akkor is helye van, ha az elkövetőnek egyébként sincs vezetői engedélye. Ugyanis a nyilvántartás ebben az esetben hatályos eltiltást fog tartalmazni az alanya vonatkozóan. Aki járművezetéstől eltiltás hatálya alatt áll, az jogszabályi vélelem folytán közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlan a vezetésre, így vezetői engedélyt sem szerezhet ennek fennállása alatt.

Mit nevezünk jelen esetben érvényesülési körnek? Egyrészt tudjuk, hogy a járművezetéstől eltiltás lehet általános jellegű, illetve meghatározott fajtájú, kategóriájú járműre is vonatkozhat. Tehát ha a járművezetőt egy bizonyos kategóriájú jármű vezetésétől tiltja el a hatóság, bíróság, akkor csak e kategória vonatkozásában valósíthatja meg a bűncselekményt.

Fentiek szerint a járművezetés az eltiltás hatálya alatt bűncselekmény nem keverendő össze az engedély nélküli vezetés szabálysértésével. Az engedély nélküli vezetés szabálysértés elkövetőjének nincs vezetői engedélye, és hatályos járművezetéstől eltiltása sem lehet. Az engedély nélküli vezetés szabálysértése a hatályos jogszabályok szerint elzárással sújtható szabálysértéssé vált. Mindkét cselekmény a KRESZ. 4. § (1) bekezdésének a./ pontjába ütközik, így az egyik megvalósulása kizárja a másik megállapíthatóságát.

Térjünk rá akkor az ígért konkrét szabálysértési esetre, a konkrét esetet nevek és helyek megjelölése nélkül felismerhetetlenné téve. A történeti tényállás egy korábbi jogszabályi környezetben valósult meg, amikor még a járművezetés az eltiltás hatálya alatt cselekménye még elzárással sújtható szabálysértésként került szabályozásra, azonban az eset kapcsán levont következtetéseket az új jogi környezetben is irányadónak tekintem.

Az eljárás alá vont személy 2016-ban vásárolt egy Polymobil PM GB-408 WL típusú robbanómotorral és pedállal felszerelt segédmotoros kerékpárt. A műszaki szaküzletben az eladóktól azt a tájékoztatást kapta, hogy az általa vásárolt termék kerékpár, az azzal való közlekedéshez vezetői engedélyre nincs szükség.

Az eljárás alá vont személyt később a bíróság ítéletével ittas járművezetés vétsége miatt 4 hónap fogházbüntetésre és 1 év 6 hónap közúti járművezetéstől eltiltásra ítélte. A bíróság a szabadságvesztés büntetés végrehajtását 1 év próbaidőre felfüggesztette.

Az eljárás alá vont személy a jogerős ítélettel kiszabott járművezetéstől eltiltás hatálya alatt közlekedett a segédmotoros kerékpárjával, amikor a rendőrfőnök intézkedés alá vonta. A rendőrfőnök megállapította, hogy az eljárás alá vont személy vonatkozásában hatályos eltiltás található a nyilvántartásban, ezért őrizetbevétel elrendelésével gyorsított bírósági eljárást kezdeményeztek az eljárás alá vont személlyel szemben.

Az eljárás alá vont személy a nyomozó hatóság előtt és a bíróság előtt is akként nyilatkozott, hogy tudomása szerint az általa vásárolt jármű kerékpár, annak vezetéséhez nincs vezetői engedélyre szükség, így a járművezetéstől eltiltás hatálya sem terjedhet ki rá. Az ügyben becsatolásra került továbbá a rendőrség, mint szabálysértési hatóság korábbi határozata, melyben az eljárás alá vont személlyel szemben engedély nélküli vezetés szabálysértés miatt folyamatban lévő szabálysértési eljárást megszüntette, mert a cselekmény nem szabálysértés. Ugyanis a nyomozó hatóság a határozatában megállapította, hogy a „perbeli” jármű nem segédmotoros kerékpár.

A bíróság, mivel a tényállás tisztázatlansága folytán ügydöntő határozat meghozatalára fentiek miatt nem kerülhetett sor, a bíróság elé állítás keretében folytatott eljárást befejezte és elrendelte az eljárásnak a Szabs. tv. 120. §-a szerinti továbbfolytatását.

Az így továbbfolytatott eljárásnak csupán két eredménye lehetett. Az egyik lehetőség, hogy a bíróság szabálysértés hiányában, a másik, hogy tévedés miatt szünteti meg a szabálysértési eljárást. Ugyanis amennyiben elfogadjuk a rendőrség határozatában foglaltakat, az eljárás alá vont személy cselekménye nem szabálysértés, ugyanis ha a kerékpár vezetéséhez nem szükséges vezetői engedély, a járművezetéstől eltiltás hatálya nem terjed ki rá. Amennyiben viszont segédmotoros kerékpár, akkor a nyomozó hatóság által korábban a határozatában adott téves jogi tájékoztatás miatt az eljárás alá vont személy lehetett abban a téves tudatban, hogy cselekménye a társadalomra nem veszélyes.

A bíróság megkereste a közlekedési szakhatóságot, ugyanis a korábbi rendőrségi határozatban is hivatkoztak a szakhatóság állásfoglalására. A hatóság tájékoztatása szerint az eljárásban szereplő jármű eredeti gyári kialakítása szerint – a forgalmazó által megadott

motorteljesítménye 300 W, folyamatos, emberi erővel történő meghajtásra alkalmas, pedálos kivitel esetében – robbanómotoros kerékpár. A hatóság gyakorlata szerint a jármű fajtáját és kategóriáját a vonatkozó jogszabályok és a jármű tényleges kivitele alapján határozzák meg. Ettől a tényről függetlenül azonban a járműnek a közúti közlekedésben való részvételkor meg kell felelnie a kerékpárra vonatkozó – motorteljesítménye 300 W, emberi erővel történő meghajtásra alkalmas, pedálos kivitel – előírásnak, annak gyártmányától és típusától függetlenül. Ugyanakkor a szakhatóság hivatkozott arra, hogy a kérdés eldöntésében állásfoglalást nem adhat, arra az Innovációs és Technológiai Minisztérium rendelkezik jogkörrel.

A bíróság fentiek miatt megkereste a minisztériumot állásfoglalás kérése végett. A minisztérium állásfoglalása szerint a KRESZ 1. számú függelék II. rész r./ pontja szerint segédmotoros kerékpár a külön jogszabályban L1e járműkategóriába sorolt kétkerekű jármű. A KRESZ 1. számú függelék II. rész r/1. pontja szerint alapvető és elsődleges feltételként az a jármű tekinthető kerékpárnak, amelyet emberi erő hajt. Másodlagos – opciós – követelményként lép be, hogy az emberi erejű hajtást segítheti valamilyen hajtómotor, de annak teljesítménye maximum 300 W lehet. A tárgyi járművet (Polymobil PM GB-408 WL) a meghajtó motorja képes úgy hajtani, hogy a kerékpáros nem hajtja a pedálokat, vagyis Európai Parlament és Tanács 168/2013/EU rendelete 2. cikk (2) bekezdés h./ pontja nem érvényes rá. Nem érvényes rá továbbá az L1e-A kategóriára (motoros kerékpárra) vonatkozó feltétel sem, hisz annál is követelmény, hogy a motoros hajtás, az csak pedálozást elősegítő segédhajtás lehet. A kérdéses jármű az EU rendelet hatálya alá tartozik, típusjövahagyással kell rendelkeznie, a típusjövahagyásban megállapított jármű kategóriában forgalmazható és vehető használatba, ha a forgalomba helyezés nem kötelező. A típusjövahagyási kötelezettségből fakadóan a jármű nem minősíthető kerékpárnak, az az L1e-B kategóriába sorolható, azaz kétkerekű segédmotoros kerékpár.

A szakhatóság gyakorlata mind a minisztérium állásfoglalása, mind a jogszabályok fentebb leírt értelmezése kapcsán hibás volt. Ugyanis pusztán azon az alapon, hogy a jármű teljesítmény értékei megfelelnek a kerékpárra előírtaknak, nem lehet egyértelműen különbséget tenni kerékpár és segédmotoros kerékpár között. A tényállásbeli segédmotoros kerékpár lényegében megfelelt a régi típusú segédmotoros kerékpárok ismérveinek (látszatra olyan volt, mint a gyerekkoromból ismert Romet, vagy Babetta). Működését tekintve a pedálok mellett, hogy lehetett velük hajtani a segédmotoros kerékpárt, a motor beindítására is szolgáltak, azaz azokkal lehetett „betekerni”, „berúgni” a motort, majd gázkar húzásával haladni vele, önálló motorhajtással.

Viszont visszatérve a konklúzióra. A bíróság a rendelkezésre álló okiratok alapján megállapította, hogy az eljárás alá vont személy által vezetett Polymobil típusú benzinmotorral felszerelt kétkerekű jármű a fenti jogszabályi rendelkezések szerint segédmotoros kerékpárnak minősül. Vezetése vezetői engedélyhez kötött, ugyanis a járműre szerelt motor nem a pedálhajtás segítésére, hanem önálló meghajtásra alkalmas, így a bíróság által kiszabott közúti járművezetéstől eltiltás büntetés hatálya kétséget kizáróan kiterjed rá, így az eljárás alá vont személy megvalósította a terhére rótt járművezetés az eltiltás hatálya alatt szabálysértést.

Ugyanakkor a bíróság megállapította, hogy az eljárás alá vont személy tévedésben volt a tekintetben, hogy a járművezetéstől eltiltás hatálya kiterjed az általa vezetett járműre, ugyanis a járművet kerékpárként vásárolta, és korábban a vele szemben eljáró nyomozó hatóság határozatában is akként foglalt állást, hogy a jármű kerékpárnak minősül, melynek vezetése engedélyhez nem kötött. Tekintettel arra, hogy az eljárás alá vont személy a közlekedése során a jármű lényeges tulajdonsága vonatkozásában tévedésben volt, ezért a szabálysértés miatt felelősségre nem vonható. Ugyancsak felmerült a társadalomra veszélyességben való tévedés az eljárás alá vont személy részéről, ugyanis a rendőrségi határozatban foglalt téves következtetés alapos indokául szolgált arra a téves feltevésre, hogy az általa használt

segédmotoros kerékpár vezetéséhez nem szükséges vezetői engedély megléte, illetve így az eltiltás hatálya sem terjed ki rá.

A fentiek miatt a bíróság a Btk. 20. §-ában foglalt okból, tévedés miatt megszüntette a szabálysértési eljárást az eljárás alá vont személlyel szemben.

V. Befejezés

Írásom témájaként azért választottam a kerékpár és segédmotoros kerékpár közötti különbségek összevetését, mert gyakorlati problémát okoz ezek megkülönböztetése, ettől függően az adott cselekmények szabálysértésként/bűncselekményként vagy nem szabálysértésként/nem bűncselekményként történő minősítése. Álláspontom szerint szükséges az elektromos kerékpárok elterjedtsége miatt az ismeretanyag továbbadása, köztudatba emelése. Véleményem szerint a jogalkalmazók számára is hasznos segédanyaggal szolgálhatok, ha elolvassák írásomat.

Amellett, hogy a jogszabályok szövegét összeszedtem, rendszereztem, próbáltam hétköznapi szóhasználattal is elmagyarázni a felmerülő fontos fogalmakat, így akár a laikusok számára is könnyebb lehet megérteni a felmerült jogi problémákat. Ugyanakkor próbáltam az interneten bárki számára elérhető módon megjelentetett jogértelmezésekre is felhívni a figyelmet.

Úgy gondolom, hogy a gyakorlati jogeset bemutatásával érzékeltetni tudtam azt, hogy még a jogalkalmazók számára sem volt mindig egyértelmű, hogy milyen „kétkerekűvel” állnak szemben, és ez alól én sem voltam kivétel. Lényegében a bemutatott jogeset vezetett rá arra, hogy ez egy fontos kérdés, akár a szabálysértési, akár a büntetőjogi vetületét vizsgáljuk.

Ahogy a problémafelvetésben is utaltam rá, a jogkövető magatartás elősegítése kapcsán is fontos ismeretanyag ez, és ha ez beépül a köztudatba, már eleget tettünk. Ehhez azonban arra is szükség van, hogy ne szülessenek a helytelen jogértelmezésből származó, egymásnak elvi jelentőségben ellentmondó hatósági határozatok.

A pályamű elolvasása közben sok helyen feltűnhetett a Tisztelt Olvasónak, hogy a magyar jogszabályok több helyen, alapvető fogalmaikban ellentmondanak egymásnak, vagy ugyanazon fogalmat többféleképpen írnak le, vagyunk például a gépjármű fogalmát, amit eltérően szabályoz a kötelező felelősségbiztosításról szóló törvény és a KRESZ. Ugyanez tapasztalható a magyar jog és az uniós jog hivatkozott jogszabályainak összehasonlítása közben is. Ami a legszembetűnőbb volt a járműkategóriákra előírt teljesítményadatok közötti nem elhanyagolható különbség. Véleményem szerint szükséges lenne a közlekedéssel kapcsolatos jogszabályok fogalmainak összeegyeztetése, így megkönnyítve a jogalkalmazói munkát és a hétköznapi jogértelmezést.

Felhasznált irodalom

1. Cserép Attila – Fábíán Adrián – Rózsás Eszter: *Nagykommentár a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényhez* (Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020.)
2. Gál Andor – Hegedűs István – Juhász Zsuzsanna – Karsai Krisztina - Mezőlaki Erik - Szomora Zsolt - Törő Sándor: *Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez* (szerkesztette: Karsai Krisztina, Wolters Kluwer Hungary Kft., Budapest, 2020)

Hivatkozott források az interneten

1. *ELEKTROMOS KERÉKPÁR, VAGY MÉGSEM?* (Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság) http://www.police.hu/hu/hirek-es-informaciok/baleset-megelozes/aktualis/elektromos-kerekpar-vagy-megsem?fbclid=IwAR0-pm1B-mcCTbWzyziS4Uhu3dFHhBdU7CcvCg9_kYFDQjgsvKBWQyNTV_k (2020. április 19.)
2. *Gyakran ismételt kérdések: MABISZ* (Magyar Biztosítók Szövetsége) <https://mabisz.hu/gyik/>
3. *Összefoglaló a 2015. március 5. napján hozott határozatról a Kúria Bfv.II.1223/2014. ügyben* (Kúria Sajtótitkársága) <https://www.lb.hu/hu/sajto/osszefoglalo-2015marcius-5-napjan-hozott-hatarozatrol-kuria-bfv-ii-1-2232014-ugyben> (2015. március 5.)
4. Paulai László: *Rendőrség: ha gázkar van a villanybringán, akkor jogszi kell hozzá* <https://hegylakok.hu/2019/07/rendorseg-az-elektromos-kerekpar-szabalyai-kresz/> (2019. július 30.)
5. *Robogóra is kell kötelező?! – Sokan még ezt sem tudják, vagy nem is érdekli őket* (CLB független biztosítási alkusz) https://www.clb.hu/hir/robogora_kell_kotelezo_sokan_meg_ezt_sem_tudjak_vagy_nem_erdekli_okek?biztositas=33%2C45&text=&page=1 (2017. július 14.)

Jogszabályok jegyzéke

1. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.
2. A közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírsággal összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 9.) Korm. rendelet
3. A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. KPM-BM együttes rendelet.
4. A közúti közlekedési előéleti pontrendszerről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény
5. A közúti közlekedési előéleti pontrendszerről szóló 2000. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 236/2000. (XII.23.) Korm. rendelet.
6. A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet.
7. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény.
8. Az Európai Parlament és Tanács 168/2013/EU rendelete a két- vagy háromkerekű járművek, valamint a négykerekű motorkerékpárok jóváhagyásáról és piacfelügyeletéről.

Iván Dániel
Nemzeti Közszerzői Egyetem,
Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar,
egyetemi tanársegéd

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

A közszolgáltatások megszervezésének formái

Bevezetés

A közszolgáltatás megszervezési módozatai előtt fontosnak tartom magának a közszolgáltatás fogalmiságának a funkció, feladat- és hatáskör, feladat, hatósági jogkör relációjában történő elhelyezését. E reláció szemléltetéséhez szolgál adalékul az 1. ábra. Meglátásom szerint a funkciók kapcsán nem egységes a szakirodalom a tekintetben, hogy államfunkciókról; a közigazgatási rendszer egészének, azaz a közigazgatási szervek összességének (beleértve a közigazgatás mindkét – államigazgatási és önkormányzati – alrendszerét is), tehát egy szóval a közigazgatás funkcióiról; vagy egy adott közigazgatási szerv funkciójáról van-e szó. Véleményem szerint mindhárom szinten megkülönböztethetünk funkciókat, és e három szint nem azonosítható egymással. A legmagasabb absztrakciós szinten az államfunkciók állnak,¹ amelyekkel ehelyütt – a kérdéskör főtémánkat érintő tangencialitása okán – nem foglalkozom, így az államfunkciók és államhatalmi ágak közigazgatási funkciót érintő vonatkozásairól, különbözőségeiről sem.² Megjegyzem azonban, hogy az államfunkciókkal kapcsolatban egyetértek a Tamás András és Vértesy László által képviselt állásponttal.³ Ami a közigazgatás funkcióit és egy adott közigazgatási szerv funkcióját illeti, vizsgálódásom a közigazgatás – mint második absztrakciós szint – funkcióira fókuszál. Ennek oka, hogy a legalacsonyabb absztrakciós szinten található funkciókat, azaz egy adott közigazgatási szerv funkcióit akkor lenne értelme vizsgálni, ha feladatok, hatáskörök és hatósági jogkörök szempontjából is egy-egy közigazgatási szervet elemeznék. Jóllehet, számos

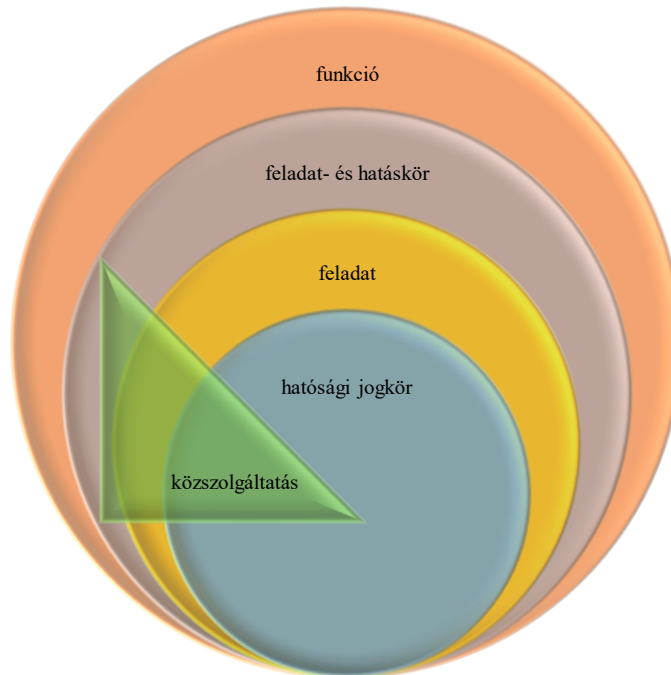
¹ A korábbi szakirodalom a funkciók tekintetében főleg az államfunkciókat tárgyalta (ld.: BALOGH Arthur: *Alkotmánytan. Stampfel-féle tudományos zsebkönyvtár (138.)*. Pozsony – Budapest, Stampfel Károly, 1903. 57. különös tekintettel ld.: *i.m.* 19-23.; BALOGH Arthur: *Közigazgatástan. Stampfel-féle tudományos zsebkönyvtár (151.)*. Pozsony – Budapest, Stampfel Károly, 1903. 60. különös tekintettel ld.: *i.m.* 4-6.; MAGYARY Zoltán: *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában a magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda Budapest, 1942. XV. 667. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 41-48.); MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1925. XV. 719. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 3.); MÁRFFY Ede: *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog*. Athenaeum, Budapest, 1926. XV. 748. különös tekintettel ld.: *i.m.* 3.) vagy a funkciót a közigazgatás vagy azt a közigazgatás működésével azonosította (ld.: CONCHA Győző: *Politika II. Közigazgatástan*. Grill, Budapest, 1905. VII. 431. különös tekintettel ld.: *i.m.* 87-114.).

² Az államfunkciók közigazgatási funkcióitól történő elhatárolására részletesebben ld.: BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és Önkormányzatok*. Rejtjel, Budapest, 2003. 468. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 144-167.).

³ VÉRTESY László: *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014. 194.; VÉRTESY László: *A közigazgatás feladatai és funkciói*. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 310-329. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 312.); TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 499. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 184.).

közigazgatási szerv lát el közszolgáltatási feladatot, de területi korlátok okán nem vállalkozhatok mindegyik elemzésére, így csupán a közszolgáltatások funkció, feladat(kör), hatáskör, hatósági jogkör kontextusban történő elhelyezését kísérelm meg.

1. ábra: funkció – feladat- és hatáskör – feladat – hatósági jogkör – közszolgáltatás



Forrás: saját szerkesztés

I. A funkció dogmatikai fogalma

A szakirodalom egyetért abban,⁴ hogy a funkció, a feladat(kör), hatáskör, hatósági jogkör és közszolgáltatáshoz képest a legtágabb értelemmel bíró, általános, statikus, térben és időben viszonylag változatlan – azaz inkább állandó,⁵ semmint változó – fogalom. Egyetért továbbá abban is,⁶ hogy a funkció egy adott (közigazgatási) szervezet társadalmi rendeltetésének a lényegét hivatott meghatározni, ráadásul a többi alábontott fogalomhoz képest, a legmagasabb absztrakciós szinten áll. A funkció arra a kérdésre ad választ, hogy egy adott közigazgatási szervnek vagy a közigazgatásnak mi a rendeltetése, mi célt szolgál? Hangsúlyozandó, hogy a funkció nem normatív fogalom, hanem elméleti konstrukció. A közigazgatási funkció fogalmiságának meghatározása ugyanakkor – csakúgy, mint az állam⁷ vagy éppen a közigazgatás⁸ konceptusának meghatározása – főként más tudományágak szinoptikus olvasatával ragadható meg leginkább.

Ennek megfelelően a közigazgatás funkcióit a jogtudomány, az igazgatástudomány és a szociológia nagyítóján keresztül vizsgálom és ismertetem röviden (ehhez ld. a 3. ábrát), valamint kísérletet teszek egy közigazgatás-tudományi megalapozásra (ehhez ld. a 4. ábrát). A jogtudományi megközelítés alapvetően három lényegi funkciót társít a közigazgatáshoz: i) a jogalkotási funkciót; ii) a jogérvényesítési funkciót (hangsúlyozom, hogy dogmatikai értelemben a hatósági jogérvényesítés a hatósági tevékenység részét képezi, éppúgy mint a hatósági ellenőrzés, jóllehet a jogérvényesítés – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – tágabb

⁴ Vö. LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. HVG-ORAC, Budapest, 2010. 389. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 231.); TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Szent István Társulat, Budapest, 2005. 499. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 350-351.; VÉRTESY László: *A közigazgatás feladatai és funkciói*. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 310-329. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 310-311.); BALÁZS István: *A közigazgatás fogalmi elemei és sajátosságai*. In: BALÁZS István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok*. Debreceni Egyetem, Debrecen, 2021. 22-53. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 27-28.); TAKÁCS Albert: *A közigazgatás tevékenységének rendszerezésére és elemzésére szolgáló teóriák*. In: Lőrincz Lajos (szerk.): *A közigazgatás tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest, 1997. 87-107. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 87-88.); PATYI András: *Közigazgatási feladatok és funkciók*. In: PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2012. 141-152. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 142-148.); GELLÉN Márton: *A közigazgatás funkciói*. In: TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszoalati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 53-68. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 53-55.); LINDER Viktória: *A közigazgatás és a jog*. In: TEMESI István: *Közigazgatási jog*. Dialog Campus, Budapest 2018. 11-37. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 19-28.); JÓZSA Zoltán: *A közigazgatás funkciói és feladatai*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2019. 1-14. [1]-[89]. (különös tekintettel ld.: *i.m.* [43]-[60]. ([A közigazgatás funkciói és feladatai](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.).

⁵ A szakirodalomban ismeretes olyan álláspont, amely megkülönböztet változó funkciót is. Ld.: BALÁZS 2021 *i.m.* 27.; LŐRINCZ 2010 *i.m.* 230.

⁶ Vö. LŐRINCZ 2010 *i.m.* 231.; VÉRTESY 2020 *i.m.* 310-311.; TAKÁCS 1997 87-88.; TAMÁS 2005 *i.m.* 350-351.; PATYI 2012a 142-148.; GELLÉN 2013. *i.m.* 53-55.; LINDER 2018 *i.m.* 19-28.; JÓZSA 2019. *i.m.* [43]-[60]. ([A közigazgatás funkciói és feladatai](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.).

⁷ TAKÁCS Péter: *Állam-fogalmak*. In: TAKÁCS Péter – H. SZILÁGYI István – Fekete Balázs (szerk.): *Államelmélet. Fejezetek és előadások az államelmélet és az állambölcselet köréből*. Szent István Társulat, Budapest, 2014. 142-179. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 174-178.). A szinoptikus elméletre részletesebben ld.: HORVÁTH Barna: *Rechtsszoziologie. Probleme der Gesellschaftslehre und Geschichtslehre des Rechts*. Grünewald, Berlin, 1934. XII. 332. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 63-71.). Magyar nyelven ld.: HORVÁTH Barna: *Jogszoziológia. A jog társadalom- és történelemelméletének problémái*. (Ford.: ZSIDAI Ágnes) Osiris, Budapest, 1995. 430. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 95-127.)

⁸ LŐRINCZ 2010 *i.m.* 37-59.; LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás társadalmi környezete*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *A közigazgatás-tudomány alapjai*. Rejtjel, Budapest, 1997. 7-30. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 9-16.) TEMESI István: *A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai*. In: SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 38-82. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 38-82.).

tartalommal bír, mint a hatósági jogérvényesítés; megjegyzendő, hogy a hatósági ellenőrzés nem része hatósági jogérvényesítésnek, hanem kiegészíti azt); iii) és a szervezési funkciót. Együttesen e három funkciót Lőrincz Lajos⁹ és Józsa Zoltán¹⁰ végrehajtási funkcióként aposztrofálja,¹¹ noha végrehajtó funkcióként talán pontosabb az elnevezés, hisz a végrehajtás a jogérvényesítés egyik megvalósulási formája.¹² A felsorolt funkciók mindegyike szükségszerűen feltételezi egymást és épül is egymásra. Egyetértek Árva Zsuzsannával¹³ abban, hogy a közigazgatási jogalkotás meghatározható szűkebb és tágabb értelemben is. Szűk értelemben ide tartoznak egy adott ország jogalkotásra vonatkozó jogi normáinak összessége (házánkban elsősorban az *Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény* és a *jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet* (a továbbiakban: Jszt.) határozza meg a jogalkotás mikéntjét). Tág értelemben ugyanakkor a jogalkotási procedúra egy komplex folyamat, amely magában foglalja a norma megalkotásán túl, a norma kihirdetését és a norma hatályosulásának ellenőrzését is. Ezen műveletben a közigazgatási szervek részt vesznek akkor is, ha a jogi normát ténylegesen nem ők alkotják.¹⁴

A közigazgatás jogérvényesítő funkciója kapcsán is különbséget tehetünk egy szűkebb és egy tágabb értelmezés között. Szűkebb értelemben a közigazgatási jogérvényesítési funkciójának része i) a közigazgatási jogalkalmazás és ii) a jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés. Ezt tekinthetjük kvázi aktív jogérvényesítésnek. A közigazgatási jogalkalmazás nem más, mint amikor egy közigazgatási szerv az általános, absztrakt jogi normákat dedukcióval a konkrét, egyedi esetekre rávezeti, vonatkoztatja, avagy szubszumálja. A közigazgatási jogalkalmazás is ennek megfelelően egy folyamat, amelyben elsőként a közigazgatási szerv megállapítja a tényállást és az elbírálásához szükséges jogi normákat, majd értelmezi azokat. Ezt követően a megállapított tényállás jogi szempontú minősítésére kerül sor. Végezetül a közigazgatási szerv megállapítja a konkrét, egyedi esetben alkalmazandó jogkövetkezményt. A jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogalkalmazás alatt a közigazgatási szerv egy – a jogszabályok által biztosított, azaz nem önkényes (hisz a kötetlenség csak az aktus bizonyos elemeire terjed ki) – diszkrecionális jogkörében kiadott aktusát kell érteni. Ide sorolandók a közigazgatási szerv irányítási jogkörében kiadott aktusai, amit a Ksztv.¹⁵ és – a költségvetési szervek vonatkozásában – az *államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény* (a továbbiakban: Áht.) részletez.¹⁶ Tágabb értelemben a jogérvényesítési funkció közé soroljuk az i) önkéntes jogkövetést és ii) a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítést. Az önkéntes jogkövetés vagy más néven *ex lege* szabályozás látens módon realizálódik a jogalanyok körében azáltal, hogy saját maguk értelmezik és követik a jogi normákban előírt rendelkezéseket. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés is kvázi önként megvalósuló jogérvényesítés, hisz magának a végrehajtás útján történő jogérvényesítésnek a címzettjei a közigazgatási szervek, akik az egyes feladat- és hatáskör-

⁹ LŐRINCZ 2010 *i.m.* 208-209.

¹⁰ JÓZSA 2019 *i.m.* [47].

¹¹ A végrehajtási funkcióval kapcsolatban ugyanakkor Lőrincz Lajos kiemeli, hogy itt nem a konkrét, egyedi közigazgatási hatósági aktusok „[...] realizálását, valamint konkrét feladatokhoz történő adaptálását [...]”, hanem a fentiekben is hivatkozott jogalkotói, jogérvényesítési („jogalkalmazói”), szervező munkát kell érteni. (Ld.: LŐRINCZ 2010 *i.m.* 208-209.).

¹² Ennek megfelelően egyébként a végrehajtási funkcióval kapcsolatban Lőrincz Lajos kiemeli, hogy itt nem a konkrét, egyedi közigazgatási hatósági aktusok „[...] realizálását, valamint konkrét feladatokhoz történő adaptálását [...]”, hanem a fentiekben is hivatkozott jogalkotói, jogérvényesítési („jogalkalmazói”), szervező munkát kell érteni. (Ld.: LŐRINCZ 2010 *i.m.* 208-209.).

¹³ ÁRVA Zsuzsanna: *Közigazgatási jogalkotás*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2018. 1-14. [1]-[43]. (különös tekintettel ld.: *i.m.* [1]-[9]. [Közigazgatási jogalkotás szócikk](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.).

¹⁴ ÁRVA 2018 *i.m.* [7].

¹⁵ Ld.: Ksztv. 2. §-át.

¹⁶ Ld.: Áht. 9. §-át.

kijelölő normák alapján ellátják feladataikat és gyakorolják hatáskörüket. E normákat a közigazgatási szervek szintén önkéntesen teljesítik, tehát kvázi önkéntes jogkövetés valósul meg.¹⁷ Tekintettel arra, hogy mind az önkéntes jogkövetés, mind pedig a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés esetében jelen van az önkéntesség, így mindkét esetben a tényleges jogérvényesítés kvázi passzív jogérvényesítés, hisz a közigazgatás „csupán” ellenőrzi a normatív és az egyedi jogi aktusok teljesülését, de nem érvényesít jogot közvetlenül.¹⁸ A fentebb említett hatósági jogérvényesítés, mint hatósági tevékenység, lehet végrehajtás útján megvalósuló hatósági jogérvényesítés (amely szűkebb tartalmú, mint a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés, hisz annak nem kizárólag hatóságok a címzettjei) és jogalkalmazás útján megvalósuló hatósági jogérvényesítés (erre is igaz, hogy szűkebb tartalmú, mint a jogalkalmazás maga, ugyanis annak címzettjei ugyancsak nem kizárólag hatóságok lehetnek). A hatósági jogérvényesítés alapvetően a szervezetrendszeren (hierarchián) kívüli, külső igazgatás része.¹⁹

A szervezés pedig az a se nem jogi, se nem normatív tevékenység, amely révén az előbbi két funkcióját a közigazgatás megfelelően képes ellátni, ugyanis mindkét részfunkció igényel nagyfokú szervezési funkciót is, ami természeténél fogva magában foglalja a koordinációt is. A közigazgatás funkcióit a szakirodalom az igazgatástudományi megközelítésében jellemzően a Henri Fayol²⁰ és Frederic Winslow Taylor²¹ munkásságából ihletődött Luther Gulick-féle

¹⁷ Önkéntes jogkövetés hiányában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Akr.), a Kp. és az egyéb ágazati jogszabályok rendelkezései alkalmazandók.

¹⁸ Vö. PATYI András: *Közigazgatás – Alkotmány – Bíraskodás*. Universitas-Győr, Győr, 2011. 271. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 50-56.); PATYI András: *A közigazgatási működés jogi alapjai. Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai II.* Dialog Campus, Budapest, 2017. 214. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 40-50.); TEMESI István – PATYI András: *A közigazgatás tevékenységfajtái*. In: TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 165-241. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 203-206.); LAPSÁNSZKY András: *A hivatalbéli eljárás*. In: PATYI András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás jogintézményei. Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VI.* Dialog Campus, Budapest, 2018. 395-431. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 398-402.); LINDER Viktória: *A közigazgatási jog érvényesülése*. In: TEMESI István: *Közigazgatási jog*. Dialog Campus, Budapest 2018. 181-200. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 189-196.); TEMESI István: *A jogalkalmazó közigazgatás*. In: LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2007. 221-238.

¹⁹ Vö. MADARÁSZ Tibor: *Közigazgatás és jog*. KJK, Budapest, 1987. 423. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 237-259.); MADARÁSZ Tibor: *A magyar államigazgatási jog alapjai*. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 1990. 535. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 57-65.); PATYI 2011 *i.m.* 86-88.; PATYI 2017 *i.m.* 55-67.; TEMESI – PATYI 2013 *i.m.* 171-181, 199-200.; BERÉNYI Sándor: *Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége*. In: BECK György – CZÉH György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész*. BM Könyvkiadó, Budapest, 1984. 615-646.; BERÉNYI Sándor: *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége*. In: FICZERE Lajos – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Osiris, Budapest 2002. 326-360. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 337-338.); VÉRTESY László: *A közigazgatás tevékenységfajtái*. In: TEMESI István: *Közigazgatási jog*. Dialog Campus, Budapest, 2018. 201-222. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 204-210.); PATYI András: *A közigazgatási tevékenységfajták, szervezetrendszer és igazgatás*. In: PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében)*. Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2012. 173-183. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 173-175.); SZALAI Éva: *A közigazgatási hatóság tevékenysége*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárás jog. A közigazgatási szankció*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2013. 117-132. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 117-125.).

²⁰ Erre ld.: FAYOL, Henri: *Administration Industrielle et générale. Prévoyance – organisation - commandement – coordination – contrôle*. H. Dunod et E. Pinat, Paris, 1917. 174. FAYOL egyébként a vezetés elemeiként az alábbiakat határozta meg: Tervezés (*prévoyance*), szervezés (*organisation*), közvetlen irányítás (*commandement*), koordinálás (*coordination*), ellenőrzés (*contrôle*), mint ahogy arra a kötet alcíme is utal. A kötet magyar nyelven is megjelent: FAYOL, Henri: *Ipari és általános vezetés. Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés*. (Ford.: TARI Ernő). KJK, Budapest, 1984. 184.

²¹ Erre ld.: TAYLOR, Frederic Winslow: *Shop management*. Harper & Brothers, New York and London, 1911. 207.; TAYLOR, Frederic Winslow: *The principle of scientific management*. Harper & Brothers, New York and London, 1911. 144. A két kötet egy kötetben magyar nyelven is megjelent: TAYLOR, Frederic Winslow: *Üzemvezetés / A tudományos vezetés alapjai*. (Ford.: VÁRNAI Györgyné). KJK, Budapest, 1983. 277.

POSDCoRB²² betűszóval azonosítja (erre ld. az 1. táblázatot).²³ A tervezés (*planning*), a szervezés (*organizing*), a személyzeti ügyek (*staffing*), az irányítás (*directing*), az összehangolás (*co-ordinating*), a jelentés és az ellenőrzés (*reporting*), és a költségvetés (*budgeting*) nem más, mint a közigazgatás működésének igazgatási ciklusai, azaz tulajdonképpen a közigazgatás igazgatási mechanizmusának elemeire bontása. Hangsúlyozandó, hogy e funkciók is több ezer feladatot foglalnak magukban.

1. táblázat: A POSDCoRB jelentése és tartalma

a POSDCoRB jelentése	a POSDCoRB tartalma
<i>Planning</i> – tervezés	célkitűzések kimunkálása, azon módszerek, eszközök és feltételek meghatározása, amivel az elérendő cél megvalósítható.
<i>Organizing</i> – szervezés	a szervezeti struktúra és a szervezet tagozódásának meghatározása, az egyes munkafolyamatok, eljárások és az azokat megvalósító szervek létrehozása, átalakítása, racionalizálása, fejlesztése, működési rendjük tartalmi és formai meghatározása.
<i>Staffing</i> – személyzeti ügyek	rekrutáció, kiválasztás, képzés, továbbképzés, kedvező munkafeltételek megteremtése.
<i>Directing</i> – irányítás	a döntés meghozatalának folyamata, a döntés formába öntése, valamint az egyes szervek/szervezeti egységek közötti szuprematív jellegű (jog)viszony.
<i>Co-ordinating</i> – összehangolás	a különböző szervezeti egységek közötti munkafolyamatok összehangolása.
<i>Reporting</i> – jelentés és ellenőrzés	információgyűjtés és továbbítás, külső és/vagy belső ellenőrzés.
<i>Budgeting</i> – költségvetés	pénzügyi tervek készítése, számviteli rend és a pénzügyek ellenőrzése, költségvetés, zárszámadás elkészítése és végrehajtása.

Forrás: saját szerkesztés²⁴

A közigazgatás funkcióit a szociológia alapvetően a társadalom szemszögéből, annak érintettségénél fogva vizsgálja. Védelmi funkció alatt értendő mind a külső, mind pedig a belső védelem. Az integrációs funkció keretében a közigazgatás – a közérdeket előtérbe helyezve – összehangolja a gazdasági-, humánigazgatási (ideértve a szociális és kulturális igazgatást is) tevékenységeit. Ehhez képest az *allokációs* funkció a különböző erőforrások és javak feltárását, gyarapítását, hasznosítását és nyilvántartását foglalja magában, míg a *redisztribúciós* funkciójával a közigazgatás az erőforrások, javak újraosztását valósítja meg. Az integrációs funkció tulajdonképpen az *allokációs* és *redisztribúciós* funkció komplementere.²⁵ Ezzel kapcsolatban Józsa Zoltán megjegyzi, hogy „[a]z *allokációs* [és *redisztribúciós*] *funkció akkor hozható összhangba a társadalmi integráció funkciójával, ha az erőforrások elosztása nem*

²² GULICK, Luther: *Notes on the Theory of Organization*. In: GULICK, Luther – URWICK, Lyndall (eds.): *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York, 1937. 1-45. “What is the work of the chief executive? What does he do? The answer is POSDC[o]RB.” (különös tekintettel ld.: i.m. 12-13.).

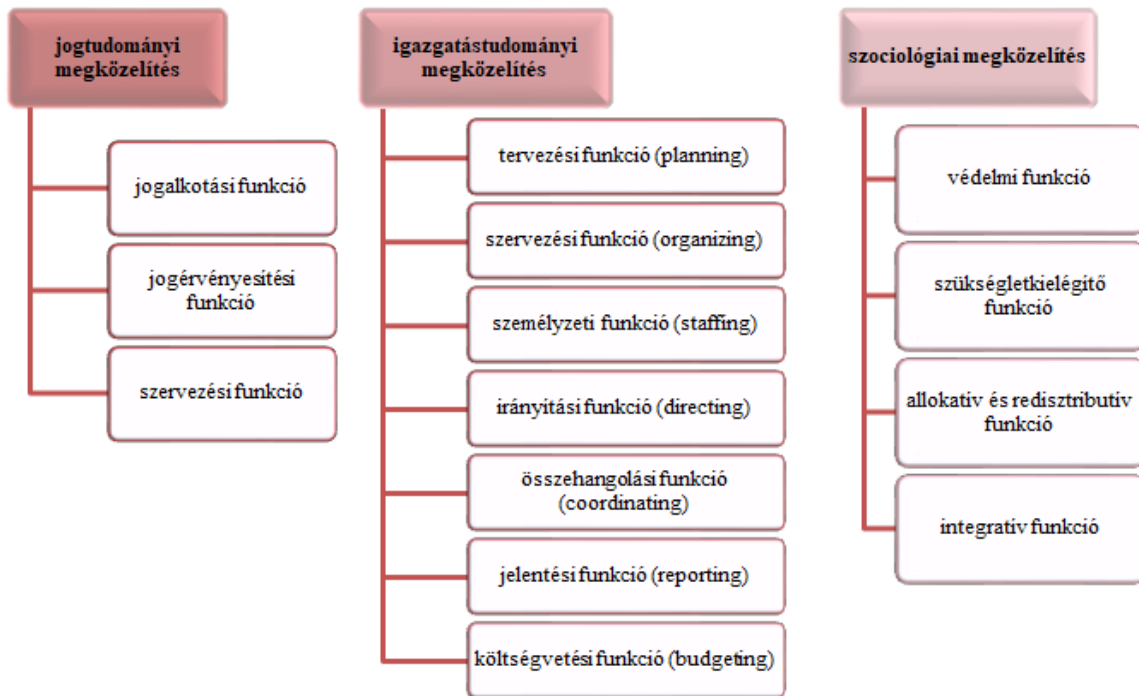
²³ Ld.: Vö. LÖRINCZ 2010 i.m. 213.; PATYI 2012b i.m. 144.; JÓZSA 2019 i.m. [50]-[51]; VÉRTESEY 2020 i.m. 314-315.

²⁴ GULICK 1937 i.m. 13.; VÉRTESEY 2020 i.m. 315. alapján.

²⁵ Vö. LÖRINCZ 2010 i.m. 213-235.; JÓZSA 2019 i.m. [54]-[55].; VÉRTESEY 2020 i.m. 314.

jelentí más társadalmi alrendszerek autonómiájának a felszámolását.”²⁶ A szükségletkielégítő funkció is természetesen összefügg az előző két funkcióval, ugyanakkor hangsúlyozom, hogy a közigazgatás szükségletkielégítő funkciója nem csupán a *redistribúciós* funkció révén képes realizálódni. Elég például a jogszabályokra gondolni: a társadalmi rend fenntartása éppúgy társadalmi szükséglet, mint bizonyos szociális intézmények vagy éppen az oktatás igénybevétele.

2. ábra: a közigazgatás funkciói az egyes tudományágak szemszögéből

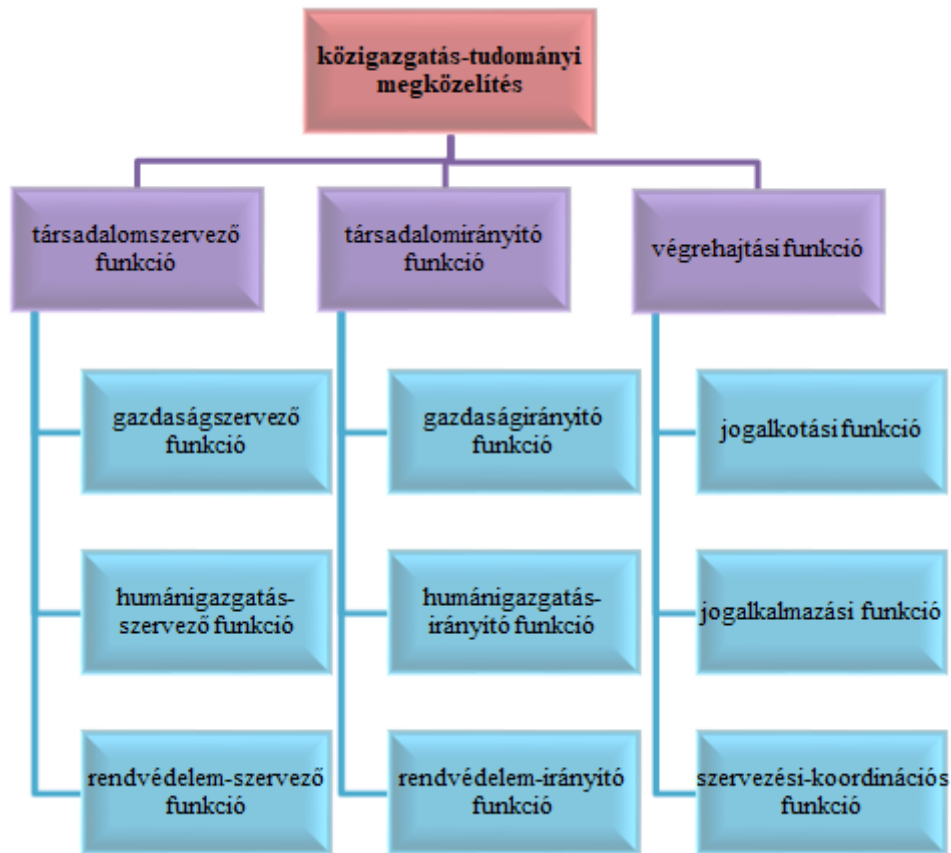


Forrás: saját szerkesztés

Az említett tudományágak mellett kísérletet teszek egy közigazgatás-tudomány alapú funkciócsoportosításra, amelyet a 3. ábra szemléltet. A végrehajtási funkció egyfajta *back office* jellegű funkcióként értelmezendő, amiről a jogtudományi megközelítés kapcsán már szóltam. A társadalomszervező és a társadalomirányító funkciók alapvetően alábonthatóak a közigazgatási jog különös részéhez – azaz a szakigazgatáshoz – köthető funkciókra, nevezetesen a gazdaságszervező és -irányító, a humánigazgatás-szervező és -irányító, valamint a rendvédelem-szervező és -irányító funkciókra. Témánk szempontjából a hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog (hulladékigazgatás) a gazdaságszervező és – irányító funkciók közé sorolandó szakigazgatás.

²⁶ JÓZSA 2019 i.m. [57].

3. ábra: a közigazgatás funkciói a közigazgatás-tudomány szemszögéből



Forrás: saját szerkesztés

A jogtudományi megközelítés során a végrehajtási funkcióról korábban írtak helytállóak, így azt nem ismétlem meg. A társadalomirányító és társadalomszervező funkciókat²⁷ a közigazgatási jog különös részének megfelelően tagoltam. A társadalomirányítás és társadalomszervezés a legáltalánosabb funkciója a közigazgatásnak, amely magában foglalja a gazdaságigazgatás (árszabályozás), a humánigazgatás (szociális és kulturális igazgatás) és a rendvédelemigazgatás (honvédelem és rendvédelem) szervezési és irányítási funkcióit egyaránt. E széleskörűség ugyanakkor nem jelent korlátok nélkülséget, hisz a közigazgatás a jogállamiság elvéből fakadóan joghoz kötötten működik.

II. A feladat- és hatáskör dogmatikai és tételesjogi fogalma

A feladatokat (reszort) a funkciókhoz képest nem a második absztrakciós szinten, azaz a közigazgatás szintjén vizsgálom, hisz a feladat a funkcióhoz képest normatív fogalom és a feladatokat a jogszabályok mindig egy adott közigazgatási szervhez rendelik; hanem a legalacsonyabb absztrakciós szinten, azaz egy adott közigazgatási szerv vonatkozásában. Egy adott közigazgatási szervhez rendelt feladatok összessége feladatkörként határozható meg. A

²⁷ LŐRINCZ 2010 *i.m.* 207-212.; MADARÁSZ 1987. *i.m.* 24-34.; TAKÁCS 1997 *i.m.* 92-96.; TAKÁCS Albert: *A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése.* In: MEZEY Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság.* Osiris, Budapest, 1998. 94-149. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 113-114.).

feladatkör kifejezést többes számban nem használom, mivel azt egy adott közigazgatási szerv valamennyi feladatának összességéként értelmezzük. A feladat a funkcióval ellentétben normatív fogalom. A szakirodalom²⁸ a feladatot a funkciónál szűkebb értelemmel bíró, konkrétabb, dinamikusabb, térben és időben változó fogalomként értelmezi. Kilényi Géza sommás megállapítása szerint a feladat „[...] *magában foglalja mindazon tennivalókat, amelyeket az érintett szervnek folyamatosan, rendszeresen vagy meghatározott időközönként el kell látnia.*”²⁹ Nem azt mutatja meg, hogy mi a szerv társadalmi rendeltetése, hanem azt, hogy az adott közigazgatási szervnek milyen tevékenységet kell megvalósítania. A feladat arra a kérdésre ad választ, hogy egy adott közigazgatási szervnek mit kell csinálnia.

2. táblázat: A funkció és a feladat különbözőségei

	funkció	feladat
<i>absztrakciós szint – értelmezési tartomány</i>	második absztrakciós szint	legalacsonyabb (harmadik) absztrakciós szint
<i>normativitás</i>	nem normatív fogalom	normatív fogalom
<i>jelleget tekintve</i>	általános	konkrétabb
<i>térben és időben meghatározva</i>	állandó	változó
<i>dinamizmus szerint meghatározva</i>	statikus	dinamikus
<i>milyen kérdésre ad választ</i>	egy adott közigazgatási szervnek mi a rendeltetése, mi célt szolgál?	egy adott közigazgatási szervnek mit kell csinálnia?

Forrás: saját szerkesztés

A feladatok számbavételére eddig négy ízben került sor. Az első jelentős – jogszabályi hivatkozásokot is tartalmazó – összeállítás Magyary Zoltán nevéhez kötődik. Magyary a Magyar közigazgatás tükre c.³⁰ munkájában 9.850 feladatot azonosított; 909 általános igazgatási³¹ feladat mellett 8.941 szakigazgatási feladatot (az országgyűlés belső igazgatási

²⁸ Vö. LŐRINCZ 2010 *i.m.* 207-208.; TAKÁCS 1997 97-101.; TAMÁS 2005 *i.m.* 350.; PATYI 2012b 142-148.; LINDER 2018 *i.m.* 19-28.; JÓZSA 2019. *i.m.* [61]-[65]. ([A közigazgatás funkciói és feladatai](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.); TAKÁCS Albert: *A közigazgatás feladatai*. In: TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése*. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 29-52. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 29-30.). Megjegyzem, hogy Kilényi Géza a feladatkört határozza meg a legtágabb fogalomként, de teszi mindezt a hatáskör és hatósági jogkör relációjában, a funkciókról nem szól. Ld: KILÉNYI Géza: *Közigazgatási alapfogalmak*. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Budapest, Complex. 2008. 17-33. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 25-26.).

²⁹ KILÉNYI 2008 *i.m.* 25.

³⁰ MAGYARY Zoltán (szerk.): *Magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei*. (Közl. MÁRTONFFY Károly – MÁTÉ Imre – NÉMETHY Imre). Magyar Királyi Allami Nyomda, Budapest, 1932. I-XXXV. 782. A munka bevezetésében egyébként Magyary is hangsúlyozza, hogy az „a magyar közigazgatás racionalizálásának előkészítéséhez tartozik. (Ld.: MAGYARY 1932 *i.m.* VII.). A magyar közigazgatás racionalizálásáról szóló kötet egyébként két évvel korábban született meg. (Ld: MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1930. 184.).

³¹ MAGYARY 1932 *i.m.* 1-66. Az általános igazgatás körébe foglalt ügyeket az alábbi rendszerezéssel végezte el: i) a közigazgatás kapcsolata a többi állami főszervekkel; ii) a közigazgatás egységes szervezése és ellenőrzése (racionalizálás); iii) közszolgálat: a) szolgálati pragmatika és egyéb szolgálati viszonyok, b) fegyelmi ügyek, c) közszolgálati alkalmazottak illetmény- és nyugdíjúgyei; d) közszolgálati alkalmazottak továbbképzése, e) a közszolgálat rendje, ügyrend; iv) jogszabályalkotás, jogszabály-alkalmazásban állásfoglalás; v) statisztika; vi) költségvetés: a) államháztartás, b) önkormányzati háztartás; vii) zárszámadás: a) államháztartás, b) önkormányzati háztartás; viii) számvitel; ix) ügykezelés; x) anyagbeszerzés (közszállítás) és anyagfogyasztás; xi) állami vagyonkezelés; xii) közigazgatási eljárás; xiii) közigazgatási büntetőjog; xiv) közigazgatási bíróság; xv) hatásköri bíróság; xvi) kormányjelentés; xvii) sajtóügy. Ld.: MAGYARY 1932 *i.m.* XII.

struktúráját és az akkori minisztériumi struktúrát alapul vevő bontásban).³² A Magyary-féle munkát követően a feladatok hasonló volumenű számbavételezésére *a közfeladatok felülvizsgálatáról szóló 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat* alapján 2007-ben került sor, és mintegy négyezer tételt³³ vett számba az akkori Államreform Bizottság,³⁴ ugyanakkor jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket a gyűjtés nem tartalmazott.³⁵ Egy hasonló feladat-számbavételezést a Nemzeti Közigazgatási Intézet is készített 2011-ben az akkori minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak (a továbbiakban: SzMSz) figyelembevételével, de jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket a 2007-es számbavételezéshez hasonlatosan nem tartalmazott.³⁶ 2010-ben – a korábbi Államreform Bizottság által 2007-ben készített feladatkataszter „tartalmi egyenetlensége okán”³⁷ – a Magyary Program keretében valósították meg a (köz)feladatok teljes körű meghatározását és rendszerezését, amelynek a célja olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelyre stratégiai döntések, és a jogalkotást támogató információrendszer épülhet.³⁸ A Magyary Program alapján 2013-ban több mint 34.000 feladatot azonosítottak közel 8000 jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz és stratégiai dokumentum felhasználásával. E munka a Magyary-féle számbavételezéshez hasonlóan már tartalmaz jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket is.³⁹ Jóllehet számtalan feladattipizálás létezik a szakirodalomban,⁴⁰ a terjedelmi korlátok okán most csak utalok rájuk és a legáltalánosabb csoportosítást alkalmazom. Teszem mindezt azért, mert a most alkalmazni kívánt legáltalánosabb csoportosításba – annak kellően absztrakt volta okán – valamennyi közigazgatási feladat beilleszthető.

Minden közigazgatási szervnek ugyanis vannak általános igazgatási, vagy más néven szervi (*institucionális*) és szakigazgatási (*funkcionális*) feladataik egyaránt. *Institucionális* feladatok alatt értjük azokat a feladatokat, amelyek minden közigazgatási szervnél előfordulnak, jól standardizálhatóak és tulajdonképpen a közigazgatási szerv mindennapi működéséhez szükséges, nem szakirányú speciális feladatokat foglalja magában. Ide

³² MAGYARY 1932 *i.m.* 67-782.

³³ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0). (szerk.: GÁL András Levente), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012. 70. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 38.). Vértesy László kb. 7500 tételről ír. Ld.: VÉRTESY 2020 *i.m.* 324.

³⁴ A kormánybizottságot az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat állította fel.

³⁵ VÉRTESY 2020 *i.m.* 324.

³⁶ *Uo.*

³⁷ Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0). (szerk.: GÁL András Levente), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011. 50. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 30.).

³⁸ *Uo.*

³⁹ VÉRTESY 2020 *i.m.* 324. Megjegyzem, hogy az MP 12.0 30.000 tételről írt, ugyanakkor 2012. augusztus 31. napján történő közreadása idején még nem volt véglegesnek tekinthető a feladatkataszterben szereplő tételek száma. (a hivatkozott harmincezer tételre ld.: MP 12.0 *i.m.* 38.). A változásokról ld.: VÉRTESY László: *Állami feladatkataszter*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2013. 1-29.

⁴⁰ Ld.: BECKER, Bernd: *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Verlag R. S. Schulz, Kempfenhausen, 1989. 1048. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 542.); CONCHA 1905. *i.m.* 23.; FÁBIÁN Adrián: *Közigazgatás-elmélet*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2010. 176.; (különös tekintettel ld.: *i.m.* 71-78.); KALAS Tibor: *A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai*. In: KALAS Tibor (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész. I.* Virtuóz Kiadó, Budapest, 2006. 207. 19–42. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 33.); PARSONS, Talcott: *The Social System*. Free Press, New York, 1964. XVIII. 575. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 137.); STUCKART, Wilhelm: *Die Neuordnung der Kontinente und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Verwaltung. Reich-Volkordnung-Lebensraum* Vol. 1., No. 21., 1941. 3-28.; [TORMA András *Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról*](#). In: CSEFKÓ, Ferenc (szerk.) [Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára](#). PTE ÁJK, Pécs, 2008. 153-164. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 157.); JÓZSA 2019. *i.m.* [66]-[74]. ([A közigazgatás funkciói és feladatai](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.); LINDER 2018 *i.m.* 19-28.; MADARÁSZ 1987 *i.m.* 147-198.; MAGYARY 1932 *i.m.* XII.; PATYI 2012b 144-152.; TAKÁCS 2013 *i.m.* 29-52.; VÉRTESY 2020 *i.m.* 315-319.

sorolhatjuk a tulajdonképpeni *back office* típusú feladatokat úgy, mint személyzeti feladatok, jogi feladatok, adatvédelemmel (GDPR) kapcsolatos feladatok, gazdasági feladatok, üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok stb. Hangsúlyozandó, hogy e *back office* típusú *institucionális* feladatok nélkül a közigazgatási szerv nem tudná ellátni a szakigazgatási feladatait sem. Funkcionális feladatok alatt pedig azokat a feladatokat értjük, amelyeket azért lát el az adott közigazgatási szerv, hogy a társadalmi rendeltetését be tudja tölteni, tehát lényegében azért, hogy a magasabb absztrakciós szinten álló funkcióját megvalósítsa.

A hatáskör (autoritás) közhatalmi cselekvésre való jogosultság és egyben kötelezettség is, amely tartalmilag az adott közigazgatási szerv feladatellátásához szükséges jogi eszközök összességét jelenti. E jogi eszközök révén a közigazgatási szerv képes az egyes jogalanyok jogi pozíciójában változást előidézni, azaz jogot vagy kötelezettséget létrehozni, módosítani vagy megszüntetni.⁴¹ A hatáskör a feladathoz hasonlóan normatív fogalom, terjedelmét tekintve lehet általános vagy különös. Általános a hatáskör, ha a közigazgatási szerv valamennyi fajta – legyen az általános igazgatási vagy szakigazgatási – közigazgatási feladatot ellát(hat); míg különös hatáskörrel akkor beszélünk, ha csupán bizonyos szakigazgatási feladatokat (természetesen a működéséhez szükséges általános igazgatási feladatokkal együttesen) lát(hat) el. A hatáskör leginkább a szervezési elvek mátrixában értelmezhető és szemléltethető leginkább (ld. 4. ábra), ugyanakkor terjedelmi korlátok okán ezekről nem szólók. A feladat és hatáskör közötti distinkció abban ragadható meg leginkább, hogy bár mind a feladat, mind pedig a hatáskör normatív fogalom, bizonyos feladatok ellátása mégsem igényel jogi eszközöket, tehát hatáskört (például bizonyos mérési feladatok vagy statisztikai feladatok elvégzése, döntéstervezetek elkészítése stb.). Tamás András tūpontos értelmezésében a feladatkör és a hatáskör tekintendő annak a két faktornak, amivel elvégezhető bármely állami szerv azonosítása. A feladatkörre (*reszort*) a feladatok vagy közügyek intézésének tárgykor szerinti csoportjaként tekinthetünk, míg a hatáskör (*autoritás*) a közigazgatási feladat(kör)ök ellátásának felhatalmazásbeli terjedelmét jelöli ki. Tulajdonképpen azt mutatja meg, hogy ki, hogyan és milyen formában jogosult és kötelezett meghatározott feladatok intézésére.⁴² Utalok rá ugyanakkor, hogy a hatályos jog sok esetben a feladat- és hatáskört együtt szabályozza például az Alaptörvényben, a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben* (a továbbiakban: Möt.v.) vagy éppen a *Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendeletben* (a továbbiakban: Statútum rendelet) is.⁴³

4. ábra: hatáskörök és szervezési elvek

			hatáskör	
			általános	különös
szervezési elv	centralizált (központosított)	koncentrált (összpontosított)	kormány	minisztérium, önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv, kormányzati főhivatal, központi hivatal, rendvédelmi szerv központi szerve
		dekoncentrált (szétpontosított)	fővárosi és megyei kormányhivatal, járási hivatal	kormányzati főhivatal és központi hivatal, rendvédelmi szerv területi kirendeltsége
	decentralizált (nem központosított)	helyi önkormányzatok (területi és települési)	szakmai önkormányzatok (köztestületek) és nemzetiségi önkormányzatok	

Forrás: saját szerkesztés⁴⁴

⁴¹ TEMESI István: *A közigazgatási jog alanyai*. In: TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási Jog*. Dialog Campus, 2018. 91-114. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 93.).

⁴² TAMÁS 2005 *i.m.* 350-351. és 353.

⁴³ *Uo.*

⁴⁴ VÉRTESY 2020 *i.m.* 320. alapján.

Végezetül a hatósági jogkör közhatalmi hatáskör, nem más, mint a közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványából fakadó (hatósági) jogalkalmazói egyedi aktus kibocsátásának a lehetősége.

Mindezek tükrében megállapítható, hogy egy szerv a társadalmi rendeltetését akkor tudja betölteni – azaz a funkciójának akkor felel meg – ha rendelkezik megfelelő feladat- és hatáskörökkel, illetve amennyiben azt a feladatkörének ellátása és hatáskörének gyakorlása megkívánja, a szükséges hatósági jogkörrel.

III. A közszolgáltatás és a közfeladat dogmatikai és tételesjogi fogalmának keveredése

A közszolgáltatás a feladatok, azon belül is a közfeladatok egy fajtája. A közfeladat és a közszolgáltatás a szakirodalomban számos esetben együtt jelenik meg – sokszor egymás szinonimájaként. Mindemellett az is igaz, hogy a szakirodalom kevésbé tárgyalja önállóan (esetleg – mint említettem – a közszolgáltatásokkal együttesen) a közfeladat fogalmát. Véleményem szerint a két fogalom jelentéstartalma nem azonos. A feladat kapcsán korábban írtak alapján tehát közfeladatnak tekinthető például a lakosság közszolgáltatásokkal ellátása, vagy annak megszervezése a helyi önkormányzat által. Ha a feladat arra a kérdésre ad választ, hogy a közigazgatási szervnek milyen tevékenységet kell megvalósítania, mit kell csinálnia, akkor a közszolgáltatás megszervezése egy olyan tevékenység, amit egy közigazgatási szerv (funkcionális, szakigazgatási) feladatként azonosíthatunk. A közszolgáltatás nem arra ad választ, hogy mit kell csinálnia egy közigazgatási szervnek, hanem a közszolgáltatás megszervezése maga az a tevékenység, amit a közigazgatási szervnek közfeladatként el kell látnia és meg kell valósítania. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy normatív szinten is sok esetben keveredik a két fogalom. *A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény* (a továbbiakban: Ht.) állami hulladékgazdálkodási közfeladat alatt együttesen a hulladékgazdálkodási intézményi résztvétekenységet és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvétekenységet érti,⁴⁵ míg az Nvtv.,⁴⁶ a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)⁴⁷ vagy az Möt. teljes mértékben szinonimaként kezeli a két fogalmat.⁴⁸ Ehhez képest például *az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény* (a továbbiakban: Vtv.) külön kezeli őket.⁴⁹ Noha mind a közfeladat, mind a közszolgáltatás normatív fogalom, a hatályos jog csupán a közfeladat ellátásával és finanszírozásával kapcsolatban határoz meg követelményeket az Áht. 3/A. §-ában. A közfeladat és a közszolgáltatás közötti vékony mezsgye és a terjedelmi korlátok okán a két fogalom különbözőségeit nem vizsgálom. Bár mind a közfeladat, mind a közszolgáltatás normatív fogalom, a joganyag mégsem határozza meg pontosan egyiket sem, igaz a közfeladattal kapcsolatos követelményeket az Áht. nevesíti. Mindez alapján a közfeladat mindig valamilyen i) ágazati jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, ii) amelynek ellátása vagy valamilyen – legyen az akár állami, akár önkormányzati – költségvetési szerv alapításával és működtetésével vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet Áht-ban meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg, illetve iii) államháztartáson kívüli szervezet – jogszabályban meghatározott rendben – a közfeladatok ellátásában közreműködhet. Továbbá kritérium, hogy iv) a közfeladatot meghatározó ágazati jogszabályban a közfeladat ellátásának módját meg kell

⁴⁵ Ht. 2. § (1) bek. 27b.

⁴⁶ Ld. Nvtv. 7. § (1) bek.

⁴⁷ Ld. Vgtv. 4. § (2) bek.

⁴⁸ Ld. Möt. 4. §, 13. §, 16/A. §, 20. § (1) bek, 21. § (2) bek.

⁴⁹ Ld.: Vtv. 27. § (8) bek.

határozni és ezzel egyidejűleg a közfeladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról is rendelkezni kell (ezzel összefüggő garanciális szabály, hogy új közfeladat kizárólag az ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható, és amennyiben a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell vagy a pénzügyi fedezet biztosításáról vagy a közfeladat megszüntetéséről).⁵⁰

A közszolgáltatás fogalmához ehhez képest a *fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben* (a továbbiakban: Fgytv.) találunk meghatározást. Az Fgytv. különbséget tesz szolgáltatás és közszolgáltatás között. Szolgáltatás a termék, ingatlan vagy vagyoni értékű jog értékesítésén kívül minden olyan ellenszolgáltatás fejében végzett tevékenység, amely a megrendelő, illetve megbízó igényének kielégítésére valamely eredmény létrehozását, teljesítmény nyújtását vagy más magatartás tanúsítását foglalja magában.⁵¹ Ehhez képest közszolgáltatás a külön ágazati törvény szerinti termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, települési hulladék rendszeres gyűjtésére, elszállítására és elhelyezésére irányuló szolgáltatás, elektronikus hírközlési szolgáltatás, postai szolgáltatás, villamos energia egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére villamosenergia-vásárlási szerződés vagy hálózathasználati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás, valamint földgáz egyetemes szolgáltatásra jogosult felhasználó részére földgáz-kereskedelmi szerződés vagy elosztóhálózat-használati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás.⁵² Természetesen az Fgytv. a közszolgáltatás fogalmát a törvény fogyasztóvédelmi jellegének megfelelően határozza meg, azaz csak azon közszolgáltatásokat vonja a fogalom körébe, amelyekre az Fgytv. tárgyi hatálya kiterjed. Ezt hangsúlyozza Kovács András György is.⁵³ Ezenkívül a Kúria vonatkozó ítélete is rámutat, hogy az Fgytv. közszolgáltatás-fogalma inkább a közüzemi közszolgáltatások körét foglalja magában, nem pedig az általánosabb értelemben vett szakirodalom szerinti közszolgáltatás-fogalmat.⁵⁴

IV. A közszolgáltatás dogmatikai fogalma

A közszolgáltatás⁵⁵ fogalma mind a nemzetközi, mind a honi szakirodalomban megjelenik, bár annak tartalmi meghatározottsága meglehetősen differenciált képet mutat. A nemzetközi szakirodalomban Arthur Cecil Pigou⁵⁶ tekinthető a (köz)szolgáltatásokat érintő intézményi és gazdasági kérdésekkel foglalkozó terület egyik úttörő művelőjének. Hellmut Wollmann és Gérard Marcou alapvetően szociális és gazdasági típusú közszolgáltatások között tesz különbséget, és míg az előbbieket köre jellemzően megegyezik valamennyi jóléti államban, addig az utóbbiakba államoként eltérő szolgáltatások tartozhatnak, hisz maga a

⁵⁰ Áht. 3/A. §.

⁵¹ Fgytv. 2. § g) pont.

⁵² Fgytv. 2. § h) pont.

⁵³ Vö. KOVÁCS András György: *A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2018. 55-81. (különös tekintettel ld.: i.m. 74.).

⁵⁴ Kúria Kfv.III.37.508/2015/7.

⁵⁵ A közszolgáltatás koncepciójának nehezen megfoghatósága okán a szakirodalom – az állam, a közigazgatás vagy éppen a funkció fogalmának meghatározásához hasonlóan – az egyes tudományok szemszögéből vizsgálja, ugyanakkor terjedelmi korlátok okán e vizsgálatot nem végezem el, csak utalok rá. Ld. HOFFMAN 2009 i.m. 23-27; HOFFMAN 2018 i.m. 18-22.; BORDÁS 2020 i.m. [26]-[35].

⁵⁶ PIGOU, Arthur Cecil: *The Economics of Welfare*. Macmillan, London, 1920. XXXVI. 976.

közszolgáltatás, mint terminológia is eltérő jelentéstartalommal bír a jóléti államok jogában.⁵⁷ Bill Jordan ehhez képest főként a szolgáltatások és áruk különbözőségeit és hasonlóságait vizsgálta.⁵⁸ Paul Spicker sem ad egzakt definíciót a közszolgáltatásra csak meghatározza azokat a területeket, amikkel azonosítani szokták, ekképpen a közszolgáltatás jellemzően valamilyen közösségi jellegű kormányzati, a köz érdekében végzett tevékenység, valamilyen szociális típusú szolgáltatás. Paul Spicker mindemellett négy meghatározó tulajdonságát emeli ki a közszolgáltatásoknak: közpolitikai jellegű, bizalmi jellegű, *redistributív* és szolgáltatással látja el a közösséget. Következésképpen prioritásaikban, költségeikben, kapacitásaikban és teljesítményeikben is másképpen működnek, mint a profitorientált termelési szféra.⁵⁹ Stephen James Bailey a közszféra vagy közszolgálat és a közszolgáltatások különbözőségét hangsúlyozza, hisz számtalanszor a két fogalom keveredik egymással. Azaz némely szerző *public service* alatt érti a közszolgáltatásokat, mások a közszolgálatot vagy közszférát azonosítják vele.⁶⁰ Robert Denhardt és Janet Vinzant Denhardt 2000-ben megjelent cikkükben az *Old Public Administration*-t felváltó *New Public Management* (a továbbiakban: NPM) mellett a *New Public Service* (a továbbiakban: NPS) fontosságát hangsúlyozták és hét a *New Public Service*-t meghatározó alapelvet is megfogalmaztak. Ezek közül az egyik legjelentősebb a szolgálat a kormányzás helyett, aminek értelmében a közszolgálati tisztviselő egyre fontosabb szerepe az, hogy segítse az állampolgárokat a közös érdekek megfogalmazásában és kielégítésében, ahelyett, hogy megpróbálja irányítani vagy új irányokba terelni a társadalmat.⁶¹ Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egy tizenöt évvel később megjelent cikkükben elismerik, hogy sem az NPM, sem pedig az NPS alapelvei nem váltak paradigmává a közigazgatásban, jóllehet ezen eszmékkal összhangban lévő elméletek és gyakorlatok egyre nyilvánvalóbbá váltak a közigazgatás-tudományban és gyakorlatban.⁶² Hangsúlyozom, hogy itt is keveredik valamelyest a közszféra és a közszolgáltatás fogalma.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban egy meglehetősen általános fogalmat használ Bordás Péter, tekintettel annak dinamizmusára, azaz térbeni, időbeni és értelmezési tartománybeli eltérő voltára. Értelmezésében „[...] a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az állam (jogalkotó) a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, vagy amely önmagában közösségi szervezést igényel, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet állítja elő.”⁶³ Horváth M. Tamás szerint „[...] a közszolgáltatások [...] olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös

⁵⁷ WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (eds.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar, Cheltenham – Northampton, 2010. XV. 271. (különös tekintettel ld.: i.m. 1-2.).

⁵⁸ JORDAN, Bill: Public Services and the Service Economy: Individualism and the Choice Agenda. *Journal of Social Policy* Vol XXXV. (2005) No. 1. 143-162. (különös tekintettel ld.: i.m. 146-148.)

⁵⁹ SPICKER, Paul: The Nature of Public Service. *International Journal of Public Administration* Vol. 32., No. 11., 2009. 970-991. (különös tekintettel ld.: i.m. 970-971.).

⁶⁰ BAILEY, Stephen James: *Public sector economics: theory, policy and practice*. Basingstoke, Macmillan, 1995. XIV. 406. (különös tekintettel ld.: 7-15.); a fogalmak keveredésére ld.: FERGUSON, Barry: *Competing for Influence. The Role of the Public Service in Better Government in Australia*. ANU Press, Acton, 2019. 433.; PERRY, James – WISE, Lois Recascino: The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review* Vol. 50., No. 3., 1990. 367-373.; PERRY, James – BUCKWALTER, Neal: The Public Service of the Future. *Public Administration Review* Vol. 70. SE., 2010. 238-245.; BAILEY, Stephen Kemp: Ethics and the Public Service. *Public Administration Review* Vol. 24., No. 4., 1964. 234-243.

⁶¹ DENHARDT, Robert és DENHARDT, Janet Vinzant: The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review* Vol. 60., No. 6., 2000. 549-559. (különös tekintettel ld.: i.m. 549. és 553.)

⁶² DENHARDT, Robert és DENHARDT, Janet Vinzant: The New Public Service Revisited. *Public Administration Review* Vol. 75., No. 5., 2015. 664-672. (különös tekintettel ld.: i.m. 670.).

⁶³ BORDÁS Péter: *Közszolgáltatások*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 1-21. [1]-[81]. (különös tekintettel ld.: i.m. [1]. [Közszolgáltatások szócikk](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.)

szükségletek kielégítését szolgálják. A két feltételnek, a közösségi szervezésnek és a közös szükségletek kielégítésének együttesen kell fennállnia”⁶⁴ Nyikos Györgyi és Soós Gábor, valamint Vértesy László is hangsúlyozza a közszolgáltatások SNA⁶⁵ és ESA⁶⁶ szerinti jellemzőit, ti. hogy i) a közszolgáltatásokat a közösség valamennyi tagja vagy egy adott csoportja egyformán veheti igénybe; ii) a közszolgáltatás igénybevételekor nincs szükség meghatározott megállapodásra vagy az érintettek aktív részvételére, azaz igénybevételük általában passzív módon is megvalósul; illetve iii) a közszolgáltatás megszerzéséért nincs verseny a fogyasztók között.⁶⁷ Lapsánszky András úgy fogalmaz, hogy a közszolgáltatás egy olyan szolgáltatás, amely „[...] esetében az állam, ugyan közszolgáltatási területenként más-más módszerrel és eszközökkel, de jelentősen beavatkozik a szolgáltatás működésébe, minőségébe, ellátórendszerébe, a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevők viszonyába, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányába (árába), a fogyasztók védelmébe.”⁶⁸ Balázs István a normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátása mellett a közigazgatás másik fő tevékenységeként határozza meg a közszolgáltatások megszervezését.⁶⁹ Hoffman István felfogásában, legtágabb értelemben a közszolgáltatás részét képezi mindazon szolgáltatás nyújtása, amelyeket az állampolgárok számára közvetve vagy közvetlenül nyújt az állam (így például az igazságszolgáltatás, törvényhozás vagy éppen a büntetés-végrehajtás). Szűkebb értelemben az állam közhatalmi tevékenysége birtokában végzett tevékenység nem része a közszolgáltatások palettájának (ekképpen ide sorolandó az állam intézményfenntartó, ellátásszervező tevékenysége is). Legsűkebb értelemben pedig azon tevékenységek tartoznak a közszolgáltatások körében, amelyeket a közvetve vagy közvetlenül szolgáltató állam, tényleges, személyes szolgáltatásként nyújt a lakosság részére, és nem valamilyen támogatást nyújt meghatározott termékek megszerzésére.⁷⁰ Ennek megfelelően a közszolgáltatások „[...] azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek [...], amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. A közszolgáltatások körének esetén azok meghatározására az adott társadalom szükségletei és a gazdaság teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor.”⁷¹ Az Európai Parlament 1996-ban megjelent tanulmánya a szakirodalmi meghatározástól kissé eltérően értelmezi a

⁶⁴ HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2002. 220. (különös tekintettel ld.: i.m. 15-16.); HORVÁTH M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialog Campus, Budapest-Pécs, 2005. 326. (különös tekintettel ld.: i.m. 281.); HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó: *Fogalomtár*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialog Campus, Budapest, 2016. 905-914. (különös tekintettel ld.: i.m. 910.).

⁶⁵ *System of National Accounts* (nemzeti számlák rendszere, ld.: European Commission – International Monetary Fund – Organisation for Economic Co-operation – United Nations – World Bank: *System of National Accounts* 2008. [k.n.] New York, 2009. 662.

⁶⁶ *European System of National and Regional Accounts* [nemzeti és regionális számlák európai rendszere]; ld.: Az Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről).

⁶⁷ NYIKOS Györgyi – SOÓS Gábor Gergely: *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2018. 74. (különös tekintettel ld.: i.m. 6.); VÉRTESY 2020 i.m. 321.

⁶⁸ LAPSÁNSZKY András: *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai. A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása*. Dialog Campus, Budapest, 2019. 351. (különös tekintettel ld.: i.m. 9.).

⁶⁹ BALÁZS István: *Közigazgatás*. In: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. HVG-ORAC, Budapest, 2020. 1-12. [1]-[66]. (különös tekintettel ld.: i.m. [56]. [Közigazgatás szócikk](#) – letöltés ideje: 2021. július 19.).

⁷⁰ HOFFMAN István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009. 395. (különös tekintettel ld.: i.m. 24-25.); HOFFMAN István: *A közszolgáltatások fogalma*. In: FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2018. 17-37. (különös tekintettel ld.: i.m. 19.).

⁷¹ HOFFMAN 2009 i.m. 54.; HOFFMAN 2018 i.m. 36.

közszolgáltatás tartalmát: egy közérdekű gazdasági tevékenység, amely ekkénti tartalmát az egyes államok határozzák meg, hozzák létre és irányítják, illetve – függetlenül attól, hogy azt köz- vagy magánszervezet látja el – eltérő mértékben speciális jogi szabályozás alá tartoznak. A közszolgáltatások három jellemzője a tanulmány szerint, i) az egyenlőség vagy egyetemesség; ii) a folytonosság és az iii) adaptáció. Az egyetemesség alapján ugyanazon feltételek szerint mindenki számára azonos feltételek mellett kell, hogy elérhető legyen a közszolgáltatás. A folyamatosság értelmében ellátási kötelezettség áll fenn, így a közszolgáltatásoknak folyamatosan és rendszeresen elérhetőnek kell lenniük. Végezetül az alkalmazkodás azt jelenti, hogy a közszolgáltatások „előállítását” a társadalmi szükségletekhez és azok változásaihoz kell igazítani, valamint meg kell szüntetni, ha arra már nincs tovább szükség.⁷² A kormányzati funkciók osztályozási nomenklatúrája (*Classification of the Functions of Government*, a továbbiakban: COFOG)⁷³ is rendelkezik az általános közszolgáltatásokról, megjegyzem ugyanakkor, hogy a COFOG mind a funkciókat, mind a közszolgáltatásokat kiterjesztően értelmezi. A kormányzati funkciók valójában feladatokat, feladatköröket takarnak és túlmutatnak a végrehajtó hatalmi ág és így a közigazgatás egészén is, hisz a COFOG az egész államra vonatkozóan osztályozza a „funkciókat”.⁷⁴ Ezt hangsúlyozza Vértessy László is.⁷⁵

⁷² European Parliament: Public Undertakings and Services in the European Union. Part II: Public Service Missions Attributed To Undertakings in the Member States. *Working Paper, Economic Series W-21*. 1996. (különös tekintettel ld.: A [definition] és B [principles] pontok).

⁷³ Az osztályozást elrendelő uniós joganyag: a Tanács 2223/96/EK rendelete a Közösségi nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről és ESA rendelet.

⁷⁴ Ld.: a kormányzati funkciók és államháztartási szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 15/2019. (XII. 7.) PM rendelet 1. sz. mell.

⁷⁵ Vértessy 2020 *i.m.* 321.

V. A közszolgáltatások csoportosítása

A közszolgáltatások különböző csoportokra tagolhatók függetlenül az ellátási területétől, a piacialapúságától, az igénybevevők körétől vagy éppen a megszervezés módjától. A közszolgáltatás-csoportokat a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat: közszolgáltatás-csoportok

közszolgáltatás-csoportok		közszolgáltatások (infrastruktúra létesítése, üzemeltetése, szolgáltatásszervezés)
gazdasági szolgáltatások	közüzemi szolgáltatások	gázszolgáltatás távhőszolgáltatás villamosenergia-szolgáltatás víziközmű-szolgáltatás (ivóvízellátás és szennyvíztisztítás, -elvezetés) közvilágítás
	kommunális szolgáltatások	hulladékgyűjtési közszolgáltatás köztemetők közterületek közösségi közlekedés (kötöttpályás vagy nyíltpályás) kéményseprés és tüzeléstechnika
humán (szociális) szolgáltatások		bölcsőde óvoda oktatás (alapfokú, középfokú, felsőfokú) egészségügy (alap-, szakellátás, kórházi ellátás) kultúra (könyvtár, levéltár, múzeum, opera, színház) sport
hatósági szolgáltatások		Ákr. szerint

Forrás: saját szerkesztés⁷⁶

A közszolgáltatásokat a közszolgáltatás-csoportokban elfoglalt helyüktől és a közszolgáltatások megszervezésének módjától függetlenül sokféleképpen osztályozhatjuk (erre szolgált például a 5. ábra). A legtipikusabb osztályozás gazdasági (piaci) alapon történik, ennek megfelelően megkülönböztethetünk piaci (gazdasági) alapú és nem piaci (gazdasági) alapú közszolgáltatásokat.

A piaci alapú közszolgáltatások jellemzője, hogy azokat általában *paraadminisztratív* (kvázi közigazgatási szervek) – azon belül is közüzemek – útján látja el az állam, a kritikus infrastruktúra részét képezik, mindig valamilyen közösségi érdeket valósít meg és ipari jellegű közszükségleteket elégítenek ki, többnyire az egész ország területét – de annak legalábbis jelentős részét – lefedve. A piaci alapú közszolgáltatások jellemzője továbbá annak egyetemes hozzáférhetősége, a szolgáltatás nyújtásának folyamatossága, azaz az ellátási kötelezettség, az egyenlő feltételekkel történő igénybevétel lehetősége, a közösségi jelleg, a bizonyos fokú állami tulajdon fennállása, az állami beavatkozás lehetőségének fennállása az ellátásbiztonság okán. A piaci alapú közszolgáltatások körébe sorolandók az energiaellátáshoz kapcsolódó közszolgáltatások (villamosenergia-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, gázszolgáltatás,

⁷⁶ HORVÁTH M. Tamás: Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.) *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Dialóg Campus, Budapest, 2016. 25-33. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 30-31.); HORVÁTH M. 2002 *i.m.* 47-48.; KOVÁCS 2018 *i.m.* 75-77. alapján.

víziközmű-szolgáltatás,⁷⁷ hulladékgazdálkodás piaci alapon működő része – azaz a nem közszolgáltatási rész) és az infrastrukturális közszolgáltatások (vasúti-, légi-, közúti, vízi közlekedés és szállítás, valamint a tömegközlekedés, postai szolgáltatás, távközlési szolgáltatás). A piaci közszolgáltatások nyújtására jellemzően *monopólium* (esetleg *oligopólium*) formájában kerül sor, erős állami kontroll mellett. A piaci alapú közszolgáltatások mindemellett közösen fogyasztható javaknak minősülnek, és meghatározott keretek között – a közösségi érdek szem előtt tartásával – a fogyasztók kizárhatóak a fogyasztásból, következésképpen a fogyasztóknak, felhasználóknak érdekében áll a szolgáltatás igénybevételének a megfizetése, ami teret ad a piaci mechanizmusok realizálódásának. Az uniós terminológiát tekintve a piaci alapú közszolgáltatások – többé-kevésbé – az ÁGÉSZ-nek felelnek meg.⁷⁸

A nem piaci alapú közszolgáltatások jellemzője – a piaci alapú közszolgáltatásokhoz képest –, hogy a piaci mechanizmusok piacgazdasági viszonyok között sem meghatározóak. Nem jellemző rájuk a *forprofit* jelleg, és piacon kívüli rendszer alapján működnek (az itt található szolgáltatásokat akkor is biztosítani kell a fogyasztók részére, ha egyébként annak megszervezése időszakonként veszteséges). A nem piaci alapú közszolgáltatások körébe tartoznak az ún. tiszta közjavak vagy közfogyasztású javak, azaz mindazon javak, amelyek fogyasztásából a fogyasztók nem zárhatók ki, és általában elmondható róluk, hogy minden fogyasztó számára ellenszolgáltatás nélkül igénybe vehető szolgáltatásoknak minősülnek. Ilyen tiszta közjóságnak minősül például a honvédelem, rendvédelem, katasztrófavédelem, közúthálózat, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos bizonyos szolgáltatások úgy mint a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási része (hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység), stb. A nem tiszta közjavak köré sorolandó nem piaci alapú szolgáltatásokhoz tartozik a szociális, az egészségügyi, az oktatási szolgáltatások, bizonyos kulturális szolgáltatások stb. A tiszta és a nem tiszta közjavak körébe sorolandó nem piaci alapú szolgáltatások között lényeges különbség, hogy utóbbiból jogi garanciák mellett kizárhatóak a fogyasztók (vagy legalábbis korlátozható a hozzáférésük) és azok – kiegészítő jelleggel, magánjavak bevonásával – a magánszféra bevonásával is elláthatóak (természetesen a versenyszférabeli szolgáltatás már piaci alapú szolgáltatásnak minősül és igénybevételük jóval magasabb – a piac által *determinált* – költségekkel jár). Ha az Európai Unió fogalomrendszerébe a piaci alapú szolgáltatásokat azonosítottuk az ÁGÉSZ-el, akkor a nem piaci alapú szolgáltatások nagyjából lefedik az ÁÉSZ – ÁGÉSZ-el nem érintett – körét.⁷⁹ Mivel az ÁÉSZ részét képezi az ÁGÉSZ is, tekintettel arra, hogy az ÁÉSZ egy szélesebb kategória, többek között az ÁÉSZ részét képezi az ÁÉSZSZ is (erre ld. a 37. ábrát).

A piaci és nem piaci alapú közszolgáltatások mellett a közszolgáltatások csoportosíthatóak tulajdonforma szerint: ilyenkor beszélhetünk állami vagy önkormányzati szervek, vagy éppen magánszereplők által nyújtott szolgáltatásokról. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a kettő vegyesen jelenik meg, például a hulladékgazdálkodás, a közlekedés vagy az

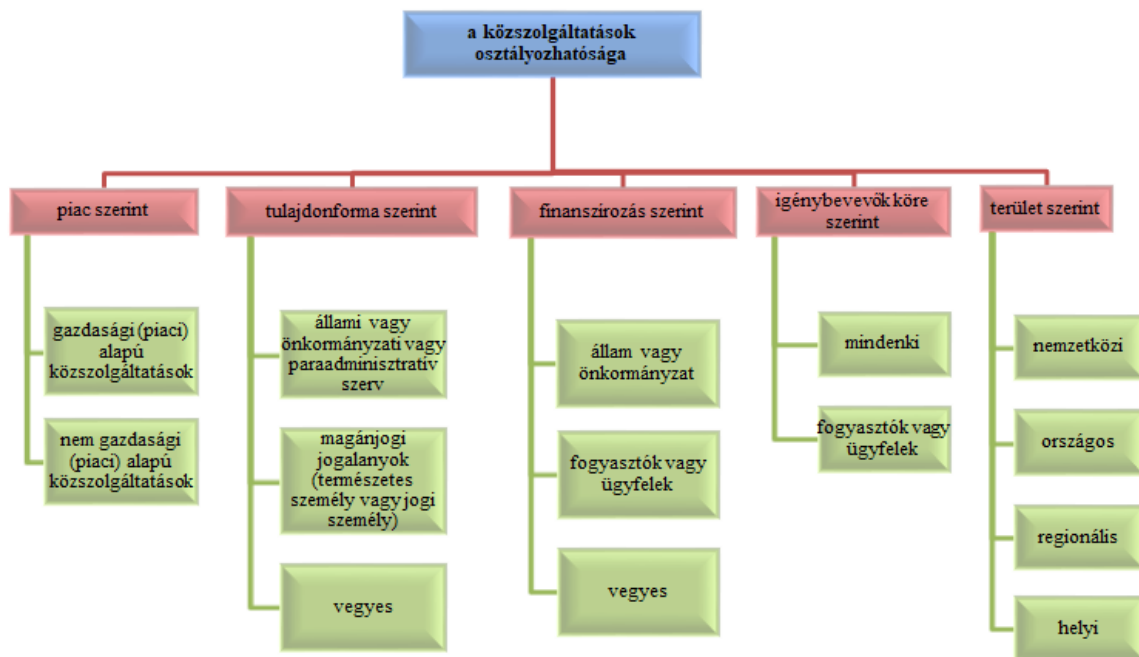
⁷⁷ Értve ezalatt az ivóvízellátást, a szennyvíztisztítást és -elvezetést is.

⁷⁸ Vö. GÓMEZ-IBÁÑEZ, José A.: *Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts, and Discretion*. Harvard University Press, Cambridge-Massachusetts, 2003. XI. 431. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 220-225.); LAFFONT, Jean-Jacques: *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge-Massachusetts, MIT Press, 1988. X. 275. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 13-52.); LAFFONT, Jean-Jacques – TIROLE, Jean: *Competition in Telecommunications*. Cambridge-Massachusetts, MIT Press, 2000. XVI. 315. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 40-41.); LAPSÁNSZKY András: *A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül*. In: Jog-állam-politika 2009/3. szám 64-107. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 68-69.); SAVAS, Emanuel S.: *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993. 315. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 49-56.); EP 1996; LAPSÁNSZKY 2019 *i.m.* 75.; NYIKOS – SOÓS 2018 *i.m.* 14.

⁷⁹ Vö. CORNES, Richard – SANDLER, Todd: *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. XIX. 590. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 6., 36., 43-44.); CULLIS, John – JONES, Philip: *Közpénzügyek és közösségi döntések*. Aula Kiadó, Budapest, 2003. 658. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 78-80.); KOVÁCS 2018 *i.m.* 64-73.; LAPSÁNSZKY 2009 *i.m.* 70-73.; LAPSÁNSZKY 2019 *i.m.* 75-77., 84-85.; NYIKOS – SOÓS 2018 *i.m.* 13.; SAVAS 1993 *i.m.* 58-59.

egészségügy területén. Osztályozhatóak a közszolgáltatások finanszírozási alapon is, ugyanis előfordulhat, hogy egy közszolgáltatást teljes mértékben az állam vagy az önkormányzat finanszíroz (rendvédelem); vagy a fogyasztók, ügyfelek fizetnek a közszolgáltatásért (közösségi közlekedés); de előfordulhat itt is a kettő forma vegyülése (hulladékgazdálkodás közszolgáltatási része – azaz a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység – vagy egészségügy). Ezen túlmenően tipizálhatóak a közszolgáltatások igénybevevők köre szerint is: ilyenkor vagy mindenki igénybe veszi az adott szolgáltatást, vagy mindenkinek jár az adott szolgáltatás (hisz például kötelező azt igénybe venni úgy, mint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet vagy a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet, vagy passzív módon mindenki igénybe veszi úgy, mint például a közvilágítást) vagy csak a fogyasztók, ügyfelek veszik azt igénybe (távhőszolgáltatás, gázszolgáltatás villamosenergia-szolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás). Végezetül területi alapon is besorolhatjuk a közszolgáltatásokat: ennek megfelelően lehetnek országhatáron átnyúló közszolgáltatások (bűnüldözés); országos szinten biztosított közszolgáltatások (kritikus infrastruktúra körébe tartozó szolgáltatások), regionális és helyi szinten nyújtott közszolgáltatások (közvilágítás).⁸⁰

5. ábra: a közszolgáltatások osztályozhatósága



Forrás: saját szerkesztés⁸¹

VII. A közszolgáltatások megszervezésének formái

A dolgozat témája szempontjából jelentőséggel bír a közszolgáltatások megszervezésének formája (ezek módzatait a 6. ábra szemlélteti). A közszolgáltatásokat az állam alapvetően háromféleképpen láthatja el. Hangsúlyozom, hogy állam alatt azt értem,

⁸⁰ VÉRTESY 2020 *i.m.* 322., NYIKOS – Soós 2018 *i.m.* 14.; LAPSÁNSZKY 2009 *i.m.* 68-75.; LAPSÁNSZKY 2019 *i.m.* 73-81.

⁸¹ VÉRTESY 2020 *i.m.* 322., NYIKOS – Soós 2018 *i.m.* 14.; LAPSÁNSZKY 2009 *i.m.* 68-75.; LAPSÁNSZKY 2019 *i.m.* 73-81. alapján.

amikor nem a közigazgatás két alrendszere, hanem az Országgyűlés normatív aktusával (törvénnyel) szervezi ki bizonyos közszolgáltatások ellátását a *paraadminisztratív* szerveknek vagy éppen a versenyszféra szereplőinek. Az egyes közszolgáltatások ellátásának formái ennek megfelelően az alábbiak.

Az i) első, amikor a közigazgatás két alrendszerén keresztül, azaz az államigazgatás vagy éppen a helyi önkormányzatok útján valósul meg. Általában valamennyi közszolgáltatás, mint közfeladat ellátásának címzettje – a szükséges hatáskörökkel együtt – vagy az államigazgatási alrendszerébe tartozó államigazgatási szerv (függetlenül annak központi, területi vagy helyi voltától) vagy az önkormányzati alrendszerbe tartozó helyi önkormányzat (függetlenül annak területi vagy települési voltától) képviselő-testülete (közgyűlése). Azon közszolgáltatások, amik országos szintű szervezést igényelnek (vasúti közlekedés) általában az államigazgatási alrendszer szervei, míg a helyi szintű megvalósítást igénylő közszolgáltatásokat (például közvilágítás) az önkormányzati alrendszer szervei látják el. Igaz ugyan, hogy előfordul olyan közszolgáltatás, amit vegyesen valósítanak meg (például a hulladékgyűjtés vagy a víziközmű-szolgáltatás). Természetesen e feladatok ellátását mind az államigazgatási, mind pedig az önkormányzati alrendszer szervei kiszervezhetik a versenyszféra szereplőinek.

A ii) második lehetőség, ha a közszolgáltatások ellátását ún. *paraadminisztratív* (kvázi-közigazgatási) szervek végzik, amik lehetnek civil szervezetek⁸² (főként egyesületek és alapítványok), közalapítványok,⁸³ vagyongazdálkodó alapítványok,⁸⁴ köztestületek,⁸⁵ közintézetek (bölcsődék, óvodák, iskolák, egészségügyi intézmények, kulturális intézmények stb.), közüzemek vagy közvállalatok (jellemzően a kritikus infrastruktúra egy részébe tartozó gazdasági társaságok, amelyek távhőszolgáltatást, gázszolgáltatást, villamosenergia-szolgáltatást, víziközmű szolgáltatást – ideértve az ivóvízellátást és a szennyvíztisztítást és -elvezetést –, atomenergia-szolgáltatást)⁸⁶ és az állami és/vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló *nonprofit* és/vagy közhasznú gazdasági társaságok.⁸⁷

⁸² A civil szervezetek fogalmára ld.: az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 2. § 6. pontját.

⁸³ Megjegyzendő, hogy közalapítványokra vonatkozó szabályokat a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény – azaz a régi Ptk. – 1993-ban beiktatott 74/G. §-a hozta be a honi jogrendszerbe, ugyanakkor a régi Áht.mód.tv. 2006. augusztus 24. napjától hatályon kívül helyezte a 74/G. §-t azzal, hogy azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására a szóban forgó törvény hatálybalépése előtt a régi Ptk. 74/G. §-a alapján jogosultak voltak, alapítványt e törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak és ahhoz nem csatlakozhatnak. A Kormány ugyanakkor külön törvény rendelkezése alapján alapítványt hozhat létre. Következésképpen főszabály szerint nem lehet közalapítványt létrehozni, de a 2006. augusztus 24. napja előtt létrehozott közalapítványok továbbra is működhetnek közalapítványi formában.

⁸⁴ Ld.: a vagyongazdálkodó alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény.

⁸⁵ Ld.: régi Áht. mód tv. 8/A. § (1)-(2) bek., illetve a Hegyköz.tv. 3. § (1) bek.

⁸⁶ A közüzemek vagy közvállalatok nem normatív fogalmak, általában a szakirodalom használja őket. A közüzemek vagy közvállalatok is a Ptk. szerinti gazdasági társaságnak minősülnek, ugyanakkor állami és/vagy önkormányzati, azaz köztulajdonban vannak. Általánosságban igaz rájuk, hogy ipari, gazdasági szükségleteket elégítenek ki, effajta közszolgáltatásokat látnak el. A köztulajdonban álló gazdasági társaság viszont normatív fogalom, ugyanakkor egy szélesebb kört fed le, mint a közüzem és közvállalat, hisz míg egy közüzem vagy közvállalat általában nem *nonprofit* formában működik – bár jellemzően nem a *forprofit* jelleg dominál működésükben – míg *nonprofit* gazdasági szervek is lehetnek köztulajdonban állóak. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja értelmében köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.

⁸⁷ Egy gazdasági társaság *nonprofit* és/vagy közhasznú voltával kapcsolatban a Civil törvény és a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény tartalmaz rendelkezéseket. Mint a fentiekben láttuk itt a közszolgáltatásokat ellátó *paraadminisztratív* szerveknél (kvázi-

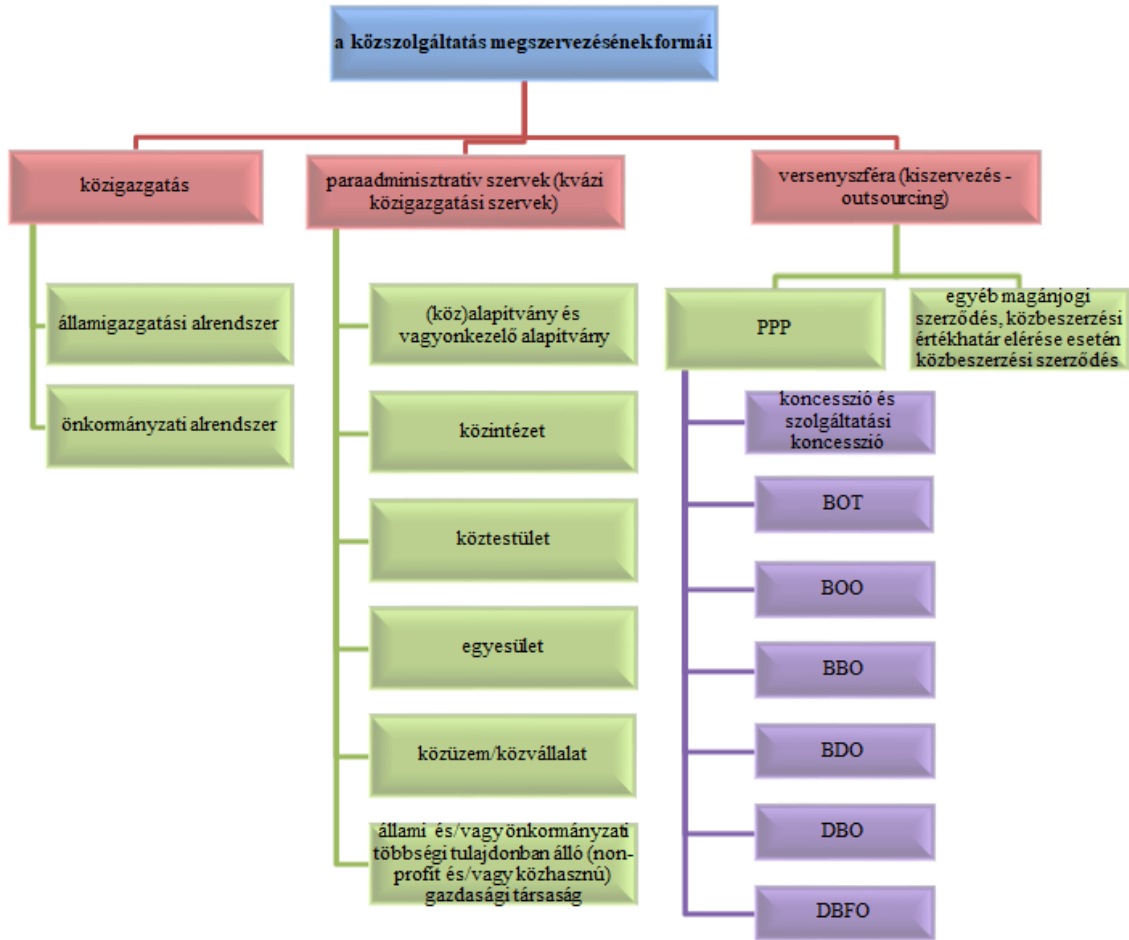
Végezetül iii) lehetősége van az államnak – mint ahogy egyébként lehetősége van az államigazgatás alrendszerébe tartozó szervezeteknek vagy az önkormányzati alrendszerbe tartozó szervezeteknek is –, hogy a versenyszférába szervezzen ki (*outsourcing*) bizonyos közfeladatok megoldását, így a közszolgáltatások ellátását is. A kiszervezésre több jogi megoldás is létezik. Abból indulhatunk ki, hogy mivel a közszférából a magánszférába történő kiszervezésről beszélünk így a legfőbb csoportot a PPP-k adják, amely közé sorolható az ún. BOT (Build-Operate-Transfer), aminek lényege, hogy az állam által meghatározott igények szerint egy magántársaság megtervezi, megépíti, és meghatározott ideig üzemelteti, működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, a futamidő végeztével pedig az államra száll a létesítmény tulajdonjoga. Ugyancsak a PPP-k közé sorolhatjuk a BOO (Build-Own-Operate) megoldásokat, amelyek esetében a magántársaság – a BOT megoldással ellentétben – anélkül építi meg és üzemelteti, működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, hogy annak tulajdonjoga átszállna az államra. A BBO (Buy-Build-Operate), mint PPP konstrukció alapján az állam a magánszféra részére értékesíti az eszközöket, és a magántársaság vállalja a létesítmény felújítását, bővítését, majd a fejlesztések befejezését követően a magánszféra tovább működteti, üzemelteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt. Ugyancsak a PPP-k körébe sorolhatjuk az ún. BDO (Build-Develop-Operate) megoldásokat, amikor is egy magántársaság valamilyen jogcímen használja (pl. bérlet) a meglévő állami létesítményt és saját forrásból modernizálja, bővíti, valamint az állammal kötött szerződésnek megfelelően üzemelteti azt. A DBO (Design-Build-Operate) PPP konstrukció esetében egy magántársaság tervezi és építi meg a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, majd üzemelteti, működteti a szerződésben meghatározott időtartamig, de a közszolgáltatást nyújtó létesítmény tulajdonjoga az államnál marad. Az előzőekhez hasonló PPP megoldás a DBFO (Design-Build-Finance-Operate), ahol a tervezés, az építés, az üzemeltetés, működtetés mellett a finanszírozás is mind a magánfél felelőssége, és a közszolgáltatást nyújtó létesítmény a szerződésben rögzített meghatározott időtartamig a magánfél birtokában marad, majd a határidő lejártával a tulajdonjog mellett a felelősség is visszaszáll az államra.⁸⁸ A PPP-k közé sorolhatjuk mindemellett a koncessziós (és szolgáltatási koncessziós) megoldásokat is. Végezetül a PPP-k mellett előfordulhatnak egyéb magánjogi szerződéses megoldások azzal, hogy a közbeszerzési értékhatár elérése esetén közbeszerzési szerződésről beszélünk.

közigazgatási szervezetnél) a gazdasági társaságok – legyen az akár közüzem vagy közvállalat, akár *nonprofit* gazdasági társaság – köztulajdonban álló gazdasági társaságnak tekintendők.

A Ctv. 9/F. § (2)-(3) bek. értelmében az a gazdasági társaság minősül *nonprofit* gazdasági társaságnak és cégnevében az a gazdasági társaság tüntetheti fel a *nonprofit* jelleget, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja. *Nonprofit* gazdasági társaság bármely társasági formában alapítható és működtethető. *Nonprofit* gazdasági társaság létrejöhet úgy is, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett gazdasági társaság legfőbb szerve elhatározza a *nonprofit* gazdasági társasággént való továbbműködést. Míg a közhasznúság fogalmát a Civil tv. 2. § 20. pontja határozza meg, így közhasznúnak minősül minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

⁸⁸ KOZMA Miklós Attila: *Értéktérítés Public-Private Partnership keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira*. [k.n.], Budapest, 2009. 183. Budapesti Corvinus Egyetem] (különös tekintettel ld.: *i.m.* 33-37.); KOZMA Miklós Attila: *A Public-Private Partnership strukturális modelljeinek összevetése*. Budapesti Corvinus Egyetem [129. sz. Műhelytanulmány], Budapest, 2010. 35. (különös tekintettel ld.: *i.m.* 13-19 és 30-31.); VÉRTESY 2020 *i.m.* 326-327.

6. ábra: a közszolgáltatás megszervezésének formái



Forrás: saját szerkesztés

Kovács, Viktória
*Károli Gáspár University of the Reformed Church
in Hungary,
Doctoral School of Law and Political Sciences
PhD-student*

*XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu*

Defining the concept of national minorities in Ukraine

Introduction

This study attempts to grasp the definition of nationality and national minorities¹ in international conventions and Ukrainian legislation. The lack of a binding nature carried by the system of international legal instruments and the restrained political will in the countries concerned renders the protection of nationalities internationally to be insufficient at times. There is almost complete consensus on the question of whether the international legal protection of nationalities is necessary; however, it is more difficult to reach an agreement on the specific details. This is because it is difficult to create a generally applicable, universal convention on the protection of nationalities due to the individual nations' unique national perceptions, historical-cultural traditions, and the varying number and population of different nationalities in the country. The process in which some states are ready to give up part of their sovereignty in favour of international organizations and make nationality protection provisions a part of their domestic legal system does however give cause for hope.²

Keywords: national minorities, nationality, Ukraine

I. The protection of national minorities in international conventions

The two world wars thoroughly modified the map of Europe, and the new borders did not coincide with the various nationalities' territories. It was not in the interests of either the Eastern or the Western powers to seriously consider the rights of the national minorities living within their territories. Both sides also tried to assimilate these national communities, either peacefully or violently. In most states, the conscious 'mixing' of the population and the restriction of using certain languages took place, openly or covertly, until the 90s. Let us take a look at which international treaties established the rights of minorities and attempted to create a framework for them.

After the Second World War, it became urgent to protect human rights at an international level. The *UN charter* only set out expectations at the level of basic individual human rights,

¹ In Hungary, the term 'nationalities' is used, but Ukrainian legislation uses 'national minorities', so we will mostly use this latter term in the text accordingly.

² Móré Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2020. p.17.

but in addition to these, it already included the fact that the individual could exercise his participation in the public affairs of their country without discrimination.³

Some of the participating states - but also the new entities that emerged as a result of regime changes in Central and Eastern Europe (e.g. Slovakia) - envisioned their future as a homogeneous nation-state, so they strove to ignore the national minorities living in their territory. They assessed that the rights granted to national minorities carry the risk of the given country's destabilization. For example, France still considers all its citizens equal and does not wish to provide special rights for the nationalities living on its territory.

The International Covenant on Civil and Political Rights was adopted in 1966, Article 27 of which forms the basis of international minority protection to this day. The binding document states: "...in those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practise their religion, or to use their own language", i.e. the protection of minorities is tied to the system of customs that forms the essence of their identity.⁴ Article 27 does not consider nationality to be a legal subject as a group; however, the essence of individual rights can be grasped in their exercise by a group. The definition of a national minority was made difficult by the consideration that it could only apply to a national minority that has some kind of historical continuity in the given area. Thus, national minority rights cannot apply to refugees, immigrants, and settled foreigners. The fact that the members of these groups voluntarily and consciously decided to leave their country played a role in their detachment from national minority rights. By moving to another country, they accepted to integrate into the existing rules of that state. Many accuse the legislators of applying a so-called 'double standard'. Nowadays, however, due to the increased number of these groups and the integration and identity problems of their second and third-generation descendants, the issue will have to be dealt with at an international legal level as well.⁵

When mapping the international legal framework, we must mention the 1975 Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE, OSCE from 1992) in Helsinki, in the Final Document of which the participants mutually agreed on the *status quo* concerning European borders established during the Paris Peace Treaties of 1947. The two great powers (the USA and the Soviet Union) and their allies declared the equality and sovereignty of the European states, as well as promised to settle any arising problems peacefully and to respect the basic human rights of the minorities living in their territory.

The wave of 'national awakening' following the collapse of the Soviet Union shook the whole of Europe. National movements typically flared up not only in Eastern Europe but also in the Western region. Due to the frequent riots and disruptions, there was increased interest in the question of national and ethnic minorities at the international political level. The documents developed by international organizations and the attempts to resolve the situation of national minorities were intended to ensure the security and stability of Europe.

The 1990 CSCE/OSCE *Copenhagen Document*⁶ provides opportunities for the preservation of identity and the broad exercise of minority rights. For example, it mentions autonomy as one of the opportunities, but it cannot define the concept of the national minority itself. It is

³ Universal Declaration of Human Rights (1948) Article 2; Article 21 (<https://www.humanrights.com/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/>)

⁴ International Covenant on Civil and Political Rights (promulgated by Decree No. 8 of 1976). Article 27. In Bíró Anna-Mária (szerk.): Protection of minorities and international organizations: documents of the Minority Rights Group's publications on minority rights and international organisations. László Teleki Foundation, Budapest, 2022.

⁵ Nagy Andrea: Bevándorlás, migráció, kisebbségi jogok. In Társadalom, kulturális háttér, gazdaság. Budapest, 2016. p.168.

⁶ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document, 1990). Bíró (n 4) p.33.

important to note that the document made belonging to a national minority a matter of individual decision, so the determination of nationality is not left to the goodwill of the given country. The *Helsinki Document of 1992* mentions that minorities can establish and maintain associations and organizations in order to preserve their identity. Furthermore, it calls on the countries involved to support the minorities' living in their territory in their efforts to preserve their identity and to create the conditions necessary to do so: „...of each State, in the political, economic, social and cultural life of their countries including through democratic participation in decision-making and consultative bodies at the national, regional and local level, inter alia, through political parties and associations.”⁷ This is when the institution of the OSCE High Commissioner for National Minorities is established: the task of the High Commissioner is to draw attention to conflicts related to national minorities.

The term 'national minority' officially appeared for the first time in 1992 in the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,⁸ a document adopted by the UN General Assembly. The Declaration states that „Persons [...] have the right to participate effectively in decisions on the national, and where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation”.⁹ In addition, it provides the „right to establish and maintain [...] contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.”¹⁰ and to “express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs”.¹¹ Despite the difficulties in defining the concept of a national or ethnic minority, they have achieved protections which albeit do not apply to a group, but to the individuals who make up the group, who in turn can exercise their rights as a community. Examples include the right to education in one's own mother tongue and the right to establish an association, which are obviously impracticable individually. A clause in the Declaration encourages states to enable persons belonging to minorities to be educated in their mother tongue.¹² Even today, UN documents do not contain a clause regarding the precise definition of the concept of national minorities.

*Recommendation 1201 (1993) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*¹³ contains the so-called "European concept" of minorities. Although the document was originally supposed to be an additional protocol to the European Convention on Human Rights, it was not included because it encountered resistance from several countries. Articles 11 and 12, which caused a serious debate, stated that national minorities are entitled to a special status and autonomy, and minority rights are mentioned as a collective right.

Due to the different approaches, the Human Rights Committee asked the Venice Commission to interpret the mentioned articles. Based on this, the states must involve the affected minorities in the decisions about them, and the “special status can, of course, go much further, allowing a region in which the minority is a majority to have its own legislative and executive power regarding regional issues”.¹⁴ This interpretation is also very important,

⁷ CSCE Helsinki Document 1992. „The challenges of Change” The Human Dimension. Bíró, p.24.

⁸ UN General Assembly Resolution number 47/135: Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, 1992. <http://www.hunsor.se/dosszie/kissebbsegiKK.pdf>.

⁹ Article 2.3.

¹⁰ Article 2.5.

¹¹ Article 4.2.

¹² Article 4.3.

¹³ Recommendation 1214 (1993) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.htm>

¹⁴ „The Minority Language Charter in practice: The work of the expert committee.” (HUN) <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2009/ProMino09-2-11-Kardos.pdf>

because we find references to this recommendation in several Hungarian intergovernmental agreements with neighbouring countries, which thus become binding.

The document also attempts to define national minorities: "*a group of persons in a State who: reside in the territory of a State and are citizens thereof; maintain long-standing firm and lasting ties with that State; display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that State or of a region of that State; and are motivated by a concern to preserve together what constitutes their common identity.*"¹⁵

The *European Charter of Regional or Minority Languages* was adopted in 1992 by the Committee of Ministers of the Council of Europe and entered into force in 1998. Its main goal is to protect minority languages and cultures, and to proclaim that linguistic diversity represents value. Its influence is mainly manifested in the media and education in the minority language.¹⁶ In 2003, Ukraine also ratified the Charter, so it can be used as a great base for reference. The Charter refers to language use rights as a collective right, which may pave the way for the recognition of other collective rights.¹⁷

The *Framework Convention for the Protection of National Minorities*¹⁸ was adopted in 1995. Like the Language Charter, this document also belongs to the category of soft laws, as it does not have binding force, and it defines the rights related to minorities primarily at a programme level. It is important that it mentioned the rights of minorities on the same level as basic human rights and considered other binding documents and conventions during its creation. It includes and processes in a complex manner all the areas where requirements related to minority protection may arise. It deals with the publication of public interest information and geographical indications in minority languages as well as obliges the signatory states to promote the creation of equal opportunities at all levels of education. Based on Article 13, minorities have "the right to set up and to manage their own private educational and training establishments" that do not burden the government. The document protects the right to learn in minority languages and prohibits changing population proportions. However, one of the major shortcomings of the Framework Convention is that, like most international documents, it does not provide a precise definition of minorities, therefore it refers the issue to the jurisdiction of the given state which comes under the scope of the convention. On the other hand, since it mentions the right to preserve identity as a collective right, several states have still not ratified the Convention.¹⁹

The European Union - as a supranational organization - tries to represent a generally valid legal certainty through its activities. Concerning the issue of minorities, this manifests itself in their basic human rights oriented approach to the topic. The basic principles formulated in the Constitutional Treaty²⁰ can also be applied to minorities: "*The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are*

¹⁵ Opinion of the Venice Commission on Recommendation 1201 (1993), March 1996, 1–2., Doc. 7572. <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/rec1201h.htm>

¹⁶ „The Minority Language Charter in practice: The work of the expert committee.” (HUN) (n 14)

¹⁷ Móri (2020) p.22.

¹⁸ Bíró Anna-Mária (szerk.): Protection of minorities and international organizations: documents of the Minority Rights Group's publications on minority rights and international organisations. László Teleki Foundation, Budapest, 2022

¹⁹ Ukraine ratified the Framework in 1997: Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» № 703/97-ВР від 09.12.1997 р. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/703/97-%D0%B2%D1%80>

²⁰ In France, the question of the Constitutional Treaty's adoption was put up for referendum, and, though, by a small margin, it was rejected. TEU Article 2, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0007.02/DOC_1&format=PDF (HUN)

common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”

However, we can perceive a certain double standard on the part of the EU as well: the expectations formulated during the accession of the Eastern European states include general conventions concerning minorities that are not imposed on the states that make up the "inner circle" of the Union (such as France).²¹ However, for Hungarian minorities across the border, it was precisely these criteria that provided them the opportunity to embrace their identity and culture in a more open and organized way, since most of the countries approaching the EU strove to meet these requirements.²² Initiatives supporting various cross-border cultural and regional projects, such as the PHARE programs, offered additional opportunities.²³

The other possibility in the EU's toolkit for a certain degree of protection for minorities is the principle of *subsidiarity* defined in the *Treaty on the European Union (Maastricht Treaty)*.²⁴ According to the principle of subsidiarity, decisions must always be made where the problems have arisen, since those most involved in the given case may best know the most appropriate solution based on the unique circumstances and facts.²⁵ A good example of this is the "Protection and non-discrimination with regard to minorities in the EU Member States" Resolution adopted by the European Parliament in February 2018, which covers indigenous, national and linguistic minorities as well. The document clearly states that the protection of indigenous European minorities is both a national and an EU responsibility.²⁶

In practice, the European Union's protection of nationality manifests itself in the prohibition of discrimination; therefore, in the absence of specific legal regulations concerning minorities, in controversial matters, it mainly relies on the documents of the Council of Europe, (CSCE)OSCE, and the UN as discussed above (and other documents developed on this topic). The institution of the High Commissioner for Minorities operates within the framework of the OSCE, which makes dialogue and the resolution of controversial situations more effective in order to assert nationality rights.²⁷

To this day, the varying conceptions of the nation, the interpretation problems related to the concept of national minorities, and the lack of a universal definition all obstruct the development of a universal, binding legal system acceptable to all.²⁸ Professionals dealing with nationality law most often use the objective and subjective aspects of the so-called Capotorti definition²⁹ as a basis for legal acts concerning nationality protection.

²¹ De Witte, Bruno: Approaching the issue of ethnic minorities in the EU: politics against law. (HUN) http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2003_2-3_31.pdf

²² See the Balladur Plan: The basis of the plan, named after the French prime minister, is that the political stability of Eastern European countries is provided by an orderly relationship with the minorities living in their territories, therefore, within the framework of the Stability and Growth Pact (SGP), good neighbourly relations and adequate minority protection must be ensured for the European integration of the given country. <http://www.hhrf.org/magyarkisebbsseg/9604/m960403.html>;

²³ Pre-accession instruments: https://www.palyazat.gov.hu/elocsatlakozasi_alapok (HUN)

²⁴ European Union (HUN): http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf;

²⁵ See in more detail: Recommendation 1255 (1995)

²⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0032+0+DOC+XML+V0//HU> (HUN)

²⁷ Móra (2020) p.23.

²⁸ N Girasoli, "About the definition of national minorities" (HUN) (1995, Akadémiai Kiadó, Budapest)

²⁹ According to the definition, the criteria for defining nationalities are: their members are citizens of the given state, they form a numerical minority, they differ from the rest of the population based on ethnic, religious, or linguistic features, and their members express their intention to preserve their identity of the given nationality. F Capotorti, „Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.” UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2/384/Rev.1., 1979.96.

The protection of nationalities happens at varying levels³⁰ in European countries, and we can see certain elements or the mixtures thereof in the legislative processes related to national minorities in Ukraine.

The idea of rejecting the discrimination stemming from French „égalité”³¹ is formulated in Article 24 of the Constitution, according to which citizens are entitled to equal constitutional rights and freedoms and may not be subject to privileges or restrictions based on, among other things, ethnic, linguistic or social characteristics. At the same time, Article 6 of the 1992 Law on National Minorities of Ukraine in principle ensures national minorities even the right to national and cultural autonomy,³² and the 2021 Law on Indigenous Peoples of Ukraine grants the addressed peoples a special right to self-determination.

II. The way of thinking and the regulations related to national minorities in the Soviet Union

The Soviet legal system did not deal with defining the concept of nationalities. Starting from the 1960s and 1970s, treating their existence as evidence of a larger group, *the Soviet people*, they made the peoples of different races and nationalities in the Soviet Union legally equal. At the same time, it was also important for the government that state propaganda materials were available in the different languages of the nationalities. "In the process of building communism, all Soviet nations and nationalities are united in a new historical category, creating the Soviet people." - said Nikita Khrushchev at the XXII Congress of the Communist Party of the Soviet Union in 1961, at which the details of the unification program were confirmed. The regulation of language use operated alongside the nationality issues.³³ In Article 9 of the 1959 Law of the Ukrainian Soviet Socialist Republic on the Strengthening the Bonds of the School with Life, and the Further Development of the Public Education System in the Country, it was determined that education takes place in the students' mother tongue, and that it is the parents' decision to enroll their children in a school teaching a specific language. They also made a decision about which language of the peoples of the Soviet Union they want to learn within the framework of the curriculum.³⁴

Although the Soviet power allowed the use of the languages of the republics and their nationalities, its basic goal was to realise the primacy of the Russian language and to spread it widely. According to the state ideology, *Russian is the language of communication between peoples*, and its knowledge is sufficient to prosper in social life.³⁵

The 1978 Constitution of the Ukrainian Soviet Socialist Republic³⁶ was in force until 1996 following several amendments. Article 34 deals with issues of language use: "Citizens of different races and nationalities of the Ukrainian SSR enjoy equal rights. The enforcement of these rights is ensured [...] by the opportunity to use their native language and the languages of other peoples of the USSR." At the end of the 1980s, Supreme Councils of the Soviet republics

³⁰ Móri (2020) p.33-36

³¹ Szalayné Sándor Erzsébet: „The international legal institutional system of minority protection in the 20th century.” (HUN) (Minority Monographs III., editor: Szarka László) (2003, Gondolat Publisher – HAS Institute for Minority Research, Budapest) p.185.

³² Law on National Minorities of Ukraine (1992): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2494-12#Text>

³³ Tóth Mihály – Cserniczkó István: „The development of minority legislation in Ukraine and its two subfields: the use of names and political representation.” (HUN) In Regio, 2009. 20/2 p.74-76.

³⁴ Відомості Верховної Ради УРСР. 1959. №14. 101.

³⁵ Tóth Mihály: The right to use the mother tongue outside the European Union: the example of Ukraine. (HUN) In Acta Humana 2016/3, p.18.

³⁶ The Ukrainian SSR's Constitution: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. No. 888-09, 20.04.1978. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>

adopted their language laws one after the other, and the Ukrainian language law of 1989³⁷ also provided accordingly, already defining Ukrainian as the state language, expanding its areas of application, while simultaneously recognising the equality of 'Russian and other languages' with the official language in the regions where a nationality represented the majority.

In 1988, the Committee on Patriotic and Internationalist Education, as well as the Committee on Relations between Nationalities was established, and in 1990, the Committee on Issues of State Sovereignty, Relations between Republics and Nationalities, and the State Committee on Nationality Affairs began to operate.³⁸

In 1989 - even before the declaration of Ukrainian independence in 1991 - a constitutional amendment was made regarding the use of the language: "*In the Ukrainian Soviet Socialist Republic, the state language is Ukrainian. [...] The Ukrainian SSR ensures the free use of the Russian language as the language of communication between peoples in the Soviet Union. State and party-related social bodies, companies, institutions and organizations operating in the contiguous residential areas of other nationalities may use the languages of these nationalities in addition to the state language*" (Article 73).³⁹

The Supreme Council of the Ukrainian SSR adopted the Declaration of Sovereignty in July 1990. By including the handling of issues related to nationalities within its competence, the Declaration guarantees the right of the nationalities living on the territory of the republic to free national-cultural development, as well as provides the opportunity to establish national administrative units.⁴⁰ These provisions are not included in the text of the 1996 Constitution, so they have practically no legal effect. In November 1991, the Supreme Council adopted the Declaration of Nationality Rights of Ukraine. The document declares the rights of nationalities in a unique way: it guarantees the creation of administrative units for nationalities in the areas traditionally inhabited by them; the free use of the mother tongue in all areas of public life (education, communications, economy); allows the use of national symbols; ensures the right to establish cultural centers and associations; broadly interprets the norm of the language law, according to which the language of the nationality living in a block can be used in addition to the state language even if it does not form a majority in the given region, and where several nationalities live together and none of them form a majority, the use of any language is allowed according to the will of the local community.⁴¹

Ukraine concluded its first bilateral agreement in May 1991, which was established between Ukraine and Hungary to protect the rights of national minorities. The Joint Declaration⁴² formulated the minority rights recognized by international law in a declarative manner; moreover, with its adoption, the provisions for the protection of minorities became part of the Ukrainian legal system. The entire content of the Declaration forms part of the basic agreement between the two countries. The provisions of the three mentioned documents ensured, *inter alia*, the basis for the intensive development of the Hungarian language's institutional system and the possibilities for the language's widespread use in Transcarpathia.

³⁷ Law on the languages of the Ukrainian Soviet Socialist Republic: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки Про мови в Українській РСР. No.8312-XI, 28.10.1989. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/8312-11>

³⁸ Tóth – Csernicskó (2009) p.77.

³⁹ Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР. No. 8303-XI, 27.10.1989. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8303-11>

⁴⁰ Fedinec Csilla – Halász iván – Tóth Mihály: Independent Ukraine. Building the State and the Constitution amongst sunken treasures" (HUN) MTA Social Science Research Center – Kalligram Publisher. Budapest, 2016. p.167.

⁴¹ Tóth Mihály: The right to use of the mother tongue outside of the EU: The Ukrainian example. (HUN) In *Acta Humana* 2016/3 p.23.

⁴² Joint declaration on the principles of cooperation between the Republic of Hungary and the Ukrainian Soviet Socialist Republic in ensuring the rights of national minorities. (HUN) (Budapest, 31 May 1991, Hungarian Foreign Policy Yearbook) p.212-218.

Ukraine declared its independence on May 25, 1991, which was confirmed by a referendum held in December of the same year.

III. Attempts to define nationalities and legal acts in modern Ukraine

In the absence of clear and specific definitions, it is often only possible to understand what the legislators mean by the given concept through scrutinising the relevant passages of the Ukrainian Constitution⁴³ and the wording of the laws related to individual national minorities. The *Law on National Minorities of Ukraine*⁴⁴ was adopted in 1992 and is still in force, which represented a significant step back compared to the previous open nationality policy. The standard text no longer includes the possibility of establishing administrative units for nationalities, and in addition to the Ukrainian language, the official use of the nationality language is again tied to the condition that the nationality constitutes a majority within the given administrative unit.

The broadly interpreted definition of national minorities can be found in Article 3 of the law: „National minorities include groups of citizens of Ukraine who are not Ukrainians by nationality, who show a sense of national self-awareness and community among themselves.” The law provides for the following:

- a, the unity of human and nationality rights,
- b, equality before the law regardless of nationality,
- c guarantees the right of national minorities to cultural autonomy,
- d, the right to preserve the historical and traditional living space,
- e ensures freedom of choice of identity and contact,
- f, the primacy of international treaties over national legislation
- g, the possibility of establishing national minority organizations.

It also includes the right to declare and develop a national identity as well as to study in the language of the national minority or to learn the language of the national minority. The standard text should include that national minority communities can exercise these rights *collectively*, and the persons belonging to the community can also exercise these rights *individually*. The law does not include an itemized list of national minorities.

In 1996, the Constitution of Ukraine, which is still in force, was adopted. In the preamble, the subject of the constitution is the 'Ukrainian people', which includes citizens of all nationalities of Ukraine. The 'Ukrainian nation' forms a separate category within the 'Ukrainian people'.⁴⁵

Article 11 of the Constitution stipulates that Ukraine "promotes the [...] development of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of all indigenous peoples and national minorities of Ukraine." The text, therefore, mentions 'indigenous peoples' and 'national minorities', but does not define the differences between them. Based on paragraph 3 of Article 92, when determining the rights of indigenous peoples and national minorities, only the statutory regulation is authoritative. Paragraph 4 makes identical provisions about regulating the use of languages.

⁴³ Articles 53, 92, and 119 of the Constitution of Ukraine.

⁴⁴ The Law on National Minorities in Ukraine: Закон України Про національні меншини в Україні. No. 2494-XII, 25.06.1992. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>

⁴⁵ Fedinec Csilla: The indigenous status in Ukraine. (HUN) In *Fórum Társadalomtudományi Szemle* 2018/2 p.76.

The Constitution of Ukraine thus distinguishes the 'Ukrainian nation' and Articles 11, 53, 92, and 119⁴⁶ about the nationalities living in the country use the terms indigenous peoples and national minorities. The term 'indigenous people' only appeared in the text of the Constitution until the adoption of the Law on Indigenous Peoples of Ukraine in 2021.

The law only recognizes peoples who do not have a homeland as indigenous peoples. In the present case, the law recognizes the Crimean Tatars, Karaims, and Krimchaks as natives, even though there are also a good number of Roma nationals living in the country.⁴⁷ Russians, Hungarians, Romanians, etc. are apostrophized as a national minority.

Article 53 of the Constitution of Ukraine guarantees national minorities the „right to receive instruction in their native language, or to study their native language in state and communal educational establishments and through national cultural societies”⁴⁸

Let us now take a look at some recent legislation, in which the legal-political way of thinking about national minorities can be seen in practice.

III.1. 2017 – Ukraine’s Law on Education⁴⁹

The new education law adopted in 2017 is extremely disadvantageous and represents a step back compared to the rights provided up to that time. It goes against the Ukrainian-Hungarian agreement and Ukraine's international commitments. For example, point 4 of Article 7 reveals that for national minorities "one or two subjects may be taught in two or more languages - the state language, English, and other official languages of the European Union". Representatives of national minorities using one of the official languages of the European Union as their mother tongue (Hungarians, Romanians, Poles, Bulgarians) can study in their own language in the lower grades (grades 1–4), but in grade 5 they must study at least 20% of the annual number of hours in the state language, and by the 9th grade, this proportion must reach 40%; in grades 10-12 they must study in Ukrainian for at least 60% of the annual number of lessons. Until the adoption of the new Law on Education in 2017, all Ukrainian citizens had the right to study in their mother tongue at all levels of education.

The Law on Education is the first in which the legislator differentiates *de facto* and *de jure* between national minorities and indigenous peoples. The law classifies citizens of Ukraine into four categories:

- a, the titular nation, i.e. Ukrainians;
- b, the indigenous peoples – the Crimean Tatars, Karaims, and Krimchaks;
- c, national minorities – all minorities, with the exception of Russians;
- d, Russians

In December 2017, the Venice Commission criticized the Law on Education. In its opinion, the Commission pointed out that the language article of the Law on Education is completely *different* from the plan negotiated with minorities. It represents a disproportionate *interference* in the existing rights of persons belonging to minorities and is *discriminatory*.⁵⁰

⁴⁶ The Constitution of Ukraine. <https://zakon.rada.gov.ua/laws>; ENG: Constitution of Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine, 28 June 1996. <https://rm.coe.int/constitution-of-ukraine/168071f58b>

⁴⁷ Ukraine’s law on indigenous peoples: Закон України «Про корінні народи України».

⁴⁸ Стаття 53. „... гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.” (1996)

⁴⁹ Ukraine’s Law on Education. Закон України «Про освіту»: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

⁵⁰ Conclusions and recommendations of the Venice Commission regarding the Ukrainian education law <https://kijev.mfa.gov.hu/news/velencei-bizottsag-szakvelemenye-az-ukran-oktatasi-toerveny-kapcsan>. (HUN)

III.2. 2019 – The State Language Act⁵¹

Ukrainian legislators see the unity and sovereignty of the nation as secured by the strict provisions of the language law.

The State Language Act makes the use of the state language mandatory in all areas of state administration, social and public life, justice, the economy, education, culture, and sports; violation thereof results in infringement proceedings and fines. The Ukrainian language test, which must be passed before the state agency established by law, is a prerequisite for many offices, posts, and jobs (for example mayor or school principal); fines may be imposed for violating Ukrainian spelling rules in official documents, etc.

The State Language Act also regulates language use in the fields of culture and services. Article 30⁵² of the law regulates the use of language in the service industry. The law is enforced under the supervision of the Ukrainian language ombudsman. One may deviate from the use of the state language if the client requests it; failure to do so will result in a penalty/fine. Every citizen is obliged to know the state language. The same number of press products appearing in the national language must also appear in the Ukrainian language. The opening page of online portals operating in a nationality's language can only be Ukrainian.

In December 2019, Ukrainian lawmakers were criticized again by the Venice Commission regarding the State Language Act.⁵³

In its opinion, the Venice Commission strongly condemned the discrimination of national minorities based on whether their mother tongue is an official language in the EU or not. The international legal body emphasized this position not only in connection with the Law on Education but also in connection with the 2019 State Language Act.

III.3. Public administration reform

The administrative reform took place in Ukraine between 2016 and 2020.⁵⁴ When the new administrative units were created, the ethnic-linguistic composition and population characteristics were not considered.

III.4. 2021 – Ukraine's law on indigenous peoples⁵⁵

The *Law on Indigenous Peoples of Ukraine* was adopted on 1 July 2021 at an extraordinary meeting of the Supreme Council of Ukraine. According to the text of the law, „the indigenous people of Ukraine - an autochthonous ethnic community that formed on the territory of Ukraine, is the bearer of an original language and culture, has traditional, social, cultural or representative bodies, considers itself an indigenous people of Ukraine". It aims to ensure that these communities enjoy all human rights and fundamental freedoms defined by the norms of international law and stipulated in the Constitution and laws of Ukraine. The law defines the concept of 'indigenous people' in such a way that other Ukrainian nationalities, including Russians, Hungarians, Poles, Romanians, Belarusians, Greeks, and Jews, cannot be considered indigenous. The law recognizes three ethnic groups living on the Crimean peninsula

⁵¹ Law on supporting the functioning of the Ukrainian language as the state language: Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>

⁵² Amended in 2021

⁵³ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Ukraine. Opinion on the Law on Supporting the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language. CDL-AD(2019)032. Opinion No. 960/2019. Strasbourg, 9 December 2019. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)032-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)032-e). Para. 139.

⁵⁴ Law of Ukraine on the voluntary creation of territorial units. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»

⁵⁵ Ukraine's law on indigenous peoples (n 47)

– which was arbitrarily annexed from Ukraine by Russia in 2014 – as indigenous to the territory of the country, namely the *Crimean Tatars, Karaims, and Krymchaks*.

III.5. 2022 - Draft law on national communities⁵⁶

The President of Ukraine, Volodymyr Zelenskyy, spoke at the Ukraine30 forum about the new draft law on national minorities.⁵⁷ The draft law uses the term national community instead of the term national minorities. According to the president, the purpose of the designation is to ensure that no nationality feels like a minority or less important, or less protected.

IV. Conclusion

A given state's concept of a nation becomes completely clear from the laws related to its national minorities, language and education.

Ukraine does not provide equality for its citizens belonging to national minorities, in the field of representation or in the field of language rights; it treats persons belonging to national minorities almost as second-class citizens. The Ukrainian authorities shaped language and education rights in such a way that they contravene the Ukrainian-Hungarian and Ukrainian-Romanian agreements, even though according to Article 9 of the Constitution of Ukraine and Article 19 of the Law on International Treaties of Ukraine, international conventions ratified by the Supreme Council of Ukraine form part of the country's domestic law. Article 22 of the Constitution of Ukraine states: "*The content and scope of existing rights and freedoms shall not be diminished in the adoption of new laws or in the amendment of laws that are in force.*"

When examining the new laws, it becomes clear that Ukraine treats its international commitments on a theoretical level and does not take its international commitments seriously in practice. Neither the Framework Convention nor the Charter is applied consistently; therefore, these international norms are not suitable in their current form to discourage the majority political elite from assimilation politics.

⁵⁶ At 13th of December 2022 the Supreme Council (Verkhovna Rada) adopted draft law No. 8224 on Ukrainian national minorities (communities), which is one of the conditions for Ukraine's accession to the European Union. President Volodymyr Zelenskyy signed it at 30th of December 2022.

⁵⁷ „Ukraine30 Humanitarian politics" forum 13-14 July 2021 <https://ukraine30.com/humanitarian/>; <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2021/07/13/7300375/>

Bibliography

1. BÍRÓ Anna-Mária (editor): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek: dokumentumok a Minority Rights Group kisebbségjogi publikációiból és a nemzetközi szervezetek.* Budapest, Teleki László Alapítvány, 2002.
2. CAPOTORTI, Francesco: Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. UN-Doc. E/CN. 4./Sub. 2./384/Rev.1., 1979.
3. DE WITTE, Bruno: *Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében* http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2003_2-3_31.pdf
4. FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek.* MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – KALLIGRAM Kiadó, Budapest, 2016.
5. FEDINEC Csilla: *Az őslakos státusz Ukrajnában.* In: *Fórum Társadalomtudományi Szemle.* 2018/2.
6. GIRASOLI, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1995.
7. MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon.* Gondolat Kiadó, Budapest, 2020.
8. NAGY Andrea: *Bevándorlás, migráció, kisebbségi jogok.* In: *Társadalom, kulturális háttér, gazdaság.* (2016)
9. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században.* (Kisebbségi monográfiák III., editor: Szarka László). Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Kisebbségkutató Intézet, 2003.
10. TÓTH Mihály – CSERNICKÓ István: *Az ukrajnai kisebbségi jogalkotás fejlődése és két részterülete: a névhasználat és a politikai képviselet.* In: *Regio.* 20. évf. (2009). 2.sz.
11. TÓTH Mihály: *Az anyanyelvhasználathoz való jog az Európai Unión kívül: az ukrajnai példa.* In: *Acta Humana.* (2016/3.)

Ouk Varinic
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
PhD-hallgató

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Előkérdés-e az alkotmányjogi panasz használatba vétele a Strasbourg-i Bíróság előtti eljárások során?

Bevezetés

Jelen tanulmányban azokat a körülményeket vizsgálom, hogy mely esetkörökben fordulhatunk az Emberi Jogok Európai Bíróságához (*a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság*), illetőleg milyen tényezők teszik lehetővé, hogy a kérelmező benyújthassa panaszát a Bírósághoz.

A hétköznapi életben is sokszor hallhatjuk az emberektől, akiket valamiféle „igazságtalanság” ért, hogy igazságuk keresésének érdekében indokoltnak látják a strasbourg-i eljárás igénybevételét. Számos fórumon lehet hallani/látni, a következő sorokat: „*elmegyek akár Strasbourgig is, majd a Strasbourg-i Bíróság igazat ad nekem*”, így érdemesnek tartom górcső alá venni ezen intézmény sajátosságait – párhuzamot vonva a kutatásom sarokpontját képező alkotmányjogi panasszal. A vállalás megkívánja, hogy a hatékony jogorvoslatok tartalmát is vizsgáljam. A Bíróság gyakorlata értelmében az a hazai jogorvoslat számít hatékonynak, amely mind elméletben, mind gyakorlatban alkalmas az adott jogsérelem orvoslására.¹ Azt, hogy egy jogorvoslat hatékony, a Bíróság előtt folyó perben az erre hivatkozó részes államnak kell bizonyítania a jogszabályi háttér és a releváns joggyakorlat bemutatásával.² A tanulmány továbbá foglalkozni fog a strasbourg-i panasz és az alkotmányjogi panasz megítélésével, tartalmuk kibontásával.

A fogalmak tisztázását követően kezdem vizsgálni az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegének kérdéskörét. Ehhez segítségül hívok számos alapjogi jogesetet, és a jogesetek tükrében próbálom leszűrni a jogintézmény hatékony vagy nem hatékony jogorvoslati jellegével kapcsolatos konzekvenciákat. Az alapvető kérdések a következőképpen fogalmazhatók meg. Vajon igénybe kell venni az alkotmányjogi panaszt, ha úgy érezzük, hogy a Strasbourg-i Bírósághoz szeretnénk fordulni? Az alkotmányjogi panasz vajon jogorvoslatnak tekinthető? A kérelmezőnek minden jogorvoslati lehetőséget ki kell merítenie vagy egyből benyújthatja a kérelmét a Bírósághoz?

Érdekes kérdések, melyek álláspontom szerint nagyon sok embert foglalkoztatnak. Mindezek tekintetében a tanulmány az alapvető fogalmak tisztázására, a jogintézmények bemutatására fókuszál valamint számos ország alkotmányjogi kultúrájából is kaphat egy kis ízelítőt az olvasó, és legfőképpen arra az égető kérdésre is megtalálhatjuk a választ, hogy milyen kapcsolatrendszer jellemzi az EJEB és az Alkotmánybíróság eljárását.

¹ KARSAI Dániel: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról – még viccnek is rossz? <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-20-1-08.pdf> [letöltve: 2022.10.01.]

² legalábbis kellene; az emberi Jogok európai Bírósága gyakorlatában azonban az utóbbi időben megfigyelhető az a sajnálatos tendencia, hogy a gyakorlati hatékonyság hiteles, joggyakorlattal alátámasztott bemutatását egyre kevésbé várja el a részes államoktól.

I. Az alkotmányjogi panasz általános megítélése

Ahogy hatályba lépett az Alaptörvény úgy a hazai alapjogvédelmi rendszer is teljesen átalakult. Megnövekedett az alkotmányjogi panasz eszközeinek tárháza, amelyből adódóan a bírósági ítélkezés is kontroll alá került.³

Megszűnt az *actio popularis* intézménye, ennek az lett a következménye, hogy a közérdekvédelmi hatáskörökről áthelyeződött az ügyek többségének sarokpontja az egyéni alapjogvédelemre. Az Alkotmánybírósághoz beérkező beadványok hangsúlyai egyre jobban eltolódtak. Az utólagos normakontrollt kérő indítványok száma jelentősen csökkent, míg az alkotmányjogi panaszok száma egyre csak nőtt.⁴

Teljesen átalakult az alkotmányjogi panasz intézménye. Újra lett gondolva ez a jogintézmény. Bár létezett az *actio popularis* intézménye, de így is szűkebb körben volt lehetőség a kérelmező számára, hogy igénybe vegye az alkotmánybírósági kontrollt. Az új szabályozás ehhez képest opciókat vezetett be. Két új panasztípus kapott hangsúlyt (a „közvetlen” és a valódi elnevezéssel illetett alkotmányjogi panaszok). Ezen panaszok megjelenése kiszélesítette az alkotmányjogi panaszok igénybevételének lehetőségét. Több esetkörben is alkalmazhatóvá vált.⁵ Több alapjogsérelemre is eszközként szolgált az alkotmányjogi panasz.

Az eddig elhangzottak alapján elmondható, hogy az alkotmányjogi panasz az az intézményesített út, amely a bíróságokat és alkotmánybíróságokat is össze tudja kapcsolni, ugyanis lehetővé teszi valamennyi jogerős és eljárást befejező bírói döntés felülvizsgálatát és megsemmisítését. A bíróságok és az alkotmánybíróságok közötti viszonyt több tényező határozza meg: egyrészt a kérdés alapvetően abban rejlik, hogy kié a végső szó, ha az Alkotmánybíróságé, akkor az alkotmánybírósági aktivizmushoz, továbbá így az eljárási (befogadási) szabályok megengedéséhez is vezethet, valamint az aktivizmus az ügyteherrel járó egyedi nehézségeket vonja maga után.⁶

Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az elmúlt időszakban tehát az érintettséghez kötött alkotmányjogi panasz lett, amelynek típusai kibővültek. Az absztrakt normakontroll visszaszorulásának oka azzal magyarázható, hogy megszűnt az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege, így az Alaptörvény által arra feljogosított személyi kör elvi meggyőződésén múlik, hogy kezdeményezik-e az Alkotmánybíróság ilyen típusú eljárását.⁷

A jogintézmény *„elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.”*⁸

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. §-a jogszabályok (normatív panasz), a 27. §-a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszok (egyedi

³ SÚLYOK Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016. 359.

⁴ G. KARÁCSONY Gergely: A közvetlen alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. In: dr. Gábor Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 188

⁵ G. KARÁCSONY i.m. 188.

⁶ VINCZE Attila – HERBERT Küpper: Összefoglaló és tanulságok. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 84.

⁷ ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. Pázmány Law Working Papers, 2016/20. 8.

⁸ BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, 2008. 70.

panasz) befogadási kritériumait tartalmazza. Az első esetben a norma alkotmányosságát, míg az utóbbiban a norma értelmezésének alkotmányosságát vitathatja az indítványozó. A támadott aktus típusa mellett fontos elkülönítési ismertetőjegy, hogy korábban megvalósult-e bírósági eljárás. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése (közvetett normatív panasz), illetve az Abtv. 27. §-a szerinti panasszal akkor lehet élni, ha korábban volt bírósági eljárás, míg az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasszal (közvetlen normatív panasz) akkor, ha nem volt és nem is lehetett volna bírósági eljárás.⁹

II. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének megítélése nem egyértelmű. A köztudatban sokszor úgy jelenik meg az alkotmányjogi panasz, mint egy fajta jogsérelmet orvosló jogi eszköz. Ez a megítélés abból fakad, hogy egyes szerzők az Alkotmánybíróságot a bírói hatalom terébe helyezik, ezzel azt az álláspontot hangsúlyozva, hogy az Alkotmánybíróság a bírói hatalom része. Álláspontom szerint nem tekinthető az Alkotmánybíróság a bírói hatalom részének, ugyanis a bíróságok feladata az igazságszolgáltatás, pontosabban az, hogy az ellenérdekű felek közötti jogvitában a jogot alkalmazzák.

Nyilvánvalóan az előbb kinyilvánított álláspont csak azokban az országokban érvényesül, ahol a rendes bírósági szervezettől jól elkülönült alkotmánybíróság működik. Az angolszász jogrendszerekkel ellentétben, Magyarországon a bíró ugyan mellőzheti, tehát felfüggesztheti az eljárást, ha az előtte fekvő ügy elbírálása során az irányadó jogszabály alkalmazása megítélése szerint alaptörvény-ellenes.¹⁰ Ugyanakkor az Alaptörvény-ellenesség megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult, a rendes bíróságoknak nincs kompetenciája, hogy egy adott ügyben alapjogi jogsértést állapítsanak meg, hiszen ezzel a modellel közelítenénk az amerikai decentralizált rendszerhez.¹¹

A rendes bíróságok elsődlegesen konkrét jogalkalmazást, jogszabály értelmezést, továbbá a jogszabályok alaptörvénynek megfelelő értelmezését végzik. A rendes bíróságok tevékenységi köreit nem kimerítő jelleggel soroltam fel, tehát ennél sokkal tágabb tevékenységi körökkel is rendelkeznek a rendes bíróságok, de ennek elemzésére a tanulmány terjedelmére tekintettel nem térek ki. A rendes bíróságokkal ellentétben pedig az Alkotmánybíróság feladata, hogy az alkotmányosság őreként gondoskodjék a normatív, valamint az egyedi (bírói döntés) aktusoknak az alkotmánnyal való összhangjáról. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések vizsgálatánál – eljárásjogi szempontból – nem úgy jár el, ahogy azt a rendes bíróságok teszik a jogorvoslati fórumrendszerükben. Sokan úgy emlegetik az Alkotmánybíróságot, mint szuperbíróságot, mint a rendes bíróságok legfelsőbb szintjét, negyedfokú jogorvoslati fórumot. Ez azonban nem igaz. Az Alkotmánybíróság nem egy negyedik szint a jogorvoslatok rendszerében, hiszen valódi alkotmányjogi panasszal csak akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a konkrét bírói döntésnek alkotmányjogi (alapjogi) relevanciája van, vagyis a bírói döntés alapjogsértő. Ha nem merül fel alaptörvény-ellenesség, az indítványt a testület visszautasítja, azaz érdemben el sem bírálja.¹²

⁹ BODNÁR Eszter – SZALBOT Balázs: A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi panasz eljárások összefüggései. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 161-162.

¹⁰ BODNÁR – SZALBOT i.m. 162.

¹¹ lásd bővebben: OUK Varinic: Az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez. In: TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018. 141-220.

¹² lásd bővebben: OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Dobrocsi Szilvia (szerk.): Acta Iuvenum

Az Alkotmánybíróság nem tartja vizsgálatra alkalmasnak azt az indítványt, amely pusztán 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását; 2) a tényállás bíróság általi megállapítását; 3) a bizonyítékok további értékelését, továbbá 4) az alkalmazandó jogszabály kiválasztását tartja sérelmesnek, valamint 5) a jogszabályok értelmezését.¹³

Az Alkotmánybíróság funkcióit vizsgálva megállapítható, hogy nem rendes bírósági tevékenységet lát el, de mindenképpen befolyásolja a bírói hatalmi ágat, hiszen azokat a jogerős bírói döntéseket, amelyek alaptörvény-ellenesek, megsemmisíti; nem tartozik tevékenysége köre szerint a bírói hatalomhoz, maximum csak annak korlátozójaként. Megítélésem szerint ezért nevezhető az Alkotmánybíróság negatív bírói hatalomnak.¹⁴

Mivel az Alkotmánybíróság nem rendes bírósági tevékenységet lát el, így az alkotmányjogi panaszok kapcsán nem is beszélhetünk rendes jogorvoslatról. Dogmatikailag jogorvoslatról van szó, és a magyar Alkotmánybíróság is így értelmezi azt, de ez mégsem sorolható be sem a rendes, sem a rendkívüli perorvoslatok közé, ugyanis csak akkor vehető igénybe, ha a panaszos nem pusztán valamilyen törvényi előírásnak a korábbi hatósági, illetve bírósági eljárásban történő megsértését állítja, hanem az alkotmányosan biztosított alapvető jogainak és szabadságainak megsértését.¹⁵

Ahhoz, hogy a bírói ítélet egyáltalán alkotmányellenes lehessen, több feltételnek kell teljesülnie. Az alkotmánybíráskodás és a jogrendszer kapcsolatáról legalább két alapvető állítás elfogadása szükséges a bírói ítéletek alkotmányossága vizsgálatának igazolására (amely egyben ennek tulajdonságait is befolyásolja). Az egyik az alkotmány elsőbbsége, a másik az alkotmány jogi megítélése. Ezek nélkül bírói ítélet nem kerülhet kapcsolatba az alkotmánnyal. Az alkotmány (Alaptörvény) elsőbbsége azt jelenti, hogy az alkotmány a jogrendszer érvényességének alapja, a jogrendszer más normáival szemben a legfőbb jog; a vele ellentétes minden jogszabály alkotmányosértő. Az állam minden cselekvése jogilag szabályozott lévén, az alkotmány elsőbbsége az állam egészére és szerveire (melyek jogrendszer részei) érvényes.¹⁶

Ez is a szubszidiaritás körébe tartozik, viszont a szubszidiaritás elsősorban azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslatokat ki kell meríteni, de hiba lenne ezt erre az egyetlen mozzanatra szűkíteni. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritásának szerepe pontosan abban áll, hogy biztosítja az igazságszolgáltatás szerveinek a lehetőséget, hogy az alapjogsérelmet maguk orvosolják, és ezzel betölthessék elsődleges jogvédelmi feladatukat, és az észlelt alapjogsérelm esetén hatékony jogorvoslatot biztosítsanak.¹⁷

Caroliensa IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa, Budapest 2017, 105-128.

¹³ TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám

¹⁴ lásd bővebben OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Dobrocsi Szilvia (szerk.): Acta Iuvenum Caroliensia IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa, Budapest 2017, 105-128.

¹⁵ Simicek Cl. 72 msz. 35. Filip – Hollander – Simicek: Zákon o Ústavním soudu. Hivatkozik rá: VÁCZI Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. Gábor Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.

¹⁶ BRAGYOVA András: A bírósági ítélet alkotmányellenessége. Alkotmánybíráskodás és rendes bíráskodás az alkotmányjogi panasz vizsgálatában. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 104.

¹⁷ VINCZE – KÜPPER i.m. 85.

III. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának működése

A téma feldolgozásához elengedhetetlennek tartom, hogy a Bíróság működését is ismertessük, így vállalom következő lépcsőfoka a Bíróság tevékenységének, szervezeti felépítésének bemutatása, így kapunk teljes képet az általam választott témaköréről. A Bíróságot - a második világháborút követően, annak szörnyű rombolásai, súlyos emberi jogsértések megismétlődésének megakadályozására, a béke megőrzésére, a demokrácia az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok biztosítása érdekében – az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: Egyezmény) alapján az Európa Tanács égisze alatt – hozták létre az ahhoz csatlakozó felek (a továbbiakban: tagállamok) az abban vállalt kötelezettségeik tiszteletben tartásának biztosítása érdekében.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága nemzetközi bíróság, amelynek székhelye Strasbourg. Annyi bíróból áll, amennyi az Európa Tanács azon tagállamainak száma, amelyek megerősítették az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezményt. A Bíróság bírái egyéni minőségükben járnak el, és nem képviselnek egyetlen államot sem. A kérelmek feldolgozása során a Bíróságot a Hivatal segíti, amely jórészt a tagállamokból származó jogászokból, más elnevezéssel jogi titkárokból áll. A jogászok teljes mértékben függetlenek országuktól, és nem képviselik sem a kérelmezőket, sem az államokat.¹⁸

A Bíróság szervezetére és működésére vonatkozó létfontosságú szabályokat az Egyezmény II. fejezete és a Rules of Court (a Bíróság Eljárási Szabályzata, továbbiakban: Eljárási Szabályzat) tartalmazza.

A Bíróság annyi tagból áll, ahány tagja az Európa Tanácsának van, jelenleg 47. Bár a Bíróság már 1959-ben megkezdte működését, azonban állandó bíróságként csak - a 11. Kiegészítő Jegyzőkönyv hatálybalépését követően – 1998. november 1-jétől működik, köszönhetően az ekkor csatlakozó új tagállamoknak, és ehhez kapcsolódóan megemelkedett ügyszámnak.¹⁹ 1998 előtt is létezett a Bíróság, de egy fajta fellebbviteli fórumként mellette pedig egyfajta alapjogi szervezet (Emberi Jogok Európai Bizottsága), ezt a szervezetet megszüntették és ezt követően hozták létre a most jelenleg létező rendszert. A Bíróság tagjait az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése választja meg valamennyi szerződő fél (tagállam) általi szótöbbséggel, a tagállam által állított, három jelöltet tartalmazó jegyzékből. A bírakat kilenc évre választják és nem választhatók újra. A bírónak a legmagasabb erkölcsiséggel kell rendelkezniük, továbbá vagy magas bírói hivatal betöltéséhez szükséges képesítéssel kell bírniuk, vagy elismert szakértelemmel bíró jogásznak kell lenniük.²⁰

A Bíróság funkciója az Emberi Jogok Európai Egyezményének az alkalmazása. Feladata annak biztosítása, hogy az államok tiszteletben tartsák az Egyezményben foglalt jogokat és biztosítékokat. Ezt az egyének – vagy esetenként államok – által benyújtott (ún. „kérelmek”) megvizsgálásának útján látja el. Ha megállapítja, hogy valamelyik tagállam megsértette ezeket a jogokat és biztosítékokat, ítéletet hoz. Az ítéletek kötelező jellegűek: az érintett államok kötelesek azokat végrehajtani, de érdekes módon szankciórendszer nem társul hozzájuk.²¹

A strasbourgi bíróság eljárása két szakaszra bontható: befogadhatósági és érdemi szakaszra. Az EJEB elsőként azt vizsgálja meg, hogy a panasz teljesíti-e azokat az alapvető

¹⁸ Emberi Jogok Európai Bírósága. <https://strasbourg.mfa.gov.hu/hun/page/ejeb> [letöltve: 2022.10.04.]

¹⁹ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.10.13]

²⁰ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.10.13]

²¹ Emberi Jogok Európai Bírósága. <https://strasbourg.mfa.gov.hu/hun/page/ejeb> [letöltve: 2022.10.13.]

feltételeket, amelyek lehetővé teszik a bíróság számára, hogy a panaszos által előadott vélt vagy valós alapjogsérelem körülményeivel foglalkozzon.²²

A bírójelöltek kiválasztásának fő alapelvei a tisztesség és átlátható eljárás, amelynek keretében a tagállamoknak ezen kritériumokat biztosítaniuk kell. A jelölteknek nem csak a legmagasabb erkölcsiséggel kell rendelkezniük, hanem magas jogi képzettség birtokában is lenniük kell, ami azt jelenti, hogy mind a nemzeti jogban, és mind a nemzetközi jogban jártasnak kell lenniük, továbbá a francia vagy az angol nyelv valamelyikének kiváló szintű ismeret is szükséges, míg a másik nyelvből legalább passzív nyelvismerettel kell bírniuk, hogy a Bíróság életébe, működési folyamatába megfelelően betudjanak épülni. A bírójelölteknek olyan korúaknak kell lenniük, hogy a 70. év betöltése előtt a kilencéves mandátumnak legalább a felét kitölthessék. Ez a szabály nem volt köbe vésve, tehát az Egyezmény nem írt elő életkori határt, habár a 15. Kiegészítő jegyzőkönyv már kifejezetten előírja, hogy a jelöltek nem lehetnek 65. évnél idősebbek.²³ Az Egyezmény a további részletszabályokat tartalmaz, melyek úgy gondolom fontos ismertetni. Az Egyezmény alapján a bírók a hivatali idejük alatt olyan tevékenységet nem láthatnak el, amely összeférhetetlen a függetlenségükkel és pártatlanságukkal, továbbá a bírók kötelesek bejelenteni a Bíróság elnökének a további tevékenységüket.²⁴ Amennyiben valamilyen téma kapcsán az elnök és a bíró között valamilyen véleménykülönbség van, abban az esetben a Bíróság nagy kamarája dönt. Itt is érvényesülnek a bírókra általában vonatkozó szabályok, miszerint a bíró nem vehet részt olyan ügy elintézésében, amelyben személyesen érintett (pl. valamelyik fellel családi, személyes vagy szakmai kapcsolatban áll), vagy olyan ügyben nem vehet részt a bíró, amelyben korábban részt vett, vagy amellyel kapcsolatban álláspontját nyilvánosan kifejtette.²⁵

A teljes ülés titkos szavazással, abszolút többséggel választja meg a Bíróság elnökét és a két alelnököt 3 éves időintervallumra, továbbá az is fontos tényező, hogy mind az elnök, mind az alelnökök tisztségükben maradnak az utódaik megválasztásáig.²⁶ A Bíróság apparátusa szervezeten működik amelynek munkáját az elnök irányítja. Ő képviseli a Bíróságot, és ő felelős az Európa Tanáccsal való kapcsolattartásért. Az elnök döntési kompetenciájában van, hogy a Bíróság előtti ügyeknek, mely bíró legyen az előadója, tehát ő szignálja ki az ügyeket az adott bírók felé (rapporteur).²⁷

Az Egyezmény továbbá rögzíti, hogy bírót hivatalából elmozdítani csak a többi bíró arra vonatkozó kétharmados többséggel hozott határozatával lehet. A bírók lemondására vonatkozó szabályok a következőképpen néznek ki. Sem az Egyezmény, sem az Eljárási Szabályzat nem írja elő, hogy a bíró megbízatása a mandátum lejáratával megszűnik, ugyanakkor azt előírja, hogy a bírók utódjuk hivatalba lépéséig viselik tisztségüket, ami a gyakorlatban azzal jár, hogy ha egy tagállam nem tud a megüresedő pozícióra megfelelő személyeket állítani, úgy a lejárt mandátumú bíró a helyén marad, addig amíg a helyét át nem veszi az utód.²⁸

²² Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Kevesebb magyar ügy kerülhet Strasbourgba – az Emberi jogok Európai Bírósága átdobta a labdát az Alkotmánybíróságnak https://www.retivarszegipartners.hu/kevesebb-magyar-ugy-kerulhet-strasbourgba/?fbclid=IwAR2S5fo1zfkbbEJ1qnJvCCjUDP000nsRmTz0o2a-N9byvrJ4wzyqGsCIE_Q [letöltve: 2022.10.13.]

²³ „Candidates shall be less than 65 years of age at the date by which the list of three candidate has been requested by the Parliamentary Assembly, further to Article 22.” Hivatkozik rá: LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.10.18]

²⁴ Eljárási szabályzat 4. szakasz (2) bekezdés

²⁵ Eljárási szabályzat 28. szakasz (2) bekezdés

²⁶ Eljárási szabályzat 8. szakasz (1) és (4) bekezdése

²⁷ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.10.20]

²⁸ Példaként megemlíthető, egy török bíró esete, akinek mandátuma hivatalosan már 2017 áprilisában lejárt, azonban a helyén maradva várta, hogy megválasszák utódját. Hivatkozik rá: LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az

IV. Igénybe kell venni az alkotmányjogi panaszt, ha a Strasbourgi Bírósághoz akarunk fordulni?

Az alapjogi bíraskodás kulcsfontosságú eleme a Strasbourgban található Emberi Jogok Európai Bírósága. E fejezetben górcső alá kerül az Emberi Jogok Európai Bíróságának rövidebb elnevezésén („EJEB” vagy „strasbourgi bíróság”) gyakorlata. Az alapvető kérdés abban rejlik, hogy alapjogsérelem esetén szükséges-e igénybe venni az Alkotmánybíróság eszköztárát, és csak ezt követően fordulhatunk panaszunkkal a strasbourgi fórumhoz, vagy egyből az alkotmánybírói lépést kihagyva benyújthatjuk-e kérelmünket Strasbourghoz?

A két intézményről alapvetően azt kell tudni, hogy az EJEB nemzetközi emberi jogi bíróság, míg az Alkotmánybíróság a legmagasabb szintű nemzeti „bírói” fórum, amely azonban nemcsak az alapjogok védelmével, hanem olykor államszervezeti kérdésekkel is foglalkozik.

Az EJEB ellentétben az Alkotmánybírósággal az a nemzetközi bíróság, ahová 47 tagállamokból, azokkal szemben érkeznek különböző nyelven a kérelmek, melyek sarokpontja a különböző jogrendszerekben született bírósági döntések és egyéb intézkedések, jogi aktusok által okozott emberi jogsértések, amelyeket szakszerűen kell szűrni előkészíteni és végül döntést hozni.²⁹

IV.1. A jogorvoslatok kimerítésének kérdésköre

A jogorvoslatok kimerítésének kérdésköre folyamatos fókuszpontot kapott az elmúlt években. Kulcsfontosságú kérdés, hiszen sosem volt egyértelműen meghatározható, hogy egy adott kérelem kapcsán milyen lépcsőfokokat kell bejárnia a feleknek, hogy végül benyújthassuk kérelmüket az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

Még mielőtt a jogorvoslatok kérdéskörét kezdenénk el vizsgálni, előljáróban magáról az EJEB befogadási gyakorlatáról érdemes beszélni. Mivel bírói testületről van szó, az ügyeket a bírónak kell eldönteniük, azonban sok esetben a beadványok már el sem jutnak a bíróhoz, mivel azok a bíróságok szűrőrendszerén fennakadnak. A beadványok előzetes vizsgálatát az ún. jogi előadó végzi (Non-Judicial Rapporteur)³⁰, aki az elbírálásra alkalmatlan ügyeket az egyesbíró elé terjeszti, illetve az egyesbíró és a hozzájuk kapcsolódó jogi előadók bizonyos esetben levélben tájékoztatja, hogy beadványa elbírálásra alkalmatlan.³¹ A Bíróság szűrési rendszere sokkal összetettebb mint az Alkotmánybíróságé, ugyanis több olyan befolyásoló tényező van amitől az EJEB eljárása bonyolultabbnak nevezhető. Az EJEB alapvetően 47 különböző jogrendszerű ország jogvitáiban fejt ki tevékenységét, és nem mehetünk el mellett a tény mellett, hogy nem csak a 47 különböző tagállamról van szó, hanem a beadványok beérkezhetnek az országok területén tartózkodó vagy átutazó személyektől továbbá szervezetektől is. Tehát nemcsak a 47 tagállam állampolgárai tekinthetők kérelmezőnek, hanem más állampolgárok is. A Bíróságnak a beérkező beadványokat egy egységes rendszeren keresztül kell feldolgoznia és szűrnie. Bár ahogy az előbb említésre került, a beérkező

Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírói Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.10.20]

²⁹ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírói Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.11.03]

³⁰ A Bírói Hivatalhoz tartoznak az elnök által kinevezett ún. jogi előadók [Non-Judicial Rapporteur (továbbiakban: NJR)] is, akik magasabb beosztású, nagy tapasztalattal rendelkező ún. vezető jogászok (senior lawyers)

³¹ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírói Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.11.14]

beadványok javarésze ugyanakkor érdemi elbírálásra alkalmatlanok, ezek feldolgozására és szűrésére a Bíróság egy folyamatosan megújuló rendszert alkalmaz, amelynek során az általános szabályokat az adott jogrendszer sajátosságait figyelembe véve kell alkalmazni.³²

Minden tagállam számára rendelkezésre áll egy kérelmezői űrlap, amelyet értelemszerűen a megfelelő instrukciókat betartva kell a kérelmezőnek vagy jogi képviselőjének kitölteni. A Bíróság hivatalos nyelve az angol és francia, ugyanakkor a kérelmezői űrlapot a tagállamok bármelyikének hivatalos nyelvén is be lehet nyújtani. Az eljárása illetékmentes, továbbá fontos tényező, hogy az eljárás ezen szakaszában a jogi képviselő nem kötelező. A kérelmet a hazai végleges határozat meghozatalától számított hat hónapon belül lehet benyújtani. A beérkező kérelmeket miután a megfelelő Divízióba osztották, elkezdik megvizsgálni az Eljárási Szabályzat 47. szakasza alapján. Amennyiben a kérelmek nem felelnek meg az adott szakasznak, úgy ennek tényéről az adott Divízió jogi előadója (NJR) mielőbb - gyakorlat alapján legkésőbb 10 napon belül – tájékoztatja a kérelmezőt. Fontos tényező, hogy a tájékoztatás nem minősül hiánypótlásra való felhívásnak. Ebben az esetben a bíróság nem is nyit aktát.³³

A kérelmezőnek különböző követelményeknek kell megfelelnie, hogy a kérelme érdemi vizsgálatra alkalmas lehessen. Hasonlóan az alkotmányjogi panaszok befogadási követelményeihez, vannak formai és tartalmi követelmények. A kérelmezőnek amennyiben magánszemély meg kell adnia a nevét, születési idejét, állampolgárságát és lakcímét.³⁴ Ha a kérelmező jogi személy vagy egyéb szervezet, annak teljes nevét, az alapítás vagy bejegyzés idejét, a cégbejegyzési számot, illetve a hivatalos címet is fel kell tüntetnie a kérelmen. Jogi személy esetén csatolni kell annak a személynek az okirati igazolását, aki a jogi személy esetében képviselői jogosultsággal rendelkezik.³⁵

Ugyan a kérelem benyújtási szakaszában nem kötelező a jogi képviselő közreműködése, viszont amennyiben a kérelmező jogi képviselő útján kíván eljárni, úgy az űrlapon a képviselő nevét, címét, telefon-és fax számát, továbbá email címét is fel kell tüntetni. Értelemszerűen, ha jogi képviselővel jár el a kérelmező, akkor meghatalmazást is csatolni kell a kérelemhez, melyet nem külön dokumentumban kell csatolni, hanem a kérelem űrlapon van egy erre szolgáló rovat, amelynek megfelelő kitöltésével jön létre a meghatalmazás. Ennek a rovatnak tartalmaznia kell a kérelmező és a meghatalmazott (jogi képviselő) eredeti aláírását, valamint keltezését. A kérelem tartalmát tekintve mellékletekkel együtt maximum 20 oldal áll rendelkezésre, amelynek keretében a kérelmezőnek ki kell fejtenie világosan a tényeket, az állított egyezményesértést világosan elő kell adnia. Tehát azt kell igazolnia, hogy az Egyezmény 35. cikke szerinti elfogadhatósági feltételeknek miként felel meg beadványa. Amint az többször is elhangzott a kérelmek nem felelnek meg a vonatkozó követelményeknek, a jogi előadó erről tájékoztatja a kérelmezőket, amennyiben a kérelem az első szűrőn átjut, a Divízió jogászai a kérelmeknek az elfogadhatóságát vizsgálják meg, amelynek hiányában az ügy egyesbírói határozattal, ún. inadmissibility decision meghozatalával (ún. elfogadhatatlansági határozattal) zárul. ³⁶ Fontos kiemelni, hogy az egyesbírónak nem kell feltétlen egyetértenie az NJR álláspontjával, azaz a kérelem elfogadhatatlanságával. Ez azt jelenti, hogyha az egyesbíró nem

³² WELLER Mónika – TEPLÁN Attila: Magyar ügyek Strasbourgban, Acta Humana, 2000. 41-42.

³³ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.12.15]

³⁴ Eljárási szabályzat 47. szakasz (1) bekezdés a) pontja

³⁵ Eljárási szabályzat 47. szakasz 3.1. bekezdés d) pont

³⁶ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Bíróságának szűrési mechanizmusai – I. rész. Alkotmánybírósági Szemle, 2019/1. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.12.15]

nyilvánítja a kérelmet elfogadhatatlannak vagy nem törli az ügylajstromból, akkor további vizsgálat céljából megküldi azt valamelyik tanácsnak vagy Kamarának.³⁷

Az elfogadhatóság feltételeit az Egyezmény 35. cikke határozza meg. Fontos eleme a kérelem elfogadhatóságának az előadott tények alátámasztására szolgáló bírósági vagy egyéb határozatok mellékletként való csatolása, továbbá azoknak a dokumentumok csatolása amelyek alátámasztják, hogy a hat hónapos határidőt betartották, és a rendelkezésre álló hazai jogorvoslatokat kimerítették, amennyiben annak kimerítése kötelező, ugyanis egy jogorvoslat nem biztos, hogy hatékony tud lenni az adott problémakör megoldására. Az, hogy mi minősül hatékony hazai jogorvoslatnak, a panasszal érintett állam jogrendszerének sajátosságaitól függ, azaz más tekinthető hatékony jogorvoslatnak Magyarországon, más Izlandon és más az Egyesült Királyságban. Sőt, az EJEB akár ugyanazon állammal kapcsolatos ügyekben ügýtípustól függően is eltérő mércét alkalmazhat.

Magyarország vonatkozásában csupán egy egyszerű példával szeretném szemléltetni ezt a kérdéskört. Adott egy gyülekezést megtiltó határozat. Vajon minden rendelkezésre álló jogi eszközt igénybe kell venni? A kérdés eléggé összetett, hiszen gondoljunk bele, amennyiben igénybe vesszünk minden rendelkezésre álló jogorvoslati eszközt, abban az esetben az idő telik, és a rendezvény évekkal későbbi megtartásának az eredeti bejelentést követően értelemszerűen már nem lehet aktualitása.³⁸ Ebből adódóan logikusan arra a következtetésre juthatunk, hogy a kérelmezőnek csak azokat a jogorvoslati lehetőségeket kell kimeríteniük, amelyek mind elméletben, mind gyakorlatban fennállnak az adott, releváns időpontban, és amelyeket a kérelmezők maguk közvetlenül megindíthatnak, tehát azon jogorvoslatokat, amelyek rendelkezésre állnak, továbbá képesek orvosolni a kérelmezők panaszait, és amelyek megfelelő és racionális kilátásokkal szolgálnak a sikerhez.³⁹

Természetesen előfordulnak olyan esetkörök, amikor nem állapítható meg egyértelműen, hogy egy adott jogorvoslatot igénybe kell-e venni, az adott jogorvoslat kimerítése kötelező-e. Ebben a körben a joggyakorlat bevezetett egy olyan tényezőt/elvet amelynek meg kell felelni. Ez pedig a hatékonyság elve. Értelemszerűen a gyülekezést megtiltó határozat ellen, ha nem szükséges igénybe venni a saját hatáskörű vagy rendkívüli jogorvoslat lehetőségét, ebből adódóan logikus, hogy nem kell kérelmet benyújtani a bírósághoz, hogy esetlegesen vizsgálja fel az adott határozatot, sem pedig azt, hogy az adott eljárást folytassa le újból. Ugyanakkor a kivétel erősíti a főszabályt elven vannak speciálisan kivétel esetek, amikor az adott ország belső joga alapján megállapítható, hogy az ilyen típusú kérelem ténylegesen hatékony jogorvoslatot nyújt.⁴⁰

IV.2. A hatékony jogorvoslatok fogalmi elemei

Az olvasóban joggal merül fel a kérdés, hogy vajon mi minősül hatékony jogorvoslatnak? Jelen részben ismertetésre kerül a hatékony jogorvoslatok fogalmi elemei és

³⁷ CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága szűrési mechanizmusa – II. rész Alkotmánybírósági Szemle, 2019/2. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.12.15]

³⁸ Horváth and Vadász v. Hungary (2351/06 sz. kérelem, 2010.november 9.). Hivatkozik rá: KÁDÁR András Kristóf – Karsai Dániel: Az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga a gyakorlat számára. Novissima Kiadó, Budapest, 2013. 38., továbbá Váci Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. Gábor Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.

³⁹ Sejdovic kontra Olaszország [GC] 2004, 46. §, Paksas kontra Litvánia [GC] 2011, 75. §.

⁴⁰ VÁCI Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 238.

különböző tényezői. Hogy közelebb kerüljünk a megoldáshoz, első körben azokat a tényezőket szeretném kiemelni, amelyek egy jogorvoslat nem hatékony mivoltát támasztják alá.

Rendszerint nem szükséges igénybe venni azokat a jogorvoslatokat, amelyek nem bírnak preventív vagy kárpótló hatással az eljárás elhúzódása miatti ügyekben. Az eljárások elhúzódásával kapcsolatos ügyekben egy jogorvoslati lehetőségnél különösen fontos, hogy túlzott késedelmek nélkül működhessen, és megfelelő szintű orvoslattal biztosítson.⁴¹

Most pedig idő kérdésköre kerül a vizsgálódás fókuszpontjába. Már esett szó az idő kérdésköréről a gyülekezést megtiltó határozat kapcsán. Az ott lefektetett gondolatmenetet szeretném tovább értelmezni. Megállapítható, hogy az olyan jogorvoslat, ami nincs határidőhöz kötve, és ez által bizonytalanságot teremt, nem tekinthető hatékonyak.⁴² Tehát egy jogorvoslati lehetőségnél fontos, hogy az hatékonyan - túlzott késedelmek nélkül - működhessen, ugyanis meghatározott idő áll rendelkezésünkre, hogy benyújthassuk panaszunkat a strasbourgi bírósághoz. Strasbourgra némi következetességgel azt mondható, hogy szigorú, de nem túlzóan szigorú eljárásjogi határidők vonatkoznak. Strasbourghoz az eljárást lezáró rendesbírósági ítélet (büntetőeljárásban ez a jogerős ítélet, polgári perben a Kúria által hozott felülvizsgálati eljárásban hozott ítélet) kézhezvételétől számított 6 vagy 4 hónapon belül fordulhatunk.⁴³ Kérdéses, hogy ezt követően kötelező-e az Alkotmánybírósághoz fordulni, de még mielőtt bele kezdenék e témakör fejtegetésébe, a további jogorvoslatokat szeretném elemezni.

Itt érdemes megemlíteni a börtönök túlszűfolttségével kapcsolatos ügyeket. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Európai Börtön szabályokról szóló R/2006/2. számú ajánlása (a továbbiakban: Ajánlás) az alapelvek között rögzíti, hogy a szabadságelvonással sújtott személyekre rótt korlátozásokat a szükségesség és arányosság figyelembe vétele mellett a legkisebb mértékre kell szorítani.⁴⁴ Ezen alapelv azt is jelenti, hogy szabadságelvonás esetén az emberi méltóság sérelmének elkerülése érdekében a fogvatartottak számára meghatározott mértékű mozgásteret, illetve életteret biztosítani kell, amelyet a nemzetközi standardok ajánlásszerűen határoznak meg.⁴⁵ Erre utal az Ajánlás azon pontja is, amely kimondja, hogy a fogvatartottak számára biztosított elszállásolásoknak tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot és lehetséges körben a magánszférát, valamint meg kell felelnie az egészségügyi és higiéniai követelményeknek, különös tekintettel a hely nagyságára, a levegő köbtartalmára, a világításra, a fűtésre és szellőzésre.⁴⁶ Az Európa Tanács Ajánlásának idézett pontjai is azt mutatják, hogy a modern büntetés-végrehajtásban fontos szerep jut a fogvatartottak számára biztosított életternek vagy mozgástérnek. A XXI. századi jogállami büntetés-végrehajtási intézetek zsűfolttsága hátrányosan befolyásolja a fogvatartottak jogi helyzetét, a fogvatartás

⁴¹ VÁCZI i.m. 241.

⁴² Williams kontra Egysült Királyság (dec.) 2008. Hivatkozik rá: Váczai Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 238.

⁴³ KARSAI Dániel: Mire jó a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága és hogyan forduljunk hozzá? <https://drkarsai.hu/emberi-jogok-europai-birosaga/> [letöltve: 2022.12.15.]

⁴⁴ R/2006/2. sz. ajánlás I. rész 3. pont Hivatkozik rá: Havasi Sára: Mozgástér a büntetés-végrehajtásban figyelemmel a 32/2014. (XI.3.) AB határozatban foglaltakra <https://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/havasi-sara-1-mozgaster-a-buntetes-vegrehajtasban-figyelemmel-a-32-2014-xi-3-ab-hatarozatban-foglaltakra/> [letöltve: 2022.12.15]

⁴⁵ Havasi Sára: Mozgástér a büntetés-végrehajtásban figyelemmel a 32/2014. (XI.3.) AB határozatban foglaltakra <https://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/havasi-sara-1-mozgaster-a-buntetes-vegrehajtasban-figyelemmel-a-32-2014-xi-3-ab-hatarozatban-foglaltakra/> [letöltve: 2022.12.15]

⁴⁶ R/2006/2. sz. ajánlás II. rész 18.1 pont Hivatkozik rá: Havasi Sára: Mozgástér a büntetés-végrehajtásban figyelemmel a 32/2014. (XI.3.) AB határozatban foglaltakra <https://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/havasi-sara-1-mozgaster-a-buntetes-vegrehajtasban-figyelemmel-a-32-2014-xi-3-ab-hatarozatban-foglaltakra/> [letöltve: 2022.12.15]

biztonságát, amely tényezők pedig a bánásmód törvényességére hatnak ki.⁴⁷ Az élettér, illetve mozgástér az elítéltek elhelyezésének egyik fontos és szükséges eleme, míg az elhelyezés kérdésköre a törvényes bánásmódot is érinti. Emellett logikus megállapításra jutunk akkor is, amikor arra a következtetésre jutunk, hogy a fogvatartottnak biztosított élettér, illetve mozgástér nagysága a börtönökben tapasztalható túlsúfoltság mértékét is befolyásolja, hiszen az, hogy egy fogvatartottra hány négyzetméter élettérnek kell jutnia, meghatározza az egy zárkában, távolabbról tekintve az adott büntetés-végrehajtási intézetben elhelyezhető egyének számát. A hazai szabályozás a CPT⁴⁸ által meghatározott standardon nyugszik, amely a 32/2014. (IX.3.) AB határozatra visszavezethető jogszabálmódosításnak köszönhető.⁴⁹

Ezen témakör kapcsán a hatékony jogorvoslathoz való jog hatalmas relevanciával bír az egyéni jogvédelemmel összefüggésben. Ez a tényező kelti életre a szubszidiaritás elvét a belső jogi konstrukciók megteremtése által, melyet ki kell meríteni azelőtt, hogy az egyén a Strasbourgi Bírósághoz fordulna, és benyújtaná kérelmét.⁵⁰ Rendszerszintű problémával találkozhattunk a 2010-es évek közepén. Ebben az időszakban hozzávetőlegesen 5000 elítélt volt fogva tartva olyan körülmények között, amelyek vélhetően kimerítették a megalázó bánásmód fogalmi elemeit, azáltal, hogy a fogvatartottnak nem volt biztosítva a megfelelő személyes tér és a megfelelő mellékhelyiség használat, továbbá fennállt a fertőzőség veszélye. Ebből adódóan körülbelül 450 kérelmet nyújtottak be a kérelmezők Magyarországgal szemben. Folyamatosan érkeztek be a kérelmek a Strasbourgi Bírósághoz, és mindegyik kérelem ugyanabból a problémából fakadt. Valóban egy rendszerszintű problémával szembesült a Bíróság, amelyre mihamarabb megoldást kellett találni. Ennek eredményeként a strasbourgi Bíróság elhatározta, hogy pilot ítéletet hoz a börtönök túlsúfoltsága miatt.⁵¹ Pilot eljárást akkor rendel el az EJEB, ha a beérkezett panaszok alapján egyértelművé válik, hogy egy országban rendszerszinten fordulnak elő hasonló jogsértések, és az egyedi panaszok ügyében hozott elmarasztaló ítéletek sem sarkalják arra az adott ország vezetését, hogy kezelje a problémát.⁵²

A rendszer hiányosságaiból fakadóan megállapítható, hogy az EJEB pilot ítélet meghozatalának feltételei adottak voltak. Az EJEB kiemelte, hogy olyan intézkedést kell bevezetnie Magyarországnak, ami elősegíti a fogvatartottak számának csökkenését. Ebből adódóan az lett a cél, hogy az állam a lehető legszélesebb körben alkalmazzon szabadságelvonással nem járó büntetéseket. Az EJEB vizsgálódása körében megállapította,

⁴⁷ Erről Lajtár tartott egy előadást, amelyben az elhelyezés kérdését a XXI. századi jogállami büntetés-végrehajtás egyik legkritikusabb pontjának nevezte. Hivatkozik rá: Havasi Sára: Mozgástér a büntetés-végrehajtásban figyelemmel a 32/2014. (XI.3.) AB határozatban foglaltakra <https://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/havasi-sara-1-mozgaster-a-buntetes-vegrehajtásban-figyelemmel-a-32-2014-xi-3-ab-hatarozatban-foglaltakra/> [letöltve: 2022.12.15]

⁴⁸ a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság

⁴⁹ 32/2014. (IX.3.) AB határozat a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet 137.§ (1) bekezdése nemzetközi szerződésbe ütközésének, valamint alaptörvényellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről

⁵⁰ Guide to good practice in respect of domestic remedies (adopted by the Committee of Ministers on 18 September 2013). Hivatkozik rá: Váci Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019.

⁵¹ „Az Emberi Jogok Európai Bírósága ma nyilvánosságra hozott döntésében arra kötelezte Magyarországot, hogy 6 hónapon belül dolgozzon ki akciótérvet a büntetés-végrehajtási intézetek túlsúfoltságának csökkentésére. Az ítélet a túlsúfoltt zárkákban fogva tartott kérelmezők vonatkozásában megállapította, hogy esetükben sérült az embertelen, megalázó bánásmód tilalma.” 2015.03.15 idézés: <https://www.helsinki.hu/pilot-eljaras-a-bortonok-tulzufoltsaga-miatt/> [letöltve: 2022.12.17.]

⁵² Pilot ítéletek a börtönök túlsúfoltsága miatt. forrás: <https://www.helsinki.hu/pilot-eljaras-a-bortonok-tulzufoltsaga-miatt/?fbclid=IwAR2mMFz96RyG2nTXALHRbGCdN74O6nKJbTebaSWfLIXOMTivRTKab29A-IU> [letöltve: 2022.12.18.]

hogy a magyar jogorvoslati eszközök a fogva tartási körülmények javítására a gyakorlatban elégtelenek. Ezért a magyar hatóságok számára előírás lett, hogy a döntés jogerőre emelkedésétől számított hat hónapos határidőn belül meg kell teremteniük a hatékony jogorvoslat lehetőségét. Tehát meg kellett teremteniük a vagy megelőző és kártérítési jellegű jogorvoslatok kombinációját, annak érdekében, hogy az adott problémát hatékonyan orvosolni tudják.⁵³

Ennek keretében 2017-ben Magyarországon bevezetésre került egy új jogorvoslati lehetőség, amely alapján a fogvatartottak egy meghatározott keretek között mozgó napi tételnek megfelelő kártalanítást kaphatnak a nem megfelelő körülmények között töltött időre tekintettel. Erre az új intézményre tekintettel viszont az EJEB úgy határozott, hogy a magyarországi kártalanítási eljárások befejezéséig a folyamatban levő valamennyi hasonló problémakörrel összefüggő ügyet felfüggeszti. Ez azt jelentette, hogy azoknak a kérelmezőknek, akiknek volt hasonló ügye az EJEB-nél utólag kvázi kötelezve lettek arra, hogy igénybe vegyék ezt a jogorvoslati lehetőséget. Természetesen a bíróság is tisztában volt azzal a körülménnyel, hogy nem lenne jogos, ha nem biztosítanának az egyének számára ésszerű időt, hogy igénybe vegyék ezt a jogorvoslati eszközt. Az EJEB az ésszerű idő kategóriájában az általános eljárásjogi szabályt alkalmazta, így általában - az esetek körülményeitől függően – hat hónap lett a jogorvoslati lehetőség alkalmazására nyitva álló idő.⁵⁴

Álláspontom szerint a hatékony jogorvoslatok fogalmi elemeit a következőképpen lehet definiálni. Hatékony jogorvoslatnak minősül az olyan jogorvoslat amely, 1) elérhető a kérelmező számára; 2) világosan kitűnik a belső jogban; 3) alkalmas, hogy az adott problémát orvosolja; és 4) az esetjogból, ítélkezési gyakorlatból nyilvánvalóan kitűnik.⁵⁵

A Bíróság az ügyek elintézésében elintézésében szubszidiárius szerepet tölt be és az Egyezmény 13. cikke alapján bárkinek joga van ahhoz, hogy az Egyezményben foglalt jogai megsértése esetén a hazai jogorvoslat kimerítése lehetőséget ad az egyezményes nemzeti szinten történő orvoslására. A jogorvoslat kimerítésének általános elveit a Seidovic v. Italy ügyben fejtette ki a Bíróság. Viszont kiemelő, hogy ezt a kötelezettséget rugalmasan kell kezelni, emellett a rendelkezésre álló jogorvoslatnak hatékonyan kell lennie, és nem elégséges csak elméletben elérhetőnek lennie.⁵⁶

IV.3. Az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati mivoltának megítélése 2018 előtt és után

Ebben a fejezetben Magyarországról lévén szó, a magyar ügyek kerülnek a vizsgálat fókuszpontjába. A magyar ügyek vonatkozásában első körben érdemes külön beszélni a felülvizsgálat kimerítésének és az alkotmányjogi panasz benyújtásának kötelezettségéről. A felülvizsgálat a hazai jogrendszerben rendkívüli jogorvoslati lehetőség, ennek a jogorvoslatnak a kimerítése nem kötelező az Alkotmánybírósághoz fordulás esetén, ugyanakkor, ha az indítványozó ügyében felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, úgy a felülvizsgálati eljárás befejezését követően nyílik erre lehetőség, hogy a kérelmező az Alkotmánybírósághoz

⁵³ VÁCZI i.m. 240-241.

⁵⁴ VÁCZI i.m. 241.

⁵⁵ Dalia kontra Franciaország, 1998, 38. §, McFarlane v. Ireland [GC] 2010., 107. §; Vernillo kontra Franciaország, 1991.; Scavuzzo-Hager és társai kontra Svájc (dec.) 2006, Norbert Sikorski kontra Lengyelország, 2009. 117. §, Sürmeli kontra Németország [GC] 2006, 110-112. §; Scoppola kontra Olaszország (2.szám) [GC] 2012, 71. § Hivatkozik rá: VÁCZI Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 245.

⁵⁶ Gäfgen v. Germany, no. 22978/05, § 143, 30 June 2008. Hivatkozik rá: CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága szűrési mechanizmusa – II. rész Alkotmánybírósági Szemle, 2019/2. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.12.18]

forduljon.⁵⁷ Az EJEB gyakorlata ezzel szemben teljesen mást mutat. Még mielőtt az alkotmányjogi panaszt elemezném, érdemes beszélni az EJEB felülvizsgálattal kapcsolatos megítéléséről. A Bíróság a felülvizsgálat igénybevételének kötelező mivoltát ügyenként és egyedileg bírálja el. Az egyedi elbírálás főként azt jelenti, hogy adott jogterületeken máshogy értékeli a felülvizsgálat igénybevételét. A büntetőügyekben főszabály szerint a Kúria előtti felülvizsgálat kimerítése nem kötelező, így a rendes büntetőeljárás lezárását követően nyílik meg a lehetőség a kérelem benyújtására, természetesen a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 648. § alapján a főszabály alól vannak kivételes esetek, amikor felülvizsgálatnak van helye.⁵⁸ A polgári ügyekben a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp) hatálya alá tartozó ügyekben a felülvizsgálat kimerítése, mint rendelkezésre álló hatékony jogorvoslat kimerítése kötelező.⁵⁹ Most érdemes rátérni az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati mivoltának megítélésére. Sokáig kérdéses volt, hogy az Alkotmánybíróság, azaz az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak minősül-e? A kérdéskör vizsgálatát célszerű két szakaszra bontani.

Érdemes beszélni a 2018 előtti időszakról, és azt követően az utána levő időről. A kérdés azért is nehéz, mert az Alkotmánybíróság gyakorlata sokszor köszönőviszonyban sincs a strasbourgi sztenderdekkel. Egyszerűbben fogalmazva: az Alkotmánybíróság sokszor nem nyújt olyan jogvédelmet, mint amit a Bíróság elvár. Pár példát kiemelve, az Alkotmánybíróság nem foglalkozik az előzetes letartóztatások jogszerűségével, nem ismeri el a tulajdonjog körében a jogos váromány védelmét és a sor még folytatható lenne.⁶⁰ Ebből adódóan az a sajnálatos következmény fakad, hogy mindig meg kell vizsgálni, hogy az adott kérdésben mi az Alkotmánybíróság tényleges gyakorlata. Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegéről már esett szó. Alapvető választóvonal húzódik a 2012. január 1-jét megelőző, illetve azt követő szabályozás között. A 2012 előtti alkotmányjogi panasszal az EJEB úgy foglalkozott, hogy az általános szabály szerint annak kimerítése nem volt szükséges.⁶¹

A helyzet azonban 2012-ben megváltozott, ugyanis bevezetésre került a „valódi” alkotmányjogi panasz, mely német mintára került a magyar jogrendszerbe. Alapvető rendeltetése, hogy megkönnyítse a bíróságok által alkalmazott egységes alkotmányossági mércék kialakítását.⁶² Amint azt már több tanulmányomban is kifejtettem, megállapítható, hogy a Magyarországon a 2012-es év jelentős változásokat hozott. A valódi alkotmányjogi panasz megváltoztatta az alkotmánybírósági eljárások addigi működését. A régi szabályozás a tételes jog felülvizsgálatára adott lehetőséget, tehát kijelenthető, hogy az Alaptörvény hatálybalépése óta az Alkotmánybíróság erőteljesen befolyásolja a jogalkalmazást, viszont álláspontom szerint ez még nem jelenti azt, hogy a (valódi) alkotmányjogi panasz hagyományos jogorvoslati eszköz lenne.⁶³

⁵⁷ CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága szűrési mechanizmusa – II. rész Alkotmánybírósági Szemle, 2019/2. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2022.12.19]

⁵⁸ Az EJEB a Tóth v. Hungary ügyben kimondta azzal, hogy az indítványozó nem nyújtott be büntetőügyében felülvizsgálati kérelmet (amely esetében az a bűncselekmény társadalomra veszélyességére vonatkozott volna), nem merítette ki a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőséget.

⁵⁹ A Bíróság az Index.hu Zrt. v. Hungary ügyben az indítványozó kérelmét elfogadhatatlannak találta, mivel nem kezdeményezett felülvizsgálatot az ügyben, a felülvizsgálatot hatékony jogorvoslatnak tekintette, amelyet ki kell méríteni.

⁶⁰ KARSAI Dániel: Mire jó a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága és hogyan forduljunk hozzá? <https://drkarsai.hu/emberi-jogok-europai-birosaga/> [letöltve: 2022.12.23.]

⁶¹ Weller v. Hungary, no. 44399/05, 31 March 2009.

⁶² GÁRDOS-OROSZ Fruzsina: A befogadási eljárás jelentősége az új alkotmánybírósági eljárásban. Jogi iránytű, 2012/3. 37.

⁶³ lásd bővebben: OUK Varinic: Az alkotmánybíráskodás viszonya a népszuverenitás eszméjéhez. In: TÓTH J. Zoltán – OUK Varinic: Alkotmánybíráskodás és népszuverenitás. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2018. 141-220.

Ebből adódóan hatékony jogorvoslati jellege is sok ideig jelentősen megkérdőjelezhető volt, ugyanis gondoljunk bele, hogy számos ügy kapcsán az Alkotmánybíróság azért nem állapít meg alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést, mert az alkotmányjogi panasz olyan témakört érintett, amelyben a bírók korábban már elutasító döntést hoztak, azonban kiemelendő, hogy ezen esetekben a döntés kimondva nem a res judicata elvén nyugodott.⁶⁴ Megfigyelhető egyfajta diszkrecionalitás a testületi döntések kapcsán.⁶⁵

Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét illetően érdemes magáról az alkotmányjogi panaszok befogadási gyakorlatáról is beszélni, ugyanis, mint ahogy azt már korábbi tanulmányaiban is górcső alá vettem, német mintára az Alkotmánybíróság nagyon szigorú befogadási szűrőt alakított ki amelynek keretében, csak nagyon kivételes esetekben fogadják be az alkotmányjogi panaszokat., ugyan ez az évek során azonban azért enyhült. A magyar befogadási gyakorlat német mintára az elbotlási elvet alkalmazza, ami azt a jelentéstartalmat hordozza magában, hogy a hangsúly főleg azon van, hogy az Alkotmánybíróság ne váljon működésképtelenné, a rázúduló még nagyobb ügyteher miatt. A magyar alkotmányjogi gyakorlat a német gyakorlat teljes leképeződése.⁶⁶

Az Alkotmánybíróság befogadási gyakorlata úgy hozható kapcsolatba az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegével, hogy amennyiben szigorú feltételek vonatkoznak az alkotmányjogi panaszok befogadására, úgy hogyan minősülhetnek hatékony jogorvoslatnak az EJEB eljárás megkezdése előtt? A kérdés álláspontom szerint joggal tehető fel.

Ebből adódóan a 2012 után született ítéletekben kezdetben a Bíróság a korábbi gyakorlatát követte, miszerint nem szükséges igénybe venni az alkotmányjogi panaszokat. Ezt megerősíti Váczi Péter is. Váczi Péter ezzel kapcsolatos tanulmányában a strasbourgi joggyakorlatot elemezve azon következtetésre jutott, hogy Magyarországon az alkotmányjogi panasz nem minősül hatékony jogorvoslati eszköznek, amelynek kimerítése kötelező lenne a kérelmező számára. Az e témakört feldolgozó tanulmányában nem csak az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegét kérdőjelezi meg, hanem az ombudsmani panaszbeadvány⁶⁷ és kegyelmi kérelem⁶⁸ jellegét is. Az alkotmányjogi panasz megítélése tekintetében irányadó lehet a K.M.C.-ügy⁶⁹ A következő fejezetekben az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegével kapcsolatos ügyek kerülnek feldolgozásra.

IV.4. K.M.C kontra Magyarország ügy

Az ügy alapja egy, a Magyar Köztársaság ellen benyújtott kérelem⁷⁰, amelyet az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján egy magyar állampolgár, K.M.C. („a kérelmező”) 2011. március 22-én terjesztett a

⁶⁴ GÁRDOS-OROSZ i.m. 38.

⁶⁵ VÁCZI i.m. 248.

⁶⁶ lásd bővebben: OUK Varinic: Az alkotmányjogi panasz érvényesülése a német és hazai jogrendben In: MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): Jog és Állam 24. szám, XIV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója, Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019. 303-313.

⁶⁷ „Megjegyzendő, hogy hasonló a probléma az ombudsmani panaszbeadványok kapcsán, melyek jogorvoslati jellege is erősen megkérdőjelezhető. Itt szintén egy diszkrecionális döntést találhatunk a befogadhatóság szakaszában: Az alapvető jogok biztos a beadványt elutasíthatja, ha megítélése szerint a beadványban szereplő visszasság csekély jelentőségű.” A biztos a kérelmet a beérkezését követően megvizsgálja, és bizonyos esetekben mérlegelheti annak elutasítását.

⁶⁸ Egy másik személyi jellegű lehetőség a köztársasági elnöki kegyelem, mely az elítéltek „utolsó mentsvára” szokott lenni egy büntetőeljárás végén. Itt is kiemelendő azonban, hogy a köztársasági elnök – az igazságügyért felelős miniszter ellenjegyzése mellett – diszkrecionális jogkörében jár el, az érdemi döntésre vonatkozó konkrét törvényi keretek nélkül.

⁶⁹ K.M.C. v. Hungary, 19554/11. számú kérelem, 2012. július 10. Hivatkozik rá: Váczi i.m. 248.

⁷⁰ EJEB 19554/11. sz

Bíróság elé. A Szekció elnöke helyt adott a kérelmező azon kérésének, hogy neve ne kerüljön nyilvánosságra.⁷¹ A kérelmezőt Kádár A., Budapesten praktizáló ügyvéd képviselte. A Magyar Kormányt („a Kormány”) dr. Höltzl Lipót képviselő képviselte a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumból. A kérelmező az Egyezmény 6. cikke alapján előterjesztette, hogy munkáltatói indokolás hiányában elbocsátását nem tudta bíróság előtt hatékonyan megtámadni. 2011. szeptember 12-én a kérelem közlésre került a Kormány felé. Arról is döntés született, hogy a kérelem érdeme és elfogadhatósága együttesen kerül megvizsgálásra.⁷²

IV.4.1. Az ügy körülményei

A kérelmező 1973-ban született és Pécelen él. A kérelmező köztisztviselőként dolgozott egy közigazgatási felügyelet szolgálatában. 2010. szeptember 27-én a kérelmező munkáltatója a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvényt alkalmazva (ld. alább) indokolás nélkül elbocsátotta a kérelmezőt a szolgálatból.⁷³ A kérelmező nem támadta meg bíróság előtt az intézkedést, mivel úgy vélte, hogy indokolás hiányában nem volt esélye a siker kilátásával perelni korábbi munkáltatóját. Az e tekintetben biztosított törvényi határidő 2010. október 26-án lejárt. Az Alkotmánybíróság 2011. február 18-án alkotmányellenesség miatt 2011. május 31-i hatállyal megsemmisítette a 2010. évi LVIII. törvény megtámadott 8. § (1) bekezdését (ld. 16. bekezdés alább).⁷⁴

IV.4.2. Az Alkotmánybíróság álláspontja

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a törvényhozó azzal, hogy nem szabályozta a munkáltatói felmentés törvényi feltételeit, és lehetőséget adott a döntés indokolásának mellőzésére, aránytalanul korlátozta a kormánytisztviselőt az Alkotmány 57. § (1) bekezdése alapján megillető bírói jogvédelemhez való jogot.

Az indokolási kötelezettség hiánya miatt és a felmentés jogszerűségének elbírálásához szempontot adó szabályok hiányában, jelentősen leszűkült azoknak az eseteknek a köre⁷⁵, amikor a kormánytisztviselő a siker reményében fordulhat a bírósághoz, a bíróság a felmentés jogszerűségét érdemben el tudja bírálni. A Kjt. szabályozása alapján a munkáltatói felmentés kapcsán keletkező közszolgálati jogvitákban a felmentés jogszerűtlenségét a kormánytisztviselőnek kell bizonyítania. Ez alól kivételt jelent az az eset, amikor a jogvita az egyenlő bánásmód követelményének megsértésén alapul, ezekben az eljárásokban az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 19. §-a alapján a sérelmet szenvedett félnek csak valószínűsíteni kell a jogsérelmet, a munkáltató köteles bizonyítani azt, hogy az egyenlő bánásmód követelményének eleget tett. Lehetősége van a köztisztviselőnek arra is, hogy az Mt. 4. §-ába ütköző rendeltetésellenes joggyakorlás miatt forduljon a bírósághoz. A Kjt. 8. § (1) bekezdése, - amint az a törvény indokolásából megállapítható – a kormányzati törekvések egyszerűbb megvalósítása érdekében jogi korlátok nélkül lehetőséget ad a kormánytisztviselői jogviszony munkáltató által történő

⁷¹ Eljárási Szabályzat 47. szabály 3. bekezdés)

⁷² 29.cikk 1. bekezdés

⁷³ K.M.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY EJEB ítélet 2012. november 19. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/K_M_C_kontra_Magyarorszag.pdf [letöltve: 2023. 01. 18]

⁷⁴ 2011. május 6-i határozatában (ld. 17. bekezdés alább) az Alkotmánybíróság kimondta, hogy alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabályok rendes bíróságok előtt folyamatban lévő perekben nem alkalmazhatók.

⁷⁵ (a felmentő határozat semmissége, a felmentési tilalomba ütközés, egyenlő bánásmód megsértése, rendeltetésellenes joggyakorlás)

megszüntetésére. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a kormánytisztviselőnek ez a kiszolgáltatott helyzete, az állami feladatmegoldás „eszközeként” való kezelése ellentétes az emberi méltósággal.⁷⁶

Az Alkotmánybíróság 35/2011. (V.6.) AB. számú határozatában a jelen ügy körülményeit értékelve az alábbiakat állapította meg:

„1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányos követelmény, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni.

2. A bírói kezdeményezések alapján indult konkrét normakontroll eljárásokban az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő polgári peres ügyekben az Alkotmánybíróság megállapíthatja az általa alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály általános alkalmazási tilalmát. Ha az Alkotmánybíróság nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendel el, akkor - újabb bírói kezdeményezés esetén - lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást. Az általános, illetve a konkrét alkalmazási tilalomra vonatkozó alkotmánybírósági rendelkezés jogkövetkezményeit az eljáró bíró vonja le, és hozza meg a peres ügyben az annak megfelelő döntést.

3.1. Az Alkotmánybíróság alkotmányvédelmi feladatának egyik lényeges célja az, hogy alkotmányellenes norma ne érvényesülhessen a jogrendben. Az egyedi jogvita eldöntésére hivatott bíró ... az alkalmazandó jog alkotmányos értelmezése alapján köteles a határozathozatalra. A jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén azonban, a jog félre tételére vonatkozó hatáskör hiányában szükségképpen és törvényi kötelezettsége alapján működik együtt az Alkotmánybírósággal. Másképpen megfogalmazva a jogértelmezéssel feloldhatatlan alkotmányellenesség esetén a peres fél törvényes bíróhoz való joga csak az alkotmánybírósági eljárás során érvényesülhet. ... az Alkotmánybírósághoz forduló bíró az Alkotmány 50. § (1) bekezdéséből eredő kötelezettsége alapján a jogvitában érintett felek egyéni jogainak védelmében jár el, de ezt az alkotmányos kötelezettségét csak az Alkotmánybíróság érdemi döntése alapján teljesítheti. (...) Olyan esetben tehát, amikor a konkrét peres eljárásban a bíró alkotmányos kötelezettségeinek eleget téve az alkalmazandó jog alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezi, az Alkotmánybíróság által megállapított alkotmányellenesség hatálya főszabály szerint kiterjed minden, az alkotmánybírósági eljárás alapjául szolgáló üggyel megegyező ténybeli és jogi alapból származó folyamatban lévő peres eljárásra is. A konkrét normakontroll eljárásban lefolytatott alkotmányossági vizsgálat eredményeként megállapított alkotmányellenesség és általános alkalmazási tilalom jogkövetkezményeit az azonos ténybeli alapból származó, ugyanazon jog alapján megítélendő,

⁷⁶ Az Alkotmánybíróság 35/2011. (V.6.) AB sz. határozata az alábbi szövegrészeket tartalmazza: 1. Az Alkotmánybíróság megállapítja: alkotmányos követelmény, hogy a bíró az elé tárt jogvitát alkotmányos jogszabály alapján döntse el. Amennyiben a bíró az előtte folyamatban lévő perben alkalmazandó jog alkotmányellenességét észleli – az alkotmányellenes jogszabály mellőzésére vonatkozó hatásköre hiányában –, az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 38. § (1) bekezdése alapján köteles az Alkotmánybíróság eljárását kezdeményezni; 2. A bírói kezdeményezések alapján indult konkrét normakontroll eljárásokban az azonos ténybeli alapú, azonos jog alapján megítélendő polgári peres ügyekben az Alkotmánybíróság megállapíthatja az általa alkotmányellenesnek nyilvánított jogszabály általános alkalmazási tilalmát. Ha az Alkotmánybíróság nem általános, hanem csak konkrét alkalmazási tilalmat rendel el, akkor - újabb bírói kezdeményezés esetén - lefolytatja a kizárólag alkalmazási tilalom iránti bírói indítvánnyal kapcsolatos eljárást. Az általános, illetve a konkrét alkalmazási tilalomra vonatkozó alkotmánybírósági rendelkezés jogkövetkezményeit az eljáró bíró vonja le, és hozza meg a peres ügyben az annak megfelelő döntést

folyamatban lévő perek esetében, amely perek azonban nem váltak az alkotmánybíróvási eljárás részévé, a bíró vonja le.”⁷⁷

IV.4.3. Az Egyezmény 6. cikke 1. bekezdésének állítólagos megsértése

A kérelmező azt panaszolta, hogy indokolás nélküli elbocsátása – az Egyezmény 6.cikkének 1. bekezdését megsértve – hatékonyan ellehetlenítette a bírósághoz fordulás jogát. A 6. cikk tartalmazza a tisztességes tárgyaláshoz való jogot, amely alapján mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és ésszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Az ítéletet nyilvánosan ki kell hirdetni, a tárgyalóterembe történő belépést azonban meg lehet tiltani a sajtónak és a közönségnek a tárgyalás teljes időtartamára vagy egy részére annyiban, amennyiben egy demokratikus társadalomban ez az erkölcsök, a közrend, illetőleg a nemzetbiztonság érdekében szükséges, ha e korlátozás kiskorúak érdekei, vagy az eljárásban résztvevő felek magánéletének védelme szempontjából szükséges, illetőleg annyiban, amennyiben ezt a bíróság feltétlenül szükségesnek tartja, mert úgy ítéli meg, hogy az adott ügyben olyan különleges körülmények állnak fenn, melyek folytán a nyilvánosság az igazságszolgáltatás érdekeit veszélyeztetné.⁷⁸

A Kormány ezzel kapcsolatban úgy érvelt, hogy az eset közjogi jellege miatt a kérelmezői igény az Egyezmény 6. cikkének tárgyi hatályán kívül esik, és a kérelem az Egyezmény 35. cikke 3. bekezdésének (a) pontja alapján tárgyi okból (*rationale materiae*)⁷⁹ összeegyeztethetetlen az Egyezmény rendelkezéseivel. A Kormány hangsúlyozta, hogy bár a kérelmező által követelt jog tekintetében a kérelmező bírósághoz fordulás joga nincs kifejezetten kizárva, ez nem keletkeztet a magyar jogban olyan anyagi jogot, ami polgári jogként lenne elismerhető az Egyezmény 6. cikkének céljaira.⁸⁰

Továbbá a Kormánynak az volt az álláspontja, hogy a kérelmező nem merítette ki a hazai jogorvoslatokat, mivel nem indított munkaügyi pert; ha így tett volna, akkor az ilyen perben ellene meghozott jogerős határozatot megtámadhatta volna az Alkotmánybíróvási eljárás előtt. Továbbá, ha egy ilyen kérelmezői munkaügyi per a szóban forgó időszakban folyamatban lett volna, akkor a munkaügyi bíróság – az Alkotmánybíróvási eljárás 2011. május 6-i határozata alapján – köteles lett volna Alkotmánybíróvási eljárás kezdeményezni az alkotmányellenes jogszabály ezen folyamatban lévő perben való alkalmazhatatlanságának a megvizsgálása iránt. Ugyanakkor a kérelmező úgy érvelt, hogy egy köztisztviselői elbocsátással kapcsolatos munkaügyi jogvitának elkerülhetetlenül vannak olyan vagyoni jogi következményei, amelyek nyilvánvalóan beletartoznak a „polgári jogi jogok és kötelezettségek” kategóriájába. Továbbá a kérelmező a hazai jogorvoslatok kimerítését illetően hangsúlyozta, hogy az Egyezményben biztosított jogok vonatkozásában az alkotmányjogi panasz nem tekinthető közvetlen és gyors védelmi eszköznek, különösen arra figyelemmel, hogy az alkotmánybíróvási eljárás megindítása előtt a kérelmezőnek el kell veszítenie a munkaügyi pert. Valamint ha az Alkotmánybíróvási eljárás mérlegelési jogkörben eljárva határozott volna az alkotmányellenes rendelkezés alkalmazásának kizárásáról, ezért egy ilyen, az Alkotmánybíróvási eljárásba benyújtott

⁷⁷ K.M.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY EJEB ítélet 2012. november 19. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/K_M_C_kontra_Magyarország.pdf [letöltve: 2023. 01. 18]

⁷⁸ Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikk forrás: https://www.echr.coe.int/documents/convention_hun.pdf [letöltve: 2023. 02. 19.]

⁷⁹ Emberi Jogok Európai Egyezmény 35. cikk alapján az elfogadhatóság feltételei:

⁸⁰ K.M.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY EJEB ítélet 2012. november 19. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/K_M_C_kontra_Magyarország.pdf [letöltve: 2023. 02. 19]

panasz nem jelentett volna hatékony jogorvoslatot. A kérelmező továbbá előterjesztette, hogy a szóban forgó mindkét alkotmánybíróági határozat utólag állított fel számára határidőt, mégpedig az elbocsátás közlésétől számított harminc napot. Ilyen módon valószínűleg sem a kifogásolt törvény megsemmisítése, sem az alkalmazhatatlanság alkotmánybíróági értelmezésének a megváltoztatása nem segített volna a kérelmezőn. Mindenesetre, a kérelmező ismeretei szerint a munkaügyi bíróságok joggyakorlata nem áll összhangban a Kormány javaslatával, mivel nem került sor ügyek munkaügyi bíróságok általi Alkotmánybíróági vitelére.⁸¹

IV.4.4. A Bíróság értékelése

A Bíróság megjegyzi: a Kormány felróta a kérelmezőnek, hogy nem indított – az adott körülmények között rendelkezésre álló – munkaügyi pert, amely azután tette volna lehetővé a kifogásolt rendelkezés kérelmező ügyében történő alkalmazhatatlanságának alkotmánybíróági vizsgálatát. A Bíróság azonban annak megjegyzésével kezdi, hogy egy ilyen kereset – amelyben a kérelmezőnek elbocsátását kellett volna megtámadnia, amely elbocsátás indokai teljeséggel ismeretlenek voltak számára – csak formális indítvány kellett volna. A Bíróság úgy véli: az adott körülmények között a kérelmezőtől nem volt elvárható, hogy ilyen kísérletet tegyen. Továbbá, a Kormány által hivatkozott alkotmánybíróági határozatok nem vitatottan utólag, több hónappal később állapították meg a kérelmező lehetséges munkaügyi pere szempontjából releváns határidőket, ezért e határozatoknak nem lehet relevanciát tulajdonítani. A Bíróság mindenesetre úgy véli: nem bocsátkozhat spekulációkba arra vonatkozóan, hogy a munkaügyi bíró alkotmánybíróági vizsgálat céljából az Alkotmánybíróóság elé terjesztette volna-e az ügyet, valamint, hogy a megsemmisített rendelkezés alkalmazhatatlanságát illetően az Alkotmánybíróóság később milyen határozatot hozott volna a kérelmező ügyében.⁸² Ezért a Bíróság meggyőződött arról, hogy a kérelem nem utasítható el a hazai jogorvoslatok kimerítésének hiánya miatt.

A Bíróság továbbá észrevételezi a felek eltérő álláspontját a 6. cikk 1 bekezdésének jelen ügyben történő alkalmazhatóságát illetően. A Bíróság megjegyzi, hogy mivel a jogvita a kérelmezőnek elbocsátásával volt kapcsolatos, „polgári jogi” jogot érintett.⁸³ A Bíróság továbbá megjegyzi: a felek nem vitatták, hogy volt kormánytisztviselőként a kérelmező a magyar jog alapján formálisan rendelkezett azzal a joggal, hogy bíróság előtt támadja meg elbocsátását. Ez a megfontolás önmagában is lehetővé teszi a Bíróság számára annak megállapítását, hogy a 6. cikk 1. bekezdése a jelen körülmények között alkalmazható,⁸⁴ s ebben az összefüggésben lényegtelen az a mérték, amelyben a kérelmező jóhírnevéhez fűződő, illetve vagyoni jogait az indokolás hiánya sértette. Ezért a kérelem nem utasítható el az Egyezmény rendelkezéseivel való *rationale materiae* összeférhetetlenség, vagy a 35. cikk 3 bekezdésének (a) pontja szerinti nyilvánvaló alaptalanság miatt. A Bíróság továbbá megjegyzi, hogy a kérelem semmilyen más alapon sem elfogadhatatlan. Ezért elfogadhatóvá kell nyilvánítani.

Ennek tükrében a Bíróság elfogadhatóvá nyilvánította a kérelmet, megállapította, hogy az Egyezmény 6. cikkének 1. bekezdését megsértették. Megállapította, hogy az alperes Államnak attól az időponttól számított három hónapon belül, amikor az ítélet az Egyezmény 44. cikkének 2. bekezdése szerint véglegessé válik, (i) nem vagyoni kár tekintetében 6.000

⁸¹ K.M.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY EJEB ítélet 2012. november 19. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/K_M_C_kontra_Magyarország.pdf [letöltve: 2023. 02. 19]

⁸² K.M.C. kontra MAGYARORSZÁG ÜGY EJEB ítélet 2012. november 19. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/K_M_C_kontra_Magyarország.pdf [letöltve: 2023. 02. 19]

⁸³ lásd pl. Cudak v. Lithuania [GC] no. 15869/02, § 44 to 47, ECHR-2010

⁸⁴ lásd Vilho Eskelinen and Others v. Finland [GC], no. 63235/00, §§ 62-63, ECHR 2007-II)

(hatezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét, (ii) költségek és kiadások tekintetében 3.000 (háromezer) eurót, továbbá az ezen összeget terhelő adók összegét kell kifizetnie a kérelmező számára az alperes Állam nemzeti valutájában, a teljesítéskori átváltási árfolyam alkalmazásával; (b) hogy a fent említett három hónap lejártát követően a teljesítés időpontjáig a késedelmes időszakra az Európai Központi Bank marginális kamatát három százalékponttal meghaladó mértékű kamatot kell fizetni a fenti összeg után. A Bíróság a kérelmező igazságos elégtétellel kapcsolatos további követeléseit elutasította.⁸⁵

IV.4.5. Az ügy tanulsága

A K.M.C ügy alapján megállapítható, hogy a Bíróság nem tekintette ésszerűen elvárhatónak azt, hogy a kérelmezőnek bíznia kellett volna egy esetleges alkotmányjogi panaszban.⁸⁶ A K.M.C.- ügyön túlmenően egyaránt erre a következtetésre jutott a Bíróság a Karácsony ügyben.

IV. 5. Karácsony-ügy

Az ügy két⁸⁷ kérelmen alapul, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Egyezmény („az Egyezmény”) 34. cikke alapján, 2013. június 14-én, illetve 2013. július 5-én nyújtottak be a Bírósághoz. Az első, a 42461/13. számú kérelmet négy magyar állampolgár, Karácsony Gergely, Szilágyi Péter, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin nyújtotta be, a 44357/13. számú másodikat pedig Szél Bernadett, Osztolján Ágnes és Lengyel Szilvia („a kérelmezők”). A kérelmező országgyűlési képviselők szerint az, hogy az Országgyűlésben tanúsított viselkedésük miatt megbírságot kaptak, megsértette az Egyezmény 10. cikkében lefektetett véleménynyilvánítási szabadságukat. Az Egyezmény 13. Cikkére hivatkozva azt is sérelmezték, hogy a kifogásolt döntések ellen nem kaphattak jogorvoslatot.⁸⁸ A Bíróság a két ügyben ítéletet hozott. A Bíróság Tanácsa mindkét ügyben egyhangúlag megállapította, hogy a 10. Cikkben alapuló, valamint a 13. Cikkben alapuló és a 10. Cikkkel együtt értelmezett kérelmek befogadhatók, valamint hogy a kérelmekre vonatkozó emlékeztető nem fogadható be. A Bíróság Tanácsának egyhangú álláspontja szerint a 10. Cikk, valamint a 10. Cikkkel együtt értelmezett 13. Cikk megsértése megtörtént.

IV.5.1. A 42461/13. számú ügy kérelmezői

A kérelmezők, Karácsony Gergely, Szilágyi Péter, Dorosz Dávid és Szabó Rebeka Katalin, 1975-ben, 1981-ben, 1985-ben illetve 1977-ben születtek és budapesti lakosok. A tárgyalt események idején a kérelmezők a Párbeszéd Magyarországért nevű ellenzéki párt tagjai és országgyűlési képviselői voltak. Szilágyi az Országgyűlés jegyzője is volt. Ehhez kapcsolódó tények: a 2013. április 30-i plenáris ülésen, az egyik napirend előtti felszólalás közben az

⁸⁵ Készült angol nyelven, írásbeli kihirdetésre került 2012. július 10-én, a Bíróság Eljárási Szabályzata 77. szabálya 2. és 3. bekezdésének megfelelően.

⁸⁶ VÁCSI i.m. 248-249.

⁸⁷ EJEB (42461/13. és 44357/13. számú kérelem)

⁸⁸ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 21.]

ellenzéki Magyar Szocialista Párt egyik képviselője kritikával illette és többek közt a dohánypiac átszervezése kapcsán korrupcióval vádolta a kormányt. Cséfalvay Zoltán, a Nemzetgazdasági Minisztérium államtitkára válaszolt a Kormány nevében, amikor a kérelmezők, Karácsony és Szilágyi urak az ülésterem közepére vittek egy nagy molinót, amire az volt írva, hogy „FIDESZ. Loptok, csaltok, hazudtok”. Ezt aztán az államtitkár széke mellé helyezték.⁸⁹ 2013. május 6-án a Házelnök azt indítványozta, hogy Karácsonyra (170 eurónak megfelelő), ötvenezer forint, Szilágyira pedig 185 520 forint (600 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről szóló törvény 49 § (4) bekezdése és 49 § (7) bekezdése szerint az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül. A Házelnök Szilágyira a maximális bírság (havi tiszteletdíja egyharmada) kiszabását indítványozta, mert ő nem csak országgyűlési képviselő volt, hanem választott országgyűlési tisztségviselő is. 2013. május 21-én, a T/10881. számú, egyes dohánytermékekre vonatkozó jogszabályok módosításáról szóló törvényjavaslat zárószavazása során Dorosz és Szabó az ülésterem közepére vitt és ott felmutatott egy nagy transzparenst, amelyen az „Itt nemzeti dohánymaffia működik” felirat állt. 2013. május 24-én a Házelnök indítványozta, hogy Dorosra és Szabóra külön-külön hetvenezer forint (240 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt.

IV.5.2. A 44357/13. számú ügy kérelmezői

A kérelmezők, Szél Bernadett, Osztyolykán Ágnes és Lengyel Szilvia, 1977-ben, 1974-ben illetve 1971-ben születtek, lakhelyük pedig Budakeszi, Budapest illetve Gödöllő. A tárgyalt események idején a kérelmezők a Legyen Más a Politika nevű ellenzéki párt országgyűlési képviselői voltak. 2013. június 21-én az Országgyűlés zárószavazást tartott a T/7979. számú, a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló törvényjavaslatról, amely meglehetősen vitatott volt és az ellenzék körében heves reakciókat váltott ki. A zárószavazás során Lengyel tiltakozása jeléül kicsi, aranyszínű, földdel teli talicskát helyezett az asztalra a Miniszterelnök elé, miközben Szél és Osztyolykán „Földrablás helyett földosztást!” feliratú transzparenst feszített ki a házelnöki emelvényel szemben. Eközben Lengyel megafonon beszélt. Korábban, a részletes vita során két alkalommal szólalt fel, a törvényjavaslat végső vitája során pedig egyszer. Három módosító javaslatot nyújtott be, közvetlenül a zárószavazás előtt pedig további kettőt.⁹⁰

2013. június 25-én a Házelnök indítványozta, hogy Szélre és Lengyelre fejenként 131 400 forint (430 euró), Osztyolykánra pedig 154 000 forint (510 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4) bekezdése és a 49. § (7) bekezdése alapján az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül. 2013. június 25-én a Házelnök indítványozta, hogy Szélre és Lengyelre fejenként 131 400 forint (430 euró), Osztyolykánra pedig 154 000 forint (510 euró) bírságot szabjanak ki a jegyzőkönyvben rögzített magatartásuk miatt, amely az Országgyűlésről szóló törvény 49. § (4)

⁸⁹ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 21.]

⁹⁰ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 22.]

bekezdése és a 49. § (7) bekezdése alapján az Országgyűlés rendje súlyos megsértésének minősül.⁹¹

IV.5.3. Az ügghöz kapcsolódó alkotmánybíróági határozatok: az Alkotmánybíróság 3206/2013. (XI. 18.) AB határozata

N. E., az ellenzéki Jobbik párt országgyűlési képviselője az Országgyűlésről szóló törvény 26. § (2) bekezdése alapján alkotmányjogi panaszt nyújtott be az Országgyűlésről szóló törvény számos rendelkezése ellen. Érvelése szerint a kifogásolt rendelkezések túlzottan korlátozták az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságát és nem tették lehetővé az Országgyűlés döntései elleni jogorvoslatot. Az Alkotmánybíróság megvizsgálta az Országgyűlésről szóló törvény 50.§ (1) bekezdésének és 52. § (2) bekezdés a) pontjának alkotmányosságát, a panasz többi részének vizsgálatát pedig elutasította. Az 52.§ (2) bekezdés a)⁹² pontja alkotmányosságának vizsgálatakor az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a véleménynyilvánítási szabadság az Országgyűlésben fontos része a véleménynyilvánítás szabadságának, amelyet az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése biztosít. Az Országgyűlés ugyanis a nemzet életére közvetlen hatással lévő ügyekben való döntéshozatal fóruma és mint ilyen, különösen fontos a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása szempontjából. Az Alkotmánybíróság szerint az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadsága tekintetében különbséget kell tenni véleménynyilvánítás szabadsága és a vélemény közlésének formája, illetve módja között. Az utóbbi vonatkozásában az Országgyűlésnek jogában áll a méltóságát és zavartalan működését biztosító szabályok bevezetése.⁹³ Az Alkotmánybíróság emellett utalt az Országgyűlés függetlenségére is, amit az Alaptörvény véd. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az Országgyűlés hatékony működése, valamint tekintélyének és méltóságának fenntartása alkotmányjogilag indokolható módon korlátozza az országgyűlési képviselők véleménynyilvánítási szabadságát. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az országgyűlési képviselők javadalmazásának csökkentése és kizárásuk az Országgyűlés munkájából a legsúlyosabb fegyelmi szankciók, amelyek azonban történelmileg vagy nemzetközileg nem ismeretlenek. Az Alkotmánybíróság szerint az Országgyűlésről szóló törvény 52. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt rendelkezés nem tekinthető a szabad véleménynyilvánításhoz való jog aránytalan korlátozásának.⁹⁴

⁹¹ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 27.]

⁹² .. Az 52. § (2) bekezdés a) pontja szerint, ha az országgyűlési képviselő valamely bizottsági ülésen felszólalása során az Országgyűlés tekintélyét vagy valamely személyt, csoportot – így különösen valamely nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösséget – kirívóan sértő kifejezést használ vagy az általa használt sértő kifejezés súlyos rendzavaráshoz vezet, az országgyűlési bizottság javasolhatja a képviselő kizárását a bizottsági ülés hátralévő részéből, illetve vele szemben pénzbírság kiszabását.

⁹³ Az Alaptörvény 5. cikkének (7) bekezdése szerint az elnök az Országgyűlés házszabályi rendelkezései szerinti rendfenntartó és fegyelmi jogkörét gyakorolja, hogy biztosítsa az Országgyűlés zavartalan működését, és megőrizze méltóságát. Így az Alaptörvény alkotmányos alapot teremt az országgyűlésben való rendfenntartásra, ami elkerülhetetlenül korlátozza az országgyűlési képviselők jogait, többek közt a szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat is

⁹⁴ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 22.]

Az Alkotmánybíróság az eljárásjogi aspektusait is vizsgálta az 52. § (2) bekezdés a) pontjának, amely a 48. § (3) bekezdésben meghatározott magatartáshoz hasonlóan a „kirívóan sértő” kifejezés legsúlyosabb eseteit szabályozza. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ha ilyen kifejezést használnak (ellentétben a 48. § (1) bekezdésében foglalt „sértő vagy illetlen” kifejezéssel), vagy ha súlyos rendzavarás történik, a legsúlyosabb fegyelmi szankciók alkalmazása még rendreutasítás vagy figyelmeztetés nélkül sem tekinthető alkotmányellenesnek. Az Alkotmánybíróság szerint ilyen esetekben nem várható el, sőt néha nem is képzelhető el, hogy az országgyűlési képviselőt előre figyelmeztessék a következményekre. Ezután az Alkotmánybíróság azt az érvelést vizsgálta meg, hogy az Országgyűlésről szóló törvény kifogásolt rendelkezései nem adtak lehetőséget a fegyelmi intézkedések elleni jogorvoslatra. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdése jogot biztosít bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés elleni jogorvoslatához. Mivel azonban az Országgyűlés fegyelmi határozatai egyik fenti kategóriába sem esnek, az azokkal szembeni jogorvoslat hiánya önmagában nem alkotmányellenes. Emellett, történelmi és összehasonlító szempontból az országgyűlési képviselőkkel szembeni fegyelmi jogkör az Országgyűlés saját hatáskörébe tartozott. Ezekre tekintettel az Alkotmánybíróság úgy találta, hogy az Országgyűlés fegyelmi jogköre az Országgyűlés belső működésére vonatkozik, illetve arra, az országgyűlési képviselők milyen magatartást tanúsítanak a mandátumuk teljesítése során. Következésképpen az Alaptörvény XXVIII. cikkének (7) bekezdéséből nem származik kötelezettség az ilyen döntésekkel szembeni jogorvoslat biztosítására.

IV.5.4. Az ügghöz kapcsolódó alkotmánybírósági határozatok: Az Alkotmánybíróság 3207/2013. (XI. 18.) AB határozata

Ugyanaz az indítványozó, N. E. az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3)-(4) bekezdése és 48. § (7) bekezdése ellen is alkotmányjogi panasszal élt. Az Alkotmánybíróság 2013. november 4-i határozatában a 48. § (3)6 bekezdésére vonatkozó alkotmányjogi panaszát elutasította, a panasz többi részét pedig befogadhatatlannak nyilvánította. A 48. § (3) bekezdésének vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy országgyűlési felszólalása során a képviselő nem "magánszemély"-ként, hanem országgyűlési képviselőként, avagy az ország legfőbb népképviselői szervének tagjaként fejezi ki véleményét. A képviselők e tulajdonságát figyelembe véve, a megnyilvánulás korlátai eltérnek a magánszemélyekre vonatkozó korlátoktól: egyfelől, a képviselői immunitás miatt ezek a korlátok tágabbak, másfelől, az Országgyűlés fegyelmi szabályai miatt viszont szűkebbek. Az országgyűlési képviselő megnyilvánulásainak egy részét pontosan azért szabályozzák az országgyűlési fegyelmi szabályok, mert az országgyűlési képviselők munkájuk során jelentős mértékű immunitást élveznek. Ezért indokolt, hogy az elnöknek előjogai legyenek ilyen esetekben ahhoz, hogy megakadályozhassa az országgyűlési képviselők szabad véleménynyilvánítási joga gyakorlásával való visszaéléseket. Továbbá, az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az Országgyűlésben való felszólalás joga nem csak az országgyűlési képviselő személyes joga, hanem a parlamenti vita alapvető eleme is, amelyet az Országgyűlés hatékony működése érdekében szabályozni kellett. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az országgyűlési képviselők felszólaláshoz való joga szabályozásának célja az, hogy biztosítsa a megfelelő egyensúlyt az egyes országgyűlési képviselők jogai és a hatékony parlamenti munka garanciái között. Mint kifejtette, az az Országgyűlésről szóló törvény 48. § (3) bekezdése nem korlátozza aránytalanul a véleménynyilvánítás alkotmányos szabadságát, amikor a legextrémebb, az Országgyűlés fegyelmi jogkörébe tartozó eseteket szabályozta.

IV.5.3. Az EJEB működése

A Bíróság összehasonlította az Európa Tanács 47 tagállama közül 44 tagállamban a parlament rendjét sértő magatartásért a képviselőkre kiszabható fegyelmi intézkedéseket.⁹⁵ Minden vizsgált Tagállamban megfogalmaztak ilyen szabályokat a parlament eljárásrendjében vagy szabályzatában, és/vagy specifikus jogszabályokban. Egyes Tagállamokban az alkotmány egyértelműen felhatalmazza a parlamentet eljárásrendje meghatározására és annak betartatására. Németországban például a Bundestag eljárásrendje szerint a szövetségi parlament elnöke többek között megnevezheti és rendreutasíthatja azokat a képviselőket, akik megszegik a rendszabályokat vagy nem tartják tiszteletben a Bundestag méltóságát.⁹⁶ Ugyanezen eljárásrend 37. és 38. szabálya szankciókat határoz meg „a Bundestag rendjének vagy méltóságának” kisebb mértékű vagy súlyos „megsértése esetére” A holland Képviselőház eljárásrendje szerint az elnök intézkedést hozhat az olyan képviselőkkal szemben, akik (többek között) „zavart keltenek.”⁹⁷

A parlamenti képviselőkkel szembeni fegyelmi intézkedések jellege és mértéke országról országra jelentősen változik. A szankciók a következő kategóriákba sorolhatók: rendreutasítás és/vagy figyelmeztetés – ez a leggyakrabban előforduló intézkedés, amelyet 33 tagország (Albánia, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Dánia, Finnország, Franciaország, Görögország, Grúzia, Hollandia, Horvátország, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Magyarország, Moldova, Montenegró, Németország, Norvégia, Olaszország, Örményország, Oroszország, Románia, Spanyolország, Szerbia, Szlovénia, Törökország és Ukrajna) alkalmaz. A szó megadásának megtagadása vagy a szó megvonása 26 tagországban (Örményország, Ausztria, Belgium, Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Dánia, Finnország, Grúzia, Németország, Görögország, Magyarország, Izland, Lettország, Liechtenstein, Luxemburg, Moldova, Hollandia, Norvégia, Lengyelország – alsóház, Portugália, Oroszország, Szerbia, Spanyolország, Svédország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság és Egyesült Királyság) alkalmazott szankció; a legtöbb (28) vizsgált tagországban a legsúlyosabb szankció az ideiglenes kizárás, amely az ülés fennmaradó részéről való kitiltástól (Bosznia és Hercegovina, Horvátország, Cseh Köztársaság, Grúzia, Görögország, Magyarország, Montenegró, Norvégia, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovénia, Svájc és Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság) több parlamenti ülésről vagy ülészakról való kizárásig terjedhet (Albánia, Örményország, Azerbajdzsán, Belgium, Bulgária, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lettország, Luxembourg, Moldova és Törökország). A képviselőnek az ülésről való kizárása szükségképpen azzal is jár, hogy a vitában nem szólalhat fel.⁹⁸

A további fegyelmi intézkedések közt előfordulhat bocsánatkérés (Cseh Köztársaság, Szlovákia), a képviselő megnevezése (Írország, Málta és az Egyesült Királyság) vagy a feddés (pl. Észtország, Olaszország, Törökország). A parlamenti képviselőkre kiszabható pénzbüntetések különböző formáit tekintve, ezt a 44 vizsgált tagállamból 18 joga teszi lehetővé (Albánia, Cseh Köztársaság, Franciaország, Grúzia, Németország, Görögország,

⁹⁵ A felmérésben Andorra, Monaco és San Marino nem szerepelt.

⁹⁶ EJEB eljárásrend (36. szabály)

⁹⁷ EJEB eljárásrend (58. szabály 2. bekezdése és 59. szabály).

⁹⁸ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 27.]

Magyarország, Litvánia, Lettország, Luxemburg, Moldova, Montenegró, Románia (alsóház), Lengyelország, Szerbia, Spanyolország (képviselői kongresszus), Szlovákia és az Egyesült Királyság, ⁹⁹ Németországban (Bundestag), Grúziában, Magyarországon és Szlovákiában a pénzbírság önálló büntetés. A fennmaradó 14 vizsgált tagállamban bizonyos fegyelmi intézkedések kiszabása további szankcióként azzal is jár, hogy a képviselő fizetését bizonyos időre csökkentik. A többi 26 tagországban a jelek szerint nincs pénzbüntetés.¹⁰⁰

A jogorvoslati lehetőségeket tekintve 24 tagállam a jelek szerint nem biztosít ilyen parlamenti rendet sértő magatartásért a képviselőkre kiszabott szankciók vonatkozásában (Örményország, Ausztria, Azerbajdzsán, Bosznia és Hercegovina, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Izland, Írország, Olaszország, Lettország, Liechtenstein, Luxembourg, Málta, Moldova, Montenegró, Hollandia, Oroszország, Szerbia, Svédország, Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaság, Törökország és az Egyesült Királyság). A következő 14 vizsgált tagországban a képviselők elvben vitathatnak bizonyos, a parlamenti rend megsértéséért rájuk kiszabott fegyelmi intézkedéseket: Belgium (Szenátus), Bulgária, Horvátország, Grúzia, Németország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia, Szlovénia, Spanyolország, Svájc, Ukrajna). A legtöbb felsorolt országban a jogorvoslat valamiféle belső kifogásolási eljárásból áll. Hat tagországban (Csehország, Németország, Litvánia, Szlovákia, Spanyolország, Ukrajna) alapvetően bírósági jogorvoslat vehető igénybe a képviselők parlamenti rendzavarásáért kiszabható fegyelmi intézkedés ellen, belső jóvátételi lépések mellett vagy azok alternatívájaként. Több tagországban a képviselőket bizonyos eljárási biztosítékok védik; ez elsősorban a magyarázat nyújtásának lehetősége, általában a fegyelmi intézkedés kiszabása előtt, de néha az után is.¹⁰¹

IV.5.4. Az EJEB eljárása és döntései

Figyelemmel a két kérelem hasonló ténybeli és jogi alapjára, a Bíróság úgy határozott, hogy a Bíróság Szervezeti és Működési Szabályzata 42.§ 1. bekezdése szerint a kérelmeket egyesíteni kell. A kérelmezők azt kifogásolták, hogy az országgyűlés ülésén tanúsított magatartásuk miatt történt megbírságolásuk sérti az Egyezmény 10. Cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságát. A Kormány pedig azt a kifogást emelte, hogy a kérelmezők a 10. Cikk értelmében előterjesztett panaszuk tekintetében nem merítették ki a hazai jogorvoslati lehetőségeket, amit az Egyezmény 35. Cikkének (1) bekezdése előír. Alkotmányjogi panasz előterjesztésével ugyanis megtámadhatták volna a vonatkozó törvényi rendelkezéseket. A Bíróság Tanácsa mindkét ítéletében kifejtette, hogy hasonló kérdésre vonatkozóan (az Országgyűlésről szóló törvény 48.§ (3) bekezdésében szabályozott „kirívóan sértő kifejezés” tekintetében) az Alkotmánybíróság már elutasított alkotmányjogi panaszt.¹⁰²

⁹⁹ A felmérés nem foglalkozott azon pénzbüntetésekkel, amelyeket a képviselőkre azért vehetnek ki, mert nem vesznek részt különféle parlamenti eljárásokban

¹⁰⁰ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 28.]

¹⁰¹ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 28.]

¹⁰² lásd a fenti 31-41. pontot

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ilyen korlátozások önmagukban nem alaptörvény-ellenesek. Ennek megfelelően a kérelmezőktől nem volt elvárható, hogy alkotmányjogi panaszt nyújtsanak be, amely hiábavaló lett volna. Ezért a Bíróság Tanácsa elutasította a Kormány által emelt kifogást. A Kormány a 3206/2013. és 3207/2013. sz. AB határozatra is hivatkozott. A Kormány álláspontja szerint az Alkotmánybíróság nem vizsgálta még az Országgyűlésről szóló törvény 49.§ (4) bekezdését, amelyet a kérelmezők ügyében alkalmaztak. Főszabály szerint az Alkotmánybíróságnak valamely jogszabály alaptörvény-ellenességét megállapító határozata az AB határozat közzétételének napjától kezdődő hatállyal megsemmisíti a szóban forgó jogszabályt (Alkotmánybíróságról szóló törvény 45. § (1) bekezdése). Azonban bizonyos, az Alkotmánybíróságról szóló törvény 45. § (4) bekezdésében említett helyzetekben az Alkotmánybíróság a kifogásolt jogszabályt visszaható hatállyal is alaptörvény-ellenesnek nyilváníthatná. Az említett ügyekben a jogsértést megelőző, korábbi állapot helyreállítását kérték. Az Alkotmánybíróság élt ezzel a lehetőséggel a 2012. július 16-i, 33/2012. sz. határozatában, amelyben megállapította, hogy a kötelező bírói nyugdíjkorhatárra vonatkozó rendelkezések alaptörvény-ellenesek, és visszamenőleges hatállyal hatályon kívül helyezte az érintett rendelkezéseket. A határozat megnyitotta az utat a bírósági jogorvoslat előtt, és a későbbiekben három, az alkotmány-ellenes jogszabállyal érintett bíró hivatkozott is az Alkotmánybíróság határozatára, és sikerült visszahelyeztetnie magát. A Kormány előadta, hogy az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz előterjesztőjére szabott jogorvoslatokat biztosított. A Kormány négy példát hozott fel az Alkotmánybíróság gyakorlatából: a 32/1990. (XII.22.) sz. AB határozatot, a 22/1991. (IV.26.) sz. AB határozatot, a 34/1991. (VI.15.) sz. AB határozatot és különösen az 57/1991. (XI.8.) sz. AB határozatot, amelyben az Alkotmánybíróság elrendelte J. A. nevének a születési anyakönyvben az apai rovatba való újbóli bejegyzését. Ez utóbbi határozat kimondta, hogy egyedi esetekben az Alkotmánybíróságnak kell meghatároznia a sérelem orvoslásának módját – még akkor is, ha nincs a konkrét jogkövetkezményekre törvényi rendelkezés. Ebből következően egy sikeres alkotmányjogi panasz a kérelmezők ügyében a velük szemben kiszabott bírság eltörlését eredményezhette volna, vagy lehetőséget biztosított volna számukra, hogy kérjék a bírság eltörlését.¹⁰³

Ezzel szemben a kérelmezők előadták, hogy az új Alkotmánybíróságról szóló törvény, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba, az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó új eljárásokat vezetett be. Ennek megfelelően a kérelmezők ügyében nem lehetett volna az Alkotmánybíróság korábbi ítélkezési gyakorlatát alapul venni. Az új Alkotmánybíróságról szóló törvény – többek között – háromfajta alkotmányjogi panaszt vezetett be.¹⁰⁴ A kérelmezők esetében egyedül az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2)¹⁰⁵ bekezdésében szabályozott alkotmányjogi panasz jöhetett szóba.

¹⁰³ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%20C3%81%20SONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%20C3%81%20SONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 28.]

¹⁰⁴ Az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (1) bekezdésében és 27. §-ában szabályozott, az alkotmányjogi panasz kezelésére irányuló eljárásokra nem volt lehetőség a kérelmezők esetében, mivel ezek csak bírósági eljárásban alkalmazott jogszabály, illetve jogerős bírói határozattal indíthatók.

¹⁰⁵ Abtv. 26. § (1) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján alkotmányjogi panasszal az Alkotmánybírósághoz fordulhat az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán a) az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és b) jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. (2) * Az (1) bekezdéstől eltérően, az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és b) nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már

Az Alkotmánybíróság határozataiban¹⁰⁶ vizsgálta az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti, az Országgyűlésről szóló törvény ellen benyújtott alkotmányjogi panaszt. Ez volt az első olyan határozat, amelyben az Alkotmánybíróság a parlamenti fegyelmi joggal kapcsolatos alkotmányjogi panasszal foglalkozott. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlésről szóló törvény nem alaptörvény-ellenes. Ezért a kérelmezők álláspontja szerint az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszt már kipróbálták a gyakorlatban, és még elméleti jogorvoslatot sem nyújtott a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése esetére. A kérelmezők azzal érveltek, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz számos okból nem felelt meg a hatékonyság követelményének. Hivatkoztak többek között az Alkotmánybíróságról szóló törvény 29. §-a szerinti tág határokra, nevezetesen arra, hogy az Alkotmánybíróság csak akkor fogadhat be alkotmányjogi panaszt, ha az ügy „alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés”-t vet fel.

Ezenkívül az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem volt hatékony, különösen az elégtelen jogorvoslati jellege miatt. Hivatkozva a Szott-Medyńska kontra Lengyelország (47414/99 sz., 2003. október 9.) ügyben hozott, a lengyel alkotmányjogi panaszok hatékonyságával kapcsolatos határozatra, a kérelmezők azt állították, hogy a 26. § (2) bekezdése szerinti, sikeres alkotmányjogi panasz nem eredményezte volna a bíróságok hatályon kívül helyezését és még csak arra sem teremtett volna lehetőséget, hogy a bíróságok hatályon kívül helyezése iránt eljárást indítsanak. Még ha az alkotmányjogi panasz sikeres lett is volna, hatása akkor sem mutatott volna túl azon, hogy az Országgyűlésről szóló törvény vonatkozó rendelkezéseit megsemmisítsék. A kérelmezők előadták továbbá, hogy az Országgyűlésről szóló törvény vagy az Országgyűlés Hárszabálya – a büntetőeljárásról, a polgári perrendtartásról, valamint a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvénnyel ellentétben – nem tartalmaz az alkotmányellenesség megállapításának következményeire vonatkozó rendelkezéseket a parlamenti fegyelmi szankciók tekintetében. Ítélezési gyakorlat sem volt erre vonatkozóan.¹⁰⁷ Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy az Alkotmánybíróságról szóló törvény 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasz nem tekinthető az Egyezmény 35. Cikkének (1) bekezdése értelmében vett hatékony jogorvoslatnak, mivel még ha sikeres is lett volna, akkor sem tudta volna orvosolni az állítólagos jogsérelmet¹⁰⁸ A Bíróság megállapítja, hogy a Kormánynak a hazai jogorvoslatok kimerítésének elmaradására hivatkozó kifogását el kell utasítani.

kimerítette. (3) A legfőbb ügyész az Alkotmánybírósághoz fordulhat az ügyész részvételével lefolytatott egyedi ügyben alkalmazott jogszabály Alaptörvényben biztosított jogok sérelmét okozó alaptörvény-ellenességének vizsgálata érdekében, ha a jogosult maga nem képes jogainak védelmére, vagy a jogsérelem a személyek nagyobb csoportját érinti.

¹⁰⁶ 3206/2013. és a 3207/2013. sz. AB határozatok

¹⁰⁷ European Court of Human Rights 42461/13. és 44357/13. számú kérelem forrás: [file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20\[Hungarian%20Translation\]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf](file:///C:/Users/drouk/Downloads/CASE%20OF%20KAR%C3%81CSONY%20AND%20OTHERS%20v.%20HUNGARY%20-%20[Hungarian%20Translation]%20by%20the%20Hungarian%20Ministry%20of%20Justice.pdf) [letöltve: 2023. február 28.]

¹⁰⁸ Id. a fentebb idézett Vučković és társai ügy 69–77. pontját, valamint mutatis mutandis a Magyar Keresztény Mennonita Egyház és társai kontra Magyarország ügy beadványait a 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 hivatkozási számokon, valamint a 56581/12 sz. beadvány 50. pontját, EJE2014 (részletek)).

IV.6. Következtetések

Az eddigi jogeseteket szemlélve, látható, hogy még egy sikeres alkotmányjogi panasz is csupán a jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét eredményezhette volna, de ez alapján nem lett volna lehetőség az egyedi döntések érvénytelenítésére az akkor hatályos jogszabály alapján. Az alkotmányjogi panaszt a Bíróság így nem tekintette az adott ügyben érdemi jogorvoslatnak.¹⁰⁹ A fent leírtak alapján megállapítható, hogy az alkotmányjogi panasz és a strasbourgi panasz teljesen más életet élő intézmény volt, párhuzamosan létezett a két eszköz egymás mellett. Egyik eszköz sem volt a másiknak előfeltétele. Ez a megközelítés megváltozott. Ahogy az életviszonyok változnak, úgy változik maga a jogértelmezés is. A jog az emberi társadalomnak terméke, az emberekkel együtt fejlődik, javul vagy romlik, de mindig változik.

A 2018 és 2019-es év földcsuszamlásszerű változásokat hozott az alapjogi pereskedésben és bíraskodásban ugyanis az EJEB új gyakorlata az lett, hogy alapjogsérelem esetén először az Alkotmánybíróraon kellett a kérelmezőknek jogorvoslatot keresniük, csak ezt követően fordulhattak panaszunkkal a strasbourgi fórumhoz.¹¹⁰ Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépéséig és az Alkotmánybíróság hatáskörének újraszabályozásáig csak néhány ügyben vetődött fel újra – hol közvetlenebb, hol áttételesebb módon – az Alkotmánybíróság történő folyamodás elvárhatóságának kérdése.¹¹¹ Egyfajta elmozdulás jeleként is voltak értelmezhetőek a nyíregyházi Huszár-telepen a görögkatolikus egyház által fenntartott, a jogvédő szervezetek álláspontja szerint jogellenes szegregációt megvalósító általános iskola ügyével kapcsolatos Kósa-ügyben¹¹² 2017 novemberében elfogadott határozat bizonyos kitételei. Az EJEB ebben az ügyben a panaszt a hazai jogorvoslatok ki nem merítése miatt többségi határozattal elfogadhatatlannak nyilvánította, főképpen amiatt, mert a kérelmező panaszában előadott konkrét, egyedi körülmények nem egyeztek teljes mértékben azzal a tényállással, amelyek kapcsán hazai szinten – közérdekű perben – a Kúria ítéletet hozott. Emellett azonban az EJEB azt is problémának ítélte, hogy a kérdés a strasbourgi eljárást megelőzően az Alkotmánybíróság elé sem jutott el, mivel a kérelmező érdekében fellépő Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány nem nyújthatott be alkotmányjogi panaszt a Kúria ítélete ellen,¹¹³ és maga a kérelmező sem élhetett ilyen panasszal, mivel nem volt peres fél a közérdekű perben.

¹⁰⁹ Karácsony and Others v. Hungary, Applications nos. 42461/13 and 44357/13, Judgement of 17 May 2016. Hivatkozik rá: VÁCZI i.m. 249.

¹¹⁰ Réti, Várszegi és Társai Ügyvédi Iroda: Kevesebb magyar ügy kerülhet Strasbourgba – az Emberi jogok Európai Bírósága átdobta a labdát az Alkotmánybíróságnak https://www.retivarszegipartners.hu/kevesebb-magyar-ugy-kerulhet-strasbourgba/?fbclid=IwAR2S5fo1zfkbhEJ1qnJvCCjUDP000nsRmTz0o2a-N9byvrJ4wzyqGsCIE_Q [letöltve: 2023.02.28.]

¹¹¹ Lásd például: Rekvényi v. Hungary, no. 25390/94, Commission's decision of 11 April 1997; Csikós v. Hungary, no. 37251/04, § 18, ECHR 2006 -XIV (extracts); K.M.C. v Hungary, no. 19554/11, § 28, 10 July 2012. Hivatkozik rá: MOHÁCSI Máté: Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága In: Acta Humana 2018/3. 73.

¹¹² Kósa v. Hungary (dec.), no. 53461/15, 21 November 2017, lásd Acta Humana 2017/6, 193

¹¹³ A Kúria határozata ellen az alapítvány sem az Alkotmánybírósághoz, sem az EJEB-hez nem fordulhatott, mivel saját személyében nem érintette a kifogásolt jogsértés; lásd ezzel összefüggésben az alapítvány által egy hasonló ügyben benyújtott kérelmet befogadhatatlannak nyilvánító határozatot (Esélyt A Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány v. Hungary [dec.], no. 786/14, 25 March 2014), valamint az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatával kapcsolatban például a 3030/2013. (II. 12.) AB végzés 10. pontját. Hivatkozik rá: MOHÁCSI i.m. 74.

Mindezen körülményre figyelemmel az EJEB úgy ítélte meg, hogy a hazai hatóságok a kérelmező konkrét panasza kapcsán nem kapták meg a szubszidiaritás elve alapján öt megillető lehetőségeket, hogy elsőként ők foglalkozzanak az állított jogsértéssel.¹¹⁴ Látható, hogy a 2018-as évet megelőzően már tapasztalható volt egyfajta elmozdulás az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegének pozitív megítélése mellett, és megállapítható, hogy 2018 óta az alkotmányjogi panasz eljárás a strasbourgi eljárás előszobája lett. Az EJEB a 2018. június 19-én a Mendrei v. Magyarország ügyben hozott döntésében az Abtv. 26. § (2), míg a 2019. április 4-én hozott Szalontay v. Magyarország¹¹⁵ ügyben hozott döntésében az Abtv. 26. § (1) szerinti, a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán benyújtott panasz és Abtv. 27. §. szerinti valódi alkotmányjogi panaszok tekintetében megállapította, hogy azokat az EJEB-hez fordulás szempontjából hatékony jogorvoslatnak kell tekinteni.

IV.6. 1. EJEB alapjogi jogesetei a hatékony jogorvoslatok tükrében

A Mendrei-ügyben¹¹⁶ az EJEB eltért korábbi ítélkezési gyakorlatától az alkotmányjogi panaszt mint kimerítendő hazai jogorvoslatot illetően, és – legalábbis bizonyos körülmények között – elkezdte megkövetelni az Abtv. 26. § (2) szerinti eljárás igénybevételét. Az alábbi áttekintés az alkotmányjogi panasz megítélésének változását igyekszik vázlatosan bemutatni, kitérve végül részletesebben a Mendrei-ügyre és az abban hozott határozatra.¹¹⁷

Az a kérdés, hogy a magyar alkotmányjogi panasz a fenti értelemben véve hatékony és kimerítendő jogorvoslatnak minősül-e, már ahogy ezt kifejtettem már a 2018-as évet megelőzően is felmerült, ugyanakkor 1993-ban, a Vén-ügyben merült fel első ízben, még az Emberi Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) előtt.¹¹⁸ Az ügy kérelmezője egy hivatásos állományú tűzoltó főtiszt volt, akinek a belügyminiszter 1992. március 2-án fegyelmi fenytésésként nyugállományba helyezéssel megszüntette a szolgálati viszonyát. A kérelmező a régi Abtv. 48. §-a alapján alkotmányjogi panaszt terjesztett elő, amelyet az Alkotmánybíróság 1992. december 8-án elutasított.¹¹⁹ Ezt követően a kérelmező az akkor hatályos szabályok szerint 1993. március 10-én a bizottsághoz fordult, amely a kérelmet 1993. június 30-i határozatával elfogadhatatlannak nyilvánította, arra hivatkozva, hogy az ügyre nem terjed ki az egyezmény időbeli hatálya. Rámutatott, hogy a kifogásolt fegyelmi határozat 1992. március 2-án, tehát az egyezmény 1992. november 5-i magyarországi hatálybalépését megelőzően született. Az egyetlen elem, amely az egyezmény hatálya alá vonhatta volna az ügyet, az alkotmánybírósági eljárás volt, hiszen az csak 1992. december 8-án zárult le. A bizottság azonban úgy érvelt, hogy az Alkotmánybíróság a magyar jogban csak a jogszabályok alkotmányosságának általánosságban vett felülvizsgálatára rendelkezik hatáskörrel, egyedi ügyekben hozott fegyelmi határozatokat nem bírálhat felül vagy semmisíthet meg – ezért az előtte indított eljárás sem minősül a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai értelmében

¹¹⁴ MOHÁCSI i.m. 74.

¹¹⁵ The European Court of Human Rights (Forth Section) Decision Application no. 71327/13 Gyöző Szalontay against Hungary
https://hudoc.echr.coe.int/eng?fbclid=IwAR1oz8YUwFTQWmjUnkDW0ZflOkwyXa4dM9qREpigd-gIsI2Q-D6SeC_QAqw#%22itemid%22:%22001-192438%22 [letöltve: 2023.02.28]

¹¹⁶ Mendrei v. Hungary (dec.) no. 54927/15. 19 June 2018

¹¹⁷ MOHÁCSI Máté: Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága In: Acta Humana 2018/3. 72.

¹¹⁸ Vén v. Hungary, no. 21495/93, Commission's decision of 30 June 1993. Forrás: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-1620>

¹¹⁹ 485/D/1992. AB határozat. Hivatkozik rá: Mohácsi Máté: Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága In: Acta Humana 2018/3. 72.

hatékony jogorvoslatnak. Így az ügyet hazai szinten lezáró végleges határozatnak a miniszter fegyelmi határozata minősült, amely – mint említettük – nem esett az egyezmény időbeli hatálya alá.¹²⁰ Bár a bizottság csak az egyedi ügyekben hozott határozatok elleni lehetséges jogorvoslat összefüggésében értékelte az alkotmányjogi panasz hatékonyságát (és nem érintette azt a helyzetet, amikor a jogsérelem közvetlenül valamely jogszabályból fakad), a szóban forgó határozat voltaképpen ezen a kereten túlterjedő módon, általános jelleggel határozta meg az elkövetkező két évtizedre az EJEB ítélkezési gyakorlatát. Az, hogy a bizottság által kialakított álláspontot az EJEB is magáévá tette, kitűnik egyebek közt a 2006-os *Apostol v. Georgia*-ítéletből is, ahol az EJEB a Vén-ügyben hozott határozatra visszautalva helyezte el a magyar alkotmányjogi panaszt a hasonló jogintézmények európai palettáján és rögzítette újra, hogy az nem minősül az egyezmény 35. cikke szempontjából kimerítendő jogorvoslatnak.¹²¹

Visszatérve a hatékony jogorvoslat kérdéskörét érintő pozitív megítélésre a Bíróság a *Mendrei v. Hungary* ügy kapcsán áttekintette az alkotmányjogi panasz hatékonyságával kapcsolatos korábbi gyakorlatát és arra a következtetésre jutott, hogy bizonyos körülmények között az Abtv. 26. § (2) bekezdése alapján benyújtható alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak tekinthető, így kimerítésének elmulasztásával a kérelmező beadványa elfogadhatatlanná vált, ugyanakkor az Abtv. 26. § (1) bekezdése és Abtv. 27. §. szerinti alkotmányjogi panaszok benyújtásának kötelezettségét a Bíróság még nem mondta ki.¹²² De amint azt előbbiekben már kifejtésre került a Bíróság végül 2019-ben a *Szalontay v. Hungary* ügyben mondta ki, hogy az Abtv. 26. § (1) bekezdése és a 27. § alapján benyújtható panasz hatékony jogorvoslatként a kérelmező rendelkezésre állt, és annak elmulasztása miatt a kérelmet – a jogorvoslati lehetőség kimerítésének hiányában – elutasította.

IV.6. 2. A Szalontay v. Magyarország ügy megítélése¹²³

A nagy médiavisszhangot kiváltó West-Balkán-tragédia egyik vádlottja az ellene folytatott büntetőeljárás tisztességtelenségére hivatkozva fordult a Bírósághoz. A strasbourgi testület az ügy kapcsán kimondta, hogy a bírói döntéssel kapcsolatos alkotmányjogi panasz is általánosságban véve olyan hatékony jogorvoslat, amelyet a fair eljárást vitató panaszosoknak a Bírósághoz fordulás előtt ki kell mérítenie.¹²⁴

Az ügy előzményei a három ember halálához vezető West-Balkán-tragédiáig nyúlnak vissza. 2011. január 15-én a kérelmező, Szalontay Győző ügyvezető cége kiadta egy rendezvényszervező cégnek a szórakozóhelyet. A rendezvény estéjén az elhúzódó beléptetés miatt kialakult, főleg tinédzserekből álló tömegben valaki késelést kiáltott, aminek következtében a második emeleti ruhatár környékén pánikhangulat uralkodott el. Az emeletről lefelé áramló és a lépcsőn fölfelé igyekvő résztvevők összetorlódásának következtében kialakult káoszban három fiatal nőt a tömeg agyontaposott, további 14 ember megsérült. A tragikus esemény rendkívül nagy médiafigyelmet és részvényt nyújtott ki. A rendőrség január 28-án nyolc fő elleni vádemelési javaslattal zárta le a nyomozást. Az ügyész közülük a kérelmező és három másik személy ellen emelt vádat.

¹²⁰ Mohácsi i.m. 72.

¹²¹ Mohácsi i.m. 72-73.

¹²² CSEKŐ-LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az Alkotmánybíróság és a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága szűrési mechanizmusa – II. rész Alkotmánybírósági Szemle, 2019/2. szám. Forrás: Jogkódex [letöltve: 2023.02.28]

¹²³ *Szalontay v. Hungary* no. 71327/13 forrás: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-192438%22%7D> [letöltve: 2023. 03.01.]

¹²⁴ Szalontay: az alkotmányjogi panasz (egyelőre és főszabályent) hatékony jogorvoslatnak minősül 2019. április 15. forrás: cikkrészlet <https://ejeb.atlatszo.hu/2019/04/15/szalontay-az-alkotmanyjogi-panasz-egyelore-es-foszabalykent-hatekony-jogorvoslatnak-minosul/> [letöltve: 2023. 03.01.]

Az elsőfokon eljáró Pesti Központi Kerületi Bíróság 2012. június 27-én hozott ítéletében halálos tömegszerencsétlenséget okozó foglalkozás körében elkövetett gondatlan veszélyeztetés vétségében bűnösnek találta és 2 év 8 hónap végrehajtandó fogházbüntetésre ítélte a kérelmezőt. Az ítélet ellen kérelmező és az ügyész is fellebbezett. A védelem álláspontja szerint a kérelmező nem tekinthető szervezőnek, így felelőssége sem állapítható meg. A terhelt hivatkozott továbbá arra, hogy az elsőfokú bíróság határozatában az indokolási kötelezettséget nem teljesítette megfelelően. A védelem kifogásolta, hogy a tanúk, valamint a szakértők kihallgatása során nem tehetett föl valamennyi kérdését, és egyes bizonyítási indítványait is elutasították, így az eljárás súlyosan sértette a kérelmező tisztességes tárgyaláshoz való jogát. A másodfokon eljáró Fővárosi Törvényszék 2013. április 12-én hozott ítéletében a kérelmező büntetését 3 év 4 hónap fogházbüntetésre súlyosította azzal, hogy a büntetés felének végrehajtását két évre felfüggesztette.

Az eljáró tanács nem találta megalapozottnak a védelemhez való jog sérelmére hivatkozást: rámutatott, hogy a védelem valamennyi tanúhoz és szakértőhöz intézhetett kérdést, az elsőfokú tanács pedig nem sértett szabályt, amikor egy ponton a további kérdések feltevését nem tartotta szükségesnek. A Törvényszék eljáró tanácsa szerint az állítólagos eljárási szabálysértések és elutasított bizonyítási indítványok pedig az ügy végkimenetele szempontjából nem bírtak jelentőséggel. (Szalontay Győző felülvizsgálati kérelemmel is élt, melyet a Kúria 2014. március 6-án kelt végzésében elutasított.) Így a kérelmező 2013. november 7-én a Bírósághoz benyújtott kérelmében a tisztességes eljáráshoz való jogot garantáló 6. cikk megsértésére hivatkozott.¹²⁵

A Bíróság a kérelem befogadhatósága körében megvizsgálta, hogy a hazai jogorvoslatokat kimerítette-e a kérelmező. (Ennek eldöntése nem mindig egyértelmű, a kérelmezőnek ugyanis csak az adott időben elméletben és gyakorlatilag is rendelkezésére álló, hatékony jogorvoslatokat kell igénybe vennie ahhoz, hogy a Bíróság érdemben elbírálja a kérelmét.¹²⁶

A magyar kormány azzal érvelt, hogy a kérelmezőnek az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény (Abtv.) szerinti kétféle alkotmányjogi panasz is rendelkezésére állt volna:

1. az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti panasz, amelyet abban az esetben lehet igénybe venni, ha a bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jog sérelme következik be, és
2. az Abtv. 27. § (1) bekezdése szerinti, az érintett Alaptörvényben garantált jogát sértő érdemi bírósági döntés ellen indítható panasz is.¹²⁷

A kormány érvelése szerint mindkét panasz hatékonyan orvosolhatta volna a kérelmezőt ért állítólagos sérelmet. Arra tekintettel, hogy ezeket a kérelmező a Bírósághoz fordulást megelőzően nem merítette ki, a kormány álláspontja szerint a kérelmet az Egyezmény 35. cikk (1) bekezdése értelmében érdemi vizsgálat nélkül el kellett utasítani.

A kérelmező vitatta, hogy az alkotmányjogi panasz az ügyben hatékony jogorvoslati lehetőség lett volna. Arra hivatkozott, hogy a kormány nem prezentált egyetlen olyan esetet sem, amely hasonló ügyben a jogorvoslat hatékonyságát bizonyította volna, pedig e tekintetben a bizonyítás terhe a kormányon van.¹²⁸ Hivatkozott továbbá a 2017-ben lezárt Király and

¹²⁵ Szalontay: az alkotmányjogi panasz (egyelőre és főszabályként) hatékony jogorvoslatnak minősül 2019. április 15. forrás: cikkrészlet <https://ejeb.atlatszo.hu/2019/04/15/szalontay-az-alkotmanyjogi-panasz-egyelore-es-foszabalykent-hatekony-jogorvoslatnak-minosul/> [letöltve: 2023. 03.01.]

¹²⁶ Vö. Pieter van DIJK [et.al., szerk]: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights: Fourth Edition*, pp. 111-121.

¹²⁷ Abtv. 26.§ (1)-27.§ (1)

¹²⁸ A hatékonyság tekintetében a bizonyítás terhe az államon van, vö pl. Vernillo– és McFarlane-ügyekkel. Pieter van DIJK [et.al.] szerint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőség hatékonyságát a tagállamnak csak abban az

Dömötör v. Hungary-ügyre is, amelyben a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot garantáló 8. cikk sérelmét állapította meg a Bíróság, elutasítva a kormány érvelését az alkotmányjogi panasz hatékonyságára vonatkozóan. A kérelmező hivatkozott továbbá arra, hogy a bizonyítási indítványokat a bíróság indokolás nélküli pervezető végzések formájában utasította el, amelyek indoka csak az érdemi ítéletből volt megismerhető, eddig jogorvoslattal sem lehetett élni ellenük. A Bíróság azt a kérdést, hogy az alkotmányjogi panasz a konkrét ügyben hatékony jogorvoslatnak minősül-e, a 2018. július 5-én meghozott *Mendrei v. Hungary*-döntés alapulvételével vizsgálta meg. Abban az ügyben a fent említetteken felüli, harmadik típusú, az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panaszról állapította meg, hogy az adott ügyben hatékony jogorvoslatnak tekinthető. (A panasz e formája az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül bekövetkező a jogsérelem esetére nyújt jogorvoslatot.)

A jelen ügyben az Abtv. 26 § (1) bekezdés és 27. § szerinti alkotmányjogi panaszokról kellett a Bíróságnak eldöntenie, hogy azok a kérelmező számára ténylegesen elérhetőek, hatékonyak, és a kifogásolt jogsérelem orvoslására alkalmasak lettek volna-e. A Bíróság azt állapította meg, hogy a kérelmező számára mindkét típusú alkotmányjogi panasz rendelkezésre állt, Szalontay ugyanis egyrészt arra hivatkozott, hogy a büntetőeljárás törvény nem tette lehetővé számára az eljárás során a bíróság pártatlanságának vitatását, másrészt az érdemi bírósági döntést is kifogásolta, amely álláspontja szerint elfogultságot tükrözött és a fegyverek egyenlőségének követelményét sem érvényesítette.

A Bíróság a jelen ügyet igyekezett elhatárolni a kérelmező által hivatkozott *Király és Dömötör*-ügytől. Abban az esetben a magánélet rendőri beavatkozás elleni védelmével kapcsolatban merült föl az alkotmányjogi panasz hatékonysága, míg a jelen ügy a tisztességes eljárás garanciáiról szólt. Utóbbi védelmét az Alaptörvény XXVIII. cikke tartalmazza, amelynek szövegezése nagyfokú hasonlóságot mutat az Egyezmény 6. cikkével. Ebből a Bíróság arra következtetett, hogy az Alaptörvény is garantálja azokat a tisztességes eljáráshoz fűződő jogokat, amelyek sérelmére a kérelmező hivatkozott.

Amennyiben az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenes jogszabály ellen indított eljárásban a kérelmezőnek ad igazat, az érintett jogszabályt az Abtv. 41. § (1) bekezdés értelmében részben vagy egészben megsemmisíti, míg a bírói döntés ellen indítható panasz sikeressége esetén az Abtv. 43. § (1) alapján a támadott döntést semmisíti meg. Bár a panasz eljárásban kártérítés nem követelhető, a Bíróság értékelése szerint a kifogásolt jogsérelem orvoslására az Abtv. 26 § (1) bekezdésre és a 27. §-ra együtt, illetve a csak a 27. §-re alapított panasz önmagában is alkalmas lett volna: az Alkotmánybíróság (jogszabályt és) bírói döntést megsemmisítő határozatát követően ugyanis a kérelmező büntetőügyét újra kellett volna tárgyalni. A Bíróság megítélése szerint a jogszabály-megsemmisítéssel kombinált, vagy csak a bírói döntés ellen irányuló alkotmányjogi panasz keretében lehetőséget kellett volna adni a magyar államnak, hogy e belföldi jogorvoslaton keresztül elbírálja a kérelmező által állított esetleges alapjogsértést, mielőtt egy nemzetközi fórum ítéli azt meg. Hozzátette azonban a Bíróság, hogy amennyiben a hazai hatóságok (ideértve az Alkotmánybíróságot is) gyakorlata azt mutatja, hogy a jogorvoslat valójában nem hatékony, akkor kész felülbírálni a jelen ügyben tett megállapításait. (Hasonlóan a gyakorlat alakulásától tette függővé a Bíróság a börtönállapotokkal kapcsolatban 2017-ben bevezetett jogorvoslat megítélését a *Domján*-ügyben).¹²⁹

esetben kell bizonyítania, ha e tekintetben komoly kétség (serious doubt) merül föl, vö. Pieter van Dijk, *Theory and Practice*, p. 111.

¹²⁹ Szalontay: az alkotmányjogi panasz (egyelőre és főszabályként) hatékony jogorvoslatnak minősül 2019. április 15. forrás: cikkrészlet <https://ejeb.atlatszo.hu/2019/04/15/szalontay-az-alkotmanyjogi-panasz-egyelore-es-foszabalykent-hatekony-jogorvoslatnak-minosul/> [letöltve: 2023. 03.01.]

A fentiekre tekintettel a Bíróság a kérelmet a hazai jogorvoslati lehetőségek kimerítésének hiánya miatt egyhangúlag érdemi vizsgálatra alkalmatlannak nyilvánította. Ez az első eset, hogy a Bíróság hasonló ügyben a bírói döntéssel kapcsolatos alkotmányjogi panasz ki nem merítése miatt utasította vissza a kérelem befogadását. A döntés új fejezetet nyithat a magyar kérelmezők strasbourgi jogérvényesítésében, mivel innentől szinte minden esetben ki kell meríteni az alkotmányjogi panaszt is ahhoz, hogy érdemben bíráljon el magyar ügyet a Bíróság. Ez alól bírói döntéssel kapcsolatos ügyekben csak az látszik egyelőre kivételnek, ha az Alaptörvény nem védelmezi az Egyezményhez hasonlóan egy alapvető jogot.¹³⁰

IV.6. 3. Az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegének tanulságai

Az EJEB ezekkel a döntéseivel elismerte az Alkotmánybíróság hatékony alapjogvédelmi szerepét, ebből adódóan az alkotmánybírói eljárás kezdeményezése a Bírósághoz fordulás - feltétele vagy ahogy a tanulmány címében is fogalmaztam – előkérdése lett. Megállapítható, hogy a Szalontay-ügy lett a kulcs az alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslati jellegének megítélésében. A Bíróság a Szalontay-ügyben kimondta, hogy „készen áll a szóban forgó jogorvoslatok potenciális hatékonyságával kapcsolatos álláspontjának megváltoztatására abban az esetben, ha a hazai hatóságok gyakorlata ennek ellenkezőjéről tanúskodik.¹³¹ Hatalmas mérföldkőnek számított ez az ügy, ugyanis az EJEB mindeddig az alkotmányjogi panasz 2012-től hatályos szabályozását érintő határozatokban is rendre arra az álláspontra helyezkedett, hogy az adott ügy körülményei között az alkotmányjogi panasz nem volt hatékony és kimerítendő jogorvoslatnak tekinthető.¹³² Ez megváltozott.

Tehát a konzekvencia az, hogy amennyiben az EJEB-hez benyújtott panaszügyekben a hazai jogi keretek között lehetőség van bármelyik alkotmányjogi panasz eljárásra és a strasbourgi panaszos 1) ilyen eljárást egyáltalán nem kezdeményezett; vagy 2) kezdeményezett, de ügyében az Alkotmánybíróság még nem hozott az alkotmányjogi panasz eljárást befejező döntést, a strasbourgi bíróság a panaszos ügyét nem fogadja be, és így az abban előadott sérelmekkel érdemben egyáltalán nem fog foglalkozni.¹³³

¹³⁰ Szalontay: az alkotmányjogi panasz (egyelőre és főszabályként) hatékony jogorvoslatnak minősül 2019. április 15. forrás: cikkrészlet <https://ejeb.atlatszo.hu/2019/04/15/szalontay-az-alkotmanyjogi-panasz-egyelore-es-foszabalykent-hatekony-jogorvoslatnak-minosul/> [letöltve: 2023. 03.01.]

¹³¹ KARSAI Dániel: Néhány gondolat az alkotmányjogi panasz hatékonyságáról – még viccnek is rossz? <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-20-1-08.pdf> [letöltve: 2023.03.01.]

¹³² Lásd Hálózati Gyógyszertárak Szövetsége and Others v. Hungary (dec.), no. 66925/12, 14 May 2013; Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v. Hungary, nos. 70945/11 and 8 others, § 50, ECHR 2014 (extracts); Vékony v. Hungary, no. 65681/13, §§ 22–24, 13 January 2015; Karácsony and Others v. Hungary [GC], nos. 42461/13 and 44357/13, §§ 64–83, 17 May 2016; Béres and Others v. Hungary, nos. 59588/12 and 2 others, 17 January 2017; Király and Dömötör v. Hungary, no. 10851/13, §§ 48–49, 17 January 2017. A Király and Dömötör ítélethez Egidijus Kūris különvéleményt csatolt, amelyben hosszan és szenvedélyesen érvelt amellett, hogy az EJEB teljességgel megalapozatlanul és a vonatkozó hazai jogszabályokból csak szelektíven és tendenciózusan idézve utasította el a Kormány eljárásjogi kifogását. Sajnálatosnak találta, hogy az EJEB a szóban forgó határozatával voltaképpen arra ösztönzött más potenciális kérelmezőket is, hogy ne forduljanak az Alkotmánybírósághoz, ezzel tulajdonképpen kihúzva a talajt a magyar alkotmányos rend egyik újonnan – bár vitatható körülmények között – bevezetett fontos eleme alól. Hivatkozik rá: MOHÁCSI i.m. Alapjogi jogesetek – a strasbourgi Emberi Jogok Európa Bírósága In: Acta Humana 2018/3. 72.

¹³³ Réti, Várszegi és Tarsai Ügyvédi Iroda: Kevesebb magyar ügy kerülhet Strasbourgba – az Emberi jogok Európai Bírósága átadta a labdát az Alkotmánybíróságnak https://www.retivarszegipartners.hu/kevesebb-magyar-ugy-kerulhet-strasbourgba/?fbclid=IwAR2S5fo1zfkbhEJ1qnJvCCjUDP000nsRmTz0o2a-N9byvrJ4wzyqGsCIE_Q [letöltve: 2023.03.01.]

V. Összegzés

A tanulmány célja az volt, hogy megvizsgálja a Strasbourg-i Bíróság befogadási mechanizmusát párhuzamot vonva a kutatásom fókuszpontját képező alkotmányjogi panasszal. A bevezető részben azon kérdésekre kerestem a választ, hogy az alkotmányjogi panasz vajon mennyiben minősül hatékony jogorvoslatnak? Jogorvoslatnak tekinthető? Ahogy azt a tanulmányban is kifejtettem az alkotmányjogi panasz megítélése kapcsán a 2018-as évet követően változások következtek be, amelynek keretében az EJEB megállapította, hogy amennyiben az indítványozó a Strasbourg-i Bírósághoz kíván fordulni, és számára elérhető, vagyis számára rendelkezésre áll az alkotmányjogi panasz, mint „kvázi” kimerítendő alap(jog)orvoslat, úgy azt kötelező igénybe venni, és csak ezt követően fordulhat az EJEB-hez. Tehát mind ezek alapján levonható azon következtetést, hogy az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi rendszerben betöltött szerepe az EJEB megítélése alapján hatékonynak minősül. Ha tovább cizelláljuk a témakört, akkor azon tételmondat is lefektethető, hogy ebből adódóan a Bíróság rendeltetése a tagállami hiányosságok pótlása, ugyanis szubszidiáris jelleggel csak akkor avatkozhat bele az ügyekbe, ha az adott tagállamok (indítványozók) a rendelkezésükre álló összes hatékony jogorvoslatot kimerítették.

Repponi Felícia Laura
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
PhD-hallgató

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

A gyermekvédelem újszerű kihívásai és az állam kapcsolódó feladatai¹

Bevezetés

„A gyermekvédelem egy tág fogalom, amely olyan filozófiákat, standardokat, irányelveket és eljárásokat ír le, amelyek megvédik a gyermekeket a szándékosan és nem szándékosan okozott ártalomhatásoktól.”²

A gyermekjogok és a gyermekvédelem kérdése mindig aktuális, ahol mindig új kihívások jelennek meg a társadalom és a családok szerkezetének változásaival. Felmerül azonban a kérdés, hogy léteznek-e valóban újszerű kihívások, vagy pedig a gyermekvédelem meghatározott kategóriákra fókuszál, melyekhez kapcsolódnak újabb jelenségek, és ezek hogyan jelennek meg az állami szerepvállalásban.³

Jelen kutatás alapfeltevését az adta, hogy a gyermekjogok és a gyermekvédelem területén egyfelől milyen modern kihívások jelentkeznek, túlmutatva a hátrányos helyzetű gyermekekkel kapcsolatos teendőkön, illetőleg az, hogy ezekhez kapcsolódóan az államnak milyen feladatai vannak az alapvető garanciákon túlmenően, különös tekintettel a nemzetközi egyezményekben, irányelvekben és ajánlásokban foglaltakra.

A kutatás szempontjából kiemelt szerepet kapnak az ENSZ és az Európai Unió gyermekjogi stratégiái és az egyes gyermekvédelmi területekhez kapcsolódó ajánlásai, illetve vizsgálom a nemzetközileg kiemeltnek minősített területeket, trendeket és a kapcsolódó jó gyakorlatokat is.

A tanulmány célkitűzése, hogy rendszerbe foglalja a gyermekjogi és a gyermekvédelmi újszerű kihívásokat, feltárja a prioritásokat és vizsgálja egyes részterületeknél, hogy ezek hogyan jelennek meg a magyar szabályozásban, *de lege ferenda* javaslatokat téve a minél szélesebb körű érvényesülés érdekében.

¹ A kutatás az Új Nemzeti Kiválóság Program 2021/22 pályázatának keretében készült, az Innovációs és Technológiai Minisztérium és a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Alap támogatásával.

² Az Eurochild Gyermekvédelmi Irányelvei, 8. o.

https://eurochild.org/uploads/2020/11/Eurochild_Child_Protection_Policy.pdf (2022. június 12.)

³ Bővebben lásd: Rác Andrea: *Gyermekvédelem a változás-elmélet tükrében* In: *Metszetek*, 2016/4. szám, 154-165. o.

I. A jogszabályi keretrendszer jellemzői nemzetközi és hazai szinten

I.1. A gyermeki jogok megjelenése a nemzetközi egyezményekben

A gyermeki jogok kiindulópontjaként az 1991. évi LXIV. törvény által kihirdetett, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményt (a továbbiakban ENSZ Gyermekjogi Egyezmény) tekinthetjük. Ennek keretében az állami szerepvállalás követelményét a 3. cikkének 2. pontja deklarálja: „Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket.” Ez tehát magában foglalja az intézmények számára alkalmazandó szabályok megalkotását is.⁴

A 27. cikk 3. pontja szerint pedig a gyermek egészséges fejlődéséhez való jogának érvényesüléséhez szükséges körülmények megteremtésén túl az államok „megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban”.

Az Egyezmény gyermekjogi szempontból paradigmaváltozást hozott, miután a gyermekekre nem csak védendő személyekként, hanem jogok alanyaként és a változás ügynökeiként tekint⁵, abból kiindulva, hogy a gyermeki jogok napi szinten sérülnek, nem csak a gyermekvédelem hiányosságai terén, hanem a jog és a gyakorlati alkalmazás közti szakadék miatt is.⁶

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény (a továbbiakban: EJEE) a gyermekek jogait az alábbi területeken határozza meg: élethez való jog; embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek való alávetés tilalma; rabszolgaság és kényszermunka tilalma; szabadság és biztonság; tisztességes eljáráshoz való jog; a családi-és magánélet tisztelete; a véleménynyilvánítás szabadsága; diszkrimináció tilalma és az oktatáshoz való jog.

Európai Szociális Charta már egy bővebb körben határozza meg az államok kötelességeit a gyermeki jogok biztosítására: testi és erkölcsi veszélyekkel szembeni védelem; egészség védelme; a fogyatékkal élő gyermekek joga a függetlenséghez, a társadalmi integrációhoz és a közösségi életben való részvételhez; társadalmi, gazdasági védelem; a személyiség, fizikai és értelmi adottságok kibontakoztatásához fűződő jog; a megfelelő gondoskodáshoz, oktatáshoz, és fejlesztéshez való jog; az elhanyagolás, erőszak és a kizsákmányolás elleni védelem; állami védelem és különös segítség a családi támogatás hiánya esetén (menekült gyermekek védelme és segítése; szegénység és társadalmi kirekesztés elleni védelem).

I.2. A magyar szabályozás

Az Alaptörvény XVI. cikke (1) bekezdésében a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogot biztosítja, melyhez külön

⁴ UNICEF: *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*. Budapest, Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, Budapest, 2007, 29. o.

⁵ Herczog Mária: *A gyermekjogi egyezmény érvényesülése* In OKRI Szemle 2011/11. szám, 129-143. o.

⁶ EU stratégia 2022-27, 8. o.

intézményrendszert társít. Emellett a XVIII. cikk rendelkezik a gyermekmunka tilalmáról, illetőleg a gyermekvállalás és a gyermekekről való gondoskodás támogatását irányozza elő. A gyermekvédelem egyik fő célja a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) indoklása szerint a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése.⁷ A Gyvt. a gyermeki jogokról alapelvek szinten egy bővebb katalógust nyújt az Alaptörvényben foglaltakon túl: a családban történő nevelkedéshez, személyiség kibontakoztatásához, a fejlődést veszélyeztető helyzet elhárításához, a társadalomba való beilleszkedéséhez, valamint önálló életvitel megteremtéséhez fűződő jogok; a hátrányos helyzetű és fogyatékkal élő gyermekek védelme; az emberi méltóság tiszteletben tartása; a bántalmazással és erőszakkal szembeni védelem; a kínzás és testi fenyegetés, megalázó bánásmódnak való alávetés tilalma; a médiaártalmakkal szembeni védelem; a családjából kiemelt gyermekek speciális jogai⁸; a véleménynyilvánításhoz, tájékoztatáshoz és meghallgatáshoz fűződő jog, továbbá a panasztételhez fűződő jogok.

Mindezek alapján tehát mind nemzetközi viszonylatban, mind a magyar szabályozás területén leginkább a klasszikus értelemben vett gyermeki jogok elsődlegessége figyelhető meg, melyeket a jogszabályok alapelvek szinten rögzítenek.

II. Az ENSZ Gyermekjogokkal kapcsolatos főbb intézményei és a gyermekeket érő erőszak minden formája elleni küzdelem

II.1. A Gyermekjogi Egyezményhez fűzött Általános Kommentárok

A Gyermekjogi Egyezményhez fűzött Általános Kommentárok (*General Comments*) amellet, hogy részletes útmutatást adnak az Egyezmény alkalmazásához, kijelölik az államok számára a prioritásként kezelendő területeket.⁹ Az utóbbi években a Kommentárok az alábbi kérdésekkel foglalkoztak: állami források megteremtése a gyermekjogok érvényesülésének megteremtéséhez, a serdülőkorban lévő gyermekek jogainak erősítése, az „utcai helyzetekben lévő gyermekek” helyzete¹⁰, a nemzetközi migrációval érintett gyermekekkel kapcsolatos állami feladatok, gyermekjogok az igazságszolgáltatásban és a gyermekek jogai a digitális környezetben. Jelenleg a 26. Kommentár előkészítése zajlik, melynek témája a gyermekek egészséges környezethez fűződő joga a klímaváltozásra figyelemmel.

II.2. Az Agenda 2030

Az ENSZ Világunk Átalakítása 2030 elnevezésű Fenntartható Fejlődési Céljai (*Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development Goals*), a

⁷ Gyvt. 1. §

⁸ Mattenheim Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*, Wolters Kluwer Budapest, 2017, 87. o.

⁹ Az Általános Kommentárok elérhetők itt:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=5&DocTypeID=11 (2022. június 12.)

¹⁰ General Comment No. 21. (2017) on Children in Street Situations: a fogalom magában foglalja többek közt a hajléktalan, az utcán dolgozó, a csellengő és az utcán csavargó, továbbá az utcán bandákba tömörülő gyermekeket. (lásd: a Kommentár II. 4. pontját)

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/170/34/PDF/G1717034.pdf?OpenElement> (2022. június 13.)

továbbiakban: *SDG*)¹¹ 16.2. célkitűzésének elérése, amely nem más, mint: „a gyermekeket érő bántalmazás, kizsákmányolás, emberkereskedelem, erőszak és kínzás minden formájának felszámolása.”

A 17 célból és 169 alcélból álló *SDG*-nek Magyarország is részese, illetőleg a célok megvalósításáért a szaktárcák felelnek,¹² továbbá a KSH készít jelentéseket¹³ két évente a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiában meghatározott és az *SDG* indikátorokról.¹⁴ A gyermekek jogainak érvényesítése szempontjából az *Agenda 2030* az alábbi célokat fogalmazza meg, melyeket a következő táblázat szemléltet:

SDG száma	SDG tartalma
4.	Minőségi oktatás
4.7.	A békés és erőszakmentes kultúra népszerűsítése
5.	Nemek közti egyenlőség
5.2.	A nők és lánygyermekek elleni erőszak minden formájának való véget vetés a köz- és magánszférában egyaránt, az emberkereskedelmet és a szexuális kizsákmányolás minden formáját
5.3.	Az ártalmas gyakorlatok megszüntetése, mint a gyermek- és kényszerházasság, továbbá a testcsönkítés
16.1.	Az erőszak és az azzal összefüggő elhalálozások számának csökkentése
16.2.	Az abúzusnak, kizsákmányolásnak, emberkereskedelemnek, a gyermekkínzásnak és az erőszak minden más formájának való véget vetés
16. A.	A nemzeti és nemzetközi intézmények megerősítése minden szinten az erőszak minden formájának megelőzése érdekében

1. táblázat: A gyermekek jogaival foglalkozó *SDG*-k az *Agenda 2030*-ban

Ahogy látható, a gyermekekkel szembeni erőszak minden formájának megszüntetése kiemelt célként szerepel, így a következőkben az ENSZ erőszakkal szembeni fellépéséhez köthető intézményrendszert és kereteket tekintem át.

II. 3. Világjelentés a gyermekeket érintő erőszakról (2006)

¹¹ <https://sdgs.un.org/2030agenda>, <https://www.unodc.org/roseap/en/sustainable-development-goals.html> (2022. május 28.)

Az *SDG* magyar fordítása elérhető itt:

<https://ensz.kormany.hu/download/7/06/22000/Vilagunk%20atalak%C3%ADt%C3%A1sa%20Fenntarthato%20Fejlo%20Keretrendszer%202030.pdf> (2022. május 28.)

¹² <https://ensz.kormany.hu/agenda-2030> (2022. június 21.)

¹³ <https://www.ksh.hu/ffi/temavalaszto.html> (2022. június 21.)

¹⁴ A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács által 2012-2024 közti időszakra kidolgozott Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát az Országgyűlés 2013-ban, tehát az *SDG* meghirdetése előtt fogadta el. A Keretstratégia a fenntarthatóság fogalmát szűkebben, inkább gazdasági szempontból értelmezi az *SDG* és az EU által meghatározott céloknál négy fő erőforrásra (emberi, társadalmi, természeti és gazdasági) fókuszálva. Mind a területek, mind az indikátorok közt vannak átfedések az *SDG*-vel, a KSH éppen ezért az *SDG* által lefedett területekre is fókuszál, azonban külön a gyermekeket érintő erőszak témakörét egyik sem tárgyalja. A Keretstratégia itt érhető el: <https://eionet.kormany.hu/akadalymentes/download/1/26/71000/NFFT-HUN-web.pdf> (2022. június 21.)

Kofi Anan ENSZ Főtitkár megbízásából a Paulo Sérgio Pinheiro független szakértő által 2006-ban összeállított Világjelentés a gyermekeket érintő erőszakról¹⁵ az ENSZ-hez köthető első átfogó, adatgyűjtésen alapuló tanulmány a témakörben, mely nemzetközi szinten az ENSZ szervei mellett az államok mellett emberi jogi-és civil szervezetek bevonásával készült el. A Világjelentés az ENSZ Gyermekjogi Egyezményben foglalt, a gyermekeket érintő erőszak felszámolására irányuló törekvések körében az alábbi alapelveket emeli ki:¹⁶

1. A gyermekekkel szembeni semmilyen erőszak nem lehet jogos. A gyermekek sosem kaphatnak kevesebb védelmet a felnőtteknél.
2. A gyermekekkel szembeni erőszak minden formája megelőzhető. Az államok kötelesek bizonyíték-alapú programokba befektetni.
3. Az államok elsődleges felelőssége a gyermekek védelemhez és a szolgáltatásokhoz való hozzáféréshez való jogának tiszteletben tartása, valamint a családok azon képességének támogatása, hogy biztonságos környezetben gondoskodhassanak gyermekeikről
4. Az államok kötelesek minden gyermekeket érő erőszakért felelősséget vállalni
5. A gyermekek erőszakkal szembeni kiszolgáltatottsága életkorukkal és fejlődési képességükkel függ össze. Egyes gyermekek nemük, faji hovatartozásuk, etnikai hovatartozásuk, fogyatékosságuk vagy társadalmi helyzetük miatt különösen kiszolgáltatottak.
6. A gyermekeknek joguk van kifejtteni véleményüket, és megfelelő súlyt kell kapjanak az irányelvek vagy programok tervezése és végrehajtása során.

A Világjelentés az alábbi területekre fókuszál: a gyermekeket otthonukban érő, illetve családon belüli erőszak, iskolai és oktatási környezetben belüli erőszak, a gyermekvédelmi gondoskodásban és igazságszolgáltató intézményekben lévő gyermekeket érő erőszak, a gyermekeket érintő munkahelyi erőszak és végül a gyermekeket az egyéb közösségekben érő erőszak.

II.4. Az ENSZ Főtitkár Gyermekekkel szembeni erőszakkal foglalkozó különleges képviselője

Az ENSZ Főtitkár Gyermekekkel szembeni erőszakkal foglalkozó különleges képviselőjének (*Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children*, a továbbiakban *SRS*)¹⁷ posztját 2019 óta a marokkói származású és gyermekorvos végzettségű Dr. Najat Maalla M'jid látja el. A képviselő és szervezetének pozícióját a 2006-os Világjelentése hívta életre, mint független képviselői szervezet, mely hozzájárul az erőszak elleni küzdelemhez az államok és szervezetek közti együttműködés facilitálásával, illetve szakmai iránymutatások készítésével, továbbá a jó gyakorlatok bemutatásával.

Az SRS e körben például az SDG-k megvalósításához a szegénység és éhínség, az egészség és jólét, a tiszta ivóvíz, a minőségi oktatás és a nemek közti egyenlőség elérését tűzi ki célul. Az erőszak elleni küzdelem terén pedig az alábbi jogi kereteket fekteti le: az erőszak minden formájának tiltása, az erőszak jelzésének biztonságos és gyermekbarát lehetőségeinek megteremtése különleges védelemmel a bántalmazást jelentőket illetően, gyermekbarát és a nemek közti egyenlőséget sem előtt tartó igazságszolgáltatás, a resztoratív igazságszolgáltatás biztosítása, alternatív gondoskodási formák kialakítása a kortársbántalmazás miatt szabadságvesztésre ítélt gyermekek számára, továbbá a gyermekekkel szembeni erőszakos

¹⁵ Paulo Sérgio Pinheiro: *World Report on Violence against Children*, United Nations, Geneva, 2006
<https://digitallibrary.un.org/record/587334> (2022. június 19.)

¹⁶ Uo. 37. o.

¹⁷ <https://violenceagainstchildren.un.org> (2022. május 15.)

bűncselekményeket elkövetők büntetlenségének megszüntetése.¹⁸ Az erőszak felszámolása körében fontos célként jelenik meg a nemzeti szintű adatgyűjtések és ezek kiértékelése, továbbá a gyermekek részvételének erősítése is.¹⁹

II.5. Az ENSZ 13. számú Általános Kommentárja (2011)

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött 13. számú „A gyermekek joga az erőszak minden formájától való mentességhez” elnevezésű Általános Kommentárja (2011)²⁰ az alábbi főbb alapelveket irányozza elő:

- egyetlen gyermekekkel szembeni erőszakos cselekedet sem lehet jogos és minden erőszak megelőzhető
- a gyermekekről való gondoskodás és védelem gyermekjogi megközelítése paradigmaváltást követel meg az emberi méltóság, valamint a gyermekek, mint jogokat megillető egyének testi és lelki integritásának tiszteletben tartása és előmozdítása irányába, ahelyett, hogy elsősorban „áldozatként” tekintenének rájuk
- a méltóság koncepciója megköveteli, hogy minden gyermeket elismerjenek, tiszteljenek és védjenek, mint ezen jogok alanyát, valamint mint egyedi és értékes emberi lényt, aki egyedi személyiséggel, egyedi szükségletekkel, érdekekkel és magánélettel rendelkezik
- a jogrend alapelvét teljesen ugyanolyan mértékben és módon kell alkalmazni a gyermekekre, mint a felnőttekre
- minden döntéshozatali folyamatban szisztematikusan tiszteletben kell tartani a gyermekek azon jogát, hogy meghallgassák őket, véleményük megfelelő súlyt kapjon, és szerepvállalásuk vagy részvételük központi szerepet kell, hogy kapjon a gyermekgondozási és gyermekvédelmi stratégiákban, programokban
- tiszteletben kell tartani a gyermekek azon jogát, hogy mindenk felett álló érdekük legyen az elsődleges szempont minden őket érintő vagy rájuk hatással lévő ügyben, különösen, ha erőszak áldozatai, valamint minden megelőzési intézkedés során;
- kiemelkedő fontosságú az erőszak minden formájának elsődleges megelőzése a közegészségügy, az oktatás, a szociális szolgáltatások és egyéb megközelítések révén
- a családok – köztük a nagycsaládosok – elsődleges szerepe a gyermekgondozásban és védelemben, valamint az erőszak megelőzésében. Mindazonáltal az erőszak nagy része a családokon belül történik, és ezért beavatkozásra és támogatásra van szükség, ha a gyermekek a családokra nehezedő vagy a családokban keletkezett nehézségek és veszélyek áldozataivá válnak;
- gyermekek kínzásához és megöléséhez vezető, széles körben elterjedt és intenzív erőszak, amelyet a gyermekek ellen alkalmaznak állami intézményekben és állami szereplők, beleértve az iskolákat, gondozási központokat, bentlakásos otthonokat, rendőrségi őrizetet és igazságszolgáltatási intézményeket, valamint a fegyveres csoportok és az állami katonai erők által gyakran alkalmazott gyermekek elleni erőszak felszámolása

¹⁸ Office of the Special Representative of the Secretary General on Violence against Children: *How to Highlight Promising Practices to End Violence against Children*, https://violenceagainstchildren.un.org/sites/violenceagainstchildren.un.org/files/2020/vnr_doc_final.pdf (2022. június 20.)

¹⁹ <https://violenceagainstchildren.un.org/content/legislation> (2022. május 15.)

²⁰ Committee on the Rights of the Child: General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence - https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/crc.c.gc.13_en.pdf (2022. június 17.)

II.5.1. Az államok kötelezettségei, valamint a család és más szereplők felelőssége

A részes államok vállalják a gyermekekkel szembeni felelősségüket nemcsak nemzeti szinten, hanem tartományi és önkormányzati szinten is. Ezek a különleges kötelezettségek: a kellő gondosság és az erőszak vagy az emberi jogok megsértésének megelőzésének kötelezettsége, a gyermekáldozatok és tanúk emberi jogok megsértésével szembeni védelmének kötelezettsége, a felelősök kivizsgálásának és megbüntetésének kötelezettsége, valamint a jogorvoslathoz való hozzáférés biztosításának kötelezettsége az emberi jogok sérelme esetén. Függetlenül attól, hogy történik-e erőszak, a részes államoknak pozitív és aktív kötelezettségük van arra, hogy támogassák és segítsék a szülőket és más gondozókat abban, hogy képességeik és pénzügyi lehetőségeik keretein belül, valamint a gyermek fejlődő képességeinek tiszteletben tartása mellett biztosítsák a gyermek optimális fejlődéséhez szükséges életkörülményeket (18. és 27. cikk). A részes államok biztosítják továbbá, hogy minden olyan személy, aki munkája keretében felelős az erőszak megelőzéséért, az erőszak elleni védelemért és az arra való reagálásért, valamint az igazságszolgáltatási rendszerekben, foglalkozzon a gyermekek szükségleteivel és tiszteletben tartsa a gyermekek jogait.²¹

A Kommentár a 2006-os világjelentésre alapoz és sürgeti a 19. cikk alapján erőszak elleni összehangolt fellépést, melyhez az alábbi lépések szükségesek:

- kiemelt területek: gyermekkereskedelem, gyermekprostitúció és gyermekpornográfia, a gyermekeket érintő fegyveres konfliktusok;
- a gyermekek emberi méltóságához, testi és lelki épségük tiszteletben tartásához, valamint az egyenlő védelemhez való joga érvényesülésének elősegítése;
- a 19. cikk érvényre juttatásához szükséges a nemzeti, regionális és nemzetközi emberi jogi szervezetek és az ENSZ ügynökségei közti együttműködés;
- különös együttműködés szükséges az ENSZ Főtitkár Gyermekekkel szembeni erőszakkal foglalkozó különleges képviselőjével az államok, az ENSZ szervezetei és ügynökségei és civil szervezetek, továbbá a gyermekek bevonásával;
- a Kommentár terjesztése minden csatormán, szakemberek, szülők és gyermekek felé;
- rendszeres jelentési kötelezettség a gyermekekkel szembeni erőszak alakulásáról, megtett intézkedésekről;
- nyilvántartások vezetése nemzeti szinten

II.5.2. A gyermekekkel szembeni erőszak

Az erőszak leküzdése érdekében az alábbi lépésekre, továbbá jelenségek azonosítására van szükség:

- a) A kihívások körében fel kell ismerni, hogy az eddig tett erőfeszítések nem elégségesek, főleg az alábbi okok miatt: prevenció elhanyagolása, nem megfelelő mérési módszerek, a tüneti kezelés túlsúlya: inkább a tünetekre reagáló, mint a probléma gyökerét célzó megoldások, szétdarabolt stratégiák léteznek az integráltak helyett. Forrásokat kell biztosítani ezek orvoslására.
- b) Az emberi jogokat hangsúlyozni kell: az erőszak felszámolását célzó programoknak és stratégiáknak a gyermekek jogai érvényesülése szempontjából kell kiindulniuk a gyermekjóléti megközelítések helyett
- c) Társadalmi fejlődés és a gyermekek hozzájárulása: az erőszakmentességre törekvés fontossága, jobb életkörülmények megteremtése, szabadság, igazság és béke

²¹ Lásd: Kommentár 5. pont, 4. oldal

- célkitűzése. A Kommentár szerint, ha az erőszakot egy generációban sikerül megelőzni, az lehetővé teszi az erőszak előfordulásának csökkenését a következő generációban
- d) Túlélés és fejlődés – a gyermekek elleni erőszak pusztító hatása: a gyermekek egészséges fejlődésére az erőszak minden esetben súlyosan káros hatással bír:
- da) A gyermekek elleni erőszak és a gyermekbántalmazás rövid és hosszú távú egészségügyi következményei: halálos sérülés; nem halálos sérülés (rokkantsághoz vezethet); fizikai egészségügyi problémák (beleértve a boldogulás hiányát, tüdő-, szív- és májbetegségek és szexuális úton terjedő fertőzések); kognitív károsodás (beleértve a csökkent iskolai és munkahelyi teljesítményt); lelki és érzelmi következmények (például az elutasítás és az elhagyatottság érzése, a kötődés csökkenése, a trauma, a félelem, a szorongás, a bizonytalanság és az önbecsülés megrendülése); mentális egészségügyi problémák (például szorongásos és depressziós rendellenességek, hallucinációk, memóriazavarok és öngyilkossági kísérletek); és az egészséget veszélyeztető magatartások (mint például a kábítószerrel való visszaélés és a szexuális viselkedés korai megkezdése)
 - db) Fejlődési és magatartási következmények (például az iskolába járás hiánya és az agresszív, antiszociális, önpusztító és interperszonális destruktív magatartások) többek között a kapcsolatok megromlásához, az iskolából való kizáráshoz és a törvénnyel való összeütközéshez vezethetnek. Az erőszaknak való kitettség növeli a gyermek többszörös áldozattá válásának és az erőszakos élmények felhalmozódásának kockázatát, beleértve a későbbi párkapcsolati erőszakot is.²²
 - dc) A gyermekek által elkövetett erőszakra reagáló állami politikák túlzott vagy „zéró toleranciája” a gyermekekre, különösen a serdülőkre gyakorolt hatása rendkívül destruktív, mivel ez egy büntető megközelítés, amely viktimizálja a gyermeket azáltal, hogy az erőszakra több erőszakkal reagál. Az ilyen politikákat gyakran az állampolgárok biztonságával kapcsolatos aggodalmak és a média által e kérdéseknek szentelt nagy nyilvánosság alakítja. Az állami közbiztonsági politikáknak alaposan mérlegelni kell a gyermekek által elkövetett bűncselekmények kiváltó okait, hogy kiutat biztosítsanak az erőszak erőszakkal való megtorlásának ördögi köréből.
 - dd) A gyerekek elleni erőszak ára: a gyermekek védelemhez való jogának megtagadásának emberi, társadalmi és gazdasági költségei óriásiak és elfogadhatatlanok. A közvetlen költségek magukban foglalhatják az orvosi ellátást, a jogi és szociális jóléti szolgáltatásokat és az alternatív ellátást. A közvetett költségek magukban foglalhatják az erőszak okozta tartós sérülést vagy fogyatékosságot, a pszichés költségeket vagy az áldozat életminőségére gyakorolt egyéb hatásokat, az oktatás megszakítását vagy abbahagyását, valamint a gyermek jövőbeli életében a termelékenység csökkenését. Tartalmazzák továbbá a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatos költségeket is, amelyek az erőszakot átélt gyermekek által elkövetett bűncselekmények eredményeként jelentkeznek. A lányok születés előtti diszkriminatív kiiktatásából adódó demográfiai egyensúlyhiányból eredő társadalmi költségek magasak, és potenciálisan kihatnak a lányok elleni erőszak növekedésére, ideértve az elrablást, a korai- és kényszerházasságot, az emberkereskedelmet és a szexuális erőszakot.

²² Lásd: 16. l.j., 63-65. o.

II.5.3. A Gyermejjogi Egyezmény 19. cikkének magyarázata és a vonatkozó állami kötelezettségek

A Kommentár alapvetően rögzíti, hogy a 19. cikk az erőszak minden formájára kiterjed, mely értelmében semmilyen erőszak nem lehet legális.

Emellett pedig a gyermekjogi alapú definíciók szükségességére hívja fel a figyelmet, mely körben az alábbiak szükségesek: nemzeti standardok felállítása a gyermekek jóléte, egészsége és fejlődése terén, az erőszak kategóriáinak jogi definiálása, törekvés a nemzetközi definíciók egységesítésére az adatgyűjtés és a tapasztalatcsere megkönnyítése érdekében.

Az erőszak formáinak definiálása a Kommentár szóhasználatában²³:

- a) elhanyagolás vagy hanyag bánásmód;
- b) mentális erőszak: lelki értelemben vett rossz bánásmód, lelki abúzus, verbális abúzus, érzelmi abúzus vagy elhanyagolás;
- c) fizikai erőszak: beleértve a halálos erőszakot is;
- d) testi fenyegetés;
- e) szexuális abúzus és kizsákmányolás;
- f) kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés;
- g) erőszak a gyermekek körében: kortársbántalmazás;
- h) önkárosítás: az étkezési zavarok, a szerhasználat és a visszaélés, az önsértés, az öngyilkossági gondolatok, kísérletek és a tényleges öngyilkosság;
- i) káros gyakorlatok: pl. testcsönkítés, kényszerházasság;
- j) erőszak a tömegmédiában: a tömegmédiában, különösen a bulvársajtó, hajlamos kiemelni a megröszélt eseményeket, és ennek eredményeként elfogult és sztereotip képet alkotnak a gyermekekről, különösen a hátrányos helyzetű gyermekekről vagy serdülőkről, akiket gyakran erőszakosnak vagy bűnözőnek mutatnak be csak azért, mert másképp öltözködnek vagy viselkednek. Az ilyen felerősített sztereotípiák előkészítik az utat a büntető megközelítésen alapuló állami politikák számára, amelyek magukban foglalhatják az erőszakot, mint reakciót a gyermekek és fiatalok feltételezett vagy tényleges vétségeire.
- k) erőszak az információs - és kommunikációs technológián keresztül: pl. a gyermekeket ért szexuális erőszakra készített videók, illetlen fotók készítése, terjesztése, káros hirdetések (agresszív, gyűlöletkeltő, pornográf stb.) és a gyermekszínház felé irányuló erőszak;
- l) a gyermekek jogainak intézményes - vagy rendszerszintű megsértése: a gyermekek jogainak hiányos védelmével.

A főbb állami feladatok pedig:

- a) prevenció fontossága: érintettek, gyermekek, családok és közösségek, szakemberek és intézmények (kormányzati szervek és civil társadalom);
- b) beazonosítás: rizikófaktorok és gyanújelek feltárása, ezek tudatosítása gyermekeknek és szakembereknek;
- c) jelentések készítése: rendszeresen az erőszakkal érintett gyermekek helyzetéről, az erőszak kezeléséről;
- d) ajánlások és javaslatok készítése;

²³ Az itt lefektetett definíciók egyebekben a további nemzetközi dokumentumok kontextusában is irányadó.

- e) hatékony nyomozás: a gyermekekkel szembeni erőszak tekintetében érzékeny módon, megfelelően képzett szakemberekkel;
- f) terápiás lehetőségek biztosítása az erőszak gyermek-áldozatainak;
- g) utánkövetés: az erőszak feltárása után;
- h) igazságügyi részvétel²⁴: gyermekbarát igazságszolgáltatás, áldozatok védelme, fiatalkorú bűnelkövetők helyzete;
- i) hatékony eljárások: ágazati együttműködések, protokollok, adatgyűjtés, fejlesztések, kutatási program kidolgozása.

II.6. End Violence Against Children

A „*Global Partnership and Fund to End Violence Against Children*”²⁵ (a továbbiakban: EVAC) 2016-ban jött létre az ENSZ Főtitkárának alapításával, a szervezet célja az Agenda 2030 16.2. célkitűzésének elérése, amely nem más, mint: „a gyermekeket érő bántalmazás, kizsákmányolás, emberkereskedelem, erőszak és kínzás minden formájának felszámolása.” Magyarország az EVAC 155 országot átfogó „A gyermekek elleni erőszak megelőzéséről szóló 2020-as globális jelentés”²⁶ elkészítésében hazánk nem vett részt, ahol az államok saját magukról készítettek az összefoglalót a gyermekeket érő erőszak előfordulásáról és a megelőzés-kezelés érdekében tett lépésekről az ún. *INSPIRE – stratégia* alapján.

Az INSPIRE mozaikszó az EVAC keretein belül UNICEF által kidolgozott stratégiát jelöli²⁷, amely az alábbi komponensekből áll:

- a) Jogszabályok implementációja és végrehajtása (*Implementation and enforcement of laws*): a jogi szabályozásnak tiltania kell a gyermekek szülők, tanárok és egyéb gondviselők általi erőszakos büntetését, fegyelmezését kriminalizálni szükséges a szexuális abúzust és a gyermekek kizsákmányolását, meg kell előzni az alkohollal való visszaélést, továbbá korlátozni a fiatalok fegyverhez és lőfegyverhez jutását
- b) Normák és értékek (*Norms and values*): a korlátozó és ártalmas nemi-és társadalmi normákhoz való ragaszkodás megváltoztatása, társadalmi mobilizációs programok, a „járókelők”²⁸ közbelépésének erősítése
- c) Biztonságos környezet (*Safe environments*): az erőszak csökkentése az abúzus szempontjából veszélyes zónák beazonosításával (pl. online interakciók idegenekkel

²⁴ Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, adopted on 17 November 2010; Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime; and General Assembly resolution 65/213.

²⁵ Szabad fordításban: „Vessünk véget a gyermekek elleni erőszaknak” Globális Partnerség és Alap, <https://www.end-violence.org/> (2022. május 18.)

²⁶ „*The Global status report on preventing violence against children 2020*” - <https://www.who.int/teams/social-determinants-of-health/violence-prevention/global-status-report-on-violence-against-children-2020/gsrpvac-country-profiles> (2022. június 22.)

²⁷ United Nations Children’s Fund, *INSPIRE Indicator Guidance and Results Framework - Ending Violence Against Children: How to define and measure change*, UNICEF, New York, 2018 https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/inspire_indicator_guidance.pdf (2022. június 22.)

²⁸ A járókelő effektus (*bystander effect*) ellensúlyozására a stratégia olyan programok és képzések bevezetését javasolja, melyek erősítik a társadalmi felelősségvállalást és a közönyt szembeni fellépést, továbbá a szemtanúk közbelépését a nyílt bántalmazás észlelése esetén. Ilyen bántalmazás-és szexuális zaklatás-specifikus kezdeményezés pl. a „*Breaking the silence – preventing harassment and sexual misconduct*”, ahol arra biztatják a járókelőket, hogy zaklatást észlelve szóljanak közbe a zaklató és áldozat közti beszélgetésbe, vagy telefonnal rögzítsék az eseményeket. <https://www.breakingthesilence.cam.ac.uk> De ezen az elven alapul Philip Zimbardo szociálpszichológus nevével fémjelzett *Heroic Imagination Project* (<https://www.heroicimagination.org>), melyet Magyarországon a Hősök Tere Kezdeményezés képvisel: <https://hosoktere.org/> (2022. június 23.)

vagy személyes találkozók online ismeretség alapján), az erőszak terjedésének megszakítása, az épített környezet fejlesztése

- d) Szülők és gondviselők támogatása (*Parent and caregiver support*): családlátogatások alkalmával, specifikus közösségi programok és csoportfoglalkozások szervezésével pl. erőszakmentes fegyelmezés, serdülő gyermekek problémáinak megértése témakörében
- e) Jövedelmi és gazdasági megerősítés (*Income and economic strengthening*): források elkülönítése a nemek közti egyenlőség és nemi normákkal kapcsolatos képzésekre, a szegénységi küszöb alatti és éhezéssel érintett gyermekek helyzetének javítása, a párkapcsolatban élő nők anyagi helyzetének monitorozása
- f) Reagáló és támogató szolgáltatások (*Response and support services*): tanácsadás és terápiás megközelítés biztosítása, szűrés beavatkozásokkal kombinálva, fiatal bűnelkövetőket célzó kezelési programok a büntető igazságszolgáltató rendszerben, közbelépés a családból kiemelt gyermekek számára a gyermekvédelmi ellátórendszer közreműködésével, a gyermekkori szexuális és fizikai erőszak áldozatainak felkutatása, segítségnyújtás megszervezése és a megfelelő támogató intézményrendszer kialakítása
- g) Oktatás és életvezetési készségek (*Education and life skills*): az óvodai, általános-és középiskolai oktatás-nevelésben való részvétel növelése, biztonságos és megfelelő iskolai környezet kialakítása, a gyermekek szexuális zaklatással és az azzal szembeni önvédelemmel kapcsolatos ismereteinek bővítése, életvezetési-és szociális készségek fejlesztése, párkapcsolati erőszak – prevenció programok a serdülőkorúak körében, az iskolai kimaradások elemzése, továbbá a korai gyermekvállalás és gyermekházasságok vizsgálata, különösen a 15-18 éves korosztályt illetően

Az INSPIRE stratégia célja, hogy átfogó és multiszektoralis cselekvési tervek foganatosítására kerüljön sor, az eredmények és programok folyamatos monitorozásával és értékelésével, melyben kulcsszerepe van a megfelelően képzett segítő szakembereknek és a kapcsolódó intézményi formák kialakításának. E körben is különös jelentőséggel bírnak a szociális-segítő szakmában elhelyezkedők számának növelését célzó törekvések, illetőleg a bántalmazással kapcsolatos útmutatók a gyermekekkel foglalkozó szakemberek számára, kiemelten az egészségügy területén.²⁹ A jelentés szerint csupán a tagállamok 21%-a rendelkezik egyáltalán kvantitatív mérési módszerekkel és végez monitorozási tevékenységet, vezeti az alapadatokat, így ez a terület mindenképpen megerősítésre szorul az erőszak elleni küzdelemmel kapcsolatos programok finanszírozása mellett.

A 2020-as EVAC jelentés keretében elvégzett adatszolgáltatás alapján³⁰ minden második 2-17 éves kor közti, azaz több, mint egy milliárd gyermeket érint az erőszak valamilyen formája, továbbá közel 300 millió 2-4 évest ér fegyelmezési célú bántalmazás. A 11-15 éves korosztály egyharmada esik áldozatul kortársbántalmazásnak, és 120 millióra tehető a 20 év alatti lányok száma, akik kényszer hatására létesítettek szexuális kontaktust. Az érzelmi abúzus minden harmadik gyermeket érint, és a gyermekek 25%-a él olyan családban, ahol az édesanya partnerbántalmazás áldozata. Emellett a Covid-19 pandémia hatására drámai módon növekedett a gyermekek sérelmére elkövetett erőszakos cselekmények száma is.³¹ A jelentés arra mutat rá, hogy ezen erőszak nagy része megelőzhető lenne, és a kapcsolódó emberi és gazdasági költségek is elháríthatóak lennének, ha létezik politikai akarat és erős irányítás, tapasztalatokon, bizonyítékokon alapuló irányelvek és beavatkozások, valamint megfelelő finanszírozás.

²⁹ Lásd 28. lj, 86-88. o.

³⁰ Álláspontom szerint különös jelentőséggel bír, hogy az önjelentést végző országok saját nyilvántartásaikra alapoztak, tehát azokból az esetekből indul ki, amelyeknél valamilyen eljárás is indult, így számolni kell azzal is, hogy miután a bántalmazásnál nem elhanyagolható a látencia mértéke, így ezeknél az arányoknál a valós esetek száma magasabb.

³¹ Global status report on preventing violence against children 2020 – Executive Summary, 7. o.

A felmérés szerint amennyiben az INSPIRE megközelítést alkalmazták az országok, továbbá a stratégia alapján megtervezett programokkal az erőszak mértéke 20% – 50%-kal csökkent a közepes és alacsony bevételű országokban is.³² Az államok jellemzően a prevencióra költenek, azonban drasztikus lépésekre és kollektív támogatásra van szükség ahhoz, hogy 2030-ig sikerüljön a gyermekekkel szembeni erőszak felszámolása.

A jelentés az alábbi ajánlásokat teszi a 2020-as felmérés alapján az államoknak³³:

- a) nemzeti szinten:
 - aa) a jó kormányzás és koordináció népszerűsítése: e körben is különösen az összehangolt multiszektorális cselekvés prevenciók potenciáljának a megerősítése;
 - ab) az adatgyűjtés és a nemzeti cselekvési tervek fontossági sorrendbe állítása: az országoknak prioritásként kell kezelniük az erőszakkal kapcsolatos kulcsfontosságú mutatókra vonatkozó adatok gyűjtését az SDG-re vonatkozó rendszeres jelentés részeként, és fel kell használniuk ezeket mérhető célok kitűzésére az adatvezérelt nemzeti cselekvési tervekben;
 - ac) a törvényhozási keretrendszer erősítése: kiemelten a gyermekek univerzális jogi védelme, a jó gyakorlatok standardjainak beépítése;
 - ad) bizonyítékokon alapuló megközelítés alkalmazása a prevenciók és szolgáltató programok hatékonyságának növelésére;
 - ae) megfelelő finanszírozás biztosítása: nemzeti és szubnacionális szinten középtávú kiadási keretekbe történő beágyazással;
- b) globális szinten:
 - ba) biztosítani kell, hogy az országok teljes mértékben használják ki a nemzetközi támogatási mechanizmusokat: mint például az EVAC globális hálózatához való csatlakozás, vagy az INSPIRE Implementációs Munkacsoportjában³⁴ való részvétel;
 - bb) a bizonyítékokon alapuló prevenció támogatási alapjának növelése, különösen az alacsony- és középjövedelmű országokban;
 - bc) az implementációs kutatások megerősítése: a mérési módszerek fókuszpontjainak meghatározásával.

Kiemelendő továbbá az *End Corporal Punishment*³⁵, mint EVAC alá tartozó kezdeményezés, melynek célja, a testi fenyítéssel szembeni globális fellépés az ENSZ 8. Általános Kommentárjának megfelelően³⁶, e körben annak elérése, hogy a tagállamokban tiltva és büntetendő legyen a testi fenyítés minden formája családon belül és kívül is.

A Magyarországról 2020-ban készült jelentés³⁷ megállapítja, hogy a testi fenyítés minden formája büntetendő, ugyanakkor sürgetőnek tartja, hogy a megelőzés és a bántalmazással szembeni hatékony fellépés keretei kialakításra kerüljenek, e körben is különösen a szakemberek képzését és érzékenyítését célzó programok ösztönzésével.

³² Uo. 2. o.

³³ Uo. 9-11.o.

³⁴ A munkacsoportról bővebben lásd: <https://inspire-strategies.org/working-group> (2022. június 20.)

³⁵ Szabad fordításban: Vessünk véget a gyermekek testi fenyítésének, <https://endcorporalpunishment.org> (2022. június 20.)

³⁶ General Comment No 8 (2008) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment

³⁷ <http://www.endcorporalpunishment.org/wp-content/uploads/country-reports/Hungary.pdf> (2022. június 9.)

III. Az Európai Unió gyermekjogokkal kapcsolatos tevékenysége és az erőszakkal szembeni fellépés

III.1. Az Eurochild

Az *Eurochild*³⁸ az ENSZ Gyermekjogi Egyezmény európai megvalósításáért és a gyermekjogok Európán belüli érvényesítése céljából jött létre, 190 európai szervezetet és szakembert tömörítve 35 országból.³⁹ Az *Eurochild* fő tevékenységei közé tartozik a szakmai segédanyagok, felmérések és iránymutatások készítése, a tagszervezetek támogatása és a gyermekek jogainak fontosságának képviselése. Az *Eurochild* évente jelentéseket készít a gyermekjogok érvényesüléséről és a prioritási területek alakulásáról.

Az *Eurochild* Gyermekvédelmi Irányelveiben⁴⁰ kiemelt terület a gyermekek részvételének erősítése, továbbá a bántalmazással szembeni védelem, e körben pedig a szervezetek bántalmazás-mentessé tétele szoros együttműködésben a *Keeping Children Safe* nemzetközi kezdeményezéssel.⁴¹

Az *Eurochild* legutóbbi, 2021-es jelentésében az alábbi prioritásokkal foglalkozott: gyermekszegénység felszámolása érdekében tett lépések, a gyermekek részvételének erősítése, a koragyermekkorai fejlesztés előmozdítása, továbbá az alternatív gondoskodási formák (intézménytelenítés) erősítése.⁴²

III.2. Az EU Gyermekjogi stratégiái

Az Európai Parlament „Az EU gyermekjogi stratégiája felé” elnevezésű 2008. január 16-i állásfoglalása⁴³ jelölte ki az Európai Bizottság számára a gyermekjogok érvényre juttatásával összefüggő főbb feladatokat, kiemelve, hogy az ENSZ gyermekjogi egyezményében foglaltakat szükséges érvényre juttatni minden tagállamban, így a főbb területeket is az Egyezmény alapján határozza meg: „a megkülönböztetés valamennyi formája elleni védelem; elsődlegesen a gyermek érdekeinek figyelembevétele; az élethez és a fejlődéshez való jog; a gyermeket érintő bármely ügyben vagy eljárásban a véleménynyilvánításhoz, valamint ahhoz való jog, hogy e véleményt figyelembe vegyék.”⁴⁴

A Bizottság két évente átfogó jelentést készít a gyermekjogok érvényesüléséről és a kezelendő területekről.

Az „Építsünk egy Európát a gyermekekkel a gyermekekért” elnevezésű 2009-2011-es időszakra szóló Stockholm-i Stratégia⁴⁵ az alábbi négy célkitűzést tartalmazta:

- a) a gyermekek igazságszolgáltatáshoz jutásának előmozdítása;
- b) a gyermekeket érintő erőszak minden formájának leküzdése;

³⁸ www.eurochild.org (2022. május 9.)

³⁹ Az Eurochild magyar tagjai: az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, a Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, a Terre des Hommes Foundation Lausanne magyarországi képvisellete, valamint a Hintalovon Alapítvány.

⁴⁰ Lásd: 3. lábjegyzet

⁴¹ A mozgalom célja olyan szervezeti standardok felállítása, amely a szervezeteket segíti a gyermekekkel szembeni erőszakkal szembeni küzdelemben, továbbá a szervezeteknek támogatást is nyújt ezen stratégiák kialakításában. <https://www.keepingchildrensafe.global> (2022. június 12.)

⁴² <https://eurochild.org/annual-report-2021/> (2022. június 12.)

⁴³ (2007/2093(INI)), (2009/C 41 E/04)

http://epa.oszk.hu/00800/00877/01980/pdf/C_2009_041E_0024_0046.pdf (2022. június 12.)

⁴⁴ Lásd: Állásfoglalás 18. pont

⁴⁵ *Building a Europe for and with Children – 2009-2011 Strategy*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045d226> (2022. 04. 17.)

- c) a gyermekek részvételének és társadalmi hatásgyakorlásuknak erősítése;
- d) a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek kiemelt védelme: a szülői gondoskodás; nélkül maradt gyermekek helyzete, a fogyatékkal élő gyermekek, továbbá a szegénység és társadalmi kirekesztés veszélye által fenyegetett gyermekek.

A 2012-2015-ös időszakra szóló Monaco-i Stratégia⁴⁶ a Stockholm-i Stratégiával szinte azonos területekre tért ki, azzal, hogy a gyermekbarát szolgáltatásokat és rendszereket kialakítását, továbbá a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek jogainak biztosítását emelte ki.

„A Gyermekek emberi jogai” munkacímű 2016-2021-es időszakra szóló Szófia-i Stratégia⁴⁷ a korábbi négy területet kibővítette a gyermekek jogainak területével a digitális környezetben, emellett az erőszak elleni küzdelem körében hangsúlyosan foglalkozik a gyűlöletbeszéd, rasszizmus és radikalizáció kérdésével, a kiszolgáltatott helyzetben lévő gyermekek kategóriái közé pedig a migrációt emelte be.

A „Gyermekek jogok Akcióban: A folyamatos megvalósítástól a közös megújulásig” elnevezésű 2022-2027-re szóló stratégia⁴⁸ hat fő területre fókuszál, folytatva a korábbi stratégiák által kiemelt irányokat:

- a) A gyermekek erőszaktól való szabadsága (védelme);
- b) Egyenlő esélyek és társadalmi befogadás minden gyermek számára;
- c) Gyermekbarát igazságszolgáltatás minden gyermek számára;
- d) Hangot adni minden gyermeknek (a gyermekek eljárási jogainak védelme, véleményük figyelembe vétele);
- e) A krízisben és vészhelyzetben lévő gyermekek jogai.

A következőkben tekintettel a stratégia aktualitására⁴⁹, annak részletesebb bemutatása következik.

A stratégia tematikus prioritásai három megközelítést tartalmaz:

- a) A nemek közti egyenlőségre érzékeny megközelítés, már gyermekkorban is, mivel a lánygyermekek többször tapasztalnak diszkriminációt és jogaik sérelmét a fiúkhoz képest.
- b) Diszkrimináció-ellenes megközelítés: minden tekintetben (származás, vallás, nem, nyelv, politikai hovatartozás, stb), kiemelve azt a körülményt, hogy a gyermeket a szülei, gondviselői miatt sem értheti diszkrimináció.
- c) A gyermekek részvételének megközelítése, amely egy egyedi forrása az emberi jogok erősítésének, így szükséges gyermekbarát eljárások és eszközök kidolgozása, útmutatókkal a gyakorlat számára. E körben fel kell ismerni a gyermekek bevonásának legitimitását, további állami feladat minden gyermekeket, családot,

⁴⁶ Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015)
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045d224> (2022. 04.17.)

⁴⁷ Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066cff8> (2022. 04.17.)

⁴⁸ Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027) – Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”
https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/rights-child/eu-strategy-rights-child-and-european-child-guarantee_hu#the-eu-strategy-on-the-rights-of-the-child (2022. június 8.)

⁴⁹ A stratégia Európai Bizottság általi „EU Strategy on the Rights of the Child” COM (2021) 142. sz. munkaprogramját lásd: „https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e769a102-8d88-11eb-b85c-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF (2022. június 8.)

közösséget és társadalmat érintő kérdésben a gyermekek bevonásának ösztönzése, fontosságának felismerése.

A stratégia ezek megvalósítására az alábbi javaslatokat teszi:

- a) elérhető dokumentumok és források fejlesztése, hogy a gyermekek információhoz juthassanak, kifejthessék a véleményüket és részt vehessenek;
- b) egyenrangú oktatás támogatása a gyermekjogokról és a gyermekek társadalmi – politikai részvételének erősítése;
- c) az Európa Tanács szolgálatainál és szerveinél, valamint a tagállamok nemzeti szintjén dolgozó tisztviselők és szakemberek számára képzések kidolgozása és bevezetése a gyermekekkel való kapcsolattartás és a velük való konzultáció módjáról;
- d) a gyermekjogokon alapuló és bizonyítékokon alapuló munkamódszerek és eszközök támogatása a tisztviselők és szakemberek támogatása érdekében a gyermekek meghallgatásában és a velük való konzultációban;
- e) konkrét teret és lehetőségeket teremteni a gyermekek számára, hogy a gyermek érdekeit szem előtt tartva változást inspiráljanak a tagállamokon és az Európa Tanácson belül.

A gyermekek bevonására pedig a stratégia az alábbi célokat tűzi ki:

- a) állandó struktúrát vagy mechanizmust kell kidolgozni és létrehozni a gyermekek részvételére az Európa Tanács dinamikus háromszögében: szabványalkotási, nyomon követési és együttműködési projekteken;
- b) folyamatosan vonják be a gyerekeket a politikaalkotási és végrehajtási folyamatok erősségeinek és gyengeségeinek elemzésébe a közigazgatás minden szintjén, a nemzeti politikai döntéshozataltól a helyi szintű szolgáltatásnyújtásig;
- c) elősegíteni a gyermekek számára kínált lehetőségeket, hogy innovatív megközelítéseket ösztönözzenek az irányelvek kidolgozásában, adminisztrációban és végrehajtásban, beleértve a gyermekek, családok és közösségek számára nyújtott szolgáltatások tervezését és nyújtását;
- d) támogassa az együttműködést és a változásokat a meglévő struktúrák és mechanizmusok között a gyermekek részvételét illetően országos, regionális és helyi szinten.

A stratégia zéró toleranciát hirdet az erőszakkal szemben, kiemelve, hogy a gyermekek elleni erőszak az emberi jogok megsértéseként értékelendő, beleértve a fizikai vagy lelki erőszak, sérülésokozás vagy bántalmazás, elhanyagolás vagy hanyag bánásmód, rossz bánásmód vagy kizsákmányolás minden formáját, köztük a szexuális visszaélést is.

A Covid-19 világjárvány a gyermekek elleni fizikai, lelki és szexuális erőszak növekedését eredményezte, megmutatva a gyermekvédelmi rendszerek sebezhetőségét a válsághelyzet idején, ezáltal azt is, hogy sürgősen kezelni kell ezt a sebezhetőséget, különösen az erőszak jelenségének integrált és stratégiai megközelítése révén, a jogrendszerek és a bizonyítékok gyűjtésének megerősítésével, a megelőzés fokozásával, valamint a jelentéstételi és reagálási rendszerek multidiszciplináris és ügynökségközi megközelítésének megerősítése révén.

A stratégia a gyermekekkel szembeni erőszakot szélesebb körben határozza meg a 13. sz. Általános Kommentárnál,⁵⁰ többek közt kiemeli a kortársbántalmazás formáit, az online erőszakot, a közvetett módon elszenvedett családon belüli erőszakot és a gyermekek által egymás felé tanúsított ártalmas szexuális viselkedést is.

A stratégia az ENSZ jelentéseivel összhangban veszi sorra a főbb kihívásokat,⁵¹ köztük, hogy az erőszak minden szintéren jelen van, ott is, ahol a legbiztonságosabb közegben kellene a gyermekeknek lenni (mint például a családban, az iskolákban, a gyermekvédelmi intézményekben és a sportfoglalkozásokon). Az erőszak következtében sok gyermek eltűnik, amely összefüggést mutat a szexuális kizsákmányolás, a gyermekek mentális egészsége, a korai házasságok, és összességében ezen jelenségek rámutatnak a gyermekvédelmi rendszer hiányosságaira. Kiemelendő továbbá, hogy a lelki abúzust sokszor nem tekintik erőszaknak, és az elkövetőtől függően tendencia mutatkozik a lelki abúzus „normálisként” történő értékelésére.

A gyermekek elleni erőszak felszámolása felé tett előrehaladást gyakran hátráltatja a prevencióba való befektetés elégtelen vagy hiányzó volta, a rossz nemzeti politikák, az adatgyűjtések és kutatások és ezek elemzésének hiánya, a bántalmazás azonosítására, a tanácsadásra, a jelentéstételre, a felépülésre és a visszailleszkedésre irányuló mechanizmusok elégtelensége, a gyermekek és szülők nem megfelelő lehetőségei (mint például, hogy időben és hatékony segítséget tudjanak kérni), hiányzik az interdiszciplináris és több ügynökség közötti együttműködés, valamint a gyermekek nem vesznek részt a szolgáltatások tervezésében és megvalósításában.

A szexizmus a közéletben és a magánéletben erősíti a sztereotípiákat és az alacsony önbecsülést, valamint a nők és lányok elleni erőszak körforgásának fenntartását, továbbá befolyásolhatja az életminőséget és a pályaválasztást is.

A COVID-19 világválság megmutatta a gyermekközpontú válaszkezdés ellátórendszereket, valamint a meglévő azonosítási és jelentési mechanizmusok hiányosságait.

A stratégia az erőszak elleni küzdelem jegyében az államok feladatait két fő feladatkörre bontja: egyfelől az EU kapcsolódó egyezményeinek és ajánlásainak elfogadását és monitorozását (pl. Európai Szociális Charta, vagy az Isztambuli Egyezmény), másfelől pedig az erőszak formái elleni korszerű és innovatív fellépést sürgeti, mint például a prevenció érdekében kialakított modellprogramok és stratégiák, az erőszak formáinak definiálása és a gyanújelek egységes felismerésére irányuló módszertanok alkalmazása, a gyermekek lelki- és egészségügyi támogatása, az erőszak bizonyíték-alapú megközelítése, kampányok szervezése az erőszak csökkentése érdekében.

Az EU gyermekekkel szembeni erőszak elleni fellépése körében fontos kiemelni az *Európai Bizottság szexuális abúzzsal szembeni hatékonyabb küzdelem iránti stratégiáját*, amely a prevencióra, a bűnüldözésre, továbbá az áldozatok megsegítését tartja szem előtt.⁵² A kezdeményezés 8 fő lépést irányoz elő az EU és a tagállamok részére: a kapcsolódó teljes jogi keretrendszer (ajánlások és irányelvek) implementálása és alkalmazása, hatékony reagálás az erőszakra, a szabályozási hiányosságok, jó gyakorlatok és cselekvési prioritások beazonosítása, nemzeti és EU-s szinten is a végrehajtás erősítése, a prevenció-szemléletű gyermekvédelem ösztönzése, egy európai központ felállítása az abúzus megelőzésére és leküzdésére, az ipari

⁵⁰ Véleményem szerint ez is azt mutatja, mivel csaknem egy évtized telt el a két dokumentum óta, hogy az idő előrehaladtával a gyermekek helyzete és a gyermekeket érintő veszélyek összetétele relevánsan változik, új kihívások elé állítva a gyermekvédelmet.

⁵¹ Stratégia 14-15. o.

⁵² EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse COM(2020) 607. https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-07/20200724_com-2020-607-commission-communication_en.pdf (2022. május 20.)

szereplők erőfeszítéseinek ösztönzése, hogy védje a gyermekeket termékeikben,⁵³ továbbá a gyermekek védelmének fejlesztése az érintettek globális szintű bevonásával.

III.3. Az EU kampányai az erőszak elleni küzdelem terén

Az EU több kampánnyal és a hozzájuk kapcsolódó szakmai programmal igyekszik támogatni az erőszakkal szembeni hatékonyabb és összehangolt fellépést.

A *ONE in FIVE* kampány⁵⁴ arra hívja fel a figyelmet, hogy öt gyermekből egy áldozata lesz a szexuális abúzus valamilyen formájának. A küzdelem jegyében több program is indult, illetve november 18-át az Európa Tanács a gyermekek védelme a szexuális abúzus és kizsákmányolással szembeni európai nappá minősítette.⁵⁵ A kampány keretein belül a *The Underwear Rule* elnevezésű oktatási program népszerűsítése arra ad megoldást, hogyan lehet az 5-11 éves korosztálynak szenzitív módon elmagyarázni az önvédelmet a szexuális jellegű közeledésekkel szemben.⁵⁶

A *Raise your Hand Against Smacking!*⁵⁷ kampány a testi fenytéssel szembeni fellépést irányozza elő egy átfogó programjavaslattal, illeszkedve a Gyermekjogi Egyezményhez és az ENSZ kapcsolódó programjaihoz. A kampány a jogi keretek lefektetése mellett kiemelt figyelmet fordít a szülők támogatására a pozitív fegyelmezés készségének elsajátításával.

A *Barnahus – modell*⁵⁸ népszerűsítésére és a tagállami alkalmazás kiépítésére irányuló kampány⁵⁹ az izlandi, a szexuális abúzus gyermekáldozatainak meghallgatására kifejlesztett módszer elterjesztését szolgálja. A modell célja, hogy a gyermekek másodlagos viktimizációját elkerüljék oly módon, hogy a gyermekeket szakképzett szakember hallgatja meg, melyről videófelvétel készül, amelyet a későbbiekben a nyomozások, bírósági eljárások során felhasználnak, kiiktatva ezzel, hogy a gyermekeket többször kelljen kihallgatni és kitenni a traumák átélésének.

Magyarországon elsőként Szombathelyen nyílt *Barnahus*-ház, és előremutató módon a büntetőeljárás törvény egy 2021-es módosításával⁶⁰ lehetővé vált a *Barnahus*-meghallgatás szélesebb körű eljárási alkalmazása, illetőleg a budapesti Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálatban felállítottak egy újabb *Barnahus*-szobát.

Összegzés és záró gondolatok

A kutatás során arra a következtetésre juthatunk, hogy a Gyermekjogi Egyezmény érvényesülése áll központjában a nemzetközi gyermekjogi trendeknek, melyek egyre sürgetőbb és erősebb állami fellépést szorgalmaznak a gyermeki jogok érvényesítése és a gyermekek védelme terén. „A gyermekvédelmet nemcsak az jellemzi, hogy gyermeket véd, hanem az is, hogy egyike a társadalom közfeladatainak. A magán- és közsféra történelmi különválásának egyik elemeként a gyermekek problémáinak kezelését szolgáló meghatározott feladatok

⁵³ Például az online fórumok fenntartói által bevezetett, gyermekek védelmét szolgáló intézkedések.

⁵⁴ EGY az ÖTBŐL kampány: <https://www.congress-1in5.eu/en/page/179-about-us.html> (2022. május 20.)

⁵⁵ <https://www.coe.int/en/web/children/end-child-sex-abuse-day> (2022. május 20.)

⁵⁶ Szabad fordításban: Az alsónemű-szabály <https://www.coe.int/en/web/children/underwear-rule> (2022. május 20.)

⁵⁷ Szabad fordításban: Emeld fel a kezed az ütéssel szemben! [https://www.coe.int/en/web/children/corporal-punishment#%22116948877%22:\[2\]](https://www.coe.int/en/web/children/corporal-punishment#%22116948877%22:[2]) (2022. május 30.)

⁵⁸ <https://www.barnahus.eu/en/> (2022. május 24.)

⁵⁹ <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/Launching-the-European-Barnahus-Movement.aspx>

⁶⁰ Lásd: a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 87. § (1) bekezdés bb) alpontja, <https://barnahus.hu> (2022. május 24.)

átkerültek a magánügy köréből a közügy kategóriájába, és így biztosításuk a szervezett társadalom feladatává vált. Ma a gyermekvédelemért az államot terheli az elsődleges felelősség, még akkor is, ha nem kormányzati szereplők is részt vesznek benne. Ezen túlmenően a gyermekvédelem nem egyszerűen a köz által végzett tevékenység, hanem olyan cselekvés, amelyet meghatározott közcélok érdekében folytatnak.”⁶¹

A gyermekek jogait érintő kérdések közt főleg a gyermekek jogtudatosságát-részvételét érintő kérdések jelentkeznek prioritásként, amelyek azt célozzák, hogy a gyermekek megfelelő érdekérvényesítő képességgel rendelkezzenek a felnőttek világában; emellett például a gyermekek médiabeli- és digitális védelmét, továbbá a fenntartható környezethez való jog keretében a környezetvédelmi tudatosság és intézkedések növelését lenne szükséges elősegíteniük az államoknak a gyermekek biztonságos jövőjének megteremtése céljából.⁶²

A gyermekvédelem 21. századi kívánalmait közt Szikulai István az alábbi négy területet említi meg: szakmapolitikai kihívás, jogi szabályozás fejlesztésével kapcsolatos kihívás, szakmafejlesztési kihívás, rendszerfejlesztési kihívás. Az ezen kihívásokra adott hatékony válaszok emelhetik a professzionalizmust, színvonalasabbá tehetik az ügyek elintézését, ezáltal megalapozhatják a minőségbiztosítást, továbbá az ún. „szolgáltató gyermekvédelem” irányába mozdíthatják el a rendszert.⁶³

Az újonnan jelentkező gyermekjogi kihívások pedig az alábbi öt pontban foglalhatók össze: „a jogtudatosság és a jogismeret szintjének folyamatos és általános növelése; a valóban gyermekközpontú igazságszolgáltatás és jogszolgáltatás működtetése; a digitális technológia, média rejtette lehetőségek és veszélyek megfelelő kezelése; az úton lévő, menekült, migrációs háttérű, kísértő nélküli kiskorúak jogi helyzete, a gyerekek hatékonyabb részvétele, bevonása az őket érintő kérdésekbe és ügyekbe.”⁶⁴

A gyermekek védelmét célzó kiemelt területek a gyermekeket érintő veszélyeztető körülményekre reagálnak, mint például hangsúlyosan a szexuális erőszakkal szembeni védelem, az elhanyagolás kezelése, a gyermekkereskedelem vagy éppen a gyermekszegénység felszámolása. Ezen területeknél az államoknak feladata, hogy kialakítsák azt az intézményi struktúrát, amik hatékonyan képesek ezeket a problémákat kezelni. Ahogy láthatjuk, ezen problémák mióta intézményes gyermekvédelemről beszélhetünk, mindig fennálltak, azonban a problémák struktúrája, összetettsége változott – például a szexuális erőszaknál az online tér teljesen új helyzeteket teremt, vagy a gyermekszegénység esetében a gyermekek kábítószerhasználata, bandákba verődése szintén újszerű jelenség.

Beszélhetünk azonban modernebb kihívásokról is, melyeket egyfelől az aktuális, újonnan megjelenő élethelyzetek, másfelől a hagyományos területek kérdéseivel nem érintett családok igényei hívnak életre.

Ilyen terület például a COVID-19 pandémia által előtérbe került kérdések, mint a bezártság, az izoláció hatása, a családon belüli erőszakos esetek megnövekedése. De idetartozik például a szülői nevelési kompetenciák fejlesztése, mely azt segítené elő, hogy a gyermekeket veszélyeztető helyzetekben a szülők segítséget kapjanak, hogy ne alakuljon ki konkrét veszélyeztetés, vagy éppen a negatív életeseményekkel kapcsolatos segítségnyújtás – mint például a válás hatása a gyermekekre vagy a gyászfeldolgozás, melyek szintén nagy számban előforduló esetek. Az utóbbi időben előtérbe kerültek például a Gyermekjogi egyezményben

⁶¹ Szöllősi Gábor: *A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció*. Esély 2003/2. szám, 84. o.

⁶² Lásd például az Alapvető Jogok Biztosának 2012-es Gyermekjogi projektjének gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos összefoglalóját: https://www.ajbh.hu/documents/10180/124834/gyermekjogi_2013.pdf/0a3be13f-a18d-45c7-a6b8-6850d9e8a074?version=1.0&t=1366011821468 (2022.07.13.)

⁶³ Szikulai István: *Gyermekvédelem a XXI. században. Kihívások*. In Rác Andrea (szerk.): *Jó szülő-e az állam?* Budapest, Rubeus Egyesület, 2014, 371-389. o.

⁶⁴ Móré Sándor: *Beszámoló a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2017. évi közgyűléséről*. In Parlamenti Szemle, 2018/1. szám, 166. o.

foglalt felszabadult gyermekkorhoz, játékhoz kapcsolódóan a sportolással kapcsolatos kérdések is, azaz, hogy a gyermek a sportot is élvezhesse önmagáért, ne csak a versenyért, edzésért vagy eredmények eléréseért.⁶⁵

Az Európai Unió gyermekjogi stratégiái kijelölik a legfontosabb feladatokat, és az időszakok végén a tagállamoknak beszámolót kell készíteniük a megvalósulás érdekében tett intézkedésekről és azok hatásairól. A stratégiák közt is vannak visszatérő, illetve újonnan kijelölt területek.⁶⁶

A kutatás folyamán kirajzolódott, hogy elkülöníthetjük egyfelől a gyermekvédelmi és a gyermekjogi kihívásokat, továbbá beszélhetünk klasszikus, újszerű és modern feladatokról. Mind a nemzetközi, mind a magyar szabályozás leginkább alapelvi szinten rögzíti a gyermekjogokat, a konkrét prioritásokat és azok kezelését a nemzetközi szervezetek számos útmutatókkal irányozzák elő, ugyanakkor azokat az államok belső szabályozása rendezi.

A magyar szabályozást tekintve azt láthatjuk, hogy az Alaptörvény leginkább a klasszikus feladatokra fekteti a hangsúlyt alapelvi szinten. A gyermekvédelmi törvény is inkább a nehéz sorsú gyermekek helyzetére reagál, emellett újszerű elemként a gyermekek információs ártalmakkal és médiával szembeni védelme jelenik meg, melyet azonban a hazai gyermekvédelmi szervezetek és nemzetközi szinten is élesen bírálják annak átpolitizáltsága miatt.⁶⁷

Az újszerű kihívások is tulajdonképpen a klasszikus, a gyermekek jogainak, védelmének alapelvi szintjét megvalósító területeket jelentenek. Azonban a modernebb kihívások kezelésére – melyek álláspontom szerint ugyanolyan fontossággal bírnak – legalábbis ahogy a COVID-19 pandémia rávilágított a hiányokra, a magyar gyermekvédelmi ellátórendszer még nem rendezkedett még be.

A gyermekeket érő erőszakkal szemben nem csak a zéró toleranciára törekvés, hanem a Gyvt.-ben rögzített hatékony és egységes fellépés is elmarad, bár egyes szegmensekben vannak üdvözlendő újítások, mint például a gyermekpornográfiával kapcsolatos ítélezési gyakorlat egységesítése⁶⁸, vagy a pedofil bűnelkövetők nyilvántartása⁶⁹, azonban nemzetközi szinten ezekkel szemben is radikálisabb intézkedéseket írnak elő az államoknak, illetőleg szigorúbb fellépésekkel is találkozhatunk. Az ENSZ 2009-es felmérése szerint minden percben közel 750.000 szexuális ragadozó oszt meg vagy kereskedik tartalmakkal a gyermekeket érő szexuális abúzusról, mely szám valószínűleg a technológia fejlődésével már a többszörösére emelkedhetett.⁷⁰ A nemzetközi együttműködés e körben több szintéren is jelen van, mint például az Interpol adatbázisa a gyermekek szexuális kizsákmányolásáról, mely konkrét lépéseket is javasol az államok részére,⁷¹ vagy éppen az INHOPE hálózat, mely egy forródrót-

⁶⁵ Több szervezet is alakult e célból, lásd pl. <https://righttoplay.com/en/> vagy <https://ipaworld.org/childs-right-to-play/the-childs-right-to-play/> (2022. augusztus 4.)

⁶⁶ Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és Európa Tanács: *Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról*, Belgium, 2015, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/children-rights> (2022. május 8.)

⁶⁷ Az Európai Bizottság eljárást is indított Magyarországgal szemben az LMBTQI jogok alapvető jogainak megsértése miatt a Gyvt. módosításával. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3668 (2022. május 12.)

⁶⁸ Lásd: a Kúria 1/2021. (V. 13.) BK véleményét

⁶⁹ 2021. évi LXXIX. törvény a pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról

⁷⁰ U.N. General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 13 July 2009. <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/12session/A.HRC.12.23.pdf> (2022. május 9.)

⁷¹ Interpol Child Exploitation Database <https://www.interpol.int/en/Crimes/Crimes-against-children/International-Child-Sexual-Exploitation-database> (2022. május 28.)

rendszerrel lehetővé teszi a gyermekekről készült abuzív tartalmak anonim jelentését, és eltávolítását.⁷²

A gyermekbarát eljárások bevezetése, a gyermekek részvétele, eljárásokban történő meghallgatása, érdekeinek és véleményének hangsúlyosabb figyelembevétele megerősítésre szorul, a gyermek életkorától függetlenül is.

Jó gyakorlatként szolgálhatna a brit *Laura Lundy* által kidolgozott módszert (*Lundy-modell*)⁷³, mely szerint négy komponens szükséges a gyermek véleménynyilvánítási jogának érvényesítéséhez: hely/tér (*space*), hang (*voice*), hallgatóság (*audience*) és a hatás (*influence*). Egyfelől tehát biztonságos környezetet kell teremteni a gyermek számára, hogy meg tudjon nyílni, érthető tájékoztatást adni számára az eljárásról és meghallgatásának fontosságáról, a megfelelő (képzett és semleges) szakember által kell meghallgatni, véleményét figyelembe venni, végül pedig ismertetni a döntés szempontjait, megjelenítve, hogy az általa elmondottak hogyan befolyásolták a döntéseket.

Domszky András az alábbi ismérveit nevesíti a gyermekvédelmi rendszernek: intézményesülés és intézménytelenítés együttes jelenléte, szakmai háttér és módszertani építkezés, a változásokhoz való alkalmazkodás képessége, és ezek szoros kapcsolódása szükséges a hatékony működés elérése érdekében.⁷⁴

A nemzetközi felmérések rámutatnak, hogy szükséges lenne a bizonyíték-alapú stratégiakészítésre és az ezzel kapcsolatos adatgyűjtésre. Magyarországon leginkább azonban a politika és a médiában felkapott ügyek alakítják a gyermekvédelmet.⁷⁵

Herczog Mária szerint legalább 5-10 évente lenne szükség a rendszer evaluációs értékelésére, és ez alapján változtatások eszközölésére, célozva a szükségtelen kiemelések elkerülését, a költség-hatékonyság elemzését, a kliensek és az ellátórendszerben dolgozók elégedettségét és a közösség véleményét.⁷⁶ A gyermekvédelmi fókuszú evaluációra és az indikátorfejlesztésre tesztek már születtek, azonban a szélesebb körű alkalmazás még várat magára.⁷⁷

Magyarország a nemzetközi trendeknek megfelelő gyermekjogi programok nagy részének nem aktív részese, illetve sok esetben a jelentéstételi kötelezettségeknek sem tesz eleget.⁷⁸ Többek közt nagy megütközést váltott ki, hogy az EU 2022-2027-es időszakra szóló gyermekjogi stratégiáját is megvétózta.⁷⁹ A több szakembert és területen működő civil szervezetet is tömörítő Gyermekjogi Civil Koalíció⁸⁰ állásfoglalást adott ki⁸¹, sürgetve a stratégia elfogadását. A Koalíció felhívja a figyelmet arra is, hogy a gyermekszegénység és a társadalmi kirekesztődés egyre több, főként roma gyermeket érint, mellyel szemben sürgős

⁷² <https://www.inhope.org/EN> A hálózatnak Magyarország a <https://www.biztonsagosinternet.hu/hu> honlappal tagja. (2022. május 29.)

⁷³ Lundy, Laura: *Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child*. In *British Educational Research Journal* 2007, 33/6. sz., 927-942. o.

⁷⁴ Domszky András: *Módszertani levél. A gyermekotthonok működésének szabályairól és követelményeiről*. OCSGYI, Budapest, 1999

⁷⁵ Szöllősi Gábor: *A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció*. In *Esély* 14/2. szám, 75-95.o.

⁷⁶ Herczog Mária: *A gyermekvédelem dilemmái*. Pont Kiadó, Budapest, 1997, 193-194. o.

⁷⁷ Rác Andrea (szerk.): *Indikátorok és evaluációs modellek a gyermekvédelmi szakellátásban*. Rubeus Egyesület, Budapest, 2016.

⁷⁸ Herczog i.m. (2011)

⁷⁹ A vétót Varga Judit igazságügyi miniszter azzal indokolta, hogy a stratégia a melegpropagandát szolgálja, ugyanakkor a stratégiában egyedül olyan kontextusban van utalás az LBMTQI közösségre, hogy az érintett gyermekeket és családjaikat védeni szükséges a kirekesztéstől, de ezen túlmenően a témakör nem jelenik meg, mint stratégiai cél. <https://www.eurochild.org/news/reaction-to-the-veto-on-eu-child-rights-strategy/> (2022. március 8.)

⁸⁰ <https://gyermekjogicivilkoalicio.hu> (2022. május 4.)

⁸¹ <https://gyermekjogicivilkoalicio.hu/wp-content/uploads/2021/05/EU-Gyermekjogi-Strategia-2021-GYCK-Allasfoglalas.pdf> (2022. május 4.)

fellépés lenne indokolt, így az Európai Gyermekgarancia Programhoz⁸² való csatlakozásra is szükség lenne.

A magyar gyermekvédelmi rendszert tekintve igény mutatkozna arra, hogy a modern kihívások is nagyobb figyelmet kapjanak, hogy az ezen kérdésekkel érintett családok is segítséghez juthassanak. Jelenleg ezen feladatokat főként civil szervezetek látják el elszórtan vagy kisebb mintás programokkal. Fontos lenne tehát megteremteni azt az intézményi struktúrát, amely ezekre a kérdésekre tudna fókuszálni – ilyen lehet például az iskolai szociális munka erősítése, ahol az iskolákban megjelenő egyedi és nagy számban előforduló esetek kezelésére lenne mód, vagy a válásközpontok elterjedése, amelyek komplex, többfókuszú (például jogi, pszichológiai, mentálhigiénés) segítséget tudnak nyújtani válás esetén mind a gyermekeknek és a szülőknek. Mindemellett pedig szükséges lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a prevencióra és a veszélyeztető helyzetek differenciálásának módszereinek kidolgozására.⁸³

⁸² A *European Child Guarantee* programot az EU 2021-ben fogadta el, melynek célja a hátrányos helyzetű gyermekek alapvető szükségleteinek (mint pl. lakhatás, étkezés, oktatás) biztosítása a tagállamok átfogó nemzeti stratégiáival. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1428&furtherNews=yes&newsId=10024> és https://www.parlament.hu/documents/10181/39233854/Infojegyzet_2021_31_Gyermekgarancia.pdf/7b04664d-bf42-2e4d-5a31-04a7c3d5632d?t=1620914026929 (2022. február 16.)

⁸³ Rác Andrea (szerk.): *Innovációk a gyermekvédelemben*. Rubeus Egyesület, Budapest, 2022.

Felhasznált irodalom

1. Domszky András: *Módszertani levél. A gyermekotthonok működésének szabályairól és követelményeiről.* OCSGYI, Budapest, 1999
2. Európai Unió Alapjogi Ügynöksége és Európa Tanács: *Kézikönyv a gyermekjogokra vonatkozó európai jogról,* Belgium, 2015
3. Herczog Mária: *A gyermekjogi egyezmény érvényesülése* In OKRI Szemle 2011/11. szám
4. Herczog Mária: *A gyermekvédelem dilemmái.* Pont Kiadó, Budapest, 1997,
5. Lundy, Laura: *Voice is not enough: conceptualising Article 12 of the United Nations Convention on the Rights of the Child.* In British Educational Research Journal 2007, 33/6. sz.
6. Mattenheim Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez,* Wolters Kluwer Budapest, 2017
7. Móré Sándor: *Beszámoló a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2017. évi közgyűléséről.* In Parlamenti Szemle, 2018/1. szám,
8. Office of the Special Representative of the Secretary General on Violence against Children: *How to Highlight Promising Practices to End Violence against Children,*
9. Pinheiro, Paulo Sérgio: *World Report on Violence against Children,* United Nations, Geneva, 2006
10. Rác Andrea (szerk.): *Indikátorok és evaluációs modellek a gyermekvédelmi szakellátásban.* Rubeus Egyesület, Budapest, 2016.
11. Rác Andrea (szerk.): *Innovációk a gyermekvédelemben.* Rubeus Egyesület, Budapest, 2022.
12. Rác Andrea: *Gyermekvédelem a változás-elmélet tükrében* In: Metszetek, 2016/4. szám
13. Szöllösi Gábor: *A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció.* Esély 2003/2. szám
14. Szöllösi Gábor: *A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció.* In Esély 14/2. szám
15. UNICEF: *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához.* Budapest, Család, Gyermek, Ifjúság Egyesület, Budapest, 2007

Fontosabb jogforrások

1. A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény
2. A gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény
3. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
4. A Kúria 1/2021. (V. 13.) BK véleménye
5. A pedofil bűnelkövetőkkel szembeni szigorúbb fellépésről, valamint a gyermekek védelme érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2021. évi LXXIX. törvény
6. Az Eurochild Gyermekvédelmi Irányelvei
7. Az Európai Emberi Jogi Egyezmény
8. Az Európai Szociális Charta

9. Committee on the Rights of the Child General comment No. 13 (2011) The right of the child to freedom from all forms of violence
10. *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015)*
11. *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)*
12. *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2022-2027) – Children’s Rights in Action: from continuous implementation to joint innovation”*
13. EU strategy for a more effective fight against child sexual abuse COM(2020) 607.
14. Office of the Special Representative of the Secretary General on Violence against Children: *How to Highlight Promising Practices to End Violence against Children*
15. U.N. General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 13 July 2009.

Tahin Szabolcs
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar,
PhD-hallgató
Zalaegerszegi Járásbíróság,
Bíró

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

Az Alaptörvény 28. cikkének megközelítése nyelvelméleti szempontból

Absztrakt

A dolgozatomban amellet fogok érvelni, hogy az Alaptörvény 28. cikkének szövegéből egy jól körvonalazható nyelvelméleti modell vezethető le, amit nyelvészeti pragmatizmusnak hívnak. A hazai jogi gondolkodásban is egyre inkább jelentkezik az az igény, hogy a nyelv és a jog területének kölcsönös egymásba fonódását behatóbban tanulmányozzuk. Láthatóvá kell ezért tennünk, hogy hagyományos jogszemléletünket eredendően milyen nyelvi előfeltevések irányítják az értelmezési gyakorlatainkat, illetve ezen mit változtathat az Alaptörvény 28. cikke. E nyelvelméleti vizsgálódások visznek közelebb minket ahhoz, hogy a 28. cikk működését és annak bíró gyakorlatát jobban megértsük. A pályaművem nyelvelméleti kiindulópontú, de gyakorlati szempontú vizsgálatot is tartalmaz. Nagyban kíván támaszkodni az angolszász-amerikai jogirodalom kutatásai eredményeire, ezek felhasználásával néhány hazai példán keresztül kísérli meg igazolni a tételeit.

Kulcsszavak: Alaptörvény 28. cikk, teleologikus jogértelmezés, alaptörvény-konform jogértelmezés, nyelvi pragmatika

I. Mi a nyelvi pragmatika?

Az amerikai jogéletben gyakorta előfordul, hogy valamely tudományos vitához a gyakorló jogászok is hozzászólnak. Az itt ismertetett nyelvelméleti vita középpontjában az a kérdés állt, hogy a törvény szövegét alkotó szavak helyes jelentése milyen módszertannal ragadható meg. A vita ahhoz az amerikai felsőbb bíróságokon széles körben elterjedt értelmezési kánonhoz kapcsolódott, amely szerint a jogszabályok szövegének megértéséhez az értelmező szótárakat kell felhasználni. A. R. Randolph fellebbviteli bíró Easterbrook szövetségi bíró nyelvről vallott textualista nézeteit így kritizálta:

„[...] Természetes, hogy a törvény szavait azért próbáljuk megérteni, hogy magát a törvényt megértsük, éppen úgy, ahogy a szavak betűit is azért értelmezzük, hogy megértsük a szavakat. A törvényt azonban nem lehet pusztán az azt alkotó szavak jelentése alapján megérteni. Easterbrook bíró úgy tekint szótárakra, mint a „szavak múzeumaira” („word museums”). Én azonban úgy gondolom, hogy a szótárak inkább a szavak állatkertjei („word zoos”). Az állatkertben megfigyelhetjük az állatok jellemzőit, arról azonban nem győződhetünk meg, hogy miként viselkednek a természetes élőhelyükön. Ugyanez áll a szövegekben előforduló szavakra is.”¹

Randolph bíró érvelése a modern nyelvfilozófia előfeltevéseit követi, ami szerint a nyelvi jelek, így a jogszövegek értelmezése nem pusztán a szavak dekódolását jelenti. A szavak és a jelentésük között ugyanis nincs az a közvetlen, állandósult kapcsolat, mint ahogy azt a szótárak sejtetik.² Randolph metaforája - „word zoo” - számunkra azért lehet termékeny, mert hangsúlyozza: a törvény szavainak jelentése a természetes élőhelyükön bontakozik ki, azokat nem pusztán a mesterséges (szótári/„múzeumi”) környezetükben kell vizsgálni,

Arra, hogy mit tekintünk a szavak természetes élőhelyének, a modern nyelvészeti kutatások eredményei adnak eligazítást. E kutatások a nyelv zárt, „múzeumi” vizsgálatán kívántak túllépni, a vizsgálódások arra irányultak, hogy a nyelvet ismételten visszahelyezzék abba a környezetbe, ahol a szavak használatosak, azaz az emberi kommunikációba. E kutatások a „Hétköznapi Nyelvhasználati Iskola” filozófiai irányzatának (*Ordinary Language School of philosophy*) képviselőihez köthetők. A Wittgenstein, Austin, Grice nevéhez fűződő nyelvszemlélet bővebb ismertetése a dolgozat kereteit meghaladja, az azonban feltétlenül kiemelendő, hogy az Iskola képviselői a korábbi nyelvfilozófiai gondolkodás irányát megfordították: a nyelvet nem egy analitikus zárt rendszerben, hanem valódi „élőhelyén”, a hétköznapi nyelvhasználat működése közben vizsgálták.

E filozófiai iskolából nőtt ki a nyelvészeti pragmatika. A pragmatikának azóta számos részterülete van, de mindegyik részterület képviselői azt hangsúlyozzák, hogy „[a] pragmatika a nyelvnek az emberi használat kontextusában történő tanulmányozása.”³ Ezért a jogi nyelvhasználat pragmatikai vizsgálata is fokozott hangsúlyt fektet a nyelv használati meghatározottságára. Szerintük egy diskurzusban megjelenő nyelvi elemeknek sincs

¹ Idézi: Pamela Hobbs, „Defining the law: (Mis)using the dictionary to decide cases” *Discourse Studies* 2011/3. 341. (A szöveget saját fordításomban közlöm.)

² Nicholas Allott and Benjamin Shaer, Legal Speech and the Element of Adjudication. in: Brian G. Slocum, *What Jurist Can Learn about Legal Interpretation from Linguistics and Philosophy?* The University of Chicago Press 2017 196-197.

³ What Is Pragmatism?, *The Oxford Handbook of Pragmatics*, (edited by Yan Huang) Oxford University Press, 2017, 1.

önmagában megragadható jelentése, ehelyett a szavak jelentése a nyelvhasználat során képződik meg.⁴ E jelentésképződéshez a szavak élőhelye, azaz a kontextus meghatározó módon járul hozzá. A kontextus a nyelvi pragmatikai szemlélet kulcsfogalma, ami egyfelől a kommunikáció résztvevőit (a beszélőt és a hallgatót), másfelől az általuk közösen mozgósított ismerteket foglalja magában.

A jogi pragmatisták is a hétköznapi nyelvhasználat kommunikációs tapasztalatait vetítik rá a jogi kommunikációra. E kommunikáció (i) autoritatív beszélője, a jogalkotó, aki a jogpolitikai céljai elérésére megszövegezi a jogi normát; (ii) autoritatív hallgatója pedig a bíróság, aki e célokat magragadásával szerez érvényt a jogi normának. A jogi pragmatisták is azt vallják, hogy a jogértelmezés folyamata hasonlítható a hétköznapi kommunikációhoz. E kommunikáció alapélménye azonban az, hogy a beszédhelyzet hallgatója közvetlenül nem érheti el a beszélő gondolatait, ehelyett csak az általa észlelhető (látható és hallható) nyelvi jelekből, valamint az őket környező kontextusból következtethet a beszélő kommunikációs szándékára.⁵ A jogi megértés is inkább egy több elemből összeálló kirakós játékhoz hasonlítható, mint a szavak egyszerű lefordításához. Hogy egy kijelentés valójában mit jelent, egyfajta következtetés a hallgató által arra nézve, hogy a beszélő szándéka mire irányulhatott. E következtetésben a szavak nem az egyetlen tényezői a megértésnek, azok csak arra szolgálnak, hogy „kulcsként” elvezessenek a jelentéshez.

A bírói jogértelmezést vizsgáló jogi pragmatisták a jogszövegek megértéséhez nem a szavak múzeumi látogatását javasolják. Andrei Marmor jogfilozófus szerint a jogszövegek jelentéstartalmának legalább három rétege különíthető el.⁶ A szemantikai tartalom (*semantic content*), amelyet az előre kódolt nyelvi szabályok rögzítenek. E jelentés rendszerint a beszédhelyzet (kontextus) ismerete nélkül előre jelezhető. Ilyen előre kódolt szabályoknak tekinthetők a nyelvtani szabályok, valamint a szavak általános, köznapi-szótári jelentése. Ettől különböző a szándékolt tartalom (*assertiv content*), ami az adott beszédhelyzetben belül elhangzó megnyilatkozás tartalma. A jelentést itt nem kizárólag a fenti konvencionális szabályok irányítják, mert a jelentés már attól a kontextustól is függ, amelyet nemcsak a beszélő, de a hallgató is ismer, ebből tudja a hallgató megragadni a beszélő szándékát. Ez a jelentésréteg tehát nem pusztán a szemantikai rétegből kalkulálható. A harmadik jelentést hordozó réteg az implikált tartalom (*implied content*), amelyre a beszélő szándéka nem feltétlenül terjed ki, de mégis – hallgatólagosan – a társalgás tartalmi elemévé váltak, mert a társalgás résztvevői azt odaértik.

⁴ Wittgenstein, Ludwig, *Filozófiai vizsgálódások*, Atlantisz Könyvkiadó, 1993, 25. §.

⁵ Brian G. Slocum, *The Nature of Legal Interpretation. What Jurist Can Learn about Legal Interpretation from Linguistics and Philosophy?*, The University of Chicago Press, 2017, 196.

⁶ Marmor, Andrei, *The Pragmatics of Legal Language*, *Ratio Juris*, Vol. 21 No. 4 December, 423-52.

A hazai jogértelmezési tradícióink nem feltétlenül számoltak a jogszövegek fent ismertetett jelentésrétegeivel. A jogirodalom nem egyszer mutatott rá, hogy a hazai jogszöveg-értelmezési mintáink a szocialista-jogpozitivista hagyományból öröklődtek át, és e hagyaték ma is hajlamosít a kizárólagosan szöveghű, egyrétegű jogértelmezésre.⁷ Ez az értelmezői habitus – hasonlóan a Randolph bírósági által megfogalmazott kritikához - a jog szemantikai tartalmára fekteti a hangsúlyt, a jogszövegekre pusztán szövegszerű jelenségeként tekint, a jogszöveg lexikai-szintaktikai jelentését kutatja. Kenesei István nyelvész kutatási eredményei is e szemléletet igazolták. Kenesei a hazai jogászok nyelvről vallott nézeteit vizsgálta, ahol számos „nyelvi babonára” bukkant. Többek közt arra a jogászai meggyőződésre, hogy a jelentést maga a szó hordozza.⁸ E nyelvi elgondolásokat a jogirodalmunkban legmarkánsabban Blutman László képviseli. Szerinte a jogalkalmazónak a szavak általánosan elfogadott, hétköznapi értelméből kell kiindulni.⁹

II. Az Alaptörvény 28. cikke és a jogszöveg kommunikatív tartalma

Az Alaptörvény 28. cikkét az 2012. január 1-től elfogadott alaptörvényünk tartalmazza. A jelenleg hatályos szöveg szerint:

„A bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. A jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambuláját, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésénél azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.”

Az alkotmányozó hatalom az Alaptörvény megszüvegezésekor szükségét látta, hogy a bíróságok számára követendő értelmezési paradigmákat normatív módon kodifikálja. Az, hogy e rendelkezés éppen az Alaptörvénybe került, nyomatékos gesztusként kell értékelni. E kodifikációs megoldás kivételesnek tekinthető, más jogrendszerekre ugyanis nem jellemző, hogy az alaptörvényük ilyen részletességű - előíró - értelmezési szabályt tartalmazna a bíróságok számára.¹⁰ E magas szabályozási szint mellett azonban az sem közömbös, ami a 28. cikk árnyékában maradt: vagyis azok a korábbi jogértelmezési gyakorlatok, amelyekre voltaképp a 28. cikk szövege reagált. A Kúria elnöke által felállított joggyakorlat-elemző csoport az Alaptörvény 28. cikkét a hazai bíróságok érvelési kultúrájának átalakítását célzó rendelkezésként értékelte.¹¹ Mi jellemezte ezt az érvelési kultúrát, amit a 28. cikk

⁷ Jakab András, A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében., *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, Pokol Béla, *A jog elmélete*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 284.

⁸ Kenesei István, Jogi szemantika: problémafelvetés és kutatási program, *Világosság* 2003/11, 63-70.

⁹ Blutman László, Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae, *Pro Futuro*, 2/2014, 105-125; Blutman László, Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/4, 95.

¹⁰ Chronowski Nóra, Az alkotmánykonform értelmezés és az Alaptörvény, *Közjogi szemle*, 2017/4., 12.

¹¹ „Az Alaptörvény követelményinek érvényesülése a bírósági ítélkezésben” Joggyakorlat-elemző Csoportja által készített összefoglaló vélemény 58. oldala (letöltve:2021. szeptember 22.)

megalkotásával az alkotmányozó meg kívánt haladni, illetőleg alkotmányos szintű rendezéssel át kívánt alakítani?

II.1. A szubjektív teleologikus értelmezés elve

Az előző fejezetben használt pragmatista fogalomkészletet alkalmazva: a korábbi érvelési gyakorlataink a jogszöveg szemantikai tartalmához (*semantic content*) kötődtek. E korábbi gyakorlathoz képes fogalmazza meg a 28. cikk szövege, hogy a jogszabályokat elsősorban azok céljával összhangban kell értelmezni, amit a hazai jogirodalom - hagyományosan – teleologikus, célelvű, céltételező jogszabály-értelmezésnek nevez. A teleologikus értelmezés azonban – valójában – nem elsődleges jogértelmezési kánon. Erre a jogirodalom is rámutatott, ugyanis, nyilvánvaló, hogy a jogkeresés a jogszöveg megismerésével kezdődik, ezért a jogszöveget elsődlegesen nyelvi és logikai, szemantikai eszközökkel kell dekódolni.¹² Nem arról van tehát szó, hogy a jogszövegek szemantikai értelmezését megelőzné a teleologikus értelmezés, inkább arról, hogy a szemantikai értelmezés kizárólagosságán kívánt változtatni az alkotmányozó hatalom. Ezért a teleológiai értelmezés csak másodlagos értelmezési kánon, ami a jogszabály szövegében megjelenő szemantikai tartalmat kiegészíti, pontosítja, de azt akár le is ronthatja. A 28. cikk szerinti értelmezési klauzula rendelkezései arra az esetre értendők, ha a jogszabály szövege kétséges, ellentmondásos, homályos, így eltérő értelmezéseket vehet fel. Másképpen szólva: a kétség esetén felmerülő értelmezés során kell lennie a teleologikus értelmezésnek elsődlegesnek.

Marmor e jelenséget a jogalkotói megnyilatkozás pragmatikai feldúsításának (*pragmatic enrichment*) nevezi, aminek a *The Language of Law* című művében külön fejezetet szentel.¹³ Abból a pragmatista tételből indul ki, hogy egy beszédaktus (jogalkotói megnyilatkozás) akkor vezet sikeres kommunikációhoz, ha a hallgató a beszélő szándékát teljes egészében képes megragadni. Másképpen szólva: a jogi norma tartalma nem csupán a szöveg jelentésének, hanem a jogalkotó szándékának megragadásából adódik. Ez azonban pusztán a szemantikai tartalomtól nem mindig dekódolható, ehhez azon beszédhelyzet kontextusának ismerete szükséges, amelyben a jogszabály született. Ennek feltárása vezet el végül a szándékolt tartalom (*assertive content*) felismeréséhez. Az 28. cikk a szándékolt tartalom körében is felállít egy sorrendet, eszerint a jogszabály céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni. Ezt az értelmezési elvet hívja a hazai jogirodalom *szubjektív teleológiai értelmezésnek*.

Egy hazai statisztikai vizsgálat is azt igazolta, hogy a teleologikus értelmezés csak kiegészítő funkciót lát el a jogértelmezésben. 2013. január 1. és 2018. december 31. napja közötti hat év távlatában 4 és 0,3% között mozog azoknak az eseteknek az évenkénti száma, amelyben a felsőbbíróságok, vagy a felek értelmezték a jogalkotói akaratot. Ez mindenesetre nem túl nagy szám, vagyis: kevés olyan döntés volt ebben az időszakban, amelyben a jogalkotói szándék vizsgálata, központi, a jogvitát eldöntő, egyenes szerepet töltött be.¹⁴ Annak ellenére van ez így, hogy a bíróságokat a miniszteri indoklás figyelembevétele iránti alkotmányos igény

¹² Szigeti Krisztina, A bírói jogértelmezés és a hetedik alaptörvény-módosítás, *Eljárásjogi szemle*, 2018/4., 5. pont

¹³ Andrei Marmor: *The Language of Law* (Oxford: Oxford University Press 2014), 14-16, 22-28.

¹⁴ A kutatás eredményeiről lásd: Szigeti (19. l.), 4.2. pontja.

nem mozdította ki túlzottan a komfortzónából, mert korábban is gyakorlat volt a jogalkotói cél innen történő azonosítása.

A jogértelmezés célelvű irányultságát emeli ki az Alkotmánybíróság egy nemrégiben hozott határozatában. Alkotmányos értelemben ez a cél jelenti a végső jogértelmezési keretet. Csak akkor válik a bíróság döntése alaptörvény-ellenessé, ha a jogszabály céljának vizsgálatát mellőzi és kilép e kötelező értelmezési keretből.¹⁵

II.2. Az objektív teleologikus értelmezés elve

E határozatában azonban az Alkotmánybíróság nem csupán a jogalkotás indokából megállapítható jogalkotói szándék jogszöveget feldúsító hatását emelte ki, hanem ennél jobban többlet állított. Eszerint: „[p]usztán az a tény, hogy a bíróság a jogszabály céljának vizsgálata után azzal ellentétes tartalmú döntést hoz, nem eredményez feltétlen alaptörvény-ellenességet. [...] Maga az Alaptörvény 28. cikke is akként fogalmaz, hogy jogértelmezésnek a jogszabály célját elsősorban kell figyelembe vennie, és nem zárja ki, hogy [...] a bíróság a jogszabály eredeti céljával ellentétes következtetésre jusson.”¹⁶ Az érvelés tehát már nem a tényleges – miniszteri indoklásból/preambulumból kiolvasható – jogalkotó szándékból indul ki, hanem egy *feltételezett* jogalkotói szándékból kiinduló értelmezést jelent. Ez jelenti a teleológiai értelmezésen belül a másodlagos – vagy, ha figyelembe vesszük a fentebb vázolt logikát: a harmadlagos - értelmezési elvet. A fenti határozat talán leglényegesebb része, hogy megengedő a jogszabály eredeti célját meghaladó, akár azzal ellentétes jogértelmezés kapcsán is.

A jogirodalom ezt “objektív teleológiai” értelmezésnek hívja, és az Alaptörvény 28. cikkének abból a fordulatából vezeti le, hogy a célelvű értelmezés során azt kell feltételezni, hogy az megfelel a józanésznek, a közjónak, az erkölcsnek, és gazdaságossági szempontoknak.¹⁷ A szakirodalom szerint itt arról van szó, hogy „a jogszabály szövege okosabb az alkotójánál”, így a jogszabály értelme akár el is oldható az eredeti jogalkotói szándéktól.¹⁸ Ez, az Alkotmánybíróság által is elismert értelmezési tartomány azonban már jóval túlmutat a jogszövegeknek a szubjektív teleológiai értelmezéssel feltárható, eredeti jogalkotói szándék (*assretive content*) értelmezési szempontján. Úgy vélem, hogy ez a legproblematisabb és leginkább vitatott része az Alaptörvény 28. cikkének. Azt állítom azonban, hogy a 28. cikk, feltételezésen alapuló „objektív teleologikus értelmezésre” vonatkozó fordulata jól leírható a nyelvi pragmatika fogalomkészletével.

Mint említettem, a pragmatisták szerint a kommunikáció során elhangzó megnyilatkozások egyik jelentésrétegét az implikált tartalmak (*implied content*) adják. Ezek olyan tartalmak, amelyeket a kommunikáció résztvevői kölcsönösen odaértenek. H. Paul Grice nyelvész a kutatási során azt vizsgálta, hogy a kommunikáció során hogyan jönnek létre ezek az implikált tartalmak. Szerinte ilyenkor a beszélő azt használja ki, hogy a hallgató feltételezi róla, hogy bizonyos normákat ő is betart, ezért az implikált tartalmakról nyugodtan hallgathat. Ami itt számunkra fontos, hogy egy megnyilatkozás implikált tartalma nem az egyik, vagy a másik fél egyedi elhatározása alapján jön létre, hanem kölcsönös elköteleződésen alapul. Vagyis: mindkét félnek feltételeznie kell, hogy a másik elfogadja ugyanazt a maximát. Találón

¹⁵23/2018 (XII.28) AB határozat, Indokolás [28].

¹⁶ Uo. Indokolás [30].

¹⁷ A két értelmezés különbségeiről: JAKAB András, A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében., *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, 86.

¹⁸ Chronowski Nóra-Vince Attila, Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga tárgyában, *Jogesetek magyarázata*, 2019/1., 6.2. pontja

úgy fogalmazhatunk, hogy az implikált tartalmak a „tudom, hogy te tudod, hogy én tudom” kölcsönösen egymásba fonódó, közösen feltételezett ismeretek alapján jönnek létre.¹⁹

Az implikált tartalmak azonban illékonyak, mert utóbb, a kommunikáció során a beszélő *törölheti* az implikaturát, így kiderül, hogy az implikatura csak a hallgató feltételezésén alapult, de a beszélő aziránt nem volt elkötelezett, így nem terjedt ki rá a szándéka. Az előző fejezetben példaként felhozott, *A* és *B* között lezajló párbeszédben *B* nem tesz említést a benzinkút nyitva tartásáról, amivel azt is *implikálja*, hogy a benzinkút nyitva van. *A* azt feltételezi, hogy a *B* azért nem teszi explicitte a benzinkút nyitva tartására vonatkozó információkat, mert az nyitva van. Ezt az információt a beszélgető partnerek társalgási implikaturaként kölcsönösen feltételezik. Ha pedig *B*-nek a nyitva tartást illetően kétségei lennének, a kölcsönösen odaértett implikációt minden bizonnyal utóbb törölné. Valahogy így: hozzátenné, hogy „A benzinkút lehet, hogy nincs nyitva.” Ezzel az implikált tartalom azonnal elillanna, és a megoldás érdekében a társalgás más irányt venne. Összeségében tehát egy implikált tartalomról utóbb derülhet ki, hogy a arra a beszélő szándéka eredetileg vonatkozott-e, vagy nem.

A hazai jogrend azért különleges, mert pozitív jogi norma kifejezetten kimondja, hogy bíróságoknak milyen feltételezések (maximák) mentén kell a jogértelmezést elvégeznie. Az Alaptörvény 28. cikke a „feltételezni” szót alkalmazza, eszerint: „[...] a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” E rendelkezésből a jogalkotó elköteleződése egyértelmű: elkötelezett a józan ész, a közjó, az erkölcs és a gazdaságosság értékei iránt. Egyúttal a 28. cikk a jogértelmező bíró számára is előírja – imperatív módon, erre utal a „kell” szócska –, hogy a jogértelmezést az előbbi igazoló elvek felől végezze el. Ezzel egyúttal megteremti a kölcsönös elköteleződést. Az Alaptörvénybe iktatott cikk tehát kiegészítő szabályként eleve utat nyit az implicit szövegtartalmak feltárásához.

Lényeges, hogy az implicit jelentés csupán a jogalkalmazó *feltételezésén* alapul. Ahogy Jakab András fogalmaz: ez a feltételezés egy feltett szerzőnek a szándékát képzele a szöveg mögé.²⁰ Ezért az implikált tartalmak a jogalkotó által törölhetők, helyükbe újabb, immár kimondott tartalmak léphetnek. A jogalkotó tehát valamilyen kifejezett nyelvi indikációval jelezheti, hogy helytelen volt a jogalkalmazó feltételezése, mert a szándéka valójában másra irányult.

Ez azt is jelenti, hogy a nyelvi pragmatika által vizsgált implikált normatartalom leginkább akkor fordulhat elő, ha a törvényszöveg nyitott értelmű, vagy akkor, ha a jogszöveg valamiről kifejezetten hallgat. Ha azonban a jogértelmezés során odaértett, implikált tartalmat a jogalkotó egyértelmű, explicit nyelvi rendelkezéssel törli, az odaértett tartalmak a jogértelmezésben már nem vehetők figyelembe, a jogértelmezés során a jogszöveg explicit tartalma lesz az irányadó.²¹ Így utólagosan, a törlés eredményeként, akár az is kiderülhet, hogy a feltételezett tartalomra nem terjedt ki a szándéka, azt csak a hallgató feltételezte. Hasonlóan működik ez a jogtudományból ismert ideiglenes igazságokhoz, amelyek szintén – az ellenkező tény bizonyításával - törölhetők.

II.3. Az alaptörvény-konform jogértelmezés

¹⁹ Tátrai Szilárd: *Bevezetés a pragmatikába*. Tinta Könyviadó 2011, 103.

²⁰ JAKAB, (l.j.) 86.

²¹ Andrei MARMOR: „Defeasibility and Pragmatic Indeterminacy in Law” in: Alessandro CAPONE – Francesca POGGI (szerk.): *Pragmatics and Law. Philosophical Perspectives* (Switzerland: Springer 2016) 15–33.

Az Alaptörvény 28. cikke szerint a jogszabályok szövegének értelmezése során nemcsak azok (szubjektív és objektív) célját kell figyelembe venni. A 28. cikk a bíróságok számára kötelezővé teszi az alaptörvény-konform jogértelmezést is. Az előző alcímben részletezett objektív teleológiai értelmezés során létrejövő implikaturákhoz hasonlóan az Alaptörvényben rögzített alapjogok és alkotmányos értékek is hasonló szerepet kapnak a jogértelmezésben.

Láthattuk, hogy az implikaturák azáltal jönnek létre, hogy a felek a kommunikáció során bizonyos tartalmakat kölcsönösen odaértenek, mert azok iránt mindketten elkötelezettek. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése ilyen közös elköteleződést megalapozó normának tekinthető. A hazai jogirodalom szerint „Az Alaptörvény [...] mindenkire kötelező...” szövegezésű rendelkezés „mindenki” szófordulata ilyen közös tudást rögzít. E rendelkezés a jogalkotóra és a jogalkalmazóra azonos irányú kötelezettséget ír elő. A jogalkotó az alapjogi értéktartalmakat közvetítő kodifikációra köteles, a jogalkalmazó e rendelkezés szerinti kötelezettségét pedig azzal teljesíti, hogy a jogszabályokat az alapjogok és az alkotmányos értékek figyelembevételével értelmezi.²²

Az Alkotmánybíróság gyakorlata és a jogirodalom egyaránt azt hangsúlyozza, hogy az alapjogokat, illetve az alkotmányos értékeket a jogforrási hierarchiában eleve adottnak kell tekinteni. Ezért azoknak nem a létét, hanem a korlátozhatóságát kell igazolni.²³ Az ilyen beállítódást a hazai jogirodalom – a pragmatika szóhasználatával egyezően – „implicit” vagy „csendes” alkotmányosságnak is nevezi.²⁴ Az alkotmányos implikaturákat tehát a jogalkotó és a jogalkalmazó – hallgatólagosan – a jogszöveg mögé oda kell, hogy értsék.

Miként a társalgás során létrejövő implikált tartalmakat, az alkotmányos implikaturákat is lehet törölni. Ehhez azonban, a jogalkotó részéről szintén kifejezett nyelvi indikációra, vagyis jogi norma megszóvegezésére van szükség. Az alkotmányos implikaturák jogalkotói törlésére az Alaptörvény külön szabályt tartalmaz. Az I. cikk (3) bekezdés szerint: „[a]z alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Eszerint az alkotmányos implikaturákat csak törvénnyel törölheti a jogalkotó, de ekkor is figyelemmel kell lennie az alapjogok lényeges tartalmára.

Ha a jogalkotó explicit jogszöveget alkot az implikatura törlésére, a bíró azt köteles alkalmazni, ha pedig úgy ítéli meg, hogy az implikatura törlése alaptörvény-ellenes, az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Ha nincs az alkotmányos implikaturát törölő szabály, a bírói jogértelmezésnek összhangban kell állnia az Alaptörvénnyel, vagy ha van szabály, de annak tartalma kétséges, ellentmondásos, a jogértelmezést az Alaptörvény javára kell elvégezni. Mindkét esetben *in dubio pro libertate* elv érvényesül.²⁵ Ilyenkor az implikált tartalom része lehet a jogértelmezésnek, vagyis az értelemképzésben a jogszövegen túl döntő szerepe lesz az Alaptörvény rendelkezéseinek.

²² VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *PJK* 2004/3. II.1.5; VÉKÁS Lajos: „A szerződési szabadság alkotmányos korlátai” *Jogtudományi Közlöny* 1999/2. 56–57.; SOMODY–SZABÓ–VISSY (12. lj.)46–49.

²³ Somody Bernadette – Szabó Máté Dániel – Vissy Beatrix: *Az alapjogi bíráskodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 46–49.

²⁴ Bencze Mátyas: Diszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az Alkotmány. In: *Fundamentum* 2007/3. 5–20.

²⁵ 30/2015 (X. 15.) AB határozat, Indokolás [32], ABH 2015, 774, 784.; 24/2015 (VII. 7.) AB határozat, Indokolás [30], ABH 2015, 581, 593.

Marmor szerint, rendes körülmények között, ha a kommunikáció sikeres volt, egy észszerű hallgató (*reasonable hearer*) a beszélő nyelvi megnyilatkozásából pontosan arra következtet, amit a beszélő kifejezni szándékozott.²⁶ Előfordulhat azonban, hogy a kommunikáció mégsem vezet sikerre, mert a jogalkotó a jog megszövegezése során hibázott. Erre az esetre így érvel:

„Nem egyszerűen azt kell megkérdeznünk, hogy mit szándékozott kifejezni a beszélő, hanem azt is, hogy mit sikerült kifejeznie. Nem támaszkodhatunk ugyanis kizárólag a beszélő szándékaira, mert lehetséges, hogy a beszélőnek nem sikerült azt kommunikálnia, ami a szándékában állt. [...] Az, hogy az adott kontextusban elhangzott megnyilatkozásában a beszélő mit mondott ki ténylegesen és/vagy mit implicált, az észszerűség előfeltevései (*reasonable uptake*) alapján határozhatók meg. Vagyis: a megnyilatkozás tartalma az, amit egy észszerűen gondolkodó hallgató (*reasonable hearer*) abból következtet ki, amit a beszélő az adott kontextusban kimondott, feltéve, hogy a hallgató ismeri a megnyilatkozás összes releváns kontextuális hátterét.”²⁷

Tény tehát, hogy a jelentés alakulását a beszélő szándéka határozza meg, de a beszélő kommunikációja nem mindig sikeres. A kommunikatív tartalom helyes felismerése ilyenkor pragmatikai elköteleződés kérdése, ami az összes releváns kontextuális háttért ismerő, észszerűen gondolkodó hallgató következtetéséből adódik. A jog kommunikatív tartalmának megállapításában tehát a szemantikai tartalomtól túl nemcsak a szándékolt tartalomnak, hanem a józan ész talaján nyugvó következtetéseknek is döntő szerepe van. E következtetések az észszerűen nyugvó előfeltevéseinken alapulnak (*reasonable uptake*). Az ilyen előfeltevések – hasonlóan a 2. és 3. pontban tárgyalt elköteleződésekhez – a jogértelmezés során is implicált tartalmakat generálnak. Tekintve, hogy Alaptörvény 28. cikke szerint a szemantikai, a szándékolt és az implicált jelentésréteget egyaránt értelmezésbe kell vonni, a bíró alkotmányos kötelezettsége, hogy *a jog kommunikatív tartalmát* tárja fel a jogértelmezés során.

III. Jogalkotás és jogszöveg-alkotás: a Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 3/2013. számú jogegységi határozatának alkotmánybírói megsemmisítése

A jogalkotó a jogszövegbe kodifikált nyelvet a társadalmi környezetben kiváltott hatások eléréséhez használja fel. Amikor tehát megszerkeszti a jogszabály szövegét, a cselekvése eszközéül a nyelvet használja fel. Ezen eszközhasználat során vitathatatlan az arra való törekvése, hogy a jogszövegnek evidens jelentést adjon. *A jogszabályszerkesztésről szóló 60/2009. (XII. 14.) IRM rendelet 2. §-a* ezzel összhangban, a jogi normák megszövegezése kapcsán az alábbiakat rögzíti: a „jogszabály tervezetét a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan, közérthetően és ellentmondásmentesen kell megszövegezni.”

Annak ellenére azonban, hogy a jogalkotó igyekszik elkerülni a jelentésbeli devianciákat, a jogszövegekben is gyakran kell számolni a homályosság (*vagueness*), a két- vagy többértelműség (*ambiguity, polysemy*), sőt a kihagyásosság és a hiányosság jelenségével

²⁶Marmor (27.lj), 30.

²⁷Marmor (27.lj), 31. (A szöveget saját fordításomban közlöm.)

is.²⁸ A jogértelmezés nyelvi természetét vizsgáló amerikai kutató, Brian G. Slocum általánosságban bírálja a jogi nyelv világosságához fűződő reményeket. Szerinte a nyelvészek joggal kritizálják azt a bírák által vallott – a nyelv természetes működésével össze nem egyeztethető, ezért önkényes - felfogást, hogy a jogszövegek nyelve világos és ellentmondásmentes. Ez szerinte olyan végtelenül leegyszerűsített nyelvszemléleten alapul, ami azt sugallja, mintha a jogszabályok szövegszerű kivételése mintegy magától értetődően alkalmazható lenne az ügyekre. A dolog azonban épp ellenkezően áll: „a szövegek jelentése, különösen kontextus esetében, ellentmondásos és homályos lehet.”²⁹ Máshol pedig így érvel: a jogszövegek ellentmondásmentességének elképzelése az emberek abbéli képességébe vetett nagyfokú bizalmat tükrözi, hogy sikeresen és akadálymentesen kommunikálunk.³⁰ Az ilyesfajta szemlélet tehát nemcsak a nyelv teljesítőképességét kérdőjelezi meg, de egyúttal túlbecsüli a jogalkotó nyelvi kompetenciáit is.

A jogszövegek teljesítőképességével kapcsolatos nyelvi szkepticizmus azonban egyáltalán nem jelenti a jog tekintélyének roncsolását, inkább azt a pragmatikai szemléletet készíti elő, amely a jog tartalmát nem kizárólag a jogszöveg szemantikai tartalmából kívánja kalkulálni.

Az e fejezetben tárgyalt Alkotmánybírósági határozat többségi véleményéből és különvéleményéből kirajzolódó vita éppen a jogszövegek nyelvi teljesítőképességét teszi mérlegre. A 2/2016. (II.8.) AB határozat (e fejezetben: AB határozat) azért tanulságos mert egy olyan kúriai jogegységi határozatot semmisített meg, amely az Alaptörvény 28. cikkének alkalmazásával született. A Kúria Közigazgatási-Munkaügyi Kollégiumának 3/2013. számú jogegységi határozata (a továbbiakban: KJE) pedig alighanem a hazai jogélet egyik legszebb, pragmatista szemléleten alapuló bírói érvelése volt.

A jogegységi eljárás lefolytatását az Szja. tv. 58. § (8) bekezdése értelmezésének egységesítése tett szükségessé, mert a Kúria két közigazgatási tanácsa ellentétes értelmezést adott a jogi norma szövegének. Az akkor hatályos Szja. tv. 58. § (8) bekezdése kimondta, hogy „E rendelkezés alkalmazásában üzletszerű az átruházás, ha ellenérték fejében történik, és az ügylettel kapcsolatban a magánszemélynek az általános forgalmi adó szabályszerűen bejelentkezett alanyaként adólevonási joga megnyílik.” A jogegységi tanácsnak a jogszöveg „üzletszerű átruházás” fordulatát kellett értelmezni, aminek szemantikai szinten két konjunktív feltétele van: (i) az ingó dolog ellenérték fejében történő átruházása, (ii) és az átruházó az ÁFA alanyaként szabályszerűen bejelentkezett adóalanyának számít. Az egyik tanács (Kfv.V.) a normavilágosság elve alapján arra a következtésre jutott, hogy csak akkor üzletszerű az átruházás, ha az adóalany bejelentkezett, e bejelentkezés hiányában azonban az adóalanyt nem terheli ÁFA-fizetési kötelezettség. A másik tanács (Kfv.I.) a jogszöveg értelmét a rendeltetészerű joggyakorlás és a joggal való visszaélés tilalmának elvéből vezette le. Azt rögzítette, hogy a bejelentés nem konjunktív feltétele az ÁFA-fizetési kötelezettségnek, az attól függetlenül fennáll, mert a bejelentkezést elmulasztó adózó nem kerülhet kedvezőbb pozícióba, mint a bejelentkező, jogkövető adózó.

A KJE a Kfv.I. számú tanács álláspontját fogadta el. Végkövetkeztetése szerint normaalkotás esetén fel sem merülhet az Szja. tv. 58. § (8) bekezdése szerinti feltételek

²⁸ Andrei Marmor: *The Language of Law* (Oxford: Oxford University Press 2014) 85–105. Erről ld. még Michael S. Moore: „The Semantics of Judging” *Southern California Law Review* 1981/2.; Szabó Miklós: *Trivium. Grammatika, logika, retorika joghallgatók számára* (Miskolc: Bíbor 2001) 98–101.

²⁹ Slocum, (l.j.5.), 16-17.

³⁰ Brian G. Slocum: *Ordinary Meaning. A Theory of the Most Fundamental Principle of Legal Interpretation*, The University of Chicago Press, 2015, 24.

„[f]ormális együttes alkalmazása”, mert az ellentétben állna a szabályozás céljával, amely az üzletszerű ingóértékesítéseket szigorúbb szabályok szerint adóztatja.

A helyes jogértelmezés tehát azon fordult meg, hogy a jogegységi tanács eltekintett a formális, vagyis a jogszöveg pusztá szemantikai tartalmára épülő jogértelmezésen, és valójában a jogi norma által elérni kívánt cél felől közelítette meg a jogszöveg tartalmát. A köznyelvből is jól ismert különbségtételről van itt szó, amely megkülönbözteti a formát és a tartalmat, és az utóbbinak tulajdonít elsőbbséget a jogszöveg pusztá formális tartalmánál.³¹ Ez a nyelvi szkepszis vezetett tehát el a KJE érvelésének lényegéhez. A KJE adott esetben azt feltételezte, hogy a jogalkotó a jogszabály megszerkesztése során a jogi nyelvet valamely alkotmányos cél elérésére használta fel, közelebről annak kommunikatív közlésére, hogy az Alaptörvény O. cikke szerinti közteherviselési kötelezettség minden állampolgárt terheli.

„Jelen esetben a norma (...) az önkéntes jogkövetésre épül. A jogalkotó abból indult ki, hogy a bejelentkezési előírást betartják. Semmilyen nem büntetőjogi jellegű normán nem kérhető számon, hogy jogsértő magatartást feltételezve fogalmazza meg a norma hipotézisét. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elve, illetve az Alaptörvény O. cikkében rögzített felelősségi elv („Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.”) alapján a bírói jogértelmezés *beleértheti* a norma által szabályozott magatartási körbe azt az esetet, amikor a törvény által előírtak alól az adózó önkényesen kivonja magát.” (kiemelés tőlem)

Az amerikai pragmatista jogirodalom az észszerű jogalkotó meglétét azzal a ténnyel hozza összefüggésbe, hogy az emberi cselekvés és nyelvhasználat során és a hallgató a beszélő részéről valamilyen racionális szándékot feltételez.³² Az általam kiemelt kurzív „beleértheti” fordulat arra utal, hogy a Kúria jogértelmezése adott esetben is egy feltételezésen alapult: odaértette az Alaptörvény O. cikke szerinti közterhekhez való hozzájárulás általános kötelezettségét, ami alapján feltételezte, hogy az Szja. tv. 58. §-a is ezt az alkotmányos célt szolgálja. Ezért a jogszöveg értelmezése során nem a szemantikai jelentésnek tartalomnak tulajdonított döntő szerepet, hiszen az az Alaptörvényben előzetesen rögzített célokkal ellentétes „abszurd” eredményre vezetett volna. Erre vonatkozóan a KJE így érvelt:

„Jelen esetben [...] az a kérdés, hogy a szó szerinti értelmezésen át lehet-e lépni a törvény céljára, alapelveire tekintettel. Az Alaptörvény 28. cikke [...] kifejezetten előírja a jogszabályok céljának, az észszerűség követelményének figyelembe vételét. [...] Egyes felfogások szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése az objektív teleologikus értelmezés alaptörvényi kötelezettségét írja elő. Ugyanakkor nem lehet eltekinteni attól, hogy a jogszabály nyelvi formában válik ismertté, az értelmezést a nyelvi tartalom megismerésével kell kezdeni, de ennek eredménytelensége - vagy „abszurd” eredménye - nyithat utat a céltételezéses (teleologikus) értelmezésnek. (...) Az alkotmányos tartalom jelen esetben a teherbíró képességhez igazodó adófizetési kötelezettséget jelenti. Azt a célt kell keresni, amelynek a mentén az alkalmazandó norma a

³¹ Hasonló érvelés tartalmazott két ítélőtáblai határozat is, amelyek ratio decidendije kimondta: „a jogalkotót nyilvánvalóan nem a céltalan formalizmus érvényre juttatása vezeti”, illetve: „egyetlen eljárásjogi rendelkezés értelmezése és alkalmazása sem lehet öncélú.” Vö.: BDT2019. 4107.I., BDT2019. 4068. I.

³² Alessandro Capone, *The Role of Pragmatics in (Re)Constructing the Rational Law-Maker*, *Pragmatics and Law*, (ed. Alessandro Capone, Francesca Poggi), Springer 2017, 141-157.

jogrendszerbe illeszkedve képes hatását kifejteni, azaz érvényesülni. Így: mi az adó általános funkciója, mi az szja és az áfa funkciója, mi az a tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indok, ami miatt az Szja. tv. alkalmazását vissza kell vezetni az Áfa. tv.-ben használt fogalomra. A célmeghatározásba belefér a deduktív módszer, azaz kiindulás az alapelvekből, amelyek rávetíthetők az egyedi norma tartalmára.”

A KJE alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését egy büntetőügyben eljáró bíró kezdeményezte. Az előtte fekvő ügy vádlottja színesfémkereskedéssel foglalkozott, akit az ÁFA-fizetés elmulasztása miatt adócsalással vádoltak. A vádlott azzal védekezett, hogy ÁFA-fizetési kötelezettsége nem volt, mert az Szja. 58. § (8) bekezdése az ÁFA-fizetési kötelezettséget a bejelentéshez köti, nála ilyen nem történt, e konjunktív feltétel teljesülése hiányában tehát ő büntetőjogi felelősségre nem vonható.

A megsemmisítést indítványozó bíró – többek között – a hatalommegosztás elvét rögzítő Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésének sérelmére hivatkozott. Az indítvány szerint a KJE azért volt alaptörvény-ellenes mert a Kúria csak jogalkalmazó szerv, a KJE által adott jogértelmezés azonban már túllépett a jogértelmezésen, így jogalkotásnak minősül. Az Alkotmánybíróság a KJE-t megsemmisítette. A többségi állásponthoz fűzött indoklás szerint:

„Az Alkotmánybíróság nem ért egyet az Alaptörvény 28. cikkének a KJE-ben általános jelleggel kifejtett [...] értelmezéssel, [...]. Ez az értelmezés azon túl, hogy az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le, ellentétben áll a 25. cikk (3) bekezdésével is, amely a jogalkalmazás egységének biztosítására, és nem a jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásának jogegységi határozattal történő korrigálására vonatkozó felhatalmazást tartalmaz. Ezen túlmenően a KJE *nyelvi kereteket* figyelmen kívül hagyó normaértelmezése az egységes joggyakorlat biztosítása helyett ahhoz vezetett, hogy a jogértelmezés *„eloldódott” az értelmezett jogszabálytól, és a törvényhozás talajára tévedve sérti az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alaptörvény államszervezetre vonatkozó rendelkezéseiben testet öltő hatalommegosztás elvét.*”³³ (kiemelés tőlem)

A többségi állásponttal azonos indokolást fűzött az AB határozathoz Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró is, aki az allábiak szerint érvelt:

„Alkotmányossági aggályt alapvetően ott látok, amikor az értelmezés eredményeként előálló tartalom *túllép a szöveg által kijelölt tartományon*, valójában tehát jogalkotás történik, miként a jelen esetben is.”³⁴

A többségi álláspont, illetve az azzal azonosuló párhuzamos indoklás - általam kurzívval kiemelt – szófordulataiból határozottan kitűnik a döntés mögötti nyelvszemlélet. Az érvelés a KJE-nek a jogszöveg „nyelvi kereteitől” való elszakadását kifogásolta, illetve azt, hogy az jogértelmezés „eloldódott” a jogszabálytól, továbbá sérelmezi, hogy az értelmezés a „szöveg által kijelölt tartományon túllépett”. A jogegységi tanács tehát e határsértésekkel tévedt át a

³³ AB határozat Indoklás [46].

³⁴ AB határozat Indoklás [58].

„törvényhozás” („jogalkotás”) területére. Ez az érvelés azt sugallja, hogy a törvényhozást (jogalkotást) azonosnak kell tekinteni a jogszövegalkotással. A jogalkotás azonban nem azonosítható a jogszöveg-alkotással: a kodifikált jogi norma ugyanis csak *eszköz* arra, hogy azzal a jogalkotó elérje a jogpolitikai *célját*.

Ha a jogalkotás aktusát azonosnak tekintjük a jogszabályszerkesztés aktusával, akkor továbbra is a hagyományos szemantikai nyelvszemlélet elkötelezettjei maradunk. Korábban már érveltem annak kapcsán, hogy a nyelvi pragmatika éppen a hagyományos szemantikai nyelvszemléleten kívánt túllépni, mert az túlzottan leegyszerűsíti a nyelv működéséről vallott elképzeléseinket. A pragmatisták szerint a jogszövegek tartalmát nem pusztán a jogszabályba szerkesztett nyelvi keretek, hanem a kommunikatív tartalom alapján kell megítélni. Számolni kell tehát a szándékolt tartalom (*assertive content*) által adott jelentésréteggel. A KJE jogértelmezése azonban nem lépte túl azt a jogpolitikai célt, amelyet a jogalkotó az adójogszabályok megalkotásával el kívánt érni, vagyis: a Kúria jogegységi tanácsa a nyelvi kerektől lehet, hogy eloldotta magát, de a jogszabály céljától bizonyosan nem. Nem lépett túl sem az Alaptörvény O. cikke szerinti alkotmányos célon, sem azon, hogy mi az adó általános funkciója, mi az áfa funkciója.

Az AB határozathoz négy alkotmánybíró fűzött a többségi állásponttal ellentétes különvéleményt, de az egyik párhuzamos indoklást író alkotmánybíró sem értett egyet a többségi álláspont nyelvi érveivel. A tizennégy fős testületnek tehát közel a fele nem osztotta a többségi döntés érveit. Ez meglehetősen szignifikáns aránynak tekinthető, és jól mutatja az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési klauzula lassú átszivárgását a jogászai meggyőződéseink közé.

Valamennyi különvélemény a céltételező (teleologiai) jogértelmezés felől „védte meg” a KJE-t. A különvéleményekből az olvasható ki, hogy Varga Zs. András, Sulyok Tamás, Czine Ágnes, Lenkovics Barnabás alkotmánybíráknak sem volt kétsége a jogszabály szándékolt tartalmát illetően. Azzal érveltek, hogy az Szja. tv. 58. § (8) bekezdésének a Kúria ítélkező tanácsai is ellentétes jogértelmezést adtak, ezért a jogszöveg ellentmondásos volt, így azt teleológiai jogértelmezéssel kellett feloldani, amit a Kúria jogegységi tanácsa az Alaptörvény 28. cikkének megfelelően tett meg. Ezért „a Kúria a KJE-ben nem alkotott jogot, nem sértette meg sem a hatalommegosztás elvét, sem a jogbiztonság alaptörvényi követelményét.”³⁵

A világosan feltárható jogpolitikai cél mellett az AB határozatokban kifejtett érvelésnek van még egy szála, ami az ellentmondásos jogszabály kommunikatív jelentésének feltárását segítette. A jogalkotó a 2012. január 1-től a korábbi Szja t. 58. § (8) bekezdését módosította és a fémhulladék értékesítésével kapcsolatos adózási szabályokat egyértelművé tette. Eszerint az ÁFA-fizetési kötelezettséget a jogszöveg már nem kötötte a bejelentéshez, hanem általánosan adófizetési kötelezettséget állapított meg a fémhulladék kereskedelméhez kötődően. A KJE indokolása erre is kitért:

„[a]z Szja. tv. módosítása a szabályokat megkerülő adózói magatartás miatt az egyébként világos szabályozást kívánta pontosítani abból a célból, hogy a jogellenes magatartás tanúsítása ne vezethessen adóelőnyhöz. [...] A jogalkotó feltehetőleg azzal szembesült, hogy nem valódi feltétel egy olyan jogszabályi előírás, aminek betartása az adózó elhatározásától függ, és ez a jogszabály céljának érvényre juttatását veszélyeztetheti.”

³⁵ Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye, AB határozat Indoklás [121].

A jogegységi tanács tehát a jogértelmezését utólagosan, a későbbi jogszabáymódosítás alapján is igazoltnak látta. Ugyanígy érvelt Lenkovics Barnabás is, amikor kifejtette: „[a] Kúria által elfogadott értelmezés a jogszabályból már korábban is levezethető volt, és a jogszabáymódosítás ezt a jogértelmezést pusztán kétséget kizáróvá tette.”³⁶ Sulyok Tamás alkotmánybíró az utólagos jogszabáymódosítás kapcsán pedig azzal érvelt, hogy a jogértelmezéssel „a Kúria a jogalkotó feltehető akaratának tett eleget.”³⁷

Ami itt lényeges, hogy a KJE és az idézett különvélemény is a jogalkotó *feltehető* akaratára hivatkozott, ami ellentmondásos jogszöveg által kikényszerített jogértelmezői attitűdre utalt. A KJE jóllehet, csak feltételezte a jogalkotó akaratát, az erre vonatkozó feltételezés helyes volta azonban utóbb igazolódott, mert a jogalkotó e jogértelmezői feltételezést nem törölte. Ez pedig a már korábban hivatkozott, implikált tartalom jelentésrétege, amit az Alaptörvény 28. cikke így fogalmaz meg: „[a] jogszabályok szövegét az Alaptörvénnyel és jogszabály céljával összhangban kell értelmezni, az Alaptörvény értelmezésénél [...] azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” Ha tehát a Kúria feltételezése önmagában nem is pótolhatta a jogalkotó akaratát, de az általa feltételezett akarat *utólagos* - a jogszöveg ellentmondásmentes módosításával történő - jóváhagyásával az implikált jelentés jogi jelentéstartalomra rögzült.

Az AB határozat többségi érvelése nem a KJE által feltételezett kommunikatív tartalom felől közelítette meg a korábbi jogalkotói szándékot. Indoklása szerint, a „[t]örvénymódosítás és annak indokolása alapján egyértelműen megállapítható, hogy a jogalkotó [...] maga is akként értelmezte az Szja. tv. 58. §-ának 2005. január 1. és 2011. december 31. között változatlan szöveggel hatályban volt rendelkezését, hogy az önálló tevékenységre vonatkozó szabályokat nem lehetett alkalmazni, ha az értékesítő nem jelentkezett be áfa-alanyként, vagy, ha bejelentkezett ugyan, de alanyi mentességet választott.”³⁸ Ez, a többségi álláspont szerint feltételezett jogalkotói szándék azonban nehezen védhető, mert ha így lenne, az annak elismerésével járna együtt, hogy a jogalkotó korábban a Alaptörvénnyel ellentétes jogi normát szövegezett meg. Az Alaptörvénnyel rendelkezéseinek figyelembevétele azonban a jogalkotónak éppúgy kötelessége, mint a jogalkalmazónak. Az alkotmányos értékek iránti elköteleződés a jogalkotót terhelő aspektusa ugyanis nem más, mint az alkotmányos célok elérésére alkalmas jogalkotás, másképpen szólva: arra alkalmas nyelvhasználat.

Úgy vélem, itt inkább másról van szó: a jogalkotó utóbb észlelte, hogy jogszabályszerkesztési hibát vétett, mert a jogszabály szövegét ellentmondásosan szerkesztette meg. Az utólagos a jogszabáymódosítás tehát ezzel indokolható.

A többségi álláspont szerint az Alaptörvény 28. cikkéből nem vezethető le, hogy az „[a] jogalkotó vélt, vagy valós mulasztásának jogegységi határozattal történő korrigálására vonatkozó felhatalmazást tartalmazna.”³⁹ Ez az érvelés azonban nem veszi figyelembe, hogy a jogszöveg csupán eszköze valamely jogpolitikai cél elérésének, de ezen eszközhasználat nem mindig sikeres. Ahogy Marmor általánosan fogalmazott a kommunikációs folyamatok kapcsán: nem csak azt kell megkérdeznünk, hogy mit szándékozott kifejezni a beszélő, hanem azt is, hogy mit sikerült kifejeznie.⁴⁰ A korábbi Szja. tv. 58. §-ára tehát úgy kell tekinteni, hogy a jogalkotó kommunikációja – az alaptörvényben rögzített célok felől tekintve - nem volt sikeres, de utóbb azt nyelviileg korrigálta azzal, hogy egyértelmű jogi szabályozást alkotott. A KJE tehát

³⁶ Lenkovics Barnabás alkotmánybíró különvéleménye, AB határozat Indoklás [109]

³⁷ Sulyok Tamás alkotmánybíró különvéleménye, AB határozat Indoklás [118].

³⁸ AB határozat Indoklás [45].

³⁹ AB határozat Indoklás [46].

⁴⁰ Vö.: lj. 35.

nem *jogalkotói* mulasztást, hanem – az Alaptörvény 28. cikke által biztosított értelmezési tartomány keretei közötti jogértelmezéssel – *jogszöveg-szerkesztési* mulasztást korrigált.

IV. A szemantikai „méregfog” eltávolításának hat következménye

Ronald Dworkin a *Law's Empire* című munkájában a „szemantikai tüske” (*semantic sting*) eltávolításának metaforáját a szemantikai jogszemlélet kritikájára alkalmazta. Szerinte a jog tartalmának meghatározása alapvetően értelmezési kérdés, ilyenkor nemcsak a határesetekről, de a kulcskérdésekről is vitatkoznunk kell. Ha tehát a jogot szemantikai alapon próbáljuk megragadni, az a jog alapvető természetével ellentétes. A szemantikai tüske eltávolításával azonban a jogról való elképzeléseinket számos téves előfeltevéstől szabadíthatjuk meg.

A pályaműben mindvégig amellelt érveltem, hogy a szemantikai alapú nyelv szemlélet egyfajta nyelvi babonán alapul, amely mentén bizonyosan nem írható le az Alkotmány 28. cikke szerinti jogértelmezés valós működése. E szemantikai jogszemléletre azért volt érdemes rámutatni, mert számos következménye a mai napig meghatározza a napi gyakorlatainkat.

Úgy vélem, a pályamű kontextusában a szemantikai tüske fogalmat szerencsésebb lenne „szemantikai méregfognak” fordítani, mert jobban kifejezi a hagyományos jogi nyelv szemléletünkhöz kötődő elképzeléseink lefegyverzését. Ahogy egy interneten hozzáférhető értelmező kéziszótár fogalmaz: a méregfog eltávolítása kifejezés annyit jelent, hogy valakit/valamit megfosztunk a legveszélyesebb, legártalmasabb elemétől. Hadd emlékeztessenek arra az előszóban felvetett tételre, amely szerint a jogról, jogértelmezésről vallott elképzeléseinket egyaránt a nyelv szemléletünk jelöli ki. Ezért, ha a téves nyelv szemléletünk méregfogát eltávolítjuk, az a jogi gyakorlatainkat is meghatározó következményekkel járhat.

Az itt felsorolt, nyelvészeti pragmatikához kötődő szemléletbeli következményeket csak példálózó jelleggel lehetséges megjelölni. Az (1) - (6) bekezdésekben felsorolt tételek természetesen nem fedik le az összes következményt. További pontokat lehetne megjelölni, és egyes pontokon belül lehetséges lenne további elágazásokat, alpontokat nyitni. Mindez azonban a pályamű biztosította lehetőségeket jóval meghaladná. A nyelvészeti pragmatikának – a hazai jogértelmezési gyakorlatok rövid áttekintése után – az alábbi, néhány következménye biztosan rögzíthető.

(1) A nyelvészeti pragmatika nyelv szemlélete és fogalomkészlete arra szorít minket, hogy a jogalkotás és a bírói jogértelmezés viszonyrendszerét újra gondoljuk. A jogállamiság elvéből kibontott hatalommegosztás elve más megvilágításba kerül, ha az Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési elveket (alapjogok, alkotmányos értékek, józan ész, közjó, gazdaságosság, erkölcs) olyan közös elköteleződésnek tekintjük, amelyek érvényre juttatása, mindkét hatalmi ág alkotmányos kötelezettsége. E célok elérése tehát nem a jogalkotó kizárólagos monopóliuma, ennek aktív részesei a rendes bíróságok is.

A pragmatista jogirodalom egy része azt vallja, hogy a jogalkotás és a bírói jogértelmezés viszonyrendszere *kooperatív*. E kooperatív kommunikációban a bírói hatalom is részt vesz a jogszövegen túli és jogszöveget lerontó jogértelmezéssel. Ilyen értelemben az eseti döntések a jogalkotói jogszövegeket bírói jogszövegek formájában újra írják. Az ilyesfajta jogértelmezés nem sérti a hatalommegosztás elvét, inkább az előzetesen rögzített, közös elköteleződés érvényre juttatását biztosítja.

(2) A *pragmatista* jogszemlélet számára a *contra legem* jogértelmezés határai a hagyományos elgondolásainkhoz képest kijebb helyeződnek. A pragmatikának a nyelvi jelentésképződésről alkotott szemléte és a jogszövegek jelentésrétegződéséről vallott felfogása éppen azt a kérdést árnyalja, hogy mi a *legem*, azaz mi a jog tartalma.

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében nem csupán a jogszövegek szemantikai tartalmát kell vizsgálni, a szemantikai tartalom túl döntő jelentésképző ereje van a szándékolts és az implikált tartalmaknak is. Ha tehát a bíróság a jog szövegétől „eloldódott”, vagy „túlhaladta annak nyelvi kereteit”, ez egyúttal nem jelentheti azt, hogy a jogértelmezés *contra legem* jogértelmezésnek tekinthető.

(3) Az alkotmánybíróági határozatokban visszatérő nyelvi fordulatok a hagyományos, szemantikai jogszemléletünk nyelvi lenyomatai. E határozatok érvelése gyakran alkalmazza „a bíróság eloldotta magát a jogszabály szövegétől”, vagy „túllépte a jogi norma nyelvi kereteit” érvelési klauzulákat.

Ezek a paradigmaticus fordulatok egyfajta néma, reflektálatlan tudásként határozzák meg a jogszöveg-értelmezési gyakorlatainkat. Helyesebb volna tehát a régi nyelvi klauzulák használatát átgondolni, és más nyelvi fordulatok mentén kialakítani az érveléseinket. Például arra hivatkozni, hogy a bíróság „eloldódott a jogszabály céljától”, vagy annak „józan ész szerint feltételezett tartalmától.”, vagy: végső soron a jog kommunikatív tartalmától.

(4) A *contra legem* jogértelmezés nem önmagában vizsgálendő, ugyanis az azt átvevő jogszabálmódosítás vagy a jogalkotó „hallgatása” utólagosan igazolhatja, hogy a bíróság részéről *praeter legem* jogértelmezés történt. Ha pedig a bírói jogértelmezés által feltételezett kommunikatív jelentést a jogalkotó kifejezett jogszabályalkotással törli, ez szintén a hatalmi ágak közötti kommunikációnak tekinthető. A nyelvi pragmatikának a törölhető implikált tartalmakra vonatkozó elméleti megfontolásai e körben jól használható modellnek bizonyulnak a bírói jog leírására.

(5) A pragmatika nyelvszkepticizmusa reálisabb nyelveleméleti kiindulópontot ad a jogszövegek működésének megragadásához. Elveti az nyelvhasználók abbéli képességébe vetett nagyfokú bizalmat, hogy sikeresen és akadálymentesen kommunikálunk. Így nemcsak a nyelv teljesítőképességét kérdőjelezi meg, de nem becsüli túl a jogalkotó nyelvi kompetenciáit sem.

A pragmatika alkalmas a nyelvi babonáink meghaladására, amely szerint a jog tartalma pusztán a jogszövegből kalkulálható. Ehelyett azt vallja, hogy a jelentésképződésben döntő szerepe van a kontextusoknak, és a nyelvhasználók aktusainak. Másfelől: a nyelvi pragmatika a jogi szövegeket nem tekinti tökéletes nyelvi aktusoknak. Tagadja a jogszövegek ellentmondásmentességét, hangsúlyozza a jogszövegek kihagyásos jellegét. Utóbbi – úgy vélem - a Jat. 2. § (5) bekezdés *a*) pontjából is következik, ami szerint a jogszabály szerkesztése során is irányadó, hogy a jogszöveg indokolatlanul ne tartalmazzon olyan rendelkezést, amely „a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül szükséges.” Eszerint a jogszabályok szövegezésekor sincs másként, a hétköznapi kommunikációban, ahol explicit formában nem mindent mondunk ki. A jogszövegeknek is nyelvi alapvonása tehát, hogy nemcsak szövegszerűségükben, hanem annak ki nem mondott rétegeiben is hordozhatnak jogi tartalmat.

(6) A jogalkotó a jogrendünket 2020. április 1-től a (korlátozott) precedensrendszerbe sorolta. E „névváltoztatás” alapján bizonyos, hogy a bírói jogértelmezés kérdéseire az eddigiéknél is

nagyobb figyelmet kell fordítanunk. Az, hogy a szövegjog tartalmát milyen további, (szándékolt, implikált) tartalmak határozzák meg, nemcsak nyelvelméleti kérdés, hanem a hazai jogéletben felértékelődő bírói jogértelmezés időszerű kérdései közé tartozik.

Az Alkotmánybíróság a jogértelmezést a rendesbíróságok belügyének tartja. A bíróságok számára fenntartott önálló „értelmezési tartományba” csak akkor avatkozik be, ha a jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem*, azaz alaptörvény-ellenes jogértelmezéssé válik. Ez az értelmezési tartomány határainak kijelölése, tartalmának leírására a nyelvi pragmatika nagy segítséget nyújthat.

Felhasznált irodalom

1. ALLOTT, Nicholas and SHAER, Benjamin: Legal Speech and the Element of Adjudication, in: Brian G. SLOCUM, *What Jurist Can Learn about Legal Interpretation from Linguistics and Philosophy?* The University of Chicago Press, 2017.
2. BENCZE Máttyás: „Díszítőelem, álcázóháló vagy tartóoszlop? A büntetőbírói gyakorlat és az Alkotmány” *Fundamentum* 2007/3.
3. BLUTMAN László, Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/4, 95.
4. BLUTMAN László, Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae, *Pro Futuro*, 2/2014,
5. CAPONE – Francesca POGGI POGGI (szerk.): *Pragmatics and Law. Philosophical Perspectives* (Switzerland: Springer 2016)
6. CAPONE, Alessandro, The Role of Pragmatics in (Re)Constructing the Rational Law-Maker, *Pragmatics and Law*, (ed. Alessandro CAPONE, Francesca POGGI), Springer 2017
7. CHRONOWSKI Nóra-VINCE Attila, Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Nemzeti Bank kiadmányozási joga tárgyában, *Jogesetek magyarázata*, 2019/1.
8. GRICE, H. Paul, A társalgás logikája, *Nyelv-kommunikáció-cselekvés*, (szerk. PLÉH Csaba, SÍKLAI István, TERESTYÉNI Tamás), Osiris Kiadó, Bp., 1997
9. HOBBS, Pamela: „Defining the law: (Mis)using the dictionary to decide cases” *Discourse Studies* 2011/3.
10. JAKAB András, A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében., *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4,
11. JAKAB András, *A norma szerkezetének vizsgálata*, jesz.ajk.elte.hu. (letöltve: 2020.07.06.)
12. JAKAB András, *A szocializmus jogdogmatikai hagyatéka*, jesz.ajk.elte.hu. (letöltve: 2020.07.06.)
13. KENESEI István, Jogi szemantika: problémafelvetés és kutatási program, *Világosság* 2003/11.
14. MARMOR, Andrei: „Can The Law Imply More Than It Says? On Some Pragmatic Aspects of Strategic Speech” in: Andrei Marmor–Scott Soames (szerk.): *Philosophical Foundations of Language in the Law* (Oxford–New York: Oxford University Press 2011) 84–106.
15. MARMOR, Andrei: Defeasibility and Pragmatic Indeterminacy in Law in: Alessandro
16. MARMOR, Andrei: *The Language of Law* (Oxford: Oxford University Press 2014).
17. MARMOR, Andrei: The Pragmatics of Legal Language, *Ratio Juris*, Vol. 21 No. 4 December
18. SLOCUM, Brian G., *Ordinary Meaning. A Theory of the Most Fundamental Principle of Legal Interpretation*, The University of Chicago Press, 2015
19. SLOCUM, Brian G., *The Nature of Legal Interpretation. What Jurist Can Learn about Legal Interpretation from Linguistics and Philosophy?*, The University of Chicago Press, 2017.
20. SOMODY Bernadette – SZABÓ Máté Dániel – VISSY Beatrix: *Az alapjogi bírászkodás kézikönyve* (Budapest: HVG-ORAC 2013) 46–49.
21. SZABÓ Imre, *A jogszabályok értelmezése*, KJK Könyvkiadó, Bp., 1960.

22. SZABÓ Miklós: *Trivium. Grammatika, logika, retorika joghallgatók számára* (Miskolc: Bíbor 2001)
23. SZIGETI Krisztina, A bírói jogértelmezés és a hetedik alaptörvény-módosítás, *Eljárásjogi szemle*, 2018/4
24. TÁTRAI Szilárd: *Bevezetés a pragmatikába*. Tinta Könyviadó 2011.
25. VÉKÁS Lajos: „A szerződési szabadság alkotmányos korlátai” *Jogtudományi Közlöny* 1999/2. 56–57.
26. VINCZE Attila: „Az Alkotmány rendelkezéseinek érvényre juttatása a polgári jogviszonyokban” *PJK* 2004/3. II.1.5;
27. What Is Pragmatism? in: *The Oxford Handbook of Pragmatics*, (edited by Yan HUANG) Oxford University Press, 2017
28. WITTGENSTEIN, Ludwig: *Filozófiai vizsgálódások*, Atlantisz, 1993

Tóth-Lakos Fruzsina
Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
PhD-hallgató
Fővárosi Törvényszék Közigazgatási Kollégiuma
bíró

XIV. évfolyam | Vol. XIV
2023/1. szám | No. 1./2023
Tanulmány | Article
www.mjat.hu

A vallási közösségek speciális adójogi és számviteli státusza

Bevezetés

A tanulmány célja bemutatni a vallási közösségek¹ speciális adójogi státuszát és ezzel összefüggésben a rájuk vonatkozó speciális beszámolóképzési és könyvviteli kötelezettséget.

A vallási közösségek alapvetően nem haszonszerzésre törekednek², bevételeik egy része³ adományokból, egyházi szolgáltatásokért fizetett díjakból⁴ és legfőképp – státusztól függően – költségvetési forrásból állnak. Eszerint az állam a közfeladatok ellátása érdekében (figyelemmel a társadalmi igényekre és a partnerek készségére és lehetőségeire is) a vallási közösségekkel egyes részterületekre vonatkozó egyedi megállapodásokat, egyes bejegyzett egyházakkal pedig történelmi múltjuk, társadalmi elfogadottságuk és súlyuk, szervezettségük, valamint társadalmi feladatvállalásuk (észszerű és objektív feltételek) alapján átfogó jellegű – törvényben kihirdetett – együttműködési megállapodásokat köthet.

Az Eht. külön részletezi, hogy a vallási közösségek mely tevékenysége nem minősül vallási tevékenységnek, amelynek ellátásával a vallási közösség bevételekhez juthat, de egyben mint bármely gazdasági tevékenységet ellátó jogi személynek is, kiadásai (így adófizetési kötelezettségei) is keletkeznek, mely adófizetési kötelezettség párosul adókedvezményekkel is. Az irányadó jogszabályok között az Eht. a vallási közösségek alapvető fogalmát és egyes hitéleti célú tevékenységéhez kapcsolódó bevételeinek körét és a részükre nyújtott állami források általános szabályait rögzíti, az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény (a továbbiakban: Eftv.) pedig szabályozza a gazdálkodás szabályainak további részletkérdéseit, az egyház-finanszírozás kérdéseit, míg a

¹ A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Eht.) 7. § (2) bekezdés a)-d) pontjai szerint vallási egyesület, nyilvántartásba vett egyház, bejegyzett egyház, bevett egyház.

² Lehetőségük van azonban azt kiegészíteni. KÖBEL Szilvia (szerk.) *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Budapest, Patrocinium Kft., 2022., 191. p.

³ Az Eht. 19/B. § értelmében a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség bevételei elsősorban természetes személyek, jogi személyek, illetve jogi személyiség nélküli szervezetek adományaiból és egyéb hozzájárulásaiból, valamint az ilyen bevételek hasznáiból tevődnek össze. Emellett az államháztartás alrendszeréből, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján támogatásban részesülhet. KÖBEL i.m. 189.p.

⁴ KÖBEL i.m. 192. p.

támogatás összegét az éves költségvetési törvény tartalmazza⁵, illetőleg egyes adójogi, anyagi jogszabályok határozzák meg az egyházi jogi személyek adójogi státuszát.

Az elszámoltathatóság feltétele a gazdálkodás szabályszerűsége és átláthatósága. Ennek törvényi kereteit a számvitel általános előírásai határozzák meg, mindeközben azonban az egyházi jogi személynek speciális szabályok szerint is kell működnie.⁶

A vallási egyesület és az egyházi jogi személy⁷ a nem hitéleti célra nyújtott támogatásból származó bevételét és annak felhasználását a számvitelről szóló törvény és a könyvvizetéshez kapcsolódó egyéb jogszabályok szerint tartja nyilván, hitéleti célú bevételeit⁸ és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti, míg nem hitéleti célra nyújtott támogatás felhasználásának törvényességi szempontok szerinti ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi. A belső ellenőrzést (a normatív támogatások igénylésének ellenőrzését kötelezően legalább négyévente összevetve az igénylés, elszámolás és a KIR adataival történő összevetést) a Magyar Államkincstár, valamint az egyház mint fenntartó végzik⁹. Amennyiben az egyházi jogi személy önmaga vagy intézménye útján közfeladatot lát el, a közfeladatot ténylegesen ellátó szervezet köteles a közfeladat ellátásával összefüggő közérdekű és közérdekből nyilvános adatainak közzétételére. Amennyiben a közfeladatot ellátó intézmény szervezetenként nem különül el a fenntartótól, abban az esetben is csak a közfeladat-ellátással ténylegesen összefüggő, elkülönítetten nyilvántartandó intézményi adatokat kell közzétenni. A közzétételi kötelezettség egyik esetben sem terjed ki az egyház belső struktúrájára, hitéleti tevékenységére, döntéshozatali mechanizmusára vonatkozó adatokra.¹⁰

I. A vallási közösségek alkotmányos berendezkedése

⁵ Magyarország 2023. évi központi költségvetéséről szóló 2022. évi XXV. törvény II. fejezete a központi alrendszer tartalék-előirányzatáról rendelkezik, pl. a bevett egyháznál, illetve belső egyházi jogi személynél foglalkoztatottak bérkompenzációjára járó többlet személyi juttatásokról és az azokhoz kapcsolódó munkaadókat terhelő járulékokról és szociális hozzájárulási adó kifizetéséről. Az V. fejezete szól a központi alrendszer és az államháztartáson kívüli szervezetek kapcsolatáról és ezen belül szabályozza az egyházi jogi személyek fenntartói és egyéb szervezetek közcélú és egyéb tevékenységének támogatásának szabályairól pl. oktatáshoz kapcsolódó tankönyvtámogatás, átlagbéralapú támogatás, kis létszámú támogatás, étkeztetés, (bevett egyházat és annak belső jogi személyét megillető) kiegészítő támogatásokról. A 8. sz. melléklet az egyházi jogi személyek köznevelési és szakképző intézmények fenntartói köznevelési, szakképzési feladatainak és a bevett egyházak és annak belső egyházi jogi személye hit- és erkölcsoktatás, valamint hittanoktatás után járó támogatását, vagy a 11. sz. melléklet az egyházi közfeladatellátáshoz kapcsolódó céltámogatások és karitatív feladatok támogatása fejezeti kezelésű előirányzat alá besorolt támogatások megosztását szabályozza. Számokban kifejezve: az egyházi közfeladatellátáshoz kapcsolódó céltámogatásokra és karitatív feladatok támogatására 26 194,6 millió forintot szán a kormány működési kiadásokra, az egyházi alapintézmény-működésre, SZJA rendelkezés és kiegészítésére 22 250 millió forintot, az átadásra nem került ingatlanok utáni járadékokra 23 550 millió forintot, az egyházi működési, programra és fejlesztési támogatásokra 1288,5 millió forintot és 25 881,6 millió forintot felhalmozási kiadásra, de pl. fakultatív hittanoktatásra 4393,2 millió forintot, hit- és erkölcsoktatásra, tankönyvtámogatásra 16 789,6 millió forintot vagy kórházlelkészi szolgálatra 800 millió forintot.

⁶ PÉTERI Gábor-SZILÁGYI Bernadett: Egyházak a köznevelési költségvetésben. *Educatio*, 2022/3. i.m. 474.p. <https://akjournals.com/downloadpdf/journals/2063/31/3/article-p461.pdf> letöltve : 2023.01.03., 474.p.

⁷ Az Eht. 10. § szerint a bevett egyház, a bejegyzett egyház és a nyilvántartásba vett egyház, továbbá azok belső egyházi jogi személye.

⁸ Eht. 19/C. § (2) bekezdés második mondata szerint különösen a személyi jövedelemadó meghatározott részének a vallási egyesület, a bevett egyház, a bejegyzett egyház, illetve a nyilvántartásba vett egyház számára történő felajánlása, a 9/F. § (2) bekezdése, illetve a 9/G. § (5) bekezdése szerinti esetekben (megj. szja felajánlás) annak költségvetési kiegészítése, az ennek helyébe lépő juttatás, valamint az ingatlanjáradék és annak kiegészítése.

⁹ A pénzügyi beszámolók nyilvánosságra hozatala viszont az egyházi döntéshozó saját belső szabályozásán múlik. PÉTERI -SZILÁGYI i.m. 475.p.

¹⁰ Ez a szabály csak a közfeladat, így például a köznevelés ellátásával közvetlenül összefüggő és elkülönítetten nyilvántartandó adatokra terjed ki. A belső szervezeti elkülönülés és az intézményi önállóság megállapítása viszont már egyházi hatáskör. PÉTERI -SZILÁGYI i.m. 476.p.

1.1. A vallási közösségek kiemelt szerepe

Az Alaptörvény VII. cikke szerint a világnézetileg semleges állam - mely az Eht. 8. § (1) bekezdése szerint a vallási közösségek irányítására, felügyeletére szövet nem működtethet, és nem hozhat létre - együttműködően¹¹ viszonyul a vallási közösségekhez. A különvált működés és az autonómia bármely vallási közösség részére Alaptörvényben biztosított alkotmányos garancia, hiszen az együttműködés keretén belül¹² a közös szabályokat, valamint a bevett egyházakra¹³ vonatkozó részletes szabályokat is sarkalatos törvény határozza meg.¹⁴

Ha az állam és a vallási közösségek egymástól elkülönülnek, a vallási közösségek önállóak, akkor vajon miért nyújt támogatást¹⁵? Miért tesz különbséget a gazdálkodó szervezetek és a vallási közösségek között? Az államnak nyomós indoka van erre. Az elkülönülés nem jelenti azt, hogy a semleges állam ne venné figyelembe a vallási közösségek sajátosságait, amikor a rá vonatkozó szabályokat megalkotja. Az állam érdeke az is, hogy kiemelt támogatások révén a vallási közösségek bevételekhez jussanak, így az általa adott támogatással éppen hogy elősegíti az alkotmányos alapjogok megvalósítását azzal, hogy különleges bevételi forrásokat biztosít számára mindeközben a támogatóknak motivációt nyújt a vallási közösségek támogatásához.¹⁶ Gazdasági jellegű motivációt az állam gazdálkodó szervezeteknek is nyújt pl. adókedvezmények vagy állami támogatás révén. Ilyen módon nincs szó diszkriminációról. Azonban be kell látni, hogy a vallási közösségek támogatásához alapvetően az államnak hozzá kell járulnia, hiszen a vallási közösségek nem csak hitéleti, hanem egyéb más közfeladatot is ellátnak. Ennek segítésére pedig szükséges bevonni és motiválni a támogatókat és könnyíteni a vallási közösségek adóterhein vagy egyéb adminisztrációján.

Az állam által nyújtott kedvezményezett kör kapcsán ki kell emelni, hogy a vallási közösségek jogállásának definiálásakor a jogalkotó nemcsak az egyes vallási közösségek fogalmát, hanem az egyházi jogi személy és belső egyházi jogi személy fogalmát is meghatározta. Nem minősül belső egyházi jogi személynek a bevett egyház, a bejegyzett

¹¹ Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés.

¹² Az együttműködést az Eht. 9. §-a is megerősíti.

¹³ Az Ehtv. sok nemzetközi kritikát kapott, ezen támadások legerősebbje az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2014. április 8-án hozott elmarasztaló döntése. A korábbi szabályozás ugyanis csak a jogszabály mellékletében felsorolt „bevett egyházak” egyházi státuszát ismerte el, míg a többi, korábban egyházi státusszal rendelkezők pedig egyesületi minősítést kaptak. KÖBEL Szilvia i.m. 191. p. Összesen 27 db bevett egyház található meg a jogszabály mellékletében. A Kúria Kfv.IV.35.537/2020/3. számú ítéletében elvi élel mondta ki, hogy a bevett egyháznak az Országgyűlés által elismert egyház minősül. Ugyanezen elv mentén ítélte meg a Kúria a Kfv.IV.35.077/2021/5. számú ítéletében azt is – melyet a Kúria több alkalommal is megerősített pl. Kfv.IV.35.130/2021/4. számú ítéletében is –, hogy a költségvetési törvényben rögzített működési támogatásra való jogosultság szempontjából bevett egyháznak, illetve egyházi jogi személynek csak az Ehtv. 16. és 17. §-i szerint nyilvántartásba vett szervezetek minősülnek. A Kúria Kfv.IV.35.060/2021/5. számú ítélet tényállása szerint a vitás kérdés elsősorban az volt, a felperes egyházi jogi személynek minősül-e, illetve a kiegészítő egyházi támogatás igénylése szempontjából bevett egyház-e. Felperes az alperes döntése szerint ugyanis egyesület volt. A Kúria döntése értelmében azonban mivel a felperes nem szerepelt az egyházi jogállás elismeréséhez szolgáló nyilvántartásban, nem volt az Eht. mellékletében sem feltüntetve, a költségvetési törvény szerint a felperes a jogosultsági időszakban nem minősült bevett egyháznak. Megállapította a Kúria azt is, hogy a jogalkotói mulasztás pótlására a jogalkalmazónak nincs lehetősége.

¹⁴ Alaptörvény VII. cikk (5) bekezdés.

¹⁵ LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás* 2016. októberi különszám, https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/04_egyhazi_intezmenyek.pdf letöltve 2023.01.03., 26.p.

¹⁶ Fedor Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon* In. MTA Társadalomkutató Központ: *Felekezetek, Egyházpolitika, Identitás* 2. kötet., 411.p.[Egyhaztort bel .pdf \(mtatk.hu\)](https://mtatk.hu) letöltve 2023.01.03.

egyház, illetve a nyilvántartásba vett egyház által létrehozott gazdasági társaság, alapítvány és egyesület¹⁷. Az állam a szabályozás és a kedvezmények, adózás terén azonban különbséget tesz a vallási közösségek között. Míg az állam és a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösségek egymással megállapodást köthetnek, addig az állam a bevett egyházakkal átfogó megállapodást köt, melynek megléte a bevett egyházi státusz létrejöttének egyik feltétele is, azaz kötelező. A bevett egyházaknak a közösségi célok elérését szolgáló feladatokban való részvételükre tekintettel az állam sajátos - közjogias - jogosultságot biztosít.¹⁸

1.2. A vallási tevékenység¹⁹

Az Eht. 23/A. § (2) bekezdése biztosítja, hogy az egyházi jogi személy céljai megvalósítása érdekében gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenységet, valamint elsődlegesen végzett tevékenysége mellett gazdasági-vállalkozási tevékenységet – a 20. § (5) bekezdésében meghatározott kereteken túl is – jogosult legyen folytatni^{20,21}. A gazdasági-vállalkozási tevékenység alól kivett tevékenységek egyúttal azt is jelentik, hogy mentesülnek az adófizetési kötelezettségek alól.

Az egyházi jogi személy annak érdekében, hogy az adófizetési kötelezettségét pontosan meg lehessen állapítani, elkülönítetten köteles nyilvántartani gazdasági-vállalkozási tevékenységének bevételeit, költségeit és ráfordításait, továbbá a kapott adományt és annak felhasználását²².

1.3. A bevételi források

A vallási közösségek részére nyújtandó támogatás formáinak besorolására több szemlélet is uralkodik. Az egyik szerint támogatást lehet közvetlenül (pénzben vagy egyéb materiális módon) vagy közvetetten (jogrendszerbe építetten) nyújtani, illetőleg léteznek egyéb formák részére nyújtott támogatások (egyházi jogi személy által létrehozott támogatott

¹⁷ Az Eht. 11. § (3) bekezdése.

¹⁸ KÖBEL i.m. 187. p.

¹⁹ Az Eht. 7/A. § (2) bekezdése szerint a vallási közösség olyan világnézethez kapcsolódó tevékenységet folytat, amely természetfelettire irányul, rendszerbe foglalt hitelvekkel rendelkezik, tanai a valóság egészére vonatkoznak, valamint sajátos magatartáskövetelményekkel az emberi személyiség egészét átfogja.

²⁰ Nem minősül azonban gazdasági-vállalkozási tevékenységnek a (3) bekezdés a)-f) pontjai szerint a hitéleti és a 9. § (1) bekezdésében foglalt tevékenységet szolgáló intézmény működtetése; a hitülethez szükséges kiadvány, kegytárgy előállítása, értékesítése; a kizárólag hitéleti tevékenységet szolgáló immateriális jószág, tárgyi eszköz és készlet értékesítése, ideértve a liturgikus öltözet megtérítését is; a hitéleti tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásnyújtás, az ilyen tevékenységet szolgáló eszköz nem nyereségszerzésre irányuló hasznosítása; az egyházi személyek öngondoskodása céljára létrehozott nyugdíjintézet vagy nyugdíjalap működtetése, és az egyházi jogi személy nevének, rövidített nevének, köznyelvben meghonosodott elnevezésének, címerének, illetve logójának más által történő használatához adott hozzájárulás.

²¹ A bevett egyházak és a belső egyházi jogi személyeik vonatkozásában az Eht. 23/A. § (5) bekezdésének a)-g) pontjaiban további kivételek között szerepel a sportintézmény működtetése, valamint a környezetvédelmi tevékenység folytatása; az üdülő hasznosítása egyházi személy részére történő szolgáltatásnyújtás keretében; az egyházi célra használt ingatlan részleges hasznosítása; a temető fenntartása; a környezetvédelmi tevékenységet vagy a 9. § (1) bekezdésében foglalt tevékenységet szolgáló immateriális jószág, tárgyi eszköz és készlet értékesítése; a környezetvédelmi tevékenységhez és a 9. § (1) bekezdésében foglalt tevékenységet ellátó tevékenységhez kapcsolódó kiegészítő szolgáltatásnyújtás, az ilyen tevékenységet szolgáló eszköz nem nyereségszerzési célú hasznosítása, és az államtól vagy a helyi önkormányzattól átvállalt közzfeladat ellátása során létrehozott termék, jegyzet, tankönyv, kiadvány, tanulmány előállítása és értékesítése.

²² Eftv. 2. §

szervezet részére nyújtott támogatások).²³ Más megközelítés szerint a bevételi struktúra egyrészt a saját bevételekből, államháztartásból származó forrásokból (közvetlen és közvetett – ide sorolva az ingatlanhoz való hozzásegítést is – támogatások) és az Európai Unió forrásából vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból kapott egyedi támogatásokból áll.²⁴

A közvetlen állam által nyújtott pénzbeli támogatások a vallási közösségek által végzett közfeladatokhoz kapcsolódnak (a hitoktatás olyan sajátos feladat, mely előállításának költségeihez az állam hozzájárul²⁵). Ide tartoznak az egyházi közoktatási intézmények normatív és egyéb állami hozzájárulásai, Eftv. 6. § (1) bekezdésben meghatározott kiegészítő támogatásai; szociális, egészségügyi és kulturális intézmények támogatásai; egyházi jogi személy által szervezett hitéleti oktatáshoz szükséges tárgyi feltételek biztosítása; egyházi felsőoktatás finanszírozása; egyházi épületek finanszírozása Eftv. 7. § (1) bekezdése szerint (pl. rekonstrukció); egyéb közcélú tevékenység támogatása; egyéb eseti támogatások (pl. kiemelt projektek)²⁶; kistelepülések lelkészeinek megállapodás útján történő jövedelempótlék biztosítása (megvalósítva az összetartozást és a hátrányos helyzetű településeken élők vallásgyakorlását²⁷); zsidó temetők fenntartása.

Közvetlen állami támogatási formák közé tartozik továbbá a személyi jövedelemadóról való rendelkezés és annak 1 százaléka történő kiegészítése²⁸; az ingatlanjuttatások, elvett ingatlanok visszajuttatása,²⁹ mint egyéb materiális támogatás – a költségvetési kihatása miatt és mert alapvetően hozzájárul az egyházi épületállomány növekedéséhez, ezáltal egyház-finanszírozás vonzata van – tartozik³⁰.

II. A speciális adójogi státusz

A vallási közösségek a magyar adórendszerben speciális helyet foglalnak el, ez a sajátosság már az egyéb támogatásokon keresztül is érzékelhető, de igaz ez a speciális számviteli szabályokra is. Ezen túl az állam további adókedvezményekben vagy mentességekben nyújt további támogatást részükre³¹, melyet egyes ágazati szabályok rendeznek³².

²³ KÖBEL i.m. 193-194. p. és 213. p.

²⁴ Szilágyi Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései* [Egyház-finanszírozás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig \(unideb.hu\)](https://www.unideb.hu/hu/egyhaz-finanszirozas-magyarorszagon-a-rendszervaltastol-napjainkig) letöltve 2023.01.03., 106. p.

²⁵ SZILÁGYI i.m.192. p.

²⁶ FEDOR i.m. 414.p.

²⁷ SZILÁGYI i.m.198. p.

²⁸ PÉTERI -SZILÁGYI i.m. 469.p.

²⁹ FEDOR i.m. 416.p.

³⁰ Fedor Tibor megjegyezte, hogy korábban széles körű vámmentességben is részesültek az egyházak, vallásfelekezetek részére ellenszolgáltatás nélkül beküldött gyógyszer, élelmiszer, ruhanemű, liturgikus jelleg és egészségügyi küldemények után. Ez az EU csatlakozással jelentőségét veszítette, továbbá az egyházi beruházások után méltányossági alapon lehetett kérni az általános forgalmi adó (áfa) visszatérítését (egyházi ingatlanrendezés során kapott kártalanítás után ez általánossá vált), ez a lehetőség azonban 2004. május 1-jén, az EU-hoz történő csatlakozás után megszűnt), illetőleg a korábbiakban az állam évente költségvetési támogatást biztosított az egyházak nemzetközi tevékenységéhez is.

³¹ Az Eht. 9/D. § (5) bekezdése adja meg a nyilvántartásba vett egyháznak (tehát a vallási egyesületnek nem), hogy a megállapodás alapján külön törvény szerinti adó-, illetve azzal egy tekintet alá eső más kedvezményben részesülhet, további kedvezmény a bevett egyház részesül, mivel számára ez a lehetőség már kötelező és nem diszkrecionális jogkör.

³² A vallási közösségek adójogi státuszának vizsgálatakor vissza kell nyúlni a Vatikáni megállapodáshoz, valamint a többi egyház és a kormány között létrejött megállapodásokhoz, ugyanis azok korlátolt állítanak a jogalkotó elé az adójogszabályok módosításait illetően. SZILÁGYI i.m. 212-213.p.

II.1. Az ösztönzők

A közvetlen állami támogatások mellett találhatunk ún. ösztönzőket.³³ A jogalkotó az ún. adóirányítási rendszerben az állampolgárok kezébe adja a döntést, hogy az adójuk egy bizonyos részéről rendelkezessenek³⁴, ezáltal az általa támogatandó szervezetek számára további bevételi forrást nyújt. Ez azonban egy lehetőség, melyre minden adóévben május 20-áig (jogvesztő határidő) van lehetőségük az állampolgároknak. Az Szja tv. értelmében amennyiben az adózónak van összevont adóalapba tartozó jövedelme, jogosulttá válik rendelkezni adója egy százalékaról. Mivel az összevont adóalapba tartozik az önálló, nem önálló tevékenységből származó, valamint egyéb bevételből megállapított jövedelem, továbbá átalányadózás esetén az egyéni vállalkozói, a mezőgazdasági őstermelői bevételből az átalányban megállapított jövedelem, ebből az következik, hogy az egy százalékról nemcsak magánszemély rendelkezhet, hanem bárki, aki összevont adóalapba tartozó jövedelme van. Az eljárási rendet a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználásáról szóló 1996. évi CXXVI. törvény (a továbbiakban: Szftv.) részletesen szabályozza³⁵. Eszerint a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség jogosult a rendelkező nyilatkozatot tevő magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó egy százalékarára, amely a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség belső szabályában meghatározott módon használható fel. A befizetett adó egy-egy százalékaról csak teljes egészében lehet rendelkezni. Az adózó a rendelkező nyilatkozatot adóbevallás esetén az adóbevallási nyomtatványon, ha a munkáltató vállalja, annak útján vagy elektronikus úrlapon tünteti fel. Ezt követően az adóhatóság a rendelkező nyilatkozatban és az adóbevallásban feltüntetett adatok alapján utalja át az összeget a rendelkező nyilatkozat évét követő év szeptember 30. napjáig a kedvezményezettnek. A kedvezményezett az a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház, a bevett egyház (ide nem értve ezek belső egyházi jogi személyeit), akit kérelmére technikai számmal látják el, jogosulttá az ezt követően adóévtől válik³⁶.

A bejegyzett egyház és a bevett egyház azonban további támogatásban is részesül és további kiegészítő támogatásra jogosult, ha azokat és a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott célt mint törvényben meghatározott kedvezményezettet megillető összegek együttesen és összesen nem érik el a nyilatkozattal érintett évre vonatkozóan - a személyi jövedelemadó meghatározott részének az adózó rendelkezése szerinti felhasználása vonatkozásában - befizetett adó egy százalékat, ennek mértékéig a bejegyzett egyházaknak és a bevett egyházaknak ténylegesen átutalandó és a központi költségvetésről szóló törvényben célként meghatározott előirányzatot biztosítandó összeget a központi költségvetésből ki kell egészíteni. Ebből a támogatásból a bejegyzett egyház, a bevett egyház és a központi költségvetésről szóló törvényben célként meghatározott előirányzat a személyi jövedelemadó egy százalékaról rendelkező magánszemélyek által tett felajánlások számának arányában részesül. A 2023. évi költségvetési törvényben ez az összeg 22 250 millió forint.

³³ LENGYEL Im. 33. p.

³⁴ A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (a továbbiakban: Szja tv.) 45. §

³⁵ Eftv. 4. §

³⁶ Az adóirányítási rendszer legjelentősebb módosítására a vatikáni megállapodás és az egyház-finanszírozási törvény nyomán került sor. A Vatikáni megállapodás 4. cikke rögzítette, hogy a magyar állam törvényileg lehetőséget biztosít arra, hogy a magánszemélyek 1998. január 1-jétől progresszív személyi jövedelemadójuk egy százalékaról az általuk megjelölt egyház vagy egy külön állami alap javára rendelkezzenek. Ezt az Eftv. 4. § (1) bekezdése biztosította. Így vált a rendszer 1+1 százalékos biztosító támogatási formává. Az átmeneti szabályok biztosítására bizonyos mértékig az egy százalékos kiegészítették. Ezt a formát azonban az Eftv. 4. § (2) bekezdése továbbra is biztosítja. SZILÁGYI i.m. 175-179. p.

II.2. A társasági adó rendszere

A Tao tv.-ben meghatározott szabályok eltérnek a társaságokra vonatkozó szabályoktól, melynek oka az, hogy a vallási közösségek főleg nem vállalkozási tevékenységet végeznek, hanem hitéleti és közcélú tevékenységet. Mivel pedig az állam ösztönző kedvezményeket is nyújt, értelemszerűen célja nem is lehet profit elérése. A vallási közösség a kedvezményekkel és a gazdálkodására vonatkozó speciális szabályokkal lényegében finanszírozni tudja működését.

A Tao tv. 2. § (2) bekezdés g) pontja szerint a vallási egyesület, továbbá az egyházi jogi személy a társasági adó alanya. A speciális szabályok akkor érvényesülnek, ha végzi az Eht-ben is felsorolt vállalkozási tevékenységet (fontos követelmény, hogy a tételesen felsorolt vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenység végzésekor nem vehető figyelembe a társasági adó alapjának számításakor), és nem az egyéb szervezet, pl. alapítvány, melyet maga az egyház alapított.³⁷

Mivel a jövedelem után adófizetési kötelezettség áll fenn, azt akként kell a vallási egyesületnek és az egyházi jogi személynek teljesítenie, hogy a társasági adóbevallás helyett az adóévet követő év május 31-éig bevallást helyettesítő nyomtatványon tesz nyilatkozatot³⁸ feltéve, hogy az adóévben vállalkozási tevékenységből származó bevételt nem ér el, vagy e tevékenységéhez kapcsolódóan költséget, ráfordítást nem számol el, továbbá az adóév utolsó napján egyházi jogi személynek minősülő adózó, ha vállalkozási tevékenységet nem folytat.

A társasági adóalap megállapítása során eltérő szabály³⁹, hogy ha a vallási egyesület gazdasági tevékenységet folytat, úgy az általános szabályok vonatkoznak rá. Ez azt jelenti, hogy az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) 2. § 7. pontja szerint az összes bevétele hatvan százalékát eléri vagy meghaladja a gazdasági-vállalkozási tevékenységből származó összes bevétele. A Tao tv. 6. § (6) bekezdés b) pontja szerint jövedelem, nyereség minimum adót számítaniuk nem kell.

A módosító tételek közül azokat kell teljes egészében számításba venni, amelyek kizárólag a vállalkozási tevékenységhez kapcsolódnak, illetve a bevétellel arányosan kell számításba venni azokat a tételeket, amelyek az alaptevékenységhez és a vállalkozási tevékenységhez egyaránt kapcsolódnak.

³⁷ SZILÁGYI I.m. 214. p.

³⁸ Tao tv. 5. § (8a) bekezdése.

³⁹ Tao tv. 6. § (4) bekezdése.

A Tao tv. 9. § (2) bekezdése részletezi, hogy a vallási egyesületnek milyen összeggel kell csökkentenie⁴⁰ vagy a (3) bekezdés szerint növelnie⁴¹ az adózás előtti eredményt. A vallási egyesület az ingatlan megszerzésével, használatának átengedésére vagy átruházására tekintettel az alapcél szerinti tevékenység költségeként elszámolt összeg, bevétellel akkor is módosítja az adózás előtti eredményét, ha az adóévben nincs gazdasági-vállalkozási tevékenysége. A vallási egyesület adóalapja a meghatározott összegnek a kedvezményezett bevételi mérték közhasznú szervezet esetében az összes bevétele 15 százalékaival előírt aránnyal számított része. A vallási egyesület esetében a vállalkozási tevékenység adózás előtti eredményét a Civil tv. rendelkezéseit figyelembe véve, a gazdasági-vállalkozási tevékenység adózás előtti eredményének megfelelően kell megállapítani, azzal, hogy nem minősül vállalkozási tevékenységnek a Civil tv. szerint gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő, alapcél szerinti (közhasznú) tevékenység.

⁴⁰ A vállalkozási tevékenysége adózás előtti nyereségének 20 százalékaival; elhatárolt veszteséggel; céltartalék felhasználásával; terven felüli értékcsökkenés visszaírt összegével; értékcsökkenési leírással; bevételként elszámolt kapott osztalékkal; kivezetett részesedésre elszámolt, a bekerülési (könyv szerinti) értéket meghaladó bevétellel; a szakképzési munkaszerződés keretében duális képzőhelyen folytatott szakirányú oktatásban részt vevő tanulóként, képzésben részt vevő személyenként megkezdett hónap után havonta az adóév első napján érvényes minimálbér 24%-ával, továbbá a folytatott szakmai oktatáshoz kapcsolódó szakmai vizsga megszerzését követően a fentiek szerinti tanuló, illetve a képzésben részt vevő személy, korábban álláskereső személy, a szabadulást követő 6 hónapon belül alkalmazott szabadságvesztésből szabaduló személy, továbbá a pártfogó felügyelet hatálya alatt álló személy után a foglalkoztatásának ideje alatt, de legfeljebb 12 hónapon át befizetett szociális hozzájárulási adó, annak költségekénti elszámolásán túl, azzal, hogy az adózó akkor járhat el e rendelkezés szerint, ha a korábban álláskereső magánszemély alkalmazása óta, illetve azt megelőző hat hónapon belül azonos munkakörben foglalkoztatott más munkavállaló munkaviszonyát rendes felmondással nem szüntette meg, és a korábban álláskereső magánszemély az alkalmazását megelőző hat hónapon belül nála nem állt munkaviszonyban; a tulajdoni részesedésnek a könyvekből történő kivezetésekor a megelőző adóévekben az adózás előtti eredmény növeléseként elszámolt - az adóbevallásokkal és az azt alátámasztó kimutatásokkal igazolt - összegből az a részzel, amellyel az adózó még nem csökkentette az adózás előtti eredményét, behajthatatlan követelésre, megtérülő követelésre korábban elszámolt értékvesztéssel; társasház tagjaként kapott - szja-val adózott - jövedelemmel; elengedett bírság, egyéb jogkövetkezmény visszatérített összegével; K+F közvetlen költséggel; eredményt növelő adóellenőrzés, önellenőrzés megállapított összegével és legalább 50 százalékból megváltozott munkaképességű foglalkoztatásával számított értékéből a vállalkozási tevékenységhez közvetlenül hozzárendelhető összeggel, közvetett kapcsolat esetén a vállalkozási tevékenység bevételeivel arányos összeggel; az ingatlanhoz kapcsolódóan az értékcsökkenési leírás szerint az adóévre kiszámított összeggel, továbbá az ingatlan megszerzésére, használatának átengedésére vagy átruházására tekintettel, azzal közvetlen összefüggésben az alapcél szerinti (közhasznú) tevékenység költségeként, ráfordításaként az adóévben elszámolt összeggel.

⁴¹ Képzett céltartalékkal, az Szt. szerint elszámolt értékcsökkenéssel; a vállalkozási tevékenység érdekében el nem ismert költséggel, ráfordítással; bírság, egyéb jogkövetkezmény, az adóévben követelésre (kivéve hitelintézetnél és pénzügyi vállalkozásnál a pénzügyi szolgáltatásból, befektetési szolgáltatási tevékenységből származó és befektetési vállalkozásnál a befektetési szolgáltatási tevékenységből származó követelést) elszámolt értékvesztés összegével; magánszemélynek nem minősülő kapcsolt vállalkozás behajthatatlannak nem minősülő elengedett követeléssel; kamatlevonás korlátozási szabállyal; ellenőrzött külföldi társaságban lévő részesedésre, illetve bejelentett részesedésre elszámolt értékvesztés, árfolyamvesztés, és egyéb ráfordítással; eredményterhére elszámolt ellenőrzési, önellenőrzési megállapítás összegével; kedvezményezett ügylet keretében megszerzett részesedésre a szerzéskor elszámolt csökkentő tétellel a részesedés nem kedvezményezett ügylet keretében történő kivezetésekor megállapított értékéből a vállalkozási tevékenységhez közvetlenül hozzárendelhető összeggel, illetőleg közvetett kapcsolat esetén a vállalkozási tevékenység bevételeivel arányos összeggel; a nem a vállalkozási tevékenységéhez kapott támogatás, juttatás teljes összegével az, ha az adóév utolsó napján az állami vagy önkormányzati adóhatóságnál nyilvántartott adótartozása van, illetve a meghatározott aránnyal számított részével, ha nincs az adóév utolsó napján az állami vagy önkormányzati adóhatóságnál nyilvántartott adótartozása, de a vállalkozási tevékenységből származó, a ingatlan megszerzésére, átengedésére tekintettel az alapcél szerinti tevékenység bevételeként elszámolt összeggel növelt bevétele meghaladja a kedvezményezett mértéket; az ingatlan megszerzésére, használatának átengedésére vagy átruházására tekintettel, azzal közvetlen összefüggésben az alapcél szerinti (közhasznú) tevékenység bevételeként az adóévben elszámolt összeggel; az ingatlanhoz kapcsolódóan az értékcsökkenési leírás szerint az adóévre kiszámított összeggel.

Az egyházi jogi személy az adóalap megállapításakor a vállalkozási tevékenység adóévi adózás előtti nyereségének azzal a részével is csökkentheti a vállalkozási tevékenység adózás előtti eredményét, amelyet kulturális, nevelési, oktatási, felsőoktatási, szociális és egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi, sport, tudományos és műemlékvédelmi tevékenység, továbbá a hitéleti célú ingatlanfenntartás bevétel meghaladó költsége, ráfordítása fedezetére használ fel, továbbá az e célból lekötött tartalékba helyezett összeggel. E korrekcióval az egyházi jogi személy akár nullára is csökkentheti az adóalapját.

Az egyházi jogi személy vállalkozási tevékenysége adózás előtti eredményét az Eht. és az Eftv. rendelkezéseinek figyelembevételével, az adóalapot a közhasznú szervezetre vonatkozó rendelkezései megfelelő alkalmazásával állapítja meg. Az egyházi jogi személy az adóalap megállapítása során figyelmen kívül hagyja a vallási egyesületnél felsorolt, valamint az ingatlan megszerzésével kapcsolatos rendelkezéseket.⁴² Ez azt jelenti, hogy a levezett adóalapot elsődlegesnek tekintve, meg kell határozni a vállalkozási tevékenység bevételeinek az összes bevételhez viszonyított arányát, és ha ez nem több 15 százaléknál, akkor nulla adóalapra kell adót számítani, ha több 15 százaléknál, akkor a 15 százalék feletti bevételnek a vállalkozási tevékenység bevételeéhez viszonyított aránnyal szorzott elsődleges adóalap után keletkezik adókötelezettsége.

Adómentesség illeti a vallási egyesületet, ha vállalkozási tevékenységből származó bevétele nem haladja meg a 10 millió forintot, de legfeljebb az összes bevétel 10 százalékát⁴³. Az egyházi jogi személynek, az egyesületnek nem kell adóelőleget bevallania és fizetnie⁴⁴.

II.3. Az általános forgalmi adó rendszere

Elvben az Eht-ban részletezett tevékenység választás szerint áfafizetési kötelezettséggel jár⁴⁵. Ez azt jelenti, hogy a rendszeresen vagy tartósan ellenérték fejében nyújtott szolgáltatások körébe beletartozhatnak az egyházi jogi személy által biztosított hitéleti tevékenységgel kapcsolatos szolgáltatások, de egyéb vállalkozási tevékenység keretében nyújtott szolgáltatások is⁴⁶. Az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) 11. § (3) bekezdése a) pontja szerint a közcélú adomány⁴⁷ nem minősül ellenérték fejében végzett termékértékesítésnek, így nem járul hozzá áfafizetési kötelezettség sem. Választása szerint alanyi adómentesség illeti, döntéséről számot kell adnia a számviteli politikájában.

⁴² Növelnie kell az adóalapot a nem a vállalkozási tevékenységéhez kapott támogatás, juttatás teljes összegével, ha az adóév utolsó napján az állami vagy önkormányzati adóhatóságnál nyilvántartott adótartozása van; a nem a vállalkozási tevékenységhez kapott támogatás arányos részével, ha nincs az adóév utolsó napján az állami vagy önkormányzati adóhatóságnál nyilvántartott adótartozása, de a vállalkozási tevékenységből származó bevétele meghaladja a kedvezményezett mértéket.

⁴³ Tao tv. 20. §

⁴⁴ Tao tv. 26. § (11) bekezdése.

⁴⁵ Elgondolkodtató, hogy a hitélettel összefüggésben, ellenérték fejében, rendszeresen nyújtott szolgáltatások gazdasági tevékenységének minősülnek-e pl. esküvő, temetés. Amennyiben igen, úgy a hitélettel kapcsolatos bevételekre és az áfa összegére az államnak nincs ráhatása. SZILÁGYI i.m. 216. p.

⁴⁶ KÖBEL i.m. 208-209.p.

⁴⁷ A közhasznú szervezet részére törvényben meghatározott közhasznú tevékenysége támogatására, valamint az egyházi jogi személy részére törvényben meghatározott tevékenysége támogatására fordított termék, szolgáltatás, feltéve hogy az ügyletre vonatkozó okirat, egyéb körülmény valós tartalma alapján nem állapítható meg, hogy az nem vagy csak látszólag szolgálja a közhasznú, továbbá az egyházi jogi személy esetében törvényben meghatározott tevékenységét; az nem jelent vagyoni előnyt az adományozónak és egyéb személynek azzal, hogy nem minősül vagyoni előnynek az adományozó nevére, tevékenységére történő utalás, és az adományozó rendelkezik a közhasznú szervezet, az egyházi jogi személy által kiállított olyan igazolással, amely tartalmazza az adományozó és az adományozott nevét, székhelyét vagy állandó lakóhelyét, adószámát, adószám hiányában egyedi azonosítására szolgáló jelét és a támogatott célt.

Tárgyi adómentes az Áfa tv. 85. § (1) bekezdés szerint az egyházi jogi személy a létesítő okiratában, vagy a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház a belső szabályában megjelölt tevékenysége tekintetében; a Civil tv. szerint közhasznú szervezetként nyilvántartásba vett civil szervezet az alapszabályban (alapító okiratban) megjelölt közhasznú tevékenysége tekintetében.

Kérelmére adóvisszatérítési jog illeti meg⁴⁸ a külföldi illetőségű adományozótól származó pénzbeli adomány esetében, feltéve, hogy a termék beszerzése, szolgáltatás igénybevétele a kedvezményezett alapszabályában (alapító okiratában) megjelölt olyan tevékenységnek ellátását szolgálja, amely Civil tv. alapján közhasznú tevékenység, egyházi jogi személynek minősülő kedvezményezett esetében pedig a külön törvényben meghatározott feltételeknek megfelelő tevékenység; az adományozó az adomány összegét - az adóügyi illetősége szerinti állam joga szerint - a vonatkozó adózási rendelkezésekkel összhangban számolta el; az adományozó az adomány felhasználását kifejezetten ahhoz a feltételhez köti, hogy a kedvezményezettet mentesíteni kell a termékek, szolgáltatások árába (díjába) belefoglalt adó viselése alól, és a kedvezményezettet az adólevonási jog egészben vagy részben nem illeti meg.

II.4. A helyi adók rendszere

A helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény (a továbbiakban: Htv.) szerint⁴⁹ a törvény hatálya nem terjed ki az egyházi jogi személyre. Az idegenforgalmi adókötelezettség alól kizárólag akkor mentes⁵⁰, ha az egyházi jogi személy tulajdonában lévő építményben, telken vendégéjszakát - kizárólag az egyházi jogi személy hitéleti tevékenységéhez kapcsolódó részvétel céljából – tölti el az egyházi személy. Az idegenforgalmi adó beszedésére azonban kötelezetté válhat, ha azt köteles beszélnie, mert a fenti mentességi szabály nem alkalmazható pl. nem hitéleti tevékenység céljából tölti el a vendégéjszakát. Amennyiben pedig annak beszedését elmulasztotta, akkor azt befizetni tartozik.

Adómentes valamennyi helyi adó alól a vallási egyesület is⁵¹ abban az adóévben, amelyet megelőző adóévben folytatott tevékenységéből származó jövedelme (nyeresége) után sem belföldön, sem külföldön adófizetési kötelezettsége nem keletkezett. Az építmény- és telekadóban a mentesség azon épület, épületrész, telek után jár, amelyet az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként vagy a magyar állam tulajdonában álló ingatlanon fennálló vagyoni értékű jog jogosítottjaként bejegyzett adóalany kizárólag a létesítő okiratában meghatározott alaptevékenysége, főtevékenysége kifejtésére használ. A feltételek meglétéről az adóalany - az adóév ötödik hónapjának utolsó napjáig - írásban köteles nyilatkozni az adóhatóságnak. A nyilatkozat adóbevallásnak, adatbejelentésnek minősül. Mentés az állami tulajdont terhelő vagyoni értékű jog jogosítottjaként őt terhelő építményadó és telekadó alól a vallási egyesület.

II.5. A személyi jövedelemadó rendszere

Az Szja tv. számos kedvezményt biztosít a vallási közösségek részére. Ha a kifizető vallási egyesület, egyházi jogi személy, mentes az adó alól az adóévben reprezentáció és a minimálbér 25 százalékának megfelelő egyedi értéket meg nem haladó üzleti ajándékok

⁴⁸ Áfa tv. 257/A. §

⁴⁹ Htv. 3. § (5) bekezdés.

⁵⁰ Htv. 31. § A 30. § (1) bekezdés a) pontja.

⁵¹ Htv. 3. § (2) bekezdés.

juttatása alapján meghatározott jövedelem azon része, amely a közhasznú, illetve cél szerinti tevékenysége érdekében felmerült, az adóévre vonatkozó beszámolóban kimutatott összes ráfordítás 10 százalékát, de legfeljebb az adóévre elszámolt éves összes bevétele 10 százalékát nem haladja meg⁵².

Az Szja tv. 1. számú melléklete sorolja fel a vallási közösségeket érintő számos adómentes ebből következően köztehermentes jogcímet. Eszerint létezik szociális és más ellátások közül adómentes bevétel⁵³, közcélú juttatások körében keletkezett bevétel⁵⁴, egyes tevékenységekhez kapcsolódó bevétel⁵⁵, egyéb indokkal adómentes bevétel⁵⁶, valamint nem pénzben kapott adómentes juttatások⁵⁷.

⁵² Szja tv. 70. §

⁵³ 1.2. pont szerint a bevett egyház belső szabálya szerint létrehozott és az egyházi jogi személy által működtetett nyugdíjalapból a bevett egyház idős, rokkant egyházi személy tagja vagy az említett tag özvegye számára folyósított nyugellátás vagy nyugdíj-kiegészítés és az 1.3. pont szerint az egyházi jogi személy által nyújtott szociális segély

⁵⁴ 3.3. pont szerint az egyesületi formában működő vallási tevékenységet végző szervezet esetében – amennyiben a hitéleti tevékenysége mellett közfeladat vállalásával közhasznúnak minősül – a létesítő okiratában rögzített közhasznú céljával összhangban a közhasznú cél szerint címzett magánszemélynek nem pénzben adott juttatás, pénzben történő juttatás esetén legfeljebb a minimálbér 50 százalékát meg nem haladó összegben havonta adott támogatás lehet adómentes

⁵⁵ 4.8. pont szerint az egyházi jogi személy által egyházi személynek vagy az egyházi jogi személy részére végzett tevékenység ellátásáért rendszeres havi díjazásban részesülő magánszemélynek, elkülönített nyilvántartás alapján juttatott olyan vagyoni érték (így különösen a perselypénz, az egyházfenntartói járulék vagy az adomány, ide nem értve az egyházi jogi személy számára közcélú adományként átadott pénzösszeget), amelyet egyházi szertartásért vagy egyházi szolgálatért magánszemély közvetlenül vagy közvetve nyújt, a központi költségvetésből jövedelempótlék vagy annak megfelelő jogcímen nyújtott támogatás; 4.13. pont szerint az egyházi jogi személy által a tanuló, hallgató részére e jogviszonyára tekintettel jogszabályban meghatározott feltételek szerint adott, valamint a roma szakkollégium által a szakkollégiumi tagsági jogviszonyra tekintettel nyújtott, e törvény alkalmazásában bevételnek minősülő, korábban a törvényben nem említett pénzbeli juttatás; 4.51. pont szerint a Tbj. szerint belföldinek nem minősülő személy részére adott juttatás, amelyet az említett személy egyházi jogi személlyel, egyházi jogi személy által fenntartott felsőoktatási intézménnyel munkavégzésre irányuló jogviszony alapján szerez, feltéve, hogy a munkavégzésre irányuló jogviszonnyal összefüggésben a magyarországi tartózkodása bármely 12 hónapos időszakban nem haladja meg a 30 napot.

⁵⁶ 7.29. pont szerint a természetes személyek adósságrendezési eljárásában az adós számára meghatározott adósságrendezési kötelezettség teljesítése érdekében egyházi jogi személytől kapott támogatás vagy adomány, ha annak egy naptári évben egy adományozótól juttatott összege havi átlagban nem éri el a szociális vetítési alap összegének másfélszeresét

⁵⁷ 8.1. pont szerint az egyházi jogi személy forrásából nyújtott oktatási, egészségügyi és szociális ellátás (ideértve a gyermek, a tanuló, a beteg, illetve a szociális ellátásra jogosult részére ingyenesen vagy kedvezményesen természetben biztosított étkeztetést is) azzal, hogy az üdültetés és a gyógyüdültetés nem minősül egészségügyi, illetőleg szociális ellátásnak; 8.18. pont szerint a vallási egyesülettől, az egyházi jogi személytől évente egy alkalommal kapott tárgyjutalom értékéből az 5000 forintot meg nem haladó összeg, e rendelkezés alkalmazásában nem minősül tárgyjutalomnak az értékpapír; 8.20. pont szerint a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház belső szabályában meghatározott tartási kötelezettségből adódó juttatás, ideértve az egyházi jogi személy által a kezelésében levő egyházi üdülőben egyházi személynek nyújtott ingyenes üdülést is, valamint az egyházi jogi személyiséggel rendelkező szerzetesrend közösségében élő magánszemély tagnak a rendtől - egyéni szükségleteinek fedezetére - kapott pénzbeli vagy nem pénzbeli juttatás; 8.22. pont szerint az a juttatás, amelyet az egyházi jogi személy forrásából, a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló kulturális, sport és más hasonló rendezvény alkalmával nem pénzbeli formában kap, ideértve a rendezvényhez kapcsolódó utazást, szállást, étkeztést és egyéb, a rendezvénnyel szokásszerűen együtt járó juttatást is; a gyermek, tanuló a tanulmányi kirándulás, táborozás, tanulmányi verseny alkalmával kap (ideértve az iskolai könyvjutalmat is); ezen rendezvényeken a gyermekek, tanulók felügyeletét ellátó magánszemély a jelenlétének, közreműködésének biztosításához szükséges feltételek biztosításaként nem pénzbeli (ideértve különösen az utazást, szállást, étkeztést) formában kap. 8.35. pont szerint a vallási egyesület, az egyházi jogi személy által a lakosság, a közösség széles körét érintő (nem zártkörű), azonos részvételi feltételekkel szervezett kulturális, hagyományőrző, sport, szabadidős és más hasonló közösségi rendezvényen helyben nyújtott szolgáltatás, helyi fogyasztásra juttatott étel, ital, valamint - legfeljebb a rendezvény összes költségének 10 százalékáig terjedő együttes értékben - résztvevőnként

A 3.4. pont alapján nem adómentes azonban az a közcélú juttatás amelynek címzettje az alapító, az adományozó, a támogató, kivéve az orvosi javaslat alapján fogyatékoságával, gyógyításával összefüggő termék, szolgáltatás formájában nem pénzben megszerzett bevételt, és amelyet a kifizetővel munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban vagy más, a Polgári törvénykönyv szerinti olyan szerződéses jogviszonyban álló magánszemély kap, amelynek alapján a kifizetés (juttatás) a magánszemélyt az általa végzett tevékenység mennyiségi és/vagy minőségi jellemzőire tekintettel, termék értékesítésének, szolgáltatás nyújtásának ellenértékeként, jog alapításának, joggyakorlás átengedésének, jogról való lemondásnak ellenértékeként illeti meg.

II.6. Egyéb adójogszabályok

A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. (a továbbiakban: Gjt.) mentes⁵⁸ az adó alól a vallási egyesület tulajdonában lévő gépjármű, feltéve, ha a tárgyévet megelőző évben társasági adófizetési kötelezettsége nem keletkezett, és az egyházi jogi személy tulajdonában lévő gépjármű. Külön részletezi a Gjt. azokat az eseteket, amikor a gépkocsi nem áll az egyházi jogi személy tulajdonában, de azt valamilyen célra használja. Szerint mentes az adó alól az a személygépkocsi⁵⁹, amelyet az egyházi jogi személy elsődlegesen vallási vagy azzal közvetlenül összefüggő más tevékenysége ellátásához üzemeltet, amely kizárólag halottszállításra szolgál, amelyet a betegségmegelőző vagy gyógyító céllal, szociális céllal, az egészségkárosodott, hátrányos helyzetűek segítésére létrehozott egyesület kizárólag súlyosan fogyatékos magánszemély(ek), vagy a magasabb összegű családi pótlékra jogosító látási, hallási, értelmi, mozgásszervi fogyatékos vagy autista magánszemély(ek) rendszeres szállítására üzemeltet, ha működési szabályzatából, gazdálkodásából - az összes körülmény figyelembevételével - egyértelműen megállapítható, hogy az üzemeltetés a cél érdekében történik. Továbbá mentes az adó alól a katasztrófa következményeinek enyhítését szolgáló, azonnali támogatást nyújtó és nem kereskedelmi jellegű (térítés nélküli) nemzetközi segélyszállítmányt fuvarozó gépjármű is⁶⁰.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) teljes személyes illetékmentességben részesíti⁶¹ a vallási egyesületet és az egyházi jogi személyt, a mentesség kiterjed az illetékek teljes körére, a teljes közigazgatási vagy bírósági eljárás során mentesülnek az illeték megfizetése alól. A vallási egyesületet az illetékmentesség csak abban az esetben illeti meg, ha a vagyonszerzést, illetve az eljárás megindítását megelőző adóévben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelme után társasági adófizetési kötelezettsége, külföldi illetőségű szervezet esetén a társasági adónak megfelelő közteherfizetési kötelezettsége, illetve - költségvetési szerv esetében - eredménye után a központi költségvetésbe befizetési kötelezettsége nem keletkezett, melyről minden alkalommal nyilatkoznia kell.

azonos értékű ajándék, továbbá az ilyen rendezvényeken ingyenesen közreműködők részére biztosított étkezési szolgáltatás.

⁵⁸ Gjt. 5. § b) és d) pontja

⁵⁹ 17/D. § b), d) és e) pontjai.

⁶⁰ 18. § 23. segélyszállítmány: az a szállítmány, amely a 13. § (5) bekezdésében meghatározott célra szolgál, és ezt a körülményt az alábbi szervek valamelyike igazolja: Magyar Vöröskereszt, a katasztrófák elleni védekezésért felelős miniszter, Magyar Máltai Szeretetszolgálat, illetve ezek külföldi megfelelője, a szállítmányt küldő vagy fogadó államban működő magyar külképviselet, a segélyszállítmányt küldő vagy azt szervező egyházi jogi személy képviselője, a segélyszállítmányt küldő természetes vagy jogi személy lakóhelye, illetve székhelye szerint illetékes külföldi önkormányzat.

⁶¹ Itv. 5. § (1) bekezdés d) és e) pontjai.

Az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény 7. § 38. c) alpontja alapján az egyházi személy foglalkoztatásának alapjául szolgáló jogviszony munkaviszonynak minősül. Az Szja tv. 2. § (6) bekezdése alapján a bevétel adókötelezettségének jogcímét és az adókötelezettségeket (ideértve a jövedelem megállapítását is) a felek (a magánszemély és a bevételt juttató személy, valamint az említett személyek és más személy) között egyébként fennálló jogviszony és a szerzés körülményei alapján kell meghatározni. Az egyházi jogi személy és az egyházi személy közötti jogviszony alapján kifizetett díjazás az Szja tv. 24. §-a szerinti nem önálló tevékenységből származó jövedelemnek minősül, amely után az egyházi személynek 15 százalékos mértékű személyi jövedelemadókat kell fizetni.

A társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról, valamint ezen ellátások fedezetéről szóló 2019. évi CXXII. törvény 37. § (3) bekezdés szerint az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy után az egyházi jogi személy a minimálbér alapulvételével nyugdíjjárulékot fizet. A járulékot központilag, egy összegben az Art. szabályai szerint kell az állami adó- és vámhatóságnak bevallani és megfizetni.

A szociális hozzájárulási adóról szóló 2018. évi LII. törvény 5. § (1) bekezdése szerint nem keletkezik adófizetési kötelezettsége - e tevékenysége, jogállása alapján szerzett jövedelme tekintetében - az egyházi jogi személynek az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személyre tekintettel, ha az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személy saját jogú nyugdíjas természetes személy, vagy özvegyi nyugdíjban részesülő olyan természetes személy, aki a rá irányadó öregségnyugdíj-korhatárt már betöltötte. Az egyházi jogi személyt az egyházi szolgálati viszonyban álló egyházi személyre tekintettel havonta terhelő adó alapja a minimálbér⁶².

III. Alapvető fogalmak és eltérő sajátosságok a számviteli rendszerben

III.1. Bevezetés

A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény (a továbbiakban: Szt.) 178. § (1) bekezdés c) pontja felhatalmazást adott a kormánynak arra, hogy rendeletben szabályozza az egyéb szervezetek közé tartozó egyházi jogi személyek beszámoló készítésének és könyvvizetésének sajátosságait.

A felhatalmazás alapján az egyházi jogi személyek beszámolóképzési és könyvvizetési kötelezettségének sajátosságairól szóló 296/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) határozza meg az egyházi jogi személyek beszámolóképzési és könyvvizetési sajátosságait, míg háttérjogszabályként az Szt. rendelkezései maradnak az irányadóak⁶³ : meghatározza a beszámoló formáját, az Szt.-től eltérő elszámolási sajátosságokat, egységes könyvvizetési és beszámolóképzési szabályok megfogalmazásával az adományok és támogatások, valamint a továbbutalási célú támogatások elszámolását.

A vállalkozási tevékenységet nem folytató egyházi jogi személynek az Szt. könyvvizetésre és bizonylatolásra vonatkozó előírásait - a belső szabályában a beszámolót alátámasztó sajátos nyilvántartási rendre meghatározott szabályokra tekintettel - kell figyelembe vennie.⁶⁴

⁶² 8. § (2) bekezdés.

⁶³ A kormányrendelet 1. § szerint az egyházi jogi személy az Szt. beszámolóképzésre és könyvvizetési kötelezettségre vonatkozó szabályait az e rendeletben meghatározott sajátosságokra tekintettel alkalmazza.

⁶⁴ Kormányrendelet 2. §

Minden gazdálkodó kettős könyvvitel vezetésére kötelezett⁶⁵, kivéve⁶⁶ ha azt az Szt. 5-6. §-ában rögzített kormányrendelet ezt lehetővé teszi⁶⁷. A kettős könyvvitelt vezető gazdálkodó az eszközökről (aktívák) és forrásokról (passzívák), az azokban bekövetkezett változásokról, továbbá azok alapját adó gazdasági műveletekről olyan könyvviteli nyilvántartást köteles vezetni, amely a bekövetkezett változásokat a valóságnak megfelelően, folyamatosan, zárt rendszerben, főkönyvi számlán egységes számlarendet alkalmazva⁶⁸ és vezetve áttekinthetően mutatja.

Az egyházi jogi személynek is van lehetősége egyszeres vagy kettős könyvvitel alapján vezetni a nyilvántartásait: egyrészt saját elhatározása alapján bármelyik naptári év első napjával áttérhet a kettős könyvvitelre, másrészt ha a kettős könyvvitelt vezető egyházi jogi személy az egyszerűsített beszámoló készítésére a kormányrendeletben meghatározott feltételeknek két egymást követő évben megfelel, a második évi beszámoló elkészítését követő évtől áttérhet az egyszeres könyvvitelre és az egyszerűsített beszámoló készítésére.

A könyvvezetés során elkülönítetten kell kimutatni az alaptevékenységgel és a vállalkozási tevékenységgel kapcsolatos bevételeket és költségeket, ráfordításokat, továbbá – ha a közcélú adományról az Szja tv., illetve az adományról a Tao tv. rendelkezései szerinti kedvezmény igénybevételére jogosító igazolást állít ki –⁶⁹ a kapott adományt (köz célú adományt) és annak felhasználását⁷⁰. A Tao tv. szerint kizárólag az egyházi jogi személy által kiadott igazolást lehet azonban felhasználni. Ennek a szabálynak abban van jelentősége, hogy a közcélú adományok az egyházi jogi személynél bevételként jelentkezzenek, az adományozó oldaláról pedig költségként legyen elszámolható, míg az állam oldaláról ösztönző támogatás.

Szemben az Sztv. 8. § (2) bekezdésében rögzítettekkel⁷¹, az egyházi jogi személy a naptári évről a naptári év utolsó napjával egyszerűsített éves beszámolót készít, mely mérlegből

⁶⁵ Szt. 8. § (3) bekezdése.

⁶⁶ Egyszeres könyvvitel esetén a változást kizárólag a pénzmozgással egyidejűleg valóságnak megfelelően, folyamatosan, zárt logikai rendszerben és áttekinthetően vezetik.

⁶⁷ Az Szt. 6. § (2) bekezdése adja meg a lehetőséget arra, hogy az egyházi jogi személy mint egyéb szervezet beszámolási kötelezettségének, beszámolót alátámasztó könyvvezetési kötelezettségének sajátosságait a vonatkozó külön jogszabály és az Szt. alapján a kormányrendelet szabályozza.

⁶⁸ Az Szt. 160. § értelmében egységes számlakeret célja, hogy a gazdálkodó eszközeinek és forrásainak, a gazdasági műveletek eredményre gyakorolt hatásának egységes rendszerbe foglalásával segítséget adjon a gazdálkodó számvitelének megszervezéséhez, biztosítsa a törvény szerinti, illetve a törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet szerinti beszámoló elkészítéséhez szükséges alapinformációkat. Az Szt. 161. § (1) A kettős könyvvitelt vezető gazdálkodó az egységes számlakeret előírásainak figyelembevételével olyan számlarendet köteles készíteni, amely szerinti könyvvezetés az e törvényben előírt beszámoló készítését maradéktalanul biztosítja. A számlarend tartalmazza minden alkalmazásra kijelölt számla számjelét és megnevezését; a számla tartalmát, ha az a számla megnevezéséből egyértelműen nem következik, továbbá a számla értéke növekedésének, csökkenésének jogcímeit, a számlát érintő gazdasági eseményeket, azok más számlákkal való kapcsolatát; a főkönyvi számla és az analitikus nyilvántartás kapcsolatát és d) a számlarendben foglaltakat alátámasztó bizonylati rendet. Az analitikus nyilvántartásoknak szoros kapcsolatban kell lenniük a főkönyvi könyveléssel, és a kettő között az értékadatok számszerű egyeztetésének lehetőségét biztosítani kell.

⁶⁹ A társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény (a továbbiakban: Tao tv.) 3. számú melléklet B) rész 17. pontja szerint vállalkozás érdekében felmerült költségnek minősül az adóévben adomány jogcímen visszafizetési kötelezettség nélkül adott támogatás, juttatás, térítés nélkül átadott eszköz könyv szerinti értéke, térítés nélkül nyújtott szolgáltatás bekerülési értéke, feltéve, hogy az adózó rendelkezik az egyházi jogi személy által az adóalap megállapítása céljából kiállított igazolással, amely tartalmazza a kiállító és az adózó megnevezését, székhelyét, adószámát, az adomány összegét és a támogatott célt. Az Eht. 19/B. § (2) bekezdés szerint kizárólag a jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség gyűjthet olyan adományokat, amelyek után jogosult a társasági adóról, osztalékadóról és a személyi jövedelemadóról szóló jogszabályok szerint igazolás kiadására. Ezen igazolás birtokában válik jogosulttá az adományozó elszámolni a ráfordítását. A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény a jövedelem megállapításakor nem engedi elszámolni költségként a közcélú adományokat, így bár az Eht. szerint igazolással rendelkezhet az adózó, de azt elszámolni az szja rendszerében valójában nem tudja.

⁷⁰ Kormányrendelet 4. §-a szerint.

⁷¹ Ennek értelmében a beszámoló lehet éves, egyszerűsített éves, összevont – konszolidált – éves és egyszerűsített.

és eredménykimutatásból áll, amennyiben az egyházi jogi személy alaptevékenységéből és vállalkozási tevékenységből származó bevételeinek együttes összege – két egymást követő évben évenként – az 50 millió forintot nem haladja meg, egyszeres könyvvitellel alátámasztott egyszerűsített beszámolót készíthet, mely egyszerűsített mérlegből és eredménylevezetésből áll.

A gazdasági társaságtól eltérő és igen kedvező szabály⁷², hogy ha az egyházi jogi személy vállalkozási tevékenységet nem folytat, az egyszerűsített éves beszámoló és az egyszerűsített beszámoló formáját és tartalmát a belső szabályában határozza meg, jelentős szabály a kettős könyvvitelt alkalmazó gazdálkodókhoz képest, hogy kiegészítő mellékletet és üzleti jelentést nem kell készítenie. Az egyházi jogi személy sem mentesül azonban az Sztv. 14. § (5) bekezdése szerinti számviteli politika készítési kötelezettség alól, ezen belül köteles leltárkészítési szabályzatot, értékelési szabályzatot, pénzkezelési szabályzatot, továbbá számlarendet is készíteni.

A legfontosabb számviteli alapelveket az egyházi jogi személyeknek is szem előtt kell tartani⁷³ ennek értelmében figyelemmel kell lenniük a bizonylati elvre és bizonylati figyelemre,⁷⁴ melynek során a szigorú számadási kötelezettség alá tartozó bizonylatolás⁷⁵ alaki

⁷² Az Szt. 96. §-a a gazdálkodóknak is lehetőséget ad arra, hogy az egyszerűsített éves beszámolóhoz kapcsolódóan nem kell készítenie üzleti jelentést, de itt vissza kell utalni arra, hogy egyszerűsített éves beszámoló készítésének lehetőségére az Szt. külön feltételeket is előír.

⁷³ Az Szt. 15-16. §-a szerint: 1. A vállalkozás folytatásának elve abból a feltételezésből indul ki, hogy a gazdálkodó folytatni tudja tevékenységét a jövőben. 2. A teljesség elve szerint könyvelni kell minden olyan gazdasági eseményt, amely az aktuális évet érinti és egyházi jogi személyek tekintetében azt, amelyet a tárgyévi eredményre gyakorolt hatását a beszámolóban ki kell mutatni. 3. A valódiság elve szerint a könyvvitelben rögzített és a beszámolóban szereplő tételeknek a valóságban is megtalálhatóknak, bizonyíthatóknak, és kívülállók által is megállapíthatóknak kell lenniük, értékelésüknek meg kell felelnie az Szt.-ben rögzített értékelési elveknek. 4. A világosság elve értelmében a könyvvezetésnek és a beszámolóknak áttekinthetőnek és érthetőnek kell lennie. 5. A következetesség elve szerint az állandóságot és az összehasonlíthatóságot biztosítani kell. 6. A folytonosság elve értelmében az adott évi nyitó adatnak és előző évi záró adatnak egyeznie kell. 7. Az összemérés elve értelmében a bevételeket, költségeket ahhoz az időszakhoz kell kapcsolni, amikor azok keletkeztek. 8. Az óvatosság elve szerint bizonytalan pénzügyi tranzakciót könyvelni nem lehet, értékcsökkentést, értékvesztést mindenféleképpen el kell számolni. 9. A bruttó elszámolás elve értelmében a bevételek és a költségek, a követelések és a kötelezettségek egymással szemben nem számolhatóak el. 10. Az egyedi értékelés elvére figyelemmel az eszközök és a kötelezettségek értékeit egyedileg, azaz egyesével kell rögzíteni és értékelni. 11. Az időbeli elhatárolás elve azt jelenti, hogy a több éven átívelő gazdasági eseményeket megfelelő részekre szétbontva, arányosítva évekre lebontva kell könyvelni, itt lényeges rámutatni, hogy az egyházi jogi személy élhet a kormányrendelet adta lehetőséggel, a számviteli politikájában számot kell adnia arról, hogy él-e az elszámolással, de számot kell adnia arról is, hogy a továbbutalási céllal adott, de még tovább nem utalt támogatásra alkalmazza-e az időbeli elhatárolás elvét. 12. A tartalom elsődlegessége a formával szemben szerint a könyvelésnél a gazdasági esemény lényege és tartalma a meghatározó, nem pedig a megnevezése. 13. A lényegesség elve értelmében lényeges minden olyan adat, amelynek elhagyása befolyásolja a beszámoló adatait. 14. Végezetül a költség-haszon összevetésének elve alapján a beszámolóban bemutatott információ hasznosságának arányban kell állnia annak előállításának költségeivel.

⁷⁴ Szt. 165. §-a szerint minden gazdasági műveletről, eseményről, amely az eszközök, illetve az eszközök forrásainak állományát vagy összetételét megváltoztatja, bizonylatot kell kiállítani (készíteni). A gazdasági műveletek (események) folyamatát tükröző összes bizonylat adatait a könyvviteli nyilvántartásokban rögzíteni kell.

⁷⁵ A számviteli bizonylat minden olyan a gazdálkodó által kiállított, készített, illetve a gazdálkodóval üzleti vagy egyéb kapcsolatban álló természetes személy vagy más gazdálkodó által kiállított, készített okmány (számla, szerződés, megállapodás, kimutatás, hitelintézeti bizonylat, bankkivonat, jogszabályi rendelkezés, egyéb ilyennek minősíthető irat) - függetlenül annak nyomdai vagy egyéb előállítási módjától -, amely a gazdasági esemény számviteli elszámolását (nyilvántartását) támasztja alá. A számviteli bizonylat adatainak alakilag és tartalmilag hitelesnek, megbízhatónak és helytállónak kell lennie. A bizonylat szerkesztésekor a világosság elvét szem előtt kell tartani.

és tartalmi Sztv.-ben rögzített feltételeinek is eleget kell tenniük⁷⁶, ezt meghaladóan pedig az egyházi jogi személyeket is terheli a bizonylatok megőrzési kötelezettsége⁷⁷.

Mentesül a könyvvizsgálói ellenjegyzési kötelezettség alól az olyan egyházi jogi személy, amelynél a vállalkozási tevékenységből származó éves (éves szintre átszámított) (ár)bevétel a tárgyévet megelőző két üzleti év átlagában, ennek hiányában az üzleti évben várhatóan a 10 millió forintot nem haladja meg. Ha az egyházi jogi személy vállalkozási tevékenységet folytat és a vállalkozási tevékenységből elért éves vagy éves szintre átszámított árbevétele a tárgyévet megelőző két naptári év átlagában a 300 millió forintot meghaladta, kötelező a beszámoló könyvvizsgálóval történő felülvizsgálata⁷⁸. A létrehozó szervezet állapítja meg az általa alapított intézmény könyvvezetési, beszámolóképzési kötelezettségét azzal, hogy a létrehozott szervezetet fenntartó egyházi jogi személy az intézményi részesedés kimutatása során az Sztv. egészségügyi, szociális, kulturális és oktatási intézményben lévő tulajdoni részesedésre vonatkozó szabályai szerint jár el. Ha az egyházi jogi személy az intézményi részesedés értékelése (az értékvesztés elszámolása, illetve visszairása, továbbá az értékhelyesbítés kimutatása) során a tulajdoni részesedés a mérlegben a tulajdonolt egészségügyi, szociális, kulturális és oktatási intézmény legutolsó beszámolójának mérlegében szereplő saját tőke értékén is kimutatható értéket veszi figyelembe, az értékhelyesbítés kimutatása során nem kell az értékhelyesbítések megállapításának, elszámolásának szabályszerűségét a könyvvizsgálónak a kötelező könyvvizsgálat keretében ellenőriznie.

Lényegesen könnyített szabály az is, hogy az egyházi jogi személynek beszámolóját nem kell letétbe helyeznie, de azt a számviteli politikájában meghatározott módon közzéteheti.

Bár az egyházi jogi személyek számára előírt beszámoló adatai merőben eltérnek a gazdálkodó szervezetek által használt beszámolóban feltüntetett adatoktól, a kormányrendelet az Szt.-ben használt alapfogalmakat vette át. Az egyházi jogi személyek által készített mérleg az Szt.-ben ismert eszközökből (aktívákból) és forrásokból (passzívákból) áll.

⁷⁶ A könyvviteli elszámolást közvetlenül alátámasztó bizonylat általános alakja és tartalmi kellékei a következők: a bizonylat megnevezése és sorszáma vagy egyéb más azonosítója; a bizonylatot kiállító gazdálkodó (ezen belül a szervezeti egység) megjelölése; a gazdasági műveletet elrendelő személy vagy szervezet megjelölése, az utalványozó és a rendelkezés végrehajtását igazoló személy, valamint a szervezettől függően az ellenőr aláírása; a készletmozgások bizonylatain és a pénzügyi bizonylatokon az átvevő, az ellennyugtákon a befizető aláírása; a bizonylat kiállításának időpontja, illetve - a gazdasági művelet jellegétől, időbeni hatályától függően - annak az időpontnak vagy időszaknak a megjelölése, amelyre a bizonylat adatait vonatkoztatni kell (a gazdasági művelet teljesítésének időpontja, időszaka); a (megtörtént) gazdasági művelet tartalmának leírása vagy megjelölése, a gazdasági művelet okozta változások mennyiségi, minőségi és - a gazdasági művelet jellegétől, a könyvviteli elszámolás rendjétől függően - értékbeni adatai; külső bizonylat esetében a bizonylatnak tartalmaznia kell többek között: a bizonylatot kiállító gazdálkodó nevét, címét; bizonylatok adatainak összesítése esetén az összesítés alapjául szolgáló bizonylatok körének, valamint annak az időszaknak a megjelölése, amelyre az összesítés vonatkozik; a könyvelés módjára, az érintett könyvviteli számlákra történő hivatkozás; a könyvviteli nyilvántartásokban történt rögzítés időpontja, igazolása; továbbá minden olyan adat, amelyet jogszabály előír.

⁷⁷ Az Szt. 169. § szerint a gazdálkodó az üzleti évről készített beszámolót, az üzleti jelentést, valamint az azokat alátámasztó leltárt, értékelést, főkönyvi kivonatát, továbbá a naplófőkönyvet, vagy más, a törvény követelményeinek megfelelő nyilvántartást olvasható formában legalább 8 évig köteles megőrizni.

⁷⁸ Kormányrendelet 10. §.

III.2. A mérleg felépítésének speciális jellege

Az egyházi jogi személyek által használandó mérleg elnevezésüket tekintve az Szt.-ben ismert eszközökből (aktívákból) és forrásokból (passzívákból) áll.

A mérlegben eszközként⁷⁹ kell kimutatni a működést tartósan, legalább egy éven túl szolgáló befektetett eszközöket azon belül az immateriális javakat⁸⁰, tárgyi eszközöket⁸¹, befektetett pénzügyi eszközöket⁸² és azok értékhelyesbítését⁸³)⁸⁴, valamint a vállalkozó tevékenységét legfeljebb egy évre szolgáló forgóeszközöket⁸⁵ (készletek, követelések, értékpapírok, pénzeszközök) és az aktív időbeli elhatárolást⁸⁶, míg a másik oldalon forrásként jelenik meg a saját tőke (induló tőke⁸⁷, tőkeváltozás⁸⁸, értékelési tartalék⁸⁹, alaptevékenységből

⁷⁹ Szt. 23-24. §

⁸⁰ Szt. 25. §-a szerint az immateriális javak között a nem anyagi eszközöket értjük, mely lehet vagyoni értékű jog az ingatlanhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok kivételével, szellemi termék, üzleti vagy cégérték „goodwill”, adott előleg, értékhelyesbítés, valamint új vállalkozás létrehozásával kapcsolatos költségek (alapítás-átszervezés aktivált értéke, lényeges azonban, hogy nem minősül beruházásnak), új termék előállításával kapcsolatos, várhatóan megtérülő költségek (kísérleti fejlesztés aktivált értéke).

⁸¹ Szt. 26. §-a értelmében tárgyi eszközök között azokat a rendeltetésszerűen használatba vett, üzembe helyezett anyagi eszközöket (földterület, telek, telkesítés, erdő, ültetvény, épület, egyéb építmény, műszaki berendezés, gép, jármű, üzemi és üzleti felszerelés, egyéb berendezés, ingatlanokhoz kapcsolódó vagyoni értékű jogok), tenyészállatokat kell kimutatni, amelyek tartósan - közvetlenül vagy közvetett módon - szolgálják a vállalkozó tevékenységét, arra adott előleget, továbbá beruházást (beszerzés vagy előállítás folyamatában levő, jövőbeli tárgyi eszközök, amelyeket még nem vettek rendeltetésszerű használatba) és értékhelyesbítést.

⁸² Szt. 27. §-a szerint a befektetett pénzügyi eszközök között részesedés, értékpapír, adott kölcsön, amelyeket a vállalkozó azzal a céllal fektetett be más vállalkozónál, adott át más vállalkozónak, hogy tartósan osztalékra, illetve kamatra tegyen szert, vagy befolyásolási, irányítási, ellenőrzési lehetőséget érjen el, de ide tartozik a kezelt vagyona szóló tartós követelést, valamint értékhelyesbítés.

⁸³ A piaci érték és könyv szerinti érték (a bekerülési értéknek a terv szerinti értékcsökkenés elszámolt összegével csökkentett értéke) közötti különbözet.

⁸⁴ Az egyszerűsített beszámoló egyszerűsített mérlegének eszközök oldalában a befektetett pénzügyi eszközök értékhelyesbítése és az aktív időbeli elhatárolás nem alkalmazandó.

⁸⁵ Szt. 28. §-a szerint a készletek mint felhalmozott mennyiség, meghatározott időben és helyen található, a vállalkozó tevékenységét közvetlenül vagy közvetve szolgálják, a vállalkozó tevékenységét nem tartósan szolgáló követelések a szállítási, vállalkozási, egyéb szerződésből jogszerűen eredő, pénzben kifejezett fizetési igény, amelyet a vállalkozó már teljesített, másik fél elfogadott, ide tartozik a váltókövetelés is, vagy munkavállalói tartozás, visszatérítendő adó; a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok a forgatási célból, átmeneti, nem tartós befektetésként vásárolt, tulajdoni részesedést jelentő befektetések; a pénzeszközök a készpénz, elektronikus pénz és a bankbetét.

⁸⁶ Szt. 32. § aktív időbeli elhatárolás az eredményt növeli azáltal, hogy a már elszámolt, de nem a tárgyidőszakra vonatkozó költséget csökkenti vagy a be nem folyt és ki nem számlázott, de tárgyidőszakot érintő bevételt növeli. pl. előre kifizetett bérlet, tárgyidőszakra jutó kamat, amelyet jövő évben kapunk meg.

⁸⁷ Az ilyen címen rendelkezésre bocsátott és tulajdonba adott vagyon, mely egyébként az Sztv. szerint jegyzett tőkének felel meg.

⁸⁸ A tőketartalék és eredménytartalék együttes összegéből áll.

⁸⁹ Értékelési tartalékként, és azon belül elkülönítetten kell kimutatni a piaci értékelés alapján meghatározott értékhelyesbítés összegét az értékhelyesbítés értékelési tartalékként, továbbá a valós értéken történő értékelés alapján a saját tőkével szemben elszámolt értékelési különbözetet a valós értékelés értékelési tartalékként.

és vállalkozási tevékenységből származó adózott eredmény), céltartalékok⁹⁰, kötelezettségek⁹¹ (hátrasorolt, hosszú lejáratú, rövid lejáratú kötelezettségek) és a passzív időbeli elhatárolás⁹².

Megállapítható, hogy a forrás oldalon az egyházi jogi személyek által készítendő mérlegben a saját tőke induló tőkéből, tőkeváltozásból, értékelési tartalékból, valamint az alaptevékenységből és vállalkozási tevékenységből származó adózott eredményből áll, addig a gazdálkodó szervezet által készítendő mérlegben a saját tőke elemei között a jegyzett, de még nem befizetett tőkével csökkentett jegyzett tőke, tőketartalék, eredménytartalék, lekötött tartalék, értékelési tartalék és adózott eredmény szerepel.

Ki kell emelni azt is, hogy 2021. január 1-je előtt tilos volt valós értéken történő értékelést (pénzügyi instrumentumok meghatározott körére vonatkozóan) alkalmazni, mivel azonban kormányrendelet 6. § (4) bekezdését hatályon kívül helyezték, így valós értéken történő értékelés szabályait is alkalmazni kell.

Az egyszerűsített éves beszámolót készítő egyházi jogi személynél az időbeli elhatárolás alkalmazása – kivéve a még tovább nem utalt támogatást – nem kötelező. A választott módszert és annak alkalmazását vagy azt, hogy az egyházi jogi személy az időbeli elhatárolást nem alkalmazza, a számviteli politikában rögzíteni kell. Az időbeli elhatárolás szabályainak alkalmazását azonban éppen a számviteli elvek érvényesülése miatt érdemes megfontolni és alkalmazni.

III.3. Az eredménytétel speciális elszámolása

Az alaptevékenység céljára felhasznált vállalkozási eredményről nyilvántartást kell vezetni. Az egyházi jogi személy a kapott adományokat, támogatásokat bevételként számolja el. A továbbutalási céllal kapott és elkülönítetten nyilvántartott támogatást kettős könyvvitel esetén egyéb bevételként, egyszeres könyvvitel esetén pénzügyileg rendezett bevételként kell kimutatni, míg a továbbutalt, átadott összegét – a könyvvételezés módjától függően – egyéb ráfordításként vagy ráfordításként érvényesíthető kiadásként kell elszámolni. E támogatások továbbutalásának, átadásának szabályai szintén kedvezőbbek, mivel nem minősül az Szt. szerinti költségek ellentételezésére, illetve fejlesztési célra adott támogatásnak, továbbá véglegesen átadott pénzeszköznek. Az adott naptári évben továbbutalási célú bevételként

⁹⁰ Az adózás előtti eredmény terhére céltartalékot kell képezni - a szükséges mértékben - azokra a múltbeli, illetve a folyamatban lévő ügyletekből, szerződésekből származó, harmadik felekkel szembeni fizetési kötelezettségekre [ideértve különösen a jogszabályban meghatározott garanciális kötelezettséget, a függő kötelezettséget, a biztos (jövőbeni) kötelezettséget, a korhatár előtti ellátás, a végkielégítés miatti fizetési kötelezettséget, a környezetvédelmi kötelezettséget, valamint a megkötött szerződésből vagy annak elszámolási egységéből várható veszteséget], amelyek a mérlegfordulónapon valószínű vagy bizonyos, hogy fennállnak, de összegük vagy esedékességük időpontja még bizonytalan, és azokra a vállalkozó a szükséges fedezetet más módon nem biztosította.

⁹¹ Szt. 42. §-a szerint kötelezettségek azok a szállítási, vállalkozási, szolgáltatási és egyéb szerződésekből eredő, pénzügyi értékben kifejezett elismert tartozások, amelyek a szállító, a vállalkozó, a szolgáltató, a hitelező, a kölcsönt nyújtó által már teljesített, a vállalkozó által elfogadott, elismert szállításhoz, szolgáltatáshoz, pénzügyi társasághoz, valamint az állami vagy önkormányzati vagyon részét képező eszközök kezelésbeviteléhez kapcsolódnak. A kötelezettségek lehetnek hátrasoroltak (kapott kölcsön, amelyet ténylegesen a vállalkozó rendelkezésére bocsátottak, a kölcsönnyújtó egyetértésével bevonható a vállalkozó adóssága rendezésébe, tulajdonosok előtti legutolsó helyen áll, visszafizetési határideje bizonytalan, eredeti futamideje öt évet meghaladó), hosszú (egy évnél hosszabb) és rövid lejáratúak (ilyen különösen a munkavállalókkal, a költségvetéssel, az önkormányzatokkal kapcsolatos elszámolásokat, a jogerős határozattal előírt kötelezettségek, utólag adott engedély).

⁹² A passzív időbeli elhatárolás éppen az aktív fordítottja, eszerint a vállalkozás eredményét csökkenti azáltal, hogy a még nem elszámolt, de tárgyidőszakot illető költséget összegébe beletartozik, a már befolyt, de nem a tárgyidőszakot érintő bevétel összegét csökkenti. pl. még nem kifizetett jutalom, már megkapott, de jövő évre vonatkozó bérleti díj összege.

elszámolt, de még tovább nem utalt összeget a kettős könyvvitelt vezetőknél időbelileg el kell határolni, egyszeres könyvvitelt vezetőknél kötelezettségként kell kimutatni.

A rezsiarányosítási szabály szerint az alaptevékenységhez és a vállalkozási tevékenységhez közvetlenül nem kapcsolódó költségeket és az általános költségeket az egyházi jogi személy a bevételek arányában vagy a tényleges igénybevételnek megfelelően, mérő-, mutatószámok segítségével osztja meg az alaptevékenység, illetve a vállalkozási tevékenység között.

Az eredménylevezetésben és az eredménykimutatásban egymástól elkülönítve kell kimutatni az alaptevékenységből és a vállalkozási tevékenységből származó adózott eredményt és az előző évi és a tárgyévi adatokat, illetve a jelentős összegű hibákat, emellett a tárgyévi és előző évi adatokat, továbbá a jelentős összegű hibákat bontásban kell bemutatni.

Egyszerűsített éves beszámoló eredménykimutatásában fel kell tüntetni az összes bevételt (értékesítés nettó árbevételét⁹³, aktivált saját teljesítmények értékét⁹⁴ és egyéb bevételeket⁹⁵ - pl. egyházi támogatások, központi költségvetési támogatások, helyi önkormányzati támogatások, egyéb támogatások, továbbutalási célú és továbbutalt támogatások -, valamint a pénzügyi műveletek bevételeit), és összes ráfordítást (anyag- és

⁹³ Az Szt. 72. §-a szerint az értékesítés nettó árbevételeként kell kimutatni a szerződés szerinti teljesítés időszakában az üzleti évben értékesített vásárolt és saját termelésű készletek, valamint a teljesített szolgáltatások ártámogatással és felárral növelt, engedményekkel csökkentett - általános forgalmi adót nem tartalmazó - ellenértékét. Az árbevétel elszámolásának feltétele a teljesített és elismert értékesítés, szolgáltatás, nem feltétele a pénzügyi rendezés.

⁹⁴ Az Szt. 76. §-a szerint az aktivált saját teljesítmény a saját előállítású eszközöknek az üzleti évben aktivált (az eszközök között állományba vett) értéke (saját előállítású befektetett eszköz, vásárolt készlet) és a saját termelésű készletek állományváltozása együttes (összevont) összege (befejezetlen, félkész termékek, késztermékek, növendék, hízó és egyéb állatok).

⁹⁵ Az Szt. 77. §-a értelmében egyéb bevétel az olyan, az értékesítés nettó árbevételének részét nem képező bevételek, amelyek a rendszeres tevékenység (üzletmenet) során keletkeznek, és nem minősülnek pénzügyi műveletek bevételeinek. Ide tartozik utólag kapott engedmény, kártérítés, bírság, kötbér, késedelmi kamat, visszafizetési kötelezettség nélkül kapott támogatás, juttatás, céltartalék megszüntetése, immateriális javak, tárgyi eszközök értékesítése, költségvetéstől kapott támogatás, juttatás, behajthatatlannak minősített és előző évben veszteségként leírt követelésekre kapott összeg.

személyi jellegű ráfordítások⁹⁶, értékcsökkenés⁹⁷, egyéb ráfordítás⁹⁸, pénzügyi műveletek ráfordításai⁹⁹). A két érték különbségéből áll össze az adózás előtti eredmény, amelyből kell megállapítani az adófizetési kötelezettséget, az adózás előtti eredmény és az adófizetési kötelezettség különbsége lesz az egyházi jogi személy adózott eredménye.

Az eredménylevezetésben fel kell tüntetni a végleges pénzbevételt, az elszámolt bevételeket (pénzügyileg rendezett bevételek: egyházi támogatások, központi költségvetési támogatások, helyi önkormányzati támogatások, egyéb támogatások, illetve pénzbevételt nem jelentő bevételekből), végleges pénzkidadásokat és az elszámolt ráfordításokat (ráfordításként érvényesíthető kiadásokat, ráfordítást jelentő eszközváltozásokat, ráfordítást jelentő elszámolásokat, ráfordításként nem érvényesíthető kiadásokat). A tárgyi pénzügyi eredmény a bevétel és a ráfordításként érvényesíthető kiadás, illetőleg a nem érvényesíthető kiadás különbségéből tevődik össze. A nem pénzben realizált eredmény során a pénzbevételt nem jelentő bevételekből és a ráfordítást jelentő eszközváltozások, valamint a ráfordítást jelentő elszámolások különbségéből áll. Az adózás előtti eredmény a pénzügyileg rendezett bevételek és pénzbevételt nem jelentő bevételek összegének, illetőleg a ráfordításként érvényesíthető kiadások, a ráfordítást jelentő eszközváltozások és ráfordítást jelentő elszámolások összegének

⁹⁶ Az Szt. 78-79. -ai szerint az anyagjellegű ráfordítások között kell kimutatni a vásárolt és felhasznált anyagok értékét, az igénybe vett (vásárolt) szolgáltatások - le nem vonható általános forgalmi adót is magában foglaló - értékét, az egyéb szolgáltatások értékét, az eladott áruk beszerzési értékét és az eladott (közvetített) szolgáltatások értékét. Személyi jellegű ráfordítások az alkalmazottaknak munkabéreként, a szövetkezet tagjainak munkadíjként elszámolt összeg, a természetes személy tulajdonos (tag) személyes közreműködése ellenértékéért kivett összeg, továbbá a személyi jellegű egyéb kifizetések, valamint a bérjárulékok.

⁹⁷ Az Szt. 52-53. §-ai értelmében az immateriális javaknak, a tárgyi eszközöknek a hasznos élettartam végén várható maradványértékkel csökkentett bekerülési (beszerzési, illetve előállítási) értékét azokra az évekre kell felosztani, amelyekben ezeket az eszközöket előreláthatóan használni fogják (az értékcsökkenés elszámolása). Ezt az Szt. 80. § értékcsökkenési leírásnak nevezi, mely az immateriális javak és a tárgyi eszközök elhasználódásának, kopásának költségként való elszámolása.

Értékcsökkenési leírás lehet terv szerinti és terven felüli. Terv szerinti értékcsökkenési elszámolások leírás kulcsokat kell alkalmazni, melynek pontos meghatározása a számviteli politika része. Terven felüli értékcsökkenést immateriális jószágnál vagy tárgyi eszközknél akkor kell elszámolni, ha könyv szerinti értéke tartósan magasabb mint a piaci értéke, vagy az csökken, mert adott esetben megsemmisül vagy megrongálódik, vagy éppen feleslegessé válik.

Az Szt. meghatározza azon javak körét, melyekre nem számolható el terv szerinti értékcsökkenés pl. földterület, telek, erdő, képzőművészeti alkotás és üzembe nem helyezett beruházás vagy amelynek értéke nő. A 200 ezer forint egyedi beszerzési, előállítási érték alatti vagyoni értékű jogok, szellemi termékek, tárgyi eszközök bekerülési értéke - a vállalkozó döntésétől függően - a használatbavételkor értékcsökkenési leírásként egy összegben elszámolható.

Értékcsökkenési leírás módszerek között létezik a lineáris leírás, ez esetben az elhasználódás egyenletes, a degresszív vagy progresszív leírás, ez esetekben a bekerülési értékek a gazdasági élettartama egyenlőtlenül osztják fel akként, hogy a leírás értéke csökken vagy nő. A leírás történhet bruttó érték (lineáris, degresszív, teljesítményarányos, évek száma összege vagy abszolút összeg módszerrel) vagy nettó érték alapján (állandó kulcs alapján vagy termeléssel arányosan).

⁹⁸ Az Szt. 81. §-a szerint egyéb ráfordítás az olyan, az értékesítés nettó árbevételéhez közvetlenül vagy közvetetten nem kapcsolódó kifizetések és más veszteség jellegű tételek, amelyek a rendszeres tevékenység (üzletmenet) során merülnek fel, és nem minősülnek pénzügyi műveletek ráfordításainak pl. ismertté vált bírság, sérelemdíj, adók, díjak, kerekítési különbözet, utólag adott engedmény, tárgyévi céltartalék, immateriális javak vagy tárgyi eszközök terven felüli értékcsökkenés, készletek értékvesztése.

⁹⁹ Az Szt. 83. §-a szerint a pénzügyi műveletek bevételei közé tartoznak: a kapott (járó) osztalék és részesedés, a részesedésekből származó bevételek, árfolyamnyereségek, a befektetett pénzügyi eszközökből (értékpapírokból, kölcsönökből) származó bevételek, árfolyamnyereségek, az egyéb kapott (járó) kamatok és kamatjellegű bevételek, a pénzügyi műveletek egyéb bevételei. A pénzügyi műveletek ráfordításai közé tartoznak: részesedésekből származó ráfordítások, árfolyamvesztések, a befektetett pénzügyi eszközökből (értékpapírokból, kölcsönökből) származó ráfordítások, árfolyamvesztések, a fizetendő (fizetett) kamatok és kamatjellegű ráfordítások, a pénzügyi műveletek egyéb ráfordításai, a részesedések, az értékpapírok, a tartósan adott kölcsönök, a bankbetétek értékvesztése.

a különbségből áll. Az adózott eredmény az adózás előtti eredmény fizetendő társasági adóval csökkentett értékéből tevődik össze.

IV. Összefoglalás

A tanulmány célja volt bemutatni a vallási közösségek speciális helyzetét különös tekintettel az adójog és számvitel rendszerében. Emellett célja volt bemutatni azt is, hogy az állam milyen különbséget tesz a vallási közösségek között. A vallási egyesületekre és az egyházi jogi személyekre ugyanis eltérő rendelkezések irányadóak, miközben az Alaptörvény kimondja a különvált működést, az autonómiát és az együttműködést, mégis az adó és egyéb támogatási szabályokban az egyes státusú vallási közösségek közötti különbségtétel tetten érhető. A vallási egyesületek kiegészítő támogatásra nem jogosultak, sem az szja, sem a költségvetés rendszerében nem részesülnek széleskörű támogatásban, a Tao tv. sem nyújt számukra teljes- és széleskörű könnyítést, ahogy a Htv. is feltételekhez köti az adómentességet, emellett jogaikra és kötelezettségeikre nem csak az Eht., hanem a Civil tv. is vonatkozik.

A vallási közösségek rendelkeznek saját bevétellel, kiegészíthetik azt, vállalkozási-gazdasági tevékenységet is folytathatnak, tevékenységüket mégis az államtól kapott széleskörű adókedvezményekkel és támogatásokkal tudják hatékonyan ellátni. Az állam célzottan járul hozzá a vallási közösségek finanszírozásához és segíti az adminisztrációjukat egyrészt a gazdálkodókhoz képest könnyített beszámolóképzési és könyvvezetési szabályokkal, másrészt pedig azzal, hogy a hitéleti tevékenységekkel kapcsolatos források felhasználását az állam nem ellenőrizheti.

A támogatások nyújtása azonban nem feltétlenül jelent a támogató részére is támogatást. A nyújtott adományról az egyházi jogi személynek igazolást kell kiállítania, anélkül az adott adomány összegét nem lehet a társasági adóban költségként elszámolni. Ezzel az állam megakadályozza a visszaélést, az adott támogatás „leköltségesítését”, azonban ha az adományozó (legyen az magánszemély) rendelkezik közcélú adomány nyújtásáról igazolással, a hatályos jogszabály a jövedelem megállapításakor nem engedi elszámolni költségként. Így bár a társasági adó rendszerében a gazdálkodók költségeiket csökkenthetik, a személyi jövedelemadó rendszerében egy magánszemély nem tudja az általa nyújtott adomány összegét a jövedelmében elszámolni, mely egyáltalán nem hat ösztönzőleg.

Felhasznált irodalom

1. FEDOR Tibor: *Egyház-finanszírozás Magyarországon* MTA Társadalomkutató Központ: Felekezetek, Egyházpolitika, Identitás 2. kötet Egyhaztort bel .pdf (mtatk.hu) letöltve 2023.01.03.
2. KÖBEL Szilvia (szerk.) *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Budapest, Patrocinium Kft., 2022.
3. LENGYEL Nóra Zsuzsanna: Az egyházak és az egyházi intézmények finanszírozása Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás 2016. októberi különszám*, https://kozszov.org.hu/dokumentumok/UMK_2016/kulonszam/04_egyhazi_intezmenyek.pdfletöltve 2023.01.03.
4. PÉTERI Gábor-SZILÁGYI Bernadett: Egyházak a köznevelési költségvetésben. *Educatio*, 2022/3. <https://akjournals.com/downloadpdf/journals/2063/31/3/article-p461.pdf> letöltve : 2023.01.03.
5. SZILÁGYI Bernadett: *Az egyházak finanszírozásának kérdései* Egyház-finanszírozás Magyarországon a rendszerváltástól napjainkig (unideb.hu) letöltve 2023.01.03.