

ERDÉLYI JOGÉLET

III. FOLYAM | VII. ÉVFOLYAM | 2026 | 01.

KIADJA:



SCIENTIA  KIADÓ

Szerkesztőbizottság

Dr. Csák Csilla egyetemi tanár (ME ÁJK)
Dr. Mezey Barna egyetemi tanár (ELTE ÁJK)
Dr. Nagy Csongor István egyetemi tanár (SZTE ÁJK)
Dr. Nótári Tamás egyetemi tanár (Sapientia EMTE JTI)
Dr. Papp Tekla egyetemi tanár (NKE)
Dr. Szabó István egyetemi tanár (PPKE JÁK)
Dr. Szalayné Sándor Erzsébet egyetemi tanár (PTE ÁJK)
Dr. Szikora Veronika egyetemi tanár (DE ÁJK)
Dr. Veress Emőd egyetemi tanár (Sapientia EMTE JTI és ME ÁJK)
Dr. Vékás Lajos akadémikus, professor emeritus (ELTE ÁJK)

Szakterületi felelős szerkesztők:

Dr. Fazakas Zoltán József (kisebbségi jog, jogtörténet), egyetemi docens (KRE ÁJK)
Dr. Fegyveresi Zsolt (kereskedelmi jog, jogtörténet), egyetemi adjunktus (Sapientia EMTE)
Dr. Kádár Hunor (büntetőjog, büntető eljárásjog), egyetemi adjunktus (Sapientia EMTE)
Dr. Kokoly Zsolt (európai jog, médiajog), egyetemi adjunktus (Sapientia EMTE)
Dr. Székely János (polgári jog, polgári eljárásjog), egyetemi adjunktus (Sapientia EMTE)
Dr. Sztranyiczki Szilárd (polgári jog), egyetemi docens (Sapientia EMTE)
Dr. Vallasek Magdolna (munkajog) egyetemi docens (Sapientia EMTE)
Dr. Varga Attila (alkotmányjog, közigazgatási jog, kisebbségi jog), egyetemi docens (Sapientia EMTE)

A lapszámot szerkesztette:

Dr. Székely János

Szerkesztőségi titkár:

Nagy Gellért

www.jogelet.ro



ISSN: 2734-6226 (nyomtatott)

ISSN: 2734-7095 (online)

ISSN-L: 2734-6226

TARTALOM

Schanda Balázs 7

Vállásszabadság az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában – az Európai Emberi Jogi Bíróság hatása az állam-egyház viszony alakulására Európában

Varga Attila 21

Többszintű alapjogvédelem – az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak a jelentősége az Alkotmánybíróság érvelésében

Komáromi László 34

Közvetlen demokratikus intézmények a román és magyar alkotmányos hagyományban

Veress Emőd 53

Újabb visszaállamosítás: megjegyzések az Ozsdolai Közbirtokosság peréről

Zakariás Kinga 69

Az asszisztált öngyilkosság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatása az alkotmánybíróági gyakorlatra

Varga Ádám 86

A Pannon Plakát Kft. and Others versus Hungary ügy tanulságai a tulajdonhoz való joggal kapcsolatosan

Nagy Gellért 101

A prédikáció jogellenessége – Hivatásuk gyakorlásából kizárt lelkészek büntetőjogi felelőssége

Veress Nóra Csilla 115

Területi-közigazgatási reformok a XX. századi Romániában. A térbeliség politikai konstrukciója és a reformok motivációi

Pete Miklós 135

Az olasz büntetőjog-tudomány születése és rövid története

RECENZÍÓ

Fűzi Norbert 151

Fábián Gyula: „*Quod Non Legitur, Non Creditur*”

Veres-Kupán Hunor 158

Halász Csenge (szerk.): *Children in Digital Age*

CONTENTS

Balázs Schanda 7

Freedom of Religion in the Case Law of the European Court of Human Rights –
The Impact of the European Court of Human Rights on the Development
of Church–State Relations in Europe

Attila Varga 21

Multilevel Protection of Fundamental Rights – The Significance of the Judgments
of the European Court of Human Rights in the Reasoning of the Constitutional
Court

László Komáromi 34

Direct Democratic Institutions in the Romanian and Hungarian Constitutional
Tradition

Emőd Veress 53

The Renationalization of Restituted Property: Remarks on the Ozsdola
Commonage Case

Kinga Zakariás 69

Assisted Suicide in the Case Law of the European Court of Human Rights.
The Impact of the European Court of Human Rights on the Case Law
of Constitutional Courts

Ádám Varga 86

Lessons from the Case of Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary Regarding
the Right to Property

Gellért Nagy 101

Illegality of Preaching – Criminal Liability of Priests Excluded from the Exercise
of Their Profession

Nóra Csilla Veress 115

Territorial-Administrative Reforms in 20th-Century Romania. The Political
Construction of Spatiality and the Motivations Behind the Reforms

Miklós Pete 135

The Origins and Brief History of Italian Criminal Law

REVIEW

Norbert Fúzi 151

Gyula Fábián: „*Quod Non Legitur, Non Creditur*”

Hunor Veres-Kupán 158

Csenge Halász (ed.): *Children in Digital Age*

SCHANDA BALÁZS

Vallásszabadság az Európai Emberi Jogi Bíróság gyakorlatában – az Európai Emberi Jogi Bíróság hatása az állam-egyház viszony alakulására Európában¹

Freedom of Religion in the Case Law of the European Court of Human Rights – The Impact of the European Court of Human Rights on the Development of Church–State Relations in Europe

Abstract: Freedom of religion naturally belongs to the fundament of Europe. Church–state relations, however, were shaped in different ways throughout history in different countries and regions and still show a great variety. The present study examines how far the emerging case law of the ECHR jurisprudence has in impact in the convergence of church–state relations in Europe. Beyond the shifting boundaries of rights of individuals and religious communities, the character of church–state relations may change and changes may show a kind of convergence of models of State and Church.

Keywords: freedom of religion, European Convention on Human Rights, relationship between church and state

Összefoglaló: A vallásszabadság természetesen Európa alapjainak részét képezi. Az egyház és az állam közötti kapcsolatok azonban a történelem során az egyes országokban és régiókban eltérő módon alakultak ki, és még ma is nagy változatosságot mutatnak. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy az EJEB joggyakorlatának kialakuló jogi precedensei milyen hatással vannak az egyház és az állam közötti kapcsolatok konvergenciájára Európában. Az egyének és a vallási közösségek jogainak változó határain túl az egyház és az állam közötti kapcsolatok jellege is változhat, és ezek a változások az állam és az egyház modelljeinek egyfajta konvergenciáját mutathatják.

Kulcsszavak: vallásszabadság, Európai Emberi Jogi Egyezmény, állam és egyház viszonya

1 A tanulmány egy korábbi változata ‘The Impact of the Jurisprudence of the European Court of Human Rights on Church-State Relations in Europe’ címen a *Diritto e Religioni* folyóiratban megjelent [19(1), 567–581], illetve a szerző által jegyzett kommentárfejezet felhasználásával készült [(2021) ‘9]. Cikk: Gondolat-, lelkiismereti- és vallásszabadság’ in: Sonnevend, P. és Bodnár, E. (szerk.) *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest: HVG-ORAC, 218–243.

1. Sokszínűség

A vallásszabadság mindenkit megillető, egyetemes jog.

Ugyanakkor az államok és a vallási közösségek közötti kapcsolatok még Európán belül is nagy változatosságot mutatnak. Az egyik országban a lelkészek fizetésüket az államtól kapják. Egy másikban nem biztosítanak semmilyen állami forrást vallási célokra. Az egyik országban az állami iskolákban kötelező a felekezeti vallásoktatás. Egy másikban ez elképzelhetetlen lenne. Az egyik országban a templomi esküvőnek az állami jogban is hatálya lehet. Más országokban kötelező a polgári házasságkötés. Az egyik országban az állam feladata az egyházi épületek fenntartása. Más országokban ezt teljes mértékben a gyülekezetekre bízzák. Az egyik országban a teológia jelen van az állami egyetemeken. Más országokban ezt az egyházak által működtetett intézményekre bízzák. A vallási közösségek nagyon különböző szerepet játszanak az oktatásban és az egészségügyben a különböző országokban. Egyes országokban többnyire önkéntesek dolgoznak az egyházaknál, más országokban több százezer alkalmazottat foglalkoztatnak munkaviszonyban. Egyes országokban az állami intézmények szerepet játszanak a vallási ügyek eldöntésében. Más országokban szigorú szétválasztás van érvényben. Egyes országokban a vallási szimbólumok gyakoriak a középületekben, más országokban ez elképzelhetetlen lenne. A dán vagy az anglikán egyházhoz hasonló állami egyházaktól a görög ortodox egyházhoz hasonló uralkodó egyházakon át a világi állam francia modellig nagyon különböző modellek léteznek az egyház és az állam viszonyára vonatkozóan. Egyesek azt mondhatják, hogy minden európai ország egy, alapvetően semleges modellt követ a vallásügyi szabályozás terén.² Mások a vallási közösségek eltérő jogi státusza, az oktatásban betöltött szerepük, a házassági jog vagy finanszírozásuk alapján elismerik a különböző modellek közötti különbségeket.³ A különböző modellek között azonban egyfajta konvergencia figyelhető meg. Az állami egyházi rendszerektől az egyház és az állam laikus szétválasztásáig Európában egymástól jelentősen eltérő egyház-állam viszonyok léteznek egymás mellett. Az európai jog és joggyakorlat egészen a közelmúltig nem befolyásolta ezt a sokszínűséget. Annak ellenére, hogy a társadalmak egyre szekulárisabbá és sokszínűbbé válnak, a vallás továbbra is meghatározó tényező marad az egyének és a közösségek identitásában. Mivel az identitás szerepe egyre növekszik, a vallási kérdésekre is nagyobb figyelem irányul.

Mindezekkel együtt a vallásszabadság mindenkit egyformán megillető emberi jog.

Az egyház és az állam közötti kapcsolatokat évszázadokon át az adott államban meghatározó egyházak alakították, majd azokat szisztematikusan kiterjesztették a hagyományos kisebbségekre (például a zsidóság) befogadására. A vallási helyzet azonban gyorsan változik. Új kisebbségek jelennek meg, és a migráció is jelentősen hozzájárul a vallási sokszínűség növekedéséhez. A vallásosság formái változnak, és a társadalom nagy részét érinti a szekularizáció: míg az 1960-as években Nyugat-Németország

² Ferrari, 1996.

³ Listl, 1999, 1256–1268.

lakosságának 95%-a volt a katolikus vagy az evangélikus egyház tagja, ma ez az arány Németországban 50% alá csökkent.⁴

A hagyományok eltérnek a protestáns északon és a katolikus délen, az ortodox keleten, valamint a szekuláris államokban, azonban mindannyian ugyanazt a filmet nézzük. Más szavakkal: Európa-szerte hasonló tényezők hajtják a társadalmakat. Az európai társadalmak nagyon különböző szinteken és nagyon különböző ütemben mutatnak konvergenciát. Lehet, hogy Hollywoodnak nagyobb hatása van az európai társadalmi felfogás megváltoztatására, mint Strasbourgnak, de az Európai Emberi Jogi Bíróság joggyakorlata tagadhatatlan szerepet játszik az állam-egyház viszony európai modelljeinek konvergenciájában, mivel közös európai minimumot biztosít, valamint jogorvoslatot nyújt a vallásszabadsággal kapcsolatos kérdésekben.

2. Gyarapodó esetjog

Az Egyezményben rögzített más jogokhoz képest az Európai Emberi Jogi Bíróság viszonylag későn kezdte el kialakítani a 9. cikkre vonatkozó ítélkezési gyakorlatát, az 1990-es évekig a Bíróság nem alakított ki érdemi joggyakorlatot a vallásszabadság tekintetében. Ennek oka lehet az is, hogy a demokratikus államok általában tiszteletben tartják ezt a jogot, és az is, hogy az állam és a vallási közösségek közötti kapcsolat a különböző nemzetek egymástól jelentősen eltérő történelmi hagyományainak megfelelően alakult ki, és ez megköveteli a nemzetközi fórumoktól mind a szabályozás, mind ezek értelmezése terén a rugalmasságot. Az elmúlt évtizedekben az ítélkezési gyakorlat mennyisége erőteljes gyarapodásnak indult – nemcsak a számok nőttek (ez illeszkedne az ítélkezési gyakorlat általános tendenciájához), hanem a nemzeti jogrendszerekbe való beavatkozás mélysége is megváltozott. Bizonyos részes államokban a Bíróság jogszerűnek ítélte az államvallás fenntartását,⁵ míg más országokban az alkotmányos rend világi jellegét védte.⁶ Az elmúlt évtizedekben drasztikusan megnövekedett ítélkezési gyakorlat rávilágított néhány jól körülhatárolt, vitatott kérdésre: meddig mehet el az állam egy adott (többségi) vallás vagy az állam szekuláris jellegének védelmében, ha ez a kisebbségek érdekeinek sérelmét jelenti? Hogyan biztosítható a különböző vallások híveinek békés együttélése kulturálisan eltérő hagyományok mellett, és hogyan kell az államnak tiszteletben tartania a vallási közösségek függetlenségét?⁷

4 Eicken és Schmitz-Veltin, 2010, 576–589. Frissebb adatokért lásd: <https://fowid.de/meldung/kirchenmitglieder-47%2C45-prozent>

5 Darby v. Sweden App. No. 11581/85, 23 October 1990, lásd: commission report 45.

6 Leyla Sahin v. Turkey, Judgment of 10 November 2005, App. no. 44774/98.

7 Grabenwarter, 2014, 224–250; Martínez-Torrón és Navarro-Vals, 2004, 209–238; Temperman, Gunn és Evans, 2019; Vermeulen és van Roosmalen, 2018, 735–764.

3. Versengő jogok

A vallási meggyőződés szabad választása nem korlátozható – mindaddig, amíg a meggyőződés nem jelenik meg a nyilvánosság előtt, a vallásszabadság abszolút. A meggyőződés kinyilvánítását törvény korlátozhatja az Egyezményben meghatározott okokból, és olyan mértékben, amennyire az „egy demokratikus társadalomban szükséges”. Az államok mérlegelési jogköre (értékelési mozgástér) különösen fontos szerepet játszhat a vallási közösségek és az állam közötti kapcsolatban, és ezt az adott ország történelme és kultúrája is alakítja.

Az Egyezmény általános gyakorlatában a korlátozás törvényi jellege nem fedi le a hazai jogfogalmat: az Egyezmény „törvény” fogalma minden előre látható normatív rendelkezést magában foglal.

A vallás vagy meggyőződés szabad gyakorlásának jogát más alapvető jogokkal ütköző célokból korlátozhatják. Ebben az összefüggésben érdemes megjegyezni, hogy a közbiztonság, a közrend, a közegészség, a közérkölc, valamint mások jogainak és szabadságainak védelme mellett nem szerepel a nemzetbiztonság és a területi integritás védelme, illetve a rendzavarások és a bűncselekmények megelőzése mellett mint lehetséges korlátozási okok. Az Egyezmény más cikkei (8., 10. és 11. cikkek, valamint a 4. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke) a nemzetbiztonsági szempontokat is a korlátozások elfogadható indokai között szerepelteti, a 10. a bírói hatalom és pártatlanság fenntartását az alapjoggal versengő érdekként elfogadja. A Bíróság ítélkezési gyakorlata az államok nemzeti hagyományait és alkotmányos identitását a jogok korlátozásának jogszerű okaként ismerte el.

A korlátozás fakadhat büntető vagy szabálysértési szankcióból; valamilyen szerződésben biztosított lehetőség megszüntetéséből;⁸ állami szervek sérülékeny személlyel szembeni nézeteivel való felhagyás érdekében gyakorolt nyomásáról⁹, a joggyakorlás – így az istentisztelet – fizikai akadályozásával vagy megszakításával;¹⁰ vallási közösség feloszlásával;¹¹ a vallásgyakorlást biztosító engedélyek, elismerések megtagadásával;¹² jogi személyiség megtagadásával, amennyiben ez gyakorlati nehézségekhez vezet;¹³ látszólag semleges szabály alkotásával, mely közvetlen beavatkozást jelent vallási közösségek vitájába;¹⁴ hivatalos dokumentumokban vallási közösséggel kapcsolatban

8 Kokkinakis v. Greece, 1993. május 25., App. no. 14307/88; Ivanova v. Bulgaria, 2007. április 12., App. no. 52435/99; Masaev v. Moldova, 2009. május 12., App. no. 6303/05; Ebrahimian v. France, App. no. 64846/11.

9 Mockutė v. Lithuania, 2018. február 27., §§ 123–125., App. no. 66490/09.

10 Boychev és mások v. Bulgaria, 2011. január 27., App. no. 77185/01.

11 Jehovah's Witnesses of Moscow és mások v. Russia, 2010. augusztus 18., §§ 99–103., App. no. 302/02; Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia, 2014. június 12., § 52., App. no. 33203/08.

12 Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldova, 2001. december 13., App. no. 45701/99; Vergos v. Greece, 2004. június 24., App. no. 65501/01.

13 İzzettin Doğan és mások v. Turkey [GC], 2016. április 26., § 95., App. no. 62649/10.

14 Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások v. Bulgaria, 2010. szeptember 16. § 157., App. nos. 412/03., 35677/04.

negatív megállapítások tételével.¹⁵ Korlátozást jelent, ha a személy a vallási meggyőződéséből fakadó követelményekhez való ragaszkodással hátrányt szenved.¹⁶ Az állam felel tisztviselői magatartásáért, a hatáskörét túllépő hatóság tevékenységéért is.

A vallásilag is sokszínű társadalom békéjének fenntartása elfogadhatóvá tehet korlátozásokat, ugyanakkor ennek során az államnak meg kell őriznie semlegességét.¹⁷ Mások jogainak védelmében megelőző intézkedéseket is tehetnek a hatóságok, így nem sérti az Egyezményt, ha felhívják a figyelmet új vallási csoportok veszélyeire.¹⁸ Az arányosság körében vizsgálni kell, hogy a hatóságok élhettek volna-e kevésbé korlátozó eszközökkel.¹⁹ Nem elegendő, hogy a korlátozás „hasznosnak” vagy „kívánatosnak” tűnik, ez még nem éri el a kényszerítő társadalmi szükség szintjét.²⁰ Az Egyezmény 10. cikkét, a 9. cikk összefüggésében, megsérti a külföldről származó vallási irodalom behozatalának tilalma. Az azerbajdzsáni kormány álláspontja, miszerint a pluralista társadalomban a vallási béke és a közrend fenntartása szükségessé tette a tilalmat/korlátozást, nem volt elegendő indok.²¹

A korlátozás *demokratikus társadalomban szükséges* mértéke tényleges jelentéssel bír, tekintettel arra, hogy a vallásszabadságot a Bíróság a demokratikus társadalom egyik alapjának tekinti. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy valamennyi európai állam vonatkozásában teljes mértékben egységes lenne minden követelmény, és a gyakorlat ne hagyhatna teret a korlátozás szükségességének *mérlegelésére*. A vallási kérdésekben ez a mérlegelési szabadság viszonylag széles. A végső szó a Bíróságé, és éppen a Lautsi-ügy eltérő megítélése a Kamarában és a Nagykamerában, az első döntés által kiváltott heves reakciók jó példát szolgáltatnak arra, hogy a határok meghúzása nem könnyű.²² A bírósági tárgyalótermekben elhelyezett feszületek kérdése 2026 tavaszán is vita tárgya, görög kezdeményezések nyomán.²³

4. Jogállás és pénzügyek

A vallás másokkal együttes gyakorlásának lényeges gyakorlati feltétele, hogy a vallási csoport tagjaitól elkülönülő *jogalanyiságát* az állam lehetővé tegye.²⁴ Bár egy csoport jogalanyiség nélkül is rendelkezik vallásszabadsággal, a társadalomban történő

15 Leela Förderkreis e.V. és mások v. Germany, 2009. február 6., § 84. App. no. 58911/00; Guide on Article 9 of the European Convention on Human Rights § 34.

16 S.A.S. v. France, 2014. július 1., § 57., App. no. 43835/11.

17 Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldova, 2001. december 13., §115–116., App. no. 45701/99.

18 Leela Förderkreis e. V. és mások v. Germany, 2009. február 6., App. no. 58911/00.

19 Biblical Centre of the Cuvash Republic v. Russia, 2014. június 12. § 116., App. no. 33203/08.

20 Svyato Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 2007. június 14., § 116., App. no. 77703/01.

21 Religious Community of Jehovah's Witnesses v. Azerbaijan, Judgment of 20 February 2020, App. no. 52884/09.

22 Temperman, 2012.

23 Union of Atheists és mások v. Greece, App. nos. 19150/20, 11122/25.

24 Canea Catholic Church v. Greece, 1997. december 16., App. no. 25528/94.

résztétel, a közösségi jogok védelme a jogi személyiség valamilyen formáját minden-
képpen szükségessé teszi. Így például a tulajdonszerzés képessége, a munkáltatóként
történő fellépés, az istentiszteleti helyek bérlése vagy létesítése, az intézményalapítás
és általában a társadalomban történő szervezett jelenlét a jogi személyiséget szinte nél-
külözhetetlenné (a pusztá toleranciát elégtelenné) teszi.²⁵ A csoport vallási jellege nem
lehet elfogadható oka annak, hogy hátrányosabb megítélés alá essen, mint más csopor-
tok.²⁶ A vallási közösségek jogi személyiséghez jutásának akadályozása az egyesülési
jog megsértését is jelentheti,²⁷ illetve azt is igényli, hogy az elismerés a fair eljárás kö-
vetelményének tiszteletben tartása mellett történjen.²⁸ Az állam önvédelme szűk értel-
mezést kíván: jogosan lép fel veszélyes csoportok ellen, azonban ez csak akkor legitim,
ha meggyőző érvek mentén teszi.²⁹ Az állam megkövetelheti, hogy az elismerést igénylő
csoport bemutassa hitelveit, azaz előzetesen megvizsgálhatja, hogy a vallási csoport nem
jelent-e veszélyt a demokratikus társadalomra.³⁰ Az elismerés vagy magasabb szintű
elismerés várározási időhöz köthető, különösen új, kevésbé ismert közösségek esetén,
azonban ez nem lehet indokolatlanul hosszú.³¹ Újonnan elismert felekezetek irányában
a névkizárólagosság és névvalódiság elve is érvényesíthető: az újonnan nyilvántartás-
ba vett közösségektől elvárható, hogy ne legyenek összetéveszthetőek a korábban nyil-
vántartásba vett más egyházakkal.³² Az egyik, magyar vonatkozású ügyben a Bíróság
megállapította, hogy az államnak pozitív kötelezettsége, hogy vallási közösségek jogi
személyiséghez jutását biztosító elismerési rendszert vezessen be.³³ A jogalanyisághoz
jutást továbbá hatékony jogorvoslati lehetőséggel is garantálni kell.³⁴

25 Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldova, § 129., App. no. 45701/99; İzzettin Doğan és mások v. Turkey [GC], § 127., App. no. 62649/10; Kimlya és mások v. Russia, §§ 85-86., App. nos. 76836/01., 32782/03; Genov v. Bulgaria, § 37., App. no. 40524/08.

26 İzzettin Doğan v. Turkey, App. no. 62649/10; Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2014. december 2., App. no. 32093/10., Krupko és mások v. Russia, 2014. június 26., App. no. 26587/07.

27 Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Hungary, 2014. április 8., App. nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12., 56581/12.

28 Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 2007. szeptember 14. § 152, App. no. 77703/01; Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások v. Austria, 2012. szeptember 25., § 63., App. no. 40825/98.

29 Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2017. november 16., §§ 94–96., App. no. 3532/07.

30 Cârnuirea Spirituală a Musulmanilor din Republica Moldova v. Moldova, 2005. június 14., App. no. 12282/02; Church of Scientology of Moscow v. Russia, 2007. április 5., § 93. 18147/02; Lajda és mások v. the Czech Republic, 2009. március 3., App. no. 20984/05.

31 Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások v. Austria, 2008. július 31., § 79., App. no. 40825/98.

32 Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek-Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2017. november 16., § 111. App. no. 3532/07; Bektashi Community és mások v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2018. április 12., § 71., App. nos. 48044/10; 75722/12 és 25176/13; Genov v. Bulgaria, 2017. március 23., § 43., App. no. 40524/08.

33 Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Hungary, 2014. április 8., App. nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12., 56581/12.

34 Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások v. Austria, 2008. július 31., App. no. 40825/98.

A vallási közösségek *eltérő szintű elismerésével*, illetve eltérő jogokat biztosító rendszerekkel kapcsolatban a Bíróság akként fogalmazott, hogy ezek főszabályként az államok mérlegelési szabadságába tartoznak, és általában az adott állam történelmi-alkotmányos hagyományából fakadnak, ami összhangban állhat a 9. cikkel, különösen, ha az Egyezmény adott állam által történő megerősítése előtti időből származnak. Kérdés, hogy a közép-európai olvasó számára bizonytalanak tűnő megfogalmazásnak mi az üzenete: a Bíróság, illetve korábban a Bizottság Svédország³⁵ és Izland esetében utalt arra, hogy az a történelmi helyzet, ami egy felekezet számára kiemelt jogi helyzetet biztosít, önmagában nem sérti az Egyezményt, míg más ügyekben adottságnak vette,³⁶ hogy az európai államokban nagyon eltérő alkotmányos modellek alakultak ki az állam és a vallási közösségek viszonyrendszerének szabályozására. A jogalanyisággal rendelkező vallási közösségek körének felülvizsgálata önmagában nem sérti az Egyezményt (bár inkább a 11. cikk felől közelíti meg e kérdést a Bíróság), ugyanakkor az újbóli nyilvántartásba vétel csak nyomós okból tagadható meg.³⁷ Nem minősült ilyen nyomós érvnek az Üdvhadsereg külföldi irányítás alatt állása és paramilitáris jellege, amely alapján Oroszország megtagadta az ismételt nyilvántartásba vételt.³⁸ A jogi személyiséghez jutást, illetve a magasabb szintű elismerést eredményező eljárást világos és hátrányos megkülönböztetéstől mentesen alkalmazott kritériumok alapján kell biztosítani.³⁹

A Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Hungary ügy sajátossága, hogy a Bíróság szinte normakontrollt végzett a 2011 végén megalkotott magyarországi szabályozásról. Ebben az ügyben ugyanis a többség adottnak vette az 1990. évi IV. törvény „egyház” fogalmának azonosságát a 2011. évi CCVI. törvény „bevett egyház” fogalmával – míg a különvélemények arra figyelmeztettek, hogy a jogalanyiságát Magyarországon egyetlen korábban nyilvántartásba vett vallási közösség sem vesztette el. A Bíróság az egyházaknak a szociális intézményrendszer fenntartásához kapcsolódó kiegészítő támogatása vonatkozásában pedig szokatlan mélységben próbált érvényt szerezni megközelítésének.⁴⁰

Ha az állam egyes vallási közösségekkel *megállapodásokat* köt, illetve ilyen megállapodások nyomán biztosít kedvezményeket (pl. adókedvezményeket), akkor tárgyilagos és észszerű követelmények alapján kell meghatároznia azokat a felekezeteket, melyek

35 Darby v. Sweden, 1990. október 23. no. 1581/85., *Ásatrúarfélagið* v. Iceland, 2012. szeptember 18., App. no. 22897/08.

36 Sindicatul „Păstorul cel Bun” v. Romania, 2013. július 9., § 138., App. no. 2330/09. A román ügy azért is figyelemre méltó, mert a korábbi magyarországi szabályozáshoz hasonlóan 1948 előtt itt is eltérő státusszal rendelkeztek a vallási közösségek, majd 2006-ban ismét többszintű kategóriarendszert vezettek be.

37 Church of Scientology Moscow v. Russia, 2007. április 5, App. no. 18147/02, § 96; Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 2006. október 5., App. no. 72881/01.

38 Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 2006. október 5., §§ 74–75., App. no. 72881/01.

39 Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas és mások v. Austria, 2012. szeptember 25., App. no. 40825/98; İzzettin Doğan és mások v. Turkey [GC], 2016. április 26., § 175., App. no. 62649/10; Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2014. december 2., § 45., App. no. 25781/94.

40 Magyar Evangéliumi Testvérközösség v. Hungary, 2017. április 24., App. no. 54977/12.

számára a megállapodáskötés lehetőségét megnyitja.⁴¹ A horvát hatóságok nem tudták megindokolni, hogy miért zárkóztak el a megállapodástól a történelmi protestáns egyházak esetében, amely lehetővé tette volna számukra az iskolai vallásoktatást vagy azt, hogy a szolgálattevőik közreműködésével kötött házasságokat az állam elismerje. Az érintett egyház taglétszáma alacsony volt, azonban más esetekben a kormány kivételt engedett e követelmény alól.⁴²

Míg a vallási közösségek jogalanyisága, illetve egyenjogúsága tekintetében eltérő értelmezéseket találhatunk, vitathatatlan, hogy a vallási közösségek *autonómiája* a 9. cikkből szükségszerűen következik. Demokratikus államnak nincs legitim oka arra, hogy a vallási közösségek belső ügyeibe beavatkozzon. Így egy vallási közösség egyben tartása, egyházzszakadások megakadályozása nem legitim állami törekvés.⁴³ Az ilyen ügyek közös vonása, hogy a vallási vitának etnikai vetülete is van. Görögország és Bulgária esetében a muszlim közösség és a török kisebbség érzékeny helyzete (részben nemzetközi szerződésben is szavatolt autonómiája) árnyalja a vitát, Moldávia vonatkozásában az ortodox egyházon belül a Romániával történő egyesülést szorgalmazók (így a bukaresti pátriárka kánoni joghatóságát elfogadók) és az azt elutasítók között alakult ki feszültség (a kánoni joghatóságot váltó csoportot a maradék szakadárnak tekintik). A vitának a helyi közösségeikig lemenő vonatkozásai is elérték a Bíróságot.⁴⁴ Hasonló vita vezetett az (észak-)macedóniai ortodox egyház szakadásához, a szerb és a helyi joghatóságot követők között.⁴⁵ A Bíróság elfogadta azt, hogy az adott vallási közösség és állam viszonyára sajátos szabályok vonatkoznak, azonban amíg egy csoport – akár lemondva e sajátos jogállásról – szabadon követ egy vallási vezetőt, ő ezért nem vonható felelősségre. Az állami hatóságok által el nem ismert, a muszlim közösség által muftivá választott Serif nem gyakorolt olyan hatásköröket, melyek az állam részéről elismerést igényeltek volna, így „vallási szimbólumok bitorlása” miatt történt felelősségre vonása sértette az Egyezményt. Alighanem más lett volna az ügy megítélése, ha a vallási vezető az autonóm közösségként elismert csoportban az állam által átruházott hatásköröket is gyakorolta volna, pl. bíraskodott volna a közösség tagjai közötti jogvitákban (erre az elismert muftinak házassági és öröklési ügyekben lett volna lehetősége). Az állam legitim feladata, hogy a vallási közösségek közötti feszültségek kezelésére törekedjen, különösen akkor, ha esetleg korábban maga az állam fellépése okozta a feszültségeket.⁴⁶

41 Alujer Fernández és Caballero García v. Spain, 2001. június 14., App. no. 53072/99.

42 Savez crkava Riječ života és mások v. Croatia, 2010. december 9., § 85., App. no. 7798/08.

43 Serif v. Greece, 1999. december 14., App. no. 38178/97; Kovács, 2000, 63–74. Hasan és Chaush v. Bulgaria, 2000. október 26., App. no. 30985/96; Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldavia, 2001. december 13., App. no. 45701/99; Agga v. Greece, 2002. október 17., App. no. 33331/02; Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, 2004. december 16; App. no. 39023/97, Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások v. Bulgaria, 2009. január 22., App. nos. 412/03., 35677/04.

44 Fusu Arcadie és mások v. the Republic of Moldova, 2012. július 17., App. no. 22218/06; Biserica Adevărat Ortodoxă din Moldova és mások v. Moldova, 2007. február 27., App. no. 952/03.

45 Orthodox Ohrid Archdiocese (Greek Orthodox Ohrid Archdiocese of the Peć Patriarchy) v. the former Yugoslav Republic of Macedonia, 2017. november 16., App. no. 3532/07.

46 Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások v. Bulgaria, 2009. január 22., §§ 68 és 127., App. nos. 412/03 és 35677/04.

A vallási közösségek belső struktúrájának kialakítása kétségtől autonómiájuk körébe tartozik. Ebbe a körbe tartozik a tagság kérdése: egyetlen vallási közösség sem kötelezhető arra, hogy valakit tagjának tekintsen, ahogy a kizárással szemben sem következik jogvédelem a 9. cikkből.⁴⁷ A Bíróság komolytalannak tartotta az orosz aggályokat az Üdvhadsereg által jelentett nemzetbiztonsági kockázat tekintetében: a szervezet a katonai rendfokozatokat csak metaforaként használja.⁴⁸

Az elismerés hiányánál súlyosabb beavatkozás a vallási közösségek állam általi *felosztatása*, ami csak nagyon súlyos esetben válhat szükségessé egy demokratikus társadalomban. A Bíróság a 9. cikk Oroszország általi megsértését állapította meg több esetben. A Jehova Tanúival szembeni állami fellépést általános előítéletek, különböző vallási közösségek irányába alkalmazott kettős mérce vezérelhette.⁴⁹ Egy pünkösdi gyülekezet váratlan felosztatása azon indokkal, hogy a vasárnapi iskoláról, illetve a felnőttek bibliaoktatásáról állami engedély nélkül állítottak ki „diplomákat”, illetve az oktatás során nem tartották be az egészségügyi és biztonsági szabályokat, szintén Egyezmény-sértéshez vezetett.⁵⁰

Az *egyházi bíróságok* működése csak annyiban vethet fel kérdéseket, amennyiben az állam is érvényt szerez az itt született döntéseknek. Ilyen ígérennyel nem léphetnek fel a vallási közösségek.⁵¹ Az állam ugyanakkor csak abban az esetben szerezhet érvényt a bíróságok döntéseinek, ha ezek eljárásuk során az Egyezmény 6. cikkében foglalt, a fair eljárásra vonatkozó normákat betartották (KH: 6. cikk).⁵² Ha az állam a (korábbi) államegyháztól közfeladatok ellátását várja – ilyen kérdés Svédországban a temetkezésügy –, akkor az ennek fedezetéül szolgáló, nem egyháztagok által is fizetendő csökkentett egyházi adó nem vet fel aggályokat.⁵³

A vallási közösségek állami támogatása, finanszírozása tekintetében is sokféle modell él egymás mellett, az államok mérlegelési szabadsága igen széles.⁵⁴ Önmagában a vallásszabadság nem ad jogalapot arra, hogy a vallási csoport (tagja) sajátos (elismert, vagy az állami szervekkel megállapodást kötő egyházakhoz hasonló) adózási jogállást,⁵⁵ vagy istentiszteleti helyei számára adómentességet igényeljen.⁵⁶ Az *adókedvezmények* érinthetik a közösség működését, azonban megállapításuk vonatkozásában az államoknak széles körű mérlegelési szabadsága van.⁵⁷ Ez a szabadság azonban nem korlátlan.

47 Svyato-Mykhaylivska Parafiya v. Ukraine, 2007. június 14., § 150., App no. 77703/01.

48 Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia, 2006. október 5., § 92., App. no. 72881/01.

49 Jehovah's Witnesses of Moscow és mások v. Russia, 2010. augusztus 18., App. no. 302/02.,

50 Biblical Centre of the Chuvash Republic v. Russia, 2014. június 12., App. no. 33203/08.

51 Serif v. Greece, 1999. december 14., § 50., App. no. 38178/97.

52 Pellegrini v. Italy, 2001. július 20., App. no. 30882/96.

53 Bruno v. Sweden, 2001. augusztus 28; Lundberg v. Sweden, 2004. január 15., App. no. 32196/96.

54 Alujer Fernández és Caballero Garcia v. Spain, 2001. június 14., App. no. 53072/99.

55 Association Sivananda de Yoga Vedanta v. France, (Commission decision); Alujer Fernández és Caballero García v. Spain, 2001. június 14., App. no. 30260/96.

56 Iglesia Bautista „El Salvador” és Ortega Moratilla v. Spain (Commission decision), App. no. 17522/90.

57 The Church of Jesus Christ of Latter Day Saints v. the United Kingdom, 2014. március 4, § 30, App. no. 7552/09. – ebben az esetben az állam azt vette figyelembe, hogy míg más felekezetek templomai nyilvánosak, a mormonok szigorúan zártkörű istentiszteleti helyeket tartanak fenn; Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2014. december 2., §

A Bíróság megállapította, hogy a francia állam megsértette a 9. cikket azzal, hogy nem biztosított más civil szervezetekhez hasonló adókedvezményt a vallási szervezet javára tett adományok számára, ezzel külön megnehezítve a közösségi vallásgyakorlást. A Bíróság figyelembe vette azt is, hogy a Jehova Tanúi Franciaországban működésüket 90%-ban adományokból fedezik, azaz az adományok életbevágóan fontosak a közösség számára.⁵⁸ A különböző jogállású vallási közösségek között az anyagiak tekintetében is felmerülhet a hátrányos megkülönböztetés (14. cikk) kérdése, így Ausztria megsértette az Egyezményt azzal, hogy csak az elismert vallásfelekezeteket mentesítette az örökösödési és ajándékozási illeték alól, míg a nyilvántartásba vett közösségeket nem.⁵⁹ A török állam sem tudott meggyőző, objektív és észszerű érvet felhozni arra vonatkozóan, hogy az alevi közösség találkozóhelyének villanyszámláját miért nem fizeti, amikor más mecsetek, templomok és zsinagógák áramköltségét az állam magára vállalta.⁶⁰ Spanyolország esetében a Bíróság elfogadta, hogy az adóhányad-irányítási rendszerben való részvételhez az adott vallási közösség és az állam közötti megállapodás szükséges. A Szentszékkal a katolikus egyház történelmi, kulturális, a társadalom egészét szolgáló szerepét figyelembe véve kötött megállapodást a spanyol állam, a panaszosok vallási közössége pedig meg sem kísérelte azt, hogy hasonló megállapodást kössön az állammal.⁶¹ A hasonló olasz jogi helyzetenél is azt értékelte a Bíróság, hogy az adófizetőknek lehetőségük van arra is, hogy kifejezetten arról rendelkezzenek, hogy jövedelemadójuknak meghatározott százalékát ne a rendszerhez csatlakozó valamely vallási közösségnek ajánlják fel, hanem egy külön állami alap számára.⁶²

Az *egyházi adó* nem vet fel aggályokat abban az esetben sem, ha állami hatóságok végzik az adó beszedését.⁶³ Ugyanakkor ilyen adóval csak az adott vallási közösség tagja terhelhető, így biztosítani kell a kilépés lehetőségét, és már az egyháztag házastársa sem kötelezhető olyan felekezet támogatására, melynek nem tagja.⁶⁴

A Bizottság visszautasította a kötelező társadalombiztosítás ellen vallási alapon fellépő holland protestánsok mentesség iránti igényeit.⁶⁵

41., App. no. 7552/09.

58 Association Les Témoins de Jéhovah v. France, 2012. július 5., App. no. 8916/05. Hasonló ügyek: Église Évangélique Missionnaire és Salaün v. France, 2013. január 31., App. no. 25502/07; Association Culturelle du Temple Pyramide v. France, 2013. január 31., App. no. 50471/07; Association des Chevaliers du Lotus d'Or v. France, 2013. január 31., App. no. 50616/07.

59 Jehovahs Zeugen in Österreich v. Austria, 2012. szeptember 25., App. no. 27540/05. Hasonló ügy: İzzettin Doğan és mások v. Turkey [GC], 2016. április 26., App. no. 62649/10.

60 Cumhuriyetçi Eğitim ve Kültür Merkezi Vakfı v. Turkey, 2014. december 2., App. no. 32093/10.

61 Alujer Fernández és Caballero García v. Spain, , 2001. június 14., App. no. 53072/99.

62 Spampinato v. Italy, 2007. március 29., App. no. 23123/04.

63 Wasmuth v. Germany, 2011. február 17., § 55., App. no. 12884/03; Klein és mások v. Germany, 2017. április 6., § 89., App. nos. 10138/11, 16687/11, 25359/11, 28919/11.

64 Klein és Others v. Germany, 2017. április 6., § 81., App. nos. 10138/11, 16687/11, 25359/11, 28919/11.

65 X. v. the Netherlands, Commission decision of 14 December 1962., App. no. 1068/61; X. v. the Netherlands, Commission decision of 14 December 1965, App. no. 2065/63; X. v. the Netherlands, Commission decision of 31 May 1967., App. no. 2988/66; V. v. the Netherlands, Commission decision, App. no. 10678/83.

A vallási közösségek *célvagyona* fokozott védelem alatt áll, ugyanakkor e fokozott védelem nem vonatkozik a vállalkozói vagyonaikra. Ősi ortodox monastorokhoz tartozó mezőgazdasági terület igénybevétele tulajdoni jogokat érintett, azonban az istentisztelet szabadságát nem. A szerzetesek jövőbeli száma alakulásának várható hatásával kapcsolatos felvetéseket pedig a Bíróság hipotetikusnak tartotta.⁶⁶

Profitorientált tevékenységre nem terjed ki a 9. cikk védelme, akkor sem, ha esetleg vallási jellegű lenne a tevékenység: adott esetben a profit reményében végzett, a panaszos álláspontja szerint vallási szolgáltatás hirdetése kereskedelmi szólásnak tekinthető.⁶⁷ A szolgáltatáshoz kapcsolódó díj azonban önmagában nem zárja ki, hogy maga a szolgáltatás (adott esetben jogatanfolyam) vallási tartalommal is bír.⁶⁸

5. Tanulságok

Az eseti joggyakorlatból csak bizonyos korlátok között lehet általános következtetéseket levonni. Az EJEB mára gazdag joggyakorlatot alakított ki a vallásszabadság terén, de a gyakorlat még mindig nem koherens, nem szisztematikus, és nem is mindig kiszámítható. Egyértelmű, hogy a Bíróság a Kokkinakis-ügy óta a vallásszabadságot egy pluralista, demokratikus társadalom alapvető értékeként határozza meg.

A vallási közösségek szabad működésének pozitív követelményeként a mai napig kialakult joggyakorlat azt mutatja, hogy

- A vallási közösségeknek lehetővé kell tenni, hogy jogi személyiséget szerezzenek (ez azonban nem jelenti azt, hogy a vallási közösségeknek egyenlő jogokat kell biztosítani), a vallási közösségek jogi státuszát méltányos, átlátható és észszerű eljárás keretében kell szabályozni.⁶⁹

- Egy demokratikus államnak nincs jogos oka beavatkozni a vallási közösségek belső ügyeibe – ez a követelmény elengedhetetlennek tűnik.⁷⁰

- A vallási közösségeknek reális lehetőségeket kell biztosítani az istentiszteleti helyek létrehozására (ez nem jelenti azt, hogy a korlátozásokat automatikusan jogsértésnek tekintenék).⁷¹

66 The Holy Monasteries v. Greece, 1994. december 9., App. nos. 13092/87; 13984/88.

67 X. és Church of Scientology v. Sweden, Commission decision, App. no. 7805/77.

68 Association Sivananda de Yoga Vedata v. France, Commission decision, App. no. 30260/96.

69 Az első ítélet, ami ebbe az irányba mutat: Canea Catholic Church v. Greece, Judgment of 16 December 1997, App. no. 25528/94.

70 Serif v. Greece, Judgment of 14 December 1999, App. no. 38178/97; Hasan és Chaush v. Bulgaria, Judgment of 26 October 2000, App. no. 30985/96; Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldavia Judgment of 13 December 2001, App. no. 45701/99; Agga v. Greece Judgment of 17 October 2002, App. nos. 50776/99 és 52912/99.

71 Manoussakis és mások v. Greece, Judgment of 26 September 1996, App. no. 18748/91; Tsavachidis v. Greece, Judgment of 21 January 1999, App. no. 28802/95; Pentidis Manoussakis és mások v. Greece, Judgment of 26 September 1996, App. no. 18748/91 v. Greece Judgment of 9 June 1997, App. no. 23238/94.

– A vallási közösségek vagyonának védelme megerősítést nyert a vallási célokat szolgáló eszközök tekintetében, ugyanakkor ez a fokozott védelem nem vonatkozik üzleti célú vagyonukra.⁷²

– Amennyiben a vallási meggyőződés kinyilvánítása és mások vallási meggyőződésének védelme ütközik egymással, a meggyőződés kifejezésének formája és a kinyilvánítás körülményei kiemelt jelentőségűek. A véleménynyilvánítás szabadságának összefüggésében a Bíróság többször is megállapította, hogy a vallási érzületek védelme akár a büntetőjog alkalmazásával történő véleménynyilvánítási korlátozást is lehetővé teszi.⁷³

Úgy tűnik, hogy a Bíróság viszonylag széles körű korlátozásokat tűrt el a vallási meggyőződés kinyilvánításának jogát illetően. Azok a korai ügyek, amelyekben az Egyezmény megsértését állapították meg, szinte mind egy közös vonással rendelkeznek: az érintett állam szinte mindig Görögország volt, és a sikeres panaszosok az esetek túlnyomó többségében vallási kisebbségekhez tartoztak (Jehova tanúi és mások). A Metaxas-diktatúra idején kialakult görög állami egyházi rendszer két eleme akadt fenn az Egyezmény szűrőjén: a prozelitizmus (tisztességtelen misszionáriusi tevékenység) tilalma (és a tilalmat alkalmazó gyakorlat),⁷⁴ valamint a nem ortodox közösségek isteniszteleti helyeinek engedélyezési eljárása.⁷⁵ A Bíróság azonban a vallási meggyőződés kinyilvánítását és a vallásgyakorlást korlátozó törvények többségét az Egyezménnyel összeegyeztethetőnek találta.

Az EJEB számos ítélete befolyásolta az európai államok jogalkotásának és joggyakorlatának alakulását nagyon gyakorlati kérdésekben. Például nagyszámú családot érinthez a Bíróság álláspontja, mely szerint a szülők vallási hovatartozását nem lehet figyelembe venni a gyermek elhelyezéséről szóló eljárásokban⁷⁶ – ezt az irányadó joggyakorlatot a válási és gyermekelhelyezési ügyeket tárgyaló bíróságok Magyarországon is elfogadják.⁷⁷ Az elhelyezési-felügyeleti ügyekben – amennyiben az egyik szülő vallási meggyőződése nem okoz pszichés kárt a gyermeknek – a szülők vallásának figyelembevétele a 9. cikk fényében megkülönböztető bánásmódnak minősülhet.⁷⁸

Egyes ítéletekből az a benyomás alakul ki, hogy a Bíróság szimpatizál a radikális (vagy hagyománytisztelő) iszlámot kordában tartani hivatott szekuláris szabályozással, míg más vallási kisebbségek iránt nagyobb megértést tanúsít: erre példaként említhetők a fejkendővel kapcsolatos ügyek.⁷⁹ Meg kell jegyezni, hogy a bíróság azon

72 *The Holy Monasteries v. Greece*, Judgment of 9 December 1994, App. nos. 13092/87, 13984/88.

73 *Otto-Preminger-Institut v. Austria*, Judgment of 20 September 1994, § 47, no. 13470/87; *Wingrove v. United Kingdom*, Judgment of 25 November 1996, App. no. 17419/90.

74 *Kokkinakis v. Greece*, 1993. május 25., App. no. 14307/88.

75 *Manoussakis és mások v. Greece*, Judgment of 26 September 1996, App. no. 18748/91.

76 *Hoffmann v. Austria*, Judgment of 23 June 1993, App. no. 12875/87; *Palau-Martinez v. France*, Judgment of 16 December 2003, App. no. 64927/01.

77 BH 1998. 132.

78 *Vojnity v. Hungary*, Judgment of 2 December 2013, § 36. 39., App. no. 29617/07.

79 *Dahlab v. Switzerland*, Judgment of 15 February 2001, App. no. 42393/98; *Kurtumulus v. Turkey*, Judgment of 24 January 2006, App. no. 65500/01; *Leyla Şahin v. Turkey*, Judgment of 10 November 2005, App. no. 44774/98; *Dogru v. France*, Judgment of 4 December 2008, App. no. 27058/05; *Kervanci v. France*, Judgment of 4 December 2008, App. no. 31645/04. Koltay, 2015, 7–33; Szajbely, 2018, 1–8.

gyakorlata, miszerint minden esetben elfogadta a meglévő korlátozásokat, az államok széles körű mérlegelési jogkörén alapul; az ítéletekből egyáltalán nem következik, hogy a korlátozás hiánya aggodalomra adna okot.

A Bíróságnak a vallási hagyományok állami támogatásával szembeni szimpátiája nem tekinthető magától értetődőnek (tantermi feszületek,⁸⁰ kötelező hitoktatás⁸¹). Az európai emberi jogi mechanizmus ugyan védelmet nyújthat az állami beavatkozás és ellenőrzés bizonyos túlzott formáival szemben, azonban egyes államok a vallási identitás megőrzése érdekében felléphetnek.

Úgy tűnik, hogy az állam semlegességére vonatkozó követelmény egy kialakulóban lévő elvnek tekinthető.⁸² Az egyházi önkormányzatiság a vallásszabadság szerves részét képezi. A belső fegyelmi eljárásokra a 6. cikk nem vonatkozik. A lelkipásztori szolgálati jogviszony keretében felmerülő fegyelmi ügyeket magának a vallási közösségnek kell kezelnie.⁸³

6. Következtetés

Az EJEB tagadhatatlanul hozzájárult ahhoz, hogy a vallási közösségekre és a vallásgyakorlásra vonatkozó állami korlátozásokat mind a szabályozás, mind a gyakorlat terén szélsőséges esetekben visszaszorítsák. Ezáltal az EJEB jelentős (de természetesen nem kizárólagos) szerepet játszott és játszik az európai egyház-állam modellek közeledésében. Az államegyházak már közel sem élveznek olyan kiváltságos helyzetet, mint korábban, az uralkodó vallások védelme sem olyan erős, mint korábban, a vallási kisebbségek helyzete pedig jelentősen javult a korábbiakhoz képest. Az EJEB joggyakorlata határozottan szerepet játszott ebben a változásban. A pluralizmus,⁸⁴ egyfajta állami semlegesség,⁸⁵ a vallási közösségek autonómiája⁸⁶ olyan elveknek tűnnek, melyeket a joggyakorlat mára elvár, és így az európai országok közös minimumához tartoznak.

80 Lautsi v. Italy, Judgment of 18 March 2011, App. no. 30814/06.

81 Mansur Yalçın és mások v. Turkey, Judgment of 16 September 2014, App. no. 21163/11.

82 Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Hungary, Judgment of 8 April 2014, App. nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 és 56581/12, § 104.

83 Károly Nagy v. Hungary, Judgment of 14 September 2017, App. no. 56665/09.

84 Pl. Izzettin Dogan v. Turkey, Judgment of 26 April 2016, § 24., App. no. 62649/10; Ebrahimian v. France, Judgment of 27 November 2015, § 67., App. no. 64846/11.

85 Pl. Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások v. Hungary, 2014. április 8., § 104., App. nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41553/12, 54977/12., 56581/12.

86 Pl. Hasan és Chaush v. Bulgaria, Judgment of 26 October 2000, App. no. 30985/96; Metropolitan Church of Bessarabia és mások v. Moldavia, Judgment of 13 December 2001, App. no. 45701/99; Supreme Holy Council of the Muslim Community v. Bulgaria, Judgment of 16 December 2004, App. no. 39023/97; Holy Synod of the Bulgarian Orthodox Church (Metropolitan Inokentiy) és mások v. Bulgaria, Judgment of 22 January 2009, App. nos. 412/03., 35677/04.

Irodalomjegyzék

- Ferrari, S. (1996) 'Az új bor és a régi hordó', *Beszélő*, 4(1). [Online] <http://beszelo.c3.hu/cikkek/az-uj-bor-es-a-regi-hordo> (letöltés ideje: 2026. 05. 15.)
- Grabenwarter, C. (2014) *European Convention on Human Rights. Commentary*. München: C. H. Beck.
- Koltay, A. (2015) 'A vallási ruházat és jelképek viselésének korlátai – fejkendők és keresztek', *Acta Humana*, 3, 7–33.
- Kovács, P. (2000) 'A rodopi mufti esete a nemzetközi joggal: Kisebbségi autonómiabarát ítélet az Emberi Jogok Európai Bíróságán: magányos fecske vagy új tendencia?', *Acta Humana*, 41–42, 63–74.
- Listl, J. (1999) 'Grundmodelle einer möglichen Zuordnung von Kirche und Staat', in Listl J. és Schmitz, H. (szerk.) *Handbuch des katholischen Kirchenrechts*. Regensburg: Verlag Pustet, Regensburg, 1256–1268.
- Martínez-Torrón, J. és Navarro-Vals, R. (2004) 'The Protection of Religious Freedom in the System of the Council of Europe', in Lindholm, T., Durham W. C., Tahzib-Lie, B., Sewell, E. és Larsen, L. (szerk.) *Facilitating Freedom of Religion and Belief: A Deskbook*. Leiden: Martinus Nijhoff, 209–238.
- Schanda, B. (2021) '9. Cikk: Gondolat-, lelkiismereti- és vallásszabadság', in Sonnevend, P. és Bodnár, E. (szerk.) *Az Emberi Jogok Európai Egyezményének kommentárja*. Budapest: HVG-ORAC, 218–243.
- Szajbély, K. (2018) 'Vallási jelképek viselése a munkahelyeken az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Európai Unió Bírósága gyakorlatában', *Közjogi Szemle*, 2018(2), 1–8.
- Temperman, J. (szerk.) (2012) *The Lautsi Papers: Multidisciplinary Reflections on Religious Symbols in Public School Classroom*, Leiden: Brill.
- Temperman, J., Gunn, T. J. és Evans, M. D. (2019) *The European Court of Human Rights and the Freedom of Religion or Belief. The 25 Years since Kokkinakis*. Leiden: Brill.
- Ventura, M. (2019) 'Jog és vallás tárgyú ügyek Strasbourgban és Luxemburgban: Az európai bíróságok érényei', *Medias Res*, 5(1), 102–115.
- Vermeulen, B. és van Rosmalen, B. M. (2018) 'Freedom of Thought, Conscience and Religion (Article 9)', in Dijk, P., J. H. Hoof, G., Rijn, A. B., és Zwaak, L. (szerk.) *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Cambridge–Antwerp–Portland: Intersentia, 735–764.

VARGA ATTILA

Többszintű alapjogvédelem – az Emberi Jogok Európai Bírósága határozatainak a jelentősége az Alkotmánybíróság érvelésében

The multilevel Protection of Fundamental Rights – The Significance of the Judgments of the European Court of Human Rights in the Reasoning of the Constitutional Court

Abstract: Multilevel protection of fundamental rights is an integral part of the concept of multilevel constitutionalism, which is now widely accepted. Multilevel constitutionalism is a constitutional reality that is manifested through the multiplication of constitutional principles, values, and norms, as well as through continuous interaction, particularly between international and national courts. In practice, this appears partly as the migration of constitutional ideas and partly as constitutional dialogue. The multilevel protection of fundamental rights is fundamentally realized through the case law of the European Court of Human Rights, which has a significant impact on the decisions of national constitutional courts and the reasoning contained therein. Beyond a few theoretical observations and findings, the present contribution illustrates the role of the ECtHR in developing fundamental rights – both in terms of the constitutional court's reasoning and the evolution of the legal system, with the aim of making the protection of fundamental rights more effective – using examples from the case law of the Constitutional Court of Romania.

Keywords: multilevel protection of fundamental rights, multilevel constitutionalism, constitutional dialogue, fundamental human rights, legal certainty, legislative power, judicial power, constitutional court

Összefoglaló: A többszintű alapjogvédelem a mára általánosan elfogadott többszintű alkotmányosság fogalmának, koncepciójának a szerves része. A többszintű alkotmányosság olyan alkotmányjogi valóság, amely az alkotmányos elvek, értékek és normák multiplikációja, valamint egy folyamatos interakció révén valósul meg különösen nemzetközi és nemzeti bíróságok között. Ezek a gyakorlatban részint mint az alkotmányos eszmék migrációja, részint mint alkotmányos párbeszéd jelennek meg. A többszintű alapjogvédelem alapvetően az Emberi Jogok Európai Bíróságának az esetgyakorlata révén valósul meg, amely jelentős hatással van a nemzeti alkotmánybíróságok határozataira, az abban foglalt érvelésekre. Jelen tanulmány néhány elméleti észrevételen, megállapításon túl, a román alkotmánybírósági esetgyakorlatból vett példákkal illusztrálja az EJEB alapjogfejlesztő hatását mind az alkotmánybíróság érvelésére, mind a jogrendszer alakulására, az alapjogvédelem hatékonyabbá tételére.

Kulcsszavak: többszintű alapjogvédelem, többszintű alkotmányosság, alkotmányos párbeszéd, alapvető emberi jogok, jogbiztonság, jogalkotó, jogalkalmazó, alkotmánybíróság.

1. A többszintű alapjogvédelem mint a többszintű alkotmányosság része. Néhány gondolat és észrevétel

A többszintű alkotmányosság ma már egy általánosan elfogadott alkotmányjogi szakkifejezés, amely elméleti szinten kellőképpen meg van alapozva, hiszen egy alkotmányjogi valóságot fejez ki.¹

Ez a valóság az alkotmányos tartalmú értékek, elvek, normák multiplikációját jelenti egy adott jogrendszeren belül. Azt nevezetesen, hogy egyrészt egyidejűleg több forrásból származó alkotmányos követelmények is megjelennek a nemzeti alkotmányozó hatalom, illetve alkotmányos rendszer számára, másrészt pedig jelent egy folyamatos és folytonos interakciót nemzeti és nemzetközi hatóságok és bíróságok, különösen európai uniós és emberjogi, valamint a tagállami alkotmánybíróságok között.

Az alkotmányos követelmények nemzetköziesedése, az alkotmányos értékek és elvek globalizációjának a konkrét gyakorlati megvalósulását a szakirodalom az *alkotmányos eszmék migrációjának* metaforájával írja le, az említett széles körű interakció folyamatát pedig az *alkotmányos párbeszéd* ugyancsak általánosan elfogadott fogalmával.

Ezek a jelzett folyamatok lényegében gyakorlati megvalósulásai a többszintű alkotmányosság – talán elvontnak tűnő, következésképpen magyarázatra szoruló, de mindenképpen alkotmányos valóságot leíró – jelenségének.

Némiképp leegyszerűsítve, de egyben összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a többszintű alkotmányosság ott és akkor kezdődik, amikor a nemzeti alkotmányok kikerülnek saját „elszigeteltségükből” (mert egyébként nem is tehetnek mást, illetve nem is akarnak másképpen tenni), ami által nyitottá válnak a nemzetközi jog, a nyugati/európai közös alkotmányos hagyományok (például klasszikus államszervezeti elvek), az alakuló nemzetközi viszonyrendszerek, alkotmányos elvek és normák irányába, miközben igyekeznek megőrizni részint alkotmányuk identitását, részint országuk, nemzetük alkotmányos identitását is.

Ebbe a valóságba, illetve folyamatba szervesen illeszkedik az, amit többszintű alapjogvédelemnek nevezünk, és ami a többszintű alkotmányosság egy konkrét és minden bizonnyal hatékony megnyilvánulási formája.

Mindezeket a jelenségeket lényegében az európai integráció szükségszerűségként is felfogható folyamata generálja, amely maga is többszintű.

Vizsgált témánk szempontjából a *többszintű integráció*, amely kétségtelenül tartalmaz alkotmányos elemeket, ezen belül pedig államszervezeti, jogállami és alapjogokra, alapjogvédelemre vonatkozó elemeket, egyfajta európai alkotmányosságot fejez ki.

1 A témáról részletesen: Drinóczi, 2015; Drinóczi, 2016, 213–233.

Ez a gyakorlatban alapvetően három területen, három „dimenzióban” jelenik meg:

a) mint az Európai Unió szerződéses joga (*normatív szint*) és az ennek érvényt szerző EU Bíróságának (EUB) a joggyakorlata (*jurisdikciós szint*);

b) mint az Európa Tanács alapjogi rendszere, melynek fundamentuma az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE), és az ennek érvényt szerző, a részes felek számára kötelező Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az esetjoga;

c) és végül a demokrácia és a jogállamiság elvi követelményrendszere, azaz az európai államszervezeti értékeken alapuló, közjogi berendezkedés elvi keretét meghatározó Velencei Bizottság ajánlásai, tanácsadó tevékenysége.²

Az alkotmánybíróági esetgyakorlatban (Romániában, de más európai EU/ET tagállamban is) gyakori, mondhatni rendszeres, kötelező és szinte rutinszerű a hivatkozás az európai bíróságok határozataira, illetve a Velencei Bizottság ajánlásaira. Ezzel pedig egy valós alkotmányos párbeszéd valósul meg, amit egyébként alkotmányi rendelkezések is elősegítenek.

Mintegy illusztrálásképpen említhető a román Alkotmányból az a rendelkezés, amely szerint „[a] Románia által az alapvető emberi jogokra vonatkozóan részes félként aláírt egyezségokmányok és szerződések, valamint a belső jog közötti eltérések fennállása esetén a nemzetközi előírásokat elsőbbségben részesítik, azon eset kivételével, amikor az Alkotmány vagy a belső jog kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz”.³ Az alapvető emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szabályozások elsőbbsége az ezektől eltérő belső joggal szemben rendkívül fontos alkotmányi rendelkezés az alapjogok, illetve alapjogvédelem romániai érvényesülése szempontjából, és megkönnyíti az EJEB-határozatok zökkenőmentes befogadását, beépülését az alkotmánybíróági határozatok érveléseibe. Az a feltételezés, kitétel, hogy az elsőbbség elve nem alkalmazandó, amennyiben a belső jog adott alapjogok vonatkozásában kedvezőbb rendelkezéseket tartalmaz, ez éppenséggel ösztönzőleg hat a bírói alkotmányos párbeszédre.

Hasonlóképpen említhető a román Alkotmánynak egy másik rendelkezése, amely az európai integrációt olyan módon írja le, hogy ez jelenti bizonyos feladat- és hatáskörök átruházását, a többi tagállammal történő közös gyakorlását, az uniós alapító szerződések kétharmados ratifikációjával ezek alkotmányos rangra emelését, valamint a kötelező uniós szabályozások elsőbbségének elfogadását.⁴

Mindezek (bár nem kizárólagosan) alkotmányos alapját képezik a többszintű alkotmányosságnak és mindazon fentebb említett folyamatoknak, amelyek ezt az alkotmányos rendszer szerves részévé teszik.

A többszintű alapjogvédelem részint az EJEB esetgyakorlata révén valósul meg, különös tekintettel azokra az esetekre, amelyekben Románia félként volt jelen, hiszen az ezekben hozott ítéletek kötelezőek Romániára nézve, mind a parlamentre,

2 Orbán, 2022, 1–12.

3 Az Alkotmány 20. cikkének (2) bekezdése.

4 Az Alkotmány 148. cikke.

a kormányra, mind a bíróságokra és az Alkotmánybíróságra nézve, amit egyébként maga ez Egyezmény ír elő.⁵

Másrészt a többszintű alapjogvédelem megvalósul az alkotmánybíróági esetgyakorlat által is, hiszen miként a fentiekben már jeleztem, a Taláros Testület, amikor csak lehetősége van rá, hivatkozik és sokszor idézi is az EJEB határozatait, függetlenül attól, hogy Romániára vagy bármely más országra vonatkozott is az ítélet, ezzel pedig erősíti saját határozatainak érvelését, érvrendszerét.

Következésképpen az EJEB-határozatok egyfajta zsinórmértékül szolgálnak az alapjogvédelem tekintetében, egyrészt a törvényhozó és kormány számára, de a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság ítélezési gyakorlata számára is.

Ilyenformán, elsősorban az Alkotmánybíróság közvetítésével az EJEB gyakorlatának, részint jogfejlesztő, részint garanciális értéke van az alapvető emberi jogok romániai érvényesülésében.

Mindez pedig alakítja, csiszolja a konkrét alapjogok tartalmát, illetve alkalmazását is, ami komoly elméleti muníciót jelenthet az alkotmányjog-tudomány számára, végső soron azonban mégis meghatározó módon az állampolgárok számára nyújthat garanciát alapvető emberi jogaik tiszteletben tartása tekintetében.

A következőkben néhány konkrét eseten keresztül mutatom be az emberjogi Bíróság határozatainak a hatását a román Alkotmánybíróság határozatainak az érvelésére, elvi álláspontjának a kialakítására.

2. Az EJEB-határozatok hatása az alkotmánybíróági érvelésekre

Előjáróban érdemes néhány általános jellegű tényrt és megállapítást rögzíteni. Kétségtelen, hogy mind az Egyezmény (EJEE) előírásai, mind pedig a Bíróság (EJEB) esetgyakorlatának elvi megállapításai széles körben beépültek az államok belső jogába.

Ennek egyik konkrét megvalósulása az alkotmánybíróági esetgyakorlat közvetítésével történik, hiszen azzal, hogy az EJEB esetgyakorlata beépül az alkotmánybíróági határozatok érvelésébe, nemcsak részévé válik a belső jogrendnek, de hozzájárul az alapvető emberi jogok egységes értelmezéséhez, az érvelések kellő megalapozásához, következményében pedig egy hatékonyabb alapjogvédelemhez, végső soron a jogbiztonság erősítéséhez.

Egy, a témánk szempontjából szélesebb kitekintésű tanulmány többek között megállapítja, hogy „[a] nemzeti alkotmánybíróságok – az alkotmányossági kontroll során – különös figyelmet szentelnek az EJEB esetgyakorlatának és az ott kimondott tételeknek. Ezen esetgyakorlatnak az előnye, hogy – hiába jönnek a bírák eltérő jogi kultúrából – az EJEB jogi kultúráját harmónia jellemzi, így nem töredezett, hanem egységre és a konvergencia előmozdítására törekszik.”⁶ További fontos észrevétel, hogy „Az egyes nemzeti alkotmánybíróságok és

5 Az Egyezmény (EJEE) 46. cikkének (1) bekezdése: „[...] a Szerződő Felek vállalják, hogy ma-gukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság [EJEB] végleges ítéletét, minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.”

6 Nagy, 2024, 65.

*az EJEB esetgyakorlata között számos hasonlóság fedezhető fel [...]. Egyrészt az egyes alapjogok korlátozására nagymértékben hasonló standardokat alakítottak ki, [...] másrészt e bíróságok hasonló fogalomkészlettel operálnak. Szintén fontos tényező, hogy mind az alkotmánybíróságok, mind az EJEB figyelembe veszik saját, előzőekben hozott elvi megállapításait is.”*⁷

Mindezek a szempontok, illetve megállapítások jól illusztrálják az EJEB-határozatok jelenlétét, illetve beépülését különösen az alkotmánybírósági esetgyakorlatba.

Végül még egy általános megállapítás, konkrétan a román Alkotmánybíróság határozataira vonatkoztatva, hogy ezek mintegy főszabályként, amennyiben lehetséges, hivatkoznak az EJEB vonatkozó döntéseire, nem ritkán idézve, átvéve a Bíróság érveleit, különösen ennek elvi jelentőségű megállapításait.

A következőkben a román Alkotmánybíróságnak a fentiektől, azaz a rutinszerű hivatkozásktól eltérő, három teljesen, mondhatni, nem szokványos viszonyulását mutatom be, konkrét eseteken keresztül. Ezek a példák talán még jobban árnyalják az EJEB-határozatok jelentőségét és hatását az alkotmánybírósági döntésekre, érvelésekre.

A három eltérő helyzet a következő:

a) az EJEB-határozat elvi megállapításai mintegy inspirálóan, „megtermékenyítőleg” hatnak az Alkotmánybíróság érvelésére, mivel ez utóbbi továbbfejleszti, továbbgondolja ezeket a megállapításokat;

b) az Alkotmánybíróság az EJEB-határozatok hatására megváltoztatja korábbi gyakorlatát, és saját határozatát lényegében kizárólag EJEB-határozatokra alapozza;

c) az Alkotmánybíróság vitába, polémiába kerül az EJEB határozatával, nem fogadja el, tévesnek minősíti annak megállapításait, érveleit.

2.1. Az EJEB-érvelések elmélyítése, fejlesztése, kreatív alkalmazása

Az Alkotmánybíróságnak ez a sajátos viszonyulása jól kimutatható a jogbiztonság alkotmányos elvén, fogalmán keresztül, ugyanis több, teljesen különböző esetben, különböző EJEB-határozat érvelését idézve viszi tovább a gondolatmenetet, továbbfejlesztve azokat, újabb szempontokat, megközelítéseket feltárva, és anélkül, hogy szembefordulna az eredeti érveléssel, megalkotja saját elvi álláspontját.

A jogbiztonság kérdése annál is érdekesebb, mert ez, mint jogelv, nincsen tételesen megfogalmazva az alkotmányban, egyébként nem is különösebben szükséges, hiszen mint alkotmányossági követelmény, az alkotmány, illetve a jogrendszer egészére vonatkoztatható, áthatja az alkotmány egészét.

Az EJEB egyik határozatában a jogbiztonsággal kapcsolatban megállapította, hogy „a jog felsőbbségének egyik alapvető eleme a jogbiztonság, a jogi viszonyok biztonsága”.⁸ Egy másik (illetve több) ügyben pedig kimondta, hogy „[a]mint az állam meghatározott egy szabályozási/törvényi megoldást, azt világosan és koherensen kell alkalmaznia, olyan módon, hogy lehetőség szerint elkerülje a jogbizonytalanságot, a kétségeket a jogalanyok számára.”⁹

⁷ Nagy, 2024, 65.

⁸ Andone v. Románia, App. no. 54062/00, 44. pont, valamint Stanca Popescu v. Románia, App. no. 8727/03, 99. pont.

⁹ Păduraru v. Románia, App. no. 63252/00, 92. pont, valamint a Bejan v. Románia, App. no. 30658/05, 33. pont.

Alapul véve, idézve ezeket az elvi észrevételeket, az Alkotmánybíróság egy határozatában¹⁰ továbbfejlesztette, továbbgondolta ezeket az EJEB-megállapításokat. Egy utólagos normakontroll keretében végzett alkotmányossági vizsgálat tárgya a parlament által elfogadott törvénymódosítás alkotmányossága volt, amely megszüntette a parlamenti képviselők és szenátorok számára a nyugdíjkorhatáruk elérésekor járó illetményt, amely egyfajta szolgálati nyugdíj jellegű juttatásként létezett. Az Alkotmánybíróság ezt a rendelkezést, éppen a jogbiztonságra, annak hiányára hivatkozva alkotmányellenesnek minősítette.

Az Alkotmánybíróság a határozatában kifejtette: „[...] a jogbiztonság lényegében azt fejezi ki, hogy az állampolgárokat meg kell védeni az olyan veszélytől is, amely éppenséggel a jog felől jön. Meg kell védeni egy olyan jogbizonytalansággal szemben, amit a jog teremtett, de legalábbis elfogadja (mármint a jog, az adott törvény) ennek kockázatát. A személy jogbiztonsága úgy határozható meg, mint egy alkotmányos vagy alkotmányos jellegű garanciák összessége, amelyek nélkülözhetetlenek a jogállamiság szempontjából. Ennek értelmében a törvényhozónak alkotmányos kötelessége biztosítani a jog természetes stabilitását, valamint az alapvető jogok és szabadságok optimális feltételek közötti érvényesülését.”¹¹

A jogbiztonságot tehát nemcsak a jogalkalmazónak kell a törvény megfelelő alkalmazásával biztosítania, de magának a jogalkotónak/törvényhozónak is, hiszen ha a törvény rendelkezései nem teremtik meg a jogbiztonságot, akkor ez egy olyan veszély az állampolgár számára, ami annál súlyosabb, hogy a jog felől, a jogi szabályozás felől jön.

Az talán jogi közhely, hogy a jogbiztonság a jogállamiság egyik fontos, nélkülözhetetlen feltétele, mely nélkül megfelelően az alapvető emberi jogok nem érvényesíthetők.

A következő bekezdésben az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy „[...] a jogbiztonság az állam egyik alapvető értéke, amely jogállami garanciát fejez ki, és amelynek a célja, hogy az egyént védje az önkénytől, különösen az egyén és állam közötti viszonyban. Annak ellenére, hogy ez az elv nincsen az Alkotmányban kifejezetten szentesítve, mégis az elv levezethető az Alkotmány 1. cikke (3) és (5) bekezdéseiből, valamint az európai emberjogi Egyezmény preambulumából, ahogyan azt a Bíróság értelmezési gyakorlata meghatározta.”¹²

Ez az érvelés a jogbiztonság fogalmát az alapokig vezeti vissza, hiszen az egyén és állam viszonylatában az önkény elkerülésének egyik meghatározó követelményeként mutatja be.

Egy teljesen más természetű ügyben, amelyet a Nép Ügyvédje kezdeményezett a 2004. évi 554. közigazgatási bíraskodásról szóló törvény 23. cikkének utólagos alkotmányossági ellenőrzésére, az Alkotmánybíróság egy másik EJEB-határozat elvi megállapítását gondolta tovább a saját érvelésében.

Az Alkotmánybíróság ezen határozatában¹³ nem magát a kifogásolt törvényi rendelkezést minősítette alkotmányellenesnek, hanem annak a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék által elfogadott jogegységi határozatában foglalt értelmezést.¹⁴

10 2023. évi 678. határozat, megjelent a Hivatalos Közlöny 2023. évi 1119. számában.

11 A határozat 52. pontja.

12 A határozat 53. pontja.

13 Az Alkotmánybíróság 2025. évi 208. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2025. évi 649. számában.

14 A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék 2015. évi 10. jogegységi határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2015. évi 458. számában.

Az Alkotmánybíróság egy EJEB-határozatából idézte, miszerint a jogbiztonság elve implicit módon jelen van az Egyezmény valamennyi cikkében, és a jogállam fundamentális eleme, tartozéka, az elv célja pedig, hogy biztosítsa a jogi helyzetek stabilitását és elősegítse a köz bizalmát az igazságszolgáltatásban.¹⁵ Ehhez az Alkotmánybíróság az említett határozatában a következőket fogalmazta meg:

„A jogbiztonság nemzeti jogrendszer keretében magába foglalja az alapjogok teljes körű védelmét és biztosítását, amely azt feltételezi, hogy el kell kerülni a jogi bizonytalanságot, a hatalommal való visszaélést, a hatósági önkényt és szubjektivitást (a hatóságok részéről), amelyek egyébként a hatalmat gyakorolják. A jogbiztonság az alapjogok biztosítója, és mint ilyen, önálló alkotmányos standard, másrészt az alapjogokhoz kapcsolható, társítható követelmény.”

A fenti példákban is talán jól érzékelhető, hogy az Alkotmánybíróság kreatív módon használta és értelmezte az EJEB megállapításait a jogbiztonságra vonatkozólag, olyannyira, hogy kialakította saját elvi és elméleti alapvetését, kis túlzással jogi doktrínáját a jogbiztonság fogalmával kapcsolatosan. Ez pedig immáron iránymutató a rendes bíróságok gyakorlata, illetve jogértelmezése számára.

2.2. Az alkotmánybírósági esetgyakorlat megváltoztatása az EJEB-határozatok következményeként

A konkrét ügy utólagos normakontroll során egy bíróság előtt zajló per keretében jelent meg, amelynek tárgya a jogtalanul elvett ingatlanok természetbeni visszaszolgáltatása, avagy megfelelő kárpótlása volt.¹⁶

Az alkotmányossági kifogásban a felek a 2013. évi 165. törvény¹⁷ 21. cikkének (6) bekezdését kifogásolták, abban a formájában, ahogyan az a 2017. évi 111. törvény¹⁸ szerint módosult, és amely a 2016. évi 98. sürgősségi kormányrendeletet hagyta jóvá.

A kifogás lényege azzal kapcsolatos, hogy a törvényhozó, amely kezdetben a természetbeni visszaszolgáltatást részesítette előnyben, a hangsúlyt áthelyezte a kárpótlásra, és míg korábban a piaci ár alakulását vette figyelembe, amit a közjegyzői ártáblázat (*grila notariala*) alapján állapított meg, a cikkely jelen formájában, és különösen ahogy azt a Legfőbb Semmítő- és Ítéltörvényszék 2018. évi 80. számú jogegységi határozata¹⁹ értelmezte, a kárpótlás értékét az ingatlan jogtalan elvételének az időpontjához (közel 70 évvel korábbi időponthoz) kötötte.

A felek úgy minősítették, hogy az ő és mindazok szempontjából, akik ilyen helyzetben vannak, ez nem lehet csak *méltánytalan és diszkriminatív*.

Következésképpen az eset kapcsán a törvényhozó szemléletváltásáról van szó, amit a legfelsőbb bírósági jogértelmezés is megerősített.

Előljáróban szükséges megjegyezni, és az Alkotmánybíróság határozatában erre utalt is, nevezetesen, hogy korábbi esetgyakorlatában már vizsgálta a kifogásolt 2013.

15 Lupényi Görögkatolikus parókia v. Románia, App. no. 76943/11.

16 Az Alkotmánybíróság 2025. évi 43. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2025. évi 606. számában.

17 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2013. évi 278. számában.

18 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 399. számában.

19 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 1080. számában.

évi 165. törvény 21. cikkének (6) bekezdését, és arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhozási megoldás a kárpótlásra vonatkozólag nem képez, nem teremt egyfajta felső határt a kárpótlás mértékének, másrészt úgy ítélte meg, hogy éppen ezáltal érvényesül a *restitutio in integrum* elve.²⁰ Következésképpen a törvényi rendelkezést alkotmányosnak minősítette, és a korábbi kereseteket mint megalapozatlanokat elutasította.

A jelen ügyben azonban az Alkotmánybíróságnak figyelembe kellett vennie az EJEB 2022. november 8-i, a *Văleanu v. Románia*²¹ ügyében hozott határozatát. Ez azt állapította meg a 2013. évi 165. törvénnyel, illetve a kárpótlás egészével kapcsolatosan, hogy ez továbbra sem kellőképpen meggyőző és koherens, illetve nem tényleges (*effektív*), valamint azt, hogy a kárpótlások az aktuális (piaci) értékhez kell kötődjenek.²²

A romániai ingatlan-visszaszolgáltatási és kárpótlási folyamattal kapcsolatosan volt korábban is elmarasztaló határozat például a *Preda és mások kontra Románia* ügyben – az EJEB 2014. március 29-i határozata –, amelyben ugyancsak a kárpótlás törvényi kritériumait, valamint az elhúzódozó eljárást kifogásolta a strasbourgi Bíróság.

Az Alkotmánybíróság jelen határozatában, teljes mértékben igazodva az EJEB határozatahoz, korábbi döntéseivel és érveléseivel ellentétben azt állapította meg, hogy a 2013. évi 165. törvény 21. cikkének (6) bekezdése sérti a tulajdonjogot biztosító alkotmányi és nemzetközi egyezményi (szerződési) rendelkezéseket.²³

Azt figyelhetjük meg, hogy a román törvényhozónak és az emberjogi bíróságnak teljesen eltérő a szemlélete a kárpótlások megítélésének kritériumáról, azaz míg a törvényszöveg ezt az ingatlan elvételekor létező (egyébként bizonytalan, nehezen megállapítható) értékhez köti, addig a strasbourgi Bíróság az aktuális, piaci értékhez közelíti. Az Alkotmánybíróság, határozata indoklásának a végén szóvá is teszi ezt a mulasztását, passzivitását a román parlamentnek, mely abban nyilvánul meg, hogy a 2022. évi EJEB-határozatot a *Văleanu kontra Románia* ügyben, amelyben újfent kimondta a Bíróság, hogy a kárpótlást az aktuális piaci értékhez kell közelíteni, a törvényhozás mindmáig nem ültette életbe, jelentős károkat okozva ezáltal az érintetteknek.

Egyébként – megítélésem szerint – tökéletesen méltányos és igazságos elbírálási megoldás nincsen, hiszen például egy elvételkor tökéletes, megfelelő működési állapotban lévő lakóingatlan értéke jóval nagyobb, mint ugyanazon ingatlannak a jelenlegi romos állapota, de ez fordítva is lehet igaz, például egy terület, ami elvételkor kültelekként nem volt különösebben értékes, idővel, a település terjeszkedésével, belső területévé (beltelekké) válva jóval nagyobb aktuális értékkel rendelkezik.

A jelen alkotmánybírósági határozat érdekessége, hogy egyrészt éppen az EJEB-határozat alapján megváltoztatta korábbi álláspontját, másrészt pedig a határozatot kizárólag az EJEB-határozat érvelésére és az abban foglalt megállapításokra alapozza. Ami kifejezetten szokatlan az alkotmánybírósági gyakorlatban, hogy ezúttal nem is

20 Az Alkotmánybíróság 2020. évi 798. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021. évi 43. számában, valamint a 2021. évi 188. határozata, megjelent a Hivatalos Közlöny 2021. évi 704. számában.

21 *Văleanu és mások v. Románia*, App. no. 59012/17.

22 Az EJEB-határozat 262. pontja.

23 Az említett korábbi határozataiban éppen azt állapította meg, hogy a törvényi rendelkezés nem sérti magát a tulajdonjogot, hanem a kárpótlás értékének a megállapítási módját szabályozza.

hivatkozik a román Alkotmány egyetlen cikkelyére sem mint referencianormára, amit a kifogásolt és alkotmányellenesnek minősített törvényi rendelkezés megsértett volna.

Magyarán, az Alkotmánybíróság a meghozott határozatában az alkotmányellenességet kizárólag az EJEB-határozatából vezette le.

Összességében megállapítható, hogy ebben az esetben kifejezetten, de egyébként általában is az Alkotmánybíróság messzemenően figyelembe veszi a strasbourgi emberjogi bíróság esetgyakorlatát, és nemcsak akkor, amikor a román állam közvetlenül érintett, de akkor is, amikor bármilyen ügyben érvelésében mint hivatkozási alapot felhasználhatja.

2.3. Vita és egyet nem értés az EJEB határozatával (Kövesi-ügy)

Laura Codruța Kövesi a romániai Főügyészség keretében működő Országos Korruptióellenes Ügyészség²⁴ (Igazgatóság) vezető főügyésze volt 2013–2018 között. A második megbízatási idejét, amely 2016-ban kezdődött, nem tolthette ki, mert egy szövevényes fegyelmi eljárás végén a köztársasági elnök (*Klaus Iohannis*) meneszteni kényszerült. Nemcsak a menesztés/felmentés volt meglehetősen bonyodalmas, de a főügyész asszony egész hivatali, szakmai tevékenységét heves viták kísérték, a feltétel, illetve kritika nélküli helyesléstől a teljes elutasításig. E tanulmánynak nem tárgya és nem célja ezt a tevékenységet sem bemutatni, még kevésbé elemezni vagy minősíteni.

Témánk szempontjából mindösszesen egy, a személyével kapcsolatos EJEB-határozat, pontosabban annak előzményei, illetve a határozatnak az alkotmánybírósági fogadtatása, kritikája a releváns, ami vázlatos bemutatásra kerül a következőkben.

Tény, hogy a főügyész asszony két alkotmányos természetű jogi konfliktust is kiváltott, amelynek megoldása az Alkotmánybíróság elé került.

Az első esetben a konfliktus a Parlament és a Főügyészség és ennek alárendeltségébe tartozó Korruptióellenes Ügyészség között merült fel, a megkereső pedig a parlament két házának elnöke volt.

Az Alkotmánybíróság a 2017. évi 611. határozatban²⁵ lényegében azt állapította meg, hogy egyrészt létezik az alkotmányos természetű jogi konfliktus, amit a két házelnök jelzett a parlament és a főügyészség között, másrészt a konfliktust a főügyész asszony magatartása idézte elő azzal, hogy megtagadta a megjelenést egy parlamenti vizsgálóbizottsági meghallgatáson, amire egyébként a törvényes előírások kötelezték. Ezzel pedig akadályozta a parlamenti alkotmányos ellenőrző funkciójának a gyakorlásában. A parlamenti vizsgálóbizottság a 2009-es elnökválasztás során jelzett, közhatalóságok által elkövetni vélt szabálytalanságokat vizsgálta.²⁶

Az alkotmánybírósági határozat rendelkező része kimondja, hogy a főügyész asszony köteles megjelenni a parlamenti vizsgálóbizottság előtt és a vizsgált ügyben kért információkat megadni. A főügyész asszony figyelmen kívül hagyta az Alkotmánybíróság egyébként rá nézve kötelező döntését, és továbbra is elutasította, hogy megjelenjen a parlamenti vizsgálóbizottság előtt.

24 Román nevén: *Direcția Națională Anticorupție* (DNA).

25 Megjelent a Hivatalos Közlöny 2017. évi 877. számában.

26 A Parlament 2017. évi 39. számú határozata a speciális kivizsgáló Bizottság létrehozásáról.

Ezek után, de korántsem kizárólag az alkotmánybírószági határozat figyelmen kívül hagyása miatt az igazságügyi miniszter fegyelmi vizsgálatot indított a főügyész asszony ellen, melynek nyomán elkészült Jelentésében, mintegy 20 pontban fogalmazta meg a tevékenységével szembeni kifogásokat, hibákat, bírálatokat.²⁷

Az igazságügyi miniszter ezt az eljárást alkotmányos hatáskörének megfelelően teljesen szabályosan és törvényesen végezte el, ugyanis az ügyészség/az ügyészek az igazságügyi miniszter fennhatósága alatt végzi/végzik tevékenységét/tevékenységüket.

A jelentését előterjesztette a Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács²⁸ (CSM) elé, amelynek ügyészi tagozata véleményezte (egyébként negatívan), de ami nem kötelező az igazságügyi miniszterre nézve. Minekután ez az eljárási lépés is megtörtént, az igazságügyi miniszter javasolta a főügyész, Laura Codruța Kövesi tisztségéből való felmentését, amit a köztársasági elnök elé terjesztett.

Szükséges megjegyezni, hogy az igazságügyi miniszter javaslata, előterjesztése lényegét tekintve döntés volt, ugyanis az eljárás, pontosabban az Alkotmány a köztársasági elnök számára nem biztosít érdemi, tartalmi mérlegelési jogot.

A köztársasági elnök szerepe ebben az eljárásban majdhogynem formai, hiszen nem bírálhatja fölül, nem vizsgálhatja az igazságügyi miniszter döntésének tartalmi elemeit, hanem mindössze egyetlen esetben utasíthatja el a felmentést, az ezt tartalmazó elnöki rendelet kibocsátását, ha az eljárásban törvényteleniséget észlel. Amennyiben ilyen nem észlel, köteles a menesztést előíró rendeletet kiadni.

A köztársasági elnök azonban megtagadta a főügyész asszony felmentését, azzal az indoklással, hogy a Jelentésben a Korrupcióellenes Ügyészség tevékenységére vonatkozó bíráló, kritikus érvek nem eléggé meggyőzőek a javaslat (felmentés) célszerűségének az elfogadására, következésképpen nem menti fel hivatalából Kövesit.

Az elnök eljárása, magatartása egy újabb alkotmányos természetű jogi konfliktust eredményezett, ezúttal az igazságügyi miniszter (kormány) és a köztársasági elnök között.

27 A Jelentés a Korrupcióellenes Ügyészség 2017. évi menedzseri tevékenységét elemezte. Az igazságügyi miniszter 2018. február 22-én hozta nyilvánosságra a Jelentést, és jelentette be a főügyész asszony menesztésére vonatkozó törvényi eljárás megkezdését. Csak néhány a kifogásolt magatartásból: hatáskörbitorlás, meglévő hatáskörökön való túllépés, a közhatalóságok közötti kötelező lojális együttműködés elmaradása, bűnvádi eljárás, nyomozás indítása egyéni közigazgatási aktusok célszerűsége vonatkozásában, egyes kormányhatározatok célszerűségének a vizsgálata, alkotmányellenes, törvénytelen magatartás, ezek korrekciójának a hiánya, túlzottan autoriter és diszkrecionális magatartás, amely nincsen összhangban hivatali és hivatási státusával, a médiafigyelmet kiváltó ügyek előtérbe helyezése, méltatlan magatartás, az ügyészi hivatás etikai, szakmai minimális standardoknak a megsértése, az alkotmánybírószági határozatok, valamint a parlamenti aktusok autoritásának a megkérdőjelezése, törvénymódosító kezdeményezések, törvényhozási megoldások heves, indulatos bírálata stb.

28 Ennek a testületnek a román elnevezése *Consiliul Superior al Magistraturii*, ami szó szerinti fordításban a Magisztratúra Legfelsőbb Tanácsa lenne, ugyanakkor a magisztratúra kifejezés magyar jelentése, tartalma bizonytalan, és semmiképpen nem tekinthető egyértelműen a bírák és ügyészek közös megnevezésének. Ezért nem szó szerinti, hanem a tartalma szerinti fordításban használok a sokkal egyértelműbb Legfelsőbb Bírói és Ügyészi Tanács megnevezést.

Az Alkotmánybíróság 2018. évi 358. számú határozatában²⁹ egyebek mellett kifejtette, hogy a köztársasági elnök nem vizsgálhatja az igazságügyi miniszter jelentésének érdemi, tartalmi részét, még kevésbé annak célszerűségét, lényegében tehát köteles felmenteni, tisztségéből visszahívni az érintett személyt. Egyetlen esetben tagadhatja ezt meg, ha az igazságügyi miniszter eljárásában törvényteleniséget észlel. Ilyenre azonban az elnök nem hivatkozott, nem utalt.

Egyébként határozatában az Alkotmánybíróság önmagára is utalva kifejtette, hogy ő maga sem vizsgálta, nem vizsgálhatja a Jelentésben foglaltakat, az ott jelzett hibákat, hiányosságokat, mivel maga az ügy, illetve az alkotmányi/törvényi rendelkezések erre nem hatalmazzák fel, hiszen két közhatóság közötti alkotmányos természetű jogi konfliktust kell vizsgálnia. Egyszerűen nincsen hatásköre fegyelmi, alkalmassági eljárásokban hozott döntések felülvizsgálatára.

Az Alkotmánybíróság az elé terjesztett ügyben megállapította, hogy az igazságügyi miniszter javaslatának, jelentésének az elutasítása a köztársasági elnök részéről, mégpedig szakmai, tartalmi megalapozatlanság miatt, alkotmányos természetű jogi konfliktust eredményezett, tehát a konfliktus létezik, és ezért egyértelműen a köztársasági elnök a felelős, mivel reális, alkotmányos szempontból elfogadható indokok nélkül blokkolt, akadályozott egy törvényes eljárást.

Az Alkotmánybíróság határozatának rendelkező részében, minekutána megállapítja a konfliktus létét, és megnevezi annak felelőseit, elrendeli, hogy a köztársasági elnök *azonnali hatállyal* adja ki a főügyész asszony tisztségéből felmentő elnöki rendeletét. Az elnök még ezek után is próbálta halasztani az ügyet, de végül is közzétette a felmentő rendeletet.

Ezek után fordult Laura Codruța Kövesi az EJEB-hez, amely egyébként nem szokványos módon, eljárási gyakorlatától jelentősen eltérően, minden bizonnyal rekordidő alatt hozott határozatot.³⁰ Ebben elmarasztalta a román államot, megállapítva, hogy az megsértette az Egyezmény 6. cikk (1) bekezdését, a tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 10. cikket, a véleménynyilvánítás szabadságát.

Az EJEB-határozat kapcsán a köztársasági elnök felvetette, hogy az Alkotmánybíróságnak felül kellene vizsgálnia korábbi határozatát (esetleg vissza kellene helyezni hivatalába a menesztett főügyész asszonyt), amit azonban az Alkotmánybíróság elutasított, lévén hogy ilyen eljárás nem lehetséges sem az alkotmány, sem a törvények (például a Polgári törvénykönyv) nem biztosítanak ilyen hatáskört a Taláros Testületnek, ugyanakkor maga a felvetés súlyosan sérti a testület függetlenségét, beavatkozás az alkotmányos igazságszolgáltatás tevékenységébe.

Az EJEB-határozattal – amely részben kifogásolta az alkotmánybírósági határozatot is – ezúttal a Taláros Testület szembehelyezkedett, vitatkozott vele, és elutasította annak több megállapítását.

Az Alkotmánybíróság plénuma, reagálva az EJEB határozatára, az abban foglaltakra, egy, a saját álláspontját kifejező nyilatkozatot fogadott el, amelyben a következő tisztázó megállapításokat tette.

²⁹ Megjelent a Hivatalos Közlöny 2018. évi 473. számában.

³⁰ A keresetet 2018 decemberében nyújtották be, és az EJEB az ügyben 2020 májusában hozta meg a Romániát elmarasztaló határozatát. Kövesi v. Románia, App. No. 3594/19.

Az Alkotmánybíróság saját határozatában (amire egyébként az EJEB határozata hivatkozott) nem sértette meg az Egyezmény 6. cikkét, a tisztességes eljáráshoz való jogot. A tisztességes eljáráshoz való jog megsértése egy más jogi helyzetre vonatkozhatott, amely nincsen összefüggésben az Alkotmánybíróság által tárgyalt esettel. Az Alkotmánybíróság az ügyben nem sérthette meg a főügyész asszonynak a tisztességes eljáráshoz való jogát, hiszen ő személy szerint nem volt része, nem volt fél a konkrét jogvitában.

Az Alkotmánybíróság alkotmányos hatáskörének³¹ megfelelően egy alkotmányos természetű jogvitát, jogi konfliktust oldott meg, az egyik fél megkeresése alapján, amely két alkotmányos közhatóság (az igazságügyi miniszter és a köztársasági elnök) között merült fel. Az alkotmánybírósági határozatok általában is mind az előzetes, mind az utólagos alkotmányossági normakontroll esetén, de egyébként az alkotmányos konfliktusok megoldása esetén is, általánosan *erga omnes* hatállyal kötelezőek, illetve véglegesek, és nem lehet őket megfellebbezni.³²

Következésképpen, a főügyész asszonynak az ügyben, ebben az alkotmányos igazságszolgáltatási jogvitában nem lévén semmilyen perbeli minősége, a tisztességes eljáráshoz való joga és egyébként a véleménynyilvánítás joga sem sérült, hiszen ez objektív módon lehetséges sem volt.

Az Alkotmánybíróság, amikor közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat old meg (miként ebben az esetben is), nem egyéni alapjogok tiszteletben tartását vizsgálja, hanem a konfliktusban lévő közhatóságok alkotmányos magatartását, amely alkotmányos konfliktust, rendszerint hatásköri vitát eredményezett.

3. Következtetések

Az Alkotmánybíróság alapvetően tiszteletben tartja az EJEB-határozatokat, azokat gyakran idézi és beépíti érvrendszerébe. Ennek következménye, hogy ezáltal az alkotmánybírósági határozatok megalapozottabbak, jogi érvelésük konzisztens.

Tendenciaként figyelhető meg, hogy míg a '90-es évek elején, vagy mondhatni az Alkotmánybíróság működésének első évtizedében a határozatok rövidek, lényegre törők, de érvelésük egyszerű és néhol hiányos volt, ez az utóbbi 15-20 évben jelentős mértékben megváltozott, ugyanis a határozatok hosszúak, konzisztensek, és érezhető az alkotmányos párbeszédnek azon jelei, miszerint sok utalás történik az EJEB, egyébként az EUB és a Velencei Bizottság határozataira, ajánlásaira is. Ezekből sok esetben akár hosszabb szövegrészek is idézésre kerülnek, ami által a határozatok könnyebben hozzáférhetőbbekké, megismerhetőbbekké válnak, az európai bíróságok határozatainak a megállapításai, esetgyakorlatuk pedig ezúton is beépül a bírósági jogalkalmazásba.

31 Az Alkotmány 146. cikkének e) pontja.

32 Az Alkotmány 147. cikkének (4) bekezdése.

Megállapítható egyfajta eltérés általában is, más európai államok alkotmánybírószágai, de kifejezetten a román Alkotmánybíróság viszonyában is, részint az EJEB, részint az EUB vonatkozásában.

Ennek kifejtése nem célja e tanulmánynak, de az megállapítható, hogy a nemzeti alkotmánybírószágok viszonya sokkal zökkenőmentesebb, természetesebb, befogadóbb az EJEB határozatai vonatkozásában, lévén hogy ezek az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásán örködnek, míg az EUB-bal való viszony alkalmanként kifejezetten konfliktusossá válhat, ugyanis ezek sok esetben államszervezeti kérdéseket érintenek, vagy olyan alkotmányos értékekre vonatkozó rendelkezéseket, amelyek sokkal inkább sorolhatók a tagállamok alkotmányos identitását érintő fogalomkörbe, és kevésbé a kötelező EU-jog tárgykörébe.

E némileg kitérő megállapítás után elmondható, hogy a román Alkotmánybíróság tudatosan törekszik határozatait nagy részletességgel és alaposággal megmagyarázni, illetve döntéseinek következményeit is felvázolni, ezzel egyben „segíteni” a jogalkotó vagy éppen a hatósági és különösen a bírósági jogalkalmazó tevékenységét. Ezzel pedig az alkotmányos párbeszédnek egy másik irányát, dimenzióját nyitja meg, mégpedig a belső jogalkotó és jogalkalmazó hatóságok irányába.

Mindezenközben pedig bizonyos kérdésekben kialakítja saját doktrínáját, illetve elméleti értékű alapvetését.

Végül összegző észrevételként megállapítható, hogy az EJEB esetgyakorlata, az abban foglalt érvelések, elvi indoklások éppen az alkotmánybírószági határozatok közvetítésével járulnak hozzá az alapvető emberi jogok hatékonyabb tiszteletben tartásához és érvényesülésükhöz, mind a jogalkotási, mind a jogalkalmazási folyamatban.

Irodalomjegyzék

- Drinóczi, T. (2015) *Többszintű alkotmányosság működésben – alkotmányos párbeszéd. Akadémiai Doktori értekezés*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem.
- Drinóczi, T. (2016) 'Jogrendszerek versenye és alkotmányos párbeszéd', *Iustum Aequum Salutare*, 2, 213–233.
- Nagy, G. (2024) 'Az alapvető emberi jogok védelmének konvergenciája, mint a globális alkotmányosság egyik vetülete', *Erdélyi Jogélet*, 1, 59–74.
- Orbán, E. (2022) 'Velencei Bizottság helye a többszintű alkotmányosság rendszerében és hatása a hazai alkotmányozási folyamatokra', *Közjogi Szemle*, 4, 1–12.

KOMÁROMI LÁSZLÓ

Közvetlen demokratikus intézmények a román és magyar alkotmányos hagyományban

Direct Democratic Institutions in the Romanian and Hungarian Constitutional Tradition

Abstract: The development of a country's instruments of direct democracy is often shaped by particular historical circumstances and political contexts, while the conditions surrounding their introduction may significantly influence the subsequent operation of the institutional framework. This study examines whether, in the constitutional systems of Romania and Hungary, the institutions of direct democracy established during, or in the immediate aftermath of, the political transition of 1989–1990, together with their later development and practical application, were influenced by factors rooted in a more distant historical past. Following an overview of the regulation and practice of referendums in Romania and Hungary, the article argues that in Romania the system of direct democratic institutions established by the 1991 Constitution did not substantially depart from an earlier tradition, developing from the 1860s onwards, that was fundamentally plebiscitary in character and thus dominated by referendums initiated “from above”. In Hungary, by contrast, there were no significant historical antecedents, and the political and legal elite had long remained cautious towards the direct exercise of popular sovereignty. The Referendum Act of 1989 opened the way for the direct exercise of democratic power by permitting “bottom-up” referendum initiatives; however, subsequent regulatory changes and developments in practice gradually curtailed these possibilities. Since 2008, Hungary's institutions and practice of direct democracy have moved decisively in a plebiscitary direction.

Keywords: direct democracy, referendum, popular initiative, constitutional history, constitution, Romania, Hungary

Összefoglaló: Egy-egy ország közvetlen demokratikus eszköztárának létrejötte gyakran konkrét történelmi szituáció és politikai kontextus függvénye, s az intézményrendszer későbbi működését jelentős mértékben meghatározzák a létrejövétel körülményei. A tanulmány központi kérdése, hogy Románia és Magyarország alkotmányos rendszerében az 1989–1990-es politikai átalakuláskor vagy azt közvetlenül követően kialakított közvetlen demokratikus intézményrendszer és annak későbbi alakulása, gyakorlata kapcsán léteznek-e olyan, a régebbi múltba visszanyúló tényezők, amelyek a későbbi fejlődésre hatással voltak és vannak. A népszavazások romániai és magyarországi szabályozástörténetének és gyakorlatának áttekintését követően a szerző arra a következtetésre jut, hogy Romániában az 1991. évi Alkotmány által létrehozott közvetlen demokratikus intézményrendszer érdemben nem módosított az 1860-as évek óta kialakult, alapvetően plebiszciter jellegű, tehát „felülről” elrendelt népszavazások által uralt hagyományon. Magyarország esetében komoly történelmi előzmények nem voltak, a politikai és jogász elit régóta óvatosan állt a népszuverenitás közvetlen gyakorlásához. Az 1989. évi népszavazási törvény az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezések lehetővé tételével hirtelen szélesre nyitotta a kaput a közvetlen

demokratikus hatalomgyakorlás előtt, később azonban szabályozási és gyakorlati korlátozásokkal e kaput lépésről lépésre csaknem visszazárták. 2008 óta a magyarországi közvetlen demokratikus eszköztár és gyakorlat is erőteljesen egy plebiszciter rendszer irányába fejlődött.

Kulcsszavak: közvetlen demokrácia, népszavazás, népi kezdeményezés, alkotmánytörténet, alkotmány, Románia, Magyarország

1. Bevezetés

Theo Schiller német politológus a közvetlen demokratikus intézmények egy-egy országban történő bevezetése kapcsán három fő modellt különböztet meg: a belsőkonfliktus-modellt, a nemzetifüggetlenség-modellt és a demokratikusátalakulás-modellt.¹ *Belsőkonfliktus-modellről* akkor beszélhetünk, amikor egy politikai rendszerben a domináns politikai erőt vagy szélesebb értelemben vett elitet annak ellenzéke és a társadalom többsége nem tekint a közösség szempontjából reprezentatívnak, ezért erős „alulról” jövő népi nyomással közvetlen demokratikus intézményeket harcolnak ki, amelyeket az alkotmányos rendbe illesztnek, és a továbbiakban a mindenkori többségi hatalom kontrolljaként, korrigálójaként alkalmaznak. E modell tipikus történeti példái Svájc az 1860-as és 1870-es évek demokratikus mozgalma idején, valamint az Amerikai Egyesült Államok egyes nyugati tagállamai a XIX. és XX. század fordulóján. A *nemzetifüggetlenség-modell* esetében tipikusan egy, az adott államon belül területileg is elkülönülő nemzeti kisebbség szeretne kiszakadni és önállósulni, ezért közvetlen demokratikus döntéssel igyekszik kikényszeríteni függetlenségét, egyúttal megerősíteni társadalmi identitását, és – sikeres kiválás esetén – újonnan bevezetett közvetlen demokratikus eszközökkel megvédeni a függetlenné vált állam alapvető intézményeit. Erre tipikus példák Írország az első világháborút követően vagy a balti államok a Szovjetunió összeomlásának időszakában. A *demokratikusátalakulás-modell* jellemzően egy autoriter rezsim demokráciává történő transzformációja során merül fel, s ezen átalakulás egyik eszköze a régi berendezkedést háttérbe szorító és az új rendszert legitimáló közvetlen demokratikus intézményrendszer. Az átalakulásban gyakran jelentős szerepet játszik a képviselői hatalom is, s a kétfajta – a közvetlen és a képviselői – demokratikus legitimáció között feszültség is kialakulhat, amely hosszú távon is éreztetheti hatását. Theo Schiller tipikus példaként említi e körben az első világháború utáni Németországot és Ausztriát, a második világháború utáni Olaszországot és az 1989–1990-ben lezajlott kelet-európai rendszerátalakulásokat, köztük Magyarországot és Romániát is.

Az, hogy egy ország közvetlen demokratikus intézményrendszere melyik modellben jött létre, Theo Schiller szerint hatással van ezen intézményrendszer sajátosságaira, a későbbi gyakorlatukra, a hatalomgyakorlásra és a politikai kultúrára is.

¹ Schiller, 2013, 13–18.

A „fogantatás” körülményei hosszabb távon is meghatározók a működés szempontjából, tehát megfigyelhető bizonyos útfüggőség. Ugyanakkor Schiller is elismeri, hogy idővel megjelenhetnek újabb strukturális tényezők, váratlan körülmények, amelyek alakíthatnak a kezdetben létrejött intézményeken.²

Ebben a tanulmányban nem annak az állításnak a helyességét kívánom igazolni vagy cáfolni, hogy a román vagy a magyar alkotmányos rend közvetlen demokratikus elemei valóban a demokratikusátalakulás-modell fogalmi körébe tartoznak-e. Inkább annak szeretnék röviden utánajárni, hogy a két konkrét esetben léteznek-e olyan, a régebbi történeti múltba visszanyúló tényezők, amelyek a „fogantatás” körülményein túl meghatározók lehetnek az intézményi kialakítás és a későbbi gyakorlat szempontjából. Mindez egy nagyobb történeti távlatot, s épp e történeti szempont miatt inkább makro-, semmint mikroszemléletű összehasonlítást³ igényel, ami egyúttal a tanulmány terjedelmi keretei között erős korlátot is jelent a részletek feltárásában. Csak az országos népszavazásokra térek ki, a helyi vagy területi referendumokra nem. Hipotézisem az, hogy a Magyarországon és Romániában az 1989–1990-es politikai átalakuláskor vagy annak nyomán létrejött közvetlen demokratikus intézményrendszerre hatnak régebb óta jelen lévő politikai kulturális tényezők is.

2. Közvetlen demokratikus intézmények általában

A közvetlen demokratikus intézményeknek számos tipológiája létezik.⁴ Az 1. táblázatban látható összefoglalóból kitűnik néhány fontos osztályozási szempont. Az első az, hogy tárgyi vagy személyi kérdésről van szó. Utóbbi kivételes megoldás: megválasztott tisztviselők népszavazással történő *visszahívását* jelenti, és csak a közvetlen demokrácia fogalmának széles értelemben vett felfogása esetén tekinthető e körbe sorolandó intézménynek. A második szempont az, hogy a folyamat célja népszavazás megtartása-e, vagy pusztán az, hogy a népképviselőt vagy más hatóságot vegyen a napirendjére és tárgyaljon meg egy javaslatot. Ez utóbbi az ún. *napirend-iniciatíva*. A harmadik szempont az, hogy az adott eljárást valamely tárgyban jogszabály (jellemzően az alkotmány, esetleg törvény) írja-e elő a *status quo* megváltoztatásához, vagy annak megtartása opcionális, tehát külön kezdeményezést igényel, s a *status quo* megváltoztatható népszavazás nélkül, a képviselői demokrácia útján is. Előbbi esetben *kötelező népszavazásról*, utóbbi esetben általánosságban *opcionális népszavazásról* beszélünk. A negyedik szempont a kezdeményezéssel kapcsolatos: állami intézményi vagy választópolgári kezdeményezésű eljárásról van szó. Intézményi kezdeményező jellemzően vagy a végrehajtó, vagy a törvényhozó hatalom, vagy annak valamely intézménye. Az ilyen „felülről” elrendelt népszavazásokat *plebiszcitumnak* is szokták nevezni. A választópolgári kezdeményezésű, „alulról” induló eljárások maguk is többfélék aszerint, hogy egy már – tipikusan a képviselői hatalom által – előkészített és elfogadott törvény(javaslat) vagy más

2 Schiller, 2013, 17–18.

3 Vö. Wieser, 2005, 25–26.

4 A valószínűleg legátfogóbbra lásd: Altman, 2011, 11.

jogszabály a tárgyuk, vagy maguk a kezdeményezők fogalmazzák meg és nyújtják be azt a javaslatot, amelyről népszavazást szeretnének kikényszeríteni. Előbbi esetben, tehát ha a képviseleti hatalom által már elfogadott szabályozás a népszavazás tárgya, akkor eljárási szempontból különbség tehető aszerint, hogy a referendum annak utólagos megerősítéséről vagy hatályon kívül helyezéséről szól. Ezt a különbségtételt fejezi ki a *szuszpenzív*, tehát a javaslat hatálybalépését felfüggesztő referendum és az *abrogatív*, tehát egy már hatályba lépett rendelkezés utólagos hatályon kívül helyezésére irányuló *referendum* kettőssége. Ha a népszavazás tárgyává tett javaslat nem a népképviseltől, hanem maguktól a kezdeményezőktől származik, akkor *népi kezdeményezésről* beszélünk. Ennek alvariánsa az, amikor a választópolgárok csak arra jogosultak, hogy a megfelelő hatóságnak, tipikusan a parlamentnek javaslatot tegyenek kezdeményezésük népszavazásra bocsátásáról, de hogy ez megtörténik-e, az a parlament szabad mérlegelésétől függ (*választópolgári népszavazási javaslat*).

Szokás a közvetlen demokratikus intézményeket aszerint is kategorizálni, hogy tárgyuk a jogforrási hierarchia mely szintjével vagy milyen természetű normával kapcsolatos, ilyen értelemben beszélhetünk például kötelező alkotmányreferendumról, népi törvénykezdeményezésről vagy nemzetköziszerződés-referendumról. A legfőbb, az intézmények természetét leginkább meghatározó sajátosság azonban a kezdeményező személye: a valódi különbség a „felülről” elrendelt plebiszcitumok és az „alulról”, a nép által kezdeményezett eljárások között van. Harmadik alaptípusként hozzátehetjük ezekhez a kötelező népszavazást, tehát azt, amikor a népszavazás jogszabály előírása alapján mintegy automatikusan bekövetkezik akkor, ha valamely normát módosítani akarnak.

A kötelező népszavazás történeti gyökere⁵ egyes új-angliai amerikai kolóniákig nyúlnak vissza, amelyek függetlenségük kivívásakor természetesnek vették, hogy új alkotmányaikat népszavazásnak kell jóváhagynia. Ez a minta később számos USA-tagállamban, a forradalmi Franciaországban és más államban is elterjedt.

A plebiszciter karakterű intézmények kialakulása a napóleoni gyakorlathoz köthető, és később sok más országban is megjelentek. Jellemző rájuk, hogy a népszavazást az államfő vagy a kormány a saját politikai pozíciójának megerősítésére használja. Gyakran e célt szolgálja a téma, a kérdés megfogalmazása és a népszavazás időzítése is. A plebiszciter karakterű népszavazás is szolgálhat legitim célokat és szervezhető tisztességes módon, de könnyű egyoldalúan visszaélni vele.

A választópolgári kezdeményezésű népszavazások őshazája Svájc, ahol a XIX. században két nagy demokratikus reformfolyamat során alakították ki a modern közvetlen demokratikus intézményeket, majd ezek közül többet a XIX–XX. század fordulójától az USA több tagállamában és számos más országban is átvettek. Ha megfelelően alakítják ki ezeket az intézményeket, akkor a népképviseleti hatalomgyakorlást kiegészítő, gazdagító, egyúttal ellenőrző funkcióval bírnak.

⁵ Az amerikai, francia és svájci közvetlen demokratikus hagyományok kialakulására lásd: Komáromi, 2015.

1. táblázat: A modern közvetlen demokratikus intézmények áttekintése

Tárgyi kérdésről			Személyi kérdésről
Népszavazások			Napirendi javaslat
Opcionális			
Kötelező	Intézményi kezdeményezésű („felülről elrendelt”)	Választópolgári kezdeményezésű („alulról kezdeményezett”)	
	A népszavazás megtartása a hatóság szabad mérlegelésén múlik		
Az alkotmány (vagy törvény) által meghatá- rozotti kérdé- sekben előírt	A végrehajtó hatalom kezdeményezi	A népszavazást meg kell tartani	Nem tartanak népszavazást
	A végrehajtó hatalom kezdeményezi	A népszavazást meg kell tartani	Nem tartanak népszavazást
Kötelező népszavazás	Kormányzati (elnöki) vagy parlamenti plebiszcitum	Népi kezdeményezés	Választópolgári népszavazási javaslat
	Fakultatív referendum	Népi kezdeményezés	Választópolgári népszavazási javaslat
Visszahívás (elnökkel, parlamenttel vagy egyes képviselőkkel szemben)			Visszahívás (elnökkel, parlamenttel vagy egyes képviselőkkel szemben)

Forrás: Beramendi et al., 2008, 14. (saját módosításokkal)

3. A romániai közvetlen demokratikus intézmények történeti áttekintése

Az újkori román politikai berendezkedésben egészen 1938-ig nem találkozhatunk alkotmányos szintű szabályozással a közvetlen demokratikus intézmények kapcsán.⁶ Így sem a Moldvai és Havasalföldi Fejedelemségek Alapszabályzata (Regulamentul Organic, 1831–1832), sem Cuza Statútuma (A párizsi egyezményt részletező statútum / Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris, 1864), sem a belga mintára készített 1866. évi Alkotmány és annak módosításai, sem pedig a Nagy-Románia egységes államszervezetét meghatározó, Romániát „*egységes és oszthatatlan nemzetállamként*” tételező és a román politikai eliten belül is erős konfliktusokat kiváltó⁷ 1923. évi Alkotmány⁸ nem tartalmazott utalást a népszavazásra. Érdekesség, hogy bár alkotmányos szabályok erről nem szóltak, Cuza Statútumát népszavazás fogadta el.⁹

Az első alkotmányos norma, amely a népszavazásról említést tett, paradox módon a királyi diktatúrát megalapozó 1938. évi Alkotmány volt. Ennek 100. cikkelye úgy rendelkezett, hogy magát ezt az alkotmányt a király általi elfogadást követően a román nemzetnek kell jóváhagynia, a király által rendeletben meghatározott részletszabályok szerint.

Románia kommunista alkotmányai közül – az 1936. évi szovjet, az ún. sztálini alkotmány mintájára¹⁰ – az 1948. évi és az 1952. évi Alkotmány is lehetővé tette a népszavazást, előbbi a Nagy Nemzetgyűlés hatáskörébe utalva a referendum elrendelését a néppel való konzultáció céljából,¹¹ utóbbi pedig ugyanezt a jogot a Nagy Nemzetgyűlés Elnökségének biztosította.¹² Az 1965. évi Alkotmány eredetileg nem tartalmazott hasonló előírást, de 1986-ban egy módosítással belefoglalták, hogy a Nagy Nemzetgyűlés népszavazás útján konzultálhat a néppel az ország legfőbb érdekeit érintő különösen fontos kérdésekben.¹³

Az 1991. évi Alkotmány végül több közvetlen demokratikus intézményt is bevezetett és tartalmaz máig. Az 1991-es állapot szerint ezek egyike a *kötelező alkotmányreferendum*, melynek értelmében az alkotmány módosításait a Képviselőház és a Szenátus általi elfogadást követően 30 napon belül népszavazásra kell bocsátani.¹⁴

6 Románia történeti alkotmányainak szövegéhez a Horst Dippel által szerkesztett mikrofilmkiadást (Dippel, 2004) használtam.

7 Veress, 2023, 97–99.

8 Erről az alkotmányról részletesebben lásd még: Fazakas, 2023 és Varga, 2023.

9 A népszavazást 1864. május 22. és 26. között tartották, s 682 621 igen, 1307 nem szavazattal fogadták el, 70 220 távolmaradás mellett, vö. Hitchins, 1996, 307–308.

10 49. cikk, d) pont.

11 39. cikk, 7. pont.

12 37. cikk, d) pont.

13 43. cikk, 3. pont.

14 Az 1991-es számozás szerint (Dippel, 2004) 147. cikk (3) bek., a 2003-as módosítást követően 151. cikk (3) bek.

A másik a *népi törvénykezdeményezési jog*, amely lényegében egy *napirend-iniciatíva*. Eszerint 250 000 választópolgár – egy 2003-as módosítás értelmében 100 000 választópolgár – törvénykezdeményezéssel élhet. Az aláírásoknak legalább a megyék negyedéből kell származniuk, és minden megyéből vagy a fővárosból legalább 10 000 – 2003-tól legalább 5000 – támogató aláírásra van szükség. Adózási, nemzetközi, valamint köz- és egyéni kegyelmi ügyekben nem nyújtható be népi törvénykezdeményezés. A kezdeményezés vonatkozhat azonban az *alkotmány módosítására is*, amihez 500 000 választópolgár aláírása szükséges (melyeknek legalább a megyék feléből kell származniuk, az egyes megyékből vagy a fővárosból legalább 20 000 aláírással).¹⁵

A harmadik közvetlen demokratikus intézmény az *elnöki plebiszcitum*, melynek alapján az államfő a parlamenttel való konzultációt követően kérheti a román népet, hogy népszavazáson fejezzék ki akaratukat országos érdekű ügyekben.¹⁶ Az ilyen népszavazás konzultatív természetű, tehát önmagában nem ügydöntő.

Végül a negyedik intézmény az *elnök visszahívása* (az alkotmány ezt az elnök hivatalából való felfüggesztésének nevezi). Az alkotmányt súlyosan sértő cselekmény esetén a Képviselőház és a Szenátus egyharmada kezdeményezheti az elnök hivatalból való felfüggesztését. Ha ezt a két ház együttes ülésén – az Alkotmánybírósággal történt konzultációt követően – a többség támogatja, akkor 30 napon belül népszavazást kell tartani, amely népszavazás dönt az elnök visszahívásáról.¹⁷

A törvényi szintű szabályok közül csak kettőt emelnék ki: a népszavazás megszervezéséről és lebonyolításáról szóló, 2000. február 22-i 3. számú törvényt, valamint a polgárok törvénykezdeményezésének gyakorlásáról szóló, 1999. december 9-i 189. számú törvényt. Az eljárások kontrolljának¹⁸ szabályain kívül különösen fontosak a népszavazásokra vonatkozó kvórumszabályok, melyek a 2000. február 22-i 3. számú törvényben szerepelnek. A népszavazás érvényességéhez a törvény eredetileg azt kívánta meg, hogy a szavazásra jogosultak több mint fele érvényes szavazatot adjon le. Ezt az elnök visszahívására nézve 2012-ben úgy módosították, hogy az ilyen népszavazás érvényességéhez a szavazatot leadók többségének ezt támogató szavazata szükséges.¹⁹ Az egyéb népszavazások érvényességi küszöbét 2013-ban alakították át oly módon, hogy a népszavazás érvényességéhez a szavazásra jogosultak legalább 30%-ának részvétele, az eredmény érvényességéhez pedig az szükséges, hogy az érvényesen megjelölt válaszopciók száma feleljen meg legalább az összes szavazásra jogosult 25%-ának.²⁰

15 1991-ben 73. cikk (1)–(2) bek. és 146. cikk (1)–(2) bek., 2003 óta 74. cikk (1)–(2) bek. és 150. cikk (1)–(2) bek.

16 90. cikk.

17 95. cikk.

18 Melynek az Alkotmánybíróság hatáskörébe tartozó elemeire nézve fontos részletszabályokat tartalmaz továbbá az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló, 1992. május 18-i 47. számú törvény, különösen annak 46–49. cikkei.

19 10. cikk.

20 Lásd az eredeti törvénytöredék 5. cikk (2) bekezdését, valamint a módosított törvénytöredék 5. cikk (2)–(3) bekezdéseit.

4. Romániai országos népszavazások

A 2. táblázatban látható, hogy 1864 óta 14 alkalommal, összesen 17 kérdésről tartottak országos népszavazást Romániában.²¹ 1991 előtt lényegében csak plebiszciter karakterű népszavazásokra került sor. Ilyen volt az 1864-es, Cuza Statútumáról és választási törvényéről tartott népszavazás, amellyel Cuza, csakúgy, mint 1851-ben Louis Bonaparte Franciaországban,²² lényegében az általa elkövetett államcsínyt legitimálta.²³ Az 1866-os ad hoc népszavazás a Cuza letétele utáni, nemzetközi szempontból is bonyolult helyzetet igyekezett a népszuverenítésra hivatkozva tisztázni, egy személyi döntésnek, a Hohenzollern-Sigmaringen dinasztiából származó Károly fejedelemmé választásának utólagos népi megerősítésével.²⁴

Az 1938. évi Alkotmányról szóló ad hoc alkotmányplebiszcitum a királyi diktatúra kiépítéséhez kívánt népi támogatást biztosítani, ahogy Antonescu tábornok 1941-ben tartott plebiszcitumai is egy teljhatalmú népvezér politikai pozíciójának megerősítését szolgálták, kötelező és szóbeli szavazással, tehát a szavazás titkosságát sértve, a hallgatást igenlő válaszként elkönyvelve. Ugyancsak sértette a szavazás titkosságának elvét az az 1986-ban tartott népszavazás, amely az elhibázott iparpolitika és az ország eladósodása miatti életszínvonal-csökkenés közepette a hadászati kiadások 5%-os csökkentésének ígéretével igyekezett demonstrálni Nicolae Ceaușescu töretlen népi támogatottságát, s amelynek során a szavazólapon a szavazópolgárok nevét és lakcímét is feltüntették.²⁵

A politikai átalakulást követően valódi kötelező alkotmányreferendumot csak kétszer tartottak Romániában (az 1991. évi alkotmányreferendumra ad hoc jellegű parlamenti döntés, erről külön elfogadott törvény alapján került sor²⁶). Ilyen volt 2003-ban az ország európai uniós csatlakozásával összefüggő és egyéb alkotmánymódosításokat elfogadó népszavazás, valamint 2018-ban az a népszavazás, amelynek célja az volt, hogy az Alkotmányba foglalják: a család egy férfi és egy nő közötti szabad beleegyezésen alapul. Ez utóbbi volt egyébként mindmáig az egyetlen olyan alkotmányreferendum, amelyre népi alkotmánymódosító kezdeményezés, tehát egy civil szervezet általi aláírásgyűjtés eredményeként került sor. A módosítást a parlament két kamarája elfogadta ugyan, a népszavazáson azonban nem sikerült elérni a szükséges részvételi küszöböt, köszönhetően valószínűleg annak is, hogy az ellenzők a népszavazás bojkottjára szólítottak föl.²⁷

Az 1991-et követő népszavazási gyakorlat domináns intézménye az elnöki plebiszcitum, melyből hármat is tartottak (2007, 2009, 2019), összesen öt kérdésről.

21 Az adatok és az alábbi tartalmi ismertető tekintetében is Beat Müller adatbázisára és annak az egyes népszavazásokra vonatkozó összefoglalóira támaszkodtam: Müller, 2026.

22 Frei, 1995, 16–18.

23 Riker, 1931, 441–443.

24 Roman, 1987, 113–115.

25 Rommelfanger, 1987, 139. 1. lábjegyzet.

26 A Román Alkotmányról szóló országos népszavazás megszervezéséről és lebonyolításáról szóló, 1991. november 23-i 67. sz. törvény.

27 Az okok részletesebb elemzésére lásd: Gherghina et al., 2019.

2. táblázat: Romániai országos népszavazások 1864–2019

Dátum	Téma	Intézmény	Részvétel %	Igen %	Nem %	Eredmény
1864. 05. 26.	Alkotmány és választási törvény	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (Cuza)	90,69	99,81	0,19	elfogadva
1866. 04. 20.	Karl Ludwig von Hohenzollern-Sigmaringen mint fejedelem	Ad hoc plebiszcitum (regens)	84,60	99,97	0,03	elfogadva
1938. 02. 24.	Alkotmány	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (király)	n.a.	99,87	0,13	elfogadva
1941. 03. 05.	Antonescu tábornok politikája	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,90	0,10	elfogadva
1941. 11. 15.	Antonescu tábornok politikája	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,99	0,01	elfogadva
"	Az államreform továbbvitele	Ad hoc plebiszcitum (kormány)	n.a.	99,99	0,01	elfogadva
1986. 11. 23.	A hadsereg, a fegyverkezési kiadások csökkentése	Ad hoc plebiszcitum (parlament)	99,99	100,00	0,00	elfogadva
1991. 12. 08.	Alkotmány	Ad hoc alkotmányplebiszcitum (parl.)	67,25	79,11	20,89	elfogadva
2003. 10. 19.	Alkotmányreform	Kötelező alkotmányreferendum	55,70	91,06	8,94	elfogadva
2007. 05. 19.	Basescu államelnök visszahívása	Elnököt visszahívó népszavazás	44,45	24,93	75,07	érvénytelen
2007. 11. 25.	Többségi, kétfordulós választási rendszer bevezetése	Elnöki plebiszcitum	26,51	83,41	16,59	érvénytelen
2009. 11. 22.	Egykamarás parlament	Elnöki plebiszcitum	50,95	77,78	22,22	elfogadva
"	Max. 300 képviselő a parlamentben	Elnöki plebiszcitum	50,95	88,84	11,16	elfogadva
2012. 07. 29.	Basescu államelnök visszahívása	Elnököt visszahívó népszavazás	46,24	88,70	11,30	érvénytelen
2018. 10. 07.	Házasság csak férfi és nő között	Kötelező alkotmányreferendum	21,10	93,40	6,60	érvénytelen
2019. 05. 26.	Kegyelem és amnesztia eltörlése korrupciós bűncselekményeknél	Elnöki plebiszcitum	43,35	85,91	14,09	elfogadva
"	Szükségrendelet tilalma az igazságszolgáltatásban és az AB-hoz fordulás jogának kiszélesítése szükségrendeletek ellen	Elnöki plebiszcitum	43,35	86,18	13,82	elfogadva

Forrás: Müller, 2026, Database and Search Engine for Direct Democracy, <https://sudd.ch/>. Az igen és nem szavazatok százaléka, főszámbólként az érvényes szavazatokhoz viszonyított arányukban van megadva. Ahol a részvételi arány nem szerepel, ott az összes leadott szavazat arányában.

Ezeknél az államfő többnyire a kormánnyal, illetve a parlamenti többséggel vívott konfliktusát igyekezett ily módon eldönteni. Tekintettel arra, hogy ezek konzultatív jellegű népszavazások, a népi döntés elnök számára pozitív kimenetele nem föltétlenül jelenti azt, hogy az eredményt implementálják is, mivel ahhoz parlamenti döntés vagy – alkotmányt érintő módosítás esetén – alkotmányreferendum is szükséges lenne. Így hiába hagyták jóvá a szavazópolgárok 2009-ben a képviselőház létszámának korlátozásáról és az egykamarás parlament bevezetéséről szóló elnöki javaslatokat, az ehhez szükséges alkotmányrevízió nem történt meg.

Végül érdekes esetek adódtak kétszer is az elnök visszahívására irányuló népszavazásokkal összefüggésben, 2007-ben és 2012-ben. Az utóbbi népszavazást közvetlenül megelőzően a kormánytöbbség igyekezett Băsescu elnök esélyeit azzal csökkenteni, hogy a népszavazási törvényben eltörölték az érvényességi küszöböt, de a módosított szabályt végül nem alkalmazták a küszöbönálló népszavazásra, tehát az elnök elmozdításához – a régi kvórumszabálynak megfelelően – az összes választójogosult több mint felének részvétele lett volna szükséges. Mivel ezt a küszöböt nem sikerült elérni, az államfő hivatalban maradt, annak ellenére, hogy a ténylegesen szavazók többsége ellene szavazott.

Végül érdemes röviden megemlíteni a népi napirend-iniciatívaként szabályozott népi törvény- (alkotmánymódosítás-)kezdeményezési jogot is. Ez világszerte az „alulról” jövő közvetlen demokratikus kezdeményezések egyik intézménye, de tudnunk kell, hogy azok közül a leggyengébb. Bár gyakorlati alkalmazására vannak példák Romániában a család definíciójával kapcsolatos, fentebb említett kezdeményezésen kívül is,²⁸ a hasonló iniciatívák száma csekély, s ez alighanem összefügg az intézmény működésmódjával kapcsolatos közérthető információk hiányával és az eljárási szabályok restriktív jellegével.²⁹

5. A magyarországi közvetlen demokratikus intézmények történeti áttekintése

A közvetlen demokratikus intézmények normatív szabályozása tekintetében Magyarország kommunista alkotmánya, az 1949. évi XX. törvény hatálybalépéséig csak gondolati előzményekről beszélhetünk.³⁰

A magyar jakobinusok peranyagában későbbi leiratból fennmaradt, Martinovics Ignáctól származó, német nyelvű alkotmányterv³¹ a legkorábbi, jelenleg ismert dokumentum, amelyben szerzője közvetlen demokratikus intézmények, a kötelező

28 Ilyen volt például egy, a Munka Törvénykönyvének módosításával kapcsolatos, a parlamentnek 2014-ben benyújtott kezdeményezés, vö.: National Citizen's Initiative on Romania's Labour Code [Online]. Elérhető: <https://participedia.net/case/4220> (letöltés ideje: 2026. 07. 03.).

29 Vö. Stoica és Safta, 2014.

30 Lásd erről áttekintőleg: Komáromi, 2010, 1–7. és Komáromi, 2013, 41–47.

31 Benda, 1957, 897–908.

alkotmányreferendum, a fakultatív referendum elődjének tekinthető népi vétó és a népi alkotmányiniciatíva bevezetésére tett javaslatot, valószínűleg az 1793. évi francia jakobinus alkotmány mintájára. A tervezet, melyet Martinovics az 1793-ban I. Ferenc által összehívni tervezett, de végül meg nem tartott diétára szeretett volna benyújtani, végül soha nem került a rendek elé.³² A benne foglalt közvetlen demokratikus gondolat elszigetelt jelenség maradt. Hasonló felvetések a magyar reformkorban sem láttak napvilágot. Jellemző a korabeli magyar szellemi elit gondolkodására Szalay Lászlónak, a magyar centralisták képviselőjének megfogalmazása, aki ismerte az akkoriban Nyugaton már megjelenő, sőt formát öltő alkotmányos intézményeket, s aki a svájci kantonok (közvetlen) demokratikus fejlődése kapcsán 1844. július 10-én így írt a *Pesti Hírlapban*: „...mindegyikünk tudja, hogy az egyes cantonok a' közelebb lefolyt tizenöt év alatt, az 1791-diki doctrínákat egész következetességgel fogadták el; hogy azokban nemcsak a' nép souverainitasa, nemcsak a' polgári egyenlőség' elve van megállapítva, de ki van mondva egyenes törvény által a' nép' vétója, az alkotmány' időszerinti revisiója, sőt még az ellentállás' joga is, – tehát a' szabadság' ultima thuléja, – 's így olly dolgok is, melyeket mi nem szeretnénk utánzásul felállítani...”³³ Ez a tartózkodó hozzáállás lényegében az egész XIX. században érvényesült Magyarországon.

Pártpolitikai program szintjén először a Magyarországi Szociáldemokrata Párt fogalmazta meg politikai követelésként 1903-ban tartott kongresszusán a „közvetlen törvényhozást a nép indítványozó és elvető joga útján”.³⁴ Ebből éppúgy nem lett semmi, mint az első világháború után a versailles-i béketárgyalásokra küldött magyar delegáció azon követeléséből,³⁵ hogy az elszakítani szándékozott területeken tartsanak népszavazást. Az egyetlen területi plebiszcitum, az 1921. december 14. és 16. között tartott soproni népszavazás a békeszerződésekben nem rögzített, Magyarország és Ausztria között olasz közvetítéssel létrejött különalku eredménye volt.

Alkotmányos szintű szabály a népszavazásról először a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvénnyel jelent meg a magyar közjogban, amely a sztálini előképhez hasonlóan úgy rendelkezett, hogy az Elnöki Tanács országos jelentőségű kérdésekben népszavazást rendelhet el.³⁶ E rendelkezésnek egészen 1989-ig nem volt gyakorlati következménye. Törvényi részletszabályok is csak 1989 nyarán születtek meg, amikor az utolsó pártállami Országgyűlés, elsősorban a bős-nagymarosi vízlépcsőprojekttel összefüggő környezetvédő tiltakozások nyomására, amelyek az építkezések leállítását népszavazással kívánták elérni, de részben a kormány alkotmányos reformprogramjára is tekintettel, elfogadta a népszavazásról és a népi kezdeményezésről szóló 1989. évi XVII. törvényt.

Ez a törvény átfogóan szabályozta a közvetlen demokratikus intézményeket mind az országos, mind a helyi szintre³⁷ nézve, s a benne meghatározott intézményrendszer

32 Komáromi, 2020.

33 Szalay, 1847, 204–205.

34 Erényi, Mucsi és S. Vincze, 1955, 140.

35 Lásd pl. Apponyi Albert 1920. január 16-i beszédét és február 12-i írásos észrevételeit: Pomogáts, Ádám és Chelnoky, 2000, 227. és 359–362.

36 20. § (1) bek. d) pont.

37 A helyi népszavazás szabályai 1990. szeptember 30-tól átkerültek a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvénybe.

hatása máig érezhető. Országos népszavazást az Elnöki Tanács elnöke, a Minisztertanács, legalább 50 országgyűlési képviselő és legalább 50 000 állampolgár kezdeményezhetett. Ha a kezdeményezést legalább 100 000 állampolgár írta alá, akkor az Országgyűlés köteles volt elrendelni a népszavazást, egyébként ez az Országgyűlés szabad mérlegelésén múlt. A törvény úgy fogalmazott, hogy országos népszavazást az Országgyűlés által elfogadott törvények megerősítéséről, valamint az Országgyűlés hatáskörébe tartozó döntésekről, így különösen törvényhozás elhatározásáról, törvény elveinek meghatározásáról, nem törvényi formát igénylő, de országos jelentőségű kérdések eldöntéséről is el lehetett rendelni. A népszavazás lehetett ügydöntő vagy – ha nem törvény megerősítéséről szólt – véleménynyilvánító. Kizárt tárgykörként szerepeltek a közpénzügyi kérdések, az Országgyűlés hatáskörébe tartozó személyi döntések és főszabályként a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek. A törvény előírta azt is, hogy az akkor még csak tervezett új Alkotmány elfogadásáról (megerősítéséről) népszavazásnak kell döntenie. A törvény tartalmazta végül a „népi kezdeményezés” (az 1. táblázatban látható fogalmi osztályozás szerint napirend-iniciatíva) szabályait is, amelynek értelmében 10 000 állampolgár az Országgyűlés elé terjeszthetett olyan ügyeket, amelyek eldöntése az Országgyűlés hatáskörébe tartozott, s ha ez a kezdeményezés legalább 50 000 állampolgártól származott, akkor az Országgyűlés köteles volt napirendjére tűzni a javaslatot. Mindez azt jelentette, hogy bár az 1. táblázatban látható intézmények nem voltak minden tekintetben világosan elválasztva egymástól, de elvileg rendelkezésre álltak a következő eszközök: kötelező népszavazás az új Alkotmányról, kormányzati és parlamenti plebiszcitum, fakultatív referendum, népi kezdeményezés, választópolgári népszavazási javaslat és napirend-iniciatíva. A népszavazások érvényességéhez a törvény előírta, hogy azon az összes választópolgár több mint fele érvényesen szavazzon. A törvény sok kérdést nyitva hagyott, például azt, hogy „alulról” jövő kezdeményezéseknél mennyi ideig lehet aláírásokat gyűjteni, s nem szabályozta kellő alapoossággal a népszavazási kezdeményezések eljárási kontrollját sem, ezért a szakirodalomban „koraszülött” alkotásnak is nevezik.³⁸

A szabályozást később több alkalommal megváltoztatták, a lényegesebb módosításokra 1997–1998-ban, majd 2012–2014-ben került sor. 1997-ben a népszavazás legfontosabb szabályai bekerültek az Alkotmányba. Az „alulról” kezdeményezett népszavazás aláírási kvóruma kétszeresére nőtt (a népszavazás kikényszerítéséhez 200 000, az Országgyűlés számára szabadon mérlegelhető népszavazási kezdeményezéshez 100 000 aláírás lett szükséges), a korábbi részvételi (érvényességi) kvórum helyébe 25%+1-es támogatási kvórum lépett, tehát a népszavazás akkor volt eredményes, ha az érvényesen szavazó választópolgárok több mint fele, de legalább az összes választópolgár több mint egynegyede a megfogalmazott kérdésre azonos választ adott. Bővült a tiltott tárgykörök listája is.

Az 1989-es népszavazási törvényt felváltotta az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény, amely részletesebben szabályozta a népszavazási eljárást. A törvény a népszavazási kezdeményezések előzetes hitelesítését, tehát formai és tartalmi kontrollját első fokon az Országos Választási Bizottság, másodfokon az Alkotmánybíróság hatáskörébe utalta. Az új törvénybe nem került át

³⁸ Kukorelli, 1998, 469.

a kötelező alkotmányreferendum, s mivel az Alkotmányba sem vették föl, ez az intézmény kiesett az eszköztárból. Közvetlenül Magyarország Európai Unióhoz történő csatlakozása előtt fölvtették az Alkotmányba, hogy erről kötelező népszavazásnak kell döntenie, ami meg is történt 2003-ban.

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény további módosításokat hozott az alkotmányos szabályokban. Kimaradt az Alaptörvényből a népszavazás konzultatív formája, tehát a népszavazás mindig ügydöntő. Ugyancsak kimaradt a napirend-iniciatívaként felfogott népi kezdeményezés. A népszavazás kezdeményezésére jogosult szervek és személyek közül az Alaptörvény megalkotói kihagyták az Országgyűlést, tehát a legfőbb népképviselői szerv nem kezdeményezhet népszavazást, erre csak a köztársasági elnöknek, a Kormánynak és meghatározott számú választópolgárnak van joga. Némileg átalakították a kizárt tárgykörök listáját is. A legfontosabb változás azonban valószínűleg a korábbi 50%+1-es részvételi kvórum visszahozatala volt.

A részleteket a népszavazás kezdeményezéséről, az európai polgári kezdeményezésről, valamint a népszavazási eljárásról szóló 2013. évi CCXXXVIII. törvényben szabályozták újra. A törvény nagy hangsúlyt fektetett a komolytalan népszavazási kezdeményezések kiszűrésére, amit a Nemzeti Választási Iroda hatáskörébe utalt. A hitelesítési döntést ugyan meghagyta a Nemzeti Választási Bizottság hatáskörében, az e döntéssel szembeni jogorvoslati kérelmek elbírálását azonban az Alkotmánybíróság helyett a Kúriához utalta.³⁹ Az Alkotmánybíróság kontrollszerepe így sem tűnt el teljesen, mivel a Kúria döntésével szemben alkotmányjogi panaszt lehet benyújtania az Alkotmánybírósághoz, ha az ügy érdemében hozott kúriai döntés az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogát sérti. Az új szabályozás tehát a korábbiaknál is összetettebb, négy szintű (NVI – NVB – Kúria – Alkotmánybíróság) kontrollrendszert hozott létre a népszavazási kezdeményezések előzetes szűrésére.

Jelenleg tehát a következő közvetlen demokratikus intézmények állnak rendelkezésre országos szinten Magyarországon: kormányzati vagy elnöki plebiszcitum (a népszavazás megtartása az Országgyűlés pozitív döntésétől függ), fakultatív referendum és népi kezdeményezés, valamint választópolgári népszavazási javaslat.

6. Magyarországi országos népszavazások

A 3. táblázat adataiból látszik, hogy – miként Romániában – történetileg Magyarországon is összesen 17 kérdésben tartottak országos népszavazást a jelen tanulmány elkészültéig, de ezek nem 14, hanem csak összesen 8 alkalommal kerültek megrendezésre. A népszavazások mögötti közvetlen demokratikus intézmények többfélék, hiszen 10 kérdésről népi kezdeményezésre tartottak népszavazást, plebiszciter karakterű, tehát „felülről” elrendelt szavazásokra 6 alkalommal került sor, s egy esetben volt szó kötelező referendumról.

³⁹ Ezt valójában a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény egy 2012. január 1-jén hatályba lépő módosítása már tartalmazta, de ennek megfelelő szabályozás került 2013-ban az új népszavazási törvénybe is.

3. táblázat: Magyarországi országos népszavazások 1989–2022

Dátum	Téma	Intézmény	Részvétel %	Igen %	Nem %	Eredmény
1989. 11. 26.	Köztársasági elnök választása az országgyűlési választások után (az Országgyűlés által)	Népi kezdeményezés	58,04	50,07	49,93	elfogadva
"	Pártvezetetek kivonulása a munkahelyekről	Népi kezdeményezés	58,04	95,14	4,86	elfogadva
"	MSZMP számoljon el a kezelésében lévő vagyonról	Népi kezdeményezés	58,04	95,37	4,63	elfogadva
"	Munkásörtség felszámolása	Népi kezdeményezés	58,04	94,93	5,07	elfogadva
1990. 07. 29.	A köztársasági elnök közvetlen választása	Népi kezdeményezés	13,98	85,90	14,10	érvénytelen
1997. 11. 16.	Magyarország NATO-csatlakozása	Parlamentari plebiszcitum	49,24	85,33	14,67	elfogadva
2003. 04. 12.	Magyarország EU-csatlakozása	Kötelező referendum	45,62	83,76	16,24	elfogadva
2004. 12. 05.	Egészségügyi szolgáltató intézmények maradjanak állami tulajdonban	Népi kezdeményezés	37,49	65,01	34,99	eredménytelen
"	Kedvezményes honosítás határon túli magyaroknak	Népi kezdeményezés	37,49	51,57	48,43	eredménytelen
2008. 03. 09.	Kórházi napidíj eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	84,08	15,92	elfogadva
"	Vízidíj eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	82,42	17,58	elfogadva
"	Egyetemi tandíj (képzési hozzájárulás) eltörlése	Népi kezdeményezés	50,51	82,22	17,78	elfogadva
2016. 10. 02.	Kötelező betelepítési kvóta előírás az EU részéről	Kormányzati plebiszcitum	44,04	1,64	98,36	érvénytelen
2022. 04. 03.	Szexuális irányultságról szóló foglalkozások kiskorúaknak a köznevelésben szülői hozzájárulás nélkül	Kormányzati plebiszcitum	47,59	7,68	92,32	érvénytelen
"	Nemi átalakító műtétek népszerűsítése kiskorúaknak	Kormányzati plebiszcitum	47,23	4,08	95,92	érvénytelen
"	Szexuális médiatartalmak bemutatása kiskorúaknak korlátozás nélkül	Kormányzati plebiszcitum	47,13	4,67	95,33	érvénytelen
"	Nem megváltoztatását célzó médiatartalmak bemutatása kiskorúaknak	Kormányzati plebiszcitum	47,11	4,83	95,17	érvénytelen

Forrás: Müller, 2026, Database and Search Engine for Direct Democracy, <https://sudd.ch/>. A 2022. évi népszavazásnál a részvételi adatokat korrigáltam a Nemzeti Választási Iroda beszámolója alapján (a részvételi aránynál csak az érvényes szavazatokat vettem figyelembe).

Figyelemre méltó, hogy a 17 népszavazásból 6 érvénytelen, 2 pedig eredménytelen volt (Romániában 17-ből csak 4 volt érvénytelen). Ennek oka mindenekelőtt a kvórumszabályokban keresendő: 1989 és 1997 között, majd 2012-től napjainkig 50%+1-es részvételi kvórum érvényesült, míg 1997 és 2011 között 25%+1-es támogatási kvórum volt hatályban. Előbbit csak a rendkívül nagy mobilizációs erővel rendelkező kérdések esetében lehet elérni (a részvétel csak az 1989-es ún. „négyigenes” és a 2008-as ún. „szociális” népszavazás esetében tudta meghaladni az 50%-ot), de még a 25%+1-es támogatási kvórum is túl magasnak bizonyult a 2004-ben tartott népszavazásnál. Hozzá kell tenni, hogy a 25%+1-es támogatási kvórum bevezetését 1997-ben az indokolta, hogy félő volt: a NATO-hoz való csatlakozásról tartott népszavazás érvénytelen lesz az 50%+1-s részvételi kvórummal. Ez valóban így volt, s ugyanez igaz a 2003-as európai uniós csatlakozási referendumra, sőt, a 2004-ben tartott népi kezdeményezéssel népszavazásokra is, ahol még a csökkentett kvórumot sem sikerült elérni.

Hogy ennek ellenére miért hozta vissza az Alaptörvény 2012-től az 50%+1-es részvételi kvórumot, annak oka valószínűleg egy túlbiztosítási igényben keresendő, ami a népszavazások mögötti közvetlen demokratikus intézmények időbeli eltolódásából is látszik, abban tudniillik, hogy bár az eszköztárban továbbra is jelen van az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezés, ilyen népszavazásra 2008 óta, tehát 18 éve nem került sor Magyarországon. E mögött leginkább egy rendkívül szigorú hatósági gyakorlat áll, amely a hitelesítési eljárásban a népi kezdeményezések túlnyomó többségének megálljt parancsol. A két legfőbb elutasítási indok: a népszavazási kérdés egyértelműségi követelményének megsértése, valamint az Alaptörvény akár nyílt, akár csak burkolt módosítását jelentő népszavazási kérdés kizártsága.

Az alkotmánymódosító népszavazási kezdeményezéseket sokáig csak az Alkotmánybíróság gyakorlata zárta ki. Ennek kiindulópontja a 2/1993. (I. 22.) AB határozat volt, amely elutasította a Létminimum Alatt Élők Társaságának az Országgyűlés feloszlására irányuló népszavazási kezdeményezését, mivel a taláros testület úgy ítélte meg, hogy ez az országgyűlési képviselők kollektív visszahívásával lenne egyenértékű. Ezt azonban az Alkotmány nem teszi lehetővé, tehát a népszavazás megengedése az Alkotmány burkolt módosítását jelentené, holott a népszavazásban megnyilvánuló népszuverenitás gyakorlása is csak az Alkotmány keretei között történhet. Később, amikor 1997-ben az Alkotmányba bekerültek a népszavazás kizárt tárgykörei, ott ugyan a tiltólistán nem az Alkotmány egésze, csak az Alkotmány népszavazásról, népi kezdeményezésről szóló szabályai szerepeltek, az Alkotmánybíróság mégis ragaszkodott a korábbi, szigorú felfogáshoz, s fenntartotta azt a gyakorlatot, mely szerint „alulról” jövő alkotmánymódosító népszavazásnak nincs helye.⁴⁰ Azt a lehetőséget elvileg nyitva hagyta, hogy az Országgyűlés által elfogadott alkotmánymódosítást utólag megerősítő népszavazásra bocsássák. Ilyen esetre azonban nem került sor, az Alaptörvénybe pedig 2012-től hatályos szabályként az került be, hogy az Alaptörvény módosításáról egyáltalán nem tartható népszavazás, még utólagos megerősítő sem. Furcsa helyzet, hogy míg Romániában minden alkotmánymódosítás népszavazási jóváhagyást igényel, Magyarországon alkotmányos kérdésben népszavazás jelenleg nem tartható.

A gyakorlatban pedig számos népi kezdeményezésről derül ki, hogy olyan értelmű módosítást jelentene, ami az Alaptörvény burkolt megváltoztatása lenne.

A népszavazási kérdés egyértelműségének követelménye a gyakorlatban még erősebb korlátot jelent. Ennek alapjait az Alkotmánybíróság 2001-től kezdődően rakta le.⁴¹ E gyakorlat lényege, hogy különválasztja a választópolgári és a jogalkotói egyértelműség követelményét, tehát a népszavazási kérdésnek egyszerre kell egyértelműnek lennie a választópolgár és az Országgyűlés számára is. A választópolgárnak világosan látnia kell döntése lehetséges következményeit, az Országgyűlésnek pedig egyértelműen el kell tudnia dönteni, az eredményes népszavazás esetén milyen törvénymódosítást kell elfogadnia. Ehhez járul az, hogy összetettebb népszavazási kérdések, tehát amelyek logikailag több olyan részkérdésre bonthatók, amelyek külön is eldönthetők, az Alkotmánybíróság szerint sértik az egyértelműség követelményét, még akkor is, ha a kérdésben megfogalmazott javaslat tartalmilag konzisztens. Így gyakorlatilag kizártak a szövegszerűen megfogalmazott, kicsit is komplex törvénymódosító javaslatok, azok helyett egyetlen, nem túl összetett mondatban kell megfogalmazni a népszavazási kérdést. Ebből azonban az Országgyűlés számára nem föltétlenül lesz egyértelmű, hogy a népszavazási döntésből számára pontosan milyen törvénymódosítási kötelezettség keletkezik, mert a szabályozás általában sokrétű, s az egyik elem módosítása magával vonja más szabályok módosítását is.⁴²

Mindebből – s más elutasítási okokból – az következik, hogy a népszavazási kezdeményezések több mint 90%-át a Nemzeti Választási Bizottság (s jogorvoslati fórumként a Kúria, illetve az Alkotmánybíróság) elutasítja, azokról az aláírásgyűjtés sem kezdhető el.⁴³

7. Következtetések

Visszatérve a jelen tanulmány bevezetőjében megfogalmazott kérdésfelvetéshez, mely szerint vannak-e a régebbi történeti múltba visszanyúló olyan tényezők, amelyek az 1989–1990-es politikai átmenet sajátos kontextusán kívül hatást gyakorolnak a romániai és a magyarországi közvetlen demokratikus intézmények gyakorlatára, röviden a következőket mondhatjuk.

Romániában a történeti visszatekintés azt mutatja, hogy itt egy, az 1860-as évekig visszamenően jellegzetesen plebiszciter hagyomány alakult ki, ahol túlnyomóak voltak a „felülről”, jellemzően az államfő vagy a kormány által elrendelt népszavazások, s azok igen gyakran egy konkrét személyről, az ő politikájáról, rendszerének legitimálásáról szóltak, egyfajta akklamatív megerősítés igényével. Az 1991-es Alkotmány az államfő népszavazással történő visszahívhatóságának bevezetésével a plebiszciter vonásokat

41 51/2001. (XI. 29.) és 52/2001. (XI. 29.) AB határozatok.

42 Mindezekre lásd Komáromi, 2015, 83–85; Bakos, 2019; Mécs, 2023, 8–11.

43 Lásd az elbírált népszavazási kezdeményezésekről szóló, 2020. november 23-ig terjedő statisztikát itt: https://portaldatas.valasztas.hu/files/69280b9080635000020f4014/Statisztika_kazalbiraltnepszavazasikezdemenyezesekrol.pdf (letöltés ideje: 2026. 07. 05.).

erősítette, a kötelező alkotmányreferendum és a népi napirend-iniciatíva mint új elem összességében nem alakította át a gyakorlat karakterét. Tehát a demokratikusátalakulás-modell Romániában nem jelentette azt, hogy egy régire visszanyúló népszavazási kultúra alapjaiban átalakult volna. A csekély számú kötelező alkotmányreferendum, melyek közül a 2018-as volt az egyetlen, amely mögött valójában népi napirend-iniciatíva állt, inkább kivételes esetnek tekinthetők.

Magyarországon a régebbre visszanyúló történeti hagyomány a közvetlen demokratikus gondolat hiányát, az azzal kapcsolatos távolságtartást mutatja. Szalay László fent idézett, óvatos reformkori mondandójának lényege az 1989–1990-es átalakulásig jellemző maradt az ország politikai elitjében. Országos népszavazások 1989-ig nem voltak, még az 1949. évi Alkotmány által tartalmazott plebiszcitumnak sem volt gyakorlata. Az 1989. évi népszavazási törvény hirtelen tágra nyitotta a kaput a népszavazás, különösen az „alulról” kezdeményezett népszavazások előtt, de amint ennek első gyakorlati alkalmazásaira sor került, törvényhozási és hatósági eszközökkel el is indult a kapu fokozatos bezárása, az intézmény túlbiztosítása (alkotmánymódosító népi kezdeményezések alkotmánybírószági kizárása; aláírási kvórum kétszeresére emelése; kizárt tárgykörök listájának bővítése; hitelesítési eljárás kialakítása és egyre több lépcsőssé tétele; a kérdés egyértelműségével kapcsolatos kritériumoknak olyan alakítása, ami a kezdeményezések elutasítására gumisabályként alkalmazható; az érvényességi kvórum átmeneti leszállítása után visszaemelése). Mindezek mögött fel sejlik egy olyan hozzáállás, ami a demokratikus átmenet után is bizalmatlanul tekint a szuverén nép közvetlen hatalomgyakorlására, ezért azt jogi eszközökkel minél inkább megkötni igyekszik. Nem állítható, hogy ez kizárólag egy több évszázados konzervatív attitűd továbbélésének lenne betudható. Az „alulról” jövő népszavazási kezdeményezések rossz jogi konstrukciója is hozzájárult például ahhoz, hogy a 2013-as népszavazási törvényi hatálybalépéséig magánszemélyek önállóan, jogi képviselő nélkül is mozgásba hozhatták a hitelesítési eljárás egész gépezetét, sokszor tényleg felelőtlen, esetleg visszaélésszerű kezdeményezésekkel. Amikor a Fidesz-KDNP 2006 és 2008 között népszavazási kezdeményezések sorozatát indította el, melyek közül jogi huzavona után végül hármat bocsátottak népszavazásra 2008-ban, ezen sokan felbuzdultak. Szigeti Péter, az Országos Választási Bizottság elnöke nem véletlenül beszélt „*népszavazási cunamiról*”,⁴⁴ Paczolay Péter, az Alkotmánybírószág elnöke pedig nem véletlenül hasonlította a népi kezdeményezések intézményét „*szunnyadó aknához*”, amely felrobbanva teljesítőképessége határáig szorította ki az Országos Választási Bizottságot és az Alkotmánybírószágot is.⁴⁵ Ennek az időszaknak a sokkja is a hagyományos óvatosságot erősítette meg sokakban.

Kérdés, hogy az óvatosság önmagában indokolta-e az Alaptörvény által bevezetett, 2012-től hatályos változtatásokat, így az Alaptörvényt módosító népszavazások kategorikus kizárását és a korábbi 50%+1-es részvételi kvórum visszaállítását. Utóbbi következtében azóta nem is került sor érvényes országos népszavazásra Magyarországon.

44 Szigeti, 2008, 251–252. 2002 és 2006 között a népszavazási kezdeményezések száma évenként nem haladta meg a néhány tucatot, 2007-ben már 412 kezdeményezést kellett elbírálnia az Országos Választási Bizottságnak.

45 Krug, 2008.

„Alulról” kezdeményezett népszavazást sem tartottak. A 2016-os és 2022-es plebiszcitumok annak kormányzati mérlegelésére utalnak, hogy még egy érvénytelen, de a szavazati arányokat tekintve döntő többséget felmutató népszavazás is politikai hasznot hajt a kezdeményezőnek. Mindeközben a plebiszciter jellegű, „felülről” elrendelt népszavazásokat ellenzők megtanulták, hogy érvénytelen szavazataikkal nemcsak egyet nem értésüket fejezhetik ki, de jó eséllyel az egész népszavazást érvénytelenné tehetik. Míg a 2016. évi népszavazáson még csak szűk 3% volt az érvénytelen szavazatok aránya, addig a 2022-es népszavazáson már közel 21%.

Végül említést érdemel, hogy az „alulról” jövő kezdeményezésre tartott népszavazások eltűnésével párhuzamosan burjánzottak el 2010-től az ún. „nemzeti konzultációk”, amelyek a kormányzat által készített és a választópolgárok számára megküldött kérdőívek formájában különböző témákról kérdezik a választópolgárokat. Ezeknél jogi szabályozás híján nincs hitelesítési eljárás, és nem érvényesül semmilyen kvórum. A kormány saját belátása szerint fogalmazza meg a kérdéseket, s gyakorlatilag szabad keze van abban, hogy a konzultáció eredményét értelmezve eldöntse, milyen intézkedést tesz vagy nem tesz. Tipikus plebiszciter karakterű intézményről van tehát szó, amely a népszavazási intézmények korlátozása mellett hozzájárul a magyarországi közvetlen demokratikus eszköztár plebiszciter irányba történő eltorzításához.

Irodalomjegyzék

- Altman, D. (2011) *Direct Democracy Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bakos, B. (2019) 'Egyértelműségi követelmény a követelmény egyértelműsége nélkül. A kérdéseggyértelműség tartalma és vizsgálata a népszavazási eljárásokban', *Közjogi Szemle*, 12(4), 55–61.
- Benda, K. (1957) *A magyar jakobinusok iratai I. A magyar jakobinus mozgalom iratai*. Budapest: Akadémiai Kiadó – Magyar Történelmi Társulat.
- Beramendi, V. et al. (2008) *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Dippel, H. (szerk.) (2004) *Constitutions of the World 1850 to the Present* (Microfiches). München: Saur.
- Erényi, T., Mucsi, F. és S. Vincze, E. (1955) *A Magyar Munkásmozgalom Történetének Válogatott Dokumentumai, 3. kötet: A magyar munkásmozgalom a 20. század első éveiben és az 1905–1907-es forradalmi válság idején, 1900–1907*. Budapest: Szikra.
- Fazakas, Z. J. (2023) 'A Román Királyság 1923. évi Alkotmánya', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 101–120.
- Frei, C. (1995) *Direkte Demokratie in Frankreich: Wegmarken einer schwierigen Tradition. Festvortrag zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. Alois Riklin, gehalten am Liechtenstein-Institut in Bendorf am 6. Oktober 1995*. (Vorträge am Liechtenstein-Institut, Kleine Schriften 22) Vaduz: Verlag der Liechtensteinischen Akademischen Gesellschaft.
- Gherghina, S., Racu, A., Giugăl, A., Gavriș, A., Silagadze, N. és Johnston, R. (2019) Non-voting in the 2018 Romanian referendum: the importance of initiators, campaigning and issue saliency, *Political Science*, 71(3), 193–213.
- Hitchins, K. (1996) *The Romanians, 1774–1866*. Oxford: Clarendon.

- Komáromi, L. (2015) 'Establishment, Evolution and Interaction of Modern Direct Democratic Traditions', *Journal of Constitutional History*, 30(2), 59–72.
- Komáromi, L. (2010) 'Popular Rights in Hungary: A Brief Overview of Ideas, Institutions and Practice from the Late 18th until Our Days', *C2D Working Paper Series*, 35/2010.
- Komáromi, L. (2013) 'Milestones in the History of Direct Democracy in Hungary', *Iustum Aequum Salutare*, 9(4), 41–57.
- Komáromi, L. (2015) 'Az országos népszavazás és az Alkotmánybíróság – Reflexiók az elmúlt negyedszázad gyakorlatára', *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 78–87.
- Komáromi, L. (2020) 'Martinovics Ignác 1793. évi alkotmányterve, különös tekintettel a közvetlen demokratikus intézményekre', *Jogtörténeti Szemle*, 22(1), 9–14.
- Krug, E. (2008) 'Szunnyadó akna. A népszavazás szellemét nem az Alkotmánybíróság szabadította ki a palackból. Paczolay Péter az alkotmányos aktivizmusról', *168 óra online*, 2008. július 4.
- Kukorelli, I. (1998) 'Az országos népszavazás, 1989–1998' in Kurtán, S., Sándor, P. és Vass, L. (szerk.) *Magyarország politikai évtizedkönyve 1988–1998*, I. kötet. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Mécs, J. (2023) 'Pusztá lehetőség – az országos népszavazás alkotmányos helye és tényleges gyakorlata Magyarországon', *MTA Law Working Papers*, 2023/14, 1–17.
- Müller, B. (2026) *Database and Search Engine for Direct Democracy* [Online]. Elérhető: <https://sudd.ch/> (letöltés ideje: 2026. 07. 03.)
- Pomogáts, B., Ádám, M. és Cholnoky, Gy. (szerk.) (2000) *Trianon. A magyar békeküldöttség tevékenysége 1920-ban*. Budapest, Lucidus.
- Riker, T. W. (1931) *The Making of Roumania. A Study of an International Problem, 1856–1866*. Oxford: University Press.
- Roman, V. (1987) *Rumänien im Spannungsfeld der Grossmächte 1774–1878. Die Donaufürstentümer vom osmanischen Vasallentum zur europäischen Peripherie*. Offenbach: Dieter Falk Verlag.
- Rommelfanger, U. (1987) *Das konsultative Referendum. Eine verfassungstheoretische, -rechtliche und -vergleichende Untersuchung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schiller, T. (2013) 'Origins of Direct Democracy – Conflict, Independence, Democratic Transformation', *Iustum Aequum Salutare*, 9(4), 11–25.
- Stoica, C. F. és Safta, M. (2014) 'Legislative Initiative of Citizens in Romania and at the European Level', *Acta Juridica Hungarica*, 55(2), 163–173.
- Szalay, L. (1847) 'A' schweitzzi diéta 's a' foederatív-rendszer' in Szalay, L. (szerk.) *Publicistai dolgozatok I. 1839–1844*. Pest: Heckenast Gusztáv, 202–205.
- Szigeti, P. (2008) 'A népszavazási kezdeményezések dömpingje, 2007' in Sándor, P. és Vass, L. (szerk.): *Magyarország politikai évkönyve 2007-ről, 1. kötet. Kormányzat, közélet*. Budapest: Demokrácia Kutatások Magyarországi Központja Alapítvány, 236–254.
- Varga, A. (2023) 'A törvények alkotmányossági ellenőrzésének kezdetei Romániában (1866–1923) – az 1923-as Alkotmány szabályozása, annak tudományos és joggyakorlati előzményei', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 121–137.
- Veress, E. (2023) 'Százéves az 1923. évi román Alkotmány', *Erdélyi Jogélet*, 4(3), 97–100.
- Wieser, B. (2005) *Vergleichendes Verfassungsrecht*. Wien: Springer.

VERESS EMŐD

Újabb visszaállamosítás: megjegyzések az Ozsdolai Közbirtokosság peréről

The Renationalization of Restituted Property: Remarks on the Ozsdola Commonage Case

Abstract: The study examines the judicial annulment of the restitution of forests and pastures previously restituted to the Ozsdola Commonage in Romania. It argues that the Romanian state did not acquire ownership of the disputed property through the 1921 agrarian reform because neither full and prior compensation nor constitutive registration in the land register was completed. Consequently, ownership remained with the commonage until the nationalization of 1948, making the restitution carried out in 2002 legally justified. The study also criticizes the courts' reliance on a non-binding statement of the Romanian Constitutional Court, and interprets the case as part of a broader trend of judicial renationalization affecting Hungarian communities and churches in Transylvania.

Keywords: restitution, expropriation, land registration, prior compensation, constitutional adjudication

Összefoglaló: A tanulmány az Ozsdolai Közbirtokosságnak korábban visszaszolgáltatott erdők és legelők restitúcióját érvénytelenítő romániai bírósági határozatokat vizsgálja. A szerző álláspontja szerint a román állam az 1921. évi agrárreform során nem szerzett tulajdonjogot a vitatott területeken, mert sem a teljes és előzetes kártalanítás, sem a konstitutív hatályú telekkönyvi bekebelezés nem történt meg. A tulajdonjog ezért 1948-ig a közbirtokosságnál maradt, így a 2002-ben végrehajtott visszaszolgáltatás jogszerű volt. A tanulmány bírálja továbbá a román Alkotmánybíróság egyik nem kötelező megállapításának alkalmazását, és az ügyet az erdélyi magyar közösségeket és egyházakat érintő bírói visszaállamosítási tendencia részeként értelmezi.

Kulcsszavak: visszaszolgáltatás, kisajátítás, telekkönyvi bekebelezés, előzetes kártalanítás, alkotmánybíráskodás

1. Alapvetés

A romániai restitúciós folyamat – amely a szovjet típusú diktatúra által végrehajtott államosítások reparációját volt hivatott biztosítani – az elmúlt évtizedben sajátos fordulatot vett. Egyre többször fordul elő, hogy a már ténylegesen megvalósult, lezártnak tűnő visszaszolgáltatások utólagos érvénytelenítését, visszafordítását éppen a román

állam kéri. A probléma érdemi vizsgálatot igényel. Az Ozsdolai Közbirtokosság pere ennek a tendenciának legújabb, tisztán dokumentálható esete. A felmerülő jogi kérdések megértéséhez és a tanulságok megfogalmazásához elengedhetetlen, hogy legalább vázlatos szinten áttekintsük a tényállást és a felek érveit – tudatosan a lényegre szorítva, hogy mindenekelőtt a közbirtokosság tagjai, de a szélesebb közösség számára is láthatóvá váljon, mi is történt.

2. A román állam álláspontja: a visszaszolgáltatás érvénytelensége

A román állam (a megyei földosztó bizottság) 2002-ben visszaszolgáltatott az Ozsdolai Közbirtokosságnak egy jelentős ingatlanvagyonot (erdő- és legelőterületet). Majd 2018-ban, másfél évtizeddel a visszaszolgáltatás után, az állam (a román Pénzügyminisztérium) pert indított, hogy a bíróság állapítsa meg a visszaszolgáltatás érvénytelenségét. Az állami érvelés lényege a következő volt:

a) A visszaszolgáltatási jogszabályok az 1945. március 6-a (a szovjet típusú diktatúra kezdete) után az állam tulajdonába került területekre vonatkoznak, csak az ezen dátum után végrehajtott államosításokat minősíti a jogalkotó visszaélésnek.

b) Az Ozsdolai Közbirtokosságnak 2002-ben visszaszolgáltatott terület viszont nem 1945. március 6-a után, hanem a jóval korábban, az 1921. évi agrárreformtörvény alapján indított kisajátítási eljárás során került az állam tulajdonába.

c) A visszaszolgáltatási törvények tárgyi hatálya nem terjed ki a két világháború közötti időszakban történt kisajátításokra, mert azok nem visszaélészerű tulajdonelvonások voltak, hanem jogszerű, kártalanítás ellenében történt kisajátítások.

d) Vagyis, mivel az állam tulajdonszerzése korábbi, mint 1945. március 6-a, ezért a visszaszolgáltatás nem volt jogszerűen lehetséges, így érvénytelen.

Ezt az érvelést az eljáró bíróságok (Kézdivásárhelyi Járásbíróság, Kovászna Megyei Törvényszék) elfogadták, a visszaszolgáltatást érvénytelenítették.¹ Az Ozsdolai Közbirtokosság 2026-ban jogerősen elvesztette a korábban visszaszolgáltatott erdőt és legelőket.

Csakhogya az eljáró bíróságok döntése nem törvényes. Az adott ügyben az állam az 1921. évi agrárreformtörvény alapján *nem szerezte meg a vitatott területek tulajdonjogát*, így azok csak az 1948. évi államosítással kerültek állami tulajdonba, vagyis a visszaszolgáltatás igenis törvényes volt. Ezt kívánom a következőkben röviden levezetni és bizonyítani.

1 A Kézdivásárhelyi Járásbíróság 2024. szeptember 17-i 673., illetve a Kovászna Megyei Törvényszék 2026. 02. 19-i 123. határozata.

3. Egy elmaradt, félbeszakadt kisajátítás és az aktuális jogi problémák

3.1. A kisajátítás feltételei

Kétségtelen, hogy az Ozsdolai Közbirtokosság vagyona az 1921. évi agrárreformtörvény alapján kisajátítási eljárás indult. Viszont a kisajátításnak mint tulajdonszerzési módnak kötelező alkotmányos és törvényi feltételei voltak, és ezek közül bármelyik hiányzik, akkor az állam kisajátítás útján történő tulajdonszerzése nem történhetett meg. A mi szempontunkból két kulcskérdés merül fel.

a) Egyfelől a kisajátítás kötelező, az 1866. és az 1923. évi Alkotmányokban is rögzített feltétele az *igazságos* (vagyis a kisajátított vagyon valós értékét tükröző, nem pedig szimbolikus vagy büntető jellegű) és *előzetes* (vagyis a tulajdonelvonás előtt ténylegesen a jogosult rendelkezésére bocsátott) kártalanítás.

b) Másfelől a kisajátítás kötelező feltétele a két világháború közötti Erdélyben az állami tulajdonszerzés telekkönyvi „bekebelezése”. Az ingatlan feletti tulajdonszerzéshez így nem elég a kisajátítási határozat, hanem a jogátruházás feltétele az új tulajdonos telekkönyvben való rögzítése. Ezt nevezzük a telekkönyvezés konstitutív hatályának: a jogváltozás csak akkor áll be teljes hatállyal, amikor azt bejegyzik a telekkönyvbe.

Erdélyben az impériumváltást követően – a Kormányzótanács 1919. január 21-i 1. rendelete folytán – hatályban maradt az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv (Optk.). Az Optk. 431. §-a kimondja, hogy ingatlanok tulajdonjogának átruházásához a szerzési ügyletet a telekkönyvbe be kell kebelezni; a 436. § pedig ezt a követelményt kifejezetten azokra az esetekre is kiterjeszti, amikor a tulajdonátruházás bírói ítélet vagy más közhatalmi aktus alapján történik. A telekkönyvi bekebelezés tehát az erdélyi joganyagban a tulajdonjog átruházásának konstitutív feltétele: e nélkül a tulajdonjog nem száll át.

Az Optk. keretét az 1921. évi agrárreformtörvény saját végrehajtási normái sem rontották le, hanem megerősítették. A törvény 81. cikk (3) bekezdése – a „Kisajátítás végrehajtása” című fejezetben – kifejezetten előírta, hogy „a végrehajtási munkálatoknak a helyszínen való elvégzése után a járásbíró bevezeti a telekkönyvbe a végleges kisajátító határozatokat, bekebelezve az Állam tulajdonját”. Az 1921. november 4-én kihirdetett erdélyi Végrehajtási utasítás 108. cikke ugyanezt írja elő: a járási bizottság az ügyiratot a járásbírósnak mint telekkönyvi hatóságnak küldi meg, kifejezetten azzal a megkereséssel, hogy az állam tulajdonját a kisajátított földterületre tehermentesen bekebelezze.

Az előzetes kártalanítás és a bekebelezést, az alkotmányos rendelkezésekkel összhangban, a Végrehajtási utasítás ráadásul összekapcsolja: a már hivatkozott 108. cikk szerint a járásbíró csak mindaddig nem rendeli el a tulajdonjog bekebelezését, míg meg nem kapta a bizonyító iratot arról, hogy az állam részéről az ár megfizettetett. Vagyis a bekebelezés feltétele a kártalanítás megfizetésének járásbírói szinten felmutatott bizonyítéka, és a bekebelezés egyúttal a tulajdonátszállás feltétele. A két feltétel tehát a törvényhozó akaratából egységes logikai láncot alkot: *kártalanítás* → ennek bizonyítása

→ *bekebelezés* → ennek eredményeképpen tulajdonátszállás. A lánc bármelyik elemének hiánya esetén az állam nem szerez tulajdont.

3.2. A kisajátítási feltételek hiánya

Az Ozsdolai Közbirtokosság perének a lényegét ez a két jogi probléma képezte. Az eljárásban e feltételek közül egyik sem teljesült maradéktalanul, a bíróságok mégis, alaptalan és mesterséges érvek alapján ezektől a feltételektől eltekintettek.

a) Kezdjük az igazságos és előzetes kártalanítással. Az eredetileg megállapított kártalanítás nem volt igazságos. Ezért a román bíróságok 1932–1933 során (Brassói Ítéltábla, Legfőbb Semmitő- és Ítélszék) az eredeti kártalanítási összeget jelentősen megnövelték. Így a kártalanítás igazságos jellege elvileg rendeződött. De mi történik a kártalanítás másik alkotmányos feltételével, az *előzetességgel*? A per egyik központi kérdése pontosan az előzetes kártalanítás hiánya. Itt látszik a legélesebben, hogy a 2018–2026-os perben eljáró bíróságok érvelése nem helyes. Az elsőfokú ítélet azt a tételt fogadja el, hogy a kártalanítás megtörtént, lényegében az 1930–1933-as években kelt egy-két iratra alapozva, többek között a Sepsiszentgyörgyi Vegyes Bíróság végzésére, amely elrendeli egy elismervény átadását a közbirtokosság elnökének. Az ítélet ezt a végzést úgy minősíti, mint amely egyenértékű a kisajátítási ár teljes körű átvételével. Ez a minősítés három különálló jogi tényt mos össze: a bírói rendelkezést az elismervény átadására; magának az elismervénynek a tényleges átadását (amelyről az ügyiratban nem szerepel bizonyíték); és a kártalanítási összeg tényleges, hozzáférhető teljesítését a jogosult javára. Még abban az esetben sem azonos a három, ha az első és a másodikat bizonyítottnak tekintjük – és az ügyiratokban csak az első bizonyított. A harmadik elem pedig alapvető fontosságú. Mert az elismervény nem pénzről szól: államkötvények átvételére jogosít.

Amikor az állam a kisajátításért nem készpénzzel, hanem kötvénnyel kártalanít, valójában nem fizet, hanem ígéretet tesz, hogy „egyszer majd” fizetni fog. Valójában a kártalanítás kifizetése nem történik meg, a kártalanítás időben kitolódik, mindössze annyi a változás, hogy az állam a tartozását értékpapírba foglalja. Nagy kérdés, hogy a kártalanítás kötvény útján történő teljesítése (elodázása) megfelel-e az előzetesség alkotmányos feltételének. Az infláció, a kamatkockázat és az állam későbbi fizetőképességének kockázata mind a kisajátítottat terheli. Ami formailag kártalanításnak látszik, az gyakorlatilag kényszerhitel: a közbirtokosság (tagjai) nem önként, hanem kényszerből finanszírozzák azt, aki éppen elvette a vagyonukat. Az állam nem tudta a perben bizonyítani, hogy a kártalanítás kifizetése teljes egészében és előzetesen megtörtént volna; ami látszik, hogy a kártalanítás töredéke talán kifizetésre kerülhetett, és részben az is kötvények útján. De azt sem tudta az állam alátámasztani, hogy a kötvényeket a közbirtokosság tagjai átvették és a kötvényeket valaha kifizette volna.²

A kártalanítás előzetessége normatív tartalmú: nem azt jelenti, hogy a kártalanítást „valamikor” meg kell fizetni. A teljes kártalanítást a tulajdonelvonás előtt a jogosult tényleges rendelkezésére kell bocsátani. Ennek hiányában a kisajátítás az akkor

2 Az erdélyi agrárreformtörvény 85. cikke adta a jogalapját, hogy a kártalanítás évi 5% kamatot hozó, 50 éves lejáratú kötvények útján is teljesítésre kerülhessen.

hatályos román alkotmányos rendet is megsérti, és a tulajdonátszállás nem következhet be. Vagyis az állam nem szerezhette tulajdonjogot a *teljes és előzetes* kártalanítás kifizetése *előtt*. Minden valószínűség szerint az 1929–1933-as gazdasági válság eredményeképpen az állam nem tudta kifizetni a bíróságok által megsokszorozott kártalanítási összeget. A helyi, ozsdolai kollektív emlékezet sem őrzi a kártalanítás tényét.

b) A telekkönyvi bekebelezés kérdése szintén kulcskérdés. A telekkönyvi tulajdoni lapokon soha nem szerepelt a román állam mint kisajátítás útján tulajdont szerző személy. Az Ozsdolai Közbirtokosság pontosan a telekkönyvi iratok alapján kérte a kérdéses erdő- és legelőterületek visszaszolgáltatását. Az utolsó tulajdoni bejegyzések az 1930-as évekből még mindig a közbirtokossági osztatlan közös tulajdont rögzítik. A visszaszolgáltatás e telekkönyvi adatok alapján történt.

Az állam arra hivatkozott, hogy a kisajátítás telekkönyvön kívüli tulajdonszerzési mód, kivétel a tulajdonjog telekkönyvi bekebelezésének szabálya alól, vagyis nem volt szükséges az állami tulajdonjogot az ingatlan-nyilvántartásba bejegyeztetni annak érdekében, hogy az állam kisajátítás jogcímén tulajdonossá váljon. Emellett két érvet hoztak fel. A Pénzügyminisztérium a keresetében először is arra hivatkozott, hogy az 1921. évi agrárreform Végrehajtási utasításának 3. cikke szerint a kisajátított terület tulajdonjoga a végleges kisajátítási határozat dátumától a törvény erejénél fogva az államra száll, vagyis nem kell az állam tulajdonjogát konstitutív hatállyal az ingatlan-nyilvántartásban létrehozni, mert ez a jog az ingatlan-nyilvántartáson kívül is létrejön. Ebből az következne, hogy az ozsdolai területek tulajdonjogát a román állam legkésőbb 1933-ban megszerezte (amikor a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék jogerőre emelte a kártalanítási értéket), és a bekebelezés hiánya legfeljebb a tulajdonszerzés harmadik személyekkel szembeni hatályát érinti. Csakhogy ilyen szabályt az erdélyi Végrehajtási utasítás – sem a 3. cikkében, sem máshol – nem tartalmaz. A hivatkozott rendelkezés valójában az okirálysági külön agrárreformtörvény végrehajtási utasításának 3. cikkében szerepel. A regáti megoldás oka egyszerű: az Okirályságban nem volt telekkönyvi rendszer, így a kisajátítási határozatnak magának kellett tulajdoni jogcímet képeznie. A román állam által Erdélyre megalkotott szabályozás viszont a telekkönyvi rendszer sajátosságait tükrözve kisajátítás esetén is kifejezetten előírta a konstitutív hatályú telekkönyvi bejegyzést (lásd fentebb a pontos levezetést). Az erdélyi és a regáti törvény pontosan azért született külön-külön jogszabályként, mert a két régió ingatlan-nyilvántartási és tulajdonjogi rendszere egymástól élesen eltért. A Pénzügyminisztérium tehát területi hatály szerint Erdélyre nem alkalmazható szabályt kísérelt meg úgy érvényesíteni, mintha az az erdélyi joganyaghoz tartozna.

A második érv az 1938. évi 115. törvényrendelet 26. cikke. A telekkönyvekre vonatkozó rendelkezések egységesítéséről szóló törvényrendelet a kisajátítást valóban a telekkönyvi bejegyzéstől független tulajdonszerzési módként ismerte el. Csakhogy ez a jogszabály Erdélyben nem volt alkalmazásban 1947. július 12. előtt; az 1947. évi 241. törvény léptette hatályba. A kisajátítási eljárás idején (1923–1933!) Erdélyben az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv és az 1921. évi agrárreformtörvény volt hatályban, és mindkettő konstitutív hatállyal ruházta fel a bekebelezést, azaz az állam tulajdonjogát, a kártalanítás kifizetése után, a telekkönyvi bekebelezés elkezdetté volna. Az 1938. évi 115. törvényrendelet visszamenőleges alkalmazása kizárt. A modern

jog alapvető elve, hogy azon jogi helyzetek, amelyek bizonyos jogszabályok alatt születtek, azonos szabályoknak maradnak alávétve. Ahogyan egy 1923-ban kötött szerződést sem lehet egy 1950-es szabály szerint megítélni, úgy egy 1923-ban indult kisajátítási eljárást sem lehet egy 1938-as vagy 1947-es jogszabály szerint érvényesnek tekinteni. Az állam nem szerezhethet visszamenőleg tulajdont olyan szabályok alapján, amelyek a tulajdonszerzés állítólagos pillanatában még nem léteztek.

Ezen a problémán az eljáró bíróságok egyértelműen törvénysértő módon lendültek át. Álláspontjuk szerint bármit is mond az akkor hatályos (ma már történelmi) jog, talál-tak egy jogalapot ennek a jognak a félretételére. A román Alkotmánybíróság 2015/748. döntésének 16. pontja valóban kimondta: az agrárreform kapcsán a bekebelezésnek nincs konstitutív, csak „nyilvánossági” hatása, vagyis az új tulajdonos rögzítése a telekkönyvben kizárólag a harmadik személyekkel szembeni hatályt szolgálja, az állam egyébként függetlenül a telekkönyvi bejegyzéstől megszerezheti a tulajdonjogot.

Ez az érvelés három okból tarthatatlan. Először is a román Alkotmánybíróság 2015/748. döntése kifejezetten az 1921. évi agrárreformtörvény 66. cikkére vonatkozik, amely a telekkönyvi széljegyzetről (*notare*) rendelkezik – ez a folyamatban lévő kisajátítást harmadik személyek felé láthatóvá tévő feljegyzés. A széljegyzetnek valóban soha nem volt és nem is volt szabad tulajdonátruházó hatállyal bírnia, hiszen a kisajátítás ekkor még nem fejeződött be (elrendelték, de a kártalanítás megállapítása még tartott, a kártalanítás kifizetése még nem történt meg stb.). Ez arra szolgált, hogy mindenki figyelmeztetve legyen, hogy itt kisajátítási eljárás van folyamatban. A bekebelezés (*intabulare*) viszont egy egészen más jogintézmény, és ezt az erdélyi agrárreformtörvény 81. cikkének (3) bekezdése írja elő. A bíróságok tehát egy másik cikkre vonatkozó alkotmánybírósági megállapítást alkalmaznak egy olyan cikkre, amelyről az AB egyáltalán nem nyilatkozott.

Másodszor a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék 2018. évi 52. előzetes döntéshozatali eljárás során meghozott határozata kifejezetten kimondta, hogy az Alkotmánybíróság döntéseinek indokolásába foglalt megjegyzések, amennyiben nem szigorúan a vizsgált norma alkotmányosságára vonatkoznak, nem kötik a bíróságokat – a polgári jogi normák értelmezése az igazságszolgáltatás, a bírói hatalom, és nem az Alkotmánybíróság feladata. Az Alkotmánybíróság 2015/748. döntésének 16. pontja nem alkotmányossági *ratio decidendi*. Az ilyen megállapítás mellékesen tett *obiter dictum*, és így sem általában, sem konkrétan – ráadásul egy téves cikkre alkalmazva – nem szolgálhat alapként arra, hogy bármely bíróság félretegye az erdélyi agrárreformtörvény 81. cikk (3) bekezdésének és az Optk. 431. §-ának világos szövegét. Ez a mellékes megjegyzés ráadásul önmagában, anyagi jogi szempontból téves.

Harmadszor, amint világosan látszik, az Alkotmánybíróság döntése 2015-ös, a visszaszolgáltatás viszont 2002-ben történik, az értelmezett norma pedig 1921-ből származik, amikor az Alkotmánybíróság 1992-ben állt fel mint intézmény. A perben eljáró bíróságok visszamenőlegesen alkalmazzák az Alkotmánybíróság döntését, amikor az Alkotmány 147. cikkének (4) bekezdése világosan előírja, hogy az alkotmánybírósági döntések csak a jövőre nézve, közzétételüket követően fejthetik ki kötelező hatásukat (már ha az adott kérdésben lenne egyáltalán ilyen hatásuk).

4. A bírósági határozatok kritikája és pesszimista következtetések

A fentiek ellenére a bíróságok a kártalanítási kifizetést egyértelmű bizonyítékok hiányában is megtörténtnek tekintik, annak ellenére, hogy az állam, akinek a kártalanítást bizonyítania kellett volna, ebben a bizonyításban valójában sikertelen volt. Emellett a bíróságok az Alkotmánybíróság 2015/748. döntése alapján arra jutottak, hogy a telekkönyvi bekebelezés nem volt szükséges a kisajátítás útján történő állami tulajdonszerzéshez. Mivel a bíróságok szerint az állami tulajdonszerzés több mint tíz évvel 1945. március 6-a előtt megtörtént, a közbirtokosság javára történő visszaszolgáltatás nem törvényes, mert az 1921. évi erdélyi agrárreformtörvény alapján történt kisajátításokra nem vonatkoznak a restitúciós jogszabályok.

Amint láttuk, ez az érvelés minden pontjában hibás. A bírósági határozatok érvelésének leggyengébb pontja az, hogy a bekebelezés hiányát és a kártalanítás megfizetésének kérdését egymástól függetlenül kezelik. Pedig a két kérdést a Végrehajtási utasítás 108. cikke a jogalkotó akaratából egyetlen logikai láncba kapcsolja: a járásbíró addig nem rendelheti el a bekebelezést, amíg az állam nem mutatja be a kártalanítási letétbe helyezésének bizonyítékát.

A járásbíró jogszerűen nem rendelte el a bekebelezést, mert nem kapta meg az előzetes és teljes (bíróságok által megállapított) kártalanítási összeg kifizetésének a bizonyítékát. Ez utóbbi az egyetlen életszerű és iratszerű olvasat, és ez egyúttal a kártalanítás tényleges elmaradását is bizonyítja. Innen logikusan az következik: ha a kártalanítás nem volt teljesítve, és a bekebelezés sem történt meg, akkor a tulajdonjog 1933-ban nem szállhatott át az államra; így 1948-ig a közbirtokosság maradt a tulajdonos; ezt igazolja az ingatlan-nyilvántartás is (a közbirtokosság szerepelt a telekkönyvben tulajdonosként a visszaszolgáltatásig); az állam tulajdonszerzése „csak” az 1948-as államosítással valósult meg; ezért a 2000. évi 1. törvény tárgyi hatálya kiterjed az ügyre, és a 2002-es visszaszolgáltatás jogszerű volt.

Az eljáró bíróságok ezzel szemben azt az értelmezési utat választották, hogy ezt a logikai láncot kettétörik, és külön-külön ítélik meg a hiányzó láncszemeket, mert csak így juthattak el a kívánt negatív eredményhez. A kártalanítást a legnagyobb jóindulattal sem lehetett volna bizonyítottnak tekinteni, mégis teljesítettnek minősítették; a bekebelezés kérdésében egy másik törvénycikkre vonatkozó alkotmánybíróági melles (és amúgy jogilag helytelen) megállapítást perdöntő, a valóban alkalmazandó világos jogot félresöpörő erőre emelték. Egyik lépés sem áll meg önállóan sem, és együtt is ellentmondanak az 1921. évi agrárreformtörvény és a Végrehajtási utasítás világos szövegének.

Félő, hogy az ozsdolai ügy olyan mintázat részeként értelmezhető, amely egyre világosabban rajzolódik ki. A már megvalósult visszaszolgáltatások utólagos érvénytelenítését nem jogszabályok, hanem bírósági határozatok útján viszik végbe. Ennek a visszaállamosítási formának három strukturális előnye van a román állam szempontjából. Először: kerüli a nyílt jogalkotás politikai és alkotmányjogi kockázatait; nem

kell a korábbi restitúciós törvényekkel szembemenő, azt látványosan visszafordító jogszabályt elfogadni, amely az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikkével és az európai uniós kötelezettségekkel egyaránt ütközne. Másodszor: az ítéletek egyedi ügyeket oldanak meg, egyedi tényállásra hivatkoznak, ami megnehezíti, hogy a visszaállamosítást mint rendszert azonosítsuk. Minden ügy a saját keretei között dől el. Bírósági úton viszont már többször történtek visszaállamosítások; és jó eséllyel újabbak fognak történni. Nem kell feltétlenül nagyon gyors ütemre és folyamatra gondolni. Minél tágabb az időkeret, annál könnyebben megtagadható az intézkedések tervszerűsége. Harmadszor: a bírósági határozatok földrajzi és etnikai eloszlása jelzi, hogy az ilyen intézkedésekben elősorban az erdélyi magyar egyházak és az erdélyi magyar közbirtokosságok az érintettek, és sajnos lehetséges, hogy újabb ilyen ügyek is lesznek.

5. Fontos mellékvágány: az alkotmánybíróági határozatok kötelező erejéről

5.1. A vizsgálat tárgya és a problémafelvetés

Akit kifejezetten az Ozsdolai Közbirtokosság pere érdekelt, a fenti összefoglaló után abba is hagyhatja az olvasást. Ugyanis a következőkben az egyik részletkérdést szeretném jobban kifejteni: az alkotmánybíróági határozatok kötelező erejének problémáját. A román Alkotmánybíróság 2015/748. döntése a romániai földtulajdoni viszonyok rendezésének egyik különösen érzékeny kérdését érinti: az erdélyi és bukovinai területeken az 1921. évi agrárreform következtében állami tulajdonba került erdőterületek sorsát a rendszerváltozást követő visszaszolgáltatási eljárásokban. Az ügy közvetlen alkotmányjogi tétje az 1991. évi 18. földtörvény 35. cikk (1) bekezdésének értelmezése volt. E rendelkezés az állami tulajdonjog elismerését két együttes feltételhez köti: egyrészt ahhoz, hogy az ingatlan az 1990. január 1-jét megelőző jogszabályok alapján került az állam vagyonába, másrészt ahhoz, hogy azt a kataszteri és erdőgazdálkodási nyilvántartásokban állami tulajdonként tüntessék fel.

A kérdés azonban túlmutatott a konkrét törvényi rendelkezés alkotmányossági vizsgálatán. Az Alkotmánybíróság indokolásában ugyanis olyan, az 1991. évi 18. törvény értelmezési körén messze túlterjedő álláspontot fogalmazott meg, amely szerint az 1921. évi erdélyi és bukovinai agrárreformtörvények alapján végrehajtott kisajátítások esetében a telekkönyvi bejegyzésnek csupán „nyilvánossági”, illetve harmadik személyekkel szembeni hatályt biztosító ereje lett volna, jogkeletkeztető szerepe azonban nem. Ez a megállapítás *obiter dictum* jellegű, a rendes bírósági gyakorlatban (abszolút tévesen) mégis kötelező precedensként jelent meg (lásd a tanulmány előző, 1–4. alfejezeteit). Ez súlyos problémát vet fel, amelyet a Legfőbb Semmítő- és Ítéltörvényszék 2018/52. előzetes döntésében kifejtett megközelítés egyértelműen megvilágít.

5.2. Az alkotmánybíróági többségi vélemény érvelési szerkezete

A 2015/748. döntés érvelése három, egymástól elválasztható logikai szinten épül fel, amelyek azonban nem egyenlő súlyúak, és különösen az utolsó szint az, amely az alkotmányos felülvizsgálat határait feszegeti vagy egyenesen túllépi.

Az első szint a tulajdonszerzés alapjogi védelmének biztosítása. Az Alkotmánybíróság megerősíti korábbi gyakorlatát, amelyet az 1995/73. és 1998/136. döntéseiben dolgozott ki, és amelynek lényege a következő: a törvényhozó utólag nem ismerheti el jogkeletkeztető hatállyal az állam tulajdonjogát olyan ingatlanok felett, amelyeket jogcím nélkül (*fără titlu*) vont a birtokába (vagyis a szovjet típusú diktatúra jogát is megsértve). Ez ugyanis vagy visszaható hatályú jogalkotást jelentene, vagy a tulajdonelvonás olyan formáját, amelyet az 1991. évi Alkotmány nem ismer. E tétel az 1991. évi 18. törvény 35. cikk (1) bekezdésének értelmezésében azt jelenti, hogy az „1990. január 1-je előtti jogszabályok szerinti vagyonba kerülés” feltétele nem értelmezhető pusztán a tényleges állami birtoklás formális elismeréseként. Az állami tulajdon elismerése valódi, érvényes jogcímű tulajdonszerzést követel meg.

A második szint a különböző kisajátítási rendszerek megkülönböztetésére irányul. Az Alkotmánybíróság az 1921. évi erdélyi és bukovinai agrárreformtörvények alapján végrehajtott kisajátításokat törvényes kisajátításként minősíti: ezek formálisan megfelelő jogi alapra (az 1921. évi erdélyi és bukovinai agrárreformtörvényekre) épültek, és a közérdek jegyében, kártalanítás ellenében hajtották végre. Az 1948 utáni szocialista tulajdonelvonásokat ezzel szemben általában visszaélésszerűnek (*abuziv*) minősíti, függetlenül attól, hogy az adott elvonás formálisan jogcímes (*cu titlu*), vagyis jogszerű volt-e, avagy pusztán jogcím nélküli, tényleges birtokbavétel formájában történt. A két kategória közötti elhatárolás központi jelentőségű: a jogcímes, de visszaélésszerű elvonások esetében az állami tulajdonszerzés formálisan végbement, és a visszaszolgáltatás a külön restitúciós törvények (az 1991. évi 18. törvény, a 2000. évi 1. törvény, a 2001. évi 10. törvény, a 2005. évi 247. törvény és a 2013. évi 165. törvény) keretében jogalkotói döntés alapján történik. Ezzel szemben a jogcím nélküli elvonások esetében – az 1995/73. és 1998/136. döntések logikája szerint – az állam tulajdonszerzése sosem következett be, így itt nem is klasszikus értelemben vett restitúcióról van szó, hanem a fennálló, soha meg nem szűnt tulajdonjog elismeréséről.

A harmadik – és a jelen elemzés szempontjából legkritikusabb – szint a telekkönyvi rendszer joghatásainak a valóságtól való eltérése. Az Alkotmánybíróság az indokolás 16. pontjában differenciált történeti-jogi rekonstrukcióba bocsátkozik. Kiindulópontként rögzíti, hogy az 1938. évi 115. törvényrendelet (*Decretul-lege nr. 115/1938*) általános szabályként a telekkönyvi bejegyzéshez kötötte a tulajdonjog megszerzését [17. cikk (1) bekezdés], ugyanakkor a 26. cikk értelmében az öröklés, a növekedés (*accesiune*), a kényszerértékesítés (végrehajtási eljárás során történő értékesítés) és a közérdekű kisajátítás (*expropriere*) esetében a tulajdonjog bejegyzés nélkül is megszerezhető volt. Az Alkotmánybíróság ezt a logikát visszavetíti az 1938 előtti időszakra: úgy érvel, hogy bár az 1921. évi erdélyi és bukovinai agrárreformtörvények szerinti bejegyzési kötelezettség (66. cikk, illetve 48. cikk) formálisan fennállt, de ennek pusztán nyilvánossági és harmadik személyekkel szembeni hatályt (*opozabilitate*)

biztosító ereje volt, nem pedig jogkeletkeztető hatása. Hogy miért helyezkedik erre az álláspontra, azt az Alkotmánybíróság semmilyen érveléssel nem támasztotta alá a pusztá kijelentésen túl. Az Alkotmánybíróság egyedül azt a megfontolást fűzte az álláspontjához, hogy ellenkező értelmezés esetén pusztán a „technikai” művelet (a bekebelezés) elmaradása megsemmisítené magát a tulajdonszerzési módot (a kisajátítást), miközben a kisajátítást anyagi jogi értelemben szabályszerűen lefolytatták, és a kártalanítást is megfizették.

Az Alkotmánybíróság e háromlépcsős érvelésből vonja le végső következtetését: az 1991. évi 18. törvény 35. cikk (1) bekezdése csak abban az értelmezésben felel meg az Alkotmánynak, amelyben nem köti a kisajátítás útján szerzett köztulajdon elismerését a telekkönyvi bejegyzéshez. Az Alkotmánybíróság ezt egyfelől az Alaptörvény 136. cikk (2) bekezdéséből (a köztulajdon védelmének és oltalmának kötelezettségéből), másfelől a 126. cikk (2) bekezdéséből (a bíróságok teljes joghatóságának elvéből) vezeti le. Az érvelés szerint a telekkönyvi bejegyzés mint formai feltétel utólagos megkövetelése egyrészt megfosztaná hatályától a már bekövetkezett kisajátítást, másrészt pedig korlátozná a rendes bíróságok joghatóságát abban, hogy a tulajdonjog tényleges jogosultját megállapítsák. A döntés rendelkező része ennek megfelelően interpretatív, vagyis fenntartással (*sub rezervă*) ad alkotmányos értelmezést: a vizsgált rendelkezést nem semmisíti meg, hanem a telekkönyvi bejegyzési (bekebelezési) feltételt – a kisajátítás útján szerzett köztulajdon tekintetében – kizárja a vizsgált norma alkotmánnyal összhangban levő értelmezésének köréből.

Ez a háromlépcsős érvelési szerkezet azonban már önmagában rávilágít az alkotmánybírósági gondolatmenet központi problémájára: a rendelkező rész alkotmányosan védhető tartalmához nem szükséges az a határozott történeti-jogi tétel, amely szerint az 1921. évi erdélyi telekkönyvi bekebelezés pusztán harmadik személyekkel szembeni hatályt biztosított volna. Ez utóbbi megállapítás – ahogyan azt a következő pontokban részletesen vizsgálni fogjuk – egyrészt jogtörténetileg téves (lásd a jelen tanulmány 1–4. részeit, különösen az Optk. és magának az agrárreformra vonatkozó szabályozásnak a világos normáit), másrészt pedig a rendelkező rész szempontjából nélkülözhető, sőt, irreleváns logikai elem, ami az *obiter dictum* minősítés irányába mutat, amelyhez nem lehet kötelező erőt kapcsolni. Fontos azt is kiemelni, hogy a vitatott alkotmánybírósági döntés szintén etnikailag terhelt kontextusban született meg (az alappernek a tárgya a Kendeffy család visszaszolgáltatási igénye volt).

5.3. A telekkönyvi rendszer történeti-jogi rekonstrukciójának problémái

A döntés legérzékenyebb pontja az erdélyi telekkönyvi rendszer 1921 körüli joghatásainak utólagos értelmezése. Az Alkotmánybíróság ugyanis nem csupán az 1991. évi 18. törvény hatályos szövegéről foglalt állást, hanem egy közel száz évvel korábbi jogállapotot is autoritativ módon rekonstruált. Ez a megközelítés több súlyos módszertani problémát vet fel.

Az erdélyi telekkönyvi rendszer az Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv átvételével összefüggésben, az 1850. március 1-jei, 1853. április 18-i, 1855. június 26-i, 1855. december 15-i és 1870. február 5-i császári pátensek nyomán honosodott meg. Lényegi szerkezete Dél-Erdélyben 1943-ig, Észak-Erdélyben pedig 1945-ig – utóbbi terület 1940.

augusztus 30. és 1944 között Magyarországhoz tartozott – alapvetően változatlan maradt. A rendszer központi eleme a bekebelezés konstitutív hatálya volt: az ingatlanon fennálló dologi jogok keletkezése, módosulása és megszűnése főszabályként kizárólag telekkönyvi bejegyzéssel következhetett be. A tulajdonjog bejegyzése tehát nem nyilvánossági vagy harmadik személyekkel szembeni hatályt biztosított. A bekebelezés tehát maga volt a jogszerzés, illetve jogvesztés módja. A korabeli erdélyi jogtudomány álláspontja e tekintetben egyértelmű. Iuliu Papp és Petru Balașiu 1922-ben Kolozsváron megjelent *Cartea funduară* című munkájukban világosan kifejtették, hogy a telekkönyv nem csupán bizonyító erővel, de jogkeletkeztető hatállyal is rendelkezik. Ștefan Laday 1927-es *Cărți funduare* című műve ugyanezt rögzítette: a tulajdonjog, a szolgalmi jog és a jelzálogjog kizárólag telekkönyvi bejegyzés útján keletkezik. Az 1921 előtti kúriai gyakorlat – például az 1916/4571. határozat, amelyet Laday hivatkozik – szintén ezt az álláspontot követte: az ingatlan tulajdonjoga adásvétel esetén is csak bekebelezéssel volt megszerezhető. (Az Otpk. és magának az erdélyi agrárreformtörvénynek a rövid elemzését a tanulmány korábbi részeiben már elvégeztem.)

Ebben a történeti jogi környezetben nehezen tartható az Alkotmánybíróság azon megállapítása, amely szerint az 1921. évi agrárreformtörvények alapján végrehajtott kisajátítások telekkönyvi bejegyzése pusztán „nyilvánossági” szerepet töltött volna be. Az 1921. évi román törvényhozó az erdélyi és bukovinai területek vonatkozásában szükségképpen az ott hatályban lévő osztrák–magyar telekkönyvi rendszer fogalmi keretei között járt el. A harmadik személyekkel szembeni hatály, vagyis az „opozabilitás” önálló dogmatikai kategóriája az akkori erdélyi partikuláris jogban nem ebben a formában létezett. Ez sokkal inkább a francia–belga jogcsalád átírási, transzkripciósi ingatlan-nyilvántartási rendszeréhez kötődött, amely Nagy-Romániában elsősorban az okírálysági területeken volt ismert.

5.4. A különvélemény: Puskás Bálint Zoltán alkotmánybíró kritikája

A 2015/748. döntéshez fűzött különvélemény jelentősége túlmutat az adott ügyön, mivel egyszerre tárgyalja az alkotmánybírósági hatáskörtúllépés és a történeti-jogi rekonstrukció problémáját. Puskás Bálint Zoltán alkotmánybíró (1949–2025) bírálata négy fő érvcsoport köré szerveződik.

Az első és legfontosabb kifogás hatásköri természetű. A különvélemény szerint az Alkotmánybíróságnak sem tárgyi, sem időbeli értelemben nem volt felhatalmazása arra, hogy utólag meghatározza az 1921. évi törvények joghatásait. Az alkotmány hatálybalépése előtti normák jogkövetkezményeinek rekonstrukciója, különösen akkor, ha e normák joghatásaikat már kifejtették, a rendes bíróságok joghatóságába tartozik. Az Alkotmánybíróság hatásköre az alkotmányossági kontroll. E kontroll a testület saját gyakorlata szerint kiterjedhet ugyan már hatályon kívül helyezett normákra is, ha azok joghatásaikat folyamatban lévő ügyekben továbbra is kifejtik, de a mérce ilyenkor is kizárólag a hatályos, 1991. évi Alkotmány. Egy 1921. évi törvény korabeli polgári jogi hatásainak megállapítása nem alkotmányossági kérdés, hanem jogértelmezés, amely a rendes bíróságok feladata.

A második érv a többségi indokolás tartalmi megalapozottságának hiányára irányul. Puskás Bálint Zoltán alkotmánybíró részletesen hivatkozik a korabeli erdélyi

román jogtudomány képviselőire (így Pappra, Balașiura és Ladayra), hogy az 1921 körüli erdélyi jogban a telekkönyvi bejegyzés (bekebelezés) jogkeletkeztető, nem pedig deklaratív hatályú volt. Álláspontja szerint kizárt, hogy az 1921. évi román törvényhozó a harmadik személyekkel szembeni hatály fogalmi keretei között gondolkodott volna olyan jogrendszeri környezetben, amely ezt a kategóriát ebben az értelemben nem ismerte. A többségi döntés így visszamenőlegesen olyan jogi konstrukciót alkalmaz (vagy még inkább alkot), amely az adott időszak jogában nem volt jelen.

A harmadik felvetés az Alkotmánybíróság szervezetéről és működéséről szóló 1992. évi 47. törvény 2. cikk (3) bekezdéséhez kapcsolódik. A különvélemény szerint az Alkotmánybíróság, bár formailag fenntartással adott értelmezést, valójában *kiegészítette* a vizsgált normát. Olyan ingatlanokat vont az állami tulajdon körébe, amelyek tekintetében a kisajátítás időpontjában hatályos jog szerint az állam tulajdonjoga nem feltétlenül állt fenn. Ez azonban már nem alkotmányossági kontroll; ez pozitív jogalkotói tevékenység, amely meghaladja az Alkotmánybíróság hatáskörét.

A negyedik, talán legmélyebb kifogás a telekkönyvi nyilvántartás közhitelességének elvére vonatkozik. A telekkönyvi rendszer egyik alapelve a *valódiság* elve volt, amely az osztrák jogból került át az erdélyi telekkönyvi szabályozásba. Az Alkotmánybíróság döntésének következtében a telekkönyvi bejegyzések pusztán megdönthető vélelemmé minősülnek vissza, hiszen az állam bármikor hivatkozhatna korábbi kisajátításra a bejegyzett tulajdoni állapottal szemben. Ez a megoldás a jogbiztonság elvével és az Alkotmány 1. cikkének (3) bekezdésében rögzített jogállamisági követelménnyel nehezen egyeztethető össze. (Amint láttuk, Ozsdola esetében meg is történt ez a forgatókönyv.)

Puskás Bálint Zoltán alkotmánybíró az alkotmánybíróági szerepfelfogás határára hívta fel a figyelmet. Álláspontja szerint az Alkotmánybíróságnak az alkotmányossági kifogást mint érdemi elbírálásra nem alkalmazni kellett volna elutasítania, mivel a felvetett kérdések ténymegállapítási és jogértelmezési természetűek voltak, ezért meghaladták az alkotmányossági kontroll kereteit.

5.5. A Legfőbb Semmitő- és Ítéłőszék 2018/52. előzetes döntésében megfogalmazott pontos és jogszerű tételek

A Legfőbb Semmitő- és Ítéłőszék 2018. június 18-án, előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott 52. döntése a román alkotmányjog egyik központi kérdésével foglalkozott: milyen időbeli határok között érvényesülnek az Alkotmánybíróság döntéseinek joghatásai, és milyen mértékben kötik a rendes bíróságokat az alkotmánybíróági döntések indokolásában szereplő megállapítások. [Az előzetes döntéshozatal alapjául szolgáló ügyek háttérében a román Alkotmánybíróság 2017/369. döntése állt, amely alkotmányellenesnek nyilvánította a 2013. évi 2. törvény XVIII. cikk (2) bekezdésének azon részét, amely az 1 000 000 lej alatti értékű vagyoni perekben korlátozta a felülvizsgálat lehetőségét. A 2017/369. döntés indokolásának 32. pontja azt a megállapítást tartalmazta, hogy a döntés kihirdetését követően meghozott valamennyi vagyoni természetű ítélet felülvizsgálattal támadható lesz.]

A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék döntése két lényeges tételre épül. Az első a jogalkalmazás időbeli határait érinti. Eszerint a 2017/369. döntés joghatásai csak azokra a bírósági határozatokra terjednek ki, amelyeket a döntés kihirdetését, vagyis 2017. július 20-át követően indított eljárásokban hoztak. A korábban megindított ügyekben továbbra is a perindításkor hatályos eljárásjogi szabályok alkalmazandók a polgári perrendtartás 27. cikke alapján. Ezt a megoldást a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék az Alkotmány 15. cikk (2) bekezdésében rögzített visszaható hatály tilalmából vezette le. Az eljárás megindításához fűződő joghatások, ideértve a jogorvoslati rendszert is, a perindítás időpontjában rögzülnek, utólagos megváltoztatásuk pedig visszaható jogalkalmazást eredményezne.

A második, a jelen elemzés szempontjából alapvető tétel az alkotmánybírói indokolásban szereplő megfontolások jogi minőségére vonatkozik. A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék a döntés 189–196. pontjaiban kifejezetten rögzítette, hogy nem minden, az alkotmánybírói döntés indokolásában található megállapítás rendelkezik általánosan kötelező erővel és ítélt dolog hatállyal. Ilyen hatály csak azokat a megfontolásokat illeti meg, amelyek a rendelkező rész szükséges támasztékát képezik. Azok a kijelentések viszont, amelyek arra vonatkoznak, hogy a rendes bíróságok miként alkalmazzák időben az alkotmánybírói döntés joghatásait konkrét ügyekben, már túlléphetik az Alkotmánybírói hatáskörét.

A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék ezt a hatásköri korlátot az Alkotmány 146. cikkére és az 1992. évi 47. törvény 2. cikkére alapozta. Eszerint az Alkotmánybírói hatáskörré kivételes és szigorúan értelmezendő: kizárólag annak vizsgálatára terjed ki, hogy a törvényi rendelkezések összhangban állnak-e az alkotmánnyal. A döntések konkrét időbeli és tárgyi alkalmazásának meghatározása a rendes bíróságok feladata, a teljes bírói joghatóság elvéből következően.

A 2015/748. alkotmánybírói döntés és a 2018/52. felsőbbbírói döntés összevetése világosan megmutatja a román alkotmányjogi gondolkodás egyik jelentős feszültségpontját: milyen jogi erővel bírnak az alkotmánybírói döntések indokolásában szereplő, de a rendelkező részhez nem szükségképpen kapcsolódó megállapítások. A precedensjogi gondolkodásban régóta ismert különbségtétel a *ratio decidendi* és az *obiter dictum* között a kontinentális alkotmánybíráskodásban is különös jelentőséget nyer. Az Alkotmány 147. cikkének (4) bekezdése által biztosított általános kötelező erő ugyanis nem terjedhet ki válogatás nélkül az indokolás minden mondatára. Csak azok a megállapítások bírhatnak ilyen erővel, amelyek nélkül a rendelkező rész logikailag nem lenne fenntartható.

A 2015/748. döntés esetében az 1921. évi telekkönyvi bejegyzés joghatásainak rekonstrukciója nem tekinthető a rendelkező rész szükséges támasztékának. A Bíróság rendelkező része lényegében azt mondja ki, hogy az 1991. évi 18. törvény 35. cikk (1) bekezdése akkor alkotmányos, ha a kisajátítás útján megszerzett köztulajdon elismerését nem köti a telekkönyvi bejegyzéshez. Ehhez a következtetéshez nem volt szükség annak kategorikus kimondására, hogy az 1921. évi erdélyi kisajátításoknál a bejegyzés pusztán nyilvánossági funkciót töltött be. Elegendő lett volna annak rögzítése, hogy az 1991. évi 18. törvény nem teheti utólag, jogkeletkeztető hatállyal függővé az állam már fennálló tulajdonjogát egy újonnan előírt nyilvántartási aktustól.

A Legfőbb Semmítő- és Ítélszék által kidolgozott teszt alapján ezért a 2015/748. döntés erdélyi telekkönyvi rendszerre vonatkozó megállapítása *obiter dictum*-nak minősül. Nem képezi a rendelkező rész logikailag nélkülözhetetlen elemét, ezért nem rendelkezik az Alkotmány 147. cikk (4) bekezdése és az 1992. évi 47. törvény 11. cikk (3) bekezdése szerinti általánosan kötelező erővel. Az erdélyi telekkönyvi rendszer 1921 előtti és körüli joghatásainak megállapítása a rendes bíróságok feladata marad, mégpedig az adott ügy tényállása és a vonatkozó történeti-jogi források alapján.

Az itt vizsgált perben azonban ez a megkülönböztetés tévesen a háttérbe szorult. A 2015/748. alkotmánybíróági döntés indoklásában szereplő megállapítást az Ozsdolai Közbirtokosság perében kötelező precedensként kezelték, és ennek alapján kizárták az erdélyi telekkönyvi rendszerben a bekebelezés konstitutív hatályának vizsgálatát az 1921. évi agrárreformhoz kapcsolódó ügyekben, amikor a korabeli jog teljesen egyértelmű volt ebben a tekintetben (Optk. és maga az erdélyi agrárreformtörvény). Vagyis a történelmi jog torzítása, elferdítése, egyértelmű jelentésének megváltoztatása történt. Ez a gyakorlat ugyanazt a hibát követi el, amelyet a Legfőbb Semmítő- és Ítélszék a 2017/369. alkotmánybíróági döntés értelmezése kapcsán azonosított: az indoklás nem szükségszerű megfontolásait normaalkotó erejű szabályként alkalmazza, noha azok ilyen joghatással nem rendelkeznek.

5.6. A két döntés módszertani különbségei

A Legfőbb Semmítő- és Ítélszék 2018/52. döntésében alkalmazott módszertan a jogi szempontból helytálló, és nem az Alkotmánybíróság 2015/748. döntésének többségi indokolása.

Elsőként a hatásköri pontosság emelhető ki. A Legfőbb Semmítő- és Ítélszék világosan megkülönbözteti az alkotmányossági felülvizsgálat körét – vagyis a norma és az Alkotmány összhangjának vizsgálatát – a jogalkalmazás körétől, amely a norma konkrét ügyekben való időbeli és tárgyi alkalmazására vonatkozik. Másodszer, a 2018/52. döntés következetesebben bánik a jogforrásokkal. A Legfőbb Semmítő- és Ítélszék a polgári perrendtartás 24–27. cikkeit, az Alkotmány 15. és 147. cikkeit, valamint a korábbi alkotmánybíróági gyakorlatot (így a 2008/847., 2016/404. és 2017/707. döntéseket) rendszertani összefüggésben elemzi. Harmadszor, a döntés tételes, precíz megkülönböztetéseket alkalmaz. Elkülöníti a múltbeli, a folyamatban lévő és a jövőbeli tényállásokat, továbbá figyelembe veszi a vizsgált norma anyagi jogi vagy eljárásjogi jellegét is. Ezzel olyan elemzési keretet hoz létre, amely alkalmas az alkotmánybíróági döntések időbeli hatályának differenciált értelmezésére.

Ezzel szemben a 2015/748. alkotmánybíróági döntés többségi indokolása több ponton is gyenge alapokon áll. Az 1921. évi agrárreformtörvények értelmezése nem támaszkodik semmilyen mértékben a korabeli erdélyi jogtudományi és bírósági forrásokra. Ehelyett egy olyan általános megközelítésre épül, amely az *opozabilitási* elvet mintegy egyetemes kategóriaként kezeli, holott ez az adott időszak erdélyi telekkönyvi rendszerében nem volt jelen. Az érvelés emellett visszaható szerkezetű: az 1991. évi 18. törvény értelmezéséhez szükséges minimumon túlterjeszkedve állapít meg (tévesen) jogtörténeti tényállásokat.

5.7. Az alkotmánybíróági önkorlátozás hiánya és jogállami következményei

A 2015/748. alkotmánybíróági döntés tágabb jelentősége (és polgári jogi szempontból az Alkotmánybíróság egyértelmű tévedése) nem merül ki abban, hogy egy *obiter dictum*ot a gyakorlat kötelező precedensként kezel. A döntés mélyebb intézményi és jogállami problémára is rámutat: az alkotmánybíróági önkorlátozás hiányára olyan ügyekben, amelyekben az Alkotmánybíróság döntési hatásköre eleve korlátozott.

Az 1992. évi 47. törvény 31. cikk (2) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a kifogás befogadása esetén csak a megtámadott jogszabály azon további rendelkezéseire terjesztheti ki vizsgálatát, amelyek a kifogás tárgyát képező rendelkezésektől szükségszerűen és nyilvánvalóan nem választhatók el. Az 1921. évi telekkönyvi rendszer joghatásai azonban normatív értelemben nem képezik az 1991. évi 18. törvény 35. cikk (1) bekezdésének részét. Következésképpen ezek még hatáskör-kiterjesztéssel sem kerülhettek volna az alkotmányossági felülvizsgálat tárgykörébe.

A Puskás-féle különvélemény erre a problémára mutat rá. Amennyiben az Alkotmánybíróság ténymegállapítási vagy jogtörténeti rekonstrukciót igénylő kérdésekben foglal állást, majd ha e megállapításokat (bárki) általánosan kötelező erővel ruházza fel, sérül a hatalommegosztás, a jogállamiság és a rendes bíróságok teljes joghatóságának elve. A magánjogi forgalom biztonsága szempontjából különösen aggályos, ha a telekkönyvi bejegyzések közhitelessége pusztán megdönthető vélelemmé alakul át. Ez az erdélyi ingatlanjogi hagyomány több mint másfél évszázados jogi szerkezetét is megrendíti.

A 2015/748. alkotmánybíróági döntés és a 2018/52. felsőbbbíróági döntés együttes elemzése világos következtetésre vezet. A Legfőbb Semmitő- és Ítélszék olyan árnyalt értelmezési keretet dolgozott ki, amely alkalmas az alkotmánybíróági döntések indokolásában szereplő megállapítások jogi minőségének differenciált megítélésére. E keret szerint csak azok a megfontolások rendelkeznek általánosan kötelező erővel és ítélt dolog hatállyal, amelyek a rendelkező rész szükséges, logikailag elválaszthatatlan támaszát képezik. Az ezen túlmenő kijelentések, még ha meggyőzőnek vagy jelentősnek tűnnek is, nem köthetik automatikusan a rendes bíróságokat.

E szempontok alapján a 2015/748. alkotmánybíróági döntés erdélyi telekkönyvi rendszerre vonatkozó megállapítása *obiter dictum*nak minősül, ezért nem rendelkezik és nem is rendelkezhet semmilyen általánosan kötelező joghatással. Az 1921. évi agrárreformtörvények alapján végrehajtott kisajátítások esetében a telekkönyvi bejegyzés jogkeletkeztető vagy deklaratív jellegét a rendes bíróságoknak kell megállapítaniuk, esetről esetre, a konkrét tényállás és a korabeli jogforrások gondos vizsgálata alapján. E vizsgálatnak ki kell terjednie az erdélyi partikuláris telekkönyvi szabályozás tényleges tartalmára is.

Az Ozsdolai Közbirtokosság perében előtérbe került jogalkalmazási gyakorlat, amely a 2015/748. döntés vonatkozó indokolási elemét kötelező precedensként kezeli, korrekcióra szorul. E korrekció iránya éppen abból az elvi megközelítésből vezethető le, amelyet a Legfőbb Semmitő- és Ítélszék 2018/52. döntése rögzített. Az alkotmánybíróági döntések kötelező erejének tisztelete és a rendes bíróságok független jogértelmezési felelőssége nem egymással ellentétes követelmények. Ellenkezőleg:

egymást feltételezik. Az alkotmánybíráskodás tekintélye részben azon múlik, hogy az Alkotmánybíróság megtartja saját hatásköri korlátait, a rendes bíróságok pedig megfelelő különbségtételekkel alkalmazzák az Alkotmánybíróság döntéseit.

A 2015/748. alkotmánybírási döntés erdélyi telekkönyvi rendszerre vonatkozó megállapítása éppen ilyen differenciált alkalmazást igényel. A Puskás-különvélemény ennek szükségességét teljes következetességgel fogalmazta meg, és olyan értelmezési irányt jelöl ki, amely egyszerre szolgálja a jogbiztonságot, a bírósági hatáskörök tisztelben tartását és az alkotmányossági kontroll intézményi integritását.

Ennek a megkülönböztetésnek a tétje messze túlmutat valamely konkrét ügy tényállásán (legyen az a Kendeffy-per vagy az Ozsdolai Közbirtokosság pere). Ha az Alkotmánybíróság téves jogtörténeti normaértelmezése általánosan kötelező erőt nyer, a román jogállam három alappillére sérül egyszerre: a rendes bíróságok ítélkezési függetlensége, mert többé nem korrigálhatják a tévedést; a visszaható hatály tilalma, mert az Alkotmánybíróság ténylegesen visszamenőleges hatállyal alkot jogot egy közel százéves tényállásra; és a hatalommegosztás elve, mert egy olyan testület foglalja el egyszerre a jogalkotó és a jogtörténész helyét, amelynek erre semmilyen felhatalmazása nincs. Az alkotmányos felülvizsgálat tekintélye nem a tévedhetetlenségből fakad. Tévedhetetlen testület nem létezik. A tekintély forrása az, hogy az Alkotmánybíróság megtartja saját hatásköri korlátait. A 2015/748. alkotmánybírási döntés erdélyi telekkönyvi rendszerre vonatkozó megállapítása éppen ezeket a korlátokat lépi át, és pontosan ezért nem érdemli meg azt az általánosan kötelező erőt, amelyet a bírósági gyakorlat az Ozsdolai Közbirtokosság perében tulajdonított neki.

ZAKARIÁS KINGA

Az asszisztált öngyilkosság az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatában

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatása az alkotmánybíróági gyakorlatra

Assisted Suicide in the Case Law of the European Court of Human Rights.

The Impact of the European Court of Human Rights on the Case Law of Constitutional Courts

Abstract: In its judgment in the Karsai case, published on 13 June 2024, the ECtHR acknowledged that a trend towards the decriminalization of assisted suicide is emerging, as access to physician-assisted suicide has been granted in certain European countries over the past few years. In Italy, Germany, and Austria, this decision stemmed explicitly from rulings by the constitutional courts. In contrast, in the majority of Council of Europe member states – including Hungary and Romania – assisted suicide is criminally punishable. Therefore, according to the ECtHR, the member states have a wide margin of appreciation in legalizing or criminalizing assisted suicide. In my study – based on the judgment in the Karsai case – I examine how the ECtHR has interpreted the conflicting fundamental rights, Article 2 of the ECHR (right to life) and Article 8 (right to respect for private life), as this represents a minimum standard for all member states. In presenting the decisions of the Italian, German, Austrian, and Hungarian constitutional courts on assisted suicide, I examine the framework for balancing fundamental rights under national constitutions, as well as the impact the ECtHR has on constitutional court practice. Although the Romanian Constitutional Court has not issued a ruling on assisted suicide, the Romanian Constitution guarantees, on the one hand, the right to life and to physical and mental integrity (Article 22) and, on the other hand, the right to privacy, specifically mentioning the right to self-determination (Article 26); therefore, the interpretation of these fundamental rights can serve as a lesson for legal practitioners in Romania as well.

Keywords: euthanasia, assisted suicide, right to life, right to privacy, human dignity

Összefoglaló: Az EJEB a 2024. június 13-án közzétett ítéletében a Karsai-ügyben elismerte, hogy kialakulóban van egy tendencia az asszisztált öngyilkosság dekriminalizálása irányába, az elmúlt néhány évben ugyanis egyes európai országokban biztosították az orvos által asszisztált öngyilkossághoz való hozzáférést. Olaszországban, Németországban és Ausztriában ez a döntés kifejezetten az alkotmánybíróóságok határozataiból következett. Ezzel szemben az Európa Tanács részes államainak többsége – köztük Magyarország és Románia – tiltja az öngyilkosságban közreműködést. Ezért az EJEB szerint a részes államok széles mérlegelési mozgástérrel (*margin of appreciation*) rendelkeznek az asszisztált öngyilkosság legalizálása vagy kriminalizálása során. Tanulmányomban – a Karsai-ügyben hozott ítéletből kiindulva – azt vizsgálom, milyen tartalommal töltötte meg az EJEB az ütköző alapjogokat, az EJEE 2. cikkét (élethez

való jog) és 8. cikkét (magánélethez való jog), mivel ez egy minimum standardot jelent valamennyi részes állam számára. Az olasz, német, osztrák és magyar alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság döntésének bemutatása során azt vizsgálom, hogy melyek az alapjogi mérlegelés keretei a nemzeti alkotmányok alapján, illetve milyen hatást gyakorol az EJEB az alkotmánybírósági gyakorlatra. Bár a román Alkotmánybíróság nem hozott az asszisztált öngyilkossággal kapcsolatos döntést, a román Alkotmány biztosítja egyrészt az élethez, valamint a testi és lelki épséghez való jogot (22. cikk), másrészt a magánélethez való jogot, kifejezetten nevesítve az önrendelkezési jogot (26. cikk), ezért a fenti alapjogok értelmezése tanulsággal szolgálhat a jogalkalmazók számára Romániában is.

Kulcsszavak: eutanázia, asszisztált öngyilkosság, élethez való jog, magánélethez való jog, emberi méltóság

1. Bevezetés

Európában Karsai Dániel emberi jogokat védő ügyvéd nevéhez fűződik az eutanázia-vita felelevenítése, amely az etikai, vallási és orvosi kérdések mellett jelentős jogi kérdéseket is felvet. Karsai az Emberi Jogok Európai Bíróságához (a továbbiakban: EJEB) fordult azzal a panasszal, hogy Magyarország nem teszi lehetővé számára, hogy orvosi közreműködéssel vethessen véget az életének, mivel sem az eutanázia, sem az asszisztált öngyilkosság nem legális, ezért a vonatkozó szabályozás sérti a magánélet-hez való jogát és a diszkrimináció tilalmát.

Az eutanázia nem jogi fogalom, ezért fontos tisztázni, hogy mit értünk alatta.¹ Az eutanázia fogalma tág értelemben a súlyos, gyógyíthatatlan beteg élete megrövidítésére vagy elvételére irányuló különböző orvosi magatartásokat foglal magában, amelyek eltérő jogi szabályozást igényelnek. Az eutanázia fogalmának különböző típusai különböztethetők meg, amelyek az orvos büntethetőségének összefüggésében merülnek fel: a beteg halálának az orvos által történő előidézése (aktív eutanázia), az orvos által a beteg halálához nyújtott segítség (asszisztált öngyilkosság), az életfenntartó kezelés abbahagyása (passzív eutanázia) és fájdalomcsillapítóként adott gyógyszerek mellékhatásaként az élet megrövidítése (indirekt eutanázia). Tanulmányomban az eutanázia fogalmat a továbbiakban szűk értelemben használom (aktív eutanázia), a passzív eutanázia és az indirekt eutanázia fogalmak használatát pedig elvetem, mivel az érintett magatartások közvetlenül nem az élet megrövidítésére irányulnak.

Az életfenntartó kezelés visszautasítása – különböző feltételek mellett – az Európa Tanács huszonhét részes államában legális.² Az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság a közvetkező öt részes államban legális: Belgium, Luxemburg, Hollandia, 2021-től Spanyolországban, 2023-tól Portugáliában. Hét részes államban (Ausztria, Finnország,

1 Zakariás, 2024a, 33.

2 Magyarországon az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 20. § (3) bekezdése biztosítja az életfenntartó vagy életmentő ellátás visszautasítását, a 22. § (2) bekezdése pedig lehetővé teszi, hogy a cselekvőképes beteg a későbbi cselekvőképtelensége esetére megnevezze azt a személyt, aki helyette meghozza a fenti döntést, vagy előre visszautasítja az életfenntartó, életmentő kezelést. Romániában a betegek jogairól szóló 2003. évi 46. törvény szerint

Németország, Olaszország, Liechtenstein, Svédország, Svájc, Skócia) legális az asszisztált öngyilkosság, de jogellenes az eutanázia.³

Az EJEB a 2024. június 13-án közzétett ítéletében a Karsai-ügyben elismerte, hogy kialakulóban van egy tendencia az asszisztált öngyilkosság dekriminalizálása irányába, az elmúlt néhány évben ugyanis egyes európai országokban biztosították az orvos által asszisztált öngyilkossághoz való hozzáférést. Spanyolországban az eutanázia és az orvos által asszisztált öngyilkosság 2021 óta engedélyezett,⁴ Portugáliában pedig a 2023. évi törvény rendelkezik az eutanázia, valamint az orvos által asszisztált öngyilkosságról. Mindkét esetben az Alkotmánybíróság elé került a törvény.

A spanyol Alkotmánybíróság a 2023/19. ítéletében elutasította az indítványt. Az eutanázia kérdése azonban Noelia Castillo ügye miatt majdnem két évig vita tárgyát képezte a bíróságok előtt.⁵ A portugál Alkotmánybíróság többször vizsgálta az orvosi segítségnyújtással történő halálról szóló törvényt,⁶ a legutóbb a 2025/307. ítéletében, amelyben ismét alkotmányellenesnek minősítette a törvény néhány rendelkezését (elsősorban az asszisztált öngyilkosság és az eutanázia közötti viszony bizonytalansága miatt).⁷

Olaszországban, Németországban és Ausztriában ez a döntés kifejezetten az alkotmánybíróságok határozataiból következett.⁸ Ezzel szemben az Európa Tanács részes államainak többsége – köztük Magyarország és Románia – tiltja az öngyilkosságban közreműködést. Ezért az EJEB szerint a nemzeti hatóságoknak kell felmérni azt, hogy az adott országban biztosítható-e az orvos által asszisztált öngyilkosság. Az EJEB csupán azt vizsgálja – a konkrét ügy sajátosságaira tekintettel – az EJEE által biztosított élethez való jog és a magánélet tiszteletben tartásához való jog keretei között, hogy az alperes állam túllépte-e a mérlegelési mozgásterét (*margin of appreciation*).⁹ Az EJEB

a betegnek joga van megtagadni az orvosi beavatkozást, ha írásban vállalja a felelősséget a döntéséért, miután elmagyarázták neki döntésének következményeit. A fenti jogszabály alapján azonban nem egyértelműek az orvosi beavatkozás határai életmentő vagy életfenntartó beavatkozások esetében. Stánilă, 2014, 36.

3 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 60–61.

4 Ld. Az eutanázia szabályozásáról szóló 2021. március 24-i 3. számú törvényt.

5 Castillo 2024 áprilisában hivatalosan kérelmezte az eutanáziát, hivatkozva a hatályos spanyol jogszabályok rendelkezéseire. Kérelmét a Katalóniai Értékelő Bizottság 2024 júliusában egyhangúlag jóváhagyta, és a beavatkozásra a következő hónapban került volna sor. Az édesapja azonban a Keresztény Ügyvédek Szövetségének támogatásával jogi eljárások sorozatát indította el az eutanázia leállítására érdekében. Minden bíróság elutasította az eljárás leállítására irányuló kérelmet, az EJEB pedig elfogadhatatlannak nyilvánította a kérelmet, így 2026. március 26-án végrehajtották az eutanáziát. Castello de Andres v. Spain, 2026. március 10., App. no. 3461/23.

6 Ld. 2023. május 25-i 22. számú törvényt az orvosi segítségnyújtással történő halálról.

7 A határozat az előzmények között tartalmazza, hogy két és fél év alatt négy törvényjavaslatot fogadott el a jogalkotó, az Alkotmánybíróság két megsemmisítő ítéletet hozott, mindkét esetben köztársasági elnöki vétó alapján, az utolsó esetben pedig országgyűlési képviselők indítványa alapján.

8 Az alkotmánybírói gyakorlat összehasonlító jogi vizsgálatához ld. Somyi és Stánicz, 2020, 34–46; Zakariás, 2024b, 15–24; Az egyes alkotmánybírói döntések elemzéséhez ld. Zakariás, 2020, 2–10; Tóth J. és Köbel, 2024, 65–69; Zeller, 2024, 70–81.

9 Harris, O’Boyle, Bates és Buckley, 2014, 14–16. A mérlegelési mozgáster elv kidolgozását lásd: Handyside v. United Kingdom, 1976. december 7., App. no. 5493/72, 48.

gyakorlata az asszisztált öngyilkosság tekintetében is meghatározza a magánélethez való jog és az életvédelem minimális szintjét, ezen túlmenően azonban az asszisztált öngyilkosság alapjogi megítélésének keretei bizonytalanok, mivel az EJEB egyik oldalról kimondta, hogy az EJEE 8. cikke nem keletkeztet pozitív kötelezettséget az asszisztált öngyilkosság legalizálására,¹⁰ a másik oldalról viszont megállapította, hogy az EJEE 2. cikke nem akadályozza a nemzeti hatóságokat abban, hogy engedélyezzék vagy biztosítsák az asszisztált öngyilkosságot.¹¹

Ezért tanulmányomban az EJEB gyakorlatában – a Karsai-ügyben hozott ítéletből kiindulva – azt vizsgálom, milyen tartalommal töltötte meg a testület az EJEE 2. és 8. cikkét az asszisztált öngyilkosság alapjogi megítélése szempontjából, mivel ez egy minimum standardot jelent valamennyi részes állam számára. Az olasz, német, osztrák és magyar alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság döntésének bemutatása során pedig azt vizsgálom, hogy melyek az alapjogi mérlegelés keretei a nemzeti alkotmányok alapján. Egyrészt az érintett alapjogok értelmezése összhangban van-e az alapjogok kettős funkciójával (az egyén szabadságát korlátozó állami beavatkozások elhárítása, amely negatív igényeket alapoz meg az alapjog jogosultja számára az állammal szemben, és az alapjogok állam általi védelme, amely pozitív kötelezettségeket keletkeztet az állam oldalán)¹² és az emberi méltóság fogalmával, amely az alapjogok alapját képezi. Másrészt milyen hatást gyakorol az EJEB az alkotmánybíróági gyakorlatra.

Bár a román Alkotmánybíróság nem hozott az asszisztált öngyilkossággal kapcsolatos döntést,¹³ a román Alkotmány biztosítja egyrészt az élethez, valamint a testi és lelki épséghez való jogot (22. cikk), másrészt a magánélethez való jogot, kifejezetten nevesítve az önrendelkezési jogot (26. cikk), ezért a fenti alapjogok értelmezése tanulsággal szolgálhat a jogalkalmazók számára Romániában is.

2. Az asszisztált öngyilkosság az EJEB gyakorlatában: a Karsai-ügy¹⁴

Az EJEB (Kamara) a Karsai-ügyben 2024. június 13-án kelt ítéletében elutasította Karsai Dániel kérelmét.¹⁵ Az EJEB a Karsai-ügyben az állam mérlegelési mozgástere terjedelmének vizsgálata előtt áttekintette a vonatkozó gyakorlatát, amelyből két korai

10 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 158.

11 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 145.

12 Jarass, 2006, 626.

13 A 2009. évi 286. törvénnyel elfogadott román Btk. 190. cikke tartalmazza a kívánatra ölés tényállását, amely a gyilkosság privilegizált eseteként bünteti azt a gyilkosságot, amelyet egy gyógyíthatatlan betegségben vagy orvosilag igazolt súlyos, állandó és elviselhetetlen szenvedést okozó fogyatékosságban szenvedő áldozat kifejezett, komoly, tudatos és ismételt kérésére követnek el. A Btk. 191. cikke pedig az öngyilkosságra ösztönzés vagy elősegítés bűncselekményét bünteti.

14 A Karsai-ügyben hozott EJEB-ítéletet a magyar szakirodalom több aspektusból vizsgálta, és alapvetően kritikus álláspontot foglalt el. Ld. Tóth, 2024, 17–19; Kollarics és Stáncz, 2024, 92–95; Buzás és Filó, 2024, 14.

15 A Nagykamara 2024. szeptember 2-án elutasította a kérelmező EJEE 43. cikke alapján előterjesztett kérelmének befogadását, így az ítélet véglegessé vált.

ügyet emelek ki az EJEE 2. és EJEE 8. cikkében biztosított jogok tartalmának azonosítása céljából az asszisztált öngyilkosság megítélésével összefüggésben.

Az EJEB az asszisztált öngyilkosság megítéléséről először a Pretty-ügyben foglalt állást. A kérelmező olyan gyógyíthatatlan betegségben szenvedett, amely a kór előrehaladtával bénuláshoz vezetett, ezért a kérelmezőnek csak férje közreműködésével lett volna lehetősége arra, hogy öngyilkosságot kövessen el. Az angol jog azonban tiltja az öngyilkosságban való közreműködés minden formáját, ezért Pretty azzal a kérelemmel fordult a brit hatóságokhoz, hogy házastársa mentesülhessen a *Suicide Act* szerinti büntetőjogi következmények alól. Pretty az EJEB-hez benyújtott kérelmében azt kifogásolta, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések sértik az EJEE 2. és 8. cikkeit. Az EJEB 2002. április 29-én hozott ítéletében elutasította a kérelmet.

Az EJEB a Pretty-ügyben kimondta, hogy az EJEE 2. cikkében garantált élethez való jogból nem vezethető le a halálhoz való jog sem harmadik személy által, sem a közhatalom közreműködésével, mivel az ellentétes lenne a védett jog tárgyával.¹⁶ Ugyanakkor megállapította, hogy ha egy öngyilkosságra vágyó személytől megtagadják azt a kívánságát, hogy harmadik személy segítségével vessen véget életének, az megvalósíthatja az EJEE 8. cikkében biztosított magánélethez való jog korlátozását. Tehát a testület implicite bevonta a fenti döntést – a harmadik személy segítsége mi-benlétének tisztázása nélkül – a magánélethez való jog védelmi körébe, mivel a védelmi kör érintettsége a korlátozás előfeltétele. Ha ugyanis egy magatartás nem tartozik a hivatkozott alapjog védelmi körébe, az állam azt nem is tudja megsérteni. A korlátozás igazolását az élet védelme indokolta, amely magában foglalja a kiszolgáltatott személyek védelmét a visszaélésekkel szemben, ezért az EJEB nem állapította meg a magánélethez való jog sérelmét.¹⁷

Majdnem tíz évvel később az EJEB egy olyan kérelmező panaszáról döntött a Haas-ügyben, amelyben a részes állam legalizálta ugyan az asszisztált öngyilkosságot, de a kérelmező számára az orvosok – a feltételek fennállásának hiányában –¹⁸ nem állították ki a halálos adag nátrium-pentobarbitál kiváltásához szükséges receptet. Az EJEB a 2011. január 20-án kelt ítéletében megállapította, hogy Svájc nem sértette az EJEE 8. cikkét. Az EJEB a Haas-ügyben hozott ítéletében kifejezetten rögzítette, hogy az egyén azon joga, hogy eldöntse, milyen módon és milyen időpontban kíván véget vetni életének, feltéve, hogy képes szabadon dönteni és ennek megfelelően cselekedni, a

16 „A 2. cikk nem értelmezhető úgy a nyelv szabályainak lerontása nélkül, hogy egymással szögesen ellentétben álló jogot keletkeztessen, nevezetesen a halálhoz való jogot, és nem értelmezhető úgy sem, hogy az önrendelkezés magában foglalhatná azt a jogosultságot, hogy az egyén inkább a halált válassza az élet helyett. A Bíróság a továbbiakban megállapítja, hogy nem vezethető le az Egyezmény 2. cikkéből a halálhoz való jog, sem harmadik személy keze által, sem a közhatalom közreműködésével.” Pretty v. the United Kingdom, 2002. április 29., App. no. 2346/02. 39.

17 Pretty v. the United Kingdom, 2002. április 29., no. 2346/02. 74, 76. Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 122.

18 Svájcban nincsenek jogszabályi előírások az asszisztált öngyilkosságra vonatkozóan. Az eljárás alkalmazásának feltételeit a Svájci Orvostudományi Akadémia (SAMW) által elfogadott orvostikai irányelvek tartalmazzák. [Online]. Elérhető: <https://www.samw.ch/de/Publikationen/Richtlinien.html> (letöltés ideje: 2026. 05. 18.).

magánélet tiszteletben tartásához való jog egyik aspektusa.¹⁹ Ugyanakkor emlékeztetett arra, hogy az élethez való jog a hatóságokat a kiszolgáltatott személyek védelmére kötelezi, még a saját életüket veszélyeztető cselekményekkel szemben is, ezért az asszisztált öngyilkosság alkalmazására irányuló eljárásnak képesnek kell lennie annak biztosítására, hogy az élet befejezéséről szóló döntés valóban megfeleljen az érintett személy szabad akaratának.²⁰

A Karsai-ügyben az EJEB vizsgálata arra irányult, hogy a jogalkotó az öngyilkosságban közreműködés kriminalizálásával megfelelő egyensúlyt teremtett-e a kérelmező érdekei és a magyar szabályozás által követett legitim célok – a visszaélés veszélyének kitett, kiszolgáltatott személyek életének védelme, az orvosi szakma etikai integritásának fenntartása, valamint a társadalom erkölcsének védelme – között, figyelembe véve az orvos által asszisztált halál dekriminalizálásával járó pozitív kötelezettségeket is.²¹ Figyelemre méltó, hogy a testület felhívta a figyelmet arra, hogy az orvos által asszisztált öngyilkosság esetében az öngyilkosságra vágyó személyek kérelme túlmutat az állam negatív kötelezettségén (a be nem avatkozáson), mivel az sürgősszerűen magában foglalná az orvosi beavatkozáshoz való hozzáférés állam által biztosítását, ezzel pozitív kötelezettséget keletkeztetve az állam számára.

A testület először meghatározta a mérlegelési mozgástér terjedelmét, amelynek során – az asszisztált öngyilkosság dekriminalizálására irányuló tendencia elismerése mellett – az európai konszenzus hiányának, valamint az érintett alapjogok által védett értékeknek (egyrészt az egyén léte, másrészt identitása) tulajdonított jelentőséget, melyek védelme érdekében a megfelelő eszközök kiválasztása az adott társadalom helyi viszonyaitól függ.²² Mindezek alapján rögzítette a testület, hogy az állam számára biztosított mérlegelési mozgástér széles lesz.

A Karsai-ügy jelentőségét az alapjogokból fakadó negatív és pozitív kötelezettségek elválasztása, valamint az egyéni autonómia terjedelmének meghatározása adja az asszisztált öngyilkossággal összefüggésben. A testület azt vizsgálta, hogy figyelembe kell-e venni a halálhoz való segítségnyújtást igénylők érdekeit, és ha igen, hogyan.²³ A kérelmező nem vitatta azt, hogy lenne lehetősége az életfenntartó ellátás (légzésségítés) visszautasítására, valamint azt sem, hogy a számára rendelkezésre álló palliatív ellátás ne lenne megfelelő, ehelyett a szenvedése kezelésére szolgáló alternatív eszközök hiányára hivatkozott.²⁴ Az EJEB megállapította, hogy „ha valaki személyes preferencia alapján lemond az egyébként megfelelő és rendelkezésre álló eljárásokról, az önmagában nem kötelezheti a hatóságokat alternatív megoldások biztosítására, nemhogy az orvos által asszisztált halál legalizálására. Ennek ellenkezője gyakorlatilag azt jelentené, hogy a 8. cikket úgy lehetne értelmezni, hogy az kiterjed az orvos által asszisztált halálra, mint az Egyezmény által érvényesíthető jogra, függetlenül a rendelkezésre álló alternatíváktól.”²⁵

19 Haas v. Switzerland, 2011. január 20., App. no. 31322/07. 61.

20 Haas v. Switzerland, 2011. január 20., App. no. 31322/07. 54, 58. Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 123.

21 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 137–138.

22 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 139–143.

23 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 152.

24 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 153–154.

25 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 155.

A testület tehát elválasztotta a magánélet tiszteletben tartásához való jogból fakadó negatív kötelezettséget, amely azt követeli meg, hogy az állam tartózkodjon az alapjog védelmi körébe tartozó magatartások aránytalan korlátozásától, valamint – az alapjogok hatékony védelméből következő –²⁶ pozitív kötelezettségeket (anyagi jogi és eljárásjogi kötelezettségeket).²⁷ Az EJEB – ellentétben a koldulás megítélésével, amelyet kifejezetten bevont a magánélet védelmi körébe, mégpedig annak az emberi méltóság magjába – az asszisztált öngyilkosságot nem kapcsolta össze az emberi méltósághoz való joggal. A koldulás esetén az EJEB úgy ítélte meg, hogy a kiszolgáltatott helyzetben lévő kérelmezőnek, aki más megélhetési eszközzel nem rendelkezett, így nem volt más választása, mint koldulni a túlélés érdekében, az emberi méltóságból fakadó joga volt ahhoz, hogy kifejezhesse nehéz helyzetét, és koldulás útján – azaz másoktól való segítség kérésével – próbálja meg kielégíteni alapvető szükségleteit.²⁸ Tehát a megélhetési minimum biztosítására irányuló ellátási igény az emberi méltóságból fakad, ezért negatív kötelezettséget keletkeztet az állam oldalán: az állam ne büntesse a koldulást. Ezzel szemben az EJEE 8. cikkéből a testület nem tartotta levezethetőnek a halálban való közreműködés meghatározott formájához (asszisztált öngyilkosság) való jogot, mivel a jogrendszer nem zárta el a kérelmezőt a döntés lehetőségétől, beleértve a segítség kérését harmadik személytől (a kezelés abbahagyása és palliatív ellátás formájában). A fentiek alapján az EJEB nem állapította meg az EJEE 8. cikke tekintetében fennálló mérlegelési mozgástér túllépését, mivel az emberi méltóság nem sérült (az állam nem zárta ki a döntés lehetőségét), az állam pedig a magánülethez való jogból fakadó pozitív kötelezettségek teljesítése során a mérlegelési mozgástér keretein belül maradt.

A Karsai-ügy nívuma – a Pretty-ügyhöz képest – a diszkrimináció tilalmára hivatkozás. A kérelmező arra hivatkozott, hogy az ő betegségére nincs kezelés, ezért nem tud élni a kezelés visszautasítására irányuló joggal, emiatt indokolatlanul kedvezőbb helyzetben vannak azok, akik az ellátás visszautasításával gyakorolni tudják az arra vonatkozó döntés jogát, hogy az életük mikor és milyen módon érjen véget. Az EJEB – annak vizsgálata nélkül, hogy a különböző betegségben szenvedő emberek összehasonlítható helyzetben vannak-e – arra a következtetésre jutott, hogy az állítólagos eltérő bánásmód mindenképpen objektív és észszerű indokokkal bír.²⁹ A testület hangsúlyozta, hogy az ellátás visszautasítása az orvosi kezelésbe való szabad és tájékozott beleegyezéshez való joghoz, azaz az orvosi kezeléshez kapcsolódik, míg az asszisztált öngyilkosság a halálhoz való segítségnyújtáshoz.³⁰

Az EJEB tehát már a korai gyakorlatában kidolgozta az EJEE 2. cikkéből és az EJEE 8. cikkéből következő minimum standardokat. Ennek értelmében az élethez való jogból nem vezethető le negatív jogként a halálhoz való jog, az élethez való jog védelméből

26 Gerards, 2017, 249, 259.

27 Az anyagi jogi kötelezettségek köre rendkívül szerteágazó, mivel azok tartalma az EJEE egyes rendelkezéseivel kapcsolódik és a konkrét ügy körülményeitől függ. A pozitív kötelezettségek a megfelelő szabályozási keret kialakításának kötelezettségétől a nemzeti bíróságok egyezménykonform értelmezési kötelezettségén át meghatározott intézkedések végrehajtásának követelményéig terjedhetnek. Gerards, 2017, 192–193.

28 Lăcătuș v. Switzerland, 2021. január 19., App. no. 14065/15. 107, 115.

29 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 174.

30 Karsai v. Hungary, 2024. június 13., App. no. 32312/23. 175.

pedig az államnak különböző pozitív (anyagi és eljárási) kötelezettségei fakadnak, amelyek a kiszolgáltatott személyek védelmét biztosítják a visszaélésekkel szemben, és – az asszisztált öngyilkosság legalizálása esetében – eljárási garanciákat nyújtanak a részt vevő feleknek. A magánélethez való jog magában foglalja az egyén azon jogát, hogy eldöntse, milyen módon és milyen időpontban kíván véget vetni életének, feltéve, hogy képes szabadon dönteni és ennek megfelelően cselekedni. A magánélethez való jog minimum standardként – az egyén identitásával összhangban lévő – döntés lehetőségét foglalja magában, abból azonban nem vezethető le az asszisztált öngyilkosság állam általi biztosításának kötelezettsége.³¹

3. Az olasz Alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság határozata

2018. október 24-én az olasz Alkotmánybíróság bírói indítvány alapján vizsgálta az olasz Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: olasz Btk.) 580. cikkének alkotmányosságát, amely bűncselekménynek minősítette az öngyilkosságra való felbujtást vagy az ahhoz nyújtott segítséget, és arra a következtetésre jutott – az Alkotmány személyi szabadságot (13. cikk) és egészséghez való jogot biztosító (32. cikk) rendelkezéseinek értelmezése alapján –, hogy az asszisztált öngyilkosság kriminalizálása az élethez való jog védelmében önmagában nem alkotmányosértő, de annak lehetőségét azokban az esetekben mindenképpen biztosítani kell, amelyekben azt az életfenntartó kezelés visszautasításához való jog gyakorlása lehetővé teszi.³² Az olasz Alkotmánybíróság – a kanadai Legfelsőbb Bíróság által követett gyakorlatot követve – elhalasztotta a kérdésben a végleges döntéshozatalt, hogy időt hagyjon a jogalkotónak az asszisztált öngyilkosság megfelelő szabályozására. Ezzel gyakorlatilag a jogalkotó feladatává tette, hogy – meghatározott határidőre – szabályozza újra az asszisztált öngyilkosságot.

A döntés előzményét képezi az adott év elején hatályba lépett törvény az egészségügyi ellátás visszautasításáról, amely kifejezetten a személy élethez, egészséghez, méltósághoz és önrendelkezéshez való jogának védelmére hivatkozással biztosítja – szabad és tájékozott beleegyezés esetén – a túléléshez szükséges ellátás (beleértve a mesterséges folyadékpótlást és táplálást) visszautasítását.³³

Az olasz Alkotmánybíróság – anélkül, hogy lefektette volna az alkotmánybíróági vizsgálat kereteit – az öngyilkosságra vágyó személy önrendelkezési jogát és az állam védelmi kötelezettségeit mérlegelte egymással szemben. A testület abból indult ki, hogy az öngyilkosságra való felbujtás vagy az öngyilkossághoz való segítségnyújtás büntetendővé nyilvánítása hatékonyan védi az élethez való jogot, különösen a társadalom leggyengébb és legkiszolgáltatottabb tagjait az öngyilkosság szélsőséges lehetőségének visszafordíthatatlan választásától, különösen a külső nyomástól. Az öngyilkosságban

31 Ezzel szemben Kussinszky és Stánicz szerint az EJEB gyakorlatában megfogalmazott minimumelvárás az egyén akaratának és autonóm döntésének figyelembevétele. Kussinszky és Stánicz, 2021, 38.

32 Ordinanza 207/2018 (ECLI:IT:COST:2018:207).

33 Legge 22 dicembre 2017, nr. 219 Art. 8 (1), (5).

való közreműködés ugyanis a határozat szerint túlmutat a cselekvő személyes szféráján, amely felszínre hozza az élet védelmének szükségességét. A testület egyúttal a személyiség szabad kibontakoztatásának védelmére irányuló állami kötelezettségre is hivatkozott [Alkotmány 3. cikk (2) bekezdés], amely magában foglalja a szabad döntést akadályozó tényezők kiküszöbölését.

A másik oldalon – az EJEK-nek az EJEK 8. cikkében biztosított magánélet tiszteltben tartásához való jogra vonatkozó gyakorlatára figyelemmel – rögzítette, hogy a szabad döntés meghozatalára és a döntésnek megfelelő cselekvésre képes személyek esetében az élet befejezésének módjáról és időpontjáról való döntés joga a magánélet tiszteltben tartásához való jog egyik aspektusa. Ezt konkretizálja az Alkotmánynak a személyi szabadságot biztosító 13. cikke és az emberi személy tiszteltben tartásának kötelezettségét – az orvosi ellátásba való beleegyezéssel összefüggésben – előíró 32. cikkének (2) bekezdése, amelyek a testület gyakorlatában az önrendelkezési jog és az egészséghez való jog szintézisét alkotják. Ezért a beteg már a hatályos jogszabályok alapján is dönthet úgy, hogy kéri az életfenntartó kezelés megszakítását. A hatályos törvény ugyanakkor nem biztosít lehetőséget az orvosi segítségnyújtásra, ha annak célja nem a szenvedés megszüntetése, hanem a halál előidézése.

Az olasz Alkotmánybíróság szerint, ha az élet védelme nem zárja ki a beteg életfenntartó kezelés visszautasítására vonatkozó döntését, akkor nincs ok arra, hogy ugyanez az érték akadálya legyen a beteg azon kérésének, hogy mások segítségével vessen véget életének. Ebből azt a következtetést vonta le a testület, hogy az öngyilkosságban közreműködés abszolút tilalma korlátozza a beteg önrendelkezési szabadságát a kezelések megválasztásában, beleértve a szenvedéstől való megszabadulást célzó kezeléseket is.

Ezt követően az olasz Alkotmánybíróság a 2019. szeptember 25-én kelt ítéletében megállapította, hogy az olasz Büntető Törvénykönyv 580. cikke, amely bűncselekménynek minősítette az öngyilkosságra való felbujtást vagy az ahhoz nyújtott segítséget, alkotmányellenes, mivel nem zárta ki azon személyek büntetőjogi felelősségre vonását, akik olyan személy szabad és tájékozott döntésén alapuló öngyilkossági szándékának végrehajtását segítik, akit életfenntartó kezeléssel tartanak életben.³⁴ A jogalkotó nem döntött az asszisztált öngyilkosság alóli kivételek köréről, ezért az Alkotmánybíróság ezzel a döntésével kívánta megszüntetni az általa alkotmányellenesnek minősített helyzetet. A testület azzal egészítette ki a diszkriminációra vonatkozó korábbi érvelését, hogy az asszisztált öngyilkosságot kifejezetten bevonta a beteg önrendelkezési jogának védelmi körébe, amely a kezelés kiválasztásának szabadságát foglalja magában. A testület ezzel összemosza az orvosi kezelést, amely a betegséghez kapcsolódik az asszisztált öngyilkossággal, amely a halál előidézésére irányul, így semmiképpen nem tekinthető kezelésnek. Ezt követően a testület – tulajdonképpen átvéve a jogalkotó feladatát – maga pótolta a vélt jogalkotói mulasztást azzal, hogy az ellátás visszautasítására vonatkozó jogszabály tárgyi hatályát (konkrétan az orvosi eljárás fogalmát) kiterjesztette az öngyilkosságban közreműködés azon eseteire, amikor a betegek „*egyébként is véget vethetnének életüknek azzal, hogy lemondanak a túlélésükhöz szükséges egészségügyi*

34 Sentenza 242/2019 (ECLI:IT:COST:2019:242).

kezelésekről”. Az olasz Alkotmánybíróság határozata rendelkező részében meghatározta az asszisztált öngyilkosság azon esetét, amely kivételt képez a büntetőjogi tilalom alól (egy olyan személy önállóan és szabadon kialakított öngyilkossági szándéka megvalósításának elősegítése, aki képes teljes mértékben szabad és tájékozott döntések meghozatalára, akit életfenntartó kezeléssel tartanak életben, és aki olyan gyógyíthatatlan betegségben szenved, amely olyan fizikai vagy pszichikai szenvedést okoz, amelyet ő elviselhetetlennek tart), és rögzítette annak eljárási feltételeit is (az öngyilkosság megvalósításának elősegítését egy állami egészségügyi intézmény ellenőrizte a területileg illetékes etikai bizottsággal folytatott konzultációt követően).

4. A német Alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság ítélete

A német Szövetségi Alkotmánybíróság 2020. február 26-án döntött az asszisztált öngyilkosságról, és megállapította, hogy a német Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: német Btk.) 217. §-a, amely büntetni rendelte a szervezeten elkövetett öngyilkosságban közreműködést, nincs összhangban a német Alaptörvénnyel (a továbbiakban: *Grundgesetz*), mivel sérti az egyéni önrendelkezésen alapuló halálhoz való jogot és annak részeként az élet önkezü elvételének szabadságát.³⁵

A tényállást a jogalkotó a német Btk. 2015. december 3-i módosításával iktatta be – a kívánatra ölés tényállását követően³⁶ – a törvénykönyvbe, amely korábban egyáltalán nem büntette az öngyilkosságban közreműködést. A Btk. ezen tényállása önálló bűncselekményként rendelte büntetni az öngyilkosság lehetőségének megteremtését, biztosítását vagy közvetítését. A döntő tényállási elemet a rendszeresség és a szolgáltatási jelleg (*geschäftsmäßig*) képezte,³⁷ így az öngyilkosságban való közreműködés egyéb eseteit a német Btk. továbbra sem fenyegeti büntetéssel.³⁸

A Szövetségi Alkotmánybíróság az asszisztált öngyilkosság ítéletében kiterjesztette az általános személyiségi jog védelmi körét az egyéni önrendelkezésen alapuló halálhoz való jogra, amely magában foglalja az élet önkezü elvételének szabadságát és ahhoz segítség kérését, valamint a felajánlott segítség igénybevételét.³⁹ A testület azonban nem elégedett meg a halálhoz való jognak az – emberi méltóság klauzula [Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdés] és a személyiség szabad kibontakoztatásához való jog [Grundgesetz 2. cikk (1) bekezdés] összefüggéséből levezetett – általános személyiségi

35 BVerfG, *Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2020* – 2 BvR 2347/15.

36 A német Btk. 2016. §-a tartalmazza a kívánatra ölés tényállását, illetve a 323c. §-a büntetni rendeli a segítségnyújtás elmulasztását. A bírósági gyakorlat szerint a kívánatra ölés és – az alappbűncselekmény hiányában büntetlen – öngyilkosságban közreműködés közötti különbség abban rejlik, hogy ki követi el a halált okozó cselekményt, az orvos vagy maga a beteg. BGH, *Urteil vom 3. Juli 2019* – 5 StR 132/18. 17.

37 Filó, 2016, 126.

38 A Btk. 317. § (2) bekezdése kifejezetten kimondta, hogy nem büntethető az, aki nem szervezeten cselekszik vagy az öngyilkosságra törekvő személynek a hozzátartozója, illetve hozzá közel állt.

39 BVerfG, 2 BvR 2347/15, *Leitsatz* 1, 2.

jogra alapozásával, hanem az öngyilkosság szabadságát az emberi méltóság kifejeződésének tekintette.⁴⁰

Ezt követően a testület kiterjesztette az önrendelkezésen alapuló halálhoz való jogot az öngyilkosság szabadságán túlmenően az öngyilkossághoz való segítség kérésére és a felajánlott segítség elfogadására is, azzal az indokolással, hogy a személyiség fejlődése bizonyos esetekben, amikor az alapjog alanya csak külső segítséggel tudja gyakorolni a jogait, mások közreműködésétől függ.⁴¹

Az asszisztált öngyilkosság ítélet az alkotmánybíróági vizsgálat következő lépcsőfokán – az alapjog-korlátozás vizsgálata keretében – rögzítette, hogy a német Btk. 217. § (1) bekezdése a szervezeten elkövetett öngyilkosságban való közreműködés tilásával ténylegesen lehetetlenné tette az életüknek véget vetni kívánók által választott, szolgáltatásként felajánlott segítség igénybevételét, mivel a szolgáltatók a büntetőjogi következmények elkerülése érdekében felhagytak ezzel a tevékenységükkel. Bár az alapjog-korlátozás közvetett (nem a segítséget kérőt, hanem a segítséget nyújtót büntetik), a törvényi tilalom korlátozza az öngyilkosság szabadságát. Az egyént ugyanis, aki a szolgáltatóként nyújtott segítséggel szeretné befejezni az életét, arra kényszeríti, hogy alternatív megoldást keressen, amely oda vezet, hogy – egyéb fájdalommentes és biztonságos lehetőség hiányában – le kell mondania arról, hogy elhatározását megvalósítsa. Tehát a német Szövetségi Alkotmánybíróóság kiterjesztette az általános személyiségi jog védelmi körét egyrészt a harmadik személyek közreműködésére, másrészt az élet elvételére irányuló alternatív megoldásokra is, így – a védelmi kör kiterjesztése révén – jutott arra a következtetésre, hogy a büntetőjogi tilalom korlátozza az egyén szubjektív jogát. A testület ehhez a dogmatikai „trükkhöz” használta fel az emberi méltóság fogalmát azzal, hogy az ember identitására hivatkozással először kiterjesztette az általános személyiségi jog védelmi körét, ezt követően pedig az önrendelkezési jog kiüresítését állapította meg.

A testület az arányosság vizsgálata körében abból indult ki, hogy az asszisztált öngyilkosság szabályozása során az élet befejezésére kiterjedő önrendelkezési jog konfliktusba kerül az államnak az öngyilkosságot elhatározó személy autonómiájának és az életnek mint legfőbb értéknek a védelmével.⁴² Az ütköző alapjogok egymással szembeni mérlegelése során ugyanakkor a testület megállapította, hogy a német Btk. 217. § (1) bekezdésébe foglalt tilalom olyan mértékben leszűkíti az asszisztált öngyilkosságot, hogy arra gyakorlatilag nem is marad lehetőség. A testület kifejezetten hivatkozott arra, hogy ez az értékelés összhangban áll az EJEE-vel, amelyet az alapjogok tartalmának és hatályának meghatározásához értelmezési segédeszközként kell figyelembe venni, valamint az EJEB gyakorlatával.⁴³ Ennek ellenére a német Szövetségi Alkotmánybíróóság felfogásában az önrendelkezési jog kiüresítése az egyén

40 BVerfG, 2 BvR 2347/15, 211. „a Grundgesetz 1. cikk (1) bekezdése az emberi méltóságot úgy védi, ahogyan azt az ember a saját egyediségében felfogja, és ahogyan annak tudatára ébred”, valamint „[a] saját életéről való önrendelkezés inkább az autonóm személyiségfejlődés emberi méltóságban foglalt eszméjének a közvetlen kifejeződése; az a méltóság kifejeződése, mégha egyben az utolsó is.”

41 BVerfG, 2 BvR 2347/15, 213.

42 BVerfGE, 2 BvR 2347/15, 223.

43 BVerfGE, 2 BvR 2347/15, 302–305.

identitásának sérelmét jelenti. Tehát a testület azzal, hogy egy harmadik személy magatartását bevonta az egyén alapjogának a védelmi körébe, az állam oldalán egyrészt egy negatív kötelezettséget kreált (ne büntesse az asszisztált öngyilkosságot), másrészt pedig egy pozitív kötelezettséget is megalapozott (az állam az egészségügyi ellátás keretében biztosítsa az asszisztált öngyilkosság feltételeit).

5. Az osztrák Alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság ítélete

Az osztrák Alkotmánybíróság 2020. december 11-én hozott döntést az asszisztált öngyilkosságról. Ítéletében megállapította, hogy az osztrák Büntető Törvénykönyv (a továbbiakban: osztrák Btk.) 78. §-ának⁴⁴ öngyilkosságban közreműködés büntetésére vonatkozó fordulata alkotmányellenes, mivel az öngyilkossághoz nyújtott segítség minden módját abszolút módon tiltja, ami lehetetlenné teszi az öngyilkosságra vágyó személy számára, hogy kívánsága szerint méltósággal haljon meg, és ezzel sérti az önrendelkezési jogot.⁴⁵

Az osztrák Alkotmánybíróság az asszisztált öngyilkosság ítéletében az Alkotmányban biztosított általános jogegyenlőségből és az EJEE 8. cikkében garantált magánélet tiszteletben tartásához való jogból levezette a szabad önrendelkezéshez való jogot, amelyet kiterjesztett az öngyilkosságra vágyó személy azon döntésén túlmenően, hogy méltósággal akar-e véget vetni az életének a (segítségnyújtásra hajlandó) harmadik személy segítségével is.⁴⁶ Az osztrák Alkotmánybíróság tehát kifejezetten az EJEE 8. cikkének védelmi körébe vonta az asszisztált öngyilkosságot.

Az osztrák Alkotmánybíróság az alkotmánybírósági vizsgálat következő lépésében – az alapjog-korlátozás vizsgálata keretében – megállapította, hogy a harmadik személy közreműködésével történő öngyilkosság tilalma az egyén jogába való beavatkozás különösen intenzív formáját jelentheti. A testület szerint ez a rendelkezés azzal, hogy kivétel nélkül tiltja az öngyilkosságban közreműködést, arra készítheti az egyént, hogy megalázó módon vessen véget életének, ha a személyes integritásával és identitásával, azaz a méltóságával összhangban lévő élet az adott helyzetében már nem biztosított.⁴⁷

A testület szerint, ha a jogrendszer lehetővé teszi az érintett személy számára, hogy méltósággal és szabad önrendelkezése alapján az általa választott időpontban,

44 Az 1975-ben hatályba lépett osztrák Btk. az 1852. évi Büntető Törvénykönyv 139a. §-ából és 139b. §-ából vette át mind a kívánatra ölés, mind az öngyilkosságra való felbujtás és öngyilkosságban közreműködés tényállását. A fenti tényállások az 1934. évi Btk.-módosítással kerültek a Btk. 77. §-ába (kívánatra ölés) és 78. §-ába (öngyilkosságra felbujtás és öngyilkosságban közreműködés). G 139/2019, 44–46.

45 G 139/2019, 104. Az osztrák Alkotmánybíróság 2016-ban már vizsgálta az osztrák Btk. 78. §-a öngyilkosságban közreműködés tényállását egy asszisztált öngyilkosságot támogató egyesület panasza alapján, és akkor úgy ítélte meg, hogy a kifogásolt rendelkezés összhangban van az Alkotmánnyal. Ezért az asszisztált öngyilkosság ítéletében rögzítette, hogy nem tartja fenn a korábbi álláspontját. G 139/2019, 75–76.

46 G 139/2019, 73–74.

47 G 139/2019, 80.

akár harmadik fél segítségével véget vessen életének, ez meghosszabbíthatja az életét, mivel nem érzi magát arra kényszerítve, hogy korábban vessen véget életének, amikor arra még segítség nélkül képes. Ez alapján jutott arra a következtetésre, hogy a kifogásolt jogszabályi rendelkezés azzal, hogy az asszisztált öngyilkosságot kivétel nélkül tiltja, megfosztja az egyént attól a jogától, hogy eldöntse, mikor akar méltósággal véget vetni életének.

A korlátozás jogfosztásként való értékelése előrevetíti az alkotmánybíróági vizsgálat eredményét: az öngyilkosságban közreműködés büntetőjogi tilalma sérti a méltóságteljes halálhoz való jogot. A testület szerint abban az esetben, ha kétségtelen, hogy az öngyilkosságra irányuló döntés szabad önrendelkezésen alapul, akkor azt a jogalkotónak tiszteletben kell tartania. Ebben a felfogásban a szabad, befolyásmentes döntés biztosítása az emberi méltóságból következik: ha valakit megillet az önmaga által meghatározott, méltóságteljes halál joga, akkor meg kell hogy illesse az a jog is, hogy ehhez igénybe vehesse harmadik személy segítségét. Az osztrák Alkotmánybíróság ítélete ezzel – a német Szövetségi Alkotmánybíróság ítéletéhez hasonlóan – összemosta az emberi méltóság (a személyes integritás és identitás) fogalmát, amely abszolút módon védi az emberi minőséget, valamint az egyén személyisége szabad kibontakoztatásának jogából következő döntéseket, amelyek az életminőség változásával akár percről percre változhatnak.

6. A magyar Alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság határozata

A magyar Alkotmánybíróság 2024. június 25-én az öngyilkosságban közreműködés büntetnének részbeni dekriminalizálására irányuló népszavazási kérdés⁴⁸ hitelesítését felülvizsgáló bírói döntés tárgyában hozott döntést.⁴⁹ A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: magyar Btk.) 162. §-a önálló, *sui generis* büncselekményként büntetni rendeli az öngyilkosságban közreműködést.⁵⁰ A népszava-

48 „Akarja-e Ön, hogy az Országgyűlés úgy módosítsa a Büntető Törvénykönyv öngyilkosságban közreműködést büncselekménnyé nyilvánító szabályát, hogy az ne vonatkozzon azon teljes cselekvőképességgel rendelkező személyeknek nyújtott segítségre, akik gyógyíthatatlan, számukra elviselhetetlen mértékű fizikai vagy mentális szenvedést okozó és emiatt az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen, halálos betegségben szenvednek, és állapotukban nem várható javulás?”

49 A magyar Alkotmánybíróság az asszisztált öngyilkosság határozatában a Kúria döntését vizsgálta felül alkotmányjogi panasz keretében, amely helybenhagyta a népszavazásra javasolt kérdés hitelesítésének a megtagadását azzal az indokolással, hogy az az Alaptörvény módosítására, azaz a népszavazásból kizárt tárgykörre irányul [Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés a) pont]. A Kúria abból indult ki, hogy az élethez és az emberi méltósághoz való jog az emberi minőséget fejezi ki, ezért korlátozhatatlan. A népszavazásra javasolt kérdés pedig közvetlenül érinti az élethez való korlátozhatatlan jogot, ezért a népszavazási kérdéssel célzott törvény megalkotása nem lehetséges az Alaptörvény módosítása nélkül. 3219/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [24]–[35].

50 Belovics, 2014, 194–202.

zási kérdés célja ennek a törvényi tényállásnak a módosítása volt: egy büntethetőséget kizáró ok megalkotása a gyógyíthatatlan beteg kívánságára történő öngyilkosságban való segítségnyújtás esetére.

Az Alkotmánybíróság korábban két határozatában is vizsgálta az életvégi döntések alkotmányosságának kérdését.⁵¹ Bár azok elsősorban az életfenntartó, életmentő beavatkozások visszautasításához kapcsolódnak, amelyekre kiterjesztette a testület az általános személyiségi jogból⁵² levezett egészségügyi önrendelkezési jog védelmi körét, a 22/2003. (IV. 28.) AB határozat (a továbbiakban: AB határozat)⁵³ tartalmaz az asszisztált öngyilkosságra vonatkozó megállapításokat is,⁵⁴ és ezzel összefüggésben tartalmaz hivatkozást az EJEB gyakorlatára.⁵⁵ Ezekre támaszkodva jutott a magyar Alkotmánybíróság arra a következtetésre az asszisztált öngyilkosság ítéletében, hogy az öngyilkosságban közreműködés tilalma az Alaptörvény életvédelmi kötelezettségéből következik, és a kért kivétel nem vezethető le a beteg önrendelkezési jogából.

Az Alkotmánybíróság az asszisztált öngyilkosság határozatában a korábbi gyakorlat két elemére támaszkodott. Egyrészt rögzítette, hogy az étellel együtt fennálló emberi méltóság személyes jellegű jog, így a segített személy emberi méltóságához való jogából nem vezethető le a segítő cselekményének dekriminalizálása.⁵⁶ Másrészt megállapította, hogy egy olyan jogi parancs, amely kivételt enged az állam életvédelemre vonatkozó kötelezettsége alól, ellentétben áll az Alaptörvényben foglalt élethez való joggal.⁵⁷ Bár a határozat idézte az AB határozat azon indokolási részét, miszerint az emberi méltósághoz való jog nem az élethez való joggal elválaszthatatlan egységben jelentkezik (ügynevezett oszthatatlansági doktrína),⁵⁸ hanem a méltó halálhoz való jog az élet saját elhatározásból való befejezésével összefüggésben merül fel,⁵⁹ implicite mégis elfogadta

51 A 24/2014. (VII. 22.) AB határozat kizárólag az életfenntartó, életmentő ellátás visszautasításának alkotmányosságát vizsgálta. A határozat nem tartalmaz az EJEB gyakorlatára hivatkozást.

52 Az Alkotmánybíróság – a német Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatából kiindulva – azonosította az emberi méltósághoz való jog korlátozható aspektusát az általános személyiségi joggal. Az emberi méltóság két aspektusa megkülönböztetésének oka az, hogy sem a régi Alkotmány, sem az Alaptörvény nem tartalmazza a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogot.

53 A határozat elemzését lásd: Filó és Kiss, 2021, 523–538.

54 Somody Bernadette és Stánicz Péter hívja fel a figyelmet arra, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem határozta el egyértelműen egymástól az életvégi döntések különböző formáit, így nem választotta el egymástól az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság esetkörét. Somody és Stánicz, 2020, 41.

55 A 22/2003. (IV. 28.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a Pretty-ügyre hivatkozott. 235, 257–258.

56 3219/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [68], [84].

57 3219/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [83].

58 Az ügynevezett oszthatatlansági doktrína része a halálbüntetésről szóló határozatnak. „Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Az emberi élethez és méltósághoz való jog ugyancsak egységet alkotó olyan oszthatatlan és korlátozhatatlan alapjog, amely számos egyéb alapjognak forrása és feltétele. Az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben.” ABH 1990, 88, 93.

59 3219/2024. (VI. 25.) AB határozat, Indokolás [73].

a Kúria döntésének az élethez való jog abszolút voltára vonatkozó érvelését. Az élethez és méltósághoz való jog egységére való hivatkozás egyfelől, amelynek következménye – az oszthatatlansági doktrína eredményeképpen – az élethez való jog korlátozhatatlansága, másfelől az Alkotmánybíróság korábbi határozataira való hivatkozás, amelyek kifejezetten hangsúlyozták, hogy a testület az életfenntartó vagy életmentő ellátás visszautasításának, valamint az öngyilkosságban közreműködés szabályozását az élet saját elhatározásból való befejezésének és az állam életvédelmi kötelezettségének összefüggésében vizsgálta, az indokolás következetlenségére mutat.

7. Konklúzió

Az EJEB már a korai gyakorlatában kidolgozta az EJEE 2. cikkéből és az EJEE 8. cikkéből következő minimum standardokat. Ezeket megtaláljuk a bemutatott alkotmánybírói határozatokban is, amelyek – eltérő hatáskörök keretében ugyan, de – közvetlenül vagy közvetetten az öngyilkosságban való segítségnyújtás büntetőjogi tényállásának alkotmányosságát vizsgálták. Ennek ellenére jelentős eltérés figyelhető meg az önrendelkezési jog tartalmát illetően. Az EJEB gyakorlatában a magánélethez való jog az élet végével kapcsolatos döntések tekintetében a döntés lehetőségét foglalja magában, abból azonban nem vezethető le az asszisztált öngyilkosság állam általi biztosításának kötelezettsége.

Bár az olasz, német és osztrák asszisztált öngyilkosság ítéletek dogmatikai kidolgozottsága jelentős mértékben eltér egymástól, az alkotmányjogi érvelés annyiban azonos, hogy mindhárom alkotmánybíróság kiterjesztette az önrendelkezési jogot az asszisztált öngyilkosságra, végül pedig annak – az állam életvédelmi kötelezettségével szemben vagy az osztrák Alkotmánybíróság esetében az életvédelem létjogosultságának tagadása mellett – elsőbbséget tulajdonított. Mindhárom ítélet összefüggésbe hozta az önrendelkezési jogot az emberi méltósággal, azt sugallva, hogy az asszisztált öngyilkosság közvetlenül az emberi méltóságból következik. Az asszisztált öngyilkosság ítéletek ezzel összemosták az emberi méltóságot (a döntés lehetőségét) az önrendelkezéssel (az egyéni döntés tartalmával egy-egy konkrét élethelyzetben),⁶⁰ és ezzel az emberi méltóságot az egyén szubjektív méltóság érzésétől tették függővé. Az emberi méltóság ilyen módon való felhasználásával az olasz, német és osztrák Alkotmánybíróságok kiterjesztették az egyén alanyi jogát egy harmadik személy magatartásának meghatározott

⁶⁰ Az emberi méltósághoz való jog védelmének tárgya az önrendelkezés (potenciális) képessége, ebből kifolyólag az emberi méltóság védelme minden embert megillet (azokat is, akik nem rendelkeznek döntési képességgel). Ugyanakkor az emberi méltóság a konkrét egyén szubjektív joga, ezért a döntésképes ember esetében a döntés lehetőségét védi. Ez az oka annak, hogy a nemzetközi egyezmények és a nemzeti alkotmányok abszolút módon tiltják a kínzást (pl. EJEE 3. cikk), amely a döntés lehetőségét „kapcsolja ki”. A döntés lehetősége álláspontom szerint – az EJEB gyakorlatával összhangban – nem terjed ki harmadik személy tetszőleges magatartására. Ezzel szemben Zeller szerint – a német és osztrák alkotmánybírói döntésekkel összhangban – a döntés lehetősége, amely álláspontja szerint az emberi méltóság „metaszintje”, kiterjed az egyén által meghatározott halálra. Zeller, 2024, 74–75.

formájára, aminek következtében negatív kötelezettség keletkezik az asszisztált öngyilkosság dekriminalizálására, és pozitív kötelezettség az asszisztált öngyilkosság egészségügyi ellátásként való biztosítására.

A magyar Alkotmánybíróság határozata minden tekintetben „kilóg a sorból”. A testület azt meggyőzően alátámasztotta, hogy miért nem vezethető le az önrendelkezési jogból az öngyilkossághoz való segítségnyújtás kérése (az önrendelkezési jog személyes jellegű jog), de határozatában ugyanúgy keveredik az önrendelkezési jog és az emberi méltóság fogalma, mint a többi asszisztált öngyilkosság ítéletben. Ezen túlmenően a testület nem adott magyarázatot arra, hogy miért tért el az asszisztált öngyilkosság határozatában is idézett korábbi gyakorlatától, amely szerint az állam objektív életvédelmi kötelezettsége – az élethez való alanyi joggal szemben – nem abszolút jog.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az olasz, német és osztrák Alkotmánybíróság a saját nemzeti alkotmányuk értelmezésével olyan tágan értelmezi az egyéni önrendelkezési jogot, hogy az magában foglalja harmadik személyek meghatározott magatartását is (a konkrét esetben az orvos által a beteg öngyilkosságához nyújtott segítséget). Bár az EJEB – az EJEE 8. cikkének értelmezésével szűkebben határozza meg a magánélethez való jog védelmi körét – figyelemmel az alapjogok kettős funkciójára is – a testület olyan széles mérlegelési mozgásteret biztosít a részes államok számára az asszisztált öngyilkosság alapjogi megítélése során, hogy azzal egymással teljesen ellentétes szabályozás és gyakorlat is összhangban lehet. Ennek következtében az asszisztált öngyilkosság alapjogi megítélése végső soron a nemzeti alkotmánybíróságoktól függ.

Irodalomjegyzék

- Belovics, E. (2014) 'Az öngyilkosság büntetőjogi értékelésének sajátosságai', *Magyar Jog*, 4, 194–202.
- Buzás, P. és Filó, M. (2024) 'Életvégi döntések és a részes államokat megillető mozgáster az Emberi Jogok Európai Bíróságának legújabb gyakorlatában', *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 2–14.
- Filó, M. (2016) 'Asszisztált öngyilkosság és az életvégi döntések Európában – Tettesség, részesség, önrendelkezés', *Állam- és Jogtudomány*, 4, 19–39.
- Filó, M. és Kiss, M. J. (2021) '22/2003. (IV.28.) AB határozat – eutanázia I.', in Gárdos-Orosz, F. és Zakariás, K. (szerk.) *Az Alkotmánybírósági gyakorlat: Az Alkotmánybíróság 100 elvi jelentőségű határozata 1. kötet*. Budapest: HVG-ORAC, 523–538.
- Gerards, J. (2017) 'The European Court of Human Rights', in: Jakab, A., Dyevre, A. és Itzcovich, G. (szerk.) *Comparative Constitutional Reasoning*. Cambridge: Cambridge University Press, 237–276.
- Harris, D., O'Boyle, M., Bates, E. és Buckley, C. (2014) *Law of the European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Jarass, H. D. (2006) '§ 38 Funktionen und Dimensionen der Grundrechte', in Merten, D. és Papier, H. J. (szerk.) *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa Vol. 2*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Kollarics F. és Stánicz, P. (2024) 'Az életvégi döntések legújabb fejleményei Magyarországon: Elemzés a Karsai-ügyben hozott ítélet mentén', *Fundamentum*, 2–3, 89–98.

- Kussinszky, A. és Stánicz, P. (2021) 'Életvégi döntések itthon és Európában – az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó alapkövetelmények', *Közjogi Szemle*, 2, 35–41.
- Somody, B. és Stánicz, P. (2020) 'A tények tükröződése az életvégi döntések alapjogi dogmatikájában: Elemzés a német alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosságra vonatkozó döntésének apropóján', *Fundamentum*, 4, 34–46.
- Stănilă, L. (2014) 'Obsesia terapeutică. Pro și contra eutanasiei – noi provocări ale legislației românești', *Analele Universității de Vest din Timișoara – Seria Drept*, 2, 27–43.
- Tóth J., Z. és Köbel, D. (2024) 'A német Szövetségi Alkotmánybíróság döntése az asszisztált öngyilkosságról', *Fundamentum*, 2–3, 65–69.
- Tóth, G. A. (2024) 'Eutanázia és egyenlő méltóság', *Fundamentum*, 2–3, 6–23.
- Zakariás, K. (2020) 'Az öngyilkosság szabadsága mint az egyéni autonómia kifejeződése: Gondolatok a német alkotmánybíróság asszisztált öngyilkosság ítéletéhez', *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 2–10.
- Zakariás, K. (2024a) 'Eutanázia és jog', in Filemon, N. (szerk.) *Az emberi méltóság védelmének axiómája: Az eutanázia és az asszisztált öngyilkosság legalizálásának veszélyei*, Budapest: Axióma Kulturális Alapítvány, 33–37.
- Zakariás, K. (2024b) 'Az asszisztált öngyilkosság a német, az osztrák, az olasz és a magyar alkotmánybírósági gyakorlatban', *Alkotmánybírósági Szemle*, 2, 15–24.
- Zeller, J. (2024) 'Méltósággal meghalni. A német és osztrák alkotmánybíróságok asszisztált öngyilkosságot érintő határozatai', *Fundamentum*, 2–3, 70–81.

VARGA ÁDÁM

***A Pannon Plakát Kft. and Others versus Hungary* ügy tanulságai a tulajdonhoz való joggal kapcsolatosan**

Lessons from the Case of Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary Regarding the Right to Property

Abstract: This article examines the European Court of Human Rights' judgment in *Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary* and its implications for the interpretation of the right to property under Article 1 of Protocol No. 1 to the European Convention on Human Rights. The case concerned legislative restrictions on roadside advertising structures located outside built-up areas, which significantly affected the applicants' business activities. The judgment is noteworthy not only because it addresses the limits of state regulation in the field of property use, but also because it highlights the close relationship between property protection and economic freedom. The analysis explores the reasoning of both the ECtHR and the Hungarian Constitutional Court, drawing attention to their different approaches to proportionality, compensation, and the assessment of public-interest objectives. The case also raises broader questions about legal certainty, transitional periods, and the role of compensation in situations that do not amount to formal deprivation of property. It is argued that the judgment reflects an evolving understanding of "control of use" within the Convention system, where compensation is becoming an increasingly important consideration even in cases involving regulatory restrictions rather than expropriation.

Keywords: right to property, freedom of enterprise, regulation of use, compensation, ECtHR, Pannon Plakát

Összefoglaló: Jelen tanulmány az Emberi Jogok Európai Bíróságának a *Pannon Plakát Kft. és mások kontra Magyarország* ügyben hozott ítéletét, valamint annak az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. kiegészítő jegyzőkönyvének 1. cikke szerinti tulajdonjog-értelmezésére gyakorolt következményeit vizsgálja. Az ügy a lakott területeken kívül található útszéli reklámtáblákra vonatkozó jogszabályi korlátozásokkal foglalkozott, amelyek jelentősen befolyásolták a kérelmezők üzleti tevékenységét. Az ítélet nemcsak azért figyelemre méltó, mert az ingatlanhasználat területén az állami szabályozás korlátait tárgyalja, hanem azért is, mert rávilágít a tulajdonvédelem és a vállalkozás szabadsága közötti szoros kapcsolatra. Az elemzés az EJEB és az Alkotmánybíróság érvelését is feltárja, felhívva a figyelmet az arányosság elvére, a kártérítésre és a közérdekű célok értékelésére vonatkozó eltérő megközelítéseikre. Az ügy tágabb kérdéseket is felvet a jogbiztonsággal, az átmeneti időszakokkal és a kártérítés szerepével kapcsolatban olyan helyzetekben, amelyek nem minősülnek a tulajdontól való formális megfosztásnak. A tanulmány azzal érvel, hogy az ítélet az Egyezmény rendszerén belüli „használat feletti ellenőrzés” fogalmának fejlődő értelmezését tükrözi, ahol a kártérítés egyre fontosabb szemponttá válik még a szabályozási korlátozásokkal kapcsolatos esetekben is.

Kulcsszavak: tulajdonhoz való jog, vállalkozás szabadsága, használat szabályozása, kártalanítás, EJEB, Pannon Plakát

1. Bevezető gondolatok

A tulajdonhoz való joggal kapcsolatos kérdések örök aktualitással szolgálnak az alkotmányjog kutatói számára. Könyvtári szakirodalom áll rendelkezésre az elméleti megközelítéseiről, korlátozásának technikáiról és az állami beavatkozás legitimációjáról. Kétségtelen, hogy ezen a rendszeren belül az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: Egyezmény) és annak Első Kiegészítő Jegyzőkönyve sajátos jellemzőkkel rendelkezik. Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) az elmúlt évtizedek során e védelmi rendszer keretei között saját mércéket alakított ki, amelyeket számos kutató részletes elméleti elemzés tárgyává tett már. Jelen tanulmánynak ezért nem célja ezek újraértelmezése. Ugyanakkor az ügyek sokszínűsége újra és újra szükségessé teszi a gyakorlat egyes elemeinek elemzését, hiszen új problémák merülhetnek fel. Továbbá az egyes ügyek kezelése jól tükrözi azt, hogy a kitűzött célok mennyiben valósulnak meg megfelelően.

Jelen tanulmány az *EJEB Pannon Plakát és mások kontra Magyarország*¹ ügyben hozott ítéletével és a tulajdon használatának szabályozására vonatkozó megállapításai-ból levonható következtetésekkel foglalkozik. Az EJEB szerint a lakott területen kívüli közutak mentén elhelyezett reklámhordozókra vonatkozó szabályozás aránytalan módosítása a kérelmező társaságok vállalkozási tevékenységének jelentős részét megszüntette. Az elemzett döntés azért különösen érdekes, mert jól szemlélteti az eltérő magyar alkotmányjogi és egyezményi megközelítést (amely nem csupán a szűk értelemben vett tulajdonhoz való jogot, hanem a vállalkozás szabadságát is érinti), továbbá erőteljesen rámutat a tényállás pontos feltárásának és a szabályozási környezet helyes értelmezésének jelentőségére.

2. A kérelmezők érvei és a tényállás

A kérelmező társaságok (összesen hét gazdasági társaság) valamennyien reklámpari vállalkozások voltak, amelyek közutak mentén elhelyezett reklámhordozókat üzemeltettek, és bevételeik jelentős részét ebből a tevékenységből szerezték. Üzleti tevékenységük közúti reklámozásra irányult, eszközeik pedig kifejezetten közút menti használatra készültek, így más gazdasági tevékenység céljára nem voltak alkalmasak.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 1996-ig kizárólag annyiban tiltotta a közút menti reklámhordozók elhelyezését, amennyiben

1 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, App. No. 39859/14, 2022. december 6.

azok a közlekedésbiztonságot veszélyeztették. Ezt követően, egészen 2010 végéig a Kkt. a lakott területen kívüli utak tengelyétől számított 50 méteren belül – főutak, autóutak és autópályák esetében 100 méteren belül – tiltotta a reklámhordozók elhelyezését. 2010. december 30-án azonban módosították a Kkt.-t (a módosítás 2011. január 1-jén lépett hatályba). Az új szabályozás teljes körű tilalmat vezetett be a négy négyzetmétert meghaladó reklámhordozók elhelyezésére, továbbá kimondta, hogy a közút kezelője az előírásokkal ellentétes reklámhordozókat azok tulajdonosának költségére eltávolíthatja. 2011. július 1-től bírság kiszabására is lehetőség nyílt azon ingatlanok tulajdonosaival szemben, amelyek területén az új követelményeknek nem megfelelő reklámhordozókat helyeztek el. 2011 októberében egy kormányrendelet egyértelművé tette, hogy a tilalom nemcsak az újonnan telepített reklámhordozókra, hanem a korábban elhelyezettekre is vonatkozik.² E szabályt a Kkt. 2012. augusztus 7-én hatályba lépett újabb módosítása törvényi szintre emelte. A módosítás előírta, hogy a jogszabályi előírásoknak nem megfelelő reklámhordozókat legkésőbb 2012. szeptember 30-ig el kell távolítani. 2013. július 1-jén a Kkt.-t ismét módosították. Az új szabályozás – néhány szűk körű kivételtől eltekintve – általános jelleggel megtiltotta a közutak mentén elhelyezett reklámhordozók jelenlétét lakott területen kívül, függetlenül attól, hogy azok alkalmasak voltak-e a járművezetők figyelmének elterelésére. A tilalom következtében a kérelmező társaságok korábban telepített reklámhordozóik jelentős részét többé nem használhatták, illetve nem adhatták bérbe.

2013. november 4-én az Alkotmánybíróság elutasította a kérelmezők alkotmányjogi panaszait, mivel a vizsgált szabályozást nem találta Alaptörvény-ellenesnek.³ Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy a 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítások esetében a jogalkotó rendkívül rövid felkészülési időt biztosított, ugyanakkor álláspontja szerint ezt részben ellensúlyozta, hogy a szabályok megszegése miatt bírság kiszabására csak 2011. július 1-től kerülhetett sor.⁴ A vállalkozás szabadságának és a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak a korlátozása kapcsán a határozat megállapította a szükségesség és az arányosság fennállását is. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás szükségességét az támasztotta alá, hogy a reklám elsődleges rendeltetése a figyelem felkeltése, a reklámok kialakításának és elhelyezésének legfontosabb szempontja pedig éppen a feltűnőség. A megfelelő helyen és megfelelő tartalommal elhelyezett reklámhordozó akaratlanul is magára vonhatja a figyelmet, és ezt még a legkörülményesebb, legtapasztaltabb járművezető sem képes minden esetben elkerülni. Az arányosság körében az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a jogalkotó a reklámhordozók figyelemfelkeltő képességét figyelembe véve alakította ki a szabályozást, a tilalom pedig különbséget tett a reklámhordozók mérete és elhelyezkedése alapján, továbbá kivételeket is megfogalmazott.⁵ A tulajdonhoz való jog állított sérelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a módosítás nem érintette a kérelmezők tulajdonhoz való jogát, mivel nem vonta el a reklámhordozók tulajdonjogát, azok a vonatkozó jogszabályi

2 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet 3 § (2) bekezdés.

3 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat.

4 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [57]–[60].

5 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [84]–[98].

rendelkezőknek megfelelően más helyszínen továbbra is elhelyezhetők voltak.⁶ Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság bizonyos szabályok vizsgálatát azért mellőzte, mert azok vagy nem a kérelmezőkre (hanem az ingatlan tulajdonosokra) vonatkoztak, vagy pedig nem közvetlenül alkalmazandó normák voltak (hanem további eljárások lefolytatását feltételezték).⁷

2015. június 23-án, majd december 15-én a Kkt.-t ismét módosították, és a korábbi tilalmat részben enyhítették: lakott területen belül lehetővé vált reklámhordozók és egyéb reklámcélú berendezések elhelyezése közvilágítási oszlopokon, villamosenergia-hálózati oszlopokon, illetve távközlési tartóoszlopokon.

Az EJEB előtt a kérelmező társaságok azt állították, hogy a korábban telepített reklámhordozók üzemeltetésének ellehetetlenülése, valamint az ilyen eszközök jövőbeni elhelyezésének tilalma az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke által védett tulajdonhoz való jogukba történt indokolatlan beavatkozást jelentett. A kérelmezők szerint a vitatott intézkedés tényleges kisajátítás útján a tulajdonuktól való megfosztásnak minősült. Hangsúlyozták, hogy az intézkedés nem felelt meg a jogszerűség követelményének, mivel az állam nem biztosított megfelelő felkészülési időt, továbbá a tulajdonuk elvesztéséért semmiféle kártalanításban nem részesültek. A kérelmezők előadták továbbá, hogy a vitatott intézkedés önkényes volt, mivel álláspontjuk szerint egy olyan reklámpari vállalkozás érdekeit szolgálta, amely az adott időszakban szoros kapcsolatban állt a Kormánnyal. Álláspontjuk szerint azt sem sikerült igazolni, hogy a közutak mentén elhelyezett reklámhordozók a közlekedésbiztonságot nagyobb mértékben veszélyeztették volna, mint más olyan reklámhordozók, amelyeket a jogalkotó nem tiltott meg. A kérelmezők szerint ezt támasztotta alá a tilalom 2015-ben bekövetkezett részleges enyhítése is, amely megkérdőjelezte a Kormány által hivatkozott legitim célt. A kérelmezők arra is hivatkoztak, hogy az intézkedés aránytalan volt, mivel a tilalom következtében tulajdonuk rendeltetésszerű használata lehetetlenné vált. Reklámhordozóikat saját költségükön kellett lebontaniuk, továbbá a reklámfelületek hasznosítására magánszemélyekkel és gazdasági szereplőkkel kötött szerződéseiket idő előtt módosítaniuk kellett vagy meg kellett szüntetniük. Ezeket a terheket semmilyen kompenzáció nem enyhítette.⁸

A Kormány ezzel szemben arra hivatkozott, hogy a vitatott intézkedés egyáltalán nem jelentett beavatkozást a kérelmezők jogaiba, mivel a szabályozás címzettjei nem a kérelmezők voltak. A Kormány álláspontja szerint a Kkt. módosítása azoknak az ingatlanoknak a tulajdonosait érintette, amelyek területén a reklámhordozók álltak, míg a kérelmezők csupán a reklámhordozók tulajdonosai voltak. A Kormány azt is hangsúlyozta, hogy az intézkedés legitim célt szolgált, ami a közlekedési balesetek számának csökkentése volt, vagyis annak biztosítása, hogy a járművezetők figyelmét ne vonják el a közutak mentén elhelyezett reklámok. E körben a Kormány hivatkozott az 1968. november 8-án aláírt Bécsi Közúti Közlekedési Egyezményre is, amely kötelezi Magyarországot arra, hogy biztosítsa a közúti jelzések megfelelő láthatóságát azok számára, akiknek azokat szánták. A Kormány szerint a vitatott intézkedés jogszerű

6 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [109].

7 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [32]–[35].

8 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 33–37.

volt, mivel kizárólag a jövőre nézve fejtett ki hatást, vagyis sem szankciót, sem kötelezettséget nem állapított meg visszamenőleges hatállyal. A Kormány hangsúlyozta továbbá, hogy az intézkedés arányosnak tekinthető, mivel a törvényi tilalom nem volt abszolút jellegű: kivételt engedett a négy négyzetméternél nem nagyobb reklámhordozók számára, és nem érintette a reklámhordozók feletti tulajdonjog fennállását sem. A Kormány álláspontja szerint a kérelmezők tulajdonának korlátozása mindezekre tekintettel arányosnak minősült.⁹

3. Az EJEB megállapításai

Az EJEB megállapította az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének sérelmét. Indokolásában a Bíróság mindenekelőtt több fontos következtetést vont le a tényállásból. Hangsúlyozta a kérelmező társaságok tevékenységének sajátos jellegét, amely a közutak mentén elhelyezett reklámhordozókat rugalmatlan gazdasági eszközökké tette, mivel azok más üzleti tevékenység céljára nem voltak alkalmasak. Az EJEB rámutatott arra, hogy a kérelmezők elveszítették annak lehetőségét, hogy korábban telepített reklámhordozóik jelentős részét használják vagy bérbe adják, ezért fennálló szerződéses kapcsolataikat módosítaniuk kellett vagy meg kellett szüntetniük. A reklámhordozók eltávolításának költségeit maguknak a kérelmezőknek kellett viselniük, ami jelentősen csökkentette bevételeiket, és beruházásaik értékének számottevő csökkenéséhez vezetett. E körülményt a Kormány sem vitatta. A kérelmezők piaci lehetőségeket veszítettek, ami csökkentette nyereségszerzési esélyeiket, és végső soron részvényeik vagyoni értékére is kihatással lehetett. Az EJEB szerint ez nem csupán a tulajdonosok érdekeit érinti, hanem a társaság vállalkozási értékét is, következésképpen a társaság jogait is sértheti. A Bíróság hangsúlyozta, hogy a gazdasági társaságban fennálló részesedés az Egyezmény rendszerében „vagyonnak” minősül. Ezen túlmenően a kérelmezők maguk voltak a közutak mentén elhelyezett reklámhordozók tulajdonosai, amelyek a vitatott intézkedés következtében gazdasági értékük túlnyomó részét elveszítették. A beavatkozás súlyos gazdasági következményeire tekintettel az EJEB egyetértett a kérelmezőkkel abban, hogy az intézkedés súlyos beavatkozást jelentett tulajdonhoz való joguk gyakorlásába. A Bíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy nem került sor a kérelmezők vagyontárgyainak formális kisajátítására. Egyúttal tényleges kisajátítás sem volt megállapítható, mivel az érintett eszközök – bár elsődleges rendeltetésük szempontjából elveszítették gazdasági értéküket – alkatrészként továbbra is értékesíthetők maradtak. Az EJEB a *Könyv-Tár Kft. és társai kontra Magyarország*¹⁰ ügyre hivatkozva arra a következtetésre jutott, hogy az ilyen jellegű beavatkozást az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének második bekezdése alapján, vagyis a használat szabályozásának körében kell értékelni.¹¹

9 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 38–40.

10 Könyv-Tár Kft. and Others v. Hungary, App. No. 21623/13, 2018. október 16. 43.

11 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 42–46.

A beavatkozás jogszerűségével és céljával kapcsolatban az EJEB ebben az ügyben is¹² hangsúlyozta, hogy főszabály szerint a nemzeti hatóságok kedvezőbb helyzetben vannak annál, mint a nemzetközi bíró, amikor annak megítéléséről van szó, hogy mi tekinthető „közérdeknek”. A Bíróság rögzítette, hogy tiszteletben tartja a jogalkotó azon mérlegelését, amely a közérdek fennállására vonatkozik, kivéve, ha az nyilvánvalóan nélkülözi az észszerű alapot. Az EJEB hangsúlyozta továbbá, hogy nem vitatja a Kormány azon álláspontját, amely szerint a vizsgált intézkedés a közlekedési balesetek számának csökkentését szolgálta. A Bíróság tekintettel volt a közlekedésbiztonság jelentőségére, valamint arra is, hogy a Bécsi Közúti Közlekedési Egyezményből fakadóan Magyarországot kötelezettség terheli a közúti jelzések megfelelő láthatóságának biztosítására. A Bíróság emellett – megfelelő bizonyíték hiányában – nem fogadta el azt a kérelmezői érvet sem, amely szerint a vitatott szabályozás valójában egy, a Kormánnyal szoros kapcsolatban álló reklámpipari vállalkozás érdekeit szolgálta volna. Mindezek alapján az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy a Kormány által hivatkozott célok nem tekinthetők olyanoknak, amelyek nyilvánvalóan nélkülöznék az észszerű alapot. Következésképpen a Bíróság a vizsgált intézkedést jogszerűnek és legitim célt szolgálónak tekintette.¹³

Az arányosság vizsgálata során az EJEB kiemelte a „mértányos egyensúly” követelményének jelentőségét, utalva a *James és társai kontra Egyesült Királyság*¹⁴ ügyben kialakított gyakorlatára.

A Bíróság szerint a méltányos egyensúly megteremtésének követelménye az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének egész szerkezetében tükröződik, és ebből következően annak második bekezdésében is megjelenik. A felhasznált eszközök és az elérni kívánt cél között észszerű arányossági kapcsolatnak kell fennállnia.¹⁵ Az EJEB elfogadta, hogy az illetékes hatóságokat e területen széles mérlegelési mozgásteret illeti meg, és hogy a jogalkotás szükségességére, céljára és hatásaira vonatkozó értékelésüket a Bíróságnak tiszteletben kell tartania mindaddig, amíg az nem tekinthető nyilvánvalóan észszerűtlennek, és nem ró az érintettekre túlzott egyéni terhet. A beavatkozás jelentős gazdasági következményeire tekintettel az EJEB egyetértett a kérelmezőkkel abban, hogy a vizsgált intézkedés az ügy körülményei között súlyosnak minősült.¹⁶

A Bíróság rámutatott arra, hogy az első módosítás kihirdetése és hatálybalépése között mindössze két nap telt el. Ez a szabályozás közvetlenül érintette a kérelmező társaságok üzleti tevékenységét, mivel arra kényszerítette őket, hogy fennálló szerződéses kapcsolataikat módosítsák vagy megszüntessék, valamint korlátozta új szerződések megkötésének lehetőségét.

Az EJEB szerint a kérelmezőkre nehezedő terheket csak korlátozott mértékben enyhítette az a körülmény, hogy bírság kiszabására csupán hat hónappal később kerülhetett sor. A közút kezelője ugyanis már ezt megelőzően is eltávolíthatta a reklámhordozókat

12 Nagy Béláné v Hungary [GC], App. No. 53080/13, 2016. december 13. 113.

13 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 47–49.

14 James and Others v. the United Kingdom, App. No. 8793/79, 1986. február 21. 37.

15 Az érintett személyt nem szabad individuális és túlzott terhekkel sújtani. Ld. Vékony v. Hungary, App. No. 65681/13, 2015. január 13. 32.

16 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 50–52.

a kérelmezők költségére, ami azonnali pénzügyi terhet eredményezett. A Bíróság kiemelte továbbá, hogy 2011. október 24-től már nem csupán a reklámhordozók elhelyezése volt tilos, hanem azok fennmaradása is. A későbbi törvénymódosítás emellett előírta, hogy a szabályozásnak nem megfelelő reklámhordozókat 2012. szeptember 30-ig el kell távolítani, vagyis kevesebb mint két hónap állt rendelkezésre a kötelezettség teljesítésére a módosítás hatálybalépését követően. Az EJEB álláspontja szerint ezek az intézkedések – a Kormány érvelésével ellentétben – ténylegesen visszaható hatállyal jártak.¹⁷

A Bíróság következetes gyakorlata szerint olyan vállalkozások esetében, amelyek több mint egy évtizeden keresztül alapvetően stabil jogi környezetben működtek, az ilyen rövid átmeneti időszakok aligha tekinthetők megfelelőnek. A kérelmezők jogos várakozással rendelkeztek arra nézve, hogy gazdasági tevékenységüket tovább folytathatják, hiszen a Kkt. korábban kizárólag azokat a reklámhordozókat tiltotta, amelyek a közlekedésbiztonságot veszélyeztették. A Bíróság szerint ezért, bár az intézkedés minőségi értelemben előre látható volt, az ügy konkrét körülményei között mégis váratlannak tekinthető.¹⁸ A Bíróság hangsúlyozta, hogy a Kormány által hivatkozott célok összhangban álltak az alperes állam nemzetközi kötelezettségeivel, és egy jelentős közérdekű cél, a közlekedésbiztonság biztosítását szolgálták. Ugyanakkor az EJEB rámutatott arra is, hogy bár az ügy nem a tulajdontól való megfosztás, hanem a tulajdon használatának szabályozása körébe tartozott, és ezért a tulajdontól való megfosztás esetére kialakított kártalanítási gyakorlat közvetlenül nem volt alkalmazható, ebből nem következik, hogy egy aránytalan vagy önkényes szabályozó intézkedés megfelelné az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkében foglalt követelményeknek. A Bíróság külön hangsúlyt helyezett arra, hogy a kérelmezőknek rendkívül rövid idő állt rendelkezésükre ahhoz, hogy alkalmazkodjanak bevételeik elsődleges forrásának megszűnéséhez. Ezt a terhet az állam semmilyen pozitív intézkedéssel nem enyhítette.¹⁹ Az EJEB arra is rámutatott, hogy a Kormány semmilyen érdemi érvet nem terjesztett elő az átmeneti időszak rövidségének igazolására. Nem hivatkozott olyan sürgető gazdasági vagy társadalmi szükséghelyzetre, amely kizárta volna hosszabb felkészülési idő biztosítását. A közlekedési balesetek számának csökkentése kétségtelenül legitim cél volt, azonban a Bíróság álláspontja szerint nem tekinthető olyan rendkívüli körülménynek, amely önmagában indokolta volna az átmeneti időszak ilyen mértékű lerövidítését.²⁰

Mindezek alapján az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy tekintettel a vitatott intézkedés részben visszaható jellegére, annak váratlan voltára, a rövid átmeneti időszakra, bármiféle kompenzációs mechanizmus hiányára, valamint a megszüntetett üzleti tevékenység kérelmező társaságok számára képviselt jelentőségére, még a közlekedésbiztonság jelentőségére és az államot ezen a területen megillető széles mérlegelési mozgástérre tekintettel is a kérelmezők jogaiba történt beavatkozás

17 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 53.

18 Vö. C.A. Zrt. and T.R. v. Hungary, App. Nos. 11599/14 és 11602/14, 2020. szeptember 1. 36.

19 Vö. pl. Pinnacle Meat Processors Company and Others v the United Kingdom (dec.), App. No. 33298/96, 1998. október 21. és Ian Edgar (Liverpool) Ltd. v. the United Kingdom (dec.), App. No. 37683/97, 2000. január 25.

20 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 54–57.

aránytalan volt a követett célhoz képest, és rájuk egyéni, illetve túlzott terhet rótt. Az aránytalan intézkedés (különösen bármiféle kompenzációs rendszer hiányában) nem felel meg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke által biztosított tulajdonvédelem követelményeinek.²¹

Az EJEB kártérítést ítélt meg a kérelmezők számára, kivéve azon társaságokat, amelyek esetében a kérelmet elfogadhatatlannak találta, illetve azokat, amelyek időközben felszámolás vagy végelszámolás alá kerültek.

4. Kritikai megjegyzések

A tulajdon Európában mindig is alapvető jelentőségű intézménynek számított. Ez különösen igaz a magántulajdonon alapuló társadalmakra, ugyanakkor a közös, szövetkezeti vagy állami tulajdonra épülő rendszerekben is megfigyelhető.²² A XVIII–XIX. századi alkotmányfejlődés egyik meghatározó mozgatórugója a felemelkedő polgárság volt, amely saját társadalmi és politikai helyzetéből kiindulva a tulajdonhoz való jogot alapjogi rangra emelte. A tulajdon alkotmányos védelme ezért napjainkban is részben a szabadság és a tulajdon közötti szoros kapcsolatból vezethető le.²³ A fejlődés útja természetesen nem volt egységes, hiszen az egyes jogrendszerek eltérő módon tekintenek a tulajdonra. Az egyik (különösen az Egyesült Államokban meghatározó) felfogás a tulajdont elsősorban vagyoni eszközként értelmezi, amely az egyéni preferenciák kielégítését szolgálja a vagyon maximalizálása révén. Egy másik megközelítés ezzel szemben a tulajdont a megfelelő társadalmi rend fenntartásának eszközeként fogja fel.²⁴ A tulajdonhoz való jog sajátos természetű alapjog, hiszen más szabadságjogokkal ellentétben csak annyiban létezik, amennyiben azt a jogalkotó meghatározza és garantálja.²⁵ A jogpolitika elsődleges célja e területen a magántulajdon védelme az állam jogellenes beavatkozásaival szemben. Ennek három sarokköve: a magántulajdon intézményének védelme, a tulajdon mint alanyi jog védelme, valamint az a kötelezettség, hogy a tulajdonos bizonyos esetekben túrni köteles a közhatalmi beavatkozást.²⁶ Ez utóbbi elem fejezi ki a tulajdon társadalmi kötöttségét, amelyet a magyar Alaptörvény a „*társadalmi felelősség*” kifejezésével igyekszik hangsúlyozni.²⁷

Az Egyezmény eredeti szövege nem tartalmazta a tulajdonhoz való jog szabályozását, mivel az államok nem tudtak megállapodni annak alapjogi védelméről. A kérdést ezért csak két évvel később rendezték az Első Kiegészítő Jegyzőkönyvben. Nem

21 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 58. Az EJEB idézi: Vékony v. Hungary, 35. és Valle Pierimpiè Società Agricola S.P.A. v. Italy, App. No. 46154/11, 2014. szeptember 23. 74–77.

22 Téglási, 2018, 361.

23 Menyhárd, 2004, 24.

24 McCarthy, 2017, 300.

25 Kecő, 2021, 144–145.

26 Menyhárd, 2004, 25.

27 Ld. Drinóczi, 2012, 228.

meglepő ugyanakkor, hogy a szöveg nemcsak azt határozza meg, mi részesül védelemben, hanem azt is, mi esik azon kívül.²⁸

Az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv elfogadását követő hét évtized során a rendelkezés értelmezése jelentős mértékben kibővült. Az EJEB nagyrészt maga is a tulajdon „*vagyoni eszköz*” jellegét hangsúlyozó megközelítést tette magáévá, amelynek egyik legszemléletesebb példáját a tulajdontól való megfosztás esetén alkalmazott kártalanítási gyakorlat fejlődése jelenti.²⁹ A védelemre jogosult személyek köre, valamint a védelem tárgyának meghatározása ma már viszonylag kiforrottnak tekinthető. Utóbbi körébe minden olyan dolog beletartozik, amely magántulajdon tárgya lehet, ugyanakkor a szociális jogosultságok általában kívül esnek ezen a körön.³⁰ Az Egyezmény rendszerében azonban a tulajdonvédelem nem korlátozódik a polgári jogi értelemben vett tulajdonra. Az EJEB gyakorlata alapján védelemben részesülhetnek azok a vagyoni értékű jogok is, amelyek tárgya kellően meghatározott, maga a jogosultság a jog által elismert és ténylegesen létező, valamint alkalmas arra, hogy az egyén cselekvési autonómiáját biztosítsa.³¹ Mivel az Egyezmény nem tartalmaz önálló rendelkezést a vállalkozás szabadságáról, az EJEB a tulajdon zavartalan élvezetéhez való jogot tágan értelmezve a vállalkozás szabadságával kapcsolatos kérdések jelentős részét is ugyanezen rendelkezés alapján bírálja el.³² Nem vitatható ugyanakkor, hogy a magyar alkotmányjogi dogmatika eltérő szerkezetben védi az érintett jogokat, mint az Egyezmény tulajdonvédelmi rendszere. Ennek következtében például a vállalkozás szabadságának korlátozása a magyar alkotmányjogban szigorúbb megítélés alá esik, hiszen önmagában a közérdekre való hivatkozás nem elegendő a korlátozás igazolására.³³

A fentiek rövid áttekintését követően megállapítható, hogy az EJEB ezen a területen kialakított gyakorlatának részletes ismertetése meghaladná jelen tanulmány kereteit. Ugyanakkor biztonsággal kijelenthető, hogy a vizsgált ügy több szempontból sem tér el a Bíróság általános gyakorlatától. Ennek megfelelően az EJEB nem vonta kétségbe a jogalkotói beavatkozás közérdekű jellegét, és nem fogadta el azt az érvet sem, hogy az intézkedés tényleges tulajdonelvonásnak minősült volna. Az eddigi ítélkezési gyakorlat alapján ugyanis az EJEB viszonylag ritkán állapít meg tényleges kisajátítást.³⁴ Hasonlóképpen nem tekinthető újdonságnak az sem, hogy a használat szabályozásának körében az arányosság mércéjeként a Bíróság a „méltányos egyensúly” követelményére hivatkozik. Ezek a megállapítások tehát több évtizedes ítélkezési gyakorlatba illeszkednek. Az is világosan kirajzolódik az EJEB gyakorlatából, hogy a tulajdontól való megfosztás esetén az arányosság vizsgálata rendszerint annak kérdésére koncentrál, hogy az érintett személy megfelelő kártalanításban részesült-e.³⁵ Mindez annak elle-

28 Kecő, 2021, 143–144.

29 McCarthy, 2017, 327.

30 Ld. bővebben van den Broek, 1986, 89–90.

31 Cserny és Téglási, 2015, 16.

32 Fábán, 2018.

33 Orbán, 2016.

34 McCarthy, 2017, 312.

35 van den Broek, 1986, 90.

nére van így, hogy a kártalanítás követelménye az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének szövegében kifejezetten nem szerepel.³⁶

Az egyik szerző szerint az EJEB gyakorlatára hosszú időn keresztül az volt jellemző, hogy azokban az esetekben, amikor a Bíróság úgy ítélte meg, hogy az elszenvedett veszteség nem indokol kártalanítást, inkább a használat szabályozásának kategóriáját alkalmazta, és nem a tulajdontól való megfosztását.³⁷ Az utóbbi években azonban ez a szemlélet változni látszik. A jelen ügyben az EJEB kifogásolta a kártalanítás hiányát annak ellenére, hogy a tulajdontól való megfosztás nem volt megállapítható. Hasonló álláspontot fogalmazott meg a Bíróság a Vékony-ügyben is,³⁸ így ebből a szempontból a jelen ítélet inkább egy változóban lévő gyakorlat megszilárdulásaként értelmezhető.

Valójában ez a megközelítés sem tekinthető teljesen újnak. Egy korábbi szerző már évtizedekkel ezelőtt úgy fogalmazott, hogy kártalanításra van szükség minden olyan esetben, amikor az érintettet vagyoni hátrány éri, kivéve, ha a beavatkozás célja a tulajdon használatának szabályozása valamely szélesebb közérdek érdekében, illetve ha a vagyoni hátrányt maga a jogszabály kívánta előidézni, és ez az Egyezményvel összeegyeztethető.³⁹

Magyarországon immár három évtizede nyitott kérdésnek tekinthető, hogy mely esetekben köteles a tulajdonos kártalanítás nélkül eltérni a közhatalmi korlátozásoktól.⁴⁰ A Vékony-ügyhöz hasonlóan az EJEB a jelen ügyben is hangsúlyozta, hogy az aránytalan és önkényes használat szabályozó intézkedés nem felelhet meg az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből fakadó követelményeknek.⁴¹ Lényegében tehát a Bíróság nem állította kifejezetten, hogy a kártalanítás minden esetben kötelező lenne, hanem azt kifogásolta, hogy a beavatkozás következményeit az állam semmilyen pozitív intézkedéssel nem enyhítette, például egy észszerű kompenzációs rendszer kialakításával.⁴² A Bíróság ezt a kérdést az arányossági vizsgálat keretében értékelte. E körben ismét az egyéni és túlzott teher fogalmára épített, hasonlóan a Vékony-ügyben követett megközelítéshez. Mindazonáltal az így levont következtetések bizonyos mértékig vitathatók.

A jelen ügyben az EJEB szerint az Egyezmény sérelmét négy körülmény együttes fennállása alapozta meg: (i) az intézkedés részben visszaható jellege, (ii) a rendkívül rövid átmeneti időszak, (iii) az intézkedés váratlan volta, valamint (iv) a kompenzációs rendszer hiánya. A Bíróság mindezt annak fényében értékelte, hogy a megszüntetett gazdasági tevékenység jelentős szerepet töltött be a kérelmező társaságok működésében. Ugyanakkor az EJEB nem vonta kétségbe sem a szabályozás közérdekű célját, sem pedig azt nem fogadta el, hogy a szabályozás valójában egy, a Kormányhoz közel álló reklámapari vállalkozás érdekeit szolgálta volna.

36 Davis, 1996, 138.

37 McCarthy, 2017, 327–328.

38 Vékony v. Hungary, 35.

39 Van den Broek, 1986, 90.

40 Orbán, 2016.

41 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 56.

42 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 56.

A Bíróság érvelésének súlypontja ezért elsősorban a kompenzáció kérdésére helyeződött át. Ez a megközelítés azonban a fentiek fényében bizonyos mértékig vitatható. Érdekes kiegészítést jelentett volna például, ha az EJE – miután az arányossági vizsgálat középpontjába a kompenzáció kérdését állította – a problémát a terhek megosztásának szemszögéből is megvizsgálja. Ez alatt azt értem, hogy érdemes lett volna értékelni, vajon a kérelmezők egyedül kötelesek-e viselni a szabályozásból eredő hátrányokat, vagy azokból az államnak is részt kellene vállalnia. Másként fogalmazva: amennyiben a kialakult helyzetért mindkét fél bizonyos értelemben felelősséget visel, akkor kérdéses, hogy a következmények terhet kizárólag az egyik félre lehet-e hárítani. Természetesen vitatható, hogy ez a megközelítés közvetlenül levezethető-e az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéből, ugyanakkor ugyanez a kérdés a kompenzáció követelményével kapcsolatban is felmerülhet.

Bár a tényállásban szerepel, az EJE nem tulajdonított különösebb jelentőséget annak a körülménynek sem, hogy a tilalmat 2015-ben részben enyhítették. Ez abból a szempontból érthető, hogy a Bíróság nem a beavatkozás túlzott intenzitására, hanem elsősorban a kompenzáció hiányára alapította az aránytalanság megállapítását. Mindazonáltal érdekes lett volna annak vizsgálata is, hogy a szabályozás néhány évvel későbbi enyhítése milyen következtetések levonását teszi lehetővé az arányosság szempontjából. Felmerül ugyanis a kérdés: vajon a szabályok későbbi enyhítése önmagában alátámaszthatja-e a korábbi szabályozás aránytalanságát? Az ítélet indokolásából az tűnik ki, hogy az EJE lényegében azt kifogásolta, hogy a Kkt. első vitatott módosítása rövid átmeneti idővel lépett hatályba, majd a későbbi módosítások a kérelmezők tevékenységét kompenzáció nélkül ellehetetlenítették. Álláspontom szerint azonban a helyzet pontosabb megértéséhez szükséges kiemelni a szabályozás és a tényállás néhány olyan elemét, amelyek az ítéletben kisebb hangsúlyt kaptak.

A 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítás valóban általános tilalmat vezetett be a négy négyzetméternél nagyobb reklámhordozók tekintetében. Az EJE ugyanakkor nem teljesen pontosan fogalmazott, amikor azt írta, hogy „*a közút kezelője a tilalommal ellentétes reklámhordozókat azok tulajdonosának költségére eltávolíthatja*”.⁴³ Ez a szabály ugyanis kizárólag az út területén elhelyezett reklámhordozókra vonatkozott.⁴⁴ A Kkt. meghatározása szerint az út területe az út határai és a hozzá tartozó földrészlet közötti területet jelenti.⁴⁵ A kérelmezők által kifogásolt helyzet tehát nem feltétlenül esett e rendelkezés hatálya alá. Az ügy szempontjából inkább annak a szabálynak volt jelentősége, amely szerint: „*A közlekedési hatóság a (3) bekezdésben megállapított tilalom megszegőjét a jel, jelzés, reklámtábla, reklámhordozó, reklámcélú berendezés vagy egyéb tárgy eltávolítására kötelezi. A közút kezelője a közlekedési hatóság rendelkezése alapján az eltávolítást – a kötelezett költségére és veszélyére – elvégezheti vagy elvégeztetheti*.”⁴⁶

A kötelezettség tehát nem automatikusan következett a törvényből, hanem a közlekedési hatóság egyedi döntéséhez kapcsolódott. Ez a szabály korábban is létezett, ugyanakkor kétségtelen, hogy a Kkt. módosítása következtében vált a kérelmezőkre

43 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 10.

44 Kkt. 12. § (5) bekezdés.

45 Kkt. 47. § 13. Pont.

46 Kkt. 12. § (4) bekezdés.

nézve ténylegesen relevánssá. Mindez azonban további tisztázást igényelt volna annak megállapításához, hogy pontosan kiket érintett a szabályozás, illetve milyen jelentősége volt annak, hogy az eltávolítást megelőzően a hatóságnak egyedi döntést kellett hoznia.

Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a kormányrendelet⁴⁷ alapján is kizárólag az út területén elhelyezett reklámhordozók voltak eltávolíthatók, ezért az EJEB azon megállapítása, miszerint a közút kezelője „eredménytelenég esetén maga is eltávolíthatta azokat”,⁴⁸ a jelen ügyben nem teljesen pontos.

További pontosítást igényel az is, hogy a 2011. július 1-jén hatályba lépett módosítás valóban lehetővé tette bírság kiszabását, ugyanakkor ezzel egyidejűleg hatályon kívül helyezte azt a rendelkezést, amely korábban lehetővé tette a reklámhordozók eltávolítását. E körülményt az EJEB nem vette figyelembe, noha nem közömbös annak megítélése szempontjából, hogy ettől az időponttól kezdve az eltávolítás lehetősége már nem állt fenn ugyanabban a formában, mint amelyre a Bíróság hivatkozott.

Hangsúlyozni kell továbbá, hogy az Alkotmánybíróság – az EJEB által sugallt képpel ellentétben – nem véletlenül mellőzte azon rendelkezések vizsgálatát, amelyek közvetlenül nem a kérelmezőkre, hanem az érintett ingatlanok tulajdonosaira vonatkoztak.⁴⁹ Bár az Alkotmánybíróság megközelítése e körben maga sem mentes a vitatható elemektől – hiszen több rendelkezés legalább közvetett módon kétségkívül érintette a kérelmezőket –, a döntés mégis rámutatott egy lényeges szempontra. A bírság kiszabását lehetővé tevő szabály ugyanis kifejezetten az ingatlantulajdonosokra vonatkozott, nem pedig a reklámhordozók tulajdonosaira. Ezért kérdéses, hogy a bírságolás lehetősége milyen mértékben tekinthető a kérelmezőket közvetlenül érintő körülménynek.

Álláspontom szerint nehezen állapítható meg, hogy már maga a törvénymódosítás közvetlen kárt okozott volna, amennyiben – amint arra fentebb utaltam – a tilalom megsértésének megállapításához a közlekedési hatóság egyedi döntésére volt szükség. Az EJEB ítéletéből nem tűnik ki, hogy ilyen hatósági döntés született volna a kérelmezőkkel szemben. Ennek azért van jelentősége, mert ilyen döntések hiányában a Bíróság lényegében a vitatott szabályozás egyik lehetséges értelmezését fogadta el. Ha azonban ténylegesen nem került sor ilyen határozatok meghozatalára, akkor amellett is lehet érvelni, hogy az időrendben elsőként kifogásolt törvénymódosítás valójában nem érintette a korábban elhelyezett reklámhordozókat. A későbbi módosítások esetében ez már megállapítható, ugyanakkor ebben az esetben a visszaható hatályra és a rövid átmeneti időszakra épülő érvelés jelentős mértékben veszít erejéből. Valódi visszaható hatályú jogalkotásról ugyanis elsősorban akkor lehetne beszélni, ha a jogalkotó közvetlenül beavatkozott volna a fennálló szerződéses jogviszonyokba. Ez azonban legfeljebb attól az időponttól kezdve vethető fel, amikor a jogszabály már kifejezetten a korábban elhelyezett reklámhordozók fenntartását is megtiltotta.

A váratlanság kérdésének megítélése során a Kkt. egyéb rendelkezéseinek is jelentőséget kellett volna tulajdonítani. A törvény 42. §-a már 1988-as elfogadása óta kimondta, hogy közút mellett nem folytatható olyan tevékenység, amely a közlekedés

47 224/2011. (X. 21.) Korm. rendelet.

48 Pannon Plakát Kft. and Others v. Hungary, 12.

49 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [11]–[21].

biztonságát vagy a közút állapotát veszélyezteti. Ugyanezen rendelkezés azt is rögzítette, hogy a közút melletti földrészletek használata törvényben meghatározott esetekben kártalanítás nélkül korlátozható. Az EJEB egyáltalán nem értékelte azt a körülményt, hogy a kérelmezők tevékenységüket e szabályok ismeretében szervezték meg. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy e rendelkezések szükségképpen összhangban állnak az Egyezmény szellemével. Ugyanakkor a kiszámíthatóság vizsgálata szempontjából aligha közömbös körülményről van szó, hiszen az EJEB egyik központi érve éppen az volt, hogy a kérelmezőket váratlanul érte egy olyan beavatkozás, amely kompenzáció nélkül korlátozta gazdasági tevékenységüket.

Kétségtelen, hogy a 2011. január 1-jén hatályba lépett első módosításra két nap alatt nem lehetett felkészülni. Mindazonáltal egyetérttek az Alkotmánybíróság azon megállapításával, amely szerint „*a szankcionálás lehetőségének késleltetett bevezetése egy-fajta átmeneti időnek is tekinthető*”.⁵⁰

Tudatában vagyok annak, hogy ez a megállapítás jelentős vitát váltott ki a szakirodalomban,⁵¹ ugyanakkor véleményem szerint csak a fent bemutatott összefüggérendszerben értelmezhető megfelelően. Ha ugyanis a Kkt. első módosítása ténylegesen csupán azt jelentette, hogy új reklámhordozók elhelyezésére nem kerülhet sor, akkor legfeljebb az a kérdés merülhet fel, hogy voltak-e olyan szerződések, amelyek alapján a kérelmezők a közeljövőben új reklámhordozókat kívántak telepíteni. Ebben az összefüggésben valójában az a kérdés vetődik fel, hogy mire kellett volna felkészülniük a kérelmezőknek. Ha az átmeneti időszak hosszabb lett volna, vajon lehetővé kellett volna tenni számukra, hogy ez idő alatt további reklámhordozókat helyezzenek el? Ez aligha lenne összeegyeztethető az észszerű együttműködés követelményével.

Az EJEB azt is kifogásolta, hogy a 2012-es módosítás mindössze két hónapot biztosított a korábban elhelyezett reklámhordozók eltávolítására. E határidő értékelésének részletes vizsgálata nélkül is megjegyezhető azonban, hogy bár az eltávolítási kötelezettséget valóban ekkor írta elő a jogalkotó, a korábban elhelyezett reklámhordozók fenntartásának tilalma már 2011 októberétől hatályban volt, amint azt maga az EJEB is rögzítette. Álláspontom szerint ezért a szabályozás egészéből inkább az rajzolódik ki, hogy a jogalkotó fokozatosan avatkozott be: először az új reklámhordozók elhelyezését tiltotta meg, ezt követően bírságolási lehetőséget vezetett be, végül pedig az eltávolításról rendelkezett.

Megjegyzendő továbbá, hogy annak is vannak veszélyei, ha egyetlen – a jelen ügyben az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkéhez hasonló – rendelkezés rendkívül eltérő alapjogi problémákat fog át. Jól látható, hogy azonos tényállás mellett a magyar Alkotmánybíróság és az EJEB által vizsgált alkotmányossági kérdések csak részben fedik egymást. Az Alkotmánybíróság előtti eljárásban az indítványozók az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére is hivatkoztak – elsősorban a visszaható hatályú jogalkotás és a normavilágosság követelményének megsértése miatt –, továbbá az M) cikkekre, a XII. cikkekre, valamint a XIII. cikk (1) bekezdésére, azaz a vállalkozás szabadságának, a foglalkozás szabad megválasztásához való jognak, illetve a tulajdonhoz

50 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [69].

51 Bencze és Kovács, 2014, 282.

való jognak az állított sérelmére alapozva. Emellett felmerült a véleménynyilvánítás szabadságának és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának kérdése is. Kétségtelen, hogy a B) cikkből, az M) cikkből, a XII. cikkből és a XIII. cikkből fakadó alkotmányos követelmények jelentős részben ugyanazokat a problémákat fedik le, amelyeket az EJEB az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke alapján vizsgált. Ugyanakkor az Egyezmény rendszerében ezek a kérdések lényegében egyetlen rendelkezés keretei között jelennek meg. Miért fontos ez? Bár a részleges visszaható hatályra, a rövid átmeneti időszakra és a szabályozás váratlan voltára önállóan is lehet érvelni, amennyiben ezek a követelmények túlságosan összekeverednek, könnyen kialakulhat olyan értelmezés, amely összességében meggyőzően aránytalannak tűnik. Ez azonban nem feltétlenül szolgálja a követelmények átláthatóságát, különösen a szabályozó állam szempontjából.

A reklám lényege a figyelem felkeltése. A közlekedésre gyakorolt absztrakt veszélyei sem elhanyagolhatók. Ha a jogalkotó által követett közérdekű cél nem vitatható – és azt az EJEB sem vitatta –, akkor felmerül a kérdés: mi teszi váratlanná a szabályozást? Vajon egy hosszabb átmeneti időszak valóban megoldotta volna a felmerülő problémákat? Természetesen érthető, hogy a kompenzáció kérdése továbbra is jelentős szempont marad, ugyanakkor felmerül a kérdés, hogy mindez végső soron nem vezet-e oda, hogy a használat szabályozása minden esetben kompenzációs kötelezettséggel járjon együtt. Ha ugyanis egy olyan rendelkezés esetében, amelynek egyik központi kérdése éppen az, hogy mely használati korlátozások igényelnek kompenzációt, a különböző követelmények ennyire összemosódnak, és részben egymásból kerülnek levezetésre, az aligha tekinthető kielégítő megoldásnak.

5. Zárógondolatok

Az EJEB ítélete számos szempontból fontos tanulságokkal szolgál. Egyrészt összegzi több korábbi – jelentős részben magyar vonatkozású – ügy következtetéseit, másrészt továbbfejleszti az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikkének értelmezését. Jól látható, hogy a tulajdon használatának szabályozására vonatkozó gyakorlat jelenleg változóban van. A méltányos egyensúly általános követelménye mellett egyre hangsúlyosabban jelenik meg a kompenzáció igénye olyan esetekben is, amelyek nem minősülnek a tulajdontól való megfosztásnak. Az azonban egyelőre nem látható egyértelműen, hogy e követelmény pontosan milyen feltételek mellett alkalmazandó. A gyakorlatban az Egyezmény viszonylag általánosan megfogalmazott szabálya több alapjog dogmatikai összemosódásához vezet. Amennyiben nem alakul ki önálló és egyértelmű mérce annak eldöntésére, hogy mikor szükséges kompenzáció biztosítása, az ítélkezési gyakorlat könnyen kiszámíthatatlanná válhat. E nehézséget tovább fokozza, ha a tényállás és a jogi háttér értelmezése sem kellően világos vagy teljes körű. A vizsgált ügy mind ezekre markáns példával szolgált.

Irodalomjegyzék

- Bencze, M. és Kovács, Á. (2014) '„Mission: impossible”: alkotmánybíráskodás az alkotmányos értékek védelme nélkül', *Jogtudományi Közlöny*, 6, 273–284.
- Cserny, Á. és Téglási, A. (2015) 'A gazdasági alkotmányosság új fejezete Magyarországon? Az Alkotmánybíróság a korábbi alkotmányos alapelvek fogságában', *Jog – Állam – Politika*, 1, 7–25.
- Davis, H. (1996) 'Democratic Disablement and the Right to Property in the European Convention for the Protection of Human Rights', *Journal of Civil Liberties*, 2.
- Drinóczi, T. (2012) 'A tulajdonhoz való jog az Alaptörvényben', *Jogtudományi Közlöny*, 5, 227–231.
- Fábián, F. (2018) 'A vállalkozáshoz való jog', in Jakab, A. és Fekete, B. (szerk.) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, Budapest [Online]. Elérhető: <http://ijoten.hu/szocikk/a-vallalkozashoz-valo-jog> (letöltés ideje: 2026. 05. 20.)
- Kecső, G. (2021) 'A tulajdonhoz és az örökléshez való jog', in Csink, L. (szerk.) *Alapjogi kommentár az alkotmánybíráskodási gyakorlat alapján*. Budapest: Novissima.
- McCarthy, F. (2017) 'Protection of Property and the European Convention on Human Rights', *Brigham-Kanner Property Rights Conference Journal*, 299–327.
- Menyhárd, A. (2004) 'A tulajdon alkotmányos védelme', *Polgári Jogi Kodifikáció*, 5–6, 24–32.
- Orbán, E. (2016) *A hazai és a strasbourgi tulajdonvédelem közelítésének lehetőségei* [Online]. Elérhető: <https://hpops.tk.mta.hu/blog/2016/09/a-hazai-es-a-strasbourgi> (letöltés ideje: 2026. 05. 20.)
- Téglási, A. (2018) 'A tulajdon alkotmányos védelmének kialakulása', *Jogtudományi Közlöny*, 7–8, 361–374.
- van den Broek, P. (1986) 'Protection of Property Rights under the European Convention on Human Rights', *Legal Issues of European Integration*, 1, 52–90.

NAGY GELLÉRT

A prédikáció jogellenessége – Hivatásuk gyakorlásából kizárt lelkészek büntetőjogi felelőssége

Illegality of Preaching – Criminal Liability of Priests Excluded from the Exercise of Their Profession

Abstract: Pastors who have been dismissed from their profession and continue to perform their duties are committing a criminal offence under the relevant provisions of Law No. 489 of 2006. The Constitutional Court of Romania declared these provisions to be constitutional on several occasions. At the same time, there are numerous examples in the case law of the European Court of Human Rights where a person convicted on the above grounds has been found to have suffered a violation of their freedom of thought, conscience, and religion. In this regard, the case of *Tóthpál and Szabó v. Romania*, in which the applicants were convicted on the basis of the provisions cited above, is of particular relevance to us. Following a 2025 amendment, the Constitutional Court was again asked to rule on the provision concerning the illegal exercise of priestly duties. Although the President of the Republic did not object to the possibility of holding the persons concerned criminally liable in his objection of unconstitutionality, we nevertheless consider that this review would have provided the Constitutional Court with an appropriate opportunity to reflect more deeply on the case law of the European Court of Human Rights.

Keywords: freedom of religion, priests excluded from the exercise of their profession, European Court of Human Rights, Constitutional Court of Romania

Összefoglaló: A hivatásukból kizárt lelkészek, amennyiben tovább gyakorolják feladataikat, bűncselekményt követnek el a 2006. évi 489. törvény releváns rendelkezéseinek értelmében. E rendelkezéseket Románia Alkotmánybírósága több ízben is alkotmányosnak ítélte. Ugyanakkor az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetgyakorlatából számos olyan példa emelhető ki, amikor egy, a fentebbi okból elítélt személy gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságának sérelmét állapították meg. E tekintetben számunkra kiemelt relevanciával bír a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügy, amelyben éppen az idézett rendelkezések alapján ítélték el a kérelmezőket. Egy 2025. évi törvénymódosítás kapcsán ismételtelen az Alkotmánybíróság elé került a papi hivatás jogosulatlan gyakorlására vonatkozó előírás. Ugyan a köztársasági elnök alkotmányossági óvásában nem kifogásolta az adott személyek büntetőjogi felelősségre vonásának lehetőségét, mégis úgy véljük, hogy ezen normakontroll megfelelő lehetőséget biztosított volna az Alkotmánybíróság számára, hogy reflektáljon az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetgyakorlatára.

Kulcsszavak: vallásszabadság, hivatásuk gyakorlásából kizárt lelkészek, Emberi Jogok Európai Bírósága, Románia Alkotmánybírósága

1. A vizsgált téma háttere és aktualitása

Romániában a 2006. évi 489. törvény rendelkezik a vallásszabadságról, illetve az egyházak általános rendszeréről. E törvény 23. cikk (4) bekezdése értelmében a papi feladatok jogosulatlan gyakorlása bűncselekménynek minősül, és a Büntető Törvénykönyv rendelkezései szerint büntetendő.¹ A rendelkezés általánosan fogalmaz, hiszen a papi tevékenység minden jogosulatlan gyakorlását bünteti. E körbe tartozik a hivatásuk gyakorlásából kizárt papok további, jogosulatlan feladatellátása is. Ez utóbbi eset a gyakorlatban több alkalommal is felmerült, és lényegében ezen esetek képezik a szabályozás Achilles-sarkát.

Mindemellett a 23. cikk (4) bekezdése számos alkalommal képezte alkotmányossági kifogás tárgyát. Azonban a taláros testület minden esetben megállapította az előírás alkotmányosságát. Egy 2020. évi döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a 2006. évi 489. törvény melléklete értelmében Romániában 18 elismert egyház tevékenykedik, amelyeknek rendelkezniük kell szervezési és működési szabállyal.² E szabályzatok vizsgálatából kitűnik, hogy csak némely vallások nevezik egyházi vezetőiket papoknak, míg más felekezetek eltérő megnevezést használnak (pl. lelkész, rabbi, pásztor).³ Ugyanakkor az Alkotmánybíróság megjegyezte, hogy függetlenül a lelki vezető megnevezésétől, a szakma vagy tevékenység jogosulatlan gyakorlásának büntetendővé tételével olyan társadalmi kapcsolatokat kívánt védeni a jogalkotó, amelyek bármely területhez kötődő szakma vagy tevékenység gyakorlásával összhangban fennállhatnak.⁴ Többek között ezen érvek mentén, a kifogásolt törvényi rendelkezés – az Alkotmánybíróság megállapítása szerint – nem sérti sem a törvényesség és jogegyenlőség elvét, sem a gyülekezés és lelkiismeret szabadságát. Hasonló következtetéseket fogalmazott meg a testület egy 2024. évi döntésben is.⁵ Ugyanakkor, e döntésekben az Alkotmánybíróság még említés szintjén sem hivatkozott az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) azon ítéletére, amelyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye (továbbiakban: EJEE) 9. cikkének sérelmét állapította meg egy Romániát érintő ügyben, és amelynek tárgya éppen a papi feladatok jogosulatlan gyakorlásának büntetése volt.⁶

A kérdés aktualitását egy 2025. évi törvenymódosítás adja, amellyel a 2006. évi 489. törvény 23. cikk (4) bekezdését oly módon egészítették ki, hogy az immár a „papi

1 E körben fontos megjegyezni, hogy a Büntető Törvénykönyv 348. cikke értelmében „[a]ki olyan szakmát vagy tevékenységet gyakorol jogtalanul, amely a jogszabály szerint engedélyhez kötött vagy azokat a jogszabályban előírt feltételektől eltérő feltételek között gyakorolja, amennyiben a külön törvény előírja, hogy az ilyen jellegű cselekmények elkövetése a Büntető Törvénykönyv szerint büntetendő, 3 hónaptól 1 évig terjedő börtönbüntetéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő”.

2 Románia Alkotmánybíróságának 2020. évi 607. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2020. évi 43. számában. 22. pont.

3 Románia Alkotmánybíróságának 2020. évi 607. döntése. 24. pont.

4 Románia Alkotmánybíróságának 2020. évi 607. döntése. 26–27. pont.

5 Románia Alkotmánybíróságának 2024. évi 306. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2024. évi 952. számában.

6 Tóthpál és Szabó kontra Románia ügy, App. Nos. 28617/13 és 50919/13.

feladatok” kifejezés helyett a törvény a „*papok, rabbik, imámok vagy ezekhez hasonló más olyan egyházi vagy szerzetesi tisztségek feladatainak jogosulatlan gyakorlása, amelyeket az adott vallási felekezetek kérésére az Egyházügyi Államtitkárság ilyenként ismer el*” szókapcsolattal éljen.⁷ Ugyan a Parlament mindkét háza elfogadta e módosítást, ám a köztársasági elnök előzetes normakontrollra vonatkozó óvással fordult az Alkotmánybírósághoz, mivel álláspontja szerint a papi és szerzetesi tisztségek listája nem teljes. Mi több, véleménye szerint a törvényhozó figyelmen kívül hagyta, hogy legtöbb esetben ezen egyházi tisztségekhez tartozó feladatokat nem törvény, hanem egy belső szabályzat vagy adott esetben kánonjog határozza meg.⁸ Az Alkotmánybíróság ugyan elutasította a köztársasági elnök óvását, megállapítva a módosítás alkotmányosságát, ám ezzel felszínre hozta az EJEB esetgyakorlatával való összhang figyelmen kívül hagyásának kérdését. A továbbiakban jelen tanulmány az EJEB releváns esetgyakorlatát kívánja szemlélni, párhuzamba állítva azt a román szabályozással, illetve alkotmánybíróági esetgyakorlattal.

2. Az EJEE 9. cikke és az EJEB releváns esetgyakorlata

2.1. Általános értelmezési keret

A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság egyike a demokratikus társadalmak alapkövét adó pluralizmus feltételeinek.⁹ E szabadsághoz az EJEE két rendelkezése is kapcsolódik: egyrészt a 9. cikk, amely önálló nemzetközi garanciaként jelenik meg, illetve az Első Kiegészítő Jegyzőkönyv 2. cikke, amely az oktatáshoz való jog kapcsán, mintegy *lex specialis*ként szól a vallási és világnézeti meggyőződéssel összhangban lévő oktatáshoz való jogról.¹⁰ Szerkezeti szempontból az EJEE 9. cikke két bekezdésből áll: míg az első bekezdés¹¹ a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság tartalmát határozza meg, addig a második¹² e szabadság korlátozásának lehetőségéről rendelkezik.¹³

7 2025. évi 166. törvénytervezet.

8 Sesizare de neconstituționalitate asupra Legii pentru modificarea și completarea Legii nr. 489/2006 privind libertatea religioasă și regimul general al cultelor. <https://www.presidency.ro/ro/media/decrete-si-acte-oficiale/sesizare-de-neconstituționalitate-asupra-legii-pentru-modificarea-si-completarea-legii-nr-489-2006-privind-libertatea-religioasa-si-regimul-general-al-cultelor>

9 Grabenwarter, 2014, 235.

10 Grabenwarter, 2014, 235.

11 9. cikk (1): „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz; ez a jog magába foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”

12 9. cikk (2): „A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak törvényben meghatározott, olyan korlátozásnak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”

13 Hill, 2020, 74; Bratza, 2012, 258.

Az első bekezdés tartalmilag az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 18. cikkéhez, a második bekezdés pedig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához áll közelebb.¹⁴

Annak köszönhetően, hogy e cikk kitér mind a gondolat-, mind a lelkiismeret- és vallásszabadságra, a védelem körét lényegében szélesen határozza meg. Ezért e szabadság nem pusztán a tradicionális, régebb óta létező egyházakat részesíti védelemben (mint például a kereszténység, a hinduizmus vagy az iszlám), hanem más vallásokat, vallási mozgalmakat is.¹⁵ Mi több, az EJEB védelemben részesíti, a vallási meggyőződésekén túl, a koherens és logikus nem vallási természetű meggyőződéseket is.¹⁶ Ugyanakkor, annak érdekében, hogy a védelem kiterjedjen rá, *„egy hitnek bizonyos szintű meggyőzőerővel, komolysággal, koherenciával és fontossággal kell rendelkeznie, továbbá összeegyeztethetőnek kell lennie az emberi méltósággal”*.¹⁷

Mindemellett, a 9. cikk egy időben részesíti védelemben e szabadság belső (*forum internum*) és külső (*forum externum*) gyakorlását.¹⁸ A külső dimenzió magába foglalja a vallás vagy meggyőződés imában, tanításban, rítusok gyakorlásában való kifejezését.¹⁹ E külső vetület továbbá kitér az egyházak és egyéb vallási szervezetek mindazon jogaira is, amelyek kapcsán a 9. cikk előírásait a gyülekezés és egyesülés szabadságával (EJEE 11. cikk) össszhangban kell értelmezni.²⁰ Ezzel szemben, a belső vetület alapvetően az egyén azon jogára utal, hogy hitét szabadon megválassza és gyakorolja. Fontos kiemelni, hogy viszonylag konszenzus van a tekintetben, hogy e szabadságnak mindössze a külső megnyilvánulásai korlátozhatók,²¹ hiszen a belső dimenzió *„érintheetlen, és nem enged semmiféle állami korlátozást, megkötést vagy ellenőrzést”*.²² A jelen tanulmányban vizsgált problémakör a vallásszabadság gyakorlásának külső vetületéhez kapcsolódik, méghozzá annak kollektív oldalához.

A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság egyéni és kollektív oldala kölcsönösen feltételezi egymást.²³ Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a kollektív vetület nem pusztán a vallásszabadságot gyakorló egyének akaratának összessége.²⁴ A 9. cikk védelemben részesíti az egyházak azon jogát is, hogy szabadon megszervezzék magukat, és létük független, önkényes állami beavatkozástól mentes legyen (*„autonomous existence of religious communities”*).²⁵ Az államok tehát nem avatkozhatnak be az egyházak belügye-

14 Cismas, 2014, 35.

15 Bratza, 2012, 258.

16 Dukic, 2025, 312.

17 Bratza, 2012, 259.

18 Hill, 2020, 74.

19 Hill, 2020, 74.

20 Bratza, 2012, 261.

21 Dukic, 2026, 336.

22 Bratza, 2012, 259.

23 Yildirim, 2017, 11.

24 Ahdar és Leigh, 2013, 375.

25 Grabenwarter, 2014, 240. Az egyházak autonómiáját Románia Alkotmánya is elismeri a 29. cikk (5) bekezdésében. E rendelkezésből, egyes szerzők szerint, három alapelv következik: *„az állam és az egyház szétválasztása”, „az állam felekezeti semlegessége”* és az egyházak sajátos közjogi jellege. Varga, 2025, 131–132.

ibe, beleértve az egyházi vezetők kinevezését is.²⁶ Az EJEE ugyan nem határoz meg az állam és egyház kapcsolatára vonatkozó követendő modellt, ám feltételezi, hogy az állam biztosítja a pluralizmust, az egyenlőséget, és tiszteletben tartja a semlegesség és pártatlanság elvét.²⁷ Mindemellett, amint arra már fentebb utaltunk, az egyházak és egyéb vallási szervezetek belső ügyeinek rendezésére vonatkozó autonómiája egyike a kollektív vetület inherens elemeinek.²⁸ Ezen autonómia szűken értelmezve kiterjed az egyházak és egyéb vallási szervezetek önmeghatározására és azon képességére, hogy szabadon döntsenek tanításaikról, belső szervezetükről és tevékenységükről.²⁹ Tágabb értelmezésben az autonómia magába foglal olyan elemeket is, mint például az öröklésre vagy házasságra vonatkozó sajátos szabályok alkalmazása.³⁰ Az állam szempontjából az egyházi autonómia megköveteli, hogy az állam ne foglaljon állást „*vallási hitelvek vonatkozásában*”, illetve hogy ne avatkozzon be „*az egyházak belső szervezeti életébe*”.³¹ Továbbá jól látható, hogy az egyházak és egyéb vallási szervezetek autonómiája jelentős számú tevékenységet is felölel,³² ezek független megszervezése és gyakorlása elengedhetetlen a vallásszabadság biztosításához.

A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság állami beavatkozás következtében fennálló esetleges sérelme kapcsán az EJEB az alábbi kérdéseket vizsgálja: (i) valóban történt-e beavatkozás; (ii) a beavatkozást törvény írta-e elő; (iii) a beavatkozás jogos célt szolgál-e; (iv) a beavatkozás szükséges-e egy demokratikus társadalomban?³³ Általánosságban a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságba történő beavatkozásnak minősül minden olyan állami intézkedés, amely megakadályozza vagy ellehetetleníti e szabadság gyakorlását.³⁴ Mindemellett azt is megállapíthatjuk, hogy az EJEB általánosságban elfogadja mindazon érveket, amelyeket az államok felsorakoztatnak a beavatkozás jogos célját alátámasztandó.³⁵ Következésképpen, a legösszetettebb problémaként a szükségesség vizsgálata mutatkozik, amely magába foglalja mind az arányosságot, mind a társadalmi szükségesség kérdésének elemzését.³⁶ A továbbiak-

26 Grabenwarter, 2014, 240.

27 Yildirim, 2017, 14, 17.

28 E tekintetben fontos megemlíteni Románia Alkotmánybíróságának 2008. évi 797. döntését, amelyben kiemelte, hogy a román társadalomban az egyházak spirituális, lelki szerepet töltenek be, ebből fakadóan evidens, hogy jogi természetük nem azonos az állami szervekkel, így módon az államtól függetlenül tevékenykednek. Éppen ezért egy egyház belső fegyelmi rendszerét olyan különös jogi előírások szabályozzák, amelyek tekintetében a világi bíróságok nem rendelkeznek hatáskörrel. Az Alkotmánybíróság ezek alapján megállapította, hogy méltányos azon megoldás, amely értelmében az egyházak belső szervei állapítják meg az egyházi személyzet belső fegyelmi vétségeit, hiszen pusztán e szervek tudják megítélni, hogy az elkövetett fegyelmi vétség összeegyeztethető-e az adott egyház spirituális, lelki szerepével. Románia Alkotmánybíróságának 2008. évi 797. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2008. évi 575. számában.

29 Yildirim, 2017, 81.

30 Yildirim, 2017, 81.

31 Varga, 2025, 102.

32 Ahdar és Leigh, 2013, 377.

33 Hill, 2020, 75.

34 Hill, 2020, 76.

35 Hill, 2020, 83.

36 Hill, 2020, 90.

ban az EJEB esetgyakorlatának releváns ítéleteit e fentebbi elméleti keretben kívánjuk vizsgálni.

2.2. Az EJEB releváns esetgyakorlatából

Mindenekelőtt szükséges röviden áttekinteni, hogy az EJEB miként értelmezi – az egyházak autonómiájával kapcsolatban – mindazon eseteket, amelyekben az állam egy egyház belső szervezetébe, vagy adott esetben vezetőinek megválasztásába³⁷ avatkozik be.³⁸ A *Hasan és Chaush kontra Bulgária* ügyben az EJEB kiemelte, hogy rendkívül kivételes esetektől eltekintve, az EJEE által garantált vallásszabadság kizár bármilyen állami mérlegelési jogkört annak meghatározásában, hogy a vallási meggyőződések vagy azok kifejezésére használt eszközök törvényesek-e. Továbbá, az állam azon aktusa, hogy egy megosztott egyházi közösség vezetőjét előnyben részesíti, vagy egy közösség saját akaratával ellentétesen azt egyetlen vezetés alá kényszeríti, a vallásszabadságba történő beavatkozásnak minősül.³⁹ Hasonlóan, a *Miroľubovs és mások kontra Lettország* ügyben az EJEB hangsúlyozta, hogy egy megosztott egyházi közösség egyik vezetőjének közösségi akarattal szembemenő előnyben részesítése ellentétes a 9. cikk előírásaival.⁴⁰

E döntések mellett az EJEB annak vizsgálatára is kitért, hogy az állam miként léphet fel azon vallási vezetőkkel szemben, akik hivatásukat jogosulatlanul gyakorolják. Megemlítendő például a *Serif kontra Görögország* ügy, amelynek tényállásában a görög bíróságok a kérelmezőt – a görög Büntető Törvénykönyv előírásaival összhangban – egy bevett egyház lelkeszi feladatainak jogtalan gyakorlásáért ítélték el. A görög hatóságok szerint⁴¹ a kérelmező Rodope muftijaként járt el, az annak megfelelő egyházi öltözetet viselve a mindennapokban. Fontos megemlíteni, hogy a kérelmezőt a hívek választották meg muftinak egy pénteki imát követően, tulajdonképpen leváltva az állam által ideiglenesen kinevezett személyt.⁴² Az EJEB mindenekelőtt kiemelte, hogy a vallásszabadságnak mind a személyes, egyéni, mind a kollektív oldala védelmet élvez.⁴³ Ennek fényében, a kérelmező elítélése tulajdonképpen a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságba történő beavatkozásként értelmezendő. A beavatkozás jogos célt szolgált, név szerint a közrend védelmét. Ugyanakkor az EJEB azon megállapításra jutott, hogy a beavatkozás nem tekinthető szükségesnek egy demokratikus társadalomban, mivel egy személy büntetése pusztán azért, mert egy őt önként követő csoport vallási vezetőjeként tevékenykedik, aligha tekinthető összeegyeztethetőnek a demokratikus

37 Tény, hogy a vezetők megválasztása az egyházak és egyéb vallási szervezetek autonómiájának egyik alapvető aspektusa, amelytől – adott esetben – a gyülekezet megmaradása is függhet. Ahdar és Leigh, 2013, 395, 426.

38 Ahogyan azt a szakirodalomban is megjegyezték, az EJEB egy sor ügyben kimondta, hogy az államnak biztosítania kell az egyházak és egyéb vallási felekezetek jogát, hogy vezetőiket szabadon megválasszák. Lásd McCrudden, 2011, 28.

39 Hasan és Chaush kontra Bulgária ügy, App. No. 30985/96., 78. pont.

40 Miroľubovs és mások kontra Lettország, App. No. 798/05., 80. pont.

41 E tekintetben fontos kiemelni, hogy az adott ügynek volt egy kisebbségi jogi vonzata is, ahogyan arra Lauri Hannikainen is rámutat. Lásd Hannikainen, 2007, 42–43.

42 Serif kontra Görögország, App. No. 38178/97., 8–19. pontok.

43 Serif kontra Görögország, App. No. 38178/97., 38. pont.

társadalom vallási pluralizmusának követelményével. Továbbá az sem tekinthető indokoltnak, hogy egy demokratikus társadalomban az állam lépéseket tegyen egy vallási közösség egységes vezetésének biztosítása érdekében. Mi több, az EJEB aláhúzta, hogy semmi nem utalt arra, hogy a kérelmező bármikor is megkísérelte volna gyakorolni mindazon bírói és közigazgatási jogosultságokat, amelyekről a muftik tekintetében jogszabályok rendelkeznek.⁴⁴ Ezen indokok mentén az EJEB megállapította, hogy a kérelmező elítélését nem indokolta semmilyen sürgős társadalmi szükséglet, így a görög hatóságok megsértették az EJEE 9. cikkét.⁴⁵ Hasonló következtetésre jutott az EJEB az *Agga kontra Görögország* ügyben is.⁴⁶

Mindezen korábbi esetgyakorlatban megfogalmazottak elevenedtek meg – majd húsz évvel később – a számunkra kiemelten fontos *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben. Tóthpál Béla evangélikus lelkészként tevékenykedett Aradon, amíg őt a Romániai Evangélikus-Lutheránus Egyház, fegyelmi okból, el nem távolította. A fegyelmi okok hátterében egy „*Szabad Keresztények*” elnevezésű vallási csoport létrehozása állt. Tóthpál helyébe az egyház új aradi lelkészt nevezett ki. Ennek ellenére Tóthpál folytatta lelkészi tevékenységét, így a Romániai Evangélikus-Lutheránus Egyház feljelentést tett (a fentebb már említett román jogszabályokra hivatkozva), amelynek eredményeként a bíróság 4000 lejes pénzbüntetést szabott ki rá.⁴⁷ Szabó Csongor egy kis Kolozs megyei településen, Kérőn (*Băița*) látott el lelkészi szolgálatot egészen 2008-ig, amikor a Református Egyház, munkaviszonyát megszüntetve, visszahívta lelkészi tevékenységéből, és megtiltotta számára, hogy egyházi szolgálatot lásson el. Ennek ellenére Szabó folytatta szolgálatát, a gyülekezet egy részének támogatásával. Következésképpen 2009-ben a Református Egyház feljelentést tett. Az ügyesség – megjegyezve, hogy Kérőn a református egyházat megosztottság jellemezte, a gyülekezet egy része a kérelmezőt követte, és olyan egyházi összejöveteleken vett részt, amelyek nem tartoztak a református egyház szertartásaihoz – elutasította a feljelentést. E döntés ellen a Református Egyház jogorvoslattal élt, amelynek eredményeként az ügyet a Szamosújvári Bíróság tárgyalta. A Bíróság megállapította, hogy Szabó továbbra is vallási szertartásokat tartott, esküvőket, temetéseket és kereszteleket celebrált. E ténykedésével a kérelmező a keresztény tanításokkal ellentétesen járt el, és komoly feszültséget váltott ki a kérői református közösségben. Mindezek alapján a Bíróság Szabót két hónapos szabadságvesztésre ítélte, amelyet – fellebbezés után – a Kolozsvári Ítéltábla két év két hónapra felfüggesztett.⁴⁸

Az ügy vizsgálata során az EJEB megállapította, hogy a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságba történő beavatkozást törvény írta elő és jogos célt szolgált, és pedig a Romániai Evangélikus-Lutheránus Egyház és a Református Egyház és azok hívei jogainak védelmét. Ugyanakkor az EJEB – korábbi esetgyakorlatával összhangban – hangsúlyozta,

44 A szakirodalomban megfogalmazott egyes álláspontok szerint az EJEB e megállapítása arra enged következtetni, hogy amennyiben egy hivatásából kizárt lelkész által ellátott feladatok joghatást váltanak ki, akkor az állami beavatkozás szükséges lehet. Yildirim, 2017, 99.

45 Serif kontra Görögország, App. No. 38178/97., 39–54. pontok.

46 Agga kontra Görögország, App. Nos. 50776/99 és 52912/99.

47 Tóthpál és Szabó kontra Románia, App. Nos. 28617/13 és 50919/13., 7–16. pontok.

48 Tóthpál és Szabó kontra Románia, App. Nos. 28617/23 és 50919/13., 20–27. pontok.

hogy azon tény, miszerint egy személyt pusztán azért büntetnek, mert az őt önként követő csoport vallási vezetőjeként tevékenykedik, nem tekinthető összeegyeztethetőnek a vallási pluralizmus követelményével. Jelen esetben, az EJEB megítélése szerint mindkét kérelmező igazolni tudta, hogy a gyülekezet egy része őt követi, a gyülekezetek megosztottsága⁴⁹ pedig nem vezetett olyan eseményekhez, amelyek állami beavatkozást tettek volna szükségessé. Ugyan fennállhatnak feszültségek olyan esetben, amikor egy közösség különböző gyülekezetekre oszlik, ám az EJEB szerint ez mindössze egy elkerülhetetlen következménye a vallási pluralizmusnak.⁵⁰ E körben fontos megjegyezni, hogy az EJEB esetgyakorlatából kitűnik, hogy az államok viszonylag széles mérlegelési joggal bírnak a megosztott egyházi közösségek belügyeibe történő beavatkozás tekintetében, ám tartózkodniuk kell a semlegesség elvének sérelmétől, és ténylegesen csak akkor léphetnek fel, ha a megosztott közösségek eltávolodtak az EJEB értékeitől.⁵¹

Mindemellett azon állami intézkedések, amelyek egy megosztott közösség egy adott vallási vezetőjét részesítik előnyben, vagy egy adott közösséget akarata ellenére kényszerítenek egyetlen vezetés alá, sértik a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságot. Az államnak nem szükséges lépéseket tennie annak biztosítására, hogy a gyülekezetek egyetlen vezetés alatt maradjanak. Jelen ügyben, a kérelmezők elítélésével, a román hatóságok egyes aradi és kéri gyülekezeteket *de facto* a Romániai Evangélikus-Lutheránus és a Református Egyház fennhatósága alá rendelték, kizárva, hogy e gyülekezetek – amennyiben úgy ítélik meg – a kérelmezők által ellátott egyházi szolgálatot kövessék. Továbbá fontos kiemelni, hogy az adott ügyben a kérelmezők nem láttak el olyan tevékenységet, amelyek állami joghatást váltottak volna ki. Mindezek mentén az EJEB azon következtetésre jutott, hogy a kérelmezők elítélése nem volt szükséges egy demokratikus társadalomban, így Románia megsértette a 9. cikk előírásait.⁵² Ezen felül, mivel a második kérelmező, Szabó Csongor kártérítés megítélését is kérte, esetében az EJEB kötelezte az államot 4500 euró nem vagyoni kár megtérítésére, illetve 1470 euró költségtérítésre.⁵³

Szükséges kiemelni, hogy e Romániát érintő EJEB-ítéletben a vonatkozó belső jogi norma – amely alapján mind Tóthpált, mind Szabót elítélték – pontosan a 2006. évi 489. törvény 23. cikk (4) bekezdése volt, amelyet Románia Alkotmánybírósága több ízben is alkotmányosnak talált. Ezen alkotmánybírósági esetgyakorlatból kiemelt jelentőséggel bírnak a 2020. évi 607. és 2024. évi 306. döntések, hiszen ezek meghozatalának pillanatában az Alkotmánybíróságnak már ismernie kellett a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben 2019-ben hozott EJEB-ítéletet. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság egyik döntésben sem tér ki az EJEB megállapításaira.

49 E tekintetben azonban fontos kiemelni az EJEB azon korábbi esetgyakorlatát, amely értelmében a papoknak nincs joga arra vonatkozóan, hogy szervezeti működés vagy tanítások tekintetében szembemenjenek az egyház vagy egyéb vallási szervezetek elveivel, gyakorlatával. Ilyen esetekben biztosított az érintett személyek szabadsága, hogy kilépjenek az egyházból. Jelen esetben azonban a tényállás enyhén eltér e fentebbitől, hiszen Tóthpál és Szabó büntetőjogi felelősségének alapjogsértő volta a kérdés. Részletekért lásd Langlaude Done, 2016, 20. Lásd továbbá a Karlsson kontra Svédország ügyet. App. No. 12356/86.

50 Tóthpál és Szabó kontra Románia, App. Nos. 28617/23 és 50919/13., 48–52. pontok.

51 Alexopoulou, 2022, 237.

52 Tóthpál és Szabó kontra Románia, App. Nos. 28617/23 és 50919/13., 52–53. pontok.

53 Tóthpál és Szabó kontra Románia, App. Nos. 28617/23 és 50919/13., rendelkező rész 5. pont.

2025-ben a 2006. évi 489. törvény módosításáról döntött a Parlament. E módosítással szemben a köztársasági elnök alkotmányossági óvással élt. A továbbiakban e módosításra és az Alkotmánybíróság döntésére térnek ki.

3. A vallásszabadságról, illetve az egyházak általános rendszeréről szóló 2006. évi 489. törvény módosítása, illetve az Alkotmánybíróság releváns döntése

A Parlament által elfogadott módosítás lényegében két kiegészítéssel élt a törvény tekintetében: (i) a 23. cikk (4) bekezdése által előírt bűncselekmények alanyi körét kiterjesztette volna a „*papok, rabbik, imámok vagy más, ezekhez hasonló más olyan egyházi vagy szerzetesi tisztségek feladatainak jogosulatlan gyakorlására, amelyeket az adott vallási felekezetek kérésére az Egyházügyi Államtitkárság ilyenként ismer el*” szókapcsolat beépítésével; (ii) a 29. cikket egy új bekezdéssel egészítette volna ki, amelynek értelmében az egyházak kizárólagos joggal rendelkeznek a kanonizált, boldoggá vagy szentté avatott, igazak sorába vett, illetve az egyház identitásának szimbólumaként elismert személyek vallási tiszteletének módjai felett.⁵⁴

E módosításokkal szemben a köztársasági elnök mind formai (eljárási), mind tartalmi kifogásokat megfogalmazott. Eljárási szempontból kifogásolta, hogy a törvény nem vette figyelembe az organikus törvények elfogadására vonatkozó eljárást, hiszen a Szenátusban – mint reflektáló házban – a tervezet egyszerű törvényként került elfogadásra, míg a Képviselőház, döntő házként, már organikus törvényként fogadta el. Tartalmi kifogásként jelent meg, hogy a törvény lényegében lehetőséget biztosít arra, hogy egyes bűncselekmények elemeit a jogszabályi hierarchiában törvény alatt elhelyezkedő jogforrásokkal határozzák meg. Egyrészt azáltal, hogy az Egyházügyi Államtitkárság (*Secretariatul de Stat pentru Culte*) az egyházak kérésére más olyan tisztségeket is meghatározhat, amelyek jogosulatlan gyakorlása bűncselekménynek számít, lényegében közigazgatási aktsussal kerülhet megállapításra a bűncselekmény alanyainak köre. Mi több, a törvény által felsorolt alanyi kör önmagában pontatlan, hiszen nem tér ki mind a 18 elismert egyház tisztségeire. Másrészt a jogalkotó szintén figyelmen kívül hagyta, hogy a legtöbb esetben egyházi tisztségekkel kapcsolatos feladatokat nem törvények, hanem egyházi szabályzatok vagy adott esetben kánonjog határozza meg. Ezeket az állam kormányhatározattal ismeri el, ily módon a bűncselekmények tárgyi oldalát is egy törvénynél alacsonyabb szintű jogszabály határozhatja meg.

Szintén tartalmi szempontból kifogásolta a köztársasági elnök a 2006. évi 489. törvény 29. cikkének új bekezdéssel történő kiegészítését, mondván, az sérti mind a törvényesség elvét, mind a lelkiismeret- és a kifejezés szabadságát. Óvásában a megkereséssel élő kiemeli, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi keret meghatározza a vallási alapú gyűlöletkeltés büntetését szolgáló mechanizmusokat. Ily módon, az egyházak

⁵⁴ 2025. évi 166. törvénytervezet.

azon kizárólagos joga, hogy rendelkezzenek a kanonizált, boldoggá vagy szentté avatott, igazak sorába vett, illetve az egyház identitásának szimbólumaként elismert személyek vallási tiszteletének módjai felett, olyan előírásként jelenik meg, amely sérti a lelkiismeret szabadságát. Mi több, az előírás nem kellően pontos és előrelátható.

A köztársasági elnök óvásáról az Alkotmánybíróság 2026. február 4-én döntött. Mindenekelőtt, a döntés kapcsán fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló 1992. évi 47. törvény 2. cikkének rendelkezései alapján, a taláros testület a törvények előzetes normakontrollja keretében mindössze megkeresésre, és pusztán az e megkeresésben foglalt kérdésekre vonatkozóan vizsgálódhat.⁵⁵ Lényegében ezen előírás megsabja az előzetes normakontroll határait, korlátozván az Alkotmánybíróságot, hogy mindössze azon kérdések, felvetések kapcsán nyilatkozzék, amelyekre a megkereső fél felhatalmazta. Mivel jelen esetben a köztársasági elnök teljesen nem kifogásolta a papi feladatok jogosulatlan gyakorlása bűncselekménnyé nyilvánításának alkotmányosságát, ezért az Alkotmánybíróság – az eddigi esetgyakorlatától eltérően, amikor már vizsgálta e kérdést – új aspektusokra kellett összpontosítson.

Mindez ugyanakkor nem zárja ki, hogy az Alkotmánybíróság a normakontroll során figyelembe vegye a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben hozott ítéletet, kiemelten mivel azt éppen az alkotmányossági normakontroll tárgyát képező jogszabály módosítás előtti változatának kapcsán fennálló alapjogsérelem tekintetében hozta az EJEB. Románia Alkotmánybírósága már a 2000. évi 146. döntésében megállapította, hogy az EJEE ratifikálásának következtében annak rendelkezései a belső jog részévé váltak, ily módon annak bármely rendelkezésére történő hivatkozásra az Alkotmánnyal azonos hivatkozási szabályok vonatkoznak.⁵⁶ Mi több, ahogyan azt már más alkalommal megállapítottuk, az Alkotmánybíróság alapvetően az EJEB által lefektetett megállapításokat is követi, azokat hivatkozva, és vizsgálja a belső jog összhangját ezen elvi kerettel [az Alkotmány 20. cikk (1) bekezdése⁵⁷ alapján].⁵⁸ Az is vitathatatlan, hogy az EJEE – és véleményünk szerint az EJEB esetgyakorlatának releváns elvi tételei – az úgynevezett „*alkotmányos blokk*” részévé váltak.⁵⁹ Mindezek alapján, a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ítéletnek meg kellett volna jelennie az Alkotmánybíróság döntésében.

2026. évi döntésében az Alkotmánybíróság mind a formai, mind a tartalmi alkotmányellenességre vonatkozó óváásokat visszautasította. Ugyan az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a módosításokat a két házban eltérő eljárás mentén fogadták el (a Szenátusban mint reflektáló házban, egyszerű törvényként, a Képviselőházban mint döntő

55 Lásd az Alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló 1992. évi 47. törvény 2. cikk (3) bekezdését.

56 Románia Alkotmánybíróságának 2000. évi 146. döntése. Megjelent a Hivatalos Közlöny 2000. évi 566. számában.

57 20. cikk (1): „Az állampolgárok jogaira és alapszabadságaira vonatkozó alkotmányos rendelkezéseket az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával és a Románia által részes félként aláírt egyezségekményekkel és más szerződésekkel összefüggésben értelmezik és alkalmazzák.”

58 Nagy és Pawel, 2025, 205; Nagy, 2024, 68.

59 Toader és Safta, 2020, 438, 442. Az „*alkotmányos blokk*” kifejezést az idézett szerzőpáros valószínűsíthetően a francia *Conseil Constitutionnel* esetgyakorlatából vette, amely már 1988-ban megállapította (88-1082 DC Döntés), hogy – Franciaország tekintetében – az EJEE a „*bloc de constitutionnalité*” részét képezi. Részletekért lásd Martinico és Pollicino, 2012, 33–34.

házban, organikus törvényként), ám a reflektáló ház által alkalmazott többség a Törvényhozási Tanács téves értékeléséből fakad, amely a módosítást nem egy büntetőjogi norma, hanem egy tevékenység korlátozásáról szóló norma módosításaként ítélte meg, ezáltal nem organikus, hanem egyszerű törvényként besorolva azt. A döntő házban pusztán e téves értékelést kívánták korrigálni, anélkül, hogy tartalmában változtattak volna a módosításon. Mi több, az első olvasatú házban a szavazatok aránya elérte az organikus törvényként történő elfogadáshoz szükséges abszolút többséget. Mindezek alapján a módosítás egyszerű törvényből organikus törvénnyé történő átcsoportosítása a döntő házban nem sértette az Alkotmány rendelkezéseit.

A tartalmi okok tekintetében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a módosítás nem változtat a 2006. évi 489. törvény 23. cikk (4) bekezdésében foglalt bűncselekmény lényegi elemein. A módosítás mindössze tovább pontosítja a bűncselekmény alanyi körét, anélkül, hogy taxatív felsorolást adna. Mi több, az adott cikk mindössze az elismert egyházak lelki vezetőinek jogosulatlan feladatgyakorlására vonatkozik. Az elismerés következtében egy egyház szabályzatai vagy kánonjoga is elismerést nyer. Ily módon ugyan nem minden tevékenység jogtalan gyakorlása jelenik meg tételelesen a módosított jogszabálysövegben, ám a norma címzettjei számára az alanyi kör behatárolása kellően pontos, érthető és megismerhető. Mindemellett az Alkotmánybíróság a 2006. évi 489. törvény 29. cikkének módosításait is alkotmányosnak vélte, az egyházak autonómiájával összhangban. Döntésében az Alkotmánybíróság – a fentebb említettek ellenére – nem hivatkozott, még pusztán említés szintjén sem, a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ítéletre.

4. Lezáratlan kérdések

A fentebb vázoltakkal összhangban érdemes röviden kitérni egy, a vizsgált problémakör kapcsán felmerülő anomáliára, amelyet sajnos – véleményem szerint – sem az Alkotmánybíróságnak, sem az EJEB-nek nem sikerült eddigi esetgyakorlatában megfelelően feltárnia. A gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság kollektív vetülete, a hívásukból kizárt lelkészek további feladatellátása kapcsán lényegében belső feszültségeket generál. Egyrészt érthető, hogy az úgynevezett „elismert” vagy „bevett” egyházak ellenzik a szervezetükön belül megjelenő megosztottságot, esetleges „szakadármozgalmak” megjelenését.⁶⁰ E tekintetben maga az EJEB is valamelyest megengedőbb, elfogadja az egyházak érdekeit.⁶¹ Mindennek szankcionálásáról, az egyházak és egyéb vallás szervezetek, autonómiájukból fakadóan, önállóan dönthetnek. Ugyanakkor kérdéses, hogy hol húzódik a határ ezen autonómia és a vallásszabadság azon vetülete között, hogy az egyes gyülekezetek szabadon megválaszthassák, milyen tanításokat, szertartásokat és vezetőket követnek. Ez utóbbi tulajdonképpen a vallási

60 Szintén érdemes lehet vizsgálni, hogy az ilyen „szakadármozgalmak” miként viszonyulnak az „elismert” egyházhoz, amelyhez (legalábbis elméletben) tartozni kívánnak. Kérdés, hogy milyen szinten kell eltávolodnia az elismert egyház tanaitól e mozgalmaknak ahhoz, hogy önálló egyházként vagy vallási szervezatként hivatkozzanak magukra?

61 Lásd Karlsson kontra Svédország ügyet. App. No. 12356/86.

pluralizmus elvének előfeltétele. Tulajdonképpen jelen esetben az egyházak és egyéb vallási szervezetek, valamint az egyes gyülekezetek és azok hivatásukból kizárt vezetői – akiket a gyülekezet egy része továbbra is követ – érdekei állnak szemben egymással. A vizsgált kérdéskör tekintetében a vallási pluralizmus, az egyházak autonómiája és az állam semlegességének (az állam és az egyház közötti „*kölcsönös be nem avatkozás*” tiszteletben tartásának⁶²) elve feszül egymásnak.

Jól látható módon, a fentebb bemutatott szabályozással a román állam e „konfliktusban” az egyházak oldalára állt,⁶³ lényegében egy plusz biztosítékot nyújtva azáltal, hogy a hivatásukból kizárt lelkészek további feladatellátását bűncselekménynek minősítette. Egyes szerzők szerint egy ilyen állami beavatkozás lényegében egy gyülekezet, egy egyházi közösség legitimitásának megkérdőjelezését vonja maga után.⁶⁴ A román szabályozással szemben, az EJEB esetgyakorlata a vallási pluralizmus fontosságát hangsúlyozza, kiemelve, hogy az állam elsődleges feladata e pluralizmus fenntartása azáltal, hogy biztosítja az egyes gyülekezetek békés együttélését.⁶⁵ Ugyanakkor az EJEB azt is kiemelte, hogy a gyülekezetek megosztottsága bizonyos esetekben elvezethet az EJEE szellemiségének sérelméhez.

Mindemellett azt is fontos kiemelni, hogy a *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben maguk az egyházak kérték az állam fellépését azáltal, hogy feljelentést tettek a hivatásuk gyakorlásából kizárt lelkészekkel szemben. Az ügy fontos sajátossága, hogy mind Tóthpál Béla, mind Szabó Csongor az adott egyház erőforrásainak igénybevételével, használatával kívánta folytatni lelkészi tevékenységét. Úgy vélem, hogy – ilyen körülmények között – amennyiben maguk az egyházak kérik belső szervezeti egységességük és tanításaik védelmét, az államnak valóban fel kell lépnie. Azonban kérdéses, hogy az államnak rendelkezésére állnak-e más, akár nem büntetőjogi természetű eszközök a kérdéskör rendezésére. Az EJEB esetgyakorlata e tekintetben arra enged következtetni, hogy a büntetőjogi szankciók csak végső esetben alkalmazandók. Egy letisztult álláspont ez idáig azonban nem alakult ki e kérdés tekintetében sem az EJEB, sem az Alkotmánybíróság esetgyakorlatában.

5. Zárógondolatok

Az egyházak vagy egyéb vallási szervezetek által hivatásukból kizárt lelkészek helyzete, az esetleges büntetőjogi felelősségre vonásuk hivatásuk gyakorlásának folytatásáért kifejezetten összetett, komplex kérdés. Egyrészt figyelembe kell venni, hogy az adott személyek azért folytatták hivatásuk gyakorlását, mert a gyülekezet egy része őket szabadon követte és legitím egyházi vezetőjüként ismerte el. Ezen aspektust világítja meg az EJEB is releváns esetgyakorlatában, így a számunkra kiemelt fontossággal

⁶² Varga, 2025, 100.

⁶³ A kérdéssel kapcsolatos alkotmánybíróági esetgyakorlat áttekintéséért lásd: Fodorean, 2026, 90–109.

⁶⁴ Scolnicov, 2011, 101.

⁶⁵ Dukic, 2025, 345.

bíró *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben is. Másrészt azonban azt sem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy e személyek a gyülekezeten belül szakadást okoztak, illetve őket az egyház nyomós okkal függesztette fel. Látható, hogy az állami beavatkozásnak ilyen esetben egyensúlyt kell teremtenie a vallásszabadságból fakadó különböző kollektív elemek között, illetve az egyének szabad vallásgyakorlása és az egyházak szervezeti egységének védelme között, valamint – általánosságban – a magánérdek és a közérdek között.

A 2006. évi 489. törvény 23. cikk (4) bekezdésének legutóbbi módosításai ismételten felszínre hozták a hívatásuk gyakorlásából kizárt lelkészek helyzetének problémáját. Ugyan a köztársasági elnök alkotmányossági óvása alapvetően más kérdésekre összpontosított (a kizárt lelkészek hivatásgyakorlása folytatásának bűncselekménnyé nyilvánítását nem kifogásolta), mégis úgy vélem, hogy ezen normakontroll jó lehetőséget biztosított volna az Alkotmánybíróságnak, hogy valamelyest reflektáljon az EJEB *Tóthpál és Szabó kontra Románia* ügyben hozott ítéletének releváns megállapításaira.

Irodalomjegyzék

- Ahdar, R. és Leigh, I. (2013) *Religious Freedom in the Liberal State. 2nd Edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Alexopoulou, K. (2022) 'The Margin of Appreciation in Freedom of Thought, Conscience, and Religion under Article 9 of ECHR', *Oxford Journal of Law and Religion*, 11(1), 220–245.
- Bratza, N. (2012) 'The Precious Asset: Freedom of Religion Under the European Convention on Human Rights', *Ecclesiastical Law Journal*, 14(2), 256–271.
- Cismas, I. (2014) *Religious Actors and International Law*. Oxford University Press: Oxford.
- Dukic, D. (2025) 'Freedom of Thought, Conscience, and Religion Under the ECtHR, with Special Regard to Central Europe', in: Béres, N. and Hrecska-Kovács, R. (szerk.) *The ECHR at 70: The Central European Narrative*. Miskolc–Budapest: Central European Academy Publishing, 307–325.
- Dukic, D. (2026) 'Freedom of Thought, Conscience, and Religion', in: Paczolay, P. (ed.) *The European Convention on Human Rights. A Central and Eastern European Perspective*. Miskolc–Budapest: Central European Academy Publishing, 327–362.
- Fodorean, D. (2026) 'The Constitutional Boundaries between Religious Disciplinary Jurisdiction and State Jurisdiction in the Case Law of the Constitutional Court of Romania', *Revista de Drept Constituțional*, 1, 90–109.
- Grabewarter, C. (2014) *European Convention on Human Rights. Commentary*. CH. Beck–Hart–Nomos–Helbing Lichtenhahn Verlag: München–Oxford–Baden-Baden–Basel.
- Hannikainen, L. (2007) 'Legal Nature of Minority Rights as Part of Human Rights. Limitations, Derogations, Reservations, and Interpretative Statements', in: Weller, M. (szerk.) *Universal Minority Rights*. Oxford: Oxford University Publishing, 27–48.
- Hill, M. (2020) 'The Qualified Right to Freedom of Religion: An Examination of the Limitations Contained in Article 9 of the European Convention on Human Rights', *Studia Z Prawa Wyznaniowego*, 23, 73–99.

- Langlaude Done, S. (2016) 'Religious Organisations, Internal Autonomy and Other Religious Rights before the European Court of Human Rights and the OSCE', *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 34(1), 8–40.
- Martinico, G. és Pollicino, O. (2012) *The Interaction between Europe's Legal Systems. Judicial Dialogue and the Creation of Supranational Law*. Cheltenham–Northampton: Edward Elgar Publishing.
- McCrudden, C. (2011) 'Religion, Human Rights, Equality and the Public Sphere', *Ecclesiastical Law Journal*, 13(1), 26–38.
- Nagy, G. (2024) 'Az alapvető emberi jogok védelmének konvergenciája mint a globális alkotmányosság egyik vetülete', *Erdélyi Jogélet*, 1, 59–74.
- Nagy, G. és Pawel, S. (2025) 'The Impact of the European Convention on Human Rights and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights on the Constitutional Judiciary of Hungary, Poland and Romania', *Law, Education and Security*, 128(3), 187–215.
- Scolnicov, A. (2011) *The Right to Religious Freedom in International Law. Between Group Rights and Individual Rights*. Oxfordshire–New York: Routledge.
- Toader, T. és Safta, M. (2020) *Contencios constitutional*. Editura Hamangiu: București.
- Yildirim, M. (2017) *The Collective Dimension of Freedom of Religion. A Case Study on Turkey*. Routledge: London–New York.
- Varga, A. (2025) *Az állami és a református egyházjog alapjai*. Forum Iuris Könyvkiadó–Kolozsvári Protestáns Teológiai Intézet: Kolozsvár.

VERESS NÓRA CSILLA

Területi-közigazgatási reformok a XX. századi Romániában. A térbeliség politikai konstrukciója és a reformok motivációi

Territorial-Administrative Reforms in 20th-Century Romania. The Political Construction of Spatiality and the Motivations Behind the Reforms

Abstract: The study examines the territorial-administrative reforms of twentieth-century Romania from the perspective of spatiality and the political motivations behind them. The analysis of the major reforms (1925, 1929, 1938, 1950, 1952, 1956, 1960, 1968) demonstrates that the delimitation of administrative space was never a neutral act: it was driven by an intertwined set of motivations, including integration, centralization, references to economic rationality and ethnic-national strategies. The changing administrative treatment of Szeklerland – from integration through atomization and controlled autonomy to a compromise-based county reform – exemplifies the political construction of space.

Keywords: territorial-administrative reform, Romania, spatiality, nationality policy, Szeklerland, county reform

Összefoglaló: A tanulmány a XX. századi Románia területi-közigazgatási reformjait vizsgálja a térbeliség és a reformokat mozgató politikai motivációk szemszögéből. A kiemelt reformok (1925, 1929, 1938, 1950, 1952, 1956, 1960, 1968) elemzése azt mutatja, hogy a térfelosztás sosem volt semleges igazgatási aktus: az integráció, a centralizáció, a gazdasági racionalításra való hivatkozás és a nemzetiségi-etnikai stratégiák egymással összefonódó együttese vezérelte. A Székelyföld közigazgatási kezelésének változásai – az integrációtól az atomizáción és a kontrollált autonómián át a kompromisszumos megyésítésig – kiemelten példázzák a térbeliség politikai konstruáltságát.

Kulcsszavak: területi-közigazgatási reform, Románia, térbeliség, nemzetiségpolitika, Székelyföld, megyésítés

1. Bevezetés

A XX. századi Románia kétségtől azon közép-európai államok közé tartozik, amelyek a leggyakrabban és a legmélyrehatóbban szervezték át belső közigazgatási térfelosztásukat. Gulyás megállapítása szerint a román politikai elit a XX. század folyamán tizenkét alkalommal hajtott végre közigazgatási reformot (1926, 1929, 1936, 1938,

1950, 1952, 1956, 1960, 1968, 1981, 1991, 1998), ami kontinentális összehasonlításban is rendkívüli reformsűrűséget jelent.¹ Ezeknek az átszervezéseknek a vizsgálata azért tanulságos, mert általuk rálátunk az állam belső szervezésének technikai részleteire, ugyanakkor vizsgálhatjuk azokat a mélyebb politikai, ideológiai, nemzetiségi és gazdasági motivációkat is, amelyek a román államépítés egész XX. századi folyamatát átszövik.

Jelen tanulmány célja, hogy a térbeliség szemszögéből vizsgálja meg ezeket a reformokat, kiemelt figyelmet fordítva azok motivációira. A térbeliség nem csupán a térképi ábrázolhatóságot vagy a belső határok vonalvezetését jelenti, hanem azt is, hogy a területi-közigazgatási egységek kialakítása révén hogyan szerveződik meg a politikai hatalom és a gazdasági ellenőrzés, hogyan történik az etnikai-nemzetiségi viszonyok kezelése, illetve hogyan jelennek meg a központi állam akaratának térbeli kifejezései. A térfelosztás aktusa, mint arra Hajdú is rámutat, sosem semleges földrajzi vagy igazgatási döntés: a politikai elit által megvalósított térszervezés mindig hatalmi gesztus is, amely egyszerre tükrözi a központ és a periféria viszonyát, az állam etnikai felfogását, valamint a gazdasági fejlesztés és kontroll preferenciáit.²

A tanulmány módszertani megközelítése egyfelől közigazgatási jogi, másfelől történeti-politikai földrajzi: a román területi-közigazgatási egységek alakulását időrendben, ám a térbeli mintázatok hangsúlyozásával tárgyalja. Nem törekszem a teljes közigazgatás-történeti narratíva részletező bemutatására, ehelyett a kiemelt reformokat abból a szempontból vizsgálom, hogy milyen térbeli logika és milyen politikai motiváció alapozta meg azokat.

A vizsgálat központi tézise, hogy a XX. századi Románia közigazgatási reformjainak motivációi nem írhatók le egyetlen szempont – például a modernizáció, a centralizáció vagy az etnopolitika – mentén. A reformokat egymással összefonódó motivációk vezérelték, amelyekben a nemzetállami egységesítés, a centralizáció–decentralizáció dinamikája, a gazdasági racionalitás (vagy az arra való hivatkozás), a nemzetiségi-etnikai stratégiák, valamint a változó nagyhatalmi (francia, német, szovjet) minták egyaránt szerepet játszottak. A térbeliség az egyes reformokban sajátos szerepet kapott: hol az etnikai határok átszabására, hol a regionális identitások felülírására, hol pedig a gazdasági erőforrások koncentrációjára szolgált eszközzel.

2. Történeti előzmények: Nagy-Románia létrejötte

2.1. A területi expanzió mértéke és kihívásai

Az első világháborút lezáró közép-európai területi átrendeződés egyik legnagyobb nyertese a román állam volt. Az 1914. évi mintegy 139,1 ezer négyzetkilométeres államterület 1920-ra 295,9 ezer négyzetkilométerre nőtt.³ A béketárgyalások eredményeként

1 Gulyás, 2010, 163.

2 Hajdú Zoltán több írásában is foglalkozik a térszervezés és a politikai érdekek viszonyával; lásd pl. Hajdú, 2001.

3 Gulyás, 2010, 164.

a román állam magához csatolta Bukovinát, Besszarábiát, Erdélyt, valamint a Bánság, a Körös-vidék és Máramaros egy részét.⁴ Ezzel létrejött a „Nagy-Románia” néven ismert, az egész román nemzeti gondolkodást meghatározó állami konstrukció.

A területi gyarapodás azonban olyan kihívások elé állította a bukaresti politikai elitet, amelyekre a háború előtti, lényegesen kisebb és etnikailag jóval homogénebb Ókirályság (Vechiul Regat) közigazgatási tapasztalatai csak részben adtak választ. A megnövekedett ország belső szerkezetében is heterogén volt: egyszerre kellett magába olvasztania az osztrák közigazgatási hagyományok szerint kormányzott Bukovinát, az addig magyar közigazgatás keretei között fejlődött Erdélyt és a Partiumot, valamint az orosz cári közigazgatás örökségét hordozó Besszarábiát. Calcan elemzése szerint a négy különböző közigazgatási rendszer egyidejű létezése – az Ókirályság saját rendszerét is beleértve – komoly intézményi és jogi kihívást jelentett, amely sürgetővé tette az egységesítést.⁵

A területi átrendeződés demográfiai-etnikai kihívást is jelentett: az 1930-as népszámlálás szerint Nagy-Románia lakosságának mintegy 28–30%-a nem volt román nemzetiségű.⁶ Az új területi-közigazgatási rendszernek tehát egyszerre kellett megoldania a centralizációs igényt, az integrációt és a kisebbségi kérdés kezelését.

2.2. Négy közigazgatási hagyomány öröksége

Az első világháború előtt a későbbi Nagy-Románia területén négy különböző közigazgatási rendszer működött.⁷ Az Ókirályság a francia centralista mintát követte: az 1864. évi Cuza-féle reform nyomán az ország megyékre (județe), járásokra (plăși) és községekre (comune) tagolódott; a megyei prefektust a központi kormány nevezte ki, és a végrehajtó hatalom képviselőjeként állt a megye élén. Bukovinában az osztrák közigazgatás működött, a politikai kerületekre (Bezirkshauptmannschaften) és önkormányzati testületekre épülve. Besszarábiában a cári adminisztráció gubernija–uezd rendszere érvényesült, bár 1812-től 1828-ig a tartomány részleges autonómiát is élvezett. Erdélyben és a Partiumban az 1876-os magyar közigazgatási reform nyomán kialakult vármegyerendszer dominált, a vármegye–járás–község hierarchiájával.

E négy rendszer egységes román struktúrába való integrálása az 1920-as évek közepéig húzódó folyamat volt. Az újonnan megszerzett területeken a románosítás kezdettől fogva politikai prioritás volt, s ezt nemcsak a nyelv-, oktatás- és kultúrpolitika, hanem a területi-közigazgatási reformok is szolgálták.⁸

Az egységesítés módja a románságon belül is vita tárgyát képezte. Bárdi Nándor elemzése szerint az ókirálysági Liberális Párt Erdély megszerzését lényegében a román hadsereg hódításának tekintette, és jogosnak vélte igazgatási modelljének kiterjesztését, míg az erdélyi román nemzeti mozgalom saját műveként tekintett az egyesülésre, és a régió fejlettségére hivatkozva a közigazgatás közép-európai hagyományait kívánta megőrizni.⁹ A Gyulafehérvári Határozatok III/1. pontja – „mindenik népnek joga van a

4 Hitchens, 1994, 289–290.

5 Calcan, 2016, 10–11.

6 Livezeanu, 1995, 9–10.

7 Calcan, 2016, 10.

8 Livezeanu, 1995, 14–16.

9 Bárdi, 1998, 114.

maga neveléséhez és kormányzásához saját anyanyelvén, saját közigazgatással” – nem emelkedett törvényerőre; az átmenetet levezénylő erdélyi Kormányzótanács (Consiliu Dirigent) hatályban tartotta ugyan a régi magyar törvényeket, ám felfüggesztette a megyei és községi önkormányzatokat, a tisztviselőket pedig kinevezett alkalmazottakká tette.¹⁰ A Kormányzótanács 1920-as felszámolása után a régióba tömegesen érkező, alulképzett, a helyi viszonyokat nem ismerő ókirálysági tisztviselők nyomán az igazgatás színvonala jelentősen visszaesett, ami az erdélyi románság egyesüléshez fűzött reményeit is kikezdte.¹¹

3. Az 1925-ös közigazgatási egységesítés: a centralizáció és a nemzetállam-építés alapköve

3.1. A reform politikai kontextusa és tartalma

Az 1923-as Alkotmány már kimondta a román terület igazgatási egységességét,¹² ám e kimondás gyakorlatba ültetése csak az 1925. június 14-i közigazgatási egységesítési törvény (Legea pentru unificarea administrativă) elfogadásával valósult meg.¹³ E törvény egységes közigazgatási struktúrát teremtett az egész országban, megszüntetve a négy örökségből származó rendszerek párhuzamos működését. A reform fő szellemi atyja Ion I. C. Brătianu liberális miniszterelnök volt; a program a Nemzeti Liberális Párt kormányzásának kulcseleme.

Az 1925. évi törvény a megyét és a községet ismerte el a területi-közigazgatási rendszer alapegységeiként, mindkettőt jogi személyiséggel ruházva fel.¹⁴ A megye élén a belügyminisztérium javaslatára kinevezett prefektus állt mint a központi kormány képviselője; a községet a polgármester és a községi tanács vezette. A megyék járásokra tagolódtak, amelyek ellenőrzési és koordinációs funkciót láttak el a miniszteri rendelettel kinevezett főszolgabíró (prim-pretor) vezetésével. A reform 71 megyét hozott létre.¹⁵ A megyék kialakításánál a döntéshozók részben átvették az örökölt egységek határait: Erdélyben a magyar vármegyerendszer struktúráját jórészt megőrizték, ám számos megyét átneveztek (például Kolozs/Cojocna megyéből Cluj, Szolnok-Doboka megyéből Someș lett), Krassó-Szörényt pedig két megyére osztották.¹⁶

3.2. Térbeli logika és motivációk: integráció, románosítás, modernizáció

A megyehatárok megrajzolásakor – bár az alapszerkezet sok helyen az örökölt beosztáshoz igazodott – néhány esetben már megjelentek az etnikai-politikai szempontok.

10 Bárdi, 1998, 115–116.

11 Bárdi, 1998, 117.

12 Románia 1923. évi Alkotmánya, I. cím, 4. cikk.

13 Calcan, 2016, 160.

14 Bente, 2017, 14.

15 Săgeată, 2013, 5.

16 Calcan, 2016, 161.

Maros megyéhez például román dominanciájú térségeket csatoltak, aminek nyomán a megye etnikai összetételében a románok kerültek többségbe, holott a történelmi Marosszék magja magyar többségű volt; hasonló logika érvényesült Szilágy megye kialakításánál is. Az 1925-ös reform tehát – bár alapvetően az integrációt szolgálta – elindította azt a folyamatot, amelynek során a belső határok megvonása etnikai kérdéssé is vált.¹⁷

A törvény emellett lehetővé tette a megyehatárok és megyeközpontok politikai célú megváltoztatását, a kisebbségi nyelvek használatát pedig nem biztosította a községi tanácsokban; a liberális felfogást jól jellemzi Vintilă Brătianu kijelentése, mely szerint autonómiára és önkormányzatiságra csak az ellenséges állammal szemben van szükség.¹⁸ A reformot több, egymást erősítő szándék mozgatta. Mindenekelőtt az integráció: a négy közigazgatási hagyomány összeolvasztása nélkül Nagy-Románia mint egységes állam nem lett volna működőképes; az egységesítés részét képezte annak az átfogó integrációs politikának, amely az adójoztól a nemzeti oktatási rendszerig terjedt.¹⁹ Ehhez társult a románosítás (românizare), a román nemzetállam ideológiai pillére: a finomabb határmódosítások hozzájárultak ahhoz, hogy a kisebbségi régiókban a románok arányát adminisztratív eszközökkel is javítani lehessen. Mindezt a modernizáció és a centralizáció igénye egészítette ki: a francia minta szerinti centralista modell kiterjesztése az egész országra. A centralizáció ugyanakkor nem feltétlenül jelentett hatékony közigazgatást: a régi területek tisztviselői gárdájának integrálása, az új tisztviselők kiképzése, a nyelvi és jogi átállás évekig tartó folyamat volt.²⁰

A reform térbeli megvalósulása nem volt egységes: az Ókirályságban csekély változást hozott, Erdélyben viszont a magyar közigazgatási hagyományt több elemében felülírta. A megyék mérete és népessége rendkívül egyenlőtlen maradt, ami a következő reformokban is visszatérő kihívást jelentett.

4. Az 1929-es és 1936-os módosítások: a decentralizáció kísérlete és visszavonása

Az 1925-ös liberális reformot 1929-ben módosította a Iuliu Maniu vezette nemzeti parasztpárti kormány. Az 1929. augusztus 5-i helyi közigazgatási törvény (Legea pentru organizarea administrațiunii locale) egy decentralizációs kísérlet volt, amely a liberális centralista örökséggel szemben a helyi önkormányzatok hatáskörét kívánta erősíteni.²¹ A törvény fenntartotta a megyét és a községet mint alapegységeket, ám a járás

17 A nemzetiesítő állami politika és a közigazgatás összefüggéseiről lásd Manzinger és Dajkó, 2021, 54–61.

18 Bárdi, 1998, 117–118.

19 Livezeanu, 1995, 172, 299.

20 Bővebben lásd Iancu, 1988. A szöveg a kor ideológiáját tükrözi.

21 Roucek, 1930, 700–701.

jogi személyiség nélküli ellenőrzési alegységgé vált.²² Új elemként a reform bevezette a helyi miniszteri igazgatóságok (directorate ministeriale locale) rendszerét: az ország területét hét nagyobb, koordinációs és inspekciós feladatokat ellátó egységre osztotta, Bukarest, Iași, Craiova, Kolozsvár, Temesvár, Csernovic és Chișinău székhellyel. Ez egyfajta funkcionális regionalizáció volt, ám a régiók politikai testületekkel vagy önálló döntéshozatali hatáskörrel nem rendelkeztek: a központi adminisztráció dekoncentrált egységei maradtak. A törvényt hét év alatt tizennégyszer módosították, ami jól mutatja a rendszer instabilitását és a területi kérdésekben hiányzó politikai konszenzust.²³

A decentralizáció korlátait jelzi, hogy a nemzeti parasztpárti tervezet eredetileg valódi tartományi autonómiával számolt, ezt azonban a törvényhozási tanács – mivel az 1923-as Alkotmány csak megyéket és községeket ismert – „megyeszövetségekké” üresítette ki. Ráadásul a választott tanácsokat a kormányzat bármikor feloszlathatta és időközi bizottságokkal helyettesíthette; az 1931-ben hatalomra került Iorga-kormány ezt rendszerre tette, és harcot indított mindenféle regionalizmus ellen, az 1932–33-tól kibontakozó antirevizionista légkörben pedig a területi és nemzetiségi kérdés decentralizációval való kezelése végleg lekerült a napirendről.²⁴ A korszak legkidolgozottabb decentralizációs alternatívája, Romul Boilă 1931-es, tartományi öngazgatásra épülő alkotmánytervezete – amely a külügy kivételével a legtöbb ügykör igazgatását tartományi szervekre bízta volna – magánkezdeményezés maradt: még a Nemzeti Parasztpártnak sem vált hivatalos dokumentumává.²⁵

Az 1936. március 27-i új közigazgatási törvény ismét a centralizáció irányába mozdult el: fenntartotta a megyei és községi struktúrát, a prefektust ismét királyi rendelettel nevezték ki.²⁶ A motivációk a központi hatalom erősítését célozták: az 1930-as évek belpolitikai instabilitása, a szélsőséges mozgalmak felemelkedése és II. Károly személyes hatalmi ambíciói közepette a közigazgatás centralizációja a politikai bizonytalanságra adott válasz volt, s előkészítette a jóval radikálisabb 1938-as átszervezést.

5. Az 1938-as reform: a (királyi) tartományi rendszer és a királyi diktatúra

Az 1938-as közigazgatási reform a XX. századi romániai közigazgatás-történet egyik legradikálisabb átszervezése volt. Politikai hátterét II. Károly 1938. február 10-i államcsínyre adta, amellyel a király feloszlatta a parlamentet, betiltotta a politikai pártokat, és kihirdette autoriter rendszerét; a február 20-án elfogadott új alkotmány jogi keretet adott a király személyes hatalmának.²⁷ Az 1938. augusztus 14-i közigazgatási

²² Bente, 2017, 14.

²³ Bente, 2017, 14.

²⁴ Bárdi, 1998, 118–120.

²⁵ Bárdi, 1998, 119–120.

²⁶ Bente, 2017, 15.

²⁷ Hitchins, 1994, 421.

törvény e politikai átalakulás térbeli manifesztációja volt: legfontosabb újdonságként bevezette a megye fölötti szintet képviselő (királyi) tartományt (ținut). Romániát tíz tartományra osztották, élükön a király által hat évre kinevezett királyi helytartó (rezident regal) állt, aki széles körű végrehajtó hatalommal rendelkezett; a megyék alárendelt egységként maradtak fenn, ám a politikai-igazgatási súlypont a tartományi szintre helyeződött át.²⁸

A tartományhatárok meghúzása ezúttal sem volt mentes a politikától. Bár hivatalosan a gazdasági racionalitás, a földrajzi egység és a történelmi tradíciók voltak az irányadó szempontok, a határvonalak alapvetően a román etnikai dominancia biztosítását szolgálták. A magyar kisebbség szempontjából különösen a gyulafehérvári székhelyű Maros tartomány (Ținutul Mureș) érdemel említést, amely Erdély nagy részét – a Székelyföld nagyobb részét is beleértve – foglalta magában: a magyar többség a tartomány egészében feloldódott a román többségben, így a kisebbségnek nem maradt olyan közigazgatási egysége, amelyben többséget alkotott volna.

A reform élete rendkívül rövid volt: az 1940. évi területi veszteségek (Besszarábia és Észak-Bukovina szovjet bekebelezése, Észak-Erdély visszatérése Magyarországhoz a második bécsi döntéssel, Dél-Dobrudda átadása Bulgáriának) szétzilálták a rendszert, és az 1940. szeptember 21-i rendelet visszaállította a megyei struktúrát, immár 58 megyével.²⁹ A kétéves kísérlet mégis fontos tanulságot hordoz: megmutatta, hogy a román politikai elit a modernizációt és a centralizációt egyaránt a területi-közigazgatási reformokon keresztül kívánta elérni, s hogy a személyi hatalom érdekében hajlandó volt szakítani a megyék hagyományával is.

6. A háborús évek és az átmenet (1940–1950)

A második bécsi döntéssel (1940. augusztus 30.) Észak-Erdély Magyarországhoz került, s a következő négy év a térség közigazgatás-történetének sajátos korszaka. Bárdi Nándor korszakolása szerint a magyar fennhatóság időszaka közigazgatási szempontból négy szakaszra bontható: a bécsi döntés és a magyar csapatok bevonulása közti napokra, az észak-erdélyi katonai közigazgatás időszakára (1940. szeptember 13. – november 26.), a polgári közigazgatás korára Magyarország német megszállásáig (1944. március 19.), végül a Sztójay- és Lakatos-kormányok „háborús végjátékának” hónapjaira.³⁰ Jelen tanulmány tézise szempontjából a magyar közjáték tanulsága az, hogy az impériumváltás a térhez való politikai viszonyt is megfordította: a kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politikai elit a két világháború közti, egyetemes jogegyenlőségre és kisebbségvédelemre épülő értékrend helyett a magyar nemzetépítés érdekeit tette elsődlegessé, a meghatározó stratégiai célja pedig – Bárdi megfogalmazásában – az erdélyi magyar szupremácia megszerzése és megőrzése vált.³¹

²⁸ Săgeată, 2013, 8.

²⁹ Săgeată, 2013, 9.

³⁰ Bárdi, 2006, 43–44.

³¹ Bárdi, 2006, 58, 65.

A közigazgatás és a térfelosztás ebben a keretben is a nemzetpolitika eszközeként jelent meg, immár fordított előjellel. Balogh Artúr még 1939-ben, a magyar Miniszterelnökség megbízásából kidolgozott, Erdély Magyarországon belüli autonómiájára vonatkozó tervezetében a belső közigazgatási határokat a nyelvhatárhoz igazította volna, a magyar hegemoniát pedig – többek között – a választókerületek „célszerű kijelölésével” kívánta biztosítani: a terv a közigazgatási térfelosztást nyíltan etnopolitikai eszközként kezelte.³² A berendezkedő magyar nemzetiségpolitika a gyakorlatban a kölcsönösség elvére épült: az Erdélyi Párt 1941-es programja a románság nyelvhasználati és politikai jogait csak olyan mértékben kívánta biztosítani, „amilyenben a romániai magyarság e jogokkal rendelkezik”.³³ A közigazgatás nemzetiesítő funkcióját jól mutatja az 1940. októberi kolozsvári *Erdélyi értekezlet* vitája, amelyen a közigazgatást mint „szolgálatot”, a nemzetiségek megnyerésének eszközét fogalmazták meg, a román tannyelvű állami iskolahálózatba pedig mintegy kétezer, románul is beszélő magyar tanítót helyeztek, egy Magyarországhoz lojális román generáció felnevelésében bízva.³⁴ A dilemma feloldhatatlanságát a korszak egyik vezető erdélyi politikusa, Albrecht Dezső fogalmazta meg 1943-ban: a magyarság adminisztratív eszközökkel való megerősítése és a tárgyilagoss, a nemzetiségeket megnyerő közigazgatás „tragikus ellentmondásban” áll egymással, ezért a nemzetépítés kérdését külön kell választani a közigazgatástól.³⁵ Az észak-erdélyi közjáték tehát tükörképszerűen igazolja a tanulmány kiinduló tézisé: a közigazgatási tér politikai konstrukciója nem a román államépítés kizárólagos sajátossága volt, hanem a korszak nemzetállami logikájának általános technológiája.

A második világháború éveiben a polgári közigazgatás egyebekben a katonai diktatúra körülményei között alárendelt szerepet játszott, jelentős strukturális változtatásra nem került sor. A párizsi békeszerződés (1947. február 10.) visszaállította a magyar–román határt, így Észak-Erdély újra Romániához került, Besszarábia és Észak-Bukovina viszont véglegesen a Szovjetunió része lett. Az 1945. évi 86. számú Nemzetiségi Statútum a 30%-nál nagyobb kisebbségi arányú területeken lehetővé tette a kisebbségi nyelvhasználatot a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, ez azonban csak átmenetileg érvényesült. 1947. december 30-án kikiáltották a Román Népköztársaságot: a közigazgatás-szervezésben a francia mintára épült rendszer fokozatosan átadta helyét a szovjet mintának.

7. Az 1950-es szovjet típusú reform: a rajonálás és a tartományi rendszer

7.1. Politikai kontextus és térbeli logika

Az 1950. szeptember 6-án hatályba lépett 1950. évi 5. törvény a XX. századi román közigazgatás-történet legradikálisabb átszervezése volt: a falu–község/

32 Bárdi, 2006, 49.

33 Bárdi, 2006, 52.

34 Bárdi, 2006, 49–51.

35 Bárdi, 2006, 58.

város-járás-megye struktúrát a szovjet mintára szervezett község/város-rajon-tartomány hierarchia váltotta fel. A reformot előkészítő szakértői anyag szovjet közreműködéssel készült, ami önmagában is jelzi a reform vezérelt jellegét; a Munkáspárt Központi Vezetőségének 1950. május 15–17-i ülésén a „rajonálás” (raionare) melletti érvelés kifejezetten a sztálini mintára hivatkozott mint a politikai legitimáció forrására.³⁶ A reform stratégiai célja a kommunista párt területi kontrolljának megerősítése és a tervgazdaság földrajzi alapegységeinek létrehozása volt.³⁷

A reform 58 megye, 424 járás és több mint hatezer község helyett 28 tartományt (regiune), 177 rajont, 148 várost és mintegy négyezer községet hozott létre.³⁸ Erdély területén 11 tartomány jött létre, amelyek közül 9 román többségű volt. A reform a Székelyföldet két román többségű tartomány – Maros és Sztálin (Brassó) tartomány – között osztotta meg. A négy szintű struktúra szovjet típusú vertikális koordinációt biztosított, amelyet minden szinten a párt területi szervezete kísért.

7.2. Motivációk: hatalomszervezés, tervgazdaság, nemzetiségi atomizáció

Az 1950-es reformot több szándék együttesen formálta. A kommunista hatalomszervezés jegyében a régi tisztviselői gárdával működő megyei rendszer helyébe újonnan kialakított, párthű káderekkel feltöltött rajon-tartomány rendszer lépett. A gazdasági átszervezés célját szolgálta, hogy a tartományok a tervgazdaság ipari-gazdasági végrehajtási egységeiként funkcionáltak, a nagyobb egységek lehetővé tették a koncentrált erőforrás-allokációt. A magyar kisebbség szempontjából a legsúlyosabb következményekkel a harmadik szándék, a nemzetiségi atomizáció járt: Marosvásárhely, Csíkszereda és Gyergyószentmiklós Maros tartományba került, míg Sepsiszentgyörgy, Kézdivásárhely és Székelyudvarhely a Brassó központú Sztálin tartomány részévé vált, ami a székelyföldi magyar tömb adminisztratív szétdarabolását és politikai súlyának gyengítését jelentette.³⁹

A tartományok elnevezése is jelzésértékű volt: a „Sztálin tartomány” név a szovjet inspirációt tette nyilvánvalóvá, a többségében földrajzi-tervgazdasági szempontú (folyókra, hegységekre, gazdasági központokra utaló) nevek pedig a régi történelmi-etnikai regionalitás (Erdély, Székelyföld, Bánság) helyébe egy új, „tudományosan” megtervezett teret állítottak. Ez a látszólag depolitizáló elnevezési gyakorlat valójában nagyon is politikai üzenetet hordozott: a tér felosztása politikai szempontokat tükrözött, csak új formában. A területi átszervezés ráadásul a helyi állami szervek teljes intézményi modelljének lecserélésével fonódott össze: az 1936-os szovjet, ún. „sztálini” alkotmányt másoló 1948-as alaptörvényben intézményesített, kettős alárendeltségben működő néptanácsok képviselőit az 1950. évi 6. törvény alapján, 1950. december 3-án választották meg először – olyan választási mechanizmus keretében, amely az „arra méltatlanok” kizárásával, a kinevezett választási bizottságokkal, a pártszervek és a

36 Gulyás, 2010, 165–166.

37 Bottoni, 2008, 23–25.

38 Săgeată, 2013, 11; Gulyás, 2010, 166.

39 Gulyás, 2010, 166–167.

tömegszervezetek jelöltállítási monopóliumával, valamint a visszahívhatóság intézményével a központi pártakarat érvényesülését garantálta.⁴⁰

8. Az 1952-es reform és a Magyar Autonóm Tartomány

8.1. Szovjet nyomás és a MAT létrehozása

Az 1952-es reform a korszak egyik legellentmondásosabb fejezete: mindössze két évvel az előző átszervezés után látszólag részleges módosítást hajtottak végre, amelynek legfontosabb újdonsága azonban a Magyar Autonóm Tartomány (MAT) létrehozása volt – egy különleges közigazgatási egység, amely a Székelyföld magyar többségű területeit foglalta magában, és amelyet a sztálini „szocialista területi autonómia” mintájára szerveztek meg.⁴¹ Az elsődleges hajtóerő a szovjet politikai nyomás volt: Sztálin ragaszkodott ahhoz, hogy az új román alkotmány tartalmazzon az autonóm tartomány létrehozását, az 1936-os szovjet alkotmány modelljét ültetve át a román gyakorlatba; a tartomány határaitra vonatkozó részletes elképzelést szovjet szakértők dolgozták ki.⁴²

A MAT létrejöttének moszkvai hátterét Bottoni forrásközlése világítja meg: Gheorghiu-Dej 1951-ben maga kért segítséget Sztálintól az új alkotmány előkészítéséhez, a magyar (vagy székely) autonóm tartomány fogalma pedig első ízben a Visinszkij által 1952 májusában javított szövegváltozatban bukkan fel; a bukaresti alkotmány-előkészítő bizottság még 1952 júniusában is a MAT nélkül, húsz tartománnyal számolt, ami arra utal, hogy a szovjet vezetés lényegében ráerőltette az autonóm tartományt a vonakodó román pártvezetésre.⁴³ A Politikai Bizottság 1952. július 10-i ülésén már csak a részleteken igazítottak: itt hangzott el Gheorghiu-Dej javaslata, hogy a tervezet „Székely Autonóm Tartomány” elnevezését „Magyar Autonóm Tartományra” cseréljék.⁴⁴ Az autonómia határait ugyanakkor pontosan kijelölte a főtitkár elutasító reakciója arra a felvetésre, hogy a szovjet autonóm köztársaságok mintájára a bírósági eljárás magyar nyelven folyjék: a testület meglegedett a román nyelvű eljárással és az anyanyelvhasználat lehetőségével – a MAT, ahogy Bottoni fogalmaz, nem önrendelkezést jelentett, hanem olyan területet, ahol a helyi politikai, kulturális és gazdasági pozíciókat magyar sztálinisták foglalták el.⁴⁵

A tartomány térbeli kereteit szovjet szakértői munka jelölte ki. A két, román közigazgatási kérdésekért felelős szovjet tanácsadó, P. Arhipov és P. Tumanov 1951. szeptember 7-i, közvetlenül Gheorghiu-Dejnek eljuttatott feljegyzése két területi változatot vázolt fel: egy „minimális”, Marosvásárhely központú, nyolc rajonból álló egységet (mintegy 612 000 lakossal, 79%-os magyar aránnyal), amely lényegében a megvalósult

40 Veress, 2002, 195–203.

41 Bottoni, 2008, 10–11.

42 Bottoni, 2008, 26–30, 44–45; Gulyás, 2010, 167–168.

43 Bottoni, 2003, 198–199.

44 Bottoni, 2003, 222.

45 Bottoni, 2003, 199, 224.

MAT-ot vetítette előre, illetve egy ambiciózusabb, Kolozsvár központú tartományt, amely a Mezőség nagy részével együtt közel 900 000 lakost fogott volna át, ám csupán 60%-os magyar többséggel; a szakértők a kompakt székely egységet ítélték kivitelezhetőbbnek, Kolozsvár „feladása” pedig a román államépítés szempontjából is elfogadhatatlan lett volna Bukarest számára.⁴⁶ Az Alkotmány MAT-ra vonatkozó 19. cikkelyét végül Moszkvában Molotov és személyesen Sztálin fogalmazta át – ahogyan a szovjet vezető az ugyancsak 1952-ben átírt lengyel Alkotmányt is saját kezűleg „szerkesztette” –, ami jól mutatja, hogy Sztálin hatalma utolsó éveiben a nemzeti formák tiszteletben tartására építő, etnicizáló birodalmi politikát folytatott.⁴⁷

A MAT az 1952. szeptember 21-én elfogadott új Alkotmány alapján jött létre, központja Marosvásárhely volt, területe mintegy 13 500 négyzetkilométer, lakossága meghaladta a 731 000 főt, amelynek 77,3%-a vallotta magát magyarnak.⁴⁸ A tartomány lefedte a történelmi Székelyföld nagyobb részét: az 1950-es felosztással két tartomány között szétozott székely-magyar népesség újra egyetlen közigazgatási egységbe került. Ugyanakkor a MAT nem foglalta magában az összes magyarlakta erdélyi területet: Aranyosszék, Kalotaszeg, Dél-Erdély, valamint Kolozs, Bihar, Szatmár és Máramaros magyar közösségei kívül maradtak. Ez a differenciált autonómia – amely a magyarság egy részének formális autonómiát adott, miközben a többit adminisztratív elszigetelte – a sztálini nemzetiségpolitika tipikus gyakorlatát követte.

8.2. Motivációk és az „üvegház”-hatás

A reform motivációi több síkon ragadhatók meg. A MAT mindenekelőtt szovjet kül-és belpolitikai eszközként szolgált: „kirakatfunkciója” elsősorban nemzetközi volt, azt kellett bizonyítania, hogy a szocialista rendszer megoldja a kisebbségi kérdést. Legalább ilyen fontos volt a belpolitikai egyensúlyozás: a Gheorghiu-Dej vezette román pártvezetés tisztában volt azzal, hogy a MAT-koncepció hosszú távon nem szolgálja a román nemzetállami célokat, rövid távon azonban a szovjet támogatás megőrzése elengedhetetlen volt – a MAT így formális autonómia lett, valódi politikai súly nélkül. A harmadik síkot a közvetlen kontroll jelentette: az autonóm tartomány paradox módon növelte a központi állam ellenőrzését a magyar kisebbség fölött, mivel a tartomány – magyar nemzetiségű, de párthű – vezetőit a központi pártvezetés nevezte ki, és a magyar kisebbség ügyeinek kezelése egyetlen, központosított csatornára terelődött.⁴⁹

A MAT egyik – valószínűleg nem szándék nélküli – mellékhatása a magyar kisebbség adminisztratív megosztása volt: a tartomány területén kívül eső magyar közösségek más nemzetiségpolitikai elbírálás alá estek, Erdély magyar kulturális központja, Kolozsvár pedig jelentős veszteségeket szenvedett.⁵⁰ A MAT így „üvegház”-jellegű képződmény volt: területén belül működhetett a magyar nyelvű oktatás és kultúra, miközben a területén kívüli magyarság a románosítási politika célpontjává vált. A formális térbeli „elismerés” tehát egyúttal elszigetelést is jelentett: a határvonalak meghúzása

46 Bottoni, 2005, 319–321.

47 Bottoni, 2005, 322–325.

48 Bottoni, 2008, 53, 56.

49 Bottoni, 2008, 15, 68.

50 Bottoni, 2008, 63–66.

egyszerre fejezett ki politikai elismerést és politikai megosztást. Az itt is használt üvegház-metaphora Bottoni munkadefiníciója, aki a tartomány történelmi szerepének értelmezésére három munkahipotézist különít el – a MAT mint az elégedetlen kisebbségnek tett „lényegtelen engedély” (kirakat), mint bármikor felszámolható „magyar gettó”, illetve mint üvegház –, amelynek értelmében a tartomány mesterséges, felülről létrehozott szerkezetként tette lehetővé a magyar nyelvű kultúra és egy sajátos, egalitárius és népies habituális rend fennmaradását: ebben nevelkedett az 1950-es években a „kisebbség többsége”.⁵¹

9. Az 1956-os módosítás: átmeneti finomhangolás

Az 1956-os, rendeleti szintű módosítás néhány kisebb területi átsorolással járt (többek között két tartomány megszüntetésével), jelentősége elsősorban abban állt, hogy az 1950-es felosztás strukturális stabilitását demonstrálta.⁵² Politikai kontextusában fontos szerepet játszott Sztálin halála és az olvadás időszakának kezdete. Az 1956-os magyar forradalom – amelynek a MAT magyar népességére gyakorolt hatását a román hatóságok aggodalommal figyelték – a későbbi szigorítás politikai katalizátora lett.⁵³

10. Az 1960-as reform: a Maros-Magyar Autonóm Tartomány és az autonómia kiüresítése

Az 1960-as átszervezés a magyar autonóm tartomány politikai jelentőségének felszámolását célzó folyamat csúcspontja volt. Az 1956-os forradalom utáni években a pártvezetés szisztematikusan szűkítette a MAT mozgásterét: a kulcspozíciókba fokozatosan román nemzetiségű káderek kerültek, csökkent a magyar nyelv használata a tartományi adminisztrációban, a politikai megtorlások pedig közvetlenül érintették a tartomány értelmiségét.⁵⁴ Az 1960. december 27-i törvény e folyamat formalizálása volt: átalakította a tartomány területét, nevét pedig Maros-Magyar Autonóm Tartományra (MMAT) változtatta.

A változások térbeli logikája egyértelmű volt: a magyarság arányának csökkentése a tartomány határain belül. A déli, kompakt magyar többségű Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonokat Brassó tartományhoz csatolták, cserébe a tartomány nyugati határát vegyes, illetve román többségű mezősgési és Kis-Küküllő menti területekkel bővítették ki. A beavatkozás mértékét jól jelzi, hogy a MAT 77%-ot meghaladó magyar arányát a MMAT 61,1%-os magyar aránya váltotta fel, a magyar és román többségű

51 Bottoni, 2005, 342–345.

52 Gulyás, 2010, 168.

53 Bottoni, 2008, 257–263, 278–281.

54 Bottoni, 2008, 299–312, 368–398.

rajonok aránya kiegyenlítődt. ⁵⁵ A hivatalos érvelés a gazdasági-földrajzi racionalításra hivatkozott – Brassó mint ipari központ természetes vonzáskörzetére –, ez azonban inkább köntös volt a politikai szándékhoz: az autonómia tartalmi kiüresítéséhez. Az átszervezés egyúttal a szocialista iparosítás demográfiai politikájába illeszkedett, amelynek nyomán a következő évtizedekben Marosvásárhely etnikai összetétele is fokozatosan átalakult. ⁵⁶

Háromszék elcsatolása szimbolikusan is fontos esemény volt: megbontotta a Székelyföld közigazgatási egységét, és a hagyományos székely térség egyik magját idegen keretek közé szorította. A magyar történetírás ezt a folyamatot a román nemzetiségpolitika tervezett, szisztematikus „felaprózásaként” értelmezi. ⁵⁷ A térbeliség szempontjából az 1960-as reform az 1952-es „egyesítés” ellentétes folyamata volt: megkezdődött az újraszétaprózás, ezúttal a román nemzetállami logika jegyében.

11. Az 1968-as megyésítés: visszatérés a megyei rendszerhez

11.1. Politikai háttér és a reform előkészítése

A Románia területének közigazgatási megszervezéséről szóló 1968. évi 2. törvény a romániai közigazgatás-történet egyik legjelentősebb reformja: visszaállította a megyei rendszert a szovjet típusú tartomány–rajon struktúra helyett, és máig hatóan meghatározza az ország területi berendezkedését. A reform politikai háttére Nicolae Ceaușescu hatalmának konszolidációja volt. Novák Csaba Zoltán kutatásai szerint Ceaușescu 1967-ben hatalmi pozíciójának megszilárdítása és a pártvezetés átalakítási koncepciójának gyakorlatba ültetése végett szánta el magát a terület-átrendezési reformra: a tartományoknál kisebb, átláthatóbb megyék a hatékonyabb, decentralizált iparfejlesztést hivatottak szolgálni, az átszervezéssel járó kádermozgás révén a pártvezetés hosszú távon lojális elitcsoportokat helyezett pozícióba, a lokális elitek és a lakosság mozgósítása pedig propaganda-szempontból is emelte a párt népszerűségét. ⁵⁸

A reform előkészítése és lebonyolítása a párt nemzetiségpolitikájában is fontos szerepet játszott. Az előkészítés azt az ötvenes évektől működő elvet követte, miszerint a nemzetiségi kérdés Romániában megoldódott, tehát a kisebbségi lét sajátosságait nem kell külön érdekként megjeleníteni; országos viszonylatban a nemzetiségi kérdés az első fázisban csak annyiban merült fel, hogy a decentralizált megyei intézmények majd biztosítják a megfelelő sajtót és iskolahálózatot a nemzetiségek számára. ⁵⁹ Az előkészületeket ugyanakkor a pártvezetésen belüli hatalmi harc, mindenekelőtt a Ceaușescu–Drăghici-ellentét is meghatározta: Ceaușescu 1965 után jelentős energiákat fordított a Dej-korszakhoz kötődő lehetséges ellenfelei – köztük a legveszélyesebbnek

⁵⁵ Gulyás, 2010, 169–170.

⁵⁶ Gulyás, 2010, 170.

⁵⁷ Zahorán, 2013, 172.

⁵⁸ Novák, 2010, 91.

⁵⁹ Novák, 2010, 91–92.

tartott Alexandru Drăghici egykori belügyminiszter – eltávolítására, és a közigazgatási reform körüli viták e küzdelem terepévé is váltak.⁶⁰

11.2. A Székelyföld-kérdés: tervezetek és viták

A megyei átszervezés nemzetiségpolitikai szempontból legérzékenyebb kérdése a döntő többségében magyarok lakta Székelyföld besorolása volt, amely adminisztratív és gazdasági kérdésként egyaránt megjelent: egyrészt az volt a tét, hogy a Székelyföld nagyobb része képezhet-e egyetlen közigazgatási egységet, másrészt az előkészítő viták középpontjába került a térség kedvezőtlen gazdasági helyzete, a beruházások és az ipari fejlesztések hiánya.⁶¹ Az első tervezet a Székelyföldet az Udvarhely–Csík elnevezésű „nagy székely megye” és Maros megye között osztotta volna fel: a 7459 négyzetkilométeres Udvarhely–Csík megye 364 196 lakost számlált volna, közel 95%-os magyar többséggel, megyeközpontként a központi fekvésű Csíkszeredával.⁶²

Az előkészítési viták jegyzőkönyvei alapján három érvrendszer bontakozott ki: az 1950 előtti régi megyék visszaállítása, egy nagy székely megye létrehozása, valamint a „kis székely megye” koncepciója, Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonok Brassóhoz csatolásával.⁶³ A nagy székely megye támogatói – köztük a pártvezetés több jelentős tagja – a legfontosabb érvként az etnikai elvet, a térség magyar lakosságának közös érdekeit hozták fel, míg egy kevésbé markáns nemzeti irányvonal határozottan elutasította a nemzetiségi különérdek figyelembevételét. Az üléseken maga Ceaușescu is a nagy székely megye mellett foglalt állást, elismerve, hogy a gazdasági érdekek a tervezet ellen szólnak: *„Az lenne természetes valóban, hogy Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely Brassó megyéhez tartozzanak, de a javaslatok a nemzetiségi szempontokból indultak ki, és pedig, hogy lehetőséget teremtsünk arra, hogy a székelység egy megyében maradjon.”*⁶⁴

Az előkészítő viták sajátos színfoltja volt a Drăghici által képviselt érvrendszer, amely az 1950 előtti megyékből indult volna ki, és amely szerint az Udvarhely–Csík megye tervezete mesterségesen létrehozott „gettót” eredményezne; Drăghici szerint a térség elszigetelődésének felszámolása nem a közigazgatási határokon, hanem az iparosításon múlik.⁶⁵ A döntő, 1967. december 30-i ülésen a Ceaușescu mögött felsorakozó pártvezetés – a magyar származású Fazekas Jánost is beleértve – egyhangúan elutasította Drăghici vádjait; Fazekas a nagy székely megye mellett foglalt állást, és két további javaslatot tett: megyeszékhelynek Udvarhelyt, a megye nevének pedig a kezdeti Udvarhely–Csík helyett a Hargita elnevezést ajánlotta, amelyeket az ülés elfogadott.⁶⁶ Az ülés a 35 megyéről szóló tervezetet azzal a megegyezéssel hagyta jóvá, hogy a községek és kisebb területek esetében még lehetségesek változtatások.

60 Novák, 2010, 93.

61 Novák, 2010, 92.

62 Novák, 2010, 92.

63 Novák, 2010, 92–93.

64 Idézi: Novák, 2010, 94.

65 Novák, 2010, 94–95.

66 Novák, 2010, 96–97.

A reformtervezetet 1968. január 14-én tárták a közvélemény elé. Míg az 1950-es és 1952-es reformok során a lakosság többnyire passzívan vette tudomásul a történeteket, ezúttal a párt által ellenőrzött fórumokon (népgyűléseken, tanácskozásokon, a sajtóban) lehetőség nyílt a vélemények elmondására: 1968. január 14. és február 9. között a párt központi szervei 10 606 közös vagy egyéni javaslatot regisztráltak, a régi megyék visszaállításától az új megyeközpontokra tett javaslatokig.⁶⁷ A nyitás e részleges formája nagyfokú aktivitást váltott ki – s mint az alábbiakban látható, a székelyföldi viták az országos szinten is a legerősebbek közé tartoztak.

11.3. Kovászna megye születése

A tervezet bemutatása nagymértékben mozgósította a székelyföldi helyi politikai elitet, az értelmiséget és az érintett települések lakosságát: elevenen élt az 1960-ban felszámolt MAT emléke, és élénken foglalkoztatta a közvéleményt a Székelyföld egy közigazgatási egységben történő megszervezésének lehetősége, miközben a helyi elitcsoportok a lehető legelőnyösebb pozíciók megszerzésére törekedtek.⁶⁸ A kulcskérdés az 1960-ban a MAT-tól elcsatolt Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonok sorsa volt. A brassói pártvezetés – a sepsiszentgyörgyi pártaktíva egy részének támogatását megszerezve – minden eszközt bevetett a két rajon megtartása érdekében: a jelentések tömkelegével igyekezett azt a látszatot kelteni, hogy a lakosság a Brassóhoz való csatlakozást támogatja, miközben más forrásokból kiderül, hogy a népgyűlések résztvevőit ígéretekkkel és fenyegetésekkel befolyásolták, a kedvezőtlen kimenetelűnek ígérkező gyűléseket pedig meg sem tartották.⁶⁹ A visszaélésekre a korszak vezető magyar értelmiségijei – többek között Sütő András – is felhívták Fazekas János figyelmét, és helyi értelmiségi csoportok sora kérte a közbenjárását annak érdekében, hogy a két rajon ne kerüljön Brassó megyéhez.⁷⁰

A Kovászna megye körüli vitában a gazdasági tényezők mellett szerephez jutott az etnikai tényező is: a magyar etnikai tömb közigazgatási megbontásának emléke még eleven volt, és a magyarok többsége számára a Brassóhoz csatlakozás terve a székelység megosztására tett újabb kísérletet jelentette.⁷¹ A háromszéki feszültségek híre hamar eljutott a legfelső pártvezetéshez, amely a terepet ismerő küldöttek révén próbálta feloldani a helyzetet. A közvélemény nyomása és a magasabb funkciójú magyar pártaktivisták (Fazekas János, Király Károly) közbenjárása nyomán körvonalazódott a kompromisszumos megoldás: a két vitatott rajonból létrehozandó új megye terve. 1968. február 10-én egy KB-jelentésben hivatalosan is megjelent, hogy Sepsiszentgyörgy és Kézdivásárhely rajonokból, valamint néhány Csík rajoni településből létrehozzák Kovászna megyét; az új tervezet végső elfogadására 1968. február 14-én került sor a párt plenáris ülésén.⁷²

67 Novák, 2010, 97.

68 Novák, 2010, 98.

69 Novák, 2010, 99–100.

70 Novák, 2010, 100.

71 Novák, 2010, 101.

72 Novák, 2010, 102.

11.4. Csíkszereda versus Székelyudvarhely

A megyésítés körüli székelyföldi viták másik figyelemre méltó megnyilvánulása a Hargita megye székhelyéért folytatott küzdelem volt. A kezdetben tervezett nagy székely megye székhelyi státusáért három város – Sepsiszentgyörgy, Székelyudvarhely és Csíkszereda – versengett; az udvarhelyiek már az előkészítési viták alatt levélben részletezték a pártvezetésnek városuk történelmi és földrajzi előnyeit.⁷³ Kovászna megye létrehozásával és Sepsiszentgyörgy kiválásával a pártvezetés – a helyiekkel való konzultáció nélkül – megváltoztatta elképzeléseit: a február 11-i hivatalos változat már Udvarhelyt jelölte meg megyeszékhelyként. A csíkiak a döntést megalázónak tartották: február 13-án a város gazdasági egységeiből és a környező falvakból érkező emberek körülvették a pártbizottság épületét, s a tüntetés éjszaka és másnap is folytatódott.⁷⁴

A tüntetők küldöttségét – a plenáris ülést megszakítva – 1968. február 14-én maga Ceaușescu fogadta Bukarestben. A pártfőtitkár a találkozótól még úgy vélte, a megfelelő központ Udvarhely, a tekintélyes helyiekből álló küldöttség azonban gazdasági, infrastruktúrális, történelmi és méltányossági érvekkel állt elő, sérelmezve a manipulált szavazásokat is. A KB képviselői meghallgatták az érveléseket, a pártvezetés konzultált az érintett városok előjáróival, és még aznap megszületett a Csíkszereda javát szolgáló döntés, amelyet a február 15–16-i Nagy Nemzetgyűlés szentesített.⁷⁵ A csíkszeredaiak tömeges utcai fellépése országos szinten is egyedülálló cselekedetnek számított; az események hátterében ugyanakkor a helyi pártelit és az értelmiség egy része állt, amely a lakosság támogatásával szólt bele a hatalmi alkuba.⁷⁶

Gagy József értelmezésében a csíkszeredai események a romániai regionális hatalom 1968-as átstrukturálódásának sajátos esetét képezik: egy régi (tartományi) elit felszámolódását és egy új, regionális elit kialakulását, amelynek a megmozdulás évtizedekre szóló, alulról jövő legitimációt biztosított – az új megyei elitbe bekerült helyi vezetők a helyi társadalom legitim képviselőiként léphettek fel; többen közülük erre támaszkodva még az 1989-es változások után is karriert futhattak be.⁷⁷

11.5. A reform mérlege és tartós öröksége

Miért engedhetett Ceaușescu az ilyen jellegű „nyomásnak”? Novák értelmezése szerint az új területi koncepciók politikai célja a megváltozott központi hatalmat kiszolgáló lojális elit létrehozása, míg gazdasági célja a decentralizált, erőltetett ütemű iparosítás helyi feltételeinek megteremtése volt; a pártvezetésnek emellett számolnia kellett azzal, hogy a székelyföldi tömbmagyarságot érintő kedvezőtlen döntés sem a gazdasági-politikai célok megvalósításának, sem az ország nemzetközi megítélésének nem tesz jót.⁷⁸ Az új konstellációban Ceaușescunak a Székelyföldön is szüksége volt egy új, lojális politikai elitre, amely az új megyékben jutott pozíciókhoz.

73 Novák, 2010, 103.

74 Novák, 2010, 104–105.

75 Novák, 2010, 105–107.

76 Novák, 2010, 107.

77 Gagy, 1997, 85, 87.

78 Novák, 2010, 108.

A végeredmény kompromisszum lett: a Székelyföld területén három megye jött létre – Hargita (Csíkszereda székhellyel), Kovászna (Sepsiszentgyörgy székhellyel) és Maros (Marosvásárhely székhellyel); a magyarság Hargita és Kovászna megyében alkotott többséget, Maros megyében a magyar és a román arány közel kiegyenlítőddött. Nem alakult meg a nagy székely megye, de Kézdivásárhely és Sepsiszentgyörgy térsége sem került Brassóhoz, hanem egy kisebb, de magyar többségű megyébe tömörült – ebben az esetben, ha mérsékelten is, a nemzetiségi kritériumok megelőzték a gazdaságiakat.⁷⁹ A Székelyföld több megyére osztása ugyanakkor kettős hatású volt: Dennis Deletant értékelése szerint lehetővé tette, hogy a magyarok az addiginál több megyében képezzenek többséget, egyúttal azonban megfosztotta őket attól a lehetőségtől, hogy olyan monolitikus tömböt alkossanak, amely a jövőben határozottabb autonómiaköveteléssel állhatott volna elő.⁸⁰ A székelyföldi megyésítés arra is rámutat, hogy a helyi, történelmi múltban gyökerező ellentétek és a különböző gazdasági-politikai érdekek – a Sepsiszentgyörgy–Kézdivásárhely-, illetve Csíkszereda–Udvarhely-viták – sokszor felülírták az úgynevezett közös, nemzeti érdekeket, felaprózva a Székelyföld amúgy is minimális politikai erejét.⁸¹

Az 1968-as megyésítés rendkívül tartósnak bizonyult: a megyehatárok – kisebb módosításokkal, különösen az 1981. évi dél-romániai átszervezéssel – máig érvényben vannak.⁸² A tartósság több tényezővel magyarázható: a reform sikeresen ötvözte a megyei tradíciót a modern, racionalizált struktúrával; a megyei rendszer politikailag rugalmasabb volt, mint a tartományi; a reformot követően pedig a gazdaságfejlesztés súlypontja is a megyei szintre került. A két új székelyföldi megye létrejöttét követő rövid időszak a térség életében is fontos volt: az iparosítással új lendületet kapott a modernizáció, új kulturális intézmények alakultak, és a helyi pártelit támogatásával az anyanyelvű kultúra ápolása is új lehetőségeket kapott.⁸³

A reform lezárása egyúttal hatalmi vákuumot, közel egyéves „interregnumot” teremtett: a végleges megyei pártvezetést csak az 1968. decemberi pártkonferenciákon, a megyei néptanácsokat az 1969. március 2-i választásokon alakították ki, miközben a településhatárok kijelölésével a legalsó hatalmi szint pozícióit is újraosztották.⁸⁴ Ceaușescu a folyamatból megerősödve került ki: a csehszlovákiai bevonulás utáni napokban, 1968. augusztus 26–27-én tett székelyföldi körútján mindkét rivális városban népgyűlésen fogadta a lojalitásnyilatkozatokat – az anekdota szerint ekkor hangzott el kijelentése: „En leszek a csíkszeredaiak pártfogója” –, a romániai magyar elit pedig a nyilvánosság előtt a magyar „szellemi életér” kiterjesztéseként, „tavaszi időként” értékelte az átalakítást. Az a hit, hogy az alku hosszú távon is a hatalomban maradást és a székelyföldi magyar társadalom érdekét szolgálta, Gagyí szerint csak mintegy évtized múltán kezdett foszladozni.⁸⁵

79 Novák, 2010, 106–107.

80 Deletant értékelését idézi: Novák, 2010, 108.

81 Novák, 2010, 109.

82 Săgeată, 2013, 17.

83 Novák, 2010, 109.

84 Gagyí, 1997, 88.

85 Gagyí, 1997, 88–89.

12. A térbeliség elméleti vetületei: motivációk és minták

12.1. A motivációk tipológiája

A XX. századi romániai területi-közigazgatási reformok motivációit összegezve több visszatérő minta figyelhető meg. Az integráció és az egységesítés motívuma az 1925-ös reformban dominált, és a háború utáni átmenetben is fontos szerepet játszott. A centralizáció és a központi hatalom megerősítésének igénye szinte minden reformban jelen volt – az 1925-ös és 1938-as reformok a klasszikus centralista logikát követték, az 1950-es a kommunista párt vertikális kontrollját erősítette, míg az 1968-as reform a megyei szinten már bizonyos gazdasági decentralizációnak is teret adott. A nemzetállami konstrukció és a románosítás szempontja végighúzódik a századon – 1925-ben még finomabb, az 1938-as tartományi rendszerben markánsabb, az 1950-es felosztásban (a Székelyföld kettéosztása) erőteljes, az 1960-as átszervezésben (Háromszék elcsatolása) pedig kifejezetten célzott formában; egyedül az 1952-es szovjet vezérlésű reform hozott – paradox módon – formális területi elismerést a magyarság számára. A gazdasági racionalitásra való hivatkozás ugyancsak mindig jelen volt, ám gyakran csupán ideológiai köntösként szolgált a politikai szándék mellett. Végül meghatározó volt a nagyhatalmi minták befolyása – az 1925-ös és 1938-as reformok francia, kisebb részben német mintákat követtek, az 1950-es és 1952-es reformok szovjet másolatok voltak, az 1968-as reform pedig már egyfajta „román út” felé mozdult el.

12.2. Az etnikai-területi határvonalak konstrukciója és a térbeliség mint hatalmi technológia

A reformok talán legfontosabb tanulsága a térbeliség politikai konstruáltságára vonatkozik: az „objektív földrajzi tényezőkre” hivatkozó döntések szinte mindig politikai szándékokat tükröztek. A Székelyföld története kiváló példa erre: a régió közigazgatási kezelésében négy jellemző minta váltakozott – az integráció (1925), az atomizáció (1950), a kontrollált autonómia (1952) és a kompromisszumos megyésítés (1968).⁸⁶ E minták egyszerre jelzik a román politika rugalmasságát és következetességét: különböző eszközökkel, de folyamatosan a román nemzetállam érdekeit szolgálta.

Foucault és Lefebvre klasszikus elemzéseit követve a tér nem semleges közeg, hanem hatalmi viszonyok terméke.⁸⁷ A XX. századi román reformok ezt az elvet meszesmenően illusztrálják: a térbeli határvonalak meghúzása mindig politikai döntés volt, amely meghatározta a hatalmi viszonyokat, az erőforrások allokációját és az etnikai csoportok demográfiai-politikai súlyát. A térbeliség mint hatalmi technológia különösen érzékenyen mutatkozik meg a MAT esetében: a formális autonómia bizonyos nyelvi-kulturális jogokat biztosított, ám elszigetelte a magyarság egy részét a másiktól, és valójában szigorúbb központi kontrollt tett lehetővé. Hasonlóan ambivalens az

⁸⁶ A Székelyföld XX. századi közigazgatási kezelésének mintáihoz lásd Zahorán, 2013, 172–173.

⁸⁷ Foucault, 1980; Lefebvre, 1991.

1968-as három székelyföldi megye: egyrészt biztosítja a magyar többségű „magközpontok” létezését, másrészt elválasztja a Székelyföldet az egyetlen politikai egységként való megjelenéstől.

Végül önmagában is figyelemre méltó a reformok gyakorisága: tizenkét reform száztiz év alatt átlagosan kilencévenkénti átszervezést jelent. Ez egyrészt a politikai rendszer instabilitásáról árulkodik – minden rendszerváltás új területi berendezkedést kívánt –, másrészt a politikai elit azon meggyőződéséről, hogy a megfelelően meghúzott határvonalak alkalmasak a politikai célok elérésére, harmadrészt a döntéshozatal centralizáltságáról: a reformokat felülről, jellemzően érdemi helyi konzultáció nélkül hajtották végre – az 1968-as, ellenőrzött keretek között zajló véleménynyilvánítás e tekintetben részleges kivétel.

13. Összegzés

A XX. századi Románia területi-közigazgatási reformjai a térbeliség és a politika viszonyának sűrített megnyilvánulásai. A tanulmány négy fő következtetést fogalmaz meg. A reformok nem voltak semleges „racionalizáló” intézkedések, hanem politikai célokat szolgáló döntések – a gazdasági racionalitás és a földrajzi egység érvei szinte mindig politikai szándékokat takartak. Emellett a térbeliség központi szerepet játszott a román nemzetállam-építésben, különösen a magyar kisebbség és mindenekelőtt a Székelyföld helyzetének alakításában. Kirajzolódott továbbá, hogy a román politikai elit különböző formákban, ám következetesen érvényesítette a nemzetállami érdekeket, amelyeket időnként a külső (szovjet) nyomás írt felül, mint 1952-ben. Végül a reform mint politikai eszköz gyakori használata a román politikai kultúra jellegzetességének bizonyult.

Az 1968-as reform tartós öröksége paradox helyzetet teremtett. Egyrészt sikeresen ötvözte a hagyományt és a modernitást, és bizonyos kompromisszumokat biztosított a kisebbségek számára; másrészt hosszú időre lezárta a területi-közigazgatási innováció lehetőségét: az 1989 utáni demokratikus átmenet sem hozott radikális átszervezést, és a 2013-as regionalizációs kísérlet is megbukott. Bármilyen jövőbeli reform azonban nem hagyhatja figyelmen kívül a XX. század tanulságait: a térbeliség politikai konstruáltságát, az etnikai viszonyok sérülékenységet, valamint a központosító és decentralizáló logikák tartós ellentmondását.

Irodalomjegyzék

Bárdi, N. (1998) 'Az erdélyi kérdés mint közigazgatási probléma. Három rendezési terv az első világháború után', *Magyar Kisebbség*, 1, 114–122.

Bárdi, N. (2006) 'A múlt, mint tapasztalat. A kisebbségből többségbe került erdélyi magyar politika szemléletváltása 1940–1944 között', *Limes*, 2, 43–70.

- Bente, C. (2017) 'Legile administrative românești din perioada interbelică', *Revista Administrativă*, 1, 28–47.
- Bottoni, S. (2003) 'Források a Magyar Autonóm Tartomány geneziséről', *Magyar Kisebbség*, 2–3, 198–240.
- Bottoni, S. (2005) 'A sztálini „kis Magyarország” megalakítása, 1952', in Bárdi, N. (szerk.) *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*. Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó, 307–353.
- Bottoni, S. (2008) *Sztálin a székelyeknél. A Magyar Autonóm Tartomány története (1952–1960)*. Csíkszereda: Pro-Print Könyvkiadó.
- Calcan, G. (2016) *Unificarea administrativă a României întregite (1918–1925). Integrarea Basarabiei, Bucovinei și Transilvaniei în structurile administrației românești*. Cluj-Napoca: Mega Kiadó.
- Foucault, M. (1980) *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*. New York: Pantheon Books.
- Gagyí, J. (1997) '„És miként a fának szerves tartozéka...”', *Beszélő*, 2, 84–89.
- Gulyás, L. (2010) 'A tartományi rendszer és a nemzeti kérdés Romániában 1950–1968', *Tér és Társadalom*, 24(3), 163–176.
- Hajdú, Z. (2001) *Magyarország közigazgatási földrajza*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó.
- Hitchins, K. (1994) *Rumania 1866–1947*. Oxford: Clarendon Press.
- Iancu, G. (1988) *Contribuția consiliului dirigent la consolidarea statului național unitar român (1918–1920)*. Cluj-Napoca: Dacia.
- Lefebvre, H. (1991) *The Production of Space*. Oxford: Blackwell.
- Livezeanu, I. (1995) *Cultural Politics in Greater Romania: Regionalism, Nation Building, and Ethnic Struggle, 1918–1930*. Ithaca: Cornell University Press.
- Manzinger K. és Dajkó F. D. (2021) 'A Trianonban szétvágott vármegyék átszervezése az 1920-as években Magyarországon és a szomszédos államokban – Állam- és nemzetépítési törekvések', *Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum*, 37, 43–66.
- Novák, Cs. Z. (2010) 'A Székelyföld és az 1968-as közigazgatási reform', *Székelyföld*, 14(9), 91–109.
- Roucek, J. S. (1930) 'Reorganization of the Governmental Structure of Roumania', *American Political Science Review*, 25(3), 700–703.
- Săgeată, R. (2013) *Organizarea administrativ-teritorială a României. Evoluție. Propuneri de optimizare*. București: Editura Universitară.
- Veress, E. (2002) 'Az 1950-es néptanácsi képviselőválasztás mechanizmusa', in *Areopolis. Történelmi és társadalomtudományi tanulmányok*. Székelyudvarhely: Litera Könyvkiadó, 195–203.
- Zahorán, Cs. (2013) 'Románia magyar szíve', *Pro Minoritate*, 1, 170–203.

PETE MIKLÓS

Az olasz büntetőjog-tudomány születése és rövid története

The Origins and Brief History of Italian Criminal Law

Abstract: In my thesis, I provide a comprehensive overview of the most prominent figures in the history of Italian criminal law and their ideas. In the mid-18th century, the Enlightenment laid the intellectual foundations of modern criminal law. One of its most renowned figures, Cesare Beccaria, who was more of a philosopher than a jurist, established principles that continue to shape criminal law to this day. We can speak of modern criminal law from the mid-19th century, with the birth of the so-called classical school. The greatest master of the classical school was Francesco Carrara, who is often referred to as the father of criminal law. At the end of the 19th century and the beginning of the 20th century, the positivist school emerged as the antithesis of the dogmatic classical school; the science of criminology developed, and increasing attention was paid to the offender and the context of the crime, as well as to social conditions. The doctrines of the classical and positivist schools are also combined in the provisions of the second – and still current – Italian Penal Code, the *Codice Rocco* (1930). In the first half of the 20th century, legal technicality gained ground in Fascist Italy; weary of the ideological battles between the classical and positivist schools, it confined itself to the examination of the law in force and viewed criminal law as an instrument of governance rather than as a reflection of classical or positivist ideology. After World War II, Italy's form of government changed from a monarchy to a republic; the Constitution of the Italian Republic came into force in 1948, and from that point on, constitutional interpretation became the dominant approach in Italian criminal law scholarship. In the second half of the 20th century, there were still schools of criminal law that influenced the doctrine of Italian criminal law, but truly significant changes did not come until later, with the European integration.

Keywords: Italy, criminal law, Enlightenment, classical school, positivist school, Cesare Beccaria, Francesco Carrara

Összefoglaló: Dolgozatomban egy átfogó leírást nyújtok az olasz büntetőjog-tudomány történetének legnagyobb szereplőiről és az ő elgondolásairól. A XVIII. század derekán a felvilágosodás lefektette a modern büntetőjog-tudomány szellemi alapjait. Egyik legnevesebb alakja, Cesare Beccaria ugyan még inkább volt filozófus, mint jogász, ám olyan alapelveket jelölt ki, amelyek máig meghatározzák a büntetőjogot. Modern büntetőjog-tudományról a XIX. század közepétől, a klasszikus iskola születésétől beszélhetünk. A klasszikus iskola legnagyobb mestere Francesco Carrara volt, akit a büntetőjog atyjának is szokás nevezni. A XIX. század végén és a XX. század elején a dogmatikus szemléletű klasszikus iskola antitéziséként megjelent a pozitívista iskola, kialakult a kriminológia tudománya, egyre nagyobb figyelem övezte az elkövetőt és a bűncselekmény kontextusát, a társadalmi viszonyokat. A klasszikus és a pozitívista iskola tanai ötvöződnek a második – és egyben máig hatályos – olasz büntető törvénykönyv, a *Codice Rocco* (1930) rendelkezéseiben is. A XX. század első felében, a fasiszta Olaszországban teret nyert a jogi technicizmus, amely – mintegy megfáradva a klasszikus és a pozitívista iskolák ideológiái

csatározásától – csupán a hatályos jog vizsgálatára szorítkozott, és a büntetőjogra mint a kormányzás eszközére, s nem mint a klasszikus vagy pozitivista ideológia leképeződésére tekintett. A második világháború után Olaszország államformája királyságról köztársaságra változott, 1948-ban hatályba lépett az Olasz Köztársaság Alkotmánya, inentől az olasz büntetőjog-tudományban az alkotmánykonform értelmezés vált uralkodóvá. A XX. század második felében is előfordultak büntetőjogi iskolák, amelyek hatottak az olasz büntetőjog-tudományra, de igazán jelentős változások csak később, az európai integrációval érkeztek.

Kulcsszavak: Olaszország, büntetőjog, felvilágosodás, klasszikus iskola, pozitivista iskola, Cesare Beccaria, Francesco Carrara

1. Bevezetés

Ha felmerül a jog-összehasonlítás igénye, hazánkban ma jellemzően a német, az angol és esetleg a francia nyelvterület felé fordulunk. Pedig az olasz büntetőjog-tudomány legalább akkora hatást gyakorolt a hazánkban uralkodó büntetőjogi gondolkodásra, mint a fentebb felsorolt nyelvterületek országai.

Az olasz büntetőjog-tudomány lényegében egyidős az egyetemes büntetőjog-tudománnyal. A két legrégebbi és legalapvetőbb irányzat, a klasszikus és a pozitivista iskola meghatározó alakjaiban közös, hogy térben és szinte időben is ugyanabban a közegeben éltek és alkottak: Carrara, Lombroso, Ferri, Garofalo, mind a XIX. század második felének Észak-Itáliájában, a formálódó Olaszországban. Nem véletlen, hogy a magyar büntetőjog-tudomány kialakulásának évtizedeiben a hazai jogtudósok szorosán követték az itáliai fejleményeket. Cesare Beccaria *Dei delitti e delle pene* című művét – ha csak részletében is, de – elsőként Kazinczy Ferenc fordította magyarra 1793-ban.¹ Francesco Carrara (vagy a kor szellemének megfelelően magyarosítva „Carrara Ferencz”) *Programma del Corso di Diritto Criminale* című fő alkotását a Magyar Tudományos Akadémia 1878-ban, vagyis az eredeti olasz nyelvű kiadással szinte egy időben jelentette meg magyar nyelven.² Cesare Lombroso („Lombroso Cézár”) *Genio e follia* című művét Szabó Károly 1906-ban, még a torinói orvos és kriminológus életében lefordította magyar nyelvre.³ A korabeli jogi folyóiratokat vizsgálva látható, hogy az itáliai jogfejlődés, valamint jogtudomány iránt komoly érdeklődés mutatkozott, s a hazai folyóiratokban rendszeresen beszámoltak az olaszországi fejleményekről. Kayser Béla 1929-ben a *Magyar Jogi Szemle* hasábjain így fejezi be összefoglalóját Enrico Ferri életművéről: „túlás nélkül mondható, hogy Ferri apostoli munkálkodásának oroszlánrésze van abban, hogy Olaszország a büntetőjog terén megőrizte a dicsőséges elsőséget”. Angyal Pál pedig így ír 1942-ben az olasz és a magyar büntetőjog közötti kapcsolatokról: „az olasz és a magyar büntetőjogszabály-alkotás terén éppen egy évszázad óta erős kölcsönhatás észlelhető. A magyar büntetőjogászok nagy érdeklődéssel s még nagyobb haszonnal tanulmányozták

1 Stipta, 2015, 16–17.

2 Carrara, 1878.

3 Lombroso, 1906.

már a XVIII., de különösen a XIX. század világhíres olasz kriminálistáinak korszakalkotó kitűnő műveit. Viszont megállapítható, hogy a Deák Ferenc alkotta 1843. évi magyar javaslat, mely külföldön is széles körben feltűnést keltett, nem egy vonatkozásban mintául szolgált az 1889. évi olasz Codice Penale alkotói előtt.”⁴

Dolgozatomban arra törekedtem, hogy átfogó leírást nyújtsak az olasz büntetőjog-tudomány történetének legnagyobb szereplőiről és elgondolásaikról. Fontos kiemelni, hogy – ahogyan azt már a munka terjedelme is valószínűsíti – a részletesség helyett arra törekedtem, hogy használható és áttekinthető összegzést alkossak az olasz büntetőjog-tudomány kialakulásáról és fejlődéséről, elsősorban azoknak, akik szeretnék megismerni az olasz büntetőjogot, és – a szerzőhöz hasonlóan – meg akarják érteni annak jelenlegi állását.

Reményeim szerint nem szorul magyarázatra az, hogy modern világunkban miért érdemes a jogtörténettel foglalkozni, de a kétkedők meggyőzése érdekében felidézem Babits Mihály aforizmáját: *„múlt nélkül nincs jövő, s mennél gazdagabb a múltad, annál több fonálon kapaszkodhatsz a jövőbe”*.⁵ Babits nyomán hangsúlyozom, hogy nem érték egyet *„a görög tanárral, aki egy elmúlt kultúra emlékei közé bezárkózva megveti a jelent, és strucc módra bújlik el a jövő elől”*.⁶ Ellenkezőleg: éppen a jövő jogalkotása szempontjából fontos, hogy a múlt tanulságai ne vesszenek el, hanem ismerjük és alkalmazzuk azokat. A büntetőjog területén pedig különösen fontos a hagyományok ismerete, mivel a jog valamennyi területe közül leginkább erre a területre van hatással a jogi közösség kultúrája, hagyományai. Éppen ezért ígérkezik különösen érdekesnek az olasz büntetőjog-tudomány kialakulása.

Az Olasz Királyság kikiáltását (1861) megelőző időben Itália területén számos kisebb állam osztozott (köztük a legjelentősebbek a Két Szicília Királysága, az Egyházi állam, a Toszkán Nagyfejedelemség, a Szárd–Piemonti Királyság és a Habsburg kézen lévő Lombard–Velencei Királyság), így az itáliai jogfejlődés fragmentált volt, minden állam saját jogrendszerrel rendelkezett. A XVIII. század és a XIX. század közepe között a felvilágosodás – különösen egyik legnagyobb alakja, Cesare Beccaria révén – lefektette a szellemi alapjait annak, amit ma modern büntetőjog-tudománynak hívunk. Modern büntetőjog-tudományról a klasszikus iskola születésétől beszélhetünk (a XIX. század közepe-vége). A klasszikus iskola gyümölcse volt az első olasz büntetőkódex, a *Codice Zanardelli* (1889), amelyre nagy hatást gyakoroltak az iskola legnagyobb mestere, Francesco Carrara tanai. A XIX. század végén és a XX. század elején a dogmatikus szemléletű klasszikus iskola antitéziseként megjelent a pozitivista iskola, kialakult a kriminológia tudománya, egyre nagyobb figyelem övezte az elkövetőt és a bűncselekmény kontextusát, a társadalmi viszonyokat. A pozitivista iskola tanait a jogalkotó sem hagyta figyelmen kívül, a második – és egyben máig hatályos – olasz büntető törvénykönyv, a *Codice Rocco* (1930) is alkalmazta javaslatait. A XX. század első felében, a fasiszta Olaszországban teret nyert a jogi technicizmus, amely – mintegy megfáradva a klasszikus és a pozitivista iskolák ideológiai csatározásától – csupán a hatályos jog vizsgálatára szorítkozott, és a büntetőjogra mint a kormányzás eszközére, s nem mint a

4 Angyal, 1942, 39.

5 Babits, 1978.

6 Babits, 1978.

klasszikus vagy pozitivista ideológia leképeződésére tekintett. A második világháború után Olaszország államformája királyságról köztársaságra változott, 1948-ban hatályba lépett az Olasz Köztársaság Alkotmánya, innentől az olasz büntetőjog-tudományban az alkotmánykonform értelmezés vált uralkodóvá. A XX. század második felében is előfordultak büntetőjogi iskolák, amelyek hatottak az olasz büntetőjog-tudományra, de igazán jelentős változások csak később, az európai integrációval érkeztek.

A rövid történeti áttekintést látva is számos párhuzam fedezhető fel az olasz és a magyar büntetőjog-tudomány története között. A modern jog országszintű kiépülése (hazánkban az 1861-es Ideiglenes Törvénykezési Szabályok), a klasszikus iskola fénykora, az első hazai büntetőkódex, a Csemegi-kódex elfogadása (1878), a pozitivista iskola térnyerése a Csemegi-kódex büntetőnovelláival, s majd a világháborúk közötti autoriter kormányzás mind olyan korszak volt a két ország történelmében, amely ugyanarra a történelmi periódusra esett, és ami miatt nem kell csodálkoznunk, hogy hazánk büntetőjogászai – különösen a büntetőjog-tudomány kialakulását meghatározó évtizedekben – figyelemmel kísérték az itáliai büntetőjog-tudomány fejlődését és alkalmazták annak vívmányait.

2. A felvilágosodás

A modern büntetőjog gyökerei Olaszországban és Európa-szerte a XVIII. századig, a felvilágosodás koráig nyúlnak vissza. A felvilágosodás előtti – mai kifejezésekkel elve – büntető anyagi, büntető eljárás- és büntetés-végrehajtási jogot az önkény, a kiszámíthatatlanság, a rendszertelen szabályozás és az aránytalanságok jellemezték: büntetőkódexek hiányában a büntetőjog forrásainak számíthattak királyi, városi, földesúri vagy akár egyházi törvények, határozatok, ráadásul a végrehajtó és a bírói hatalom közötti viszony tisztázatlansága miatt előbbi sokszor túlterjeszkedett a mai értelemben vett hatáskörén, és a bírói ítélet megkerülésével súlyos szankciókat alkalmazott (például az ún. *lettres de cachet* Franciaországban). A „bűn” (peccatum) egyházi-erkölcsi és a „bűncselekmény” (crimen) jogi fogalmi összemosódtak, a világi bíróságok gyakran szabtak ki büntetéseket olyan bűnök miatt, mint például az istenkáromlás vagy a kor nemi erkölcsét sértő bűncselekmények (pl. házasságtörés). A büntetések mértékükben aránytalanok, önkényesek, végrehajtásukban pedig kegyetlenek voltak, elsődleges céljuknak a megtorlást és az elrettentést tartották, amely célokat a nyilvánosság bevonásával és a kínzással kívánták elérni. Az elítéltet megbélyegezték és kirekesztették a közösségből, reintegrációjára nem törekedtek. A stigmatizáció pedig már a büntetőeljárásban is megnyilvánult, a vádlottat már a gyanú felmerülése után kínozták, kényszervallatták, jogai az eljárás során tulajdonképpen nem voltak – az eljárásnak inkább volt tárgya, mint alanya. A korabeli államok lényegében semmilyen garanciát nem biztosítottak a büntetőeljárás alá vont személynek, jellemző volt a

„hatóság” – vagyis az Isten kegyelméből uralkodó fejedelem – terhelten szembeni teljes önkénye, az erőegyensúly hiánya, a „fegyverek egyenlőtlensége”.⁷

E helyzet a felvilágosodás újfajta szemléletének köszönhetően kezdett el megváltozni. Már a XVII. században felfedezhető egy olyan filozófiai-jogi irányzat, amely a (büntető)jog és az állam legitimitását az akkoriban domináns teokratikus magyarázat helyett a laikus természetjogban keresi, ennek legismertebb képviselői Hugo Grotius (1583–1645), John Locke (1632–1704) és Samuel von Pufendorf (1632–1694) voltak. A teokratikus felfogás elhagyásával az állami intézmények legitimitását új alapokra kellett helyezni, hiszen a felvilágosodás a racionalitásra, a logika szabályaira alapozott, a felvilágosult ember számára az isteni elrendelés többé nem volt megfelelő jogalap. Ennek köszönhetően lehetőség nyílt az állami intézmények szekularizációjára, ez pedig szükségképpen érintette a büntetőjogi intézményeket is – immár elkülönülhetett a bűn és a bűncselekmény fogalma, és hamarosan a korábbiaktól eltérő igények merültek fel a büntetőjoggal szemben. Lényeges szemponttá vált, hogy a büntetőjog legyen törvényben szabályozott, világos és megismerhető, legyen alkalmas a bűnözés megelőzésére, a bírói döntés ne legyen önkényes, és ne okozzon a szükségesnél nagyobb szenvedést az elítéltnak.

A fenti elvárások megfogalmazása sokkal inkább a jogpolitika körébe tartozik, semmint a szűkebb értelemben vett jogtudományéba. A kor büntetőjogára nagy hatást gyakorló tudósok pedig ennek megfelelően sokkal inkább filozófusok-jogpolitikusok voltak, semmint jogtudósok (ez igaz Cesare Beccariára is). A kor jogi-politikai filozófiájának uralkodó eszméi a társadalmiszerződés-elméletek és az utilitarizmus voltak. Ha az uralkodás joga a társadalmi szerződésen alapul, akkor annak egyenes következménye az állam korlátozottabb hatalma és az állampolgár nagyobb autonómiája. Az utilitarista elképzelések pedig a terhelt minél kisebb mértékű szenvedését tartották kívánatosnak.

A büntetőjog területén a felvilágosodás legfontosabb szereplője kétségtelenül Cesare Beccaria volt. A felvilágosodás szellemében íródott *Dei delitti e delle pene* (Büntett és büntetés) című rövid, de nagy hatású művében megfogalmazott gondolatok közül sok máig érvényes, a büntetőjog-tudomány szempontjából pedig alapvető jelentőségű. A mű Befejezésében általános tételként így összegez: „*Nehogy a büntetés egy embernek vagy sokaknak az egyes polgáron elkövetett erőszaka legyen, annak minőség szerint nyilvánosnak, gyorsnak, szükségesnek, az adott körülmények szerint legkisebbnek, a cselekményhez mértnek, törvény által rendeltnek kell lennie.*”⁸ Beccaria a büntetések igazolását a társadalmi szerződésben látja, szerinte a büntetés szükséges rossz, amely csak akkor igazságos, ha annak célja a társadalmi szerződés kikényszerítése: az egyének ugyanis előszeretettel élnek több joggal, mint amennyiről a közösség javára önként lemondanak, így szegik meg a társadalmi szerződést, amit elkerülni leginkább úgy lehet, ha az emberek érzékeire hatunk – más szóval a büntetés révén. Az állam azonban éppúgy nem élhet vissza a büntetéssel, mint az egyén a társadalmi szerződésben biztosított szabadságával. Beccaria leszögezi, hogy a büntetés annál igazságosabb, minél nagyobb

⁷ Manzini, 1981, 75–76.

⁸ Beccaria, 1887, 118.

tér jut mellette az egyéni szabadságnak, vagyis a büntetéssel a cél elérésére alkalmas legkisebb *malum* okozására kell törekedni.⁹ E szellemben Beccaria elutasítja a kegyetlen büntetési nemeket (testcsonkítás, testi fenytés, halálbüntetés), a megtorlás helyett a megelőzésre és a reintegrációra helyezi a hangsúlyt, mondván, hogy a jó büntetés nem feltétlenül súlyos, de a tettet rögtön követi és elkerülhetetlen, vagyis a jó büntetés racionálisabb és humánusabb, mint a felvilágosult gondolkodók korában bevett büntetések voltak. A büntetőeljárásban elutasítja a nemesek kiváltságait, a kínvallatást és a bírói önkényt – ez utóbbit olyannyira, hogy a bírók jogértelmezésének határát szigorúan a törvény szillogikus alkalmazására szűkíti, és elutasítja a törvény szellemének kutatását. Ezen elvárása – bár a gyakorlatban nehezen valósítható meg – észszerűen következik abból az elméletből, hogy a büntetőjog alapja a társadalmi szerződés, hiszen a közösségre érvényes szabályokat csakis a közösség tagjai határozhatják meg, a törvénynek világosnak és megismerhetőnek kell lennie, alkalmazása során pedig a törvényt nem „hajlíthatja meg” a bíró szubjektív jogértelmezése.¹⁰

A felvilágosodás nagy gondolkodói olyan kulcsfontosságú alapelveket fektettek le, mint például a *nullum crimen sine lege*, a *nulla poena sine lege*, a büntetőjog *ultima ratio* jellegének, a büntetés arányosságának, a törvény előtti egyenlőségnek az elvei. Ezek nélkül a modern büntetőjog elképzelhetetlen. E nagy gondolkodók azonban nem kifejezetten a büntetőjoggal foglalkoztak, büntetőjogi nézeteik csupán egy-egy széles körű, egész társadalomra kiterjedő elképzelés részei voltak.

3. A klasszikus iskola és a *Codice Zanardelli*

A modern büntetőjog-tudomány születését a klasszikus iskolához köthetjük, a büntetőjog-tudomány atyjának pedig az iskola egyik, ha nem a legnagyobb képviselőjét, Francesco Carrarát (1805–1888) szokás nevezni. A klasszikus iskola nagyban épített a felvilágosodás tanaira, azonban a büntetőjogot el kívánta választani az olyan változékony tényezőktől, mint amilyen a társadalom és a politika, és arra törekedett, hogy egy absztrakt, egyetemes, a tértől és időtől függetlenül alkalmazható bűncselekménytant dolgozzon ki. Ennek hátterében az a természetjogi eredetű gondolat állt, hogy létezik egy olyan tökéletes szabályösszesség, amely a ráció szabályaiból levezethető, és amely éppen ebből a racionalitásból nyeri legitimitását. A büntetőjog tudósainak feladata pedig e racionális szabályösszesség felkutatása és törvénybe foglalása.

Tulajdonképpen Francesco Carrara volt az, aki önálló tudományterületté emelte a büntetőjogot (*diritto criminale*). Dogmatikus gondolkodóként kialakította a büntetőjog saját fogalomrendszerét, megalkotta a bűncselekmény absztrakt fogalmát, és máig tartó hatással volt nemcsak a büntetőjog-tudományra, de az olasz tételes jogra is, az 1889-ben elfogadott első olasz büntetőkódexre, a *Codice Zanardelli*-re, és közvetve utódjára, a ma is hatályban lévő *Codice Roccóra*.

9 Beccaria, 1887, 9–12.

10 Beccaria, 1887, 15.

A bűncselekmény Carraránál kizárólag jogi fogalom: nála már nem társadalmi vagy politikai kifejezés, hanem jogintézmény, amely meghatározott kritériumokkal, elemekkel rendelkezik. A bűncselekmény egy szabad akarattal rendelkező ember cselekménye, amelyet nem befolyásolnak a társadalmi körülmények vagy pszichés adottságok, elkövetése csakis az elkövető hatalmára és belátására van bízva. A szabad akarat ilyen individualista és egyben keresztény felfogása jól illeszkedett az emberről alkotott XIX. századi képhez. Carrara talán elsőként tett éles különbséget a bűncselekmény objektív (*forza fisica*), valamint szubjektív (*forza morale*) elemei között, ez a felosztás jelenik meg később a tényállási elemek ún. bipartit felosztásában. Élesen elválasztja e két elemcsoportot, s a bűncselekmény fogalma szempontjából csak az objektív tényezőket tartja fontosnak. Ez érthető, hiszen a klasszikus iskola művelői igyekeztek kizárni a változékony tényezőket (mint például az egyén személyisége, hajlamai) a bűncselekmény fogalmi köréből, és csak az absztrakt és egyetemes elemek megragadására törekedtek.

Carrara – szemben a klasszikus büntetőjogi iskola számos más képviselőjével (pl. Enrico Pessina és Emilio Brusa) – úgy vélte, hogy a büntetés célja nem a megtorlás, nem az elrettentés, nem az elkövető megjavítása, és nem is a morális igazságtétel. Szerinte ezek mind csak mellékes – sokszor kívánatos – következményei a büntetésnek, fő célja azonban az, hogy a megsértett jogrendet helyreállítsa. A jó büntetés mértéke az arányosság elvéből fakadóan a bűncselekmény súlyához igazodik. A bűncselekmény súlyát azonban nem befolyásolja az elkövető pszichés viszonyulása tettehez, hanem csak az határozza meg, hogy milyen értékkel bír a bűncselekmény által támadott társadalmi érdek, jogi tárgy, hiszen a klasszikus iskola büntetőjoga – szemben az erkölccsel – nem az embereket, hanem a tetteket ítéli el.

A klasszikus iskola éppen e dogmatikai, absztraháló jellege miatt nem vette figyelembe sem a büntetőjog társadalmi beágyazódottságát, politikai funkcióját, sem a bűncselekmény elkövetőjének személyiségét – a bűncselekmény vizsgálata során kizárólag a tettet és a tett által sértett, jog által védett érdeket vette figyelembe.¹¹

Olaszország első büntetőkódexe 1889-ben, nem sokkal Itália 1870-ben végbement egyesítése után született meg. Az 1889-es *Codice Zanardelli*¹² előtt a szárd büntető törvénykönyv volt hatályban – Toscana kivételével – egész Itália területén, lévén, hogy a Szárd Királyság vezető szerepet töltött be Itália egyesítésének folyamatában. A szárd kódex lényegében a napóleoni *Code Pénal* fordítása volt, Toszkána kódexét pedig azért tartották meg, mert a kor tudományos szintjén igen színvonalasnak számított (kidolgozói között volt Giovanni Carmignani is, a klasszikus iskola egyik meghatározó alakja, a szintén toszkán Carrara tanítómestere). Az igény egy új, korszerű büntetőkódexre 1860-ban, vagyis már az egyesítés első hullámában felmerült egy parlamenti ülésen, ezután majdnem három évtizednek – amely egybeesett Carrara parlamenti képviselőiségével, majd szenátusi tagságával¹³ – kellett eltelnie ahhoz, hogy megszülethessen az 1888. évi 5801. törvény, majd az azt jóváhagyó 1889. évi 6133. királyi rendelet. A kódex a XIX. századi liberalizmus és a klasszikus iskola alapelveire épült: a legalitás elvét és

11 Carrara, 1878, 3–8.

12 A kódex elnevezését az annak elfogadásakor az igazságügyi miniszteri posztot betöltő Giuseppe Zanardelliről kapta.

13 Mazzacane, 1977.

az egyéni jogok garantálását elősegítendő rögzítette a *nullum crimen* és a *nulla poena sine lege* elveit. A bűncselekmény fogalma szempontjából fontosabb a tett objektíve sérelmet okozó mivolta, mint az elkövető személyében rejlő társadalomra veszélyesség.¹⁴ A kódex jócskán megelőzte korát, békeidőben kizárta a halálbüntetés alkalmazását, kiszabását csak háború idején, szűk körben tette lehetővé, emellett általánosságban a büntetések területén is az akkoriban megszokottaknál enyhébb szankciókat határozott meg.¹⁵

4. A pozitivista iskola

A XIX. század végére tehát a klasszikus, dogmatikus irányzat vált a büntetőjogi gondolkodás uralkodó irányzatává. Az irányzatot hiányosságai miatt egyre többen támadták, túlzottan jogias és elméleti mivolta sokak számára egyet jelentett azzal, hogy a klasszikus irányzat eltávolodott a valóságtól. E felvetés egybecsengett az általános filozófia egyik, XIX. században fontossá vált irányzatával, a pozitívizmussal (innen a büntetőjogi irányzat neve¹⁶). A pozitivisták gondolkodók – közéjük tartozott Auguste Comte, John Stuart Mill vagy Jeremy Bentham is – elvetették az elméleti, metafizikai entitásokat (például a lélek létezését), az ismeretszerzés egyetlen lehetséges módjának a tapasztalatot, észlelést, empiriát tartották. Úgy vélték, hogy a tudománynak csak a „kézzel fogható” valósággal szabad foglalkoznia, és nem a mögötte esetlegesen meghúzódó „lényeggel”. Tehát a fizikai valóságra úgy tekintettek, mint az egyetlen valóságra, szemben számos korábbi irányzattal, amelyek a fizikai valóságot csupán egy fontosabb, számukra igazán lényeges, nem evilági valóság számunkra is érzékelhető leképeződésének tartották. Szerintük az elméletek kutatása eltávolítja a tudóst a tapasztalható, fizikai valóságtól, ezért az károsnak tekinthető.¹⁷ Francesco de Sanctis¹⁸ ezt a kritikát velősen így fogalmazta meg: „a józan paraszti ész doktrinistának hívja azokat, akik a társadalomra olyan abszolút elméleteket alkalmaznak, amelyek nyilvánvalóan szemben állnak annak tényleges mivoltával”.¹⁹

A pozitivista iskola tehát szakít a dogmatikus felfogással,²⁰ és a bűncselekményekre, valamint a büntetésekre már nem csupán a jog vagy a filozófia, hanem olyan empirikus

14 Manzini, 1985, 84–85.

15 Palazzo és Bartoli, 2023, 1.

16 Ezt az elnevezést Enrico Ferri írta le először, csakúgy, mint a „klasszikus iskola” kifejezést, amely alatt összefoglalóan, a felvilágosodástól kezdődően minden olyan büntetőjogi elméletet értett, amely időben megelőzte a pozitivisták iskolát.

17 Boros, 2016, 7.14. fejezet.

18 Olasz (helyesebben: campaniai) irodalomkritikus, politikus, oktatásért felelős miniszter (1817–1883).

19 „*Il buon senso popolare chiama dottrinarii quelli che applicano concetti assoluti in evidente contraddizione con lo stato reale della società.*” Az idézet Raffaele Garofalo *Criminologia* című művében, előszava első mondataként szerepel. Garofalo, 1885.

20 Kitűnő példa Garofalo *Criminologia* című művének első fejezete, amely a következő alcímmel kezdődik: A „büntetőjog” kifejezés nem a jogászoké (*la parola delitto non appartiene ai giuristi*). Garofalo maga is jogász végzettséggel rendelkezett, de lelkes követője – és egyik első képviselője – volt a szociológiai irányzatnak.

tudományok szemüvegén keresztül tekint, mint például a biológia, az antropológia, illetve az – ebben a korban még gyerekcipőben járó – szociológia és pszichológia. Ebben a korban és szellemi irányzatban születik meg a kriminológia is, az a tudományág, amely a bűnözést empirikus módszerekkel vizsgálja; a kifejezést Raffaele Garofalo használja először *Criminologia* című művében.

A pozitivista iskola forradalmian új szemléletet alkalmaz, a bűncselekményre már nem mint jogi fogalomra tekint, hanem mint a fizikai valóságban játszódó társadalmi jelenségre. Eszerint a bűncselekmény olyan cselekmény, amelyre szükségképpen hatással vannak az elkövető társadalmi körülményei, valamint biológiai és pszichológiai adottságai. Ebből adódik, hogy a pozitivista iskola emberképe is gyökeresen eltér a klasszikus iskolától: az új irányzat szakít a szabad akarat princípiumával, és a determinista felfogást vallja magáénak. Elveti továbbá az individuáletikai felelősség koncepcióját is, helyette a társadalmi felelősségét alkalmazza. Eszerint az elkövető felelősségét megalapozza már pusztán az a tény, hogy elkövetett egy, a társadalomra nézve káros cselekményt, az elkövetés szubjektív elemeinek (bűnösség) mérlegelését pedig kevésbé tartja fontosnak.

Ha tehát az ember nem rendelkezik szabad akaráttal, és döntéseit az akaratától független külső és belső tényezők határozzák meg, akkor a büntetés célja sem lehet más, mint az elkövető izolálása a társadalom védelme érdekében, vagyis a prevenció követelménye háttérbe szorítja a büntetés arányosságának követelményét. Hiszen ha az elkövetőt nem önnön szándéka vezérli bűncselekmény elkövetésére, hanem biológiai-pszichológiai-társadalmi adottságai, akkor a büntetés letöltése után vélhetően ismét bűncselekmény elkövetésére fog vetemedni, ezért a büntetés tartamának meghatározásánál nem az a legfontosabb, hogy a szankció tartama arányos legyen az elkövetett bűncselekmény súlyával, hanem az, hogy az elkövető abban a „beteg”, bűnözésre hajlamos állapotában ne juthasson vissza a társadalomba, és ne követhessen el újabb kihágásokat. A pozitivista iskola ezért a társadalom védelmét az elkövetők egyéni, garanciális jogai elé helyezi, kritikusai szerint ebben rejlik megbélyegző, az elkövetőket kirekesztő és ellenséggé kezelő, olykor emberi jogokat csorbító mivolta. Elég belegondolni abba, hogy az antropológiai elméletek szerint a bűnözőt nem a tette, hanem a biológiai jellemzői teszik bűnözővé, ebből következtetve a tettfelelősség elve is feleslegesnek tűnik. Ugyancsak a szabad akarat tagadásából és a determinizmus vallásából fakad, hogy a pozitivista iskola képviselői új büntetési nemeket (jobban mondva intézkedéseket) tartottak kívánatosnak, amelyek általában az elkövető megjavítását célozzák, olykor akár orvosi módszerekkel vagy határozatlan időtartamban is.

A pozitivista iskola kifejezés egy összefoglaló elnevezés, az iskolán belül több leágazást is megkülönböztethetünk aszerint, hogy milyen befolyásoló tényezőnek tulajdonítanak meghatározó szerepet. Az iskola legfontosabb gondolkodói a XIX. század végi, XX. század eleji Itáliában éltek és tevékenykedtek.

Cesare Lombroso (1835–1909) torinói orvos 1876-ban megjelent korszakalkotó könyvében elsősorban a bűnözés okait keresi, olyan külső tényezőket vizsgálva, mint például a klíma, a földrajz, a vallás, a vagyon vagy az alkoholista életmód; és olyan belső tényezőket, mint az agy felépítése vagy – egészen groteszk módon – a koponya

átmérője, a végtagok és a testfelépítés.²¹ Művében javaslatokat fogalmaz meg a bűnözés kezelésére is oly módon, hogy a bűnözőket különböző tulajdonságaik alapján (pl. nem, életkor, elkövetett bűncselekmény jellege) csoportokra osztja, és az egyes csoportokra nézve fogalmaz meg javaslatokat. Véleménye szerint az idős bűnelkövetőket nem szükséges megbüntetni, hiszen testi gyengeségeik miatt már nem lehetnek veszélyesek a társadalomra, elegendő egy otthonban elhelyezni őket. A visszaeső és megrögzött büntetéseket pedig érdemes a társadalomtól végleg elkülöníteni és kolóniákban a földeken dolgoztatni, hogy eltartásukért ne az államnak kelljen fizetni.²² Lombroso egyes nézeteit már kortársai is hangos kritikával illették, mára pedig idejélműltnek számítanak, mégis az ő nevéhez köthető az antropológiai kriminológia megalapítása.

Lombroso egyik tanítványa, Raffaele Garofalo (1851–1934) az elkövető anatómiai jellemzői helyett a pszichológiai tulajdonságait tartotta fontosnak. *Criminologia* című művében kategorikusan kijelenti, hogy minden bűnöző pszichéje abnormalis, sokan pedig még antropológiai értelemben is azok. Az abnormalitásnak azonban különböző fokozatai vannak, mivel az ember elmeállapotát is egy olyan skálán képzei el, amelynek egyik végén az egészséges gondolkodás, a másik végén pedig az örület helyezkedik el. Ennek megfelelően vannak olyan bűnözők, akik e skála „veszélyesebb” végére pozicionálhatók, ők ösztönösen hajlamosak a bűnözésre, sőt, bárhol és bármikor képesek elkövetni azt, ők az ún. ösztönös vagy született büntetettek (*delinquenti istintivi o nati*). Vannak továbbá olyanok is, akik csak a körülmények hatására vétnek a törvény ellen, ők az ún. alkalmi büntetettek (*delinquenti fortuiti*). Garofalo azonban leszögezi, hogy nemcsak előbbiek szenvednek egyfajta mentális betegségben, hanem utóbbiak is, hiszen végül mégiscsak igent mondanak a bűn csábításának, ami azt jelenti, hogy pszichésen – ha kismértékben is, de – gyengék, nem egészségesek.²³ A büntetéseket szerinte az elkövető pszichés betegségének foka alapján érdemes kiszabni, fokozatosan. Minél súlyosabb esetről van szó, annál nagyobb fokú beavatkozás szükséges az elkövető életébe – ha alkalmi büntettes, akkor elég, ha kiemljük az elkövetőt káros környezetéből. Ha azonban ösztönös büntetetről van szó, úgy minden eszközzel meg kell akadályozni a bűnismétlés lehetőségét. A „vérengző ösztönös büntetettek” esetén például egyenesen szükséges és börtönnel sem helyettesíthető az elkövető kivégzése.²⁴

Ugyancsak Cesare Lombroso tanítványa volt Enrico Ferri (1856–1929). Ferri, az előző két pozitivistával szemben a bűnelkövetés kiváltó okait nem az emberen belül, vagyis az antropológiában vagy a pszichológiában kereste, hanem az embert körülvevő társadalmi-gazdasági közegben; a kriminológia tulajdonképpen Ferrivel lépett be a szociológia területére. Annak gondolata, hogy a társadalmi, környezeti tényezők a kriminalitás szempontjából ilyen kulcsfontosságú szerepet töltenek be, arra készítette Ferrit, hogy kriminálpolitikai javaslatokat fogalmazzon meg: „büntetőjogi helyettesítőket” (*sostitutivi penali*) javasolt. Ezek olyan, nem hagyományos büntetőjogi eszközök,

21 Lombroso, 1897.

22 Lombroso, 1897, 295–326.

23 Garofalo, 1885, 114.

24 Garofalo, 1885, 426.

amelyek azáltal előzik meg a bűnelkövetést, hogy a potenciális elkövető környezetében idéznek elő valamilyen változást. Avagy, a szerző szavaival: „*társadalmi bajokra társadalmi gyógyírt kell alkalmazni*”.²⁵ Ferri elsősorban akkor tartja alkalmazhatónak ezeket az eszközöket, amikor a megszokott büntetőjogi büntetések alkalmatlanok a kívánt hatás, vagyis a bűnmegelőzés elérésére, hangsúlyozva, hogy a büntetéseknek van helye a kriminológiai eszközök között, de csak azokban az esetekben, amikor más, helyettesítő eszközök alkalmatlannak bizonyulnak. Mivel az ember jellemzője a tökéletlenség, ezért mindig szükség lesz rájuk, ám szerepük inkább csak másodlagos. Ferri is tisztában van vele, hogy a büntetőjogi büntetések helyettesítése csak átfogó, mélyen gyökerező reformok útján lehetséges, a gazdasági, a politikai, a tudományos, a közigazgatási, a vallási, a családi és az oktatási rendszerek megváltoztatásával.²⁶ A gazdasági eszközök jó példaként említi többek között a téli faosztást a szegényebb vidékeken a lopások csökkentése végett, illetve szélesebb utak, a közvilágítás, valamint éjszakai menedékházak kiépítését a rablások és a szemérem elleni bűncselekmények csökkentése érdekében.²⁷ A gazdasági eszközök kapcsán az egyébként szocialista világnézetű Ferri vitába keveredett a szintén szocialista Filippo Turatival. Turati szerint a szocialista társadalom megvalósulásával és a szegénység megszűnésével együtt eltűnne a bűnözés jelensége is. Ferri nem tartotta reálisnak ezt az utópisztikus elképzelést, hozzátéve, hogy a szocializmus beköszöntével is legfeljebb csak azok a bűncselekmények tűnhetnének el, amelyek az osztályok közötti feszültségekből származnak.

A pozitivista iskola tanai társadalmi beágyazódottságukból fakadóan visszhangra találtak a korabeli politikai ideológiákban is, az iskola gondolkodói ugyanakkor egészen különböző irányokba húztak. Az iskola által képviselt értékek (pl. az, hogy a közösség érdeke előbbre való az egyén érdekénél) hasonlóságokat mutattak a szocializmus értékeivel, de a reformok fokozatos bevezetésének gondolata megtalálta helyét a kor polgári liberális világában is. Ugyanakkor az olykor autoriter intézkedéseket kívánó és a társadalom védelmét az egyént védő garanciális jogok elé helyező nézetei miatt a fasiszta elveket vallók is rokonszenvezhettek vele. Cesare Lombroso a szocialista párt tagja volt, élete végén pedig városi tanácsos lett Torinóban.²⁸ Garofalo szociáldarwinista nézetei miatt már a kezdetektől a fasiszmus ideológiájával szimpatizált, majd megalakulása után a Nemzeti Fasiszta Párt tagja lett.²⁹ Enrico Ferri, akit nézetei miatt talán a leginkább vonzottak a radikális társadalmi reformok, a forradalmi változások gondolata, kanyargós utat járt be a szélsőségek között: élete nagyobb részében a szocialista párt tagja, újságírója, sőt parlamenti képviselője volt. A világháborút követően azonban fokozatosan a fasiszmus pártolója lett, végül szakított a szocialista párttal, élete legvégén pedig Benito Mussolini szenátornak jelölte.³⁰

25 „[...] *a mali sociali occorrono rimedi sociali* [...]” Ferri, 1900, 34.

26 Ferri, 1900, 394–399.

27 Ferri, 1900, 418–419.

28 Armocida, 2005.

29 Camponeschi, 1999.

30 Sircana, 1997.

5. A XX. század meghatározó irányzatai és a *Codice Rocco*

A XIX–XX. század fordulóján a büntetőjog tudományterülete meglehetősen kaotikus volt: nem volt egyértelmű, hogy mi lehet a büntetőjog igazolási alapja, sem az, hogy milyen módszerek számítanak elfogadhatónak a büntetőjogi kutatás során, vagy az, hogy egyáltalán melyek a büntetőjog-tudomány céljai. A klasszikus iskola művelői úgy vélték, hogy a büntetőjog dogmatikai tudomány, és nem terjedhet túl a jogi fogalmak – és mindenekelőtt a bűncselekmény – minél pontosabb kimunkálásán. A pozitivista iskola képviselői szerint viszont a büntetőjog területén is elkerülhetetlen az empirikus – például antropológiai, pszichológiai, szociológiai – módszerek alkalmazása, és a büntetőjog nem szűkíthető le pusztán a jogi fogalmak tanulmányozására. A két iskola – a klasszikus és a pozitivista – hosszú versengése és kibékíthetetlennek tűnő ellentétei sokakat sarkalltak arra, hogy új szögből közelítsenek a büntetőjoghoz. A közvetítő iskola kísérletet tett arra, hogy összehangolja a kriminológia naturalizmusát a klasszikus iskola azon gondolatával, hogy a büntetőtörvény az egyének jogai szempontjából garanciális szerepet tölt be. A közvetítő iskolának akadtak követői Olaszországban is (pl. Alimena, Carnevale), ám a valódi centruma Franz von Liszt Németországában volt.

A két iskola vitájának mégis egy újabb irányzat, a jogi technicizmus vetett véget. Az új irányzat a német Karl Binding jogpozitivisták munkáiból született, elmélete szerint a jogtudományi kutatás érdeklődésének csak a hatályos jogra kell kiterjednie. Olaszországban Arturo Rocco (1876–1942) volt a jogi technicizmus úttörője. A szardíniai Sassari egyetemén tartott, híressé vált Bevezető előadásában (*Prolusione al corso di diritto e procedura penale*) a közös nevezőre jutás érdekében arra szólította fel a büntetőjog tudósait, hogy ne a büntetőjog jogon kívüli (pl. politikai, erkölcsi, társadalmi) megalapozásán vitakozzanak, hanem szorítkozzanak a hatályos normák technikai vizsgálatára. Szerinte a büntetőjog tudósának feladata az, hogy a bűncselekményt és a büntetést tisztán jogi szempontból vizsgálja, ezek társadalmi, antropológiai és pszichológiai vonatkozásainak kutatását pedig hagyja más tudományterületek kutatóira. A büntetőjog feladata tehát a tételes, hatályos büntetőjog normáinak és rendszerének jogi-technikai kimunkálása, azonban Rocco nem veti el a pozitivista iskola által elért eredményeket sem: kiemeli, hogy a bűnözés jelenségének interdiszciplináris kutatása éppúgy fontos, és a büntetőjogásznak időnként a szociológus, az antropológus vagy a pszichológus „bőrébe kell bújni”. Deklarált célja tehát az, hogy rendet teremtsen az eluralkodott kaoszban, és világosan különválassza a jogtudományt a többi tudományágtól, nem pedig az, hogy bármiféle értéktételest mondjon ki a jogi módszer javára és az empirikus metódusok kárára.³¹

Giovanni Fiandaca (1947–) és Enzo Musco (1944–2021) azonban úgy véli, hogy a jogi technicizmus irányzata sem volt politikailag teljesen semleges. A jogpozitivisták felfogás ugyanis azzal, hogy kizárólag a hatályos jog tanulmányozását tekintette a jogász feladatának, egyben azt is állította, hogy a hatályos jog igazolásának, filozófiai-politikai legitimitásának, anyagi igazságosságának már nincs különösebb jelentősége. Ezen állításból pedig az következik, hogy lényegében bármilyen tartalmú jogi norma

³¹ de Francesco, 2012.

elfogadható, ha törvényes eljárási rendben születik meg. Ha azt mondjuk, hogy a klasszikus iskola tanai mögött a XIX. századi liberalizmus eszméi, a pozitivistá büntetőjogi irányzat tanai mögött pedig jobbára a szocialista eszmék bújtak meg, akkor mondhatjuk, hogy a jogi technicizmus ideológiai hátterében az autoriter állam ideálképe állt.³²

Nem meglepő, hogy a jogi technicizmus a *marcia su Roma* (1922) után éli fénykorát, és az új, 1930-ban fasiszta szellemben fogant büntető törvénykönyv, a *Codice Rocco*³³ domináns irányzata lesz. A *Codice Rocco* emellett merített mind a klasszikus, mind a pozitivistá tanokból, hatálybalépése után lényegében elhaltak a két hagyományos iskola közötti kielezett viták.³⁴ Az új kódex átveszi az 1889-es büntetőtörvény alapelveit, és egy organikus, szakmailag magas minőségű normarendszert alkot, amelyen láthatóak ugyanakkor az ország fasiszta kormányának autoriter törekvései is. E tulajdonsága leginkább a különös részi tényállások által védett jogi tárgyakat vizsgálva érhető tetten, a kódex ugyanis az egyén érdekeinél gyakrabban és szigorúbban védi az állami érdekeket. A büntetések területén is szigorodás figyelhető meg, és visszatér a halálbüntetés is. A kódexben a pozitivistá iskola tanai is megjelennek, a jogalkotó a szankciók előírásával már nemcsak az elkövetett tette kíván reagálni, hanem próbál kifejezetten az elkövető személyiségére is hatni. Ezt is áthatja azonban a törvény autoriter hajlama, mivel az újonnan bevezetett intézkedések csorbítják az egyént védő garanciális jogokat (pl. azzal, hogy határozatlan időtartamúak), és gyakran a rendes büntetésekkel párhuzamosan alkalmazhatóak (ez az ún. *doppio binario*, vagyis kétfágányú szankcionálás). Organikus mivoltát annak is köszönheti, hogy a büntető törvénykönyvvel egy időben jelent meg az új büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási törvény is.³⁵

A jogi technicizmus mintegy fél évszázadon keresztül uralta az olasz büntetőjog-tudományt, mely idő alatt sokat tett a dogmák, fogalmak kimunkálása terén, ugyanakkor elhanyagolta a büntetőjog megalapozásának és céljának kutatását, amelyek hasznos mércéül szolgálhatnak a hatályos büntetőjogi normák vizsgálata során. Ezen időszak alatt is akadt azonban kivétel: Giuseppe Bettiol (1907–1982) jogász, kereszténydemokrata politikus és nagy hatású egyetemi oktató hiányolta kora büntetőjogából az erkölcsi összetevőt, tanait kantianus és katolikus természetjogi elméletekre alapozta. Bettiol kifejezetten fontosnak tartotta a szabad akarat elméletét, álláspontja szerint a büntetőjog csak a szabad akarat feltételezésével, és így az erkölcsi megítélés szükségképpen beemelésével ismerheti el az elkövető emberi méltóságát. Szerinte az alapvetően a megtorlás céljával bíró büntetés is csak így nyerhet értelmet, csak a szabad akaratral bíró embertől remélhetjük, hogy a büntetés hatására jobb belátásra tér.³⁶ Sok más természetjogi gondolkodóhoz hasonlóan Bettiol elképzelései sem tudtak a hatályos jog szintjére emelkedni. Ebben őt is az akadályozta meg, hogy alapvető téziseit nem tudta a büntetőjog korabeli történeti állását meghatározó alapelvekkel összhangba hozni.

32 Fiandaca és Musco, 2010, 34–37.

33 Bár jelentős hatással volt rá a már említett jogtudós, Arturo Rocco is, nevét azonban mégsem róla, hanem testvéréről, Alfredo Roccóról kapta, aki 1925 és 1932 között, vagyis a kódex elfogadása idején is Olaszország igazságügyi minisztere volt.

34 Fiandaca és Musco, 2010, 34–36.

35 Palazzo és Bartoli, 2023, 2.

36 Palazzo, 2012.

Ugyan az előbbieknél kevesebb követővel bírt, de Olaszországot sem kerülte el a második világháború utáni Franciaországban honos ún. új társadalomvédelmi irányzat. Az irányzat célja a büntetőjog és elsősorban a büntetések megreformálása, viszszanyúlva a büntetőjogi pozitivista hagyományokhoz, és alkalmazva a kriminológiai tudományok legújabb eredményeit. Az irányzat sosem volt képes kidolgozni egy koherens, ellentmondások nélküli elméleti rendszert, leginkább két alirányzatra tagolódott: egy radikális és egy ehhez képest mérsékelt iskolára. A radikális iskola képviselője volt a genovai jogtudós, Filippo Gramatica (1901–1979). 1961-ben megjelent *Principi di difesa sociale* című művében kifejtette, hogy helyesebb lenne a büntetőjogi felelősség koncepcióját leváltani a „szubjektív társadalomellenesség” (*antisocialità soggettiva*) fogalmára. Ennek megfelelően az állam reakciójának, vagyis a büntetésnek az elkövető személyiségéhez, és nem a tettehez kellene igazodnia. Gramatica a hagyományos, tetтарыanos-retributív büntetéssel szemben a pedagógiai vagy terápiás intézkedéseket tartotta megfelelőnek. Ez a radikális elgondolás természetesen alapvetően veszélyezteti az egyént védő garanciális jogokat. Az új társadalomvédelmi irányzat mérsékeltbb szárnya a Marc Ancel által képviselt francia szárny. Ancel nem bonyolódik mélyen ideológiai kérdésekbe, célja inkább csak az, hogy a büntetéseket minél több vonatkozásban emberközpontúvá, személyre szabottá tegye. Utóbbi irányzat nagyobb népszerűsége tett szert Olaszországban is, hiszen elgondolásait jóval könnyebb beilleszteni a már létező büntetőjogi rendszerekbe: mélyen gyökerező elvi változtatások helyett csak kisebb, technikai jellegű és szemléletbeli változtatásokat javasol annak érdekében, hogy a büntetés minél jobban illeszkedjen az elkövető biológiai és pszichés karakteréhez.

Az új társadalomvédelmi irányzat széles körben nem terjedt el, az uralkodó irányzat továbbra is jogpozitivista beállítottságú maradt: az alkotmánykonform megközelítés vált dominánssá. A jelenleg is hatályos olasz büntető törvénykönyv, az 1930-as *Codice Rocco* ugyanis – ahogy ez más országokban is megfigyelhető volt – a fasiszta politikai berendezkedéssel együtt járó autoriter állami hatalom eszköze volt, annak olyan jegyeit hordozta, amelyek a demokratikus köztársaság jogi-politikai követelményeinek nem feleltek meg. A második világháborút és a fasiszta rendszer bukását követően formálódó Olasz Köztársaság 1947-ben született és jelenleg is hatályos alkotmánya jó alapot szolgáltatott a büntetőjog reformjára.

Az Olasz Köztársaság Alkotmányának 25. és 27. cikke két követelményt fogalmaz meg kifejezetten a büntetőjoggal szemben: a 25. cikk előírja a büntetőjog visszamenőleges hatályának tilalmát és a *nulla poena sine lege* elvét; a 27. cikk pedig rögzíti, hogy a büntetőjogi felelősség személyes; az elkövető az elítélése előtt nem tekinthető bűnösnek; a büntetések végrehajtása során egyrészt tilos az embertelen bánásmód, másrészt az elkövető nevelésére kell törekedni; valamint tilos a halálbüntetés. A már idézett szerzőpáros, Giovanni Fiandaca és Enzo Musco szerint ez az alkotmányosságra alapított reformfolyamat azóta sem ért révbe. Ennek okát abban jelölik meg, hogy a büntető törvénykönyv különböző „vészhelyzetek” miatti spontán és sokszor átgondolatlan, parciális módosításai miatt egyre távolibbá vált egy átfogó reform lehetősége.³⁷ Ami pedig a büntető jogalkotást illeti, a neves alkotmányjogász, Luigi Ferrajoli (1940–) úgy

37 Fiandaca és Musco, 2010, 42.

látja, hogy az olasz politikában is egyre nagyobb teret nyerő populizmus a büntetőjogot is elérte. Úgy véli, hatása leginkább a migrációval kapcsolatos jogalkotásban érhető tetten, ahol az ellenség-büntetőjog jegyeire emlékeztető módon az elkövetőt gyakran megbélyegzi és emberi jogait sérti.³⁸ Megfigyelhető, hogy a büntetőjog-tudomány olasz képviselői – köztük Ferrajoli – szinte egy emberként ítélik el az efféle populista jogalkotást, és a büntető igazságszolgáltatás túlhatalmával szemben az egyén jogait garantáló jogalkotás (ún. *garantismo penale*) mellett teszik le voksukat.

6. Összegzés

Dolgozatomban röviden áttekintettem az olasz büntetőjog kialakulását, illetve a jelenlegi formáját meghatározó legfőbb eszméket és legnagyobb hatású gondolkodókat. Az áttekintés során számos ponton figyelemre méltó párhuzamok fedezhetők fel az olasz és a magyar, vagy éppen az egyetemes büntetőjog alakulása között, ami természetesen annak is köszönhető, hogy az egyes jogrendszerek és az ezeket övező nemzeti büntetőjog-tudományok kölcsönösen hatnak egymásra, evolúciójuk nem elszigetelt párhuzamosságban zajlik, hanem recepcióval, egymástól tanulással. Az olasz és a magyar büntetőjog ma is hasonló kihívásokkal szembesül, csakúgy, mint Angyal Pál idejében. A migráció, a kiber- vagy a határokon átnyúló bűncselekmények, az európai integráció lehetőségei és nehézségei, valamint a büntetőjogi populizmus például mind olyan közös pontok, amelyekre mindkét ország büntetőjogának választ kell adnia. Ahogy a múlt század elején, úgy ma is tanulságos lehet nyomon követni az olasz büntetőjog-tudomány fejleményeit. Bízom benne, hogy tanulmányom segítségül és bátorításul szolgálhat a büntetőjog-tudomány hazai művelőinek ahhoz, hogy a jog-összehasonlítás során a német, az osztrák, az angol vagy a francia jog vizsgálata mellett térjenek ki az olasz jog megoldásaira is.

Irodalomjegyzék

- Angyal, P. (1942) 'A gazdasági bűncselekmények az olasz és a magyar büntetőjogban', *Olasz szemle*, 1, 39–47. [Online]. Elérhető: https://epa.oszk.hu/02500/02599/00001/pdf/EPA02599_olasz_szemle_1942_01_039-047.pdf (letöltés ideje: 2026. 02. 05.)
- Armocida, G. (2005) 'Lombroso, Cesare', in Ghisalberti, A. M. (szerk.) *Dizionario Biografico degli Italiani. Volume 65*. Treccani.
- Babits, M. (1978) *Esszék, tanulmányok* (összegyűjtötte, a szöveget gondozta Belia György). Budapest: MEK OSZK [Online]. Elérhető: <https://mek.oszk.hu/05200/05258/html/03.htm#4> (letöltés: 2026. 02. 05.)
- Beccaria, C. (ford. Tarnai, J.) (1887) *Büntett és büntetés*. Budapest: Révai Leó.

³⁸ Ferrajoli, 2019, 79–86.

- Boros, G. (2016) *Filozófia*. Budapest: Akadémiai Kiadó [Online]. Elérhető: https://mersz.hu/dokumentum/filozofia__359/#filozofia_sec1_7_14 (letöltés ideje: 2026. 04. 03.)
- Camponeschi, P. (1999) 'Garofalo, Raffaele' in Ghisalberti, A. M. (szerk.) *Dizionario Biografico degli Italiani. Volume 52*. Treccani.
- Carrara, F. (ford. Beksics, G.) (1878) *A büntető jogtudomány programja I–II*. Budapest: MTA.
- de Francesco, G. (2012) 'Rocco, Arturo', in Ferroni, G. (szerk.) *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*. Treccani.
- Ferrajoli, L. (2019) 'Il populismo penale nell'età dei populismi politici', *Questione giustizia*, 2019(1), 79–86. [Online]. Elérhető: https://www.questionegiustizia.it/data/rivista/pdf/27/qg_2019-1.pdf (letöltés ideje: 2026. 04. 03.)
- Ferri, E. (1900) *Sociologia criminale*. Torino: Fratelli Bocca.
- Fiandaca, G. és Musco, E. (2010) *Diritto penale – Parte generale*. Bologna: Zanichelli Editore.
- Garofalo, R. (1885) *Criminologia*. Roma–Firenze–Torino: Fratelli Bocca.
- Lombroso, C. (1897) *L'uomo delinquente in rapporto all'antropologia, alla giurisprudenza ed alla psichiatria (cause e rimedi)*. Torino: Fratelli Bocca.
- Lombroso, C. (ford. Szabó, K.) (1906) *Lángész és örület*. Budapest: Vass József kiadása.
- Manzini, V. (1981) *Trattato di diritto penale italiano*. Torino: UTET.
- Mazzacane, A. (1977) 'Francesco Carrara', in Ghisalberti, A. M. (szerk.) *Dizionario Biografico degli Italiani. Volume 20*. Treccani [Online]. Elérhető: [https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-carrara_\(Dizionario-Biografico\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/francesco-carrara_(Dizionario-Biografico)/) (letöltés ideje: 2026. 01. 31.)
- Palazzo, F. (2012) 'Bettioli, Giuseppe', in Ferroni, G. (szerk.) *Il Contributo italiano alla storia del Pensiero: Diritto*. Treccani.
- Palazzo, F. C. és Bartoli, R. (2023) *Corso di diritto penale - Parte generale*. Torino: Giappichelli.
- Sircana, G. (1997) 'Ferri, Enrico', in Ghisalberti, A. M. (szerk.) *Dizionario Biografico degli Italiani. Volume 47*. Treccani.
- Stipta, I. (2015) 'Cesare Beccaria és kora', in Tóth J., Z. (szerk.) *250 éves a Dei delitti e delle pene: tanulmányok Cesare Beccariáról*. Budapest: Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 11–32.

FÜZI NORBERT

Fábián Gyula: „*Quod Non Legitur, Non Creditur*”

Presa Universitară Clujeană, Kolozsvár, 2025

1. Bevezető – Ami nincs leírva, azt nem hiszik el

A jogtörténeti kutatás nem pusztán a múlt rekonstruálásának technikája, hanem gyakran annak felismerése is, hogy a jelen intézményi dilemmái milyen mélyen gyökereznek az elfeledett vagy hozzáférhetetlenné vált forrásokban. Különösen igaz ez a kolozsvári magyar jogászképzés esetében, amelynek mai kihívásai – a nyelvi tévesztés, az intézményi kontinuitás megszakítottága, a hagyomány és modernitás közötti egyensúly keresése – nem érthetők meg a történeti előzmények alapos ismerete nélkül. Fábián Gyula¹ *Quod non legitur, non creditur* című kötete ebből a felismerésből indul ki, és következetesen ragaszkodik ahhoz az elvhez, hogy amit nem olvasunk, azt nem is hihetjük el.

Érdekes megjegyezni, hogy Fábián tanár úr otthonosan mozog az erdélyi magyar jogászképzés tanulmányozásában, eredményeit korábbi kutatásai és írásai is alátámasztják.² A szerző ebben a kötetben nem egy újabb egyetemtörténeti elbeszélést kínál, hanem a bizonyítás jogászai logikáját érvényesítve, levéltári források módszeres feltárásán keresztül teszi hozzáférhetővé a kolozsvári magyar nyelvű állami egyetem és jogi kar mindennapi működésének dokumentált valóságát az 1872 és 1919 közötti időszakban. A kötet így nem lezárni kíván egy történeti korszakot, hanem alapot teremteni ahhoz, hogy a jogászképzés intézményi múltjáról – és ezáltal jelenéről is – megalapozott, forrásokon nyugvó diskurzus folyhasson.

A kötet különös súlyát az adja, hogy egy olyan intézményi hagyomány dokumentumait teszi ismét olvashatóvá, amelynek folytonossága a XX. század során megszakadt, emlékezete pedig részben elhalványult. A kolozsvári magyar nyelvű jogi oktatás felzárkózása 1959-ben³ nem pusztán egy képzési forma megszűnését jelentette, hanem egy több évtizeden át virágzó jogászképzési kultúra intézményi kereteinek eltűnését

1 Dr. Fábián Gyula egyetemi docens a kolozsvári Babeş–Bolyai Tudományegyetem Jogi Karán és a Sapientia EMTE Kolozsvári Karának Jogtudományi Intézetében, nyugalmazott ügyész, kutatási területei a nemzetközi közjog, az Európai Unió joga, valamint a kisebbségvédelmi jog.

2 Lásd: Fábián és Kokoly, 2026, 75–96; Fábián, 2012; Fábián, Fegyveresi, Kokoly, Nánási, Pál, Székely és Veress, 2020, 101–124; Fábián, 2015, 167–194; Fábián, 2018, 165–261.

3 A témában lásd: Veress és Kokoly, 2016; Veress, 2020, 614–635.

is. A mai joghallgatók számára ezért szinte történeti paradoxonnak tűnhet, hogy az 1872-ben alapított Kolozsvári Magyar Királyi Tudományegyetem (később Kolozsvári Magyar Királyi Ferenc József Tudományegyetem) működésének kezdeti időszakában a Jog- és Államtudományi Kar meghatározó szerepet töltött be: az induló évfolyam hallgatóinak mintegy kétharmada ezen a karon kezdte meg tanulmányait.⁴ E számadat önmagában is jelzi, hogy Kolozsvár a dualizmus korában valódi „jogi egyetemként” funkcionált, és a magyar nyelvű jogászképzés nem marginális, hanem központi elemét képezte az intézmény egészének. Fábián Gyula kötete ebből a felismerésből kiindulva nem csupán történeti adatokat közöl, hanem az intézményi emlékezet helyreállításának igényével lép fel: arra emlékeztet, hogy a jelenlegi helyzet nem adottság, hanem történeti folyamat eredménye. A szerző szerint a forrásgyűjtemény értéke abban rejlik, hogy *„egy magyar közigazgatási nyelvű állami egyetemről származnak, amelyhez hasonló ma már nem létezik, úgy, ahogy önálló magyar nyelvű állami finanszírozású jogi felsőoktatás sem”*. Emellett kiemeli, hogy a korabeli társadalmi élet megismerése mellett egy jogász szemmel igen fontos aspektusa ismerhető meg a XIX–XX. századi erdélyi magyar jogászképzésnek: a szakterminológia.

Továbbá a szerző célja az is, hogy a kolozsvári jogi karra vonatkozó mindeddig hiányos kutatást előmozdítsa, és a kar működése szempontjából releváns dokumentumokon keresztül tegye érzékelhetővé az 1872 és 1919 közötti időszak egyetemi valóságát. A több tízezer oldalnyi levéltári anyagból⁵ kiválasztott 335 dokumentum nem pusztán „érdekes” vagy „színes” forrás, hanem egy működő jogi kar mindennapjainak lenyomata.

2. A kötet felépítése és módszertani logikája

A kötet kemény borítók között 758 oldalon mutatja be a szelektált 335 dokumentumot, az első 85 oldal azonban az erdélyi magyar jogi oktatás kronológiáját tárja az olvasó elé részletgazdagon.

A tartalomjegyzék kronológiailag és tematikusan strukturált egység, amely végigköveti a kolozsvári jogi kar működésének főbb állomásait az egyetem alapításától az első világháború végéig. A kötet élén elhelyezett bevezető rész nem csupán kontextust teremt, hanem önálló adatbázisként is funkcionál: áttekintést ad az erdélyi magyar jogi oktatás történeti háttéréről, az oktatott tantárgyakról, az oktatókról, valamint a hallgatói létszám alakulásáról. Ez a rész „iránytűként” szolgál a dokumentumanyag értelmezéséhez, és világossá teszi, hogy a szerző a forrásközlést nem önmagában, hanem intézményi működésbe ágyazva kívánja bemutatni. A szerző 13 kategóriában rendszerezte a szelektált dokumentumokat. A dokumentumok dobozokra tagolt közlése is jól érzékelteti azt a jogász szemléletet, amely elsősorban adminisztratív működést

⁴ Fábián, 2025, 84.

⁵ A szerző az előszóban pontos adatokat közöl a kutatott anyag mennyiségéről: 72 levéltári doboz, 17 358 oldalnyi dokumentum feldolgozása, ebből 2000 releváns dokumentum a jogászképzés kapcsán, amelyből a szelektálást követően 335 irat került be a kötetbe.

rekonstruál, másodsorban eseménytörténetet mutat be. A kötetben helyet kapnak az egyetem alapításával és szervezeti kialakításával kapcsolatos iratok, a minisztériummal folytatott levelezések, tanári kinevezések és fegyelmi ügyek, valamint a hallgatói jogállást érintő kérdések – felvételek, mentességek, ösztöndíjak, vizsgarendek.

Ugyanakkor a forrásanyag ennél jóval tágabb képet rajzol: költségvetési viták, építkezések, járványügyi intézkedések, etnikai konfliktusok, hallgatói önszerveződések és nemzetközi kapcsolatok is megjelennek, vagyis mindaz, ami egy jogi kar mindennapi működését a gyakorlatban meghatározta. A XIX. század végi és a XX. század eleji adminisztráció és bürokrácia forrásanyaga túlnyomórészt kézzel írt dokumentumokat őriz, ami 2026-ban nem kis fejtörést okoz annak, aki olvasni vagy értelmezni szeretné. Külön ki kell emelni a szerző abbéli törekvéseit, hogy a bemutatott dokumentumokat nem egyszerű képként vagy szkennelt dokumentumként közli, hanem mai szemmel is olvasható, digitális átirat formájában. Az előszóban a szerző ennek kapcsán megjegyzi, hogy 26 évnyi ügyészi tapasztalata nagyban hozzájárult a kalligráfiai ismereteinek bővítéséhez,⁶ a kézzel írt feljelentések és panaszok rendszeres tanulmányozása szakavatottá tette a szemét a levéltári kutatáshoz is.

A tartalomjegyzék részletezettsége önmagában is arról tanúskodik, hogy a dokumentumok nem illusztrációként, hanem elsődleges forrásként kerülnek az olvasó elé, lehetővé téve, hogy a jogászképzés múltja ne utólagos értelmezésekből, hanem saját nyelven szólaljon meg.

E szerkesztési elv egyúttal túlmutat a klasszikus jogtörténeti forrásközlésen. A dokumentumok sokasága és részletgazdagsága azt a felismerést erősíti, hogy a magyar nyelvű jogászképzés Kolozsváron nem egy rövid fejezete a romániai magyar kisebbségi felsőoktatásnak, hanem hosszú időn át működő intézményi realitás. A források olvashatóvá tétele így nem pusztán a múlt rekonstruálását szolgálja, hanem közvetett módon a jelenhez is szól: arra emlékeztet, hogy az intézményi folytonosság megszakadása nem jelenti a hagyomány eltűnését, amennyiben annak dokumentált alapjai hozzáférhetőek maradnak. A kötet azt mutatja be, hogy volt és működött olyan magyar nyelvű jogászképzés Kolozsváron, amelynek szerkezete, társadalmi beágyazottsága és szakmai színvonala ma is értelmezhető és vizsgálható.

3. Módszertani megjegyzések- a forrásközlés erényei és korlátai

Fábián Gyula következetesen kitart amellett, hogy a dokumentumok önmagukban, a jogász bizonyítás logikája szerint beszéljenek, így a kötet a szükséges mértékig vállalja fel egy narratív jogtörténeti rekonstrukció feladatát. Ez a megközelítés kétségkívül erény: a források elsődlegességét hangsúlyozza, és elkerüli azt a veszélyt, hogy az utólagos értelmezés elfedje az intézmény tényleges működésének a nyomait. Ugyanakkor felvethető, hogy a dokumentumközlés és az értelmezés közötti határ minden esetben ilyen élesen meghúzható-e. Egyes kulcsiratok – különösen a rendkívüli jogi

⁶ Fábián, 2025, 26.

vagy intézményi helyzetekre vonatkozó dokumentumok – esetében rövid, értelmező jellegű eligazítás segíthetné az olvasót anélkül, hogy a szerző elmozdulna a forrásközlés deklarált céljától. A kötet ezen a ponton inkább a „szigorú forráspozitívizmus” irányába mozdul el, ami jogász szemmel következetes, de egyúttal nagyobb értelmezési terhet ró az olvasóra.

A dokumentumok válogatása és rendszerezése különösen értékes a jogtörténet számára, hiszen ritkán áll rendelkezésre ilyen részletességű forrásanyag egy jogi kar mindennapi működéséről. Ugyanakkor éppen ez a tudatos fókusz jár együtt bizonyos értelmezési korlátokkal is. A társadalomtörténeti, oktatásszociológiai vagy kulturális dimenziók – bár a dokumentumokban sokszor jelen vannak – nem válnak önálló értelmezési szemponttá. A kötet így nem törekszik multidiszciplináris megközelítésre, ami önmagában nem hiányosság, de fontos tudatosítani, hogy a jogász szemlélet itt nem egy a lehetséges olvasatok közül, hanem a kizárólagos értelmezési keret. Ez a választás világossá teszi a kötet célközönségét, ugyanakkor azt is jelzi, hogy a dokumentumok további tudományterületek számára is bőséges kutatási potenciált hordoznak.

4. Mindennapi egyetem: példák a dokumentumanyagból

A gyűjtemény egyes dokumentumait pásztázva az olvasónak a korabeli stíluson túl érdekes és olykor megmosolyogtató élethelyzetek is felelevenednek. Megtudhatjuk, hogyan kért béremelést egy egyetemi tanácsjegyző a közoktatási minisztertől,⁷ hogy mennyi volt 1894-ben a jogászprofesszorok útiköltségeire kiutalt összeg,⁸ vagy Somló Bódog akkori negyedéves joghallgató (később a nemzetközi jog oktatója a kolozsvári jogi karon) miért fellebbezett Herepei Iván szaktársa érdekében, akit kizártak a Magyar Diákszövetségből.⁹

Bepillantást kapunk a rektori/dékáni levelezéseken, hivatalos átiratokon túl olyan egyéb iratanyagokba, mint például az egyetemi épület kapcsán megszövegezett adásvételi szerződés tervezete 1886-ból. A szerződéstervezet a kolozsvári egyetem egyik különleges, ma már szinte feledésbe merült intézményi örökségére irányítja a figyelmet: a Farkas utcai épületkomplexum részeként működő csillagvizsgáló torony (és a benne működő astronomicum observatoricum) jogi sorsára. A dokumentum tárgya egy olyan épületrész, amelynek története jóval megelőzi az egyetem 1872-es alapítását.¹⁰ Az 1798-as tűzvészt követően, Mártonfi József erdélyi püspök költségén emelt új csillagásztorony a volt jezsuita, majd piarista épülethez kapcsolódva jött létre, és közel

7 Egy mai szemmel nem szokványos bértárgyalásnak lehetünk szemtanúi, amelyet a kérelmező az érvei felsorakoztatása után az alábbi sorokkal zár: „*A legmélyebb tisztelettel esedezem ezek alapján Nagyméltóságod előtt, kegyeskedjék évi fizetésemet egyelőre legalább 200 forinttal javítani, vagy ennyi személyes pótlékot adományozni. Hódolatteljes kéresemre Nagyméltóságod magas kegyét kérve maradtam.*” Fábíán, 2025, 127.

8 Fábíán, 2025, 320.

9 Fábíán, 2025, 329.

10 Fábíán, 2025, 194–196.

egy évszázadon át szolgálta az erdélyi csillagászati oktatást.¹¹ Bár a csillagda eredetileg az Erdélyi Római Katolikus Státus tulajdonában állt, az egyetem már működésének kezdetétől ténylegesen használta, Dezső Lóránt szerint csillagászati gyakorlati órák zajlottak falai között már az 1872/73-as tanévben is.¹² Minekutána a XIX. század vége felé elértéktelenedett, így az egyetem igen jutányos áron jutott a csillagászati torony tulajdonjogához – mindössze 1000 osztrák értékű forint vételáron, ami mai árfolyamon alig 15 000 eurót jelent.¹³ A szerződéstervezet jól érzékelteti, miként vált az egyetem fokozatosan nemcsak funkcionális, hanem jogi értelemben is birtokosává azoknak az épületeknek és intézményi tereknek, amelyek oktatási tevékenységének már korábban is nélkülözhetetlen helyszínei voltak, emellett utalást tesz a korabeli ingatlan-nyilvántartási rendszerre, valamint egyéb dologi jogokra [pl. az épületkomplexum megvásárlása (1829) és a csillagda megvásárlása (1886) közti időszakban a jezsuiták részére szolgálmi jogot biztosított az egyetem, amelyet az adásvételi szerződés hatályaon kívül helyezett].¹⁴

De helyet kaptak a gyűjteményben ünnepségre szóló meghívók, például a ma is Kolozsvár Főterét díszítő ikonikus Mátyás-szobor alapkövetételére szóló meghívó, amelyet a polgármester szóbeli meghívására dr. Farkas Lajos rektor küldött ki az egyetemen oktató tanároknak 1896. szeptember 23-án.¹⁵

5. Egy fegyelmi ügy tanulságai: zéró tolerancia nemzetiségi feszültségkeltésben

Találunk emellett több, a hallgatói jogviszonyt – vagy éppen annak a megszűnését – tárgyaló dokumentumot, ezekből is kiemelnék egy érdekes esetet.

1908 nyarán egy látszólag hétköznapi falusi esemény indította el azt a folyamatot, amely végül egy joghallgató egyetemi pályafutásának teljes ellehetetlenüléséhez vezetett. Ungur Viktor, a kolozsvári Ferenc József Tudományegyetem másodéves joghallgatója Zalasdon,¹⁶ egy búcsú alkalmával került összetűzésbe román nemzetiségű résztvevőkkel. A feljelentések szerint nyilvánosan sérelmezte néhány fiatalember melényén a magyar nemzeti szín viselését, ami miatt ellene a magyar nemzet elleni izgatás vétségének gyanújával indult büntetőeljárás. Idézem az állítólag elhangzott mondatot Ungur Viktortól a dévai királyi ügyészségnek a nyomozás megszüntetésére vonatkozó határozat indoklásából: „*hogyan merészelitek a magyar nemzeti színű szalagot mellekre*

¹¹ Dezső, 1943, 1.

¹² Dezső, 1943, 2.

¹³ Az átszámoláshoz az Ártörténet.hu magyar pénzindexét használtam [Online]. Elérhető: <https://artortenet.hu/magyar-penzertekindex-arak-es-devizak-alapjan-1754-tol/> (letöltés ideje: 2026. 02. 08.).

¹⁴ A szerződéstervezet szóhasználatában „bekebelezett”.

¹⁵ Fábián, 2025, 340.

¹⁶ Hunyad megye, Románia. Egykor többségében románok által lakott kisközség, ma közigazgatási értelemben Vajdahunyadhoz tartozik.

tüzni, mikor ti románok vagytok, nem hisz ez a szín nektek idegen szín tehát azonnal vegyétek le, mert ellen esetben én fogom rátok lépni. Ne vegyétek zöldbe, mert a disznók megesznek.” Szintén ebből a dokumentumból tudjuk, hogy az ily módon megszólított fiatal emberek nem követték Ungur utasításait, ezt követően pedig ismét elhangzott egy inkrimináló kulcsmondat: *„Vegyétek le, s ha szalagra van szükségetek, itt a mienk fajta színű selyem nyakendőm, három felé szakítom és nektek adom viseljétek azt.”¹⁷*

A királyi ügyészség megszüntette a nyomozást, arra hivatkozva, hogy bár Ungur Viktor kijelentései kétségtelenül sértőek és provokatívak voltak, nem érték el azt a szintet, amely a hatályos Büntető Törvénykönyv¹⁸ 172. cikkelye szerinti *izgatás*¹⁹ bűncselekményét megvalósította volna. A büntetőjogi értelemben vett bűncselekmény hiánya azonban nem jelentette az ügy lezárását.

Az egyetemi fegyelmi eljárás ugyanis teljesen más logika szerint működött. Az Egyetemi Tanács kifejezetten rögzítette, hogy a fegyelmi felelősség független a büntetőeljárás kimenetelétől, és az egyetemnek joga van saját normái alapján elbírálni a hallgató magatartását. A fegyelmi eljárás során Ungur Viktor részben beismerte a terhére rótt kijelentéseket, és a Tanács megállapította, hogy magatartása „súlyos és tudatos” volt, alkalmas arra, hogy az etnikai feszültségeket tovább élezze. Enyhítő körülményként mindössze azt vették figyelembe, hogy az események idején ittas állapotban volt.

Ungur Viktort végül örökre kizárták a kolozsvári egyetemről.²⁰ Ebből következtethető, hogy a XX. század elején rendkívül alacsony az egyetemi toleranciaszint az etikai és fegyelmi vétségekben, nem tűr el ilyen szintű provokatív viselkedést. De levonható belőle egy másik következtetés: az egyetem nem csupán oktatási intézményként, hanem a „nemzeti béke” őreként is fellép, és nem tűri az olyan hallgatói magatartást, amely nemzetiségi konfliktusokat gerjeszthet.

6. Zárógondolatok

Fábián Gyula *Quod non legitur, non creditur* című kötete olyan jogtörténeti és forrásanyag-teljesítmény, amelynek jelentősége messze túlmutat egy dokumentumgyűjtemény hagyományos keretein. A levéltári források módszeres feltárásán és közreadásán keresztül nemcsak a Kolozsvári Magyar Királyi Tudományegyetem, illetve annak jogutódjai működésének eddig kevésbé ismert részletei válnak hozzáférhetővé, hanem egyúttal az intézményi emlékezet helyreállításának feltételei is megteremtődnek. A kötet nem lezár, hanem megnyit: olyan forrásalapot teremt, amely nélkül a kolozsvári magyar

¹⁷ Fábián, 2025, 544.

¹⁸ 1878. évi V. törvénycikk a magyar büntetőtörvénykönyv a büntettekről és vétségekről, közismertebb nevén a Csemegi-kódex.

¹⁹ Mai terminológiában az *erőszakra, gyűlöletre vagy diszkriminációra való uszítás* (románul: *incitarea la violență, ură sau discriminare*) vagy a magyar jogi terminológiában a *közösség elleni uszítás*.

²⁰ Fábián, 2025, 545.

jogászképzés múltjáról – és közvetve jövőjéről – folytatott diskurzus szükségszerűen hiányos maradna.

A mű így nemcsak jogtörténészek és egyetemtörténeti kutatók számára kínál nélkülözhetetlen forrásanyagot, hanem mindazoknak, akik a jogászképzés intézményi jellegét nem pusztán aktuálpolitikai vagy oktatásszervezési problémaként, hanem történeti folyamatként kívánják értelmezni. A kötet legfontosabb tanulsága talán éppen az, hogy az intézményi folytonosság megszakadása nem jelenti a hagyomány eltűnését, amennyiben annak dokumentált alapjai hozzáférhetőek maradnak. Fábián Gyula munkája ebben az értelemben nemcsak a múlt feltárásához járul hozzá, hanem ahhoz is, hogy a jelen jogászgenerációi számára a történeti keret olvasható és értelmezhető legyen.

Irodalomjegyzék

- Dezső, L. (1943) 'A Kolozsvári egyetemi csillagvizsgáló, 1941–1942', *Csillagászati Lapok*, 6(1).
- Fábián, Gy. (2012) 'Legal Education in Hungarian Language in Transylvania: Between a Glorious Past and an Uncertain Future', in Arzoz, X. (szerk.) *Bilingual Higher Education in the Legal Context*. Leiden: Brill–Nijhoff.
- Fábián, Gy. (2018) 'A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918–2018, avagy „A gyulafehérvári ígéret megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet”', *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 2, 165–261.
- Fábián, Gy. és Kokoly, Zs. (2026) 'Összefoglalás a romániai magyar jogászok kutatásairól 1990–2005', *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2, 75–96.
- Fábián, Gy., Fegyveresi, Zs., Kokoly, Zs., Nánási, L., Pál, E., Székely, J. és Veress, E. (2020) 'Fejezetek Erdély huszadik századi jogtörténetéből', *Erdélyi Jogélet*, 3, 101–124.
- Veress, E. (szerk.) (2020) *Erdély jogtörténete, 2. kiadás*. Kolozsvár–Budapest: Forum Iuris–HVG ORAC.
- Veress, E. és Kokoly, Zs. (2016) *Jogászképzés a Bolyai Tudományegyetemen, 1945–1959*. Kolozsvár: Sapientia EMTE–Forum Iuris.

VERES-KUPÁN HUNOR

Halász Csenge (szerk.): *Children in Digital Age*

Central European Academic Publishing, Miskolc-Budapest, 2025

A Halász Csenge által szerkesztett *Children in Digital Age* tanulmánykötet az emberi jogok és a jogállamiság perspektíváján keresztül vizsgálja a gyermekek online térben való jelenlétének legfontosabb jogi aspektusait. A kötet a Central European Academic Publishing *Human Rights – Children’s Rights* könyvsorozatának a része, melyet elsősorban az a gondolat inspirált, hogy az emberi jogok egyetemessége és oszthatatlansága ellenére is érvényesülhet egy bizonyos regionális szemlélet az emberi jogok védelmében. Mindez azzal támasztható alá, hogy a különböző kollektív identitások, érzékenységek és a különböző történelmi háttér eltérő súlypontokat eredményezhet bizonyos emberi jogi kérdésekben, tükrözve Közép- és Kelet-Európa kulturális és jogi örökségét.

A könyvsorozat keretein belül megjelenő kiadványok két alsorozatra tagolhatók, az egyik a *Human Rights and Rule of Law* címet viseli, és inkább általános emberi jogi és jogállamisági kérdéseket érint. A bemutatásra kerülő tanulmánykötet a másik alsorozat, az *International and Comparative Children’s Rights* sorozat része, melyben sajátos, speciális jogi témák kerülnek elemzésre. A könyvsorozat különös figyelmet szentel annak, hogy a különböző jogrendszerek és joggyakorlatok bemutatása által olyan hasznos jogi tudást adjon át, mely laikusok számára is lehetővé teszi a különböző jogi kihívások megértését.

A tanulmánykötet érdekessége, hogy nem csak a releváns nemzetközi és uniós jog kerül bemutatásra, hanem mindezek mellett a kötet magába foglalja számos közép-európai ország jogszabályi keretrendszerének és joggyakorlatának komparatív analízisét, olyan szabályozási megoldásokat, melyek fő rendeltetése a gyermekjogok érvényesítése és védelme a káros és jogellenes audiovizuális tartalmakkal, felhasználói szokásokkal szemben. Látható, hogy a kiskorúak virtuális térben való jelenléte napjainkban rendkívül foglalkoztatja a közvéleményt, és nemcsak nemzetállami szinten kerülnek bevezetésre új védelmi eszközök, hanem folyamatban van a kérdéskör közösségi szintű harmonizált szabályozása is,¹ ilyen értelemben a feldolgozott téma aktualitása megkérdőjelezhetetlen. A könyv különös figyelmet szentel annak, hogy megalapozza a kiskorúak képernyő előtt töltött idejének tendenciáit és potenciális

1 Az Európai Parlament 2025. november 26-i állásfoglalása (2025/2060(INI) a kiskorúak online védelméről [Online]. Elérhető: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2025-0299_HU.html (letöltés ideje: 2026. 03. 20.).

hatásait, mindezek által a kötet interdiszciplináris jellegű, és nem csak jogászok számára tartalmaz rendkívül hasznos információkat. Mindezek alapján a kötet a virtuális tér gyermekjogra gyakorolt hatásait és a különböző kihívásokra adott jogszabályi válaszokat hiánypótlóan foglalja össze.

A kötet szerkezetileg két részre oszlik. Előszőr a témát érintő nemzetközi jogi szabályanyag kerül bemutatásra, melyet az Európai Unió kötelező jogszabályi keretrendszerének elemzése követ. Mindez kiegészül a különböző „soft-law” jellegű eszközök ismertetésével. A szupranacionális szabályozási modellek bemutatását követően kerül sor az országjelentések analízisére. Magyarország, Románia, Szerbia, Horvátország, Lengyelország, Csehország, Szlovénia és Szlovákia joggyakorlatának és hatályos joganyagának elemzése azonos struktúrát követ, összehasonlító jelleggel, átlátható módon mutatja be a különböző országokban érvényesülő gyermekvédelmi intézkedéseket.

Halász Csenge a kötet első fejezetében (*Children in Digital Age – Introduction*)² releváns és aktuális statisztikai adatokon keresztül vezeti fel azt a jelenséget, ami szükségessé teszi a gyermekjogok és az új technológiákat érintő szabályanyag összekapcsolt vizsgálatát. Többek között bemutatásra kerül, hogy 2024-ben a 11 éves korosztály 90%-a már használja a különböző okoseszközöket, és bizonyos esetben a képernyőalapú tartalmak fogyasztása már 18 hónapos korban megkezdődik. A bevezető kiemeli a közösségimédia-plattformok életkor-ellenőrző megoldásainak a kijátszhatóságát, melynek következtében a használat során 13 éves életkor alattiak számos káros tartalommal szembesülhetnek, mint például a „cyberbullying”.³ Következtetésképpen a szerző kifejti, hogy a potenciális negatív hatásoknak való kitettség szükségessé teszi a kiszolgáltatott csoport védelmét szolgáló eszközök feltérképezését.⁴

A második fejezetben Dominik Gołuch tanulmánya⁵ valóban szakmaközi jelleget ad a kötetnek, ugyanis a szerző nem kifejezetten jogi kérdéseket vizsgál. A számos összegző táblázatot megjelenítő értekezés a pszichoszociális fejlődéstudományokhoz és pszichológiai kutatásokhoz nyúlva a kiskorúak képernyő előtt töltött idejének pozitív és negatív aspektusaival foglalkozik. A szerző arra a következtetésre jut, hogy a felsemlelt pszichológiai szakirodalom alapján levonható a következtetés, miszerint a fokozott internethasználat káros hatást gyakorolhat a kiskorúak érzelmi, kognitív és szociális fejlődésére.⁶ Rendkívül fontos megállapítás, hogy a gyermekjogokra jelentett kihívások kezelésében nem csak a jogalkotóknak van feladata, ugyanis az olyan problémák megoldásában, mint a túlzott tartalomfogyasztás, fontos szerepet kell kapjanak a szülők és az oktatási intézmények is. Ilyen értelemben elengedhetetlen a társadalom digitális tudatosságának széles körű előmozdítása.⁷

A kötet harmadik fejezetében a legfontosabb nemzetközi jogi szabályanyag bemutatását Sanja Savčić⁸ végzi el. A szerző kutatásában arra a kérdésre keresi a választ,

2 Halász, 2025a, 13–23.

3 Halász, 2025a, 13–15.

4 Halász, 2025a, 19.

5 Gołuch, 2025, 25–48.

6 Gołuch, 2025, 39.

7 Gołuch, 2025, 40–42.

8 Savčić, 2025, 49–65.

hogya a meghatározó jelentőségű nemzetközi egyezmények, mint az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye (CRC),⁹ melyek a technológiai fejlődés korábbi szakaszában születtek meg, alkalmasak-e megfelelő védelemben részesíteni a kiskorúakat napjaink digitális társadalmában.¹⁰ A tanulmány a nemzetközi szabályozás részletes bemutatása mellett külön elemzi a Gyermekjogi Egyezmény azon cikkeit, melyek olyan jogokat érintenek, amelyek alkalmazása és kikényszerítése nehézségekbe ütközhet az online térben. Ilyen többek között a kiskorúak magánélethez vagy szabad véleménynyilvánításhoz fűződő joga.¹¹

A Koltay András¹² által írt negyedik fejezet összefoglalja mindazokat az intézkedéseket, soft-law dokumentumokat és jogszabályokat, melyeket az Európai Unió eszközölt annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy a gyermekek a digitális környezet áldozataivá váljanak. A kapcsolódó nemzetközi egyezmények értelmezése mellett a szerző felsorakoztatja a kapcsolódó joggyakorlatot is, így elemzésre kerül többek között az EJEB releváns esetjoga, mely összetettebb és könnyebben átlátható képet ad a kiskorúakat érintő kockázatokról és veszélyekről.¹³ A közösségi szintű jogszabályok bemutatása során nemcsak a gyermekjogokat közvetlenül érintő szabályok kerülnek feldolgozásra, hanem olyan rendelkezések is, melyek közvetett módon bár, de többszörös védelemben részesítik a gyermekkorú felhasználókat. A szerző ily módon elemzi például a Digital Services Act¹⁴ előírásait, melyek kulcsszerepet töltenek be biztonságos online platformkörnyezet megteremtésében.¹⁵

Baracsi Katalin a kötet ötödik fejezetében a meglévő gyermekvédelmi jogszabályok, intézmények és hatósági tevékenységek összefüggésében vizsgálja a kiskorúak online biztonságát.¹⁶ A szerző elemzi a „*digitális intelligencia*” újszerű koncepcióját, mely számos olyan szociális, érzelmi és kognitív készség meglétét feltételezi, amely nélkülözhetetlen a digitális élethez.¹⁷ A tanulmány kiemeli az online gyermekvédelem stratégiai kontextusának fontosságát, mely szerint a jogalkotó számára a megfelelő döntések meghozatala szempontjából elengedhetetlen, hogy érintkezzen olyan személyekkel és szervezetekkel amelyek tapasztalata kulcsfontosságú lehet a megfelelő jogi válaszok kialakításában.¹⁸ A szerző az Európai Unió gyermekvédelmi intézkedéseinek a bemutatását követően felvezeti a kötet nemzetállami megoldásokkal foglalkozó komparatív részét, kiemelve azokat a belső megoldásokat, amelyekre sikertörténetként lehet tekinteni az online gyermekvédelem előmozdítása szempontjából. Ilyen intézkedésként

9 A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény.

10 Savčić, 2025a, 52.

11 Savčić, 2025a, 55–61.

12 Koltay, 2025, 67–86.

13 Koltay, 2025, 72–74.

14 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065. számú rendelete a digitális szolgáltatások egységes piacáról (digitális szolgáltatásokról szóló jogszabály) és a 2000/31/EK irányelv módosításáról, OJ L 277, 27.10.2022 [Online]. Elérhető: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32022R2065> (letöltés ideje: 2026. 03. 21.).

15 Koltay, 2025, 77–78.

16 Baracsi, 2025, 87–103.

17 Baracsi, 2025, 88.

18 Baracsi, 2025, 93.

értelmezhető Magyarország esetében például a Digitális Gyermekvédelmi Stratégia,¹⁹ melynek egyik fő célja, hogy összehangolt lépésekkel felkészítse a gyermekeket, szülőket és tanárokat a tudatos és értékteremtő internethasználatra.²⁰

Az országjelentésekről szóló részt Hrvoje Lisičar nyitja (6. Fejezet) a Horvátországban érvényesülő jogszabályi keretrendszer és joggyakorlat részletes elemzésével.²¹ A szerző ismerteti az országra vonatkozó statisztikai adatokon keresztül a fiatalkorúak internethasználatára vonatkozó legfontosabb adatokat, melyekből kiderül, hogy a kiskorúak gyakran szembesülnek olyan súlyosan jogsértő tartalmakkal, mint a szexuális zaklatás. Ezt követően a belső audiovizuális tartalomszabályozás és gyermekjogokat érintő jogszabályok rendelkezései kerülnek górcső alá.²² A releváns joggyakorlat elemzése során a szerző elsősorban olyan jogeseteket mutat be, melyek tényállása alapján a digitális környezetben kiskorúak szexuális kizsákmányolására kerül sor.²³ A szerző szerint a jogalkalmazás számára az egyik legnagyobb problémát az jelenti, hogy az online gyermekvédelem rengeteg szerteágazó jogszabály által valószínűleg, ezért nehéz megállapítani az ügyben alkalmazandó konkrét rendelkezéseket. Nehézségbe ütközik sokszor az illetékes hatóságok kijelölése is.²⁴

A hetedik fejezetben Lenka Westphalová²⁵ a Cseh Köztársaság digitális szabályozását a gyermek legfőbb érdekének szempontjából közelíti meg,²⁶ és elemzi a gyermek önrendelkezési²⁷ és a szülői felügyeleti jogok konfliktusát.²⁸

A kötet nyolcadik fejezetében Halász Csenge²⁹ egy fontos ellentmondásra hívja fel a figyelmet a kapcsolódó magyar szabályozás elemzése során. A közösségi oldalak szerződési feltételei általában a 13 éves kor betöltéséhez kötik a platformra való feliratkozás jogát, mely egy szerződéses jogviszony kialakulásaként értelmezhető. Mindez ellentmondást mutat a magyar polgárjogi szabályozás cselekvőképességre vonatkozó rendelkezéseivel, ugyanis a 14 év alatti kiskorú önállóan ilyen jellegű jogügyletet nem köthet. A szerző szerint a belső jogszabályok értelmében, tekintettel az internethasználat negatív hatásaira, az Általános Szerződési Feltételek elfogadása közösségimédia-platformok esetében nem minősülhet „csekély jelentőségű jogügyletnek”.³⁰

A kilencedik fejezetben Agnieszka Gryszczyńska a digitális gyermekvédelem lengyelországi perspektíváit vizsgálja.³¹ A kiskorúak online jelenlétének biztonságát szolgáló jogszabályok és intézmények a szerző szerint holisztikus megközelítést alkalmaznak. A szerző arra a konklúzióra jut, hogy Lengyelországban a kiskorúak hatékony

19 Digitális Gyermekvédelmi Stratégia [Online]. Elérhető: <https://digitalisgyermekvedelem.hu/rolunk/> (letöltés ideje: 2026. 03. 21.).

20 Baracsi, 2025, 99.

21 Lisičar, 2025, 105–128.

22 Lisičar, 2025, 105–109.

23 Lisičar, 2025, 118–119.

24 Lisičar, 2025, 125–126.

25 Westphalová, 2025, 129–151.

26 Westphalová, 2025, 138.

27 Westphalová, 2025, 142.

28 Westphalová, 2025, 145–147.

29 Halász, 2025b, 153–169.

30 Halász, 2025b, 157–158.

31 Gryszczyńska, 2025, 171–197.

online védelme érdekében a szakértők, a bűnüldöző szervek és a civil szervezetek együttműködése figyelhető meg. A jogszabályok által garantált védelmet a gyermekek számára működtetett különböző segélyvonalak is erősítik. Kulcsszerepet töltenek be ilyen szempontból a kiskorúak online szexuális kizsákmányolásának visszaszorítása érdekében megfogalmazott nemzeti akciótervek.³²

A jelenleg alkalmazandó román szabályozással kapcsolatban a tizedik fejezetben Kokoly Zsolt³³ hangsúlyozza, hogy az országban a gyermekjogok digitális környezetben való védelmének még nincs kiterjedt szabályozása, ezért a tanulmány fő célja a releváns szabályanyag kiemelése az inkább általános rendelkezéseket tartalmazó keretrendszerből.³⁴ Az általános keretrendszer kulcsfontosságú részét képezi az alkotmányos, polgárjogi és büntetőjogi jellegű normatív szabályozásnak.³⁵ A szerző azt is megállapítja, hogy a digitális világban megvalósuló védelem előmozdítása számos állami hatóság kötelessége. Eszerint a gyermekek jogainak védelme a digitális világban a Nemzeti Audiovizuális Tanács (CNA) egyik alapvető küldetését képezi, amely kettős minőségben jár el: egyrészt a közérdek letéteményese az audiovizuális kommunikáció területén, másrészt az audiovizuális médiaprogramok területén eljáró nemzeti szabályozó hatóságnak minősül. A CNA saját határozatai által jogosult kötelező erejű jogi normák kialakítására, melyek gyermekvédelmi célokat is szolgálhatnak.³⁶ A keretrendszer átfogó, részletes és átlátható elemzése által a szerző arra a konklúzióra jut, hogy szükséges lehet a gyermekjogok védelmét és érvényesítését szolgáló szabályok módosítása és a digitális világ által életre hívott új realitásnak megfelelő aktualizálása. A folyamatot láthatóan más országokhoz hasonlóan nemzeti stratégiák és különböző programok támogatják. Jelenleg e területen az általános célkitűzések között szerepel, hogy a gyermekek megfelelő feltételek mellett férhessenek hozzá a digitális közszolgáltatásokhoz, és biztonságossá váljon a kiskorúak digitális eszközhasználata.³⁷

A szerb jogrendszer elemzését a tizenegyedik fejezetben Sanja Savčić³⁸ végzi el. A kutatás rámutat arra, hogy a gyermekek védelme érdekében szükséges valamennyi érintett intézmény és személy szoros együttműködése. Látható, hogy a jól kiépített intézményi védelmi mechanizmus ellenére a hatáskörök széttagoltsága miatt a biztonságos digitális környezet megteremtése még várat magára.³⁹

Koromház Peter Szlovákiával kapcsolatban rendkívül körültekintő elemzésével azt vezeti le a tizenkettedik fejezetben,⁴⁰ hogyan valósult meg az a rendkívül pozitív gyakorlat, mely szerint az országban ma már a médiaszolgáltatók jogait és kötelezettségeit nemcsak az offline, hanem az online térben kiterjedt szabályozásnak vetik alá, ezáltal biztosítva kiemelt védelmet a kiskorúak számára.⁴¹

32 Gryszczyńska, 2025, 192.

33 Kokoly, 2025, 199–222.

34 Kokoly, 2025, 199.

35 Kokoly, 2025, 199–205.

36 Kokoly, 2025, 210.

37 Savčić, 2025b, 218–221.

38 Savčić, 2025b, 223–244.

39 Savčić, 2025b, 242.

40 Koromház, 2025, 245–265.

41 Koromház, 2025, 263.

Az állami szabályozásról szóló tanulmányok listáját Benjamin Lesjak⁴² értekezése zárja (tizenharmadik fejezet), melyben a szlovén jogszabályi keretrendszer bemutatását a kiskorúak hazai digitális eszközhasználatára vonatkozó statisztikai kitekintés és a legfontosabb jogi definíciók bemutatása vezeti fel.⁴³ A kutatás egyik fő elemzési szempontját képezi a kiskorú magánélethez és elfeledéshez való joga, mely nagymértékben sérülhet az online térben egyre gyakrabban előforduló „*sharenting*” jelenség által. A szerző rámutat a jogi védelem hiányosságára, ugyanis Szlovéniában nincsenek hatályban olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek kifejezetten korlátozzák a szülőket abban, hogy gyermekeik személyes adatait közzétegyék a közösségi platformokon, így a gyermekek magánélethez való joga gyakran háttérbe szorulhat.⁴⁴ Mindezek mellett megállapítható, hogy a joggyakorlat nem teljesen egységes. Egy ügyben a bíróság a gyermekek magánélethez való joga mellett foglalt állást olyan esetben, amikor a szülő olyan tartalmat osztott meg róluk, mely alapján a kiskorú egyértelműen feleismerhető. Hasonló tényállás esetén a bíróság ellenkező konklúzióra jutott annak megállapításával, hogy a fényképek és videók közösségi médiában való megosztása önmagában még nem minősül a gyermek érdekeit fenyegető veszélynek.⁴⁵

A Halász Csenge által megírt tizennegyedik, zárófejezet⁴⁶ legfontosabb célja, hogy szintetizálja az egyes tanulmányokba foglalt értékes információkat, és mindezek alapján levonja a gyermekek online védelmét szolgáló keretrendszerre vonatkozó legfontosabb következtetéseket. A végkonklúziók összegzését megelőzően azonban a fejezet egy rendkívül fontos észrevételre hívja fel a figyelmet, mely szerint a biztonságos digitális környezet megteremtésében a jogi eszközök mellett kiemelkedő szerepe van a platformok önszabályozás alapján megvalósuló intézkedéseinek. Ilyen védelmi eszközként értelmezhetők a kiskorú felhasználóknak külön kialakított interfészek és felhasználási feltételek, melyek akadályozzák a káros tartalmak megjelenését.⁴⁷ Az elemzett tanulmányok alapján a szerző arra a következtetésre jut, hogy a vizsgált államok egyértelműen felismerték azt a társadalmi és technológiai változásokból fakadó kötelezettséget, hogy erősebb védelmet biztosítsanak a gyermekek jogai számára az interneten.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a digitális eszközhasználat során megjelenő káros és jogellenes tartalmak precíz és megfelelő szabályozása számos országban még várat magára. A vizsgált jogszabályi keretrendszerek többsége még mindig inkább az offline világból ismert fogalmak és megoldások alkalmazásával próbál reagálni az új jelenségekre ahelyett, hogy új speciális szabályokat hozna létre. Pozitív fejleményként értékelhető az a jelenség, miszerint a különböző közintézmények és civil szervezetek preventív jelleggel egyre nagyobb figyelmet szentelnek olyan oktatási célú anyagok terjesztésére, melyek elősegítik, hogy a szülők és gyermekek tudatosan, a potenciális veszélyekre tekintettel használják a digitális technológiát. Mindez meghatározó szerepet tölthet be a gyermekek jogainak védelme szempontjából, mivel a kötetben

42 Lesjak, 2025, 265–290.

43 Lesjak, 2025, 265–268.

44 Lesjak, 2025, 271–273.

45 Lesjak, 2025, 278–280.

46 Halász, 2025c, 291–308.

47 Halász, 2025c, 291–295.

feltérképezett hosszú távú pszichológiai hatások megkövetelik a jelenség átfogó és integrált megközelítését.⁴⁸

Összességében a tanulmánykötet egy rendkívül releváns és szerteágazó problémakört taglal. Az átfogó, jól strukturált és áttekinthető elemzés által nem csak a különböző jogi válaszokat ismerteti, hanem különös figyelmet szentel a kiskorúak internethasználata pszichológiai aspektusainak, kiemelve, hogy az azonosítható negatív kognitív és emocionális hatások miatt szükséges a védelmi eszközök bővítése. A kötet olyan értelemben is hiánypótló, hogy azonosítja és elemzi a szülők, nemzeti hatóságok és civil szervezetek szerepét, megállapítva, hogy a gyermek digitális biztonságának a megteremtése nem csak a jogalkotó feladataként értelmezhető. Mindezek mellett a könyv a jelenleg hatályos jogszabályi keretrendszer kimerítő bemutatását is elvégzi, melynek során egyszerre jelennek meg a nemzetközi szerződések, az uniós platformszabályozás, az adatvédelmi rendelkezések, a polgárjogi és büntetőjogi eszközök. A kötet további erőssége, hogy a kelet-európai országok megoldásainak komparatív analízise által megállapításra kerülnek azok az előremutató szabályozási és jogalkalmazási gyakorlatok, amelyek biztosíthatják a digitális gyermekjogok átfogó védelmét.

Irodalomjegyzék

- Baracsi, K. (2025) 'Children in Digital Age – European Union and Central European Best Practices and Challenges', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 87–103.
- Gołuch, D. (2025) 'The Impact of Individual Online Platforms on Children's Psychological Development', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 25–48.
- Gryszczyńska, A. (2025) 'Children in Digital Age – Polish Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 171–197.
- Halász, Cs. (2025a) 'Children in Digital Age – Introduction', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 13–23.
- Halász, Cs. (2025b) 'Children in Digital Age – Hungarian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 153–169.
- Halász, Cs. (2025c) 'Children in Digital Age – Summary', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 291–308.
- Kokoly, Zs. (2025) 'Children in Digital Age – Romanian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 199–222.
- Koltay, A. (2025) 'European Law', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 67–86.

⁴⁸ Halász, 2025c, 305.

- Koromhász, P. (2025) 'Children in Digital Age – Slovakian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 245–264.
- Lesjak, B. (2025) 'Children in Digital Age – Slovenian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 265–290.
- Lisičar, H. (2025) 'Children in Digital Age – Croatian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 105–128.
- Savčić, S. (2025) 'Children in Digital Age – International Regulations', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 49–65.
- Savčić, S. (2025b) 'Children in Digital Age – Serbian Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 223–244.
- Westphalová, L. (2025) 'Children in Digital Age – Czech Perspective', in Halász, Cs. (szerk.) *Children in Digital Age*. Miskolc–Budapest: Central European Academic Publishing, 129–151.

E lapszám szerzői

Füzi Norbert

PhD-hallgató, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen;
megbízott oktató, Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar, Jogtudományi Tanszék, Kolozsvár.
e-mail: fuzinorbert@yahoo.com
ORCID: 0009-0005-6641-2432

Komáromi László

Dékán, egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.
e-mail: komaromi.laszlo@jak.ppke.hu
ORCID: 0000-0002-2381-3755

Nagy Gellért

PhD-hallgató, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc;
gyakornok, Közép-európai Akadémia, Budapest;
megbízott oktató, Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar, Jogtudományi Tanszék, Kolozsvár.
e-mail: nagy.gellert@centraleuropeanacademy.hu
ORCID: 0000-0002-8633-3038

Pete Miklós

PhD-hallgató, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen.
e-mail: miklospete@yahoo.com
ORCID: 0009-0005-0593-9433

Schanda Balázs

egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.
e-mail: schanda.balazs@jak.ppke.hu
ORCID: 0000-0001-6876-4152

Varga Attila

egyetemi docens, Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar, Jogtudományi Tanszék, Kolozsvár.
e-mail: vargaat@yahoo.com

Varga Ádám

egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.
e-mail: varga.adam@jak.ppke.hu
ORCID: 0000-0002-2960-0195

Veress Emőd

egyetemi tanár, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc;
Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar, Jogtudományi Tanszék, Kolozsvár.
e-mail: emod.veress@sapientia.ro
ORCID: 0000-0003-2769-5343

Veres-Kupán Hunor

jogász, LLM-hallgató, Sapientia EMTE, Kolozsvári Kar, Jogász életpályák mesterszak, Kolozsvár;
LLM-hallgató, Miskolci Egyetem, Human Rights and Rule of Law LL.M. Programme, Miskolc.
e-mail: veres.k.hunor@gmail.com

Veress Nóra Csilla

megbízott oktató, Babeş-Bolyai Tudományegyetem, Földrajz Kar, Kolozsvár.
e-mail: nora.vicsai@ubbcluj.ro
ORCID: 0000-0002-0788-7789

Zakariás Kinga

egyetemi docens, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Budapest.
e-mail: zakarias.kinga.rita@jak.ppke.hu

SZERZŐI ÚTMUTATÓ

- Az Erdélyi Jogélet lektorált jogtudományi folyóirat. Az itt megjelenő írások kizárólag első közlésűek. A publikálásra kerülő kéziratok kategóriái: tanulmány, recenzió, jogeset-kommentár.
- A kézirat benyújtása előtt kérjük, tanulmányozza a jogi feltételeinket is tartalmazó szerzői útmutatót. A szerző az alábbi feltételeket a mű benyújtásával tudomásul veszi és elfogadja.
- A tanulmányokat Microsoft Word .doc vagy .docx formátumban, legkevesebb 40000 leütés, legtöbb 60000 leütés terjedelemben, a recenziókat, jogesetek kommentárjait körülbelül 15000 leütés terjedelemben kell leadni a szerkesztőbizottság e-mail-címére. A szerkesztőbizottság fenntartja a jogot, hogy indokolt esetben hosszabb anyagot is megjelentessen, vagy a hosszabb anyagot két részben közölje.
- A tanulmányokhoz kötelező rövid magyar és angol nyelvű összefoglalót mellékelni, és meg kell jelölni 5-6 kulcsszót, amelyek a tanulmány tartalmát a leginkább jellemzik. Az összefoglalóban nem szerepelhetnek hivatkozások.
- A szerző adatait a tanulmány vagy jogeset-kommentár címe alatt, a következőképpen kell megadni: Kovács István egyetemi tanár, ELTE ÁJK, Budapest, e-mail: istvan.kovacs@emalcim.hu. Recenziók esetén ugyanezeket az adatokat a recenzió végén kell feltüntetni.
- A szó szerinti idézetekhez használjon **idézőjelet**, idézeteken belüli idézetekhez pedig **félidézőjelet** (a ' és ' jelet, amelyek billentyűkombinációja: shift + 1).
- Pl. Szász-Schwarz Gusztáv szerint *„az ő jogalapja nem többé pusztán készpénznek kölcsönadása, hanem bármilyen kötelmi jogalap lehet, nem kell más, mint hogy az alperes ezen tartozását 'kölcsön címen' elismerte legyen, ami legtöbbször oly alakban történik, hogy 'kölcsönlevelet' vagy 'adóslevelet' állít ki róla”*.
- A címekhez, alcímekhez használjon **címsorokat**. A tanulmányon belül két alárendelt címsor használható, ezeket arab számokkal kell jelölni (1. Áttekintés, 1.1. Jogtörténeti előzmények, 1.2. A hatályos jog stb.).

Különböztesse meg egymástól:

- **a kiskötőjeleket** (szavak között használandó, pl. szóösszetételeknél: ítélet-végrehajtó),
- **nagykötőjeleket** (pl. évszámok, helységnevek között használandó -tól -ig jelentésben, pl. 1918–1920, Kolozsvár–Budapest útvonal),
- **gondolatjelet** – mondatokon belüli közbeékelés esetében.
- **Kiemeléshez dőlt** betűt használjon, a **félkövér** betűk használata kerülendő.
- **Idézetekhez dőlt** betűt használjon: az idézett részt dőlt betűvel írja, és tegye idézőjelbe is. Idézetek esetén a **kihagyást** a következőképpen jelölje: [...]
- **A századokat** római számokkal írja: VII. század.

Hivatkozások:

A tanulmányban idézett valamennyi forrást – akár szó szerinti, akár tartalmi idézésről van szó – **lábjegyzetben** kell lehivatkozni.

Lábjegyzetben történő hivatkozásra vonatkozó szabályok összefoglalása:

1. Egyszerzős művek esetén: Beck, 1913, 11.
2. Két- vagy háromszerzős művek esetén: Kozma, Lőrincz és Pál, 2020, 43.
3. Négy- vagy többszerzős művek esetén: Donatelli et al., 2010, 65.
4. Amennyiben egy szerzőtől több, egyazon évben megjelent mű kerül idézésre, akkor a művek évszámaihoz szükséges betűket rendelni: Mitchell, 2017a, 189; Mitchell, 2017b, 111.

A lábjegyzetekben hivatkozott műveket kérjük a tanulmány végén, önálló oldalon, az irodalomjegyzékben is feltüntetni, ábécésorrendben, sorszámozással.

Irodalomjegyzékben a műveket az alábbiak szerint kell feltüntetni:

1. Könyvek hivatkozása: szerző családneve, szerző keresztnévének kezdőbetűje. (kiadás éve) *cím*.
Kiadás helye: kiadó.
Pl. Beck, S. (1913) *A köteles részes jogállása*. Budapest: Athenaeum.
2. Szerkesztett műben megjelent tanulmányokra, fejezetekre való hivatkozás: szerző családneve, szerző keresztnévének kezdőbetűje. (kiadás éve) 'fejezet címe' in szerkesztő(k) családneve, szerkesztő(k) keresztnévének kezdőbetűje (szerk.) *Könyv címe*. Kiadás helye: kiadó, oldalszámok.
Pl. Veress, E. (2019) 'Gondolatok a szerződés egyoldalú jognyilatkozattal történő megszüntetéséről' in Koltay, A. Menyhárd, A. és Landi, B. (szerk.) *Lábady Tamás emlékkönyv*. Budapest: Wolters Kluwer, 307–324.
3. Folyóiratcikkre történő hivatkozás: szerző családneve, szerző keresztnévének kezdőbetűje. (kiadás éve) 'folyóiratcikk címe', *folyóirat címe*, évfolyam/lapszám, oldalszámok
Pl. Vékás, L. (2018) 'Szladits Károly és magánjogi iskolája', *Jogtudományi Közöny*, 73/2, 72–77.
4. Interneten elérhető szócikkekre történő hivatkozás: szerző családneve, szerző keresztnévének kezdőbetűje. (kiadás éve) folyóiratcikk címe [Online]. Elérhető: URL vagy DOI. (letöltés ideje: év, hónap, nap)
Pl. Mitchell, J. A. (2017) *How and when to reference* [Online]. Elérhető: <https://www.howandwhentoreference.com/> (letöltés ideje: 2025. 09. 14.)
5. Interneten hozzáférhető elektronikus forrás hivatkozása (zárójelben a letöltés dátumának megadásával):
Pl. www.alkotmanybirosag.hu (letöltés ideje: 2020. 01. 23.)
6. Hivatalos közlönyre, törvényre, rendeletre, kormányhatározatra való hivatkozás:
Románia Hivatalos Közlönyének (Monitorul Oficial al României) hivatkozási módja: Románia Hivatalos Közlönye, 2009. április 2., 213. sz.

Román törvény hivatkozási módja: a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről szóló 1995. évi 36. törvény.

Román kormányrendelet hivatkozási módja: 2021. évi 77. sürgősségi kormányrendelet a Nemzeti Erdőőrség létesítéséről.

Román kormányhatározat hivatkozási módja: a Kovászna megyei Uzon község zászlómodelljének jóváhagyásáról szóló 2021/1041. kormányhatározat.

Jogi kérdések, lektorálás és etikai alapelvek:

Az Erdélyi Jogélet szerkesztőbizottsága fenntartja magának a kizárólagos jogot arra, hogy a kiadói célok figyelembevételével meghatározza, mely művek felelnek meg a kiadás kritériumainak és kerülnek ténylegesen publikálásra.

A mű szerzőjének álláspontja nem feltétlenül tükrözi az Erdélyi Jogélet szerkesztőbizottságának és kiadójának álláspontját.

Az Erdélyi Jogélet a publikációt ingyenesen teszi hozzáférhetővé.

Az Erdélyi Jogélet kiadója általános szabályként nem fizet díjat a szerzőnek. A szerző a díjazásról a kézirat beküldésével kifejezetten lemond.

A szerző visszavonhatatlan engedélyt ad a mű címének felhasználásához, a mű nyilvánosságra hozatalához nyomtatott és elektronikus formában, a folyóirat honlapján és adatbázisokban. A szerző engedélyt ad a mű sokszorosítására, terjesztésére és a szükséges korrektúra elvégzésére.

A szerző a mű fentiekben felsorolt felhasználására területi korlátozás nélkül, határozatlan időtartamra, azaz a mű teljes védelmi idejére kizárólagos, harmadik személynek átengedhető felhasználási jogot enged az Erdélyi Jogélet kiadójának.

Az Erdélyi Jogélet szerkesztőbizottságának tagjai, illetőleg külső, tudományos minősítéssel rendelkező, erre felkért személy által lektorált cikkeket közöl. A kézirat elbírálása kettős vak lektorálással történik. A kettős vak lektorálás módszerének lényege, hogy a lektor számára a szerző, a szerző számára a lektor ismeretlen marad.

A beérkező kéziratokat először a szakterületi felelős szerkesztő vizsgálja felül, és amennyiben a beküldött dokumentum illeszkedik a lap profiljához és teljesíti a formai és szakmai alapvető feltételeket, felkéri a megfelelő szakértőket a lektori vélemény elkészítésére.

A lektorálási kritériumok a következők: formai, hivatkozási és terjedelmi előírásoknak való megfelelés; témaválasztás indokoltsága, időszerűsége, egyedisége; a kézirat szerkezete: arányosság, belső logika, áttekinthetőség; a jogtudományok elvárásrendszerének megfelelő, következetes fogalomhasználat és nyelvhelyesség; szakirodalmi és elméleti megalapozottság; hivatkozások pontossága és teljessége; módszertan; újszerűség, a kutatói kérdésfelvetés minősége és a kutatói erőfeszítés mértéke; összegző megállapítások és következtetések minősége.

A lektori véleményeket a szerkesztőbizottság továbbítja a szerzőnek. A lektori véleményben foglaltakat a szerzőnek követnie kell. Amennyiben a szerző nem ért egyet a lektori véleménnyel, azt külön meg kell indokolnia és jeleznie kell a tudományterületi felelős szerkesztőnek, aki mérlegeli a véleményeltérés okát és dönt annak elfogadásáról. Ha a

lektor jelentősebb átdolgozást kér, úgy a módosított kézirat, megküldése után, újbóli lektorálásra kerül. A lektorálás kettős anonim rendszerben történik (sem a szerző nem értesül a lektor személyéről, sem a lektor a szerző azonosságáról).

A lektori vélemény alapján módosított kéziratot a tudományterületi felelős szerkesztő vizsgálja felül, és amennyiben megfelel a lektori kéréseknek, illetve a szerzői útmutatóban foglaltaknak, úgy szerkesztésre küldi a kéziratot és megjelenteti a lapban.

Az Erdélyi Jogélet szerkesztőbizottsága minden, a kézirat benyújtásával, lektorálással kapcsolatos információt bizalmasan kezel.

Az Erdélyi Jogélet szerkesztőbizottsága szigorúan követi a COPE (Committee on Publication Ethics) által kiadott iránymutatásokat és ajánlásokat. A COPE által kiadott iránymutatások és ajánlások angol nyelven elérhetőek a következő linken: <https://publicationethics.org/resources>.

Scientia Kiadó

400112 Kolozsvár (Cluj-Napoca)
Mátyás király (Matei Corvin) u. 4. sz.
Tel./fax: +40-364-401454
E-mail: scientia@kpi.sapientia.ro
www.scientiakiado.ro

Felelős kiadó:

Sorbán Angella

Kiadói koordinátor:

Szabó Beáta

Korrektúra:

Szenkovics Enikő

Műszaki szerkesztés:

Metaforma Kft.

Tipográfia:

Fazakas Botond

Nyomdai munkálatok:

F&F INTERNATIONAL Kft.

Felelős vezető: Ambrus Enikő igazgató