



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ



ACTA HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

IX. évfolyam (2021)

3. szám

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kölcsönösen anonim módon
lektorált folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök	Hörcherné Marosi Ildikó	Pap András László
Badó Attila	Kis Norbert	Patyi András
Balogh Zsolt	Kiss György	Polt Péter
Bándi Gyula	Koltay András	Ujházy László
Bódi Stefánia	Korhecz Tamás	Schanda Balázs
Csath Magdolna	Kondorosi Ferenc	Silvio Marcus-Helmons
Darák Péter	Kukorelli István	Smuk Péter
Halász Iván	Leo Zwaak	Varga Zs. András
Halmi Péter	Maciej Dybowski	Vizi Balázs
Herbert Küpper	Molnár Miklós†	Weller Mónika

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő
Auer Ádám
Balogh-Békesi Nóra
Horváth Anett
Téglási András

Olvasószerkesztők: Bujdosó Hajnalka, Gergely Zsuzsánna, Resofszki Ágnes

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Ludovika Egyetemi Kiadó

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

A kiadásért felel: Koltay András rektor

Nyomdai kivitelezés: Pátria Nyomda Zrt.

ISSN 0866-6628 (nyomtatott)

ISSN 2786-0728 (elektronikus)

Borítókép: depositphotos.com



Tartalom

Szerzőink..... 5

TANULMÁNYOK

ANDRÁSSY GYÖRGY: Az emberi jogok területi tagoltsága és új,
területi tipológiája 7

BÓDI STEFÁNIA: A vallásszabadság a dualizmus kori Magyarországon,
avagy a jogállami szabályozás megalapozásának kora..... 57

HORVÁTH ISTVÁN: A közszolgáltatás-szervezés a levéltári
igazgatás területén..... 73

H. SZILÁGYI ISTVÁN: Jogi kultúra vagy társadalmi jogtudat?..... 89

KELŐ JOHANNA: A közigazgatásban dolgozók továbbképzése, különös
tekintettel a 2010 után megvalósult változásokra és az európai uniós
operatív programokra..... 117

KRISTÓ KATALIN – BORBÁS SZILVIA: Külföldi egészségügyi ellátások
az európai uniós és a magyar szabályok tükrében..... 141

LOVÁSZY LÁSZLÓ: Rövid kitekintés az európai munkajog világát
érintő, főbb közelmúltbeli jogesetek tükrében..... 155

SZABÓ TAMÁS – HORVÁTH ANETT: Az önkormányzati politika központi
és lokális feltételeinek alakulása krízisidőszakokban..... 173

Szerzőink

- ANDRÁSSY György egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
- BÓDI Stefánia habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék
- BORBÁS Szilvia a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar államtudományi mesterképzési szakán végzett hallgató
- HORVÁTH Anett adjunktus, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Kormányzástani és Közpolitika Tanszék
- HORVÁTH István osztályvezető, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal
- H. SZILÁGYI István egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar
- KELŐ Johanna jogász, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ)
- KRISTÓ Katalin egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék
- LOVÁSZY László Gábor tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék
- SZABÓ Tamás adjunktus, Milton Friedman Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék



Az emberi jogok területi tagoltsága és új, területi tipológiája

ANDRÁSSY GYÖRGY¹

A tanulmány fő állítása az, hogy az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényében (EJNT) elismert jogok terület szerint (is) tagolódnak, és pedig a) területhez nem kötött, b) területhez kötött és c) területileg vegyes jogokra. A területhez nem kötött jogok mindenkit megilletnek mindenhol, a területhez kötött jogok mindenkit megilletnek, de nem mindenhol, a területileg vegyes jogok pedig mindenkit megilletnek részint mindenhol, részint nem mindenhol. A területi tipológia ellentmondásban áll az EJNT-t alkotó fő okmányoknak azokkal a rendelkezéseivel, amelyek értelmében az okmányokban elismert valamennyi jog mindenkit megillet mindenhol, azaz területhez nem kötött jog. A tanulmány azonban feltárja az új tipológia logikai-matematikai alapját, és rávilágít, hogy ennek fényében az említett rendelkezések egy következtetés folyományai, a következtetés azonban logikailag hamis. Kimutatja továbbá, hogy az EJNT-ben elismert jogok mintegy 40%-a részben vagy egészben területhez kötött jog, s ily módon az EJNT szóban forgó rendelkezései statisztikailag sem védhetők. A tanulmány foglalkozik az EJNT-nek az emberi jogok eredetére vonatkozó kitételeivel és a jogok háromszoros egyetemességének tézisével is, amellet érvelve, hogy nincs valós ellentmondás ezek és az új tipológia között. A tanulmány végül kitér a területi tipológia jelentőségére.

Kulcsszavak: emberi jogok, az EJNT-ben elismert emberi jogok terület szerinti tagoltsága és tipológiája, területhez nem kötött emberi jogok (mindenkit megilletnek mindenhol), területhez kötött emberi jogok (mindenkit megilletnek valahol), területileg vegyes emberi jogok (mindenkit megilletnek részben mindenhol, részben valahol)

Territorial Division and a New Territorial Typology of Human Rights

The main proposition of the study is that the rights recognised in the International Bill of Human Rights (IBHR) are (also) divided territorially, namely into a) non-territorial rights (which everyone has everywhere in the world), b) territorial rights (which everyone has somewhere in the world) and c) territorially mixed rights (which everyone has partly everywhere and partly somewhere in the world). This territorial division or typology is

1 Egyetemi tanár, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, e-mail: andrassy.gyorgy@ajk.pte.hu

in contradiction with those provisions of the main documents of the IBHR which imply that all human rights recognised in the said documents are non-territorial rights, that is, rights which everyone has everywhere in the world. However, the study explores the logical or mathematical basis of the new typology and highlights that in light of this basis, the provisions in question are results of a conclusion and as such are logically false. Further, the study shows that approximately 40 per cent of the rights recognised in the IBHR are either territorial or partly territorial rights and therefore, the said provisions of the IBHR are not even statistically defensible. Also, the study deals with those clauses of the IBHR which relate to the origin of human rights, as well as with the thesis of triple universality of human rights and argues that there is no real contradiction between these and the territorial typology. Finally, the study touches on the importance of the new typology.

Keywords: human rights, territorial division and typology of the rights recognised in the IBHR, non-territorial human rights, territorial human rights, territorially mixed human rights

1. Bevezetés

Az emberi jogokat általában nemzedékek szerint csoportosítják,² de felosztják őket alapvető és nem alapvető jogokra,³ és különbséget tesznek e jogok nyugati és nem nyugati felfogásai között is.⁴ A jelen tanulmány az emberi jogoknak, illetve az emberi jogok nemzetközi jogában, s közelebbről az Emberi Jogok Nemzetközi Törvényében (EJNT) elismert jogoknak egy új tipológiáját vázolja fel és igazolja. Eszerint az EJNT-ben elismert jogok három csoportra tagolódnak: a) területhez nem kötött, b) területhez kötött és c) területileg vegyes jogokra. A területhez nem kötött jogok mindenkit megilletnek mindenhol, a területhez kötött jogok mindenkit megilletnek, de nem mindenhol, a területileg vegyes jogok mindenkit megilletnek részint mindenhol, részint nem mindenhol.

Csakhogy az uralkodó felfogás szerint az emberi jogok mindenkit megilletnek mindenhol, s így területhez kötött és területileg vegyes jogok nincsenek is. Emellett szól először is, hogy az EJNT-ben vannak olyan rendelkezések, amelyek úgyszólván ki is mondják, hogy az EJNT által elismert valamennyi jog mindenkit megillet minden országban, s erre utalnak (másodsor) az emberi jogok eredetére vonatkozó EJNT-

2 Karel Vašák: A 30-year Struggle. *UNESCO Courier*, 30. (1977), 11. 29.

3 Henry Shue: *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press, 1980.

4 Jack Donnelly: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca and London, Cornell University, 2003. 61–88 és 2013. 106–118.

kitételek is. Végül pedig itt van az a természetjogi hagyományból megörökölt tétel, amely az emberi jogok tanában úgy szól, hogy az emberi jogok *minden embert* megilletnek *mindenhol* és *minden időkből*. A tanulmány szerint viszont mindezekben a területi tipológia ellen szóló rendelkezésekben, kitételekben, tételekben, illetve ezek uralkodó értelmezésében van valami hiba, az új tipológia pedig megalapozott.

De miért az EJNT-ben elismert jogokat osztályozza a tanulmány? Egyfelől azért, mert amióta kiépült az emberi jogok nemzetközi védelmének rendszere, az emberi jogok belső joga is nagyrészt az emberi jogok nemzetközi jogához igazodik, az emberi jogok nemzetközi jogának középpontjában pedig az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) égisze alatt elfogadott EJNT áll: mind a mai napig az EJNT képezi „az emberi jogok védelmének magvát a világgözösségben”.⁵ A másik ok: a nemzetközi közösség mindaddig csak az EJNT-ben tett kísérletet az összes emberi jog kodifikálására.

Az EJNT nem egy szokványos kódex. Eredetileg ugyan egyetlen okmányként gondolták el és kezdték szövegezni, a tervezet elkészítésében kulcsszerepet játszó Emberi Jogok Bizottsága azonban idővel úgy döntött, hogy több okmányt is kidolgoz, fenntartva azonban, hogy ezeket együttvéve tekinti majd az EJNT-nek.⁶ Az ENSZ Közgyűlése végül a következő okmányokat fogadta el: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (PPJNE), a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKJNE), valamint a PPJNE-hez tartozó fakultatív jegyzőkönyvek.

Az, hogy az EJNT-t több okmány alkotja, önmagában véve is megnehezíti a jogértelmezést, s még inkább bonyolítja a helyzetet néhány további körülmény. Először is, ezekben az okmányokban az ENSZ nem egy, hanem *két kísérletet* tett az összes emberi jog kodifikálására: az egyiket az EJENY-ben, a másikat a PPJNE-ben és a GSZKJNE-ben úgy, hogy az ezekben elismert jogok egybe számíthatók. Másodszer: a jogok két listája nagyrészt átfedi egymást, de azért vannak eltérések is: egyes jogokat, amelyeket az EJENY nem ismer el, elismeri a PPJNE vagy a GSZKJNE és fordítva. Harmadszer: míg az EJENY rövid meghatározásokat ad az egyes jogokról, a két egyezségokmány általában részletesebben definiál, s bár a rövidebb és a hosszabb definíciók tartalma általában egybecseng, eltérések is vannak közöttük. Negyedszer: az EJENY mint közgyűlési határozat a tagállamokat nem köti, viszont mind a PPJNE, mind pedig a GSZKJNE kötelező nemzetközi szerződés. Ebből fakadóan – ötödször –, míg az EJENY-nek gyakorlatilag nincs, a PPJNE-nek és a GSZKJNE-nek van egy-egy sajátos, a részes államokat érintő végrehajtási mechanizmusa, s egy-egy ehhez kapcsolódó

5 Manfred Nowak: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl am Rhein, Engel, 2005. XIX.

6 UN Doc. A/2929 I. fej. 6. bek.

értelmezése, a PPJNE esetében pedig egy esetjoga is.⁷ Végül, bizonyos állásfoglalások szerint az EJENY is rendelkezik jogi kötőerővel.⁸

Akárhogy is, az EJNT-t alkotó okmányok között van egy szoros fogalmi és kodifikációtörténeti kapcsolat, s ezért a PPJNE és a GSZKJNE értelmezésekor nem lehet eltekinteni az EJENY-től: a legkevesebb, hogy a PPJNE és a GSZKJNE előkészítő anyagának egy különleges részét kell látni benne. Mindenesetre egy olyan tanulmány, amely az emberi jogok univerzális nemzetközi jogában elismert jogoknak egy új tipológiáját kívánja felvázolni és igazolni, bizonyosan hibázna, ha elemzéséből kihagyná az EJNT-t alkotó három fő okmány bármelyikét, s nem vizsgálná ezek átfedéseit és eltéréseit.

Az EJNT a pozitív jog része, de különleges része, mivel abban a meggyőződésben fogant, hogy olyan íratlan jogokat foglal írásba és ismer el, amelyek bármiféle emberi jogalkotástól függetlenül is megilletnek minden embert. Ennélfogva, bár az új tipológia is elsősorban a pozitív jog egy részének, az EJNT-ben elismert jogoknak a tipológiája, de annyiban, amennyiben az EJNT valóban az íratlan emberi jogokat foglalja írásba, egyben az íratlan emberi jogok tipológiája is. Az EJNT-nek, s az EJNT-ben elismert jogok ezen új tipológiájának e duális, ugyanakkor aszimmetrikus jellege a tanulmány felépítése szempontjából is lényeges. Ennek fényében ugyanis nyilvánvaló, hogy a tanulmánynak a pozitív jog értelmezésével kell kezdenie, s innen kell haladnia az egyre inkább elméleti jellegű kérdések felé.

A tanulmány nagyrészt az EJNT-t alkotó fő okmányokat értelmezi: elemzi azokat a rendelkezéseiket, amelyek szerint az okmányok csak területhez nem kötött jogokat ismernek el, majd kimutatja, hogy az okmányok elismernek számos részben vagy egészben területhez kötött jogot is. Ezek után levezeti az új tipológia logikai-matematikai alapját, s rámutat, hogy az EJNT-nek azok a rendelkezései, amelyek szerint az EJNT csak területhez nem kötött jogokat ismer el, logikai-matematikai szempontból elhibáztak, majd képet ad arról, hogy milyen arányokban ismer el az EJNT területhez nem kötött és részben vagy egészben területhez kötött jogokat, és hogy mitől függ, hogy egy jog melyik területi típusba tartozik. A tanulmány ezt követően amellet érvel, hogy az új tipológia összeegyeztethető mind az emberi jogok forrásával, mind a háromszoros egyetemesség tételével, s végül kitér az új tipológia jelentőségére.

A tanulmányban viszonylag kevés az irodalmi hivatkozás. Ennek fő oka az, hogy tudomásom szerint az emberi jogok területi tagolódásáról mások még nem írtak. Mindazonáltal az EJNT azon rendelkezéseinek, amelyekben a területi tipológia nyugszik, már van egy nagyrészt letisztult értelmezése, amivel persze egybe kell vetni a te-

7 A fő ok, amiért a Közgyűlés úgy döntött, hogy ne egy, hanem két egyezségokmány készüljön az volt, hogy a polgári és politikai jogokat „törvényi” jogoknak, a gazdasági, szociális és kulturális jogokat „program” jogoknak tekintették, s úgy vélték, a jogok e két típusához más végrehajtási eszközök szükségesek. A/2929 I. fej. 21, 32. és II. fej. 4–12. bek.

8 Proclamation of Teheran, 2. bek. (UN Doc. A/Conf.32/41); Montreal Statement of the Assembly for Human Rights. *Journal of the International Commission of Jurists*, 9. (1968), 1. 95; Kardos Gábor: A nemzetközi emberi jog diszkrét bája. *Fundamentum*, 2. (1998), 4. 8.

rületi tipológiát. A letisztult, uralkodó értelmezés rendszerint azonos az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának (EJB) nézetével, a tanulmány ezért elsősorban ezt és a PPJNE kommentárjait hivatkozza.

2. Az EJNT egyes rendelkezései szerint nincsenek területhez kötött jogok az EJNT-ben

Vegyük először a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdését:

„Az Egyezségokmány minden egyes részes állama kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden egyén számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés nélkül, mint amilyen a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyon, születési vagy egyéb helyzet.”⁹

E rendelkezés azon a gondolon nyugszik, hogy a PPJNE-ben elismert jogok mindenkit megilletnek mindenhol, így minden részes államban is, ez pedig nyilván azon a gondolon, hogy az emberi jogok megilletnek minden embert. A rendelkezés értelmében a PPJNE által elismert jogok mind területhez nem kötött jogok, s ez rögtön megkérdőjelezi az új tipológiát, hiszen a tipológia szerint a PPJNE elismer részben vagy egészben területhez kötött jogokat is.

Azt, hogy a 2. cikk (1) bekezdése értelmében a PPJNE által elismert jogok mindenkit megilletnek a részes államokban, az EJB megállapításai is alátámasztják:

„A részes államokból származó jelentések sokszor nem veszik figyelembe, hogy minden egyes részes államnak biztosítania kell az Egyezségokmányban foglalt jogokat »a területén tartózkodó és a joghatósága alá tartozó minden egyén számára« (2. cikk 1. bekezdés).”¹⁰

„az Egyezségokmányban elismert jogok élvezete nem korlátozódik a Részes Államok állampolgáira, hanem e jogok meg kell illessenek minden olyan egyént is állampolgárságra vagy hontalanságra tekintet nélkül, mint amilyenek a menedékkérők, menekültek, bevándorló munkások és más személyek, akik a Részes Állam területén vagy joghatósága alatt találják magukat.”¹¹

9 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről. (A fordítást pontosítottam.)

10 HRC General Comment No. 15, The position of aliens under the Covenant, 1986. 1. bek.

11 HRC General Comment No. 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. (2004) 10. bek.

Ami a GSKJNE-t illeti, ebből elegendő felidézni a 2. cikk (3) bekezdését:

„A fejlődő országok, kellő figyelemmel az emberi jogokra és saját nemzetgazdaságukra, maguk határozhatják meg, hogy milyen mértékben biztosítják az Egyezségokmányban elismert gazdasági jogokat azok számára, akik nem állampolgáraik.”¹²

Eszerint a GSKJNE-ben elismert jogok mindenkit megilletnek minden részes államban, azaz e jogok éppúgy területhez nem kötött jogok, mint a PPJNE-ben elismert jogok a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdése szerint. A különbség annyi, hogy a GSKJNE 2. cikke e téren egyes részes államok számára könnyítéseket enged. Így a GSKJNE idézett rendelkezésével sem látszik összeegyeztethetőnek az új tipológia.

A probléma vizsgálható az EJENY 2. cikke alapján is; ez így szól:

„Mindenki jogosult az e Nyilatkozatban kinyilvánított valamennyi jogra és szabadságra bármilyen megkülönböztetés nélkül, mint amilyen a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy bármely más vélemény, nemzeti vagy társadalmi eredet, vagyon, születés, vagy bármely más helyzet szerinti megkülönböztetés.

Ezenfelül nem lehet semmiféle megkülönböztetést tenni annak az országnak vagy területnek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem, amelyhez a személy tartozik, aszerint, hogy az illető ország vagy terület független, gyámság alatt áll, nem autonóm vagy szuverenitása bármely vonatkozásban korlátozott.”¹³

Az (1) bekezdés szerint az EJENY által elismert valamennyi jog megillet mindenkit. A rendelkezés ezt nyomatékosítja is azzal, hogy tilt bármilyen megkülönböztetést. A nevesített tilalmak ugyanakkor nem zárják ki, hogy az EJENY-ben elismert jogok között legyenek részben vagy egészben területhez kötött jogok is.

A (2) bekezdés értelmében az országok vagy területek politikai, jogi vagy nemzetközi helyzete alapján sem lehet megkülönböztetést tenni, vagyis azon az alapon sem, hogy a terület vagy ország teljesen szuverén-e vagy sem: az EJENY-ben elismert jogok ettől függetlenül is megilletnek mindenkit. Ez sem zárja ki azonban, hogy e jogok között legyenek részben vagy egészben területhez kötött jogok is.

Másfelől azonban a 2. cikk (1) bekezdése szerint „mindenki jogosult a Nyilatkozatban kinyilvánított valamennyi jogra és szabadságra *bármilyen* megkülönböz-

12 1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről.

13 Kovács István – Szabó Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi, 1980. 386. Az (1) bek. fordítását javítottam; e fordítás első közlését lásd Andrassy György: *Nyelvszabadság*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013. 100.

tés nélkül”, s a nevesített tilalmakon túl nem lehet megkülönböztetést tenni „bármely más helyzet szerint” sem. Ebből pedig kikövetkeztethető, hogy ha vannak területhez kötött jogok, akkor annak ellenére, hogy ezek mindenkit megilletnek, egy-egy területen lesznek olyanok, akiket megilletnek, másokat meg nem, s hogy ez mégis valamilyen „helyzet szerinti” megkülönböztetés, s mint ilyen, tiltott.

A vizsgált rendelkezések közül leginkább a PPJNE 2. cikkével kapcsolatban forrta ki magát egy széles körben elfogadott nézet, amely az EJB-től származik: eszerint a 2. cikk (1) bekezdésében írt követelmény „általános szabály”, amely alól legfeljebb kivételek lehetnek.¹⁴

3. Területhez nem kötött és részben vagy egészben területhez kötött jogok az EJNT-ben

Az uralkodó értelmezés szerint az EJNT kizárólag vagy túlnyomórészt területhez nem kötött (egyéni) jogokat ismer el. Ennek tükrében meglepő, hogy ezt csak két jog szövege jelzi kifejezetten. Az egyik értelmében „[m]indenkinek joga van ahhoz, hogy jogalanyiságát *mindenhol* elismerjék”, illetve hogy „[m]indenkinek joga van arra, hogy *mindenütt* jogképesnek ismerjék el” (EJENY 6. és PPJNE 16. cikk),¹⁵ a másik pedig a vélemény és a kifejezés szabadságához való jog, amely mindenkit megillet „határookra tekintet nélkül” (EJENY 19 és PPJNE 19. cikk).

Attól persze, hogy az EJNT-ben elismert mintegy 40 jog közül csak kettőnek a szövege utal kifejezetten a jog területhez nem kötött jellegére, még lehet ilyen jog az EJNT-ben elismert csaknem minden jog. Bizonyosan ilyen például az élethez való jog (EJENY 3. cikk és PPJNE 6. cikk), a rabszolgaságtól és a szolgáltatástól való mentességhez való jog (EJENY 4. cikk és PPJNE 8. cikk) vagy a kínzástól, a kegyetlen, embertelen, megalázó elbánástól és büntetéstől való mentességhez való jog (EJENY 5. cikk és PPJNE 8. cikk).

E tanulmány azonban azt állítja, hogy az EJNT elismer legalább 16 részben vagy egészben területhez kötött jogot is, s ezt alább 12 jogról ki is mutatja.

3.1. Politikai (részvételi) jogok

Az EJENY és a PPJNE is elismer politikai részvételi jogokat, az EJENY a 21. cikkében:

- „1. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy részt vegyen *saját országa* közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár választott képviselői útján.
2. Mindenkinek joga van egyenlő feltételek mellett közszolgálati állásokra való alkalmazásához *a saját országában*.

¹⁴ HRC General Comment No. 15, 7. és 2. bek.

¹⁵ Vö. Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 387. és 1976. évi 8. tvr. (*kiemelés – A. Gy.*).

3. A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarata; ez az akarat időszakonként tartandó tisztességes választásokon kell hogy kifejezésre jusson egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján.”¹⁶

Az első két bekezdés mindenkit megillető, de mindenkit csak a saját országában vagy a saját országa tekintetében megillető jogokat, azaz területhez kötött jogokat ismer el. Más szóval mind a közügyek igazgatásában való részvétel, mind a közszolgálati állásokra való alkalmazás joga területhez kötött jog.

A (3) bekezdés szövege nem utal a saját országra, az ebben elismert jog azonban az (1) bekezdésben elismert jog egyes elemeit bontja ki, s már ezért is bizonyosra vehető, hogy ez is csak a saját országában tartandó választásokon illet meg mindenkit, vagyis hogy ez a jog is területhez kötött jog. Nézzük most a PPJNE 25. cikkét; ez így hangzik:

„Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül

- a) a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján részt vegyen;
- b) szavazzon és megválasszák valódi és rendszeres választásokon, melyeket az általános és egyenlő választójog alapján titkos szavazással tartanak, biztosítva a választók akaratának szabad kifejezését;
- c) az egyenlőség általános feltételei alapján közhivatali tisztséget viselhessen *saját országában*.”¹⁷

Ez a cikk ugyanazokat a jogokat ismeri el, mint az EJENY 21. cikke, a szövegezés azonban eltérő. A különbségek közül kettő kiemelkedően fontos számunkra: az első a jogalanyokat, a második a területiség kérdését érinti.

A jogalanyokat az EJENY a „mindenki” szóval határozza meg,¹⁸ a PPJNE viszont a „minden állampolgár” kifejezéssel: az előbbi meghatározás magában foglalja az összes embert, az utóbbi pedig valamennyi állam valamennyi állampolgárát. Ez jelentős eltérésnek látszik, ám az EJENY 15. cikke értelmében „[n]indenkinek joga van valamely állampolgársághoz,”¹⁹ eszerint pedig minden ember állampolgár is, s ha így van, akkor a PPJNE „minden állampolgár” jogalany-meghatározása elvben szintén magában foglal mindenkit. A PPJNE azonban nem ismeri el a jogot az állampolgársághoz, csak azt, hogy minden gyermeknek joga van egy állampolgárság *megszerzéséhez* (24. cikk);²⁰ ebből azonban, mint látni fogjuk, levezethető minden ember joga

16 Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 290. A fordítást pontosítottam (*kiemelés – A. Gy.*).

17 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam (*kiemelés – A. Gy.*).

18 Ez nem áll a (3) bekezdésre, amelyben csak benne rejlik egy jog.

19 Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 389. A fordítást pontosítottam.

20 Vö. 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

egy állampolgársághoz, s így a PPJNE „minden állampolgár” meghatározása elvben szintén magában foglal mindenkit, minden embert.

A területiség kérdésében az EJENY és a PPJNE közötti különbség annyi, hogy míg az EJENY 21. cikke kettő, a PPJNE 25. cikke csak egy jogot határoz meg területhez kötött jogként. Az mindenesetre bizonyos, hogy a közhivatali tisztség viseléséhez való jog az EJENY és a PPJNE szövegezése szerint is területhez kötött jog.

Vegyük most a közügyek vitelében való részvétel jogát. Ezt az EJENY 21. cikke – mint láttuk – területhez kötött jogként határozza meg. Foglaljuk bele ezért a PPJNE 25. cikkének a) pontjába az EJENY 21. cikke (1) bekezdéséből a területhez kötöttséget jelző „saját országában” kitétel. Az eredmény ez lesz:

Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül

a) részt vegyen a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján *a saját országában*.

Ez teljesen észszerűnek és igazságosnak látszik, azaz úgy tűnik, hogy a közügyek vitelében való részvétel joga területhez kötött jog a PPJNE 25. cikkében is. Tegyük azonban egy ellenpróbát: iktassunk be a PPJNE 25. cikkének a) pontjába egy olyan kitétel, amely a jog területhez nem kötött jellegére utal:

Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül

a) részt vegyen a közügyek vitelében közvetlenül vagy szabadon választott képviselők útján *minden államban*.

Az eredmény ez esetben már egyáltalán nem észszerű, nem igazságos és ellentétes az államok gyakorlatával is.

A másik jog, amellyel kapcsolatban a PPJNE 25. cikke hallgat a jog területi hovatartozásáról, a választójog, s mint láttuk, hallgat erről az EJENY 21. cikke is. A választójog viszont hozzátartozik a közügyek vitelében való részvétel jogához, s mivel ez utóbbit az EJENY területhez kötött jogként ismeri el, nyilván területhez kötött jog a választójog is, s nem csupán az EJENY-ben, hanem a PPJNE-ben is. Foglaljuk tehát bele a PPJNE 25. cikke b) pontjába az EJENY 21. cikkének (1) bekezdéséből átszármatott utalást a saját országra. Az eredmény:

Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül...

b) szavazzon és megválasszák *a saját országában tartandó* valódi és rendszeres választásokon, amelyeket az általános és egyenlő választójog alapján titkos szavazással tartanak, biztosítva a választók akaratának szabad kifejezését.

Ez teljesen észszerűnek és igazságosnak látszik és egyezik az államok gyakorlatával is. Végezzük el azonban az ellenpróbát, azaz iktassunk be a PPJNE 25. cikkének b) pontjába egy ennek megfelelő kitétel. A szöveg ez lehet:

Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg észszerűtlen korlátozások nélkül...

b) szavazzon és megválasszák *a világ valamennyi államában az ezekben tartandó* valódi és rendszeres választásokon, amelyeket az általános és egyenlő választójog alapján titkos szavazással tartanak, biztosítva a választók akaratának szabad kifejezését.

Ez a változat egyáltalán nem látszik észszerűnek és igazságosnak. Nem véletlen, hogy nincs olyan állam, amely megadná a választójogot minden más ország állampolgárainak is. Nyilvánvaló tehát, hogy a választójog is területhez kötött jog, és peddig mind a PPJNE, mind pedig az EJENY szerint.

Az eddigi eredményeket két tételben lehet összegezni. Az első az, hogy az EJENY 21. cikkében és a PPJNE 25. cikkében elismert mindhárom politikai jog megillet mindenkit (EJENY), illetve minden állampolgárt, azaz a világ valamennyi államának valamennyi állampolgárát (PPJNE), minthogy azonban a PPJNE értelmében minden gyermeknek joga van egy állampolgárság megszerzéséhez, elvben mindhárom jog megillet mindenkit a PPJNE 25. cikke szerint is. A második tétel így szól: bizonyos, hogy az EJENY 21. cikkében és a PPJNE 25. cikkében elismert mindhárom politikai jog területhez kötött jog.

A gond ezek után már „csak” az, hogy e két tétel meglehetősen eltér a PPJNE 25. cikkében elismert jogok általánosan elfogadott értelmezésétől, s mivel ez lényegében az EJB véleményét tükrözi, nézzük e vélemény néhány fontos elemét:

„Az Egyezségokmány által elismert más jogokkal és szabadságokkal ellentétben (amelyek biztosítatnak minden egyén számára az Állam területén és az Állam joghatósága alatt), a 25. cikk »minden állampolgár« jogait védi. Az országjelentéseknek vázolniuk kell azokat a jogi rendelkezéseket, amelyek meghatározzák az állampolgárságot a 25. cikk által védett jogok összefüggésében. Az állampolgárok között e jogok élvezetében nem megengedettek a különbségtételek faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, tulajdon, születés vagy más helyzet alapján. A különbségtételek azok között, akiket születésüknél fogva illet meg az állampolgárság és azok között, akik honosítással szerzik ezt meg, kérdéseket vetnek fel a 25. cikkel való összhang tárgyában. Az országjelentéseknek jelezniük kell, ha bármely csoportok – mint amilyenek az állandó lakosok – élvezik e jogokat korlátozott formában, például szavazati jogot kapnak a helyi választásokon vagy betölthetnek bizonyos közszolgálati pozíciókat.”²¹

21 HRC General Comment No. 25, The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 1996, 3. bek.

Nos, az EJB-vel szemben úgy vélem, a 25. cikkben elismert jogok nem egyszerűen kivételek a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény alól, hanem az emberi jogoknak egy *eltérő típusához* tartoznak. Egyébiránt egyetértek az EJB-vel, csak hiányosnak tartom az általa adott elemzést.

Először is, úgy vélem, a 25. cikk jogalany meghatározásának értelmezésekor figyelembe kell venni a PPJNE 24. cikkének (3) bekezdését, amely szerint „[m]inden gyermeknek joga van arra, hogy megszerezzen egy állampolgárságot”.²² Ebből ugyanis – mint látni fogjuk – az folyik, hogy a PPJNE hallgatólagosan elismeri minden ember jogát egy állampolgársághoz. Így viszont a 25. cikk „minden állampolgár” jogalany meghatározása elvben kiterjed minden emberre, vagyis a cikkben elismert jogok elvben megilletnek minden embert. Az EJB elemzése azonban erről hallgat, s ezt hiányosságnak tartom.

Másodszor: az EJB szerint a 25. cikkben elismert jogok minden államban csak az állam *saját* állampolgárait illetik meg, más államok ott tartózkodó állampolgárait nem.²³ Egyetértek, viszont hiányolom, hogy az EJB nem indokolja meg ezt az álláspontját, jóllehet ez ellentétes a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménnyel. Az EJB persze tud az ellentmondásról, hiszen másutt kimondja, hogy a 25. cikkben elismert jogok kivételt képeznek a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény alól.²⁴ De miért képeznek kivételt, mi erre a magyarázat? Ez az, ami hiányzik, bárhol kerül is szóba az ügy.

Harmadszor: vegyük most a 25. cikk c) pontjában elismert jogot. Ennek szövege így szól:

„Minden állampolgárnak joga és lehetősége van arra, hogy a 2. cikkben említett megkülönböztetések, illetőleg ésszerűtlen korlátozások nélkül [...] c) az egyenlőség általános feltételei alapján közhivatali tisztséget viselhessen a *saját országában*.”²⁵

E rendelkezés nem csupán azt mondja ki, hogy minden állampolgárnak joga van közhivatali tisztség viseléséhez, hanem azt is, hogy *hol* van joga ehhez: minden állampolgárnak a saját országában. Ez megerősíti az EJB-nek azt az álláspontját, hogy minden (részes) államban csak az adott állam saját állampolgárait illeti meg a szóban forgó jog, más államok ott tartózkodó állampolgárait nem. Az EJB ennek ellenére említést sem tesz a rendelkezés szövegében lévő „saját országában” kitételről. Ez hiányosság, s egyben következtelenség is, ha meggondoljuk, hogy milyen kitüntetett figyelmet

22 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

23 Az EJB ezt így nem mondja ki, ám ha úgy gondolná, hogy a kérdéses jogok az egyes államokban megilletik minden más állam ott tartózkodó polgárait is, akkor kérnie kellene a részes államokat, hogy jelentéseikben mutassák be, miként biztosítják e jogokat az ilyen személyeknek. Az EJB azonban ezt nem kéri.

24 HRC General Comment No. 15, 2. bek.

25 1976. évi 8. tvr. A fordítást javítottam (*kiemelés – A. Gy.*).

szentel ugyanennek a kitételnek az EJB a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog értelmezésekor.²⁶

Nézzük most Manfred Nowak PPJNE-kommentárját; ebben egyebek közt ez áll:

„A tényt, hogy a 25. cikk az egyetlen rendelkezés az Egyezségokmányban, amely nem egy egyetemes emberi jogot, hanem inkább egy állampolgári jogot biztosít, világosan mutatja, hogy a részes államok megtagadhatják a szavazati jogot az idegenektől. Az állampolgárra (»citoyen«, »ciudadano«) való korlátozás a modern nemzetállam fogalmából ered, nevezetesen abból, hogy csak az állampolgárság különleges kötelékével az »államukhoz« kapcsolt egyének gyakorolhatnak politikai jogokat.”²⁷

Nowak tehát úgy véli, hogy a 25. cikk „nem egy egyetemes emberi jogot, hanem inkább egy állampolgári jogot biztosít,” hiszen „a részes államok megtagadhatják a szavazati jogot az idegenektől”. Véleményem szerint Nowak ott hibázik, hogy feltételezi: ha egy államban az idegeneket nem illeti meg a szavazati jog, akkor ők ki vannak zárva e jogok élvezetéből. Csakhogy mivel a szavazati jog megilleti minden állam minden állampolgárát, megilleti a részes államok területén tartózkodó idegen állampolgárságú személyeket is, persze csak az állampolgárságuk szerinti államban: nincsenek tehát kizárva a szavazati jog élvezetéből. Egyébiránt pedig az, hogy a szavazati jog minden államban csak az állam saját állampolgárait illeti-e meg, vagy megilleti más államok ott tartózkodó polgárait is, nem változtat a jogalanyok számán. A különbség nem ebben, hanem abban van, hogy *hol* illeti meg őket ez a jog: csak a saját államukban, vagy minden államban. Nem a *ki*, hanem a *hol* kérdéséről van tehát itt szó; nem arról, hogy minden állampolgárt megillet-e ez a jog, hiszen megilleti mindnyájukat, hanem arról, hogy hol illeti meg őket.

Állampolgársági szempontból persze idegennek számítanak egy államban a hontalanok is, s az, hogy tőlük is megtagadhatják a szavazati jogot, már érinti a jogalanyok számát, hiszen ők más államban sem rendelkeznek e joggal. Nowak álláspontja ezért velük kapcsolatban kifogástalannak látszik. Itt azonban figyelembe kell venni a PPJNE 24. cikke által minden gyermek számára elismert jogot valamely állampolgárság megszerzéséhez. Ennek folytán ugyanis mindenkinek joga van valamely állampolgársághoz, s így elméletileg senkinek sem kellene hontalannak lennie. Végző soron tehát a 25. cikk által elismert jogok, noha betű szerint csak minden állampolgár jogai, elvileg minden ember jogai.

Zárásként idézzük fel az uralkodó vélemény egyik legtömörebb összegzését a PPJNE egy másik kommentárjából:

26 HRC General Comment No. 27, Freedom of movement, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 1999. 19–21. bek.

27 Nowak (2005): i. m. 576.

„A 25. cikkben foglalt jogok egy-egy részes állam állampolgáira korlátozott jogok. Ez ellentétes a PPJNE által elismert más jogokkal, amelyek megilletnek minden olyan személyt, aki egy részes állam joghatósága alá tartozik.”²⁸

Jól látszik, hogy e kommentár szerzői is *személyi* korlátozásként értelmezik az itt felmerülő *területi* kérdést: a *ki* kérdéseként próbálják megragadni a *hol* kérdését, annak ellenére is, hogy a 25. cikk c) pontja a „saját országában” kitéttel egyértelműen jelzi, hogy a *hol* kérdéséről van szó. A kommentátorok azonban a kitéttel még csak meg sem említik.

3.2. Az állampolgársághoz való jog

Az EJENY 15. cikke szerint „[m]indenkinek joga van valamely állampolgársághoz”, továbbá „[s]enkit sem lehet önkényesen megfosztani állampolgárságától és senkitől sem lehet megtagadni a jogot állampolgársága megváltoztatásához”.²⁹ Ez a jog mindenkinek biztosítja, hogy valamely államhoz tartozzon azáltal, hogy rendelkezik ennek állampolgárságával, azt azonban senkinek sem biztosítja, hogy egynél több állam állampolgára, vagy hogy valamennyi állam állampolgára legyen. Ugyanakkor minden állam olyan politikai közösség, amely önálló abban az értelemben, hogy főhatalommal rendelkezik a világ egy bizonyos területén. Ebben az összefüggésben tehát az állam területhez kötött főhatalmú politikai közösség, s ezért területhez kötött az e közösséghez tartozást kifejező állampolgárság is. Az EJENY 15. cikkében elismert jog tehát egy minden embert megillető, de területhez kötött emberi jog.

A PPJNE nem ismeri el ezt a jogot, 24. cikkének (3) bekezdésében viszont kimondja, hogy „[m]inden gyermeknek joga van arra, hogy megszerezzen egy állampolgárságot”. De vajon mi másért ismerné el a PPJNE minden gyermek számára az állampolgárság *megszerzéséhez* való jogot, ha nem azért, mert minden gyermeknek joga van valamely állampolgársághoz? És vajon mi másért ismerné el a PPJNE minden gyermek jogát egy állampolgársághoz, ha nem azért, mert minden embernek is joga van egy állampolgársághoz? Más szóval a szóban forgó gyermeki jog hallgatólagosan magában rejti minden ember jogát egy állampolgársághoz.³⁰ Világos végül, hogy a PPJNE éppúgy területhez kötött jogként ismeri el az állampolgársághoz való jogot, mint az EJENY.

Az EJB nem készített általános magyarázatot az állampolgársághoz való jogról és Nowak is csak más jogok kapcsán érinti e jogot.³¹

28 Sarah Joseph – Jenny Schultz – Melissa Castan: *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary*. Oxford, Oxford University Press, 2003. 496. Vö. HRC General Comment No. 25, 3. bek.

29 A fordítást pontosítottam. Vö. Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 389.

30 Ez egyébiránt már abból is folyik, hogy a gyermekek felnőtt korukra is megőrzik állampolgárságukat.

31 Vö. Nowak (2005): i. m. 260. 7. lábjegyzet.

3.3. A gyermek jogai

Az EJENY hallgat a gyermek jogairól, e jogokat csak a PPJNE ismeri el 24. cikkében:

- „1. Minden gyermeknek fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonra, vagy születésre való tekintet nélkül joga van arra a védelemre, amely őt kiskorú állapota folytán a családjá, a társadalom és az állam részéről megilleti.
2. Minden gyermeket közvetlenül születése után anyakönyvezní kell és nevet kell neki adni.
3. Minden gyermeknek joga van egy állampolgárság megszerzéséhez.”³²

A 24. cikk (1) bekezdése fokozott védelemhez való jogot biztosít a gyermekek számára. E védelmet a PPJNE némely más cikke is kifejezésre juttatja; ezt látjuk például az élethez való jog esetében, amennyiben a 6. cikk (5) bekezdése kimondja, hogy „[h]alálbüntetést nem lehet kiszabni a 18. életévüket be nem töltött személyek által elkövetett bűncselekmények miatt.” A 24. cikk (1) bekezdése ugyanakkor az uralkodó értelmezés szerint általános érvennyel, a PPJNE által elismert minden jogra kiterjedően mondja ki a gyermek fokozott védelemhez való jogát.³³ Ha viszont így van, akkor a gyermekeket a 24. cikk (1) bekezdésében elismert fokozott védelemhez való jog a területhez nem kötött jogok esetében területhez nem kötött, a részben vagy egészben területhez kötött jogok esetében pedig részben vagy egészben területhez kötött jogként illeti meg.

A 24. cikk (2) és (3) bekezdésében elismert jogok speciálisan gyermeki jogok. A (2) bekezdés által biztosított anyakönyvezéshez és névadáshoz való jog megillet minden gyermeket, bárhol születik is, tehát mindkét jog területhez nem kötött jog. A (3) bekezdés a gyermekeknek egy állampolgárság megszerzéséhez való jogát ismeri el. Ez a jog területhez kötött, amennyiben területhez kötött maga a megszerzendő jog is. Más kérdés, hogy a gyermeknek nem feltétlenül azon állam állampolgárságának a megszerzéséhez van joga, amely állam területén születik.

A 24. cikkben elismert jogok egy szélesebb gyermeki jog elemeiként foghatók fel, s ez az összetett jog a részben területhez kötött jogok közé tartozik.

3.4. Mozgásszabadság

E jogot elismeri az EJENY és a PPJNE is, és a jog a PPJNE 12. cikkének (1) bekezdése értelmében magában foglalja, hogy „[m]inden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és tartózkodási helye szabad megválasztására”. A (2) és a (4) bekezdés ehhez hozzáteszi, hogy

³² 1976. évi 8. tvr. A 3. pont fordítását javítottam.

³³ HRC General Comment No. 17, Rights of the child 1–3. bek., továbbá Nowak (2005): i. m. 544–550, 560–561, valamint Joseph–Schultz–Castan (2003): i. m. 470–471.

„[m]indenkinek szabadságában áll elhagyni bármely országot, ideértve a sajátját is”, és hogy „[s]enkit sem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába belépjen”.³⁴

Elegendő csupán a (2) bekezdésre tekinteni ahhoz, hogy felismerjük: a mozgásszabadság magában foglal egy területhez nem kötött jogosítványt: azt, hogy mindenkinek jogában áll elhagyni minden országot. Elegendő továbbá csupán a (4) bekezdésre tekinteni ahhoz, hogy felfedezzük: a mozgásszabadság tartalmaz egy területhez kötött jogosítványt is: azt, hogy mindenkinek jogában áll belépni a saját országába, e jogától nem lehet önkényesen megfosztani. Ily módon a mozgásszabadság egy területileg vegyes emberi jog.

Osztom az EJB-nek a 12. cikk (4) bekezdésében szereplő „saját ország” kitétel értelmezésére vonatkozó megállapításait, amelyekben az EJB a többi közt leszögezi, hogy a saját országot olykor nem az állampolgárság definiálja.³⁵ Hiányolom viszont, hogy az EJB nem mutat rá: az e bekezdésben elismert jog vagy jogosítvány és a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény között ellentmondás van. Éppígy hiányolom, hogy az EJB nem bontja ki a „saját ország” kitételre vonatkozó okfejtésének bizonyos implikációit. Mindenekelőtt azt, hogy ha a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jogból az következik, hogy mindenki kitüntetett kapcsolatban áll a saját országával, s így a világ egy meghatározott területével, akkor a saját országára nézve mindenkinek több emberi joga van, mint másoknak, ám ez a jogokban való különbség aligha minősülhet diszkriminációnak.

Nowak a 12. cikket kommentálva említést tesz a 2. cikk (1) bekezdéséről, s ennek kapcsán, utalva a 12. cikk (1) és (4) bekezdésére is, leszögezi: „bár formálisan jogosultak az emberi jogok élvezetére ugyanolyan módon, mint az állampolgárok, az *idegeneket* gyakran sújtja *diszkrimináció*”.³⁶ Nowak tehát úgy véli, hogy a PPJNE 12. cikkének (1) és (4) bekezdése által elismert jogok – hasonlóan a 25. cikkben elismert politikai jogokhoz – szintén kivételt képeznek a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt szabály alól, csak ezzel most (még) kevésbé ért egyet.³⁷ Ez ismét azt jelzi, hogy Nowak a 12. cikk (1) és (4) bekezdésének területi kitételeit személyi kérdésként fogja fel, úgy, mint tette azt a 25. cikkben foglalt politikai jogok esetében, s úgy vélem, itt is ebben áll érvelésének fő gyengesége.

3.5. A menedékjog

A menedékjogot csak az EJENY ismeri el, a PPJNE nem. Az EJENY 14. cikke kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van az üldözés elől *más országokban* menedéket keresni és a más ország nyújtotta menedéket élvezni”.³⁸ Mindenkinek joga van tehát menedék

34 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

35 Vö. még például *Stuart v. Canada* (538/93) és *Canepa v. Canada* (558/93).

36 Nowak (2005): i. m. 261.

37 Nowak (2005): i. m. 261.

38 Vö. Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 389. A fordítást pontosítottam (*kiemelés – A. Gy.*).

kereséséhez „más országokban”, vagyis minden olyan országban, ahol nem üldözik. Ezért a menedékhez való jog területhez kötött jog. Megjegyzem, az ENSZ Közgyűlése 1967-ben „területi menedékjognak” nevezte ezt a jogot.³⁹

Minthogy a PPJNE nem ismeri el a menedékjogot, az EJB erről nem készített általános magyarázatot, másutt azonban szót ejtett a menekültekről és jogaikról.⁴⁰ Nowak szintén így járt el, de kitért az EJENY menedékjogról szóló cikkére is.

3.6. Jog az önkényes száműzés elleni védelemhez

Az EJENY elismeri ezt a jogot, a PPJNE viszont hallgat róla. Az EJENY 9. cikke kimondja: „[s]enkit sem lehet önkényesen letartóztatni, őrizetbe venni vagy száműzni”.⁴¹ A cikk nem utal a jog területhez kötött jellegére, fogalmilag azonban egyértelmű, hogy valakit száműzni csak valahonnan valahová lehet, vagyis hogy az önkényes száműzés elleni védelemhez való jog területhez kötött emberi jog. Maga a latin szó, „*exsilium*” is jelzi ezt, mert számkivetést, idegen földön való tartózkodást és száműzetési helyet jelent, azaz a száműzés a saját országból való kiűzést jelentette és jelenti ma is. Az ókori görög és római világban a városállamok csak a *saját* polgáraikat száműzték. Idővel aztán Róma, majd jóval később több újkori gyarmattartó hatalom gyakran száműzte polgárait a provinciáiba, illetve a gyarmataira; ekkor a száműzés a saját országtól távoli, de a saját országtól függő területre szólt.

Az Emberi Jogok Bizottsága a PPJNE szövegezésekor is elfogadott egy rendelkezést az önkényes száműzés elleni jogról;⁴² ez lett a PPJNE tervezetének 11. cikke, amely szinte megismételte az EJENY 9. cikkének vonatkozó részét: „Senkit sem lehet önkényes száműzetésnek alávetni.”⁴³ E rendelkezést azonban később törölték, „mivel az állampolgárok száműzésének büntetése már nem létezik a legtöbb államban”, egyébiránt pedig „próbálták elkerülni, hogy olyan benyomást keltsenek, hogy a nemzetközi jog elismeri a nem önkényes száműzés eseteit”.⁴⁴ Mindazonáltal „a száműzés teljes tilalmának szószólói nem uralták még az Emberi Jogok Bizottságát sem, mert néhány állam még alkalmazta ezt a büntetést, s ezt humánusabbnak tartották, mint egy hosszú börtönbüntetést”.⁴⁵

Végül kompromisszum született: a PPJNE 12. cikkének (4) bekezdésébe beillesztették az „önkéntesen” szót, s így ez nem nyújt abszolút jogosultságot a saját országba való belépéshez: „[s]enkit sem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy

39 UN Doc. A/RES/2312(XXII).

40 HRC General Comment No. 27, 19. bek. és HRC: General Comment No. 31, 10. bek.

41 Vö. Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 387. (*kiemelés – A. Gy.*)

42 Nowak (2005): i. m. 262.

43 Nowak (2005): i. m. 283.

44 Nowak (2005): i. m. 283.

45 Nowak (2005): i. m. 283. Az EJB szerint viszont kétséges, hogy észszerű lehet-e egyáltalán a jog megtagadása. HRC General Comment No. 27, 21. bekezdés. A Dominikai Köztársaság időszaki jelentését értékelve az EJB még tovább ment: leszögezte, hogy „a száműzés büntetése nem egyeztethető össze az Egyezségokmánnyal”. UN Doc. CCPR/C/790/Add. 18, 6. bek. Lásd még Joseph–Schultz–Castan (2003): i. m. 259–267.

saját országába belépjen”. Ennek kapcsán Nowak rámutat, hogy a 12. cikk (4) bekezdésében „a szó, »önkéntesen« (arbitraiment), kizárólag csak a bűncselekmény elkövetéséért büntetésként kiszabott törvényes *száműzés* eseteire vonatkozik, akár társul hozzá az állampolgárság megvonása, akár nem”.⁴⁶

Mindezek után kijelenthető, hogy a PPJNE elvben hasonló védelmet nyújt az önkényes száműzés ellen, mint az EJENY, csak míg az EJENY nyíltan elismeri, a PPJNE csak hallgatólagosan ismeri el ezt a jogot, amely – mint láttuk – területhez kötött jog.

Mivel a PPJNE nem ismeri el kifejezett módon az önkényes száműzés elleni védelem jogát, az EJB nem készített erről általános magyarázatot, sőt nem tett említést e jogról a PPJNE 12. cikkéről szóló általános magyarázatában sem.

3.7. A külföldiek joga az önkényes kiutasítás elleni védelemhez

Az EJENY hallgat e jogról, a PPJNE viszont elismeri 13. cikkében:

„Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogosan tartózkodó külföldit csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve, hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, amelyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön erre a célra kijelölt egy vagy több személy felülvizsgálja, és az eljárásban képviseltethesse magát.”⁴⁷

Kiinduló tézisem az, hogy a cikk jogalany-meghatározása nem szerencsés. Az ok: az EJNT a jogalanyokat rendszerint a „mindenki”, „minden személy” stb. szavakkal vagy kifejezésekkel határozza meg, vagyis oly módon, hogy a meghatározás nyilvánvalóvá teszi, hogy a jogok mindenkit megilletnek, személyileg egyetemeseek. Ez az egyetemesség a 13. cikk esetében nem nyilvánvaló, jöllehet *mindenkit* megillet a 13. cikkben foglalt jog is, de mindenkit csak azokban az államokban, ahol külföldinek minősül (s ahol tartózkodása jogszerű). Ennélfogva a 13. cikkben elismert jog egy mindenkit megillető, de területhez kötött emberi jog.

Az EJB szerint a 13. cikkben elismert jog „csak a külföldiekre vonatkozik,” az állampolgárookra nem.⁴⁸ Az EJB azonban itt az egyes részes államok felől közelít a cikkhez, s innen nézve a jog valóban csak a külföldiekre vonatkozik, a részes állam állampolgárait nem, vagyis a jog egy személyileg korlátozott jognak látszik. Csakhogy a 13. cikkben elismert jog megilleti az egyes részes államok állampolgárait is, csak nem az állampolgárságuk szerinti államban, hanem azokban az államokban, amelyekben külföldinek számítanak (ha ott jogszerűen tartózkodnak). Ily módon a 13. cikkben elismert jog valóban egy mindenkit megillető, s egyben területhez kötött emberi jog.

46 Nowak (2005): i. m. 283. (kiemelés – A. Gy.)

47 1976. évi 8. tvr.

48 HRC General Comment No. 15, 2. bek.

De miért nem alkalmazható a részes államokban a 13. cikk által elismert jog a részes állam állampolgáira? A válaszhoz jó támpontot nyújt Nowak következő megállapítása: a PPJNE „nem tartalmazza az állampolgárok kiutasításának kifejezett tilalmát, de a belépéshez való jog közvetve maga után vonja ezt”.⁴⁹ Nowak nyilván a 12. cikk (4) bekezdésére utal, amely szerint „[s]enkit sem lehet önkényesen megfosztani attól a jogától, hogy saját országába belépjen” és úgy gondolja, hogy egy ország állampolgárai számára ez az ország bizonyosan az ő saját országuk. Egyetértek, és úgy vélem, ebből valóban az következik, hogy senkit sem lehet kiutasítani a saját országából.

Ezek után a 13. cikkben foglalt jog teljesebb tartalmát egy bevett jogalnymeghatározással talán így lehet megfogalmazni a legegyszerűbben:

1. Senkit sem lehet kiutasítani a saját országából és senkit sem lehet kiutasítani a 2. bekezdésben foglaltak betartása nélkül egyetlen más államból sem, ha ott törvényesen tartózkodik.
2. Az Egyezségokmányban részes valamely állam területén jogosan tartózkodó külföldit/idegent csak a törvénynek megfelelően hozott határozat alapján lehet kiutasítani, és feltéve, hogy kényszerítő állambiztonsági okok nem szólnak ellene, lehetővé kell tenni számára, hogy előterjeszthesse azokat az érveket, amelyek a kiutasítása ellen szólnak és azt, hogy ügyét az illetékes hatóság vagy e hatóság által külön erre a célra kijelölt egy vagy több személy felülvizsgálja, és az eljárásban képviseltethesse magát.

3.8. Nyelvszabadság

Az EJNT nem ismeri el kifejezett módon a nyelvszabadságot, ez azonban levezethető az EJNT-ben elismert egyes jogokból, s a levezetést elvégezte az EJB is, csak az eredményt nem nevezte meg. Alább az EJB levezetésének felidézésére szorítok, s ugyancsak az EJB álláspontjából kiindulva vetem fel a hivatalos nyelvi jogok problémáját,⁵⁰ a megoldás lépései közül pedig csak a legszükségesebbeket emelem ki.

Az EJB levezetése két kanadai beadvány nyomán született meg. A panaszosok azt állították, hogy a kanadai hatóságok megsértették a PPJNE egyes cikkeiben elismert jogukat azzal, hogy jogellenesnek minősítették saját nyelvük (az angol) használatát üzleti tevékenységük egyes területein. Az EJB részben igazat adott a panaszosoknak: kimondta, hogy sérült a PPJNE 19. cikkének (2) bekezdésében biztosított joguk a kifejezés szabadságához. A 19. cikk (2) bekezdése így szól:

„Mindenkinek joga van a kifejezés szabadságához; ez a jog magában foglalja mindenkinek azt a szabadságát, hogy keressen, megismerjen és terjesszen bármifé-

⁴⁹ Nowak (2005): i. m. 283.

⁵⁰ Megjegyzem, e probléma kapcsán ismertem fel egykor, hogy az EJNT elismer területhez kötött jogokat is, s e felfedezésből nőtt ki az emberi jogok e tanulmányban adott tipológiája.

le adatot és gondolatot határookra tekintet nélkül akár szóban, akár írásban vagy nyomtatásban, vagy bármilyen más, tetszése szerinti módon.”⁵¹

A kifejezés szabadságához eszerint mindenkinek joga van szóban és írásban is, ez viszont nyelvhasználattal jár. De mely nyelven vagy nyelveken van joga mindenkinek e szabadsághoz? Az EJB válasza: „Egy állam hivatalos nyelvvé választhat egy vagy több nyelvet, de nem tagadhatja meg – a közélet szféráin kívül – az egyén szabadságát önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven.”⁵² Az EJB tehát úgy véli, hogy a 19. cikk értelmében minden egyénnek joga van megválasztani, hogy mely nyelven gyakorolja kifejezési szabadságát. Ez viszont azt jelenti, hogy a kifejezés szabadsága magában foglalja a nyelvválasztás szabadságát, azaz a nyelvszabadságot. Minthogy pedig a kifejezés szabadsága „határookra tekintet nélkül” mindenhol megillet mindenkit, mindenhol megillet mindenkit a nyelvszabadság is; más szóval a nyelvszabadság területhez nem kötött emberi jog.

Az EJB idézett megállapítása értelmében a nyelvszabadság mindenkit megillet abban a körben, amelyre a kifejezési szabadság kiterjed, kivéve mégis a közélet szféráit. Ennélfogva a kifejezési szabadságban rejlő nyelvszabadság *magánéleti szabadság*.⁵³

Az EJB megállapításából levezethető az is, hogy miért nem terjed ki a nyelvszabadság a „közélet szféráira”. Nos, azért, mert e szférák már a hivatalos nyelvhasználat színterei,⁵⁴ ahol főszabály szerint mindenki a hivatalos nyelvet köteles használni, s a kötelezés egy és ugyanazon összefüggésben ellentéte a szabadságnak. Világos végül, hogy az EJB szerint azt, hogy hány hivatalos nyelve legyen egy országnak, s hogy mely nyelv(ek) legyen(ek) ez(ek), az állam jogosult meghatározni. Mi több, az EJB megállapítása azt sugallja, hogy az államokat ebben nem köti semmi, tetszés szerint dönthetnek. Csakhogy az EJB a nem megkülönböztetésről szóló általános magyarázatában (PPJNE 2. és 26. cikk) kimondja:

„A Bizottság véleménye szerint a 26. cikk nem csupán megkettőzi a 2. cikkben már szavatolt jogot, hanem egy önálló jogról rendelkezik: tiltja a jogi és a tényleges megkülönböztetést bármely, a kormányzat által szabályozott vagy védett területen.”⁵⁵

A 26. cikk tiltja a megkülönböztetést nyelvi alapon is, s mivel megkülönböztetés nem csupán jogok, hanem köteleességek kapcsán is érhet bárkit, a tilalom kiterjed a (résztes) államok azon jogi szabályozására és gyakorlatára is, amely meghatározza, hogy hány

51 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

52 Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, 358/1989. és 385/1989. 11.4. bek.

53 A kifejezési szabadság a 19. cikk (3) bekezdése szerint korlátozható, s így korlátozható a nyelvszabadság is. Az EJB szerint a hatóságok előírhatják például, hogy a „hirdetések legyenek francia és angol nyelvűek”. Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, 358/1989. és 385/1989. 11.4. bek.

54 Föl lehet persze vetni, hogy egyes országoknak nincs is hivatalos nyelvük, s így az EJB megállapítása nem érvényes minden államra. Az igazság viszont az, hogy minden országnak van legalább egy hivatalos nyelve. Vö. Andrassy (2013): i. m. 160.

55 HRC General Comment No. 18, 12. bek.

nyelven és mely nyelven vagy nyelveken működik államgépezetük, azaz hogy hány hivatalos nyelvük van, s mely nyelv(ek) ez(ek). Az EJB idézett álláspontja értelmében tehát a PPJNE-nek *van szabálya* arra nézve, hogy az államoknak hány hivatalos nyelvük legyen, s hogy mely nyelv(ek) legyen(ek) ez(ek), s ez a szabály korlátozza az államok mozgásterét: választásaik nem lehetnek megkülönböztetők.

Azt, hogy a részes államok miként tehetnek eleget a szóban forgó nem megkülönböztetési követelménynek, az EJB még nem vizsgálta meg mélyrehatóan, s a kommentátorok túlnyomó többsége sem bocsátkozott ilyen vizsgálódásokba. Fernand de Varenes viszont megtette ezt, és véleményét így összegezte:

„Az államgépezetnek egy vagy legfeljebb néhány nyelven kell működnie legtöbb kapcsolata, ténykedése és szolgáltatási tevékenysége során, ami lehetetlenné teszi, hogy ne tegyen különbséget a nyelvek között. Ez megkülönböztetést (*distinction*) teremt: az, hogy az állam egyetlen nyelvre korlátozza magát, eltérő vagy megkülönböztető bánásmódot von maga után [...] Ez egy elkerülhetetlen helyzet, mivel egyetlen államnak sincsenek erőforrásai ahhoz, hogy az általa nyújtott minden szolgáltatást a területén beszélt összes nyelven biztosítsa.”⁵⁶

De Varenes tehát úgy véli, hogy a hivatalos nyelvvel kapcsolatban nem lehetséges a megkülönböztetés kiküszöbölése, ez pedig azt jelenti, hogy az EJB által meghatározott nem megkülönböztetési követelmény teljesíthetetlen. Ez igen súlyos megállapítás. Nehezen érthető, sőt nyugtalanító ezért, hogy a jogirodalomban a téma elhanyagolt: még az olyan megoldások keresésének sincs sok jele, amelyek diszkriminálnak, de csak kisebb mértékben.⁵⁷

Megjegyzem, évtizedekkel ezelőtt lezajlott egy elméleti eszmecsere a hivatalos nyelv problémájáról, igaz, kevés jogász résztvevővel és nem szorosan a PPJNE-hez kötődve, s ez a diskurzus szintén „pesszimizmustól visszhangzott”.⁵⁸ A résztvevők szerint ugyanis „[e]ly olyan megoldás, amely azonos bánásmódban részesíti minden nyelv minden beszélőjét”, csak két módon lehetséges: vagy úgy, hogy az egyes államokban hivatalos nyelvvé teszik az államban saját nyelvként beszélt összes nyelvet, vagy pedig úgy, hogy egy teljesen idegen nyelvet tesznek hivatalos nyelvvé, ám a résztvevők egyik megoldást sem tartották kivihetőnek.⁵⁹

Vegyük az első megoldást és tegyük fel a kérdést: miért szükséges a hivatalos nyelvvel kapcsolatos megkülönböztetés kiküszöböléséhez, hogy minden állam tegye hivatalos nyelvvé az állam területén saját nyelvként beszélt valamennyi nyelvet? Nyilván azért, mert ekkor az ország területén élő/tartózkodó minden ember nyelve hivatalos

56 Fernand de Varenes: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1996. 80, 88.

57 Kompromisszumos javaslatok azért születtek és de Varenes is vázolta elgondolásait. Vö. de Varenes (1996): i. m. 77–128.

58 Jonathan Pool: The Official Language Problem. *American Political Science Review*, 85. (1991), 2. 495–496.

59 Pool (1991): i. m. 495–496.

nyelv lenne, s ezek az emberek így egyenlő bánásmódban részesülnének, mindenféle megkülönböztetés nélkül: a szabályozás ugyan mindnyájukat kötelezné, hogy a hivatalos nyelvhasználat színterein valamely hivatalos nyelvet használják, de lehetővé tenné mindannyiuknak, hogy a *saját* nyelvüket válasszák, s használják hivatalos nyelvként. Ez pedig azért elengedhetetlen, mert a nyelvi alapon való megkülönböztetés esetében a kérdés az, hogy megkülönböztetés ér-e valakit a *saját* nyelve miatt vagy sem (és ez az, amiért a másik megoldás, hogy tegyenek egy teljesen idegen nyelvet hivatalos nyelvvé minden országban, már a diszkriminációs tilalom miatt is felvet problémákat).

Mint láttuk, a hivatalos nyelv kötelez, fogalmánál fogva kötelezettséget ír elő. Tegyük most ehhez hozzá, hogy amire a jog kötelez, annak megtételére fel is jogsít. Ha tehát a hivatalos nyelv főszabályként azt a köteletséget rója mindenkire, hogy a hivatalos nyelvet használja a hivatalos nyelvhasználat színterein, akkor azt a jogot is biztosítja mindenki számára, hogy a hivatalos nyelvet használja mindezekben a színtereken. Ily módon a hivatalos nyelv nem csupán köteletséget foglal magában, hanem jogot is: hivatalos nyelvi jogot.

Az, hogy vannak hivatalos nyelvi jogok, másképp is kimutatható. Vegyük például a PPJNE 14. cikke (1) bekezdésének első két mondatát:

„A bíróság előtt mindenki egyenlő. Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.”⁶⁰

Mindenkinek joga van tehát ahhoz, hogy az ellene emelt vádat vagy perben jogait és kötelességeit bíróság bírálja el, és pedig tárgyaláson. Egy tárgyalás azonban nyelvhasználattal jár, s ez kitűnik a 14. cikk (3) bekezdéséből is. Eszerint ugyanis „[a]z ellene emelt vád elbírálásakor mindenkinek teljes és egyenlő joga van” például ahhoz, hogy „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszél a bíróságon használt nyelvet”. A bíróságon használt nyelv viszont aligha lehet más, mint egy hivatalos nyelv.

A bíróságon használt hivatalos nyelvvel kapcsolatban viszont nem csupán az a kérdés, hogy büntetőügyben mi történjen akkor, ha a vádlott nem érti vagy nem beszél a bíróságon használt nyelvet. Fel kell tenni azt a kérdést is – éppúgy, mint a Ballantyne-ügyben a 19. cikk (2) bekezdése kapcsán –, hogy mely nyelven van joguk a jogalanyoknak a szóban forgó jog gyakorlására? És mint láttuk, a 19. cikket illetően az EJB meg is adta a választ: kimondta, hogy a kifejezés szabadságának a 19. cikk (2) bekezdésében elismert joga magában foglalja – a közélet szféráin kívül – „az egyén szabadságát önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven”. Ha viszont a 19. cikk (2) bekezdése magában foglalja hallgatólagosan a keresett nyelvi jogot vagy jogosultságot, akkor nyilván magában foglalja hallgatólagosan a 14. cikk is, csak ezt az EJB meg nem hozta felszínre. De mi lehet ez a jog?

60 1976. évi 8. tvr.

Egyetértve de Varennes-nek és a korábbi vita résztvevőinek azzal a véleményével, hogy a hivatalos nyelvvel kapcsolatos megkülönböztetés kiküszöböléséhez az szükséges, hogy váljék minden ember nyelve hivatalos nyelvvé, e jogot szerintem így lehet megfogalmazni: mindenkinek joga van ahhoz, hogy a saját nyelvét hivatalos nyelvként is használja, s hogy ezért saját nyelve hivatalos nyelv legyen. Ha azonban ezt a jogot területhez nem kötött jogként fogjuk fel, vagyis úgy, hogy mindenkit megillet mindenhol, akkor végső soron minden országban hivatalos nyelvvé kellene tenni a világon saját nyelvként beszélt összes nyelvet. Jelenleg 7000 ilyen nyelv van, ezért országonként ennyi, de legalább 800-1000 nyelvet kellene hivatalos nyelvvé tenni, ami viszont irracionális és igazságtalan, és a mai körülmények között talán kivihetetlen is volna.

Láttuk azonban, hogy a PPJNE (és tágabban az EJNT) elismer területhez kötött jogokat is, amelyek mindenkit megilletnek, de nem minden országban vagy országra nézve. És mivel a hivatalos nyelvvel összefüggő jogok irracionálisak és igazságtalanok, ha területhez nem kötött jogokként fogjuk fel őket, arra kell következtetnünk, hogy e jogok területhez kötött jogok: mindenkit megilletnek, de csak egy-egy országban. Ebben az esetben, mivel az országok száma 200 körül van, sok államnak már olyan kevés nyelvet kellene hivatalos nyelvvé tennie, hogy ez már észszerű, igazságos és kivihető is volna. Persze a nyelvek elterjedése, száma és összetétele az egyes országokban nagy eltéréseket mutat, s ezért továbbra is lennének olyan országok, amelyekben túl sok, akár 100 nyelvet is hivatalos nyelvvé kellene tenni. E problémát azonban nagyrészt megoldaná – és még mindig elvi engedmények nélkül – a hivatalos nyelv intézményében rejlő rugalmasság: nem szükséges például minden nyelvet egy ország minden térségére nézve hivatalos nyelvvé tenni. A még ezek után is fennmaradó problémákra az EJB következő megállapítása alapján kellene megoldást keresni: „Nem minden eltérő bánásmód képez diszkriminációt, ha a különbségtétel ismervei észszerűek és objektívek és a szándék egy olyan cél elérése, amely az Egyezségokmány alapján legitim.”⁶¹ Mindent egybevetve, a hivatalos nyelv problémája megoldhatóan látszik, ha a hivatalos nyelvi jogokat területhez kötött jogokként fogjuk fel.

Kérdés persze, hogy kinek-kinek hol van joga a saját nyelve hivatalos nyelvként való használatához, s ahhoz, hogy a saját nyelve hivatalos nyelv legyen? A válaszhoz több úton is el lehet jutni, de alább csak egyet járok be: azt, amelynek kezdőpontját az EJNT előkészítő anyaga, s ily módon az ENSZ tagállamainak jogfelfogása és gyakorlata képezi.

Már az EJENY szövegezésekor nagy vita folyt a nyelvi jogokról, főként kisebbségi összefüggésekben. De Athayde (Brazília) például kijelentette, hogy „[h]a a külföldiek használhatnák a nyelvüket az iskolákban, a bíróságok előtt és egyéb más helyzetekben, a bevándorlóknak nem állna érdekükben portugálul tanulni és mielőbb asszimilálódni a brazil népességbe.”⁶² Watt (Ausztrália) megállapította, hogy „[a]z európai országok a kisebbségek védelmének garantálásában érdekeltek és méltán; ez a probléma azonban ismeretlen Ausztráliában és a latin-amerikai országokban,

61 HRC General Comment No. 18, 13. bek. (kiemelés – A. Gy.).

62 A/C.3/SR.161, 721. (A fordítást lásd Andrassy [2013]: i. m. 317.)

ahol a dolog az asszimilációról és nem a kisebbségek védelméről szól”, majd leszögezte, hogy „Ausztrália nem fogja lehetővé tenni a nemzeti nyelven kívül egyetlen más nyelv használatát sem a bíróság előtt alapvető jogként”.⁶³ Dehousse (Belgium) ugyanakkor rámutatott, hogy „[a] kisebbségi probléma [...] különbözik a bevándorlástól: a bevándorló egy külföldi országban telepszik le és természetesen alá kell vetnie magát az őt befogadó ország törvényeinek; a kisebbségek azonban *történelmileg* kialakult csoportok, amelyek egy vagy több meghatározott területen élnek”.⁶⁴ A vitát végül Davies brit küldött így összegezte: „Amint az Egyesült Államok képviselője találoán megjegyezte, nem volt lehetséges egyetlen cikkben kompromisszumra jutni az Újvilág és az Óvilág nézetei között, mert az Újvilág asszimilálni akarja a bevándorlókat, az Óvilágban pedig faji kisebbségek léteznek”.⁶⁵

Mindebből nemcsak az tűnik ki, hogy a delegátusok eltérő véleményeket képviseltek, hanem az is, hogy azért volt közöttük egy jelentős háttéregyértés is: abban, hogy a kisebbségek védelme Európában kívánatos, tekintve, hogy Európának „faji”, jobban mondva „történelmi” kisebbségei vannak, a világnak azokon a részein viszont, ahol bevándorlók alkotják a kisebbségeket, nem indokolt ilyen védelmet biztosítani. Jól látszik továbbá, hogy mind a véleménykülönbség, mind pedig az egyetértés főként a nyelvi jogokkal, s különösképp a kisebbségi nyelvek hivatalos ügyekben való használatához, valamint a kisebbségi nyelven történő oktatáshoz való joggal kapcsolatban állt fenn.

Ha azonban a delegátusok egyetértettek abban, hogy a bevándorlóknak és leszármazottjaiknak nincs joguk saját nyelvük használatához a bíróságok és más hatóságok előtt, és nincs joguk a saját nyelvű iskoláztatáshoz sem új hazájukban, akkor még kevésbé támogathatták volna, hogy tegyék a bevándorlók nyelvét hivatalos nyelvvé új hazájukban, s ily módon ismerjék el a bevándorlóknak és leszármazottjaiknak azt a jogát, hogy saját nyelvüket hivatalos nyelvként (is) használják új hazájukban. Ezzel összhangban sem az Óvilág, sem az Újvilág államai nem tették és ma sem teszik hivatalos nyelvvé a bevándorlók nyelveit: egy vagy több hivatalos nyelvüket a területükön régtől fogva, hagyományosan beszélt nyelvek, azaz a honos nyelvek közül választják ki.⁶⁶

A következőket önként adódik: a legtöbb embernek abban az országban van joga saját nyelve hivatalos nyelvként való használatához és ahhoz, hogy a saját nyelve hivatalos nyelv legyen, ahol saját nyelve honos nyelv és ahol ő maga is honos személy, vagyis a honos nyelvet beszélő közösséghez tartozva él vagy másutt él ugyan, például bevándorlóként, de e közösségből származik és – nyelvszabadságát gyakorolva – nem váltott nyelvet. Ugyanakkor azokat a személyeket, akik bevándorlóként vagy bevándorlók leszármazottjaiként élnek új hazájukban és ők vagy felmenőik – nyelvszabadságukat gyakorolva – nyelvet váltottak, itt, új hazájukban illetik meg a hivatalos nyelvi jogok

63 A/C.3/SR.161, 725-726. (A fordítást lásd Andrassy [2013]: i. m. 326.)

64 A/C.3/SR.161, 724-725. (*kiemelés – A. Gy.*) (A fordítást lásd Andrassy [2013]: i. m. 325.)

65 A/C.3/SR.162, 731. (A fordítást lásd Andrassy [2013]: i. m. 336.)

66 A grammatikai múlt ezt valamelyest módosítja, az alapbeállítottságot azonban nem változtatja meg.

(feltéve, hogy új nyelvük itt honos nyelv).⁶⁷ Végül a történelmi kisebbségekhez tartozó személyeket abban az országban illetik meg a hivatalos nyelvi jogok, amelyhez szülőföldjük tartozik, hiszen ők itt honos személyek; ez rendkívül fontos a határon túl élő magyarság szempontjából is. A honos kisebbségi nyelvek nagy száma miatt persze némely országokban problémák adódhatnak, de – mint fentebb már szóltunk róla – e nehézségek egy bizonyos sorrendiséget betartva, elháríthatók.

A nyelvszabadság és a hivatalos nyelvi jogok között szoros összefüggés van, és az összefüggés döntő eleme a saját nyelv: a hivatalos nyelvi jogok eleve a saját nyelvre vonatkoznak. Alapvető azonban a saját nyelv szerepe a nyelvszabadságban is: a fő elem e magánéleti szabadságban is az, hogy mindenkinek joga van a saját nyelve használatához, amelyhez képest kisebb jelentőségű, hogy persze joga van mindenkinek más nyelv vagy nyelvek használatához is. A saját nyelv kitüntetett szerepét mutatja a nyelvszabadságban foglalt legerősebb jog is: a saját nyelv megtartásához és megváltoztatásához való jog. Következésképpen a nyelvszabadságnak van egy tágabb fogalma, amely magában foglalja a hivatalos nyelvi jogokat is. Minthogy pedig a magánéleti nyelvszabadság területhez nem kötött jog, a hivatalos nyelvi jogok viszont területhez kötött jogok, a tágabb értelemben vett nyelvszabadság a részben területhez kötött jogok közé tartozik.

3.9. A lelkiismeret és a vallás szabadsága

Ezt a szabadságot elismeri – a gondolat szabadságával együtt – az EJENY és a PPJNE is, a PPJNE 18. cikke a következőképpen:

- „1. Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja mindenki szabadságát arra, hogy választása szerinti vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyen vallást vagy meggyőződést elfogadjon, s magában foglalja azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését egyénileg vagy másokkal közösségben, nyilvánosan vagy magánkörben kinyilvánítsa istentisztelet, szertartás, gyakorlás vagy tanítás útján.
2. Senkit sem lehet olyan kényszernek alávetni, mely csorbítaná azt a szabadságát, hogy választása szerinti vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyent elfogadjon.
3. A meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a rend, a közegészség, az erkölcs, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

⁶⁷ Andrassy György: A nyelvszabadság és a hivatalos nyelvek. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 3. Complex Wolters Kluwer, 2016. 46–50.

4. Az Egyezségokmány részes államai kötelezik magukat a szülők és adott esetben a törvényes gyámok ama szabadságának tiszteletben tartására, hogy gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák.⁶⁸

Ennek értelmében a lelkiismereti és vallásszabadság részjogosítványai túlnyomórészt a magánélet szférájára terjednek ki, ennyiben tehát ez a szabadság magánéleti szabadság. Észszerűnek és igazságosnak látszik továbbá, ha e szabadság mindenkit megillet mindenhol, minden államban, s észszerűtlennek és igazságtalannak, ha mindenkit csak egy vagy csak bizonyos államokban: ebből következően a lelkiismereti és vallásszabadság területéhez nem kötött jognak tekintendő.

Mindazonáltal a lelkiismeret és a vallás szabadsága szorosan összefügg bizonyos állami, kormányzati, közéleti intézményekkel, illetve szférákkal. Ennek legszembevetőbb jele, ha egy országban valamely vallás az államvallás vagy „intézményesített” (*established*)⁶⁹ vallás jogállásával rendelkezik, vagy ha hagyományos vagy többségi vallásnak számít. Az ilyen tények az EJB szerint nagy figyelmet érdemelnek, s „nem eredményezhetik az Egyezségokmányban elismert egyetlen jog élvezetének csorbítását sem, ideértve a 18. és a 27. cikket is, s nem eredményezhetnek semmiféle diszkriminációt sem más vallások követőivel vagy a nem-hívókkal szemben.”⁷⁰ Az EJB főként olyan intézkedésekre gondol, amelyek esetleg „az uralkodó vallás tagjaira korlátozzák a kormányzati szolgálatra való jogosultságot vagy gazdasági kiváltságokat nyújtanak számukra vagy különleges korlátozásokat vetnek ki más hitek gyakorlására [...]”, ezek ugyanis „nem felelnek meg a vallás vagy hit alapján történő diszkrimináció tilalmának és a 26. cikk által nyújtott egyenlő védelem biztosítékának”.⁷¹ Az EJB számol azzal is, ha „egy hitkézszletet hivatalos ideológiaként kezelnek”, s ennek kapcsán kimondja, hogy ez nem eredményezheti „a 18. cikkben elismert szabadságok semminemű megsértését vagy az Egyezségokmányban elismert bármely más jog bármilyen megsértését, sem pedig azoknak a személyeknek bármiféle diszkriminálását, akik nem fogadják el a hivatalos ideológiát vagy ellenzik azt”.⁷²

Az EJB úgy véli továbbá, hogy a 18. cikk (1) bekezdése „megengedi az állami vagy nyilvános iskolai oktatást olyan tárgyakban, mint amilyen a vallások és az etika általános története, ha ez semleges és objektív módon történik”. A szülőknek és gyámoknak a 18. cikk (4) bekezdésében biztosított joga az EJB szerint „a 18. cikk (1) bekezdése által kimondott biztosítékokkal kapcsolatos, amely egy adott vallás vagy hit tanításának szabadságára vonatkozik”. Az EJB végül megjegyzi, hogy „az olyan közoktatás, amelyhez hozzátartozik egy adott vallásban vagy hitben való oktatás, nincs összhangban

68 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

69 Vö. Paczolay Péter: A lelkiismereti és vallásszabadság. In Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 532–533, 561–562.

70 General Comment No. 22, 9. bek.

71 General Comment No. 22, 9. bek.

72 General Comment No. 22, 10. bek.

a 18. cikk (4) bekezdésével, hacsak nem nyújt nem megkülönböztető kivételeket vagy olyan alternatívákat, amelyek megfelelnek a szülők vagy a gyámok kívánságának.”⁷³

Mindazonáltal az államvallás, intézményesített vallás stb. (és persze az intézményesített nem vallásos meggyőződés) léte problematikusabb, mint amilyenek az EJB elemzése alapján látszik. Azoknak a személyeknek ugyanis, akiknek a saját vallása azonos az államvallással vagy ezek egyikével, joguk van ahhoz, hogy saját vallásukban mint államvallásban higgyenek, s hogy saját vallásukat államvallásként gyakorolják, míg azoknak, akiknek a saját vallása nem azonos az államvallással vagy ezek egyikével, ilyen jogaik nincsenek. Érzékeltette ezt valamiképp már Luther Márton is, aki megoldásként a *cuius regio, eius religio* elvét javasolta. Ennek az augsburgi vallásbékében történt elfogadása után a Német-római Birodalomnak két államvallása lett, a római katolikus és az evangélikus, és bizonyos előkelőségek választhattak e kettő között. Két évtizeddel később Erdélyben már négyre emelkedett az egyenjogú vallások száma, a 19. században pedig a magyar jog megteremtette a *bevett vallások* koordinációs rendszerét, amely együttes államvallásokká tette a bevett vallásokat, amelyek száma már hatra nőtt.⁷⁴ Az egyenjogúsító szabályozásnak ez az iránya más országokban, például Svájcban és Finnországban is kitapintható. Időközben viszont egy másik törekvés is egyre inkább éreztette hatását: ez az állam és a vallás, illetve az állam és az egyház elválasztására irányult, s ennek háttérében is a vallási egyenjogúság megteremtésének gondolata állt.

Ezek után nem nehéz észrevenni a hasonlóságot a hivatalos nyelv vagy államnyelv, valamint az államvallás között. Éppily világos, hogy mind az államnyelv intézményéből fakadó nyelvi jogegyenlőtlenség és megkülönböztetés, mind pedig az államvallás intézményéből fakadó vallási jogegyenlőtlenség és megkülönböztetés kiküszöbölését kétféle úton tartották elképzelhetőnek. Az elsőt abban látták, hogy államnyelvvé, illetve államvallássá kell tenni az egyes országokban minden ott beszélt nyelvet vagy ott követett vallást. A második út már nem volt azonos: míg az államvallás esetében a vallás állami jellegének eltörlésére törekedtek, az államnyelv esetében egy teljesen idegen nyelv hivatalossá tételének gondolatát vetették fel, nyilván abból kiindulva, hogy egy állam létezhet államvallás nélkül, de aligha létezhet államnyelv, illetve a hivatalos nyelv intézménye nélkül. Tegyük hozzá: a vallás és az egyház esetében az államtalánitást, s nem az államvallások és az államegyházak számának szaporítását ítélték alkalmasabbnak, s így az elválasztás vált uralkodó tendenciává a vallási és egyházi egyenjogúság elérésére irányuló törekvésekben.

Mindazonáltal idővel kiderült, hogy az állam és a vallás, s az állam és az egyház szétválasztása nem is olyan egyszerű, és hogy még azokban az országokban is, ahol

⁷³ General Comment No. 22, 6. bek.

⁷⁴ Az országban persze még így is voltak más vallások, ezeket a korabeli magyar jog külön fogalmak alá sorolta és külön jogállással ruházta fel: az *elismert vallás* (például a baptista), az *el nem ismert vallás* (például a nazarénus), s végül a *felekezeten kívüli vallás* (a valamely felekezetből kilépett vallási csoport) jogállásával. Vö. Csizmadia Andor et al.: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003; Magyar Katolikus Lexikon: *bevett vallás* szócikk.

következésként vitték ezt végbe, maradtak kérdések, amelyekre máig nem sikerült kifogástalan választ találni. E kérdések főként az állami és a vallási ünnepekkel, a hivatalos munkaszüneti napokkal, az időszámítással, az egyházi intézmények, különösen az egyházi iskolák állami támogatásával, valamint a közoktatás vallási és világnézeti semlegességével kapcsolatosak.⁷⁵

A probléma szerintem az, hogy a szétválasztás után egyeseket még mindig megilletnek bizonyos kiváltságok: joguk van ahhoz, hogy saját vallásuk ünnepeinek egy részét hivatalos állami ünnepként is ünnepeljék, hogy vallásuk pihenőnapját állami pihenőnapként is élvezzék, s hogy saját vallásuk időszámítását hivatalos időszámítás-ként is használják. Ezen pedig – ahogy én látom – nem változtat az sem, ha a kérdéses napokat, ünnepeket és időszámítást a társadalom nagy többsége is magáénak érzi, a nem vallásos emberek is, vagy ha olyan új állami ünnepeket és munkaszüneti napokat vezetnek be, amelyek egyetlen vallásnak sem ünnepei és pihenőnapjai, s az időszámítást is megváltoztatják úgy, hogy az már ne kötődjön egyetlen valláshoz sem.⁷⁶ (Az utóbbi megoldás akaratlanul is előnyben részesítené a nem vallásos meggyőződéseket).

A közoktatás szférájában a nehézséget az okozza, hogy az iskola műveltségi, kulturális ismereteket is közvetít és nevel is, ám mind a műveltségi, kulturális ismereteket, mind a nevelést, különösen az erkölcsi nevelést átszövik a vallási-világnézeti elemek. Ahhoz tehát, hogy a közoktatás vallási-világnézeti szempontból egyenlő jogokat biztosítson, mentes legyen a megkülönböztetéstől, s így semleges legyen, vagy ki kellene iktatni az ismeretekből és a nevelésből a szóban forgó elemeket, ami észszerűtlennek és lehetetlennek is látszik, vagy minden vallás és világnézet számára egyenlő megjelenést kellene biztosítani, amely szintén észszerűtlennek és lehetetlennek látszik, hiszen az emberiség ma több ezer vallást követ.

Mindazonáltal az eddigi elemzés mögött mindvégig meghúzódott, de kimondatlan maradt egy előfeltevés: az, hogy az állami, kormányzati, közéleti szférákkal összefüggő vallási-világnézeti jogok mindenhol megilletnek mindenkit, azaz éppúgy területhez nem kötött jogok, mint a magánéleti vallás- és lelkiismereti szabadság. Kiderült azonban, hogy ilyen előfeltevés mellett e jogok sértik a vallási-lelkiismereti jogegyenlőséget, diszkriminálnak, s e problémák kiküszöbölése aligha lehetséges, s ha mégis, akkor csak észszerűtlen és szinte kivihetetlen megoldásokkal. Következésképpen az állami, közéleti szférákat érintő vallási-lelkiismereti jogokat területhez kötött jogoknak kell tekintenünk. Ekkor az állami ünnepekkel, a pihenőnappal és az időszámítással kapcsolatos jogok már nem, vagy jóval kevésbé megkülönböztetők, hiszen nagyságrendekkel kevesebb vallással kell számolni, s a közoktatáson belüli ismeretközvetítés és nevelés körében is nagyságrendekkel kevesebb vallási és erkölcsi tanítás (egyenlő) megjelenítését kell csak biztosítani. A még fennmaradó problémák megoldásához

75 Schanda Balázs: A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága. *Ijoten*, 2018. szeptember 14; Koltay András: *A vallások, az állam és a szólás szabadsága*. Budapest, Századvég, 2016; Paczolay (2003): i. m. 543, 549–552, 558–575.

76 Paczolay (2003): i. m. 550–551; 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993.

ki lehet aknázni a rendszerben rejlő rugalmasságot, s ha még ez is kevés, akkor az EJB már idézett tézise az irányadó: „[n]em minden eltérő bánásmód képez diszkriminációt, ha a különbségtétel ismérvei észszerűek és objektívek és a szándék egy olyan cél elérése, amely az Egyezségokmány alapján legitim.”⁷⁷

De kinek-kinek hol van joga ahhoz, hogy élvezze a közélet szférájában megmaradó vallási-lelkiismereti jogokat? Nos, a jelek itt is arra utalnak, hogy a legtöbb embernek abban az országban van joga ezek élvezetéhez, ahol saját vallása honos vallás, és ahol ő maga is honos személy, vagyis a honos vallást vagy ezek egyikét követő közösséghez tartozva él vagy másutt él ugyan bevándorlóként, de e közösségből származik és – vallásszabadságát gyakorolva – nem változtatta meg vallását. Ugyanakkor azokat a személyeket, akik bevándorlóként vagy bevándorlók leszármazottjaiként élnek új hazájukban és ők maguk vagy felmenőik – élve vallásszabadságukkal – megváltoztatták vallásukat, itt, új hazájukban illetik meg a tárgyalt jogok, feltéve, hogy új vallásuk itt honos.

A lelkiismereti és vallásszabadság és az állami, kormányzati, közéleti szférákat érintő vallási-lelkiismereti jogok között szoros összefüggés van. Az összefüggés döntő eleme a saját vallás, s ez jól látszik a PPJNE 18. cikkének szövegezéséből, s éppily jól látszik az állami, kormányzati, közéleti szférákat érintő vallási-lelkiismereti jogok általam adott meghatározásából is. A saját vallás kitüntetett szerepét jelzi továbbá a lelkiismereti és vallásszabadságban foglalt legerősebb jog: a saját vallás vagy nem vallásos meggyőződés megtartásának és megváltoztatásának joga. Mindezek nyomán világos, hogy a lelkiismereti és vallásszabadságnak van egy tágabb fogalma, amely magában foglalja az állami, kormányzati, közéleti szférákat érintő vallási-lelkiismereti jogokat is. Minthogy pedig a magánéleti vallásszabadság területéhez nem kötött jog, a közélet szféráit érintő vallási-világnézeti jogok viszont területéhez kötött jogok, a tágabb értelemben vett lelkiismereti és vallásszabadság a részben területéhez kötött jogok közé tartozik.

3.10. Kultúraszabadság

Az EJNT nem ismeri el kifejezetten a kultúraszabadságot, ez azonban levezethető az EJNT-ben elismert egyes jogokból. Bár a GSZKJNE kulturális jogokról is rendelkezik és az ENSZ Gazdasági, szociális és kulturális jogi bizottsága (GSZKJB) a 15. cikk (1) bekezdése által elismert jogot – azaz mindenki jogát arra, hogy részt vegyen a kulturális életben – szabadságjogként értelmezi, alább mégis inkább a PPJNE-re támaszkodom. Vegyük tehát a PPJNE 27. cikkét, amely szintén elismer egy kulturális jogot egy vallási és egy nyelvi jog mellett. A cikk szövege a következő:

„Azokban az államokban, amelyekben etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt

⁷⁷ HRC General Comment No. 18, 13. bek. (kiemelés – A. Gy.).

a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”⁷⁸

Az EJB a cikkről készített általános magyarázatában egyebek közt leszögezte:

„A Bizottság megjegyzi, hogy ez a cikk olyan jogot mond ki és ismer el, amelyben kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek részesülnek, és amely különbözik minden más, az Egyezségokmány értelmében őket mint egyéneket mindenki más-sal együtt megillető jogtól és kiegészíti e jogokat.”⁷⁹

Az, hogy egy egyezménybe felvett jog hozzátesz valamit az egyezményhez magától értetődőnek látszik: mi értelme volna egyébként annak, hogy fölvegyék az egyezménybe? Akkor viszont miért kell ezt az EJB-nek a 27. cikk kapcsán kiemelnie? Nos, a közvetlen ok az, hogy egyes részes államok a 27. cikkben elismert jogok tartalmát besorolták más, a PPJNE-ben elismert jogok alá, azaz kétségbe vonták, hogy e jogok hozzátesznek valamit a PPJNE-hez.⁸⁰ Az EJB megállapítása mögött azonban ott áll Francesco Capotortinak a 27. cikk végrehajtásáról különleges jelentéstevőként készített tanulmánya is még 1977-ből. Ebben Capotorti rámutatott, hogy a cikkben elismert jogok többet jelentenek, mint amit kimondanak, vagyis vannak fontos vonzataik, implikációik és ezeket maradéktalanul ki kellene bontani, s e célból az ENSZ-nek el kellene fogadnia egy kisebbségi nyilatkozatot.⁸¹ Capotorti érveinek súlyát jelzi, hogy a nyilatkozat szövegezése hamarosan megkezdődött, s a nyilatkozatot el is fogadták, igaz, erre azért várni kellett 15 évet.

Hogy mire is jött rá Capotorti, s hogy követői, köztük Patrick Thornberry miként domborították ki még jobban az eredeti felismerést, azt a 27. cikkben elismert vallási jog kapcsán lehet a legkönnyebben kimutatni. A lényeg a következő: a 27. cikk értelmében a vallási kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van „saját vallásuk vallásához és gyakorlásához”, csak hogy ezt a jogot a 18. cikk, amely a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságáról szól már elismeri minden ember számára, így a vallási kisebbségekhez tartozó személyek számára is. Ennélfogva a 27. cikkben elismert vallási jog „nem tesz hozzá semmit” a PPJNE-hez, vagyis „felesleges”.⁸² Ahhoz tehát, hogy a 27. cikkben elismert vallási jog hozzátegyen valamit a PPJNE-hez, azaz hogy ne legyen „felesleges”, többet kell nyújtania, mint amit a 18. cikk nyújt, ez pedig csak úgy lehetséges, ha többet jelent, mint amit kimond, sőt többet jelent, mint amit a 18. cikk kimond, és ami a 18. cikkből következik. S így kell ennek lennie akkor is, ha a 27. és a 18. cikk szövegének egybevetése alapján ez meglepőnek látszik.

78 1976. évi 8. tvr. A fordítást pontosítottam.

79 General Comment No. 23, 1. bek.

80 General Comment No. 23, 2–4. bek.

81 Francesco Capotorti: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979. iv, 227, 429, 617. bek.

82 Patrick Thornberry: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, Clarendon, 1991. 180, 193.

A fentiek szerint a 27. cikk uralkodó, az EJB által is osztott értelmezése egy implikációs vagy vonzatos jogértelmezés. Ebben nincs semmi különös: a jogászok már az ókorban tudták, hogy a jog több annál, mint amit kimond, hogy tehát különféle következtetések, implikációk bonthatók ki belőle. A baj a PPJNE 27. cikkével kapcsolatban az, hogy azt a „többet”, amit az e cikk által elismert három jognak nyújtania kell a PPJNE-ben elismert minden más egyéni joghoz képest, még sem Capotorti, sem az ENSZ kisebbségi nyilatkozata, sem e nyilatkozat kommentárja, sem az EJB, sem más nem bontotta még ki a szükséges mértékben. A magunk részéről a fentiekben e „többől” kibontottuk – igaz, nem magából a 27. cikkből⁸³ – a tág értelemben vett nyelvszabadságot és vallásszabadságot, alább kibontjuk a tágan értelmezett kultúraszabadságot, a következő pontban pedig körvonalazzuk a kisebbségi jogokat is.

A 27. cikkben elismert kulturális jog kapcsán az első kérdés az, hogy ennek vajon mely jognál kell többet nyújtania a PPJNE által elismert más egyéni jogok közül? A legfontosabb ilyen jogot már Thornberry megjelölte:

„A lényeg itt az, hogy ha a 27. cikknek nem tulajdonítunk erősebb tartalmat, ez nem tesz hozzá semmit az Egyezségokmányhoz. A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát már védi a 18. cikk, és ott van például, amennyiben a nyelvet és a *kultúrát* nézzük, a kifejezés szabadságáról szóló rendelkezés a 19. cikkben is.”⁸⁴

Thornberry szerint tehát a 27. cikkben elismert kulturális jognak – hasonlóan a 27. cikkben elismert nyelvi joghoz – a 19. cikkben elismert vélemény- és kifejezési szabadságnál kell többet nyújtania. Az, hogy a 19. cikk szövege nem tartalmazza a „kultúra” szót, nem perdöntő, hiszen nem tartalmazza e szöveg a „nyelv” szót sem, az EJB mindazonáltal – mint fentebb láttuk – e szövegre támaszkodva mondta ki a Ballantyne-ügyben, hogy az államok a közélet szféráin kívül nem tagadhatják meg „az egyén szabadságát önmaga kifejezésére a maga által választott nyelven”⁸⁵. Éppígy lehetséges tehát, hogy a vélemény és a kifejezés szabadsága hallgatólagosan magában foglalja a kultúra szabadságát is, csak az EJB ezt eddig még nem állapította meg. Az pedig, hogy a kifejezés szabadsága valóban tartalmazza a kultúra szabadságát, több mint valószínű. A 19. cikkben elismert kifejezési szabadság ugyanis kiterjed bármilyen adatok és eszmék, így a kulturális adatok és eszmék keresésére, megismerésére és terjesztésére is. Nem véletlen, hogy a művészi és a tudományos szabadságot, valamint a tanszabadságot a vélemény és a kifejezés szabadságából szokták eredeztetni. A kultúraszabadság éppígy levezethető a vélemény és a kifejezés szabadságából; annál is inkább, mert a művészet és a tudomány (de voltaképpen az oktatás és tanulás is) a kultúra része, s ha van művészi, tudományos szabadság és tanszabadság is, furcsa volna, ha kulturális szabadság nem létezne.

83 A közvetlen levezetést lásd Andrassy György: A magyar nyelv jogállása, a kultúraszabadság és egyes emberi jogok területhez kötöttsége. *JURA*, 22. (2016), 1. 12–13 és 17–22.

84 Thornberry (1991): i. m. 180. (*kiemelés – A. Gy.*)

85 Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, 358/1989. és 385/1989. 11.4. bek.

A nyelvszabadsághoz (és a vallásszabadsághoz) hasonlóan a kultúraszabadság is elsősorban magánéleti szabadság: mindenekelőtt a magánélet szféráira terjed ki. Ugyancsak hasonlóan a nyelvszabadsághoz és a vallásszabadsághoz, a kultúraszabadság is megillet mindenkit mindenhol, azaz ez is egy területhez nem kötött magánéleti szabadság.

Mindazonáltal a kultúraszabadság – hasonlóan ismét a nyelvszabadsághoz és a vallásszabadsághoz – szorosan összefügg bizonyos állami, kormányzati, közéleti szférákkal. Hivatalos kultúráról vagy államkultúráról ugyan nem szokás beszélni, de a nemzeti kultúra fogalma ismert és fontos, és az állam összefonódik bizonyos fokban egy vagy több kultúrával már csak a hivatalos nyelv és a hivatalos munkaszüneti napok, állami ünnepek révén is. Jelentős továbbá az állam kulturális örökségvédelmi tevékenysége, amely nagyrészt az állam területén hagyományosan elterjedt egy vagy több kultúra örökségének védelmére irányul. Ugyancsak jelentős a tudomány, a művészet, a népművészet állami támogatása, valamint az államnak az oktatásban betöltött szerepe.

Mindezek után a probléma szintén hasonló ahhoz, amit a nyelvszabadság és a vallásszabadság esetében már láttunk. Nevezetesen az, hogy azok, akiknek a saját kultúrájuk azonos az állam, a kormányzat, az állami örökségvédelem által támogatott valamely kultúrával, illetve akiknek a kultúrája azonos a közoktatásban túlsúlyba kerülő kulturális ismeretekkel és értékekkel, azoknak kimondatlanul is joguk van ahhoz, hogy saját kultúrájukat államilag támogatott kultúraként élvezzék, míg azoknak, akiknek a kultúrája nem azonos az említett kultúrák egyikével sem, nem élvezik ezt a jogot.

A PPJNE 2. és 26. cikke nem tiltja nevesítetten a megkülönböztetést kulturális alapon, ám tiltja nemzeti vagy társadalmi származás alapján, s tiltja bármilyen nem nevesített alapon is. Emellett a 26. cikk biztosítja a törvény egyenlő védelmét mindenki számára, s ez a védelem kiterjed a kultúra szférájára is. Ily módon a probléma végső soron az, hogy hogyan lehetne biztosítani az egyenlő jogvédelmet és a megkülönböztetés kiküszöbölését a kultúrának a közélettel érintkező szféráiban, hiszen a világon a kultúrák száma is ezres nagyságrendű és lehetetlennek látszik, hogy az állam mindezeket teljesen egyenlő módon támogassa, vagy hogy a közoktatásban egyenlő ismereteket nyújtson róluk és egyenlő nevelési szerepet kapcsoljon hozzájuk. Minderre – vagy az állam és a kultúra minél teljesebb szétválasztására – azonban csak akkor lenne szükség, ha az EJNT csak területhez nem kötött jogokat ismerne el. E tanulmány fő tézise viszont épp az, hogy az EJNT és ezen belül a PPJNE elismer területhez kötött emberi jogokat is. S mivel a kultúraszabadság a közélet szférájában területhez nem kötött jogként irracionálisnak és igazságtalannak látszik és talán kivihetően is, területhez kötött jogként viszont észszerűnek, igazságosnak tűnik és kivihetőnek is, e jognak területhez kötött jognak kell lennie.

A kérdés már csak az, hogy kinek-kinek hol van joga ahhoz, hogy a közélet szférájában is élvezze a kulturális jogokat. Nos, minden jel arra utal a kulturális jogok esetében is, hogy a legtöbb embernek abban az országban van joga a közéleti jogok élvezetéhez,

ahol saját kultúrája honos kultúra, és ahol ő maga is honos személy, vagyis a honos kultúrát vagy ezek egyikét követő közösséghez tartozva él vagy másutt él ugyan bevándorlóként, de e közösségből származik és – kultúraszabadságát gyakorolva – nem váltott kultúrát. Ugyanakkor azokat a személyeket, akik bevándorlóként vagy bevándorlók lezármazottjaiként élnek új hazájukban és ők maguk vagy felmenőik – élve kultúraszabadságukkal – kultúrát váltottak, itt, új hazájukban illetik meg a tárgyalt jogok, feltéve, hogy új kultúrájuk itt honos kultúra.

A kultúraszabadság és az állami, kormányzati, közéleti szférákat érintő kulturális jogok között szoros összefüggés van. Az összefüggés döntő eleme a saját kultúra, s ezt igen jól jelzi a kultúraszabadságban foglalt legerősebb jog: a saját kultúra megtartásának és megváltoztatásának joga. A következtetés innen már önként adódik: a kultúraszabadságnak van egy tágabb fogalma, amely magában foglalja az állami, kormányzati, közéleti szférákat érintő kulturális jogokat is. Minthogy pedig a magánéleti kultúraszabadság területéhez nem kötött jog, a közéleti szférákat érintő kulturális jogok viszont területéhez kötött jogok, a tágabb értelemben vett kultúraszabadság a részben területéhez kötött jogok közé tartozik.

3.11. Kisebbségi jogok

Kisebbségi jogokat csak a PPJNE ismer el, az EJENY hallgat róluk. A PPJNE 27. cikke – mint már láttuk – három kisebbségi jogot ismer el: az etnikai kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját kultúrájuk élvezéséhez, a vallási kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját vallásuk vallásához és gyakorlásához, valamint a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogát saját nyelvük használatához. Az előző pontban láttuk azt is, hogy az EJB kimondta: az említett kisebbségekhez tartozó személyeket megillető három jog „különbözik minden más, az Egyezségokmány értelmében őket mint egyéneket mindenki mással együtt megillető jogtól és kiegészíti e jogokat”.⁸⁶ Láttuk végül, hogy a vallási kisebbségi jognak elsősorban a gondolat, a lelkiismeret és vallás szabadságánál (18. cikk), a nyelvi és a kulturális jognak pedig elsősorban a vélemény és a kifejezés szabadságánál (19. cikk) és e szabadságok ki nem mondott, hallgatólagos tartalmainál kell többet jelenteniük. A szóban forgó többletjelentéseket az előző három pontban nagyrészt feltártuk, amikor levezettük a magánéleti nyelvszabadságot és a magánéleti kultúraszabadságot, valamint a nyelvszabadság, a kultúraszabadság és a vallásszabadság közéleti jogosítványait, s így eljutottunk a tágabb értelemben vett nyelvszabadsághoz, vallásszabadsághoz és kultúraszabadsághoz.

Míndezek után világos, hogy a 27. cikkben elismert kulturális kisebbségi jognak immár a kultúraszabadságnál, a vallási kisebbségi jognak a vallásszabadságnál, a nyelvi kisebbségi jognak pedig a nyelvszabadságnál kell többet jelentenie. A kultúraszabadság, a vallásszabadság és a nyelvszabadság mindenkit megillető szabadságok, s mindenkit megilletnek e szabadságok közéleti jogosítványai is. Minthogy azonban

⁸⁶ General Comment No. 23, 1. bek.

a közéleti jogosítványok területhez kötöttek, mindenkit csak egy bizonyos területen illetnek meg: a legtöbb embert ott, ahol saját kultúrájuk, saját vallásuk vagy saját nyelvük honos. Ez az egyes országokban azt jelenti, hogy a honos kisebbségeket otthon illetik meg e jogosítványok, a bevándorló kisebbségeket és leszármazottjaikat pedig, ha nem váltottak kultúrát, vallást vagy nyelvet, származási országukban; ha váltottak, akkor honossá váltak új hazájukban, s így itt illetik meg őket e jogok.

A kisebbségi jogok alapvetően az etnikai, vallási és nyelvi többség, valamint az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek, illetve a hozzájuk tartozó személyek materiális, tényleges egyenlőségét hivatottak megteremteni és fenntartani, vagyis az olyan hátrányok kiküszöbölését szolgálják, amelyek a kisebbségi kultúrák, vallások és nyelvek kisebbségi helyzetéből fakadnak (kisebb személyi kör, kisebb presztízs, kisebb túlélési esélyek stb). Ennélfogva a honos etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van saját kultúrájuknak, saját vallásuknak vagy saját nyelvüknek kiemelt, a honos etnikai, vallási vagy nyelvi többség kultúrájánál, vallásánál vagy nyelvénél erősebb védelmére és támogatására. Másfelől a bevándorló kisebbségeknek, ha ők vagy felmenőik nem váltottak kultúrát, vallást és/vagy nyelvet, joguk van új hazájukba való beilleszkedésük támogatásához, mindenekelőtt a befogadó ország legalább egy honos és egyben hivatalos nyelve elsajátításának támogatásához, valamint az ott honos vallások és honos kultúrák bizonyos fokú megismerésének támogatásához. Ha a bevándorlók/leszármazottjaik kultúrát, vallást és/vagy nyelvet váltottak, és nem a többségi kultúra, vallás vagy nyelv, hanem egy honos kisebbségi nyelv, vallás és/vagy kultúra lett a saját kultúrájuk, saját vallásuk vagy saját nyelvük, akkor honos kisebbségeké váltak és kisebbségi jogaik nagyrészt ehhez igazodnak.

Összegezve, az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek kulturális, vallási vagy nyelvi jogai mindig a világ valamely részén, valamely országban illetik meg a jogalanyokat, vagyis e jogok területhez kötött jogok.

3.12. Jog az oktatáshoz

Az oktatáshoz való jogot elismeri az EJENY és a GSZKJNE is, és mind az EJENY, mind a GSZKJNE 13. cikkének szövege arra enged következtetni, hogy ez a jog mindenkit megillet mindenhol, azaz egy területhez nem kötött jog. Mindazonáltal e jognak egészen biztosan vannak területhez kötött joglemei, s ezek némelyikét az előző négy pontban már érintettük is: a nyelvszabadság és a kisebbségi nyelvi jogok tárgyalásakor az oktatás nyelvének, a lelkiismereti és vallásszabadság, valamint a kisebbségi jogok tárgyalásakor az oktatás vallási és világnézeti tartalmainak,⁸⁷ a kultúraszabadság és a kisebbségi jogok tárgyalásakor pedig az oktatás kulturális tartalmainak kérdését.

Mínthogy az oktatáshoz való jognak van területhez nem kötött és területhez kötött jogosítványa is, a széles értelemben vett jog a részben területhez kötött jogok közé tartozik.

⁸⁷ Erre kitér a GSZKJB is. Vö. CESCR General Comment No. 13, 28. bek.

4. Az új tipológia logikai alapja és a PPJNE 2. cikke (1) bekezdésének logikai hibája

Két fő állítást vizsgáltam az eddigiekben. Az első az volt, hogy a PPJNE, a GSKJNE és az EJENY 2. cikkének rendelkezései arra utalnak, hogy az EJNT által elismert valamennyi emberi jog mindenkit megillet mindenhol, vagyis hogy e jogok mind területhez nem kötött jogok. A második állítás ezzel szemben úgy szól, hogy az EJNT-ben elismert egyes jogok mindenkit megilletnek, de részben vagy egészben nem mindenhol, más szóval hogy e jogok részben vagy egészben területhez kötött emberi jogok. A fentiek szerint mindkét állítás igaz, csak hogy ellentmondanak egymásnak. A fő kérdés ezért immár az, hogy melyiket kell irányadónak tekinteni? Az eddigi elemzés értelmében azt, amely szerint az EJNT elismer részben vagy egészben területhez kötött jogokat is.

Mint láttuk, azt az EJB is megállapította, hogy nincs összhang a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelmény és a PPJNE 25. és 13. cikkében elismert jogok között, és az EJB is arra a következtetésre jutott, hogy ezekben az esetekben nem a 2. cikk (1) bekezdése szerinti követelményt, hanem az említett jogok szövegezését kell irányadónak tekinteni. Ennyiben tehát álláspontom egyezik az EJB (és a kommentátorok) álláspontjával.

Az idegenek helyzetéről szóló általános magyarázatában az EJB átfogóan is kifejtette véleményét a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében írt követelményről, s arról, hogy miként vonatkozik ez a PPJNE-ben elismert jogokra. A többi közt ezt írta:

„1. A részes államokból származó jelentések sokszor nem veszik figyelembe, hogy minden egyes részes államnak biztosítani kell az Egyezségokmányban foglalt jogokat »a területén tartózkodó és a joghatósága alá tartozó minden egyén számára« (2. cikk 1. bekezdés). Általában véve az Egyezségokmány által kimondott jogok mindenkire alkalmazandók, függetlenül a viszonyosságtól és függetlenül az egyén állampolgárságától vagy hontalanságától.

2. Az *általános szabály* ennél fogva az, hogy az Egyezségokmányban elismert minden egyes jogot biztosítani kell az állampolgárok és az idegenek közötti megkülönböztetés nélkül. A 2. cikk előírása szerint az idegenek megkapják a nem megkülönböztetés általános követelményének jótéteményét az Egyezségokmányban elismert jogokra vonatkozóan. Ez a biztosíték megilleti az idegeneket és az állampolgárokat egyaránt. Kivételesen néhány, az Egyezségokmányban elismert jog kifejezetten csak az állampolgárokra alkalmazható (25. cikk), míg a 13. cikk csak a külföldiekre. Mindazonáltal a Bizottságnak a jelentések vizsgálatában szerzett tapasztalata azt mutatja, hogy számos országban más jogokat, amelyeket az idegeneknek élvezniük kellene az Egyezségokmány értelmében, megtagadnak tőlük vagy olyan

korlátozásoknak vetnek alá, amelyek nem mindig igazolhatók az Egyezségokmány alapján.”⁸⁸

Egyetértek azzal, hogy a 2. cikk (1) bekezdése szerinti követelmény, valamint a 25. és a 13. cikkben elismert jogok között ellentmondás van; egyetértek azzal is, hogy a 25. és a 13. cikk értelmezésekor e cikkek rendelkezései az irányadók, s nem a 2. cikkben írt szabály. Egyetértek végül azzal, hogy a 25. cikkben elismert jogok az egyes részes államokban csak az adott állam állampolgárait illetik meg, a 13. cikkben foglalt jog pedig csak az ott jogszerűen tartózkodó idegeneket. Ezek lényeges egyezések, és mégis, az EJB összegzése elfedi a 25. és a 13. cikkben elismert jogok területhez kötött jellegét, s elfedi általában a PPJNE-ben elismert jogok terület szerinti tagolódását. Az alábbiakban ezért egy olyan összefüggésben folytatom az EJB elemzésének vizsgálatát, amelyben tisztán, világosan megmutatkozik a PPJNE által elismert jogok területi tagolódásának logikai, matematikai alapja, s az, hogy ennek fényében elhibázott a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében írt követelmény.

Vegyük az EJB szóban forgó általános magyarázatának 7. bekezdését. Ez felsorolja azokat a jogokat, amelyek az EJB szerint megilletik az állampolgárokat és az idegeneket is a részes államokban.⁸⁹ A lista a PPJNE által elismert 21 egyéni jogból⁹⁰ 19-et tartalmaz, s ez összhangban áll az EJB-nek azzal a nézetével, hogy a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény „általános szabály”,⁹¹ amely alól kivételt képeznek a 25. és a 13. cikkben elismert jogok; ezek hiányoznak is a listáról.

A felsorolásban az EJB ezt írja a mozgásszabadságról: a részes államokban az idegeneknek – a részes államok polgáraihoz hasonlóan – „joguk van a mozgás szabadságához és lakhelyük szabad megválasztáshoz; szabadságukban áll elhagyni az országot”.⁹² Csakhogy a mozgásszabadságot elismerő 12. cikk (4) bekezdésében elismer még egy jogot: azt, hogy „[s]enkit sem lehet önkényesen megfosztani a jogtól, hogy belépjen a saját országába”. Ezt az EJB már nem foglalta bele a felsorolásba, de nem tüntette fel a 2. cikk (1) bekezdése alóli kivételek között sem; ez mindenképp hiba. Nézzük meg azonban, hogy hogyan értelmezi az EJB ezt a jogot a mozgásszabadságról szóló általános magyarázatában:

„A 12. cikk (4) bekezdésének szövegezése nem tesz különbséget állampolgárok és idegenek között (»senkit«). Ily módon azt, hogy mely személyeket illeti meg e jog gyakorlása, csak a »saját országában« kifejezés jelentésének értelmezésével lehet meghatározni. A »saját országában« fogalom kiterjedése tágabb, mint az »állampolgárságának országa« fogalomé. Nem korlátozódik az állampolgárságra

88 HRC General Comment No. 15, 1–2. bek. (*kiemelés – A. Gy.*).

89 HRC General Comment No. 15, 7. bek.

90 Az EJB figyelmen kívül hagyta a PPJNE 20. cikkét, amely a háborús propagandát, valamint a nemzeti, faji vagy vallási gyűlölet hirdetését tiltja.

91 HRC General Comment No. 15, 7. bek.

92 HRC General Comment No. 15, 7. bek.

formális értelemben, vagyis a születéssel vagy adományozással megszerzett állampolgárságra; magában foglal minimálisan egy olyan egyént, akit egy adott országhoz fűződő különleges kapcsolata vagy különleges igénye miatt nem lehet pusztán idegennek tekinteni.”⁹³

Az EJB tehát úgy véli, hogy egy államban az állam saját állampolgárait, valamint azokat, akiket különleges kapcsolat vagy igény fűz ehhez az államhoz – köztük alkalmazást a hosszú ideje az államban élő idegeneket⁹⁴ – megilleti a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog, a pusztán idegeneket viszont nem. Eszerint a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog is kivételt képez a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény vagy „általános” szabály alól.

Csakhogy a 12. cikk (4) bekezdése szerint „senkit” sem lehet önkényesen megfosztani attól a jogtól, hogy belépjen a saját országába, s ezt – mint láttuk – az EJB is nyugtázza. Ám akkor hogyan lehetséges, hogy az egyes országokban vagy az egyes országokra nézve a pusztán idegeneket mégsem illeti meg ez a jog? Hogyan lehetséges tehát, hogy egy mindenkit megillető emberi jog, amelytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani, az egyes országokra nézve mégsem illet meg mindenkit, mégsem illeti meg a pusztán idegeneket?

A megoldás kulcsát a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény – vagyis hogy az Egyezségokmány minden részes állama kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden egyén számára az Egyezségokmányban elismert jogokat – előfeltevései képezik. A követelmény ugyanis azon az előfeltevésen nyugszik, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok mindenkit megilletnek minden államban, ez pedig azon, hogy az emberi jogok megilletik az összes embert. Csakhogy abból, hogy egy jog mindenkit megillet, nem következik, hogy minden országban vagy minden országra nézve is megillet mindenkit. Ahhoz ugyanis, hogy egy jog mindenkit megillető jog legyen, elegendő, ha a jog mindenkit megillet valahol, mondjuk egy országban: attól, ha mindenkit megillet más országokban is, vagy akár az összes országban, a jogalanyok száma nem nő, a jogalanyok számát ez nem érinti. Nincs tehát ellentmondás abban, hogy a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog mindenkit megillet, viszont az egyes országokra nézve nem illet meg mindenkit. A jog szövegezése logikailag kifogástalan. A 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény viszont, mint a fentiekben bemutatott előfeltevések konklúziója, logikailag hamis.

Azzal a megállapítással, hogy a jogalanyok számát nem befolyásolja, ha egy mindenkit megillető jog mindenkit megillet mindenhol, vagy mindenkit megillet, de nem mindenhol, elérkeztünk az emberi jogok új, területi tipológiájának logikai, matematikai alapjához. Elérkeztünk tehát ahhoz a logikai, matematikai fundamentumhoz, amely nyilvánvalóvá teszi, hogy a mindenkit megillető jogok lehetnek olyanok, amelyek mindenkit megilletnek mindenhol, lehetnek továbbá olyanok, amelyek

93 HRC General Comment No. 27, 20. bek.

94 HRC General Comment No. 27, 20. bek.

mindenkit megilletnek, de nem mindenhol, s lehetnek végül olyanok, amelyek mindenkit megilletnek részben mindenhol, részben viszont nem mindenhol, más szóval hogy a mindenkit megillető jogok lehetnek területhez nem kötött, területhez kötött és részben területhez kötött jogok. Az említett logikai-matematikai alázat fényében tehát az, hogy a PPJNE (és tágabban az EJNT) elismer területhez nem kötött, terület-hez kötött és részben területhez kötött jogokat is, a legkevésbé sem problematikus.

Logikai szempontból a PPJNE által elismert területhez nem kötött, területhez kötött és területileg vegyes jogok egyenrangúak abban az értelemben, hogy egyik típus sem általános a másik kettőhöz képest. Abból ugyanis, hogy a szóban forgó jogok mindenkit megilletnek, nem következik, hogy minden vagy csaknem minden jognak az egyik jogtípushoz kell tartoznia, a másik kettőhöz pedig egynek sem vagy csak a maradéknak, más szóval hogy az egyik típusnak *általánosnak kell lennie*, a másik kettőnek pedig legfeljebb *kivételnek*. A PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelmény szerint viszont a PPJNE által elismert minden jognak mindenkit mindenhol, minden országban megillető jognak kell lennie, azaz a jogok első típusához kell tartoznia, s így e típusnak általános típusnak kell lennie. Ez viszont, mint láttuk, logikai szempontból tarthatatlan. Ki kell tehát mondani, hogy a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény logikai szempontból nem „általános szabály”, a neki nem megfelelő jogok pedig nem „kivételek” alá.

Egy területhez kötött jog, mint amilyen a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog is, mindenkit megillet, de mindenkit csak valamely területen, mondjuk egy országban vagy országra nézve. Ennek folytán minden országban vannak olyanok, akiket megillet ez a jog, de lehetnek olyanok is, akiket nem. Ez pedig megkülönböztetésnek látszik, ám nem az. Egy területhez kötött emberi jog ugyanis pusztán azon oknál fogva, hogy területhez kötött, még mindenkit megillet és mindenkit egyenlő mértékben és módon illet meg, vele kapcsolatban tehát a megkülönböztetés kizárt. Ennélfogva az, hogy egy területhez kötött emberi jog az egyes országokban némelyeket megillet, másokat meg nem, csak látszólag megkülönböztetés: valójában nem az, hiszen a jog azokat is megilleti egy másik országban, akiket itt, ebben az országban nem illet meg. Be kell tehát vezetnünk – a közvetlen és a közvetett diszkrimináció közötti különbségtételhez hasonlóan – a valódi és a látszólagos diszkrimináció fogalmát. A látszólagos diszkrimináció ugyanis feltűnhet az összes, részben vagy egészben területhez kötött emberi jog kapcsán. Arra a kérdésre tehát, hogy hogyan lehetséges, hogy egy jog szövegezése a jogalanyok meghatározásakor nem tesz különbséget idegenek és állampolgárok között, az egyes országokra nézve viszont különbséget tesz közöttük, a válasz így szól: ha a jog részben vagy egészben területhez kötött jog [és a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jog ilyen], akkor ez úgy lehetséges, hogy a megkülönböztetés csak látszólagos.

5. A területhez nem kötött és a részben vagy egészben területhez kötött jogok aránya

Az, hogy a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében írt követelmény logikai szempontból nem „általános szabály”, még nem zárja ki, hogy általános szabály legyen statisztikailag, más szóval hogy a PPJNE-ben elismert jogok mindegyike vagy nagy többsége megfeleljen neki, azaz területhez nem kötött jog legyen. De ilyenek-e a PPJNE által elismert jogok?

Vegyük ismét az EJB álláspontját, de immár ebben az összefüggésben értelmezve. Mint tudjuk, az EJB általános szabálynak tartja a szóban forgó követelményt vagy szabályt, de ez alól azért említést tesz két kivételről: a 25. és a 13. cikk által elismert jogokról. Fentebb azonban láttuk, hogy az EJB valójában kivételnek tekinti a 12. cikk (4) bekezdésében elismert jogot, a saját országba való belépéshez való jogot is, amely persze eleme a mozgásszabadságnak, s így maga a mozgásszabadság képezi a harmadik kivételt az „általános szabály” alól. A fentiekben kiderült továbbá, hogy kivételt képez a 24. cikkben elismert gyermeki jog, valamint a 18. cikkben elismert vallásszabadság és a 27. cikkben elismert (három) kisebbségi jog is. A kivételek száma így hat és mind a hat a kifejezetten elismert jogok közé tartozik. Láttuk azonban, hogy a PPJNE hallgatólagosan további négy részben vagy egészben területhez kötött jogot is elismer: az állampolgársághoz, az önkényes száműzés elleni védelemhez, valamint a nyelvszabadsághoz és a kultúraszabadsághoz való jogot. A kivételek száma így már tíz.

Az EJB szerint a PPJNE 21 jogot ismer el.⁹⁵ E 21 joghoz most hozzá kell adnunk a négy hallgatólagosan elismert jogot, s a kapott 25 joghoz kell mérnünk a tíz kivételt. A kivételek aránya így 40%, s ez túl magas ahhoz, hogy a szabály „általános szabály” legyen.

A kivételek száma ráadásul még nem is teljes. Az eddigi elemzés ugyanis nem terjedt ki a PPJNE-ben elismert valamennyi jogra, és úgy vélem, van a PPJNE-ben még legalább egy jog, amely a kivételekhez tartozik: a szabad társuláshoz való jog (22. cikk).

Nézzük most a polgári és politikai jogok számát az EJNT egészében. A változás egyfelől az, hogy az EJENY kifejezett módon elismer két, a PPJNE által csak hallgatólagosan elismert kivételt: az állampolgársághoz és az önkényes száműzés elleni védelemhez való jogot, másfelől pedig az, hogy az EJENY elismeri a menedék keresésének jogát is. Így az EJNT-ben elismert olyan polgári és politikai jogok száma, amelyek kivételt képeznek az általános szabály alól 12, s ezek közül 10 kifejezett módon elismert jog.

Vannak azonban az EJNT által elismert gazdasági, szociális és kulturális jogok között is olyanok, amelyek a kivételekhez tartoznak, s egyikükről, az oktatáshoz való jogról ezt ki is mutattuk. Ilyen jog azonban véleményem szerint a kulturális életben való részvétel joga, a munkához való jog, s az ehhez szorosan kapcsolódó jogok, de legalább kettő ezek közül. A kivételek száma így 17-re nő. Az említett kulturális jog

⁹⁵ HRC General Comment No. 15, 7. bek.

viszont lényeges átfedésben van a PPJNE 27. cikkében elismert kulturális joggal, s ezért vegyük úgy, hogy csak a kifejezetten elismert kivételek számát növeli, a kivételekét nem. A kifejezetten elismert kivételek száma így 15, a kivételeké pedig legalább 16. Az EJNT mintegy 40 egyéni jogot ismer el, ennek a 16 kivétel a 40%-át teszi ki, ez pedig kizárja, hogy a szabály „általános szabály” legyen.

Összegezve, a részben vagy egészben területhez kötött jogok sem logikai, sem statisztikai szempontból nem kivételek a területhez nem kötött jogok alól, az olyan jogok alól, amelyek mindenkit megilletnek minden államban. Ennek értelmében a területhez kötött és a részben területhez kötött jogok éppoly önálló jogcsoportot képeznek, mint a területhez nem kötött jogok, s ez azt jelenti, hogy e tanulmány fő állítása, miszerint az EJNT-ben elismert jogok terület szerint (is) jogcsoportra tagolódnak, igazolódott.

Kimondható-e ezek után, hogy a PPJNE, a GSZKJNE és az EJENY 2. cikkének azok a rendelkezései, amelyek szerint az ezekben az okmányokban elismert valamennyi jog mindenkit megillet minden államban, teljesen elhibáztak? Nem, véleményem szerint ezt nem lehet kimondani: úgy vélem, ezeket az előírásokat *megdönthető vélelmeknek* kell tekinteni azoknak a jogoknak a szempontjából, amelyekről még nem bizonyosodott be, hogy megfelelnek-e nekik vagy sem, s ez fontos az egyezségokmányok, kivált a PPJNE alkalmazása szempontjából is.

6. Mitől függ, hogy egy jog a területi tipológia mely jogcsoportjához tartozik?

Korábban már láttuk, hogy az EJB a PPJNE 25. cikkében elismert jogok kapcsán arra az álláspontra helyezkedett, hogy e jogok minden részes államban csak a részes állam saját állampolgárait illetik meg, más államoknak a részes államban tartózkodó polgárait nem. Magam is egyetértettem ezzel, kifogásoltam viszont, hogy az EJB nem indokolja meg ezt az álláspontját, jóllehet ez nincs összhangban a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelménnyel. Csakhogy egyelőre magam sem indokoltam meg az EJB álláspontjával egyező véleményemet kellő mértékben. Azt már levezettem, hogy a 2. cikk (1) bekezdésében foglalt követelmény mint egy következtetés eredménye logikailag hibás; azt is kimutattam, hogy a PPJNE elismer olyan jogokat is, amelyek részben vagy egészben csak egy bizonyos térségben illetnek meg mindenkit. Arra a kérdésre viszont még csak igen röviden adtam választ, hogy mitől függ, hogy egy egyéni emberi jog mely területre nézve illet meg mindenkit, vagyis hogy területhez nem kötött, területhez kötött, vagy részben területhez kötött jog-e?

E kérdésre először a PPJNE 25. cikke kapcsán adtam választ. A cikk három jogot ismer el, s ezek egyike, a közhivatali tisztségek viseléséhez való jog a cikk szövege szerint területhez kötött jog – minden állampolgárnak joga van arra, hogy „közhivatali tisztséget viselhessen saját országában” –, a másik két jog szövegében viszont nincs utalás arra, hogy hol illetik meg e jogok az állampolgárokat. Minthogy viszont az nem lehetséges, hogy egy jog sehol a világon ne illesse meg a jog alanyait, a szóban

forgó két jognak is meg kell illetnie valahol az állampolgárokat, de hogy hol, azt már csak jogértelmezéssel lehet megállapítani. Saját jogértelmezésemhez a fentiekben készítettem egy tesztet: mivel a közhivatali tisztségek viseléséhez való jog csak a saját országukban illeti meg az állampolgárokat, beiktattam a „saját országában” kitévelt a másik két jog szövegébe is és megállapítottam, hogy ezek szövegezése e kitéttel kiegészítve észszerű, igazságos és megfelel az államok gyakorlatának is. Ezután tettem egy ellenpróbát: beiktattam a két jog szövegébe azt, hogy „minden államban”, s azt találtam, hogy a jogok szövegezése így már nem észszerű, nem igazságos és nem is egyezik az államok gyakorlatával. Mindebből levontam azt a következtetést, hogy a 25. cikkben elismert mindhárom jog területéhez kötött jog: e jogok megilletik a világ valamennyi állampolgárát, de mindegyiküket csak a saját országában. Alább azt fogom megindokolni, hogy miért épp az észszerűséget és az igazságosságot tekintetem fő mércének, s nem csupán a PPJNE 25. cikkében elismert jogok, hanem az EJNT által elismert minden egyéni jog esetében.

Maradjunk egyelőre a PPJNE 25. cikkénél. Az ebben elismert jogokkal kapcsolatban számos olyan kérdés merül fel, amelyekre a cikk szövege nem ad választ. Ilyen például, hogy hány éves kortól illetik meg az állampolgárokat az egyes jogok, hogy milyen alapon lehet állampolgárokat megfosztani a szavazás jogától (és milyen időre), s hogy mely választott tisztségek összeférhetetlenek például bírói hivatallal vagy katonai tisztséggel. Ezekben és más hasonló esetekben a részes államoknak kell meghatározniuk a jogok közelebbi tartalmát, illetve nekik kell dönteniük a jogok bizonyos fokú korlátozásáról. A cikk bevezető szövege nyilván erre tekintettel fekteti le a következő megkövetéseket: „minden állampolgárnak joga és lehetősége van a 2. cikkben említett megkülönböztetések és ésszerűtlen korlátozások nélkül arra, hogy...” Eszerint a jogok közelebbi meghatározása és korlátozása nem lehet megkülönböztető és nem lehet ésszerűtlen.

Az EJB a 25. cikkről szóló általános magyarázatában kitér számos olyan pontra, ahol szükség mutatkozik a cikk által elismert jogok konkretizálására, illetve korlátozására, s eközben 17 alkalommal állítja az észszerűség mércéjét a részes államok idevágó szabályozása elé. De miért is kell a konkretizálásnak és a korlátozásnak annyira igazodnia az észszerűséghez, hogy már a cikk szövegének bevezető része felállítja ezt a mércét, az EJB pedig 17 esetben alkalmazza is? Nos, nyilván azért, mert már maguk a konkretizálendő és korlátozandó jogok is észszerűek, s ennél fogva a konkretizálásukra és korlátozásukra vonatkozó észszerűségi követelmény valójában csak a jogok észszerűségét hivatott fenntartani és továbbadni. Kimondható tehát, hogy a 25. cikkben elismert jogok maguk is észszerűek.

Nézzük most a 25. cikk bevezetésében lefektetett másik mércét, amely szerint a cikk által elismert jogok közelebbi meghatározása és korlátozása nem lehet megkülönböztető a 2. cikk által tiltott megkülönböztetések értelmében. Nem meglepő ezek

után, hogy az EJB e mércére is hivatkozik a 25. cikk által elismert jogok konkretizálásával, illetve korlátozásával kapcsolatban, igaz, csak öt alkalommal.⁹⁶

Ezen a ponton vessünk egy pillantást az EJB-nek a nem megkülönböztetésről készített általános magyarázatára, illetve ennek utolsó bekezdésére. Ez így hangzik: „[ne] minden eltérő bánásmód képez diszkriminációt, ha a különbségtétel ismérvei *észszerűek* és objektívek és a szándék egy olyan cél elérése, amely az Egyezségokmány alapján legitim”.⁹⁷ Eszerint tehát lehetnek és vannak is esetek, amikor az eltérő bánásmód nem minősül diszkriminációnak, és az eltérő, a megkülönböztető bánásmód tilalma alól felmentést adó mércék között ott találjuk az észszerűséget. Ez viszont azt jelenti, hogy a nem megkülönböztetés elve bizonyos fokban maga is az észszerűségen nyugszik.⁹⁸

A nem megkülönböztetés elve szoros kapcsolatban áll a törvény előtti egyenlőséggel és a törvény egyenlő védelméhez való joggal, s így bizonyos fokban ezek is az észparancsai. Minthogy pedig a nem megkülönböztetés elve és a törvény egyenlő védelmének joga kisugárzik a PPJNE egészére, az észszerűség is áthatja a PPJNE egészét. Nem csak a PPJNE 25. cikke által elismert jogok észszerűek tehát, a többi jog is az.

Az észszerűség mércéjét tovább erősíti, hogy ez kitüntetett szerepet játszik a modern természetjog elméleti és jogalkotási hagyományában. Hobbes például a természeti törvényeket „egyetlen, könnyen érthető alapelvben” is összefoglalta:

„[A]mit nem akarsz, hogy veled megtegyenek, azt ne tedd meg mással.”⁹⁹ „Ebből látható – folytatta Hobbes –, hogy a természeti törvények megtanulásához nem kell egyebet tennünk, mint azt, hogy amikor mások cselekedeteit a magunkéhoz mérjük, és az előbbieket túlságosan súlyosaknak találjuk, helyezzük azokat a mérleg másik serpenyőjébe, és tegyük helyükbe a magunk cselekedeteit, hogy a saját érzelmeink és önszeretetünk semmit se nyomhasson a latba. És ekkor a természeti törvények közt egy se fog akadni, amit ne találunk *észszerűnek*.”¹⁰⁰

Locke a természeti törvényt egyenesen az ésszel, az „ész törvényével”, „az ész általános törvényével” azonosította,¹⁰¹ amely „mindenkit, aki csak hozzá fordul, megtanít arra, hogy mivel az emberek valamennyien egyenlők és függetlenek, senki sem károsíthat meg egy másik embert életében, egészségében, szabadságában vagy javaiban”.¹⁰² Ily módon „a természeti törvény nyilvánvaló és érthető minden eszes teremtmény számára”.¹⁰³

96 Az EJB háromszor használja a „distinction” és kétszer a „discrimination” terminust. Vö. HRC General Comment No. 25.

97 HRC General Comment No. 18, 13. bek. (*kiemelés – A. Gy.*)

98 Lehet, hogy az elv egészen az észszerűségen nyugszik, hiszen a tilalom alóli felmentés másik két mércéje (az objektivitás és a cél legitimitás) szintén észszerűségi kívánalom.

99 Thomas Hobbes: *Leviatán*. Magyar Helikon, 1970. 135.

100 Hobbes (1970): i. m. 135. (*kiemelés – A. Gy.*)

101 John Locke: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986. 42, 76, 50.

102 Locke (1986): i. m. 42.

103 Locke (1986): i. m. 127. (*kiemelés – A. Gy.*)

Mindez persze még csak a természeti törvényről és nem a természetes jogokról szól. Minthogy azonban Hobbes felfogásában a természeti törvény a természetes szabadságot szorítja észszerű korlátok közé, Locke szerint pedig a természetes jogok a természeti törvényből fakadnak, nyilvánvaló, hogy a természetes szabadságnak és a többi természetes jognak is észszerűnek kell lennie. Idekívánkozik végül az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat nevezetes tétele: „*Magától értetődőnek* tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőnek teremtett, hogy Teremtőjük elidegeníthetetlen jogokkal ruházta fel őket, melyek közé tartozik a jog az élethez, a szabadsághoz, valamint a boldogságra való törekvéshez.”¹⁰⁴

Ezek után úgy tűnhet, hogy már csak alkalmazni kell az észszerűség mércéjét a PPJNE-ben, illetve az EJNT egészében elismert jogokra, és máris kiderül, melyik tartozik a területhez nem kötött, s melyik a részben vagy egészben területhez kötött jogok közé. Figyelembe kell azonban venni, hogy az EJENY, a PPJNE és a GSZKJNE is leszögezi, hogy minden ember „egyenlő és elidegeníthetetlen jogainak elismerése alkotja a szabadság, az *igazságosság* és a béke alapját a világon”.¹⁰⁵ Eszerint az emberi jogok nem csupán az észszerűség, hanem egyben az igazságosság kifejezői is, s így az észszerűség mellett az igazságosság teszi lehetővé (az emberi jogok felismerésén és meghatározásán túl) az egyes jogok további konkretizálását és határaik pontosabb megvonását. Az igazságosságnak persze több felfogása, elmélete, s éppígy többféle fajtája ismeretes, és kérdés, melyikük – esetleg jogcsoportonként melyikük – számít ebben az összefüggésben. Ennek vizsgálatára itt nincs tér, annyit viszont megjegyezhetek, hogy már Hobbes és Locke felfogásában is szoros a kapcsolat az észszerűség és az igazságosság között. Hobbes szerint ugyanis „az uralkodónak és legfőbb hivatalnokainak az összes tudományok közt csakis *a természetes igazságosság tudományára* van szükségük”,¹⁰⁶ Locke szerint pedig „a természeti törvény [...] az ész és a közönséges igazságosság (equity) szabálya”.¹⁰⁷

Ezen a ponton érintenem kell a tágabb elméleti keretet is. A politikafilozófia központi kérdése (vagy egyik központi kérdése) Platón óta az, hogy milyen is lenne egy eszményi vagy legalábbis jó állam, s hogy miként lehet az ilyen állam berendezkedését igazolni. A természeti törvény és a természetes jogok elméletei szintén e kérdés körül forgolódtak és forgolódnak, s voltaképpen válaszok e kérdésre. A terminológia persze idővel némiképp módosult: míg Platón egy ideális államról elmélkedett, Locke már inkább egy jól berendezett államról (*commonwealth*), John Rawls pedig egy jól berendezett társadalomról.¹⁰⁸

Platón és aztán sokan mások, köztük a természeti törvény és a természetes jogok teoretikusai is arra a következtetésre jutottak, hogy egy politikai közösség akkor tökéletes vagy jól berendezett, ha az igazságosságra épül. Ily módon a természeti törvény

104 Vö. Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 633.

105 Vö. a három okmány preambulumaival (*kiemelés – A. Gy.*).

106 Hobbes (1970): i. m. 311. (*kiemelés – A. Gy.*).

107 Locke (1986): i. m. 46.

108 Locke (1986): i. m. 142, 145, 154; John Rawls: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997. 23.

és a természetes jogok elméletei szintén az igazságosság elméleteinek tekinthetők, bárhogy fogták is fel az egyes gondolkodók az igazságosságot. Az mindazonáltal bizonyos, hogy az igazságosság tradicionális fogalma kitűnően illeszkedik a természetjogi elméletek logikájába, s kitűnően illeszkedik az EJNT logikájába is. Az igazságosságnak arra a hagyományos fogalmára gondolok, amelyet Ulpianus úgy fogalmazott meg, hogy „*suum cuique tribuere*”, azaz mindenkinek megadni a magáét, azt, ami jár neki. Ez az EJNT-re alkalmazva azt jelenti, hogy az EJNT voltaképpen azokat a jogokat ismeri el minden ember számára, amelyek egyébként is megilletik őket emberi mivoltuknál, méltóságuknál fogva, s ebből következően járnak nekik a pozitív jogtól, így az EJNT-től is.

Fontos mérce tehát az észszerűség mellett az igazságosság is, s ez az, amiért már a 25. cikkben elismert jogok kapcsán is figyelembe vettem. Az igazságosság mércéje persze érvényes az EJNT által elismert többi jogra is: e jogok terület szerinti vizsgálata során sem csak az észszerűségekre kell tehát rákérdeznünk, hanem arra is, hogy hol jár mindenkinek az adott jog vagy jogelem: mindenhol, csak valahol, vagy részben mindenhol, részben valahol.

Nehézségekbe ütközhet a mércék alkalmazása is. Lehet például, hogy valamely jog esetében nem ad egyértelmű választ sem az észszerűségi, sem az igazságossági teszt. Ilyenkor érdemes megvizsgálni, hogy elég konkrét-e a jog vagy jogelem szövegezése, hogy nem tartalmaz-e rejtetten egy területhez nem kötött és egy területhez kötött joglemet is, ez ugyanis megmagyarázza a teszt sikertelenségét. Adódhatnak azonban más problémák is, s ezek szintén külön vizsgálódásokat igényelnek.

7. Az emberi jogok eredete és a területi tipológia

A PPJNE és a GSKJNE preambuluma leszögezi, hogy az emberi jogok „az emberi személyiség veleszületett méltóságából erednek”.¹⁰⁹ Nowak szerint „[ez] a bekezdés, mely egy ausztrál javaslaton alapul, az első bekezdéshez hasonlóan kifejezi, hogy az emberi jogok a természeti törvényből származnak és nem egyedül a nemzetközi jog általános elveiből fakadnak (mint egy jugoszláv tervezet tartalmazta az Emberi Jogok Bizottságában)”.¹¹⁰ Nos, származzanak az emberi jogok akár a természeti törvényből, akár az emberi személyiség méltóságából, bizonyos, hogy mind a PPJNE, mind a GSKJNE a jogi és filozófiai gondolkodás természetjogi hagyományának talaján áll.¹¹¹

109 Kovács–Szabó (szerk.) (1980): i. m. 397.

110 Nowak (2005): i. m. 2. Vö. még E/CN.4/370. E/CN.4/SR.333, 7.

111 Miként John Simmons írja: „Az emberi jogok nem csupán történelmileg kötődnek a természetes jogokhoz; ők maguk természetes jogok, vagy inkább a természetes jogoknak egy megkülönböztetett és fontos osztályát képező jogok.” John Simmons: *Human Rights, Natural Rights, and Human Dignity*. In Rowan Cruft – Matthew Liao – Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 144–145.

Az emberi jogok elméletében vannak kételyek a jogok eredetét illetően,¹¹² az uralkodó vélemény azonban máig az, hogy az embereket az emberi jogok emberi mivoltuknál (emberi természetüknél, lényegüknél, méltóságuknál stb.) fogva illetik meg, s így szükségképp megilletnek minden embert. Ahogy John Simmons írja:

„Az emberi jogok, ha (a szokásos módon) *egyetemes* jogokként fogjuk fel őket, vagyis olyan jogokként, amelyek szükségképpen megilletnek minden emberi lényt (és csak emberi lényt), azon természetes (nem megállapodásszerű) erkölcsi jogok lennének tehát, amelyek nem csupán megilleshetnek, hanem meg is kell illessék az embereket, nem csak a természeti állapotban, hanem minden más »nem természetes« feltételek között. Az emberi jogoknak az emberekkel veleszületett jogoknak (vagyis az emberi élet kezdetének pillanatától élvezett jogoknak) kell lenniük, és olyan jogoknak, amelyeket nem lehet elveszíteni – elidegenítés vagy lemondás útján (vagyis önként, szándékos döntéssel), illetve elveszíteni (gondatlanságból vagy jogsértéssel) vagy elévüléssel (akár kormányzati »elévülési határozatok«, akár hosszú időn át tartó nem érvényesítés folytán).”¹¹³

Ha azonban az emberi jogok szükségképp megilletnek minden embert, s az emberek el sem veszíthetik e jogokat, akkor e jogok hozzátartoznak minden emberhez, elszakíthatatlanok tőlük, s velük vannak, bárhol tartózkodjanak is. Ezért úgy tűnik, az emberi jogok mindenkit megilletnek mindenhol, azaz eleve területhez nem kötött jogok. Ez esetben viszont hogyan ismerhet el az EJENY, a PPJNE és a GSKJNE is jelentős számban olyan emberi jogokat, amelyek mindenkit megilletnek, de részben vagy egészben nem mindenhol? Véleményem szerint úgy, hogy a két tétel valójában kiegészíti egymást.

Induljunk ki abból, hogy a jogok, s közelebbről az egyéni jogok egyénhez, személyhez kötött jogok abban az értelemben, hogy bárhol tartózkodik is az egyén, fő szabályként vele vannak egyéni jogai is. Képtelen állapotokhoz vezetne ugyanis, ha a helyváltoztatás azzal járna, hogy az egyén elveszítené otthon hagyott személyes tárgyainak tulajdonját, de éppígy szülői felügyeleti jogát, külföldre utazva pedig akár az állampolgárságát is. Logikus tehát, hogy az egyéni jogokat a pozitív jog eleve egyénhez kötött jogokként fogja fel.

Az emberi jogok egyénhez kötöttsége még erősebb: e jogok ugyanis mindenkire hozzátartoznak elválaszthatatlanul, elszakíthatatlanul és elveszíthetetlenül, s így szükségképp megilletnek minden embert mindenhol és ezt a területi jellegzetességet leképezi az emberi jogok joga is. Ezt a jellegzetességet azonban kiegészíti egy másik, amelyet így lehet megfogalmazni: „valamely területre nézve”. Láttuk ugyanis, hogy ahhoz, hogy egy jog mindenkit megillessen, logikai, matematikai szempontból nem szükséges, hogy mindenkit megillessen mindenhol, egyes jogok esetében pedig

112 Vö. például Donnelly (2003): i. m. 13–21; Charles R. Beitz: *The Idea of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2011. 3–7.

113 Simmons (2015): i. m. 145.

ez igazságtalan, sőt irracionális is volna. Nem véletlen tehát, hogy az EJNT elismer részben vagy egészben területhez kötött jogokat is.

A kiegészített tézis ezek után úgy hangzik, hogy mindenkit megillet minden egyéni emberi jog mindenhol, de minden esetben valamely területre nézve: vagy a világ egész területére nézve, vagy csak a világ egy bizonyos területére nézve, vagy részben a világ egész területére, részben viszont csak egy bizonyos területére nézve. A PPJNE preambuluma, valamint 12. cikkének (4) bekezdése értelmében például mindenkinek mindenhol joga van ahhoz, hogy belépjen a saját országába,¹¹⁴ (s e jogát a világ minden országában tiszteletben is kell tartani), ám ez a jog mindenkit csak a világ egy meghatározott részére nézve illet meg abban az értelemben, hogy mindenkit csak a saját országába való belépésre jogosít fel, más országokba való belépésre nem.

A mondottak nyilván összefüggnek az emberi jogok (és/vagy a természeti törvény) személyi, területi és időbeli hatályával, nemkülönben az emberi jogok jogának személyi, területi és időbeli hatályával, s e kettő kapcsolatával. A kérdéskör elemzése fontos, ebből azonban már csak a háromszoros egyetemesség tézisét érinthetem.

8. A háromszoros egyetemesség tézise és a területi tipológia

A tézist már Cicero lefektette: mint írta, „Rómában sem lesz más törvény, s megint más Athénban, s ismét más most, majd megint más később, hanem valamennyi népet mindenkor ugyanaz az örök és változatlan törvény fogja irányítani”.¹¹⁵ Locke így fogalmazott: „[a] természeti törvény... örök szabály, mely mindenkire, törvényhozókra és másokra egyaránt kötelező.”¹¹⁶ Locke itt nem említette a törvény területi egyetemességét, de bizonyos, hogy ilyenként fogta ezt fel.¹¹⁷

Hasonló véleményen volt az amerikai politikai gondolkodók nagy része is a 18. század második felében: Alexander Hamilton például – William Blackstone-t idézve – úgy vélte, hogy a természeti törvény „kötelező az egész világon, minden országban és minden időben”.¹¹⁸ E gondolkodók persze egyre nagyobb jelentőséget tulajdonítottak a természeti törvényből fakadó természetes jogoknak. Richard Bland például így írt: „[A] Természet Törvényéhez kell folyamodnunk, és az Emberiségnek azokhoz a Jogaihoz, amelyek ebből fakadnak.”¹¹⁹

A természeti törvényt tehát úgy fogták és fogják fel, mint amely *mindenkit* kötelez és jogosít *mindenhol* és *minden időben*, a természetes jogokat, s az emberi jogokat

114 A preambulum kimondja, hogy az emberi jogok az emberi lény méltóságából erednek, amiből az következik, hogy az emberi jogok elválaszthatatlanok minden embertől, vele vannak, bárhol tartózkodják is; az emberi jogok így mindenkit megilletnek mindenhol.

115 Marcus T. Cicero: *Az állam*. Budapest, Akadémiai, 1995. Harmadik könyv, 22 (33).

116 Locke (1986): i. m. 135. §.

117 Vö. Locke (1986): i. m. például 97, 100–101, 120, 128.

118 Alexander Hamilton: The Farmer Refuted. *Founders Online, National Archives*, 2019. 20. bek.

119 Richard Bland: *An Inquiry into the Rights of the British Colonies*. Idézi Craig Yirush: The Idea of Rights in the Imperial Crisis. In Ellen Frankel Paul – Jeffrey Paul – F. Miller Jr. (szerk.): *Natural Rights Individualism and Progressivism in American Political Philosophy*. Cambridge, Cambridge University, 2012. 89.

pedig úgy, hogy ezek *mindenkit* megilletnek *mindenhol* és *minden időben*. Mindez pedig a természeti törvény és a természetes vagy emberi jogok háromszoros egyetemességét jelzi: a személyi, a területi és az időbeli egyetemességet.

A természetjogi és az emberi jogi gondolkodás a 19. században elvesztette, a 20. század közepén azonban – annak folytán, hogy az ENSZ elkötelezte magát az emberi jogok mellett – visszanyerte uralkodó helyzetét, s ez megmutatkozik a jogok egyetemességének felfogásában is. Az EJENY szövegezésének vége felé például a Harmadik Bizottság (gyakorlatilag az ENSZ Közgyűlése) áttekintette az elkészült tervezetet, s „kinyilvánította minden ember egyenlőségét mindenhol”,¹²⁰ ami azt is jelentette, hogy a Bizottság szerint az emberi jogok mindenkit megilletnek mindenhol. Ez a felfogás köszön vissza már az EJENY 2. cikkében, jóval erősebb formában pedig a PPJNE és a GSZKJNE 2. cikkében.

Jóllehet az emberi jogok elméletében kételyek merültek fel azt illetően, hogy fenntartható-e az emberi jogok időbeli egyetemességének tétele,¹²¹ kritikák érték továbbá a területi egyetemesség gondolatát is – főként a kulturális relativizmus jegyében¹²² –, sőt megszületett az emberi jogok nemzetközi védelmi rendszerének politikai elmélete is,¹²³ úgy tűnik, mérvadó körök azért kitartanak legalább az emberi jogok személyi és területi egyetemessége mellett.¹²⁴ Ezt tükrözi Mary Robinsonnak, az ENSZ volt emberi jogi főbiztosának az a kijelentése, miszerint „[a]z emberi jogok egyetemessége egyszerűen szólva azt jelenti, hogy az emberi jogoknak ugyanazoknak kell lenniük mindenhol és mindenkinek”.¹²⁵ Ezt látszik továbbá az ENSZ egy másik volt emberi jogi főbiztosának, Zeid Ra’ad Al Husseinnek abban a kijelentésében is, hogy az emberi jogok „elidegeníthetetlen jogosultságai mindenkinek, minden időben és minden helyen”.¹²⁶

A mondottak szerint ellentmondás van az emberi jogok háromszoros egyetemességének tézise és az EJNT azon cikkei között, amelyek részben vagy egészben területhez kötött, területileg nem egyetemes jogokat ismernek el. Ez az ellentmondás azonban nézetem szerint feloldható: finomítani kell a tézist, elsősorban olyan distinkciókkal, amelyeket a fentiekben már megtettünk.

120 UN Doc. A/C.3/SR.161, 722.

121 Beitz (2011): i. m. 58.

122 Vö. például The Executive Board of American Anthropological Association: Statement on Human Rights. *American Anthropologist*, 49. (1947), 4. 539–543.

123 Beitz (2011): i. m.

124 Joseph Raz: Human Rights in the Emerging World Order. In Rowan Cruft – Matthew Liao – Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 225; Jack Donnelly: The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 29. (2007), 2. 288; John Simmons: *Justification and Legitimacy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001.185.

125 Mary Robinson: Universality and priorities. Human Development Report 2000. *United Nations Development Programme*, 2000.

126 Zeid Ra’ad Al Hussein: *Foreword*. Universal Declaration of Human Rights. United Nations, 2015.

9. A területi tipológia jelentőségéről

Az emberi jogok területi tipológiájának jelentőségét csak akkor lehet majd teljesen felmérni, ha már tisztázott az EJNT által elismert valamennyi jogról, hogy a területhez nem kötött vagy a részben vagy egészben területhez kötött jogok közé tartozik-e. Annyi viszont már most bizonyos, hogy az új tipológia nagymértékben hozzájárulhat az EJNT jobb megértéséhez, a PPJNE és a GSZKJNE koherensebb alkalmazásához, s az elmélet csiszolódásához is. Ez kisebb-nagyobb változásokat hozhat az EJNT interpretációjában, a PPJNE és a GSZKJNE alkalmazásában, s az emberi jogok elméletében. Láttuk például, hogy a PPJNE 2. cikkének (1) bekezdésében foglalt követelmény egy következtetés eredménye, s mint ilyen, logikailag hamis, s hogy maga a követelmény statisztikailag sem „általános szabály”, mindazonáltal mindez nem különösebben nehezíti a PPJNE végrehajtását, mert a követelményt *megdönthető vélelemnek* kell tekinteni. Éppígy láttuk, hogy be kell vezetni a *valódi* és a *látszólagos* diszkrimináció fogalmát, s hogy az emberi jogok területi tipológiája szempontjából miként kell értelmezni a PPJNE (és a GSZKJNE) preambulumaának az emberi jogok eredetére vonatkozó állítását. Az új tipológia hatással lehet társadalmi, politikai vitákra is, különösen a migráció kérdésében; nézzük, hogyan.

A bevándorlók befogadásáról vagy be nem fogadásáról, illetve a befogadhatók számáról évek óta tart a vita, amely politikai jellegű abban az értelemben, hogy a vitázó felek úgy gondolják: az említett kérdésekben az államok szabadon dönthetnek, nemzetközi normák nem korlátozzák őket. Az új tipológia fényében azonban ez az alapállás bizonyos fokú korrekcióra szorul.

A fentiekben láttuk, hogy a nyelvszabadság, a vallásszabadság és a kultúraszabadság a részben területhez kötött jogok közé tartozik, hogy magánéleti szabadságként mindhárom szabadság megillet mindenkit mindenhol, ugyanakkor mindhárom szabadság közéleti jogosítványai már területhez kötöttek: az egyes államokban megilletik az ott honos személyeket, az ott élő/tartózkodó bevándorlókat és leszármazottjaikat azonban nem.¹²⁷ Egy adott országban így a honos személyek – ha nyelvi, vallási és kulturális szempontból egyaránt honosnak számítanak – teljes mértékben élvezik mindhárom szabadságot, a bevándorlók és leszármazottjaik azonban egyiket sem teljes mértékben. Ez diszkriminációnak látszik, valójában viszont nem az, hiszen láttuk: a bevándorlókat és leszármazottjaikat szintén megilleti mindhárom szabadság teljes mértékben, csak nem új hazájukban, a befogadó államban, hanem származási országukban. Mindazonáltal annak folytán, hogy a honos személyek minden országban teljes mértékben, a bevándorlók és leszármazottjaik viszont csak részben élvezik a nyelvszabadságot, vallásszabadságot és kultúraszabadságot, e három szabadság minden államban jóval erősebben védi a honos nyelveket, a honos vallásokat és a honos kultúrákat, mint a bevándorlók és leszármazottjaik nyelveit, vallásait és kultúráit, s a kisebbségi jogok e különbséget csak növelik.

127 Ez utóbbiakat csak akkor illetik meg e jogosítványok új hazájukban, ha nyelvet és/vagy vallást és/vagy kultúrát váltottak, ekkor azonban már ők is honos személyeknek számítanak.

A kérdés ezek után az, hogy vajon megkapják-e a szóban forgó erős védelmet a honos nyelvek és/vagy honos vallások és/vagy honos kultúrák egy országban, ha az állami szervek nagymérvű bevándorlást engedélyeznek az országba eltérő nyelvű, vallású és/vagy eltérő kultúrájú térségekből? A magam részéről úgy látom, nem. A nagymérvű bevándorlás eltérő nyelvű és/vagy eltérő vallású és/vagy eltérő kultúrájú térségekből ugyanis jelentős mértékben átalakítja, megváltoztatja egy ország nyelvhasználatát és/vagy vallási és/vagy kulturális arculatát, s ez egy ponton túl már rombolja az ország nyelvi és/vagy vallási és/vagy kulturális örökségét is. A helyes emberi jogi válasz ezért szerintem az, hogy az államok korlátozott számban fogadhatnak bevándorlókat eltérő nyelvű és/vagy eltérő vallású és/vagy eltérő kultúrájú térségekből, nagymérvű bevándorlást azonban nem engedélyezhetnek ilyen térségekből, mert ezzel már megsértik a honos nyelvek és/vagy a honos vallások és/vagy a honos kultúrák védelmére a nyelvszabadság, a vallásszabadság és a kultúraszabadság, valamint a kisebbségi jogok tiszteletben tartásával vállalt kötelezettségeiket.¹²⁸

Mindez összhangban áll az EJB-nek azzal a nézetével, miszerint az egyéneket „különleges kapcsolat” vagy „különleges igény” fűzi „saját országukhoz”, s éppígy összhangban áll az EUSZ 4. cikkének (2) bekezdésével, Magyarország Alaptörvénye E cikkének (2) bekezdésével, valamint azokkal az alkotmánybíróági/alkotmánytanácsi állásfoglalásokkal és tudományos érvekkel, amelyek egyes országokban védelmükbe vették az országok alkotmányos és nemzeti identitását.¹²⁹

Irodalomjegyzék

- Andrássy György: *Nyelvszabadság*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2013.
- Andrássy György: A magyar nyelv jogállása, a kultúraszabadság és egyes emberi jogok területhez kötöttsége. *JURA*, 22. (2016), 1. 5–24. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2016_1.pdf
- Andrássy György: A nyelvszabadság és a hivatalos nyelvek. In Koltay András – Török Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. 3. Complex Wolters Kluwer, 2016. 11–52.
- Andrássy György: A nagymérvű bevándorlás sérti az emberi jogok nemzetközi jogát. *JURA*, 23. (2017), 2. 29–43. Online: https://jura.ajk.pte.hu/JURA_2017_2.pdf
- Andrássy György: Az emberi jogok területi tagolódása. In *Medias Res*, 7. (2018), 1. 35–59. Online: <https://media-tudomany.hu/archivum/az-emberi-jogok-terulet-szerinti-tagolodasa/>
- Beitz, R. Charles: *The Idea of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2013. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199572458.001.0001>
- Bland, Richard: *An Inquiry into the Rights of the British Colonies*. 1766.
- Capotorti, Francesco: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, United Nations, 1979.
- Cicero, Marcus Tullius: *Az állam*. Budapest, Akadémiai, 1995.

128 Andrássy György: A nagymérvű bevándorlás sérti az emberi jogok nemzetközi jogát. *JURA*, 23. (2017), 2. 29 és Andrássy György: Az emberi jogok terület szerinti tagolódása. In *Medias Res*, 7. (2018), 1. 59.

129 Vö. Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Miklós egyetemi tanár 80. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2014. 473–482.

- Csizmadia Andor – Kovács Kálmán – Asztalos László – Horváth Pál: *Magyar állam- és jogtörténet*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2003.
- De Varennes, Fernand: *Language, Minorities and Human Rights*. The Hague, Martinus Nijhoff, 1996. Online: <https://doi.org/10.1163/9789004479258>
- Donnelly, Jack: *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca and London, Cornell University, [2003] 2013. Online: <https://doi.org/10.7591/9780801467493>
- Donnelly, Jack: The Relative Universality of Human Rights. *Human Rights Quarterly*, 29. (2007), 2. 281–306. Online: <https://doi.org/10.1353/hrq.2007.0016>
- Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003.
- Hamilton, Alexander: The Farmer Refuted. *Founders Online, National Archives*, 2019. Online: <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-01-02-0057>
- Hobbes, Thomas: *Leviatán*. Magyar Helikon, 1970.
- Hussein, Zeid Ra'ad Al: Foreword. In *Universal Declaration of Human Rights* (booklet). United Nations, 2015. Online: www.un.org/en/udhrbook/foreword.shtml
- Joseph, Sarah – Jenny Schultz – Melissa Castan: *The International Covenant on Civil and Political Rights, Cases, Materials, and Commentary*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Kardos Gábor: A nemzetközi emberi jog diszkrétbája. *Fundamentum*, 2. (1998), 4. 5–9. Online: https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/55583/EPA02334_Fundamentum_1998_04_005-009.pdf
- Koltay András: *A vallások, az állam és a szólás szabadsága*. Budapest, Századvég, 2016.
- Locke, John: *Értekezés a polgári kormányzat igazi eredetéről, hatásköréről és céljáról*. Budapest, Gondolat, 1986.
- Montreal Statement of the Assembly for Human Rights. *Journal of the International Commission of Jurists*, 9. (1968), 1. 94–109.
- Nowak, Manfred: *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*. Kehl, Engel, 2005.
- Pool, Jonathan: The Official Language Problem. *American Political Science Review*, 85. (1991), 2. 495–514. Online: <https://doi.org/10.2307/1963171>
- Rawls, John: *Az igazságosság elmélete*. Budapest, Osiris, 1997.
- Raz, Joseph: Human Rights in the Emerging World Order. In Rowan Cruft – Matthew Liao – Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 217–231. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199688623.003.0012>
- Robinson, Mary: Universality and priorities. *Human Development Report 2000*. Online: www.hdr.undp.org/en/content/universality-and-priorities
- Schanda Balázs: A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága. *Ijoten*, 2018. szeptember 14. Online: <https://ijoten.hu/szocikk/a-gondolat-a-lelkiismeret-es-a-vallas-szabadsaga>
- Shue, Henry: *Basic Rights. Subsistence, Affluence, and U.S. Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press, 1980.
- Simmons, John: *Justification and Legitimacy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2001. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625152>
- Simmons, John: Human Rights, Natural Rights, and Human Dignity. In Rowan Cruft – Matthew Liao – Massimo Renzo (szerk.): *Philosophical Foundations of Human Rights*. Oxford, Oxford University Press, 2015. 138–152. Online: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199688623.003.0007>

- Statement on Human Rights, by The Executive Board of American Anthropological Association. *American Anthropologist*, 49. (1947), 4. 539–543. Online: <https://doi.org/10.1525/aa.1947.49.4.02a00020>
- Trócsányi László: Alkotmányos identitás és európai integráció. In Jakab Éva – Pozsonyi Norbert (szerk.): *Ünnepi kötet Dr. Molnár Miklós egyetemi tanár 80. születésnapjára*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 2014. Online: http://acta.bibl.u-szeged.hu/37955/1/juridpol_076.pdf
- Vašak, Karel: A 30-year Struggle. *UNESCO Courier*, 30. (1977), 11. 29–32. Online: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000074816>
- Yirush, Craig: The Idea of Rights in the Imperial Crisis. In Ellen Frankel Paul – Fred Miller, Jr. – Jeffrey Paul (szerk.): *Natural Rights Individualism and Progressivism in American Political Philosophy*. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. 82–103. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139237116.004>

Jogforrások

- 10/1993. (II. 27.) AB határozat, ABH 1993.
- CESCR General Comment No. 13. The Right to Education
- A Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- HRC General Comment No. 15. The position of aliens under the Covenant, 1986.
- HRC General Comment No. 17. Rights of the child 1989.
- HRC General Comment No. 18. Non-Discrimination, 1989.
- HRC General Comment No. 25. The right to participate in public affairs, voting rights and the right of equal access to public service. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 1996.
- HRC General Comment No. 27. Freedom of movement, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 1999.
- HRC General Comment No. 31. Nature of the general legal obligation on states parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 2004.
- Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, 358/1989 és 385/1989
- Stuart v. Canada (538/93) és Canepa v. Canada (558/93)
- Az Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat. In Kovács István – Szabó Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 633–636.
- Az ember és polgár jogainak deklarációja. In Kovács István – Szabó Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 119–123.
- Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata. In Kovács István – Szabó Imre (szerk.): *Az emberi jogok dokumentumokban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1980. 385–393.
- A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
- UN Doc. A/2929
- UN Doc. CCPR/C/790/Add. 18.
- UN Doc. A/C.3/SR.161.
- UN Doc. A/C.3/SR.162.
- UN Doc. A/Conf.32/41.

A vallásszabadság a dualizmus kori Magyarországon, avagy a jogállami szabályozás megalapozásának kora

BÓDI STEFÁNIA¹

A tanulmány a vallásszabadság szabályozását tekinti át a dualizmus kori Magyarországon. A dualizmus az átalakulóban lévő magyar társadalom korszaka volt, a cikkből képet kaphatunk a folyamatban lévő társadalmi-gazdasági folyamatokról. Bár a vallásszabadságot már 1848-ban is szabályozták, a legjelentősebb törvények 1894 és 1895 során születtek. A vallásszabadság szabályozása kihatott más törvények megalkotására is, így például az anyakönyvezésről vagy a házasságról szóló törvények tartalmára, így ezeket a jogszabályokat is bemutatja a szerző. A korszak a bevett és az elismert vallásokat különböztette meg, ezeket részletesen az olvasó elé tárja a tanulmány és a korszak kiemelkedő politikusainak, államférfiainak nézeteit is ismerteti a témakörben. Ebben az időszakban fejlődtek ki a vallásszabadság jelenlegi körvonalai, a szabadságjog a szocializmus kori elnyomást követően majd a rendszerváltással nyeri el újra jogállami alapjait.

Kulcsszavak: vallásszabadság, dualizmus, kiegyezés, bevett vallás, elismert vallás, megtúrt felekezetek, katolikus, protestáns, izraelita, unitárius

Freedom of Religion in Hungary in the Age of Dualism, or the Age at which the Rule of Law is Established

The study reviews the regulation of the freedom of religion in the age of dualism in Hungary. Dualism was the era of the transforming Hungarian society; the article gives a description of the ongoing socio-economic processes. Although freedom of religion was already regulated in 1848, the most significant laws were enacted in 1894 and 1895. The regulation of religious freedom has also influenced the enactment of other laws, such as the content of laws on matrimonial/birth registration or marriage, so these laws are also presented by the author. The period distinguished between the accepted and recognised religions; they are also presented to the reader in detail in the study together with the views of the prominent politicians and statesmen of the period.

1 Habilitált egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Alkotmányjogi és Összehasonlító Közjogi Tanszék, e-mail: bodi.stefania@uni-nke.hu

During this period, the current outlines of the freedom of religion developed, and after the repressive era of socialism, this freedom restored its foundations of the rule of law with the change of the regime.

Keywords: religious freedom, dualism, Austro–Hungarian Compromise, common religion, recognised religion, tolerated confessions, Catholic, Protestant, Hebrew, Unitarian

„Sok kincsekkel áldotta meg a természet hazánkat; de az irigy sors megtagadta tőlünk legszebb áldását, a közértelemet és egyetértést, talán azért, hogy a magyar soha virágzó nagyságra ne emelkedhessen, soha igazán szabad és független ne lehessen. Nem is a külső erőszak fog egykor minket elnyomni, hanem belső egyenetlenség”
Deák Ferenc: *A vallás ügyében*²

1. Bevezetés

Tanulmányomban a vallásszabadság érvényesülését és szabályozását kívánom vizsgálni 1867 és 1918 között hazánkban. *Ez az a korszak, amikor a jogállami szabályozás későbbi alapjait lerakja az ország, ami óriási fejlődést jelent az adott korban, egyúttal megalapozását a rendszerváltás utáni elveknek.* Természetesen a szocializmus időszaka is fellelhető a két korszak között, de ekkor nem beszélhetünk az egyházak támogatásáról, sem jogi, sem anyagi értelemben, a korszak ideológiai hozzáállása nem kedvezett az egyházaknak. A rendszerváltást követően az 1990. évi IV. törvény szövege az egyházakról, ezt a szabályozást váltotta föl a jelenleg hatályos, de elfogadása óta módosított, jóval differenciáltabb szabályozást tartalmazó 2011. évi CCVI. törvény. Hazánk a rendszerváltás óta több nemzetközi szervezethez is csatlakozott, így az Európa Tanácshoz 1990-ben és az Európai Unióhoz 2004-ben. Mindkét szervezet emberi jogi dokumentumai rögzítik a vallásszabadságot, az Európa Tanács az Emberi Jogok Európai Egyezményében kimondja, hogy

„mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában 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. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság,

2 Deák Ferenc: *A vallás ügyében* (I. kötet, 1829–1847). In *Deák Ferenc beszédei*. Budapest, Franklin-Társulat, 1882–1886.

a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.”³

Az Európai Unió szerint is mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz.

„Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a 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 juttatását. A katonai szolgálat lelkiismereti okból történő megtagadásához való jogot az e jog gyakorlását szabályozó nemzeti törvények szerint el kell ismerni.”⁴

A nemzetközi emberi jogi szervezetek a vallási sokszínűség, tolerancia és a demokrácia fogalmát összekapcsolják jogértelmezéseikben, az egyes vallások és felekezetek elismerése azonban, láthatjuk majd, hogy hazánkban (is) igen hosszú utat tett meg. Az is elmondható, hogy az államegyház, az állam konkrét vallás iránti elkötelezettsége nem felel meg az Európa Tanács és az Európai Unió által felfogott vallásszabadság eszméjének.

Bevezetésként utalunk rá, hogy a vallásszabadság hazánkban jelenleg biztosított, az egyházak a rendszerváltással visszanyerték közjogi státusukat, és visszakapták korábban elvett vagyontárgyaikat. Magyarországon felekezeti egyenjogúság van, az állam semleges, nem elkötelezett egyetlen vallás irányában sem. Az állam együttműködésre törekszik az egyházakkal. Az itt elmondottaknak nem mond ellent, hogy Magyarország Alaptörvénye kiemeli a Nemzeti Hitvallásban a keresztény vallást, amelynek nemzetmegtartó erejét hangsúlyozza, hiszen a magyar történelemben ez a vallás volt meghatározó a kezdetektől fogva. A vallás- és lelkiismereti szabadság alapvető emberi jog, és klasszikus szabadságjog, amelynek értelmében mindenki szabadon megválaszthatja vallását, azt módosíthatja, illetve szabadon kinyilváníthatja egyénileg vagy másokkal közösen. A vallásgyakorlás Magyarországon a Magyar Honvédség, a büntetés-végrehajtási intézmények és az egészségügyi intézmények (kórház) keretei között is biztosított. „Az alkotmányokban a vallásszabadság következetesen a lelkiismereti szabadsággal együtt kerül deklarálásra, aminek nem csak történeti okai vannak, hanem e jogok tartalmukban is összekapcsolódnak. A lelkiismeret fogalma ugyanakkor jogilag nem meghatározott.”⁵ Látni fogjuk, hogy hosszú és rögzös utat tett meg a vallásszabadság hazánkban a mostani állapotig, a cikkben tárgyalt korszak pedig jelentős változásokat hozott az egyházak életében és a hívek jogjaiban egyaránt.

3 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről, 9. cikk.

4 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, 10. Cikk.

5 Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vallásszabadság és lelkiismereti szabadság. In Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 243.

2. A vallásszabadság szabályozása az 1867-es kiegyezéstől 1895-ig

A dualizmus időszakát Magyarországon az 1867-es kiegyezéstől 1918-ig számítjuk. Ez a korszak rengeteg változást idézett elő, valójában az átalakuló magyar társadalom időszakát látjuk ekkoriban is. A *kiegyezésről szóló 1867. évi XII. törvénycikk*⁶ közös ügyként határozta meg Ausztria és Magyarország között a külügyet, a hadügyet és az ezek fedezésére szolgáló pénzügyet.⁷ Ezenkívül közös volt még az uralkodó személye. Természetesen a magyar kormány is működött ekkoriban, vagyis az állam életét Bécsből és Budapestről egyaránt irányították. A Monarchia egyébként úgynevezett reálunió volt alkotmányos jogállása szerint, amely utal arra, hogy a közös ügyeken kívül az uralkodó személye is közös volt, vagyis ez egy elég szoros formája az államkapcsolatoknak. Ausztria és Magyarország kapcsolatában az I. világháború újabb megpróbáltatást teremt, s ez elvezet a birodalom felbomlásához. A Monarchia végét jelenti majd, amikor az eckartsauai nyilatkozatban 1918. november 13-án IV. Károly magyar király lemond uralkodói jogairól.

Az osztrák–magyar kiegyezést követően hamarosan megszületett a horvát–magyar kiegyezési törvény is, amely rendezni kívánta Horvátország közjogi helyzetét. Horvátország egyházszervezetileg 1853-ban vált önállóvá.⁸ Ez az időszak az emberi jogi törvények megszületésének időszaka is, noha bőven van még tennivaló a jogok kiteljesedését illetően. A nők választójoggal még nem rendelkeznek ebben a korszakban. A polgárosodás, az ipari fejlődés kezdetét veszi, de az ország még magán viseli a feudális maradványokat a jobbágyfelszabadítás után is. A parasztság vegyes képet mutat, a legszegényebb emberektől a módos parasztokig. Soknemzetiségű államról van szó, olyan sok nemzetiséggel a dualista államban, hogy több koncepció is született ekkoriban a népek egyben tartására.⁹ Ez a korszak egyúttal a nacionalizmus éledésének időszaka is. A dualizmus időszakának egyik nagy problémája az átalakuló gazdaság és társadalom mellett tehát a nemzetiségi kérdés volt, amelynek rendezésére 1868-ban megszületett a XLIV. törvény a nemzetiségekről. A törvény a vallások és felekezetek kérdését érintőlegesen érinti csupán, az egyházi nyelvhasználat vonatkozásában. Bár a törvény a magyar nyelvet írja elő főszabályként egyházi ügyekben is, a törvény szerint községi és egyházi gyűlésekben a szólás jogával bírók szabadon használhatják anyanyelvüket és saját nyelvükön adhatnak be beadványokat saját községükhöz, egyházi hatóságukhoz és törvényhatóságukhoz. A korszak a politikai pár-

6 1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felseje uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról.

7 8. § A *pragmatica sanctió*ból folyó közös és együttes védelemnek egyik eszköze a külügyek célszerű vezetése. 9. § A közös védelemnek másik eszköze a hadsereg s az arra vonatkozó intézkedések, egy szóval: a hadügy. 16. § A pénzügyet annyiban ismeri a magyar országgyűlés közösnek, a mennyiben közösek lesznek azon költségek, melyek a fenebbiekben közöseknek elismert tárgyakra fordítandók.

8 Katus László: *Vallások, egyházak. In Egyháztörténet. Haza és haladás a reformkortól a kiegyezésig (1790–1867)*. Budapest, Enciklopédia Humana Egyesület, 2000.

9 Ezzel a kérdéssel, vagyis a kelet-közép-európai népek együttélésével még jóval a Monarchia kora után is foglalkoztak, lásd például Bibó István nézeteit.

tok formálódásának időszaka is, a kormánypártok és az ellenzék nézeteiben a meghatározó sarokpont a Monarchiához való viszony volt.

A továbbiakban a vallásszabadság tárgyában hozott törvénycikkeket időrendben tekintjük át. Bár 1848. nem tartozik a tárgyalt időszakhoz, ekkor született egy olyan jelentős törvény az *1848. évi XX. törvénycikk a vallásszabadságról*, amelyre a később született törvények folyamatosan visszautalnak, ezért nem nélkülözhetjük a tárgyalását. A törvény értelmében a törvényesen bevett minden vallásfelekezetekre nézve különbség nélkül tökéletes egyenlőség és viszonyosság állapíttatik meg, a bevett vallásfelekezetek iskoláiba „járhatás” pedig valláskülönbség nélkül mindenkinek kölcsönösen megengedett. A minisztérium rendelkezni fog arról, hogy a bevett vallásokat követő katonák saját vallású tábori lelkészekkel láttassanak el. A törvény egyúttal az unitária vallást törvényes bevett vallásnak nyilvánította.

Széchenyi István a vallás dolgában többször is felszólalt és vallási türelemre intett. Ő maga hithű katolikus neveltetésben részesült, de nem volt a merev formások embere vallási ügyekben. Meglátása szerint „nincs arról szó, hogy az istennek akármilyen teremtését jogokból kirekeszszük, mert felfogásom és vallásos érzelmem szerint azt szeretném, hogy e hazában minden ember, ki az isten képére van alkotva, egyenlő jogokkal birjon és egyenlő terheket viseljen; és bár mondhatná mindenki valláskülönbség nélkül: nekem is van itt hazám!”¹⁰

Meg kell említenünk, 1855-ben a Szentszék és az Osztrák Császárság között megkötött *konkordátum* megszületését,

„a római katolikus egyháznak meghatározó szerepe volt abban, hogy a birodalom nemzetiségeit összefogja, tekintet nélkül nyelvi, történelmi vagy etnikai különbségekre. A magyar és az osztrák egyház egységesítésére a római Szentszéknek volt egyedül joga, hiszen a katolikus egyház szerkezetét tekintve elvileg nem nemzeti egyházakból, hanem püspökségekből állt”¹¹

A konkordátumot 1855. augusztus 18-án fogadták el és november 5-én egy császári pátenstben lett kihirdetve. A konkordátum a katolikus egyház megerősödését vonta maga után az oktatásban és az egyház irányításában. A konkordátum egyebekben „36 pontban szabályozta a katolikus egyház helyzetét a Habsburg Birodalomban, tartalmazza a lemondást a placetum regiumról, azaz a királyi tetszvényjogról, miszerint csak engedéllyel lehet kihirdetni a Római Kúriától érkező rendelkezéseket. További rendelkezései, hogy ismét visszatérhetett az országba a jezsuita rend, a katolikus iskolákat teljes egészében közvetlenül egyházi felügyelet alá helyezte, a vegyes házasság-

10 *Gróf Széchenyi István beszédei* II. kötet. Budapest, Athenaeum, 1887. 355.

11 Niklai Patrícia Dominika: Az 1855. évi osztrák konkordátum – ahogyan az egyház látta. *Ars Boni*, 2015. október 11.

ban élő katolikusok családjogi ügyeit az egyházi bíróság elé utalta, biztosította az egyházi javak autonóm igazgatását”¹²

Ezt követően 1859-ben a *protestáns pátenst* is megjelent, egy császári rendelet, amely korlátozta a protestáns egyházak szabadságát. Ferenc József elrendelte 1860 januárjában, hogy hirdessék ki a pátenst az egyházak szószékeiről is. Végül 1860 májusában hatálytalanították.¹³

Meghatározó jelentőségű a korszakban a zsidóság szempontjából, az *1867. évi XVII. törvénycikk az izraeliták egyenjogúságáról polgári és politikai jogok tekintetében*, amelynek értelmében az ország izraelita lakosai a keresztény lakosokkal minden polgári és politikai jog gyakorlására egyaránt jogosítottaknak nyilvánítatnak, minden ezzel ellenkező törvény, szokás vagy rendelet, ezennel „megszüntettetik.” A törvények eredményeként egyre több zsidó család települ majd le Magyarországon, amely hozzájárul a polgárosodás folyamatához.

Ezután az *1868. évi IX. törvénycikk* látott napvilágot, amely tartalmazta, hogy a görögkeleti vallásúak jogosítva vannak egyházi, iskolai és ezekre vonatkozó alapítványi ügyeket, az ország törvényeinek korlátai között önállóan intézni. Megjegyezzük, hogy a törvényalkotó már 1790–1791-ben rendelkezett arról, hogy a vallás hívei más honlakosok módjára, Magyarországon és a kapcsolt részekben jószágok szerzésére s birtoklására és minden hivatal viselésére képesek legyenek.¹⁴ A rendelkezést úgy értelmezik, hogy ezzel a görögkeleti vallás is elnyerte a bevett státust.

Az *1868. évi LIII. törvénycikk a törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonosságáról* rendelkezve kimondta, hogy „mindenkinek szabadságában áll más hitelfelekezet kebelébe, s illetőleg más vallásra áttérni, áttérni annak szabad, a ki életkora 18 évét már betöltötte.” Az áttérési szándékról két ízben kellett nyilatkozni, „az áttértnék áttérése utáni minden cselekvényei azon egyház tanai szerint ítélandók meg, melybe áttért, s az általa elhagyott egyház elvei reá nézve semmiben sem kötelezők. Egyik vallásfelekezetnek tagjai sem kötelezhetők arra, hogy más vallásfelekezetbeliek egyházi szertartásait és ünnepeit megtartsák.” Tartalmazta, hogy „vegyes házasságok bármelyik fél papja előtt érvényesen köthetők.” A törvény értelmében a vegyes házasságokból származó gyermekek közül a „fiak atyoknak s a leányok anyjoknak vallását követik”. A törvény már lehetővé tette a hadseregnél és a kórházakban e jog gyakorlását, és a temetőben nem gátolta a vallás alapján a temetkezést, vagyis a különböző vallásfelekezetek tagjai vegyesen és akadálytalanul temetkezhettek. A törvény a korszak vallásügyi miniszterének, Eötvös Józsefnek a nevéhez fűződik, aki másodsorra vitte a vallásügyi tárcát. Eötvös igyekezett a felekezetek számára a legnagyobb szabadságot biztosítani, úgy vélte a kereszténység a szabadság vallása, amit minden keresztény egyháznak meg kell adni, az egyház szabadsága az állam rendíthetetlen biztosíté-

12 Balogh Margit: Egyházak és felekezetek. 19. századi előzmények. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században* II. kötet. Szekszárd, Babits, 1997b. 287.

13 Magyar Katolikus Lexikon.

14 1790/91. évi XXVII. törvénycikk a görög nem-egyesült vallásuakról.

ka, véleménye szerint maga a zsidóság is egészen csatlakozott erkölcsstan tekintetében a kereszténység alapelveihez.¹⁵

1872-től *Trefort Ágoston*¹⁶ lesz a vallásügyi miniszter, aki amerikai és angol példákat alapul véve hitt a vallás szabadságában. Azon elmélkedik, vajon angolnak vagy amerikainak kell-e lenni ahhoz, hogy valaki polgári szabadságjogokat élvezhessen. Úgy véli, a vallási üldözések az emberiség legszomorúbb eseményei közé tartoznak, szerinte a humanitás leginkább e szabadságjogban mutatkozik meg. Az állam és az egyház elválasztása mellett foglalt állást, problémának tartja, hogy a tudomány a vallástól elszakadt.

Az 1885. évi VII. törvénycikk a főrendiház szervezetének módosításáról rendelkezett és kibővítette azt az egyházi méltóságokkal. Legjelentősebb változás, hogy bekerültek a protestáns egyházak és az unitárius egyház püspökei, illetve főgondnokai a főrendiházba. Mindezek alapján a Főrendiház tagjai voltak, akik: a) örökös jogon voltak azok, b) akik az általuk viselt méltóság vagy hivatal révén, c) akiknek Ő Felsége a király által élethossziglan¹⁷ lett kinevezésük, d) akiknek a „Horvát-Szlavonországok” gyűlése által az 1881:XV. törvénycikk értelmében választás következtében volt a főrendiházban ülési és szavazati joga. Örökös jogon voltak tagjai a főrendiháznak: a felséges uralkodóház teljes korú főhercegei, a magyar főrendiházban a tagságra eddig jogosított, illetve az erdélyi nagyfejedelemségben annak Magyarországgal történt egyesítése előtt, a magyar királyok által grófi vagy bárói címet nyert családok 24. évüket betöltött, nagykorú férfi tagjai, akik egyedül vagy feleségük és kiskorú gyermekeik vagyonát is odaszámítva a magyar állam területén olyan földbirtoknak tulajdonosai vagy életfogytiglan haszonélvezői voltak, amelynek állami földadója legalább 3000 forintot tett ki osztrák értékben. Tagok azon leszármazásuknál fogva magyar állampolgárok és egyenes leszármazás útján törvényes fiú-utódaik, akiknek a megfelelő (hercegi, grófi, bárói) címen kívül Ő Felsége a király az örökös főrendiházi tagság jogát is külön adományozta. *Az általuk viselt méltóság vagy hivatal alapján* voltak tagjai a főrendiháznak: az ország zászlósai és a pozsonyi gróf, a két koronaőr, a fumei kormányzó, a királyi Curia elnöke, másodelnöke és a budapesti királyi ítélőtábla elnöke.

„Ugyancsak a méltóságuk, illetőleg hivataluknál fogva tagjai a főrendiháznak: a magyar szent korona országainak latin és görög szertartású római katolikus egyháznagyai, vagyis: Magyarország hercegprimása és a többi érsekek, továbbá a megyés püspökök és szintén a magyar király kinevezésétől függő nádorfejevári és tinnin-i felszentelt püspökök, a pannonhalmi főapát, a jászói prépost és az auraniai perjel; a görög-keleti egyház egyháznagyjai: a szerb patriárka, a román

15 Eötvös József: A vallás befolyása az államra. In Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az Államra* II. kötet. 10. és Ötödik könyv, XII. fejezet, 1851. 230–236. *A szöveget gondozta Oltványi Ambrus.*

16 Trefort Ágoston: *Emlékbeszédek és tanulmányok.* Budapest, A M. Tud. Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, 1881. 120, 130, 131, 133.

17 Az élethossziglani tagok összes száma pedig az 50-et túl nem haladhatja.

metropolita és a megyés püspökök; az evangélikus-református és ágostai hitvallású evangélikus egyháznak hivatalban legidősebb három-három püspöke; továbbá az evangélikus-református egyháznak hivatalban legidősebb három főgondnoka; az ágostai hitvallású evangélikus egyháznak egyetemes főfelügyelője és hivatalban legidősebb két kerületi felügyelője; az unitárius egyháznak hivatalban idősebb egyik elnöke, azaz vagy püspöke vagy főgondnoka.¹⁸ „A kortársak és a történeti irodalom nagy része is az arisztokrácia politikai hatalomvesztésének tekinti az adott reformot [...] az új főrendiház azonban továbbra is arisztokrata intézmény maradt, egyes kérdéseknél továbbra is a római katolikus egyház képviselőinek karakterisztikus álláspontja érvényesült.”¹⁹

Elhíresült a *1894. évi XXXI. törvénycikk* is, amely a *házassági jogról* címet viselte. A törvény a kötelező polgári házasságról rendelkezett és kimondta, hogy a házasságot polgári tisztviselő előtt kell megkötöni. Az a lelkész vagy vallási szertartás teljesítésére jogosított más személy, aki egyházi összeadásnál eljár, mielőtt a felek igazolták volna, hogy a házasságot a polgári tisztviselő előtt megkötötték, vétséget követ el és ezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő; ismétlés esetében a cselekmény két hónapig terjedhető fogházzal és ezer koronáig terjedhető pénzbüntetéssel büntetendő.²⁰ Nem volt büntethető azonban a cselekmény, ha az egyházi összeadás az egyik félnek közeli halállal fenyegető betegsége miatt történt. A törvény egyúttal a vegyes házasságokat is engedélyezte, hiszen a házassági akadályok sorában nem említette a felek eltérő vallását.

Az *1894. évi XXXII. törvénycikk a gyermekek vallásáról* rendelkezett és kimondta, hogy a bevett vagy törvényesen elismert különböző vallásfelekezethez tartozó házasságok, házasságuk megkötése előtt megegyezhetnek arra nézve, hogy gyermekeik az „atyá” vagy az anya vallását kövessék, illetőleg abban neveltessenek. A megegyezés csak akkor volt érvényes, ha királyi közjegyző, királyi járásbíró, polgármester vagy főszolgabíró előtt a megállapított alakszerűségek mellett jön létre. Megegyezés hiánya esetén a gyermekek szülőik vallását nemük szerint követik. A törvénytelen gyermekek pedig az anyjuk vallását követték. Ehhez kapcsolódott egy miniszteri rendelet, amely a törvény végrehajtási rendelete volt, a vallás- és közoktatásügyi miniszternek a 1675/1895. eln. számú rendelete, és kimondta, hogy azok, akik a bevett vagy törvényesen elismert vallásfelekezetek egyikéhez sem tartoznak, a hivatkozott rendelet értelmében gyermekeik vallása és nevelése tekintetében is azon vallásfelekezet híveinek tekintendők, amelyhez azelőtt tartoztak.

Az *1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről* rendelkezett és tartalmazta, hogy a születési anyakönyvnek tartalmaznia kell a szülők és a gyermek vallását, a házassági és a halotti anyakönyvnek pedig az érintettek vallását.

18 1885. évi VII. törvénycikk a főrendiház szervezetének módosításáról, I. fejezet.

19 Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: A főrendiház. In Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944). Parlament, pártok, választások*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014.

20 1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról, 123. §.

Vallási kérdésekben a kor nagyjai is sokszor kinyilvánították véleményüket, így a felvilágosult szabadelvű nézeteket valló Kossuth Lajos is, aki protestáns neveletésben részesült. Kossuth nem ellenezte a misék magyar nyelven történő lefolytatását, és nem gondolkodott éles felekezeti elválasztásban, ahogy Széchenyi és Deák sem. Foglalkozott a zsidóság egyenjogúsításával is. Ellenezte az államvallást és elsősorban a nemzeti egységet tartotta szem előtt vallási kérdésekben is.²¹

3. A vallásszabadság szabályozása 1895–1918 között

A legnagyobb hatású változásokat ezt követően az 1895-ben elfogadott törvények jelentik a korszakban. Az 1895. évi XLII. törvénycikk az izraelita vallásról rendelkezett és kimondta, hogy az izraelita vallás törvényesen bevett vallásnak nyilvánítottatik. Tartalmazta továbbá, hogy lelkész (rabbi) és hitközségi elöljáró az izraelita felekezetnek csak olyan tagja lehet, aki magyar állampolgár, és aki képesítését Magyarországon szerezte. A törvény végrehajtási rendelete a vallás- és közoktatásügyi m. kir. minister 1895. évi 2532. eln. számú rendelete volt, amely a valamennyi törvényhatóság közönségéhez címet viselte.

Az 1895. évi XLIII. törvénycikk a vallás szabad gyakorlásáról jelentős mérföldkönek tekinthető, mert ez a törvény vezeti be az elismert vallás kategóriát. Vagyis a bevett és elismert²² vallásokat különböztetjük meg innentől. A törvény értelmében vallási hite vagy egyházi szabályai senkit sem menthetnek föl törvényen alapuló bármely kötelesség teljesítésétől. Lehetővé tette valamely vallásfelekezetből a kilépést, vagy valamely vallásfelekezetbe a belépést, a törvényekben megállapított feltételek alatt. Bevett vallásnak²³ minősült ekkoriban tehát a latin, a görög és az örmény szertartású katolikus (már I. Istvántól kezdve), az evangélikus református (1791-től), az ágostai hitvallású evangélikus (1791-től), a görög-keleti szerb és görög-keleti román (1791-től),²⁴ valamint az unitárius egyházak (1848-tól) és hívek – nemkülönben az izraelita (1895-től).

21 Lásd részletesen Zakar Péter: Kossuth Lajos egyházpolitikai elvei a reformkorban. *Acta Academiae Paedagogicae Agriensis Nova Series: Sectio Historiae*, (2002), 129–141.

22 Ilyenek voltak az 77.092/1905. VKM. rendelettel elismert baptista, az 1916. XVII. tc.-be iktatott iszlám vallás, „1. Az elismert vallásfelekezetek ingatlanszerzési képessége korlátozott volt, a bevetté nem. 2. A bevett felekezetek egyházi adóit közigazgatási úton behajtották, az elismertekét nem. 3. A bevett vallásfelekezetek fegyelmi határozataik végrehajtásához állami segítséget igényelhettek, az elismertek nem. 4. Új egyházközségek alapítása a bevett egyházak önkormányzati joga volt, elismerteknél ehhez hatósági közreműködés volt szükséges. 5. Elismert felekezetek nem igényelhetik a községtől aránylagos segítyt, a bevett vallásfelekezetek igen. 6. Bevett felekezetek hitoktatóit az állam fizette és egyéb anyagi támogatásban (iskolák) is részesültek stb.” Lásd Csizmadia Andor: A vallás- és lelkiismereti szabadság és a felekezetek egyenjogúságának kérdése Magyarországon a dualizmus korában. *Jogtudományi Közlöny*, 18. (1963), 1. 29–30.

23 „A vallás- és közoktatásügyi m. kir. miniszterium 1887. 2435. sz. a. rendeletet bocsátott ki, melyben a bevett vallás fogalmát következőleg határozza meg: bevett vallás közjogilag a vallásnak törvényes oltalom alá helyezését, jogainak törvényes védelmét és biztosítását jelenti; továbbá, hogy a vallás bevételeivel az illető hitorsosok mindenkor bizonyos jogok élvezetében részesülnek.”

24 Az 1791. évi XXVII. törvénycikk a görög nem egyesült (ortodox) vallást bevett vallásnak ismerte el. Katus (2000): i. m.

Kétségtől a legmélyebb gyökerekkel a katolikus egyház rendelkezett az országban, ennek megfelelően szoros volt az állammal való kapcsolata is. Köztudott, hogy magyar király csak római katolikus lehetett.

Azok az állampolgárok, akik törvényesen elismert vallásfelekezetté kívánnak alakulni: tartoznak *legalább egy egyházközség* felállítását és fenntartását, továbbá a felekezetükhöz tartozó gyermekeiknek *iskolai hitoktatását* biztosítani; tartoznak a hitéletre vonatkozó összes rendelkezéseket magában foglaló *szervezeti szabályzatot jóváhagyás végett a vallás- és közoktatásügyi miniszternek* bemutatni. (Vagyis itt miniszteri jóváhagyás van szemben a törvényi státussal.) Ennek a szabályzatnak tartalmaznia kell a hitelvi, az erkölcsi tanokra, az istentiszteletre és egyéb vallási szertartásra, valamint a tisztviselők és más alkalmazottak felett gyakorolandó fegyelmi szabályokra vonatkozó rendelkezéseket. A jóváhagyás csak akkor volt megtagadható: ha a megalakulni kívánó vallásfelekezet állam- vagy nemzetellenes irányzattal keletkeznék; ha a hitelvek, tanok, istentisztelet és egyéb vallási szertartás, vagy a tervezett szervezet a fennálló törvényekkel vagy közérkölciséggel ellentétben állna; ha a már létező és törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezetek valamelyikével azonosak; ha a megalakulni kívánó vallásfelekezet elnevezése faji vagy nemzetiségi jellegű lenne; a már bevett vagy törvényesen elismert vallásfelekezeteket sértene.

„A korabeli nézet az volt, hogy az elismert felekezeteket magánjogi állásúnak, a bevett felekezeteket pedig közjogi, ilyen módon paritásos, azaz egyenértékű állásúnak tekintették. Az elkülönítés lényegében a hatalomban való részvétel mértékére mutat rá; a magánjogi státus a társadalmi szervezetek szintjére utalja a felekezetet (mely ezáltal vagyoni jogi és családi jogi következmények eldöntésére képes), tehát a magánszemélyek egymás iránti kötelezettségeire terjed ki, míg a közjogi státus az állami életben való részvételt teszi lehetővé.”²⁵

A harmadik kategória tulajdonképpen az el nem ismert vagy túrt felekezetek csoportja volt, amelyeket szektának tekintettek. Idetartoztak a következő vallások:

„[A]z 1910. évi népszámlálás adatai szerint 8086 baptista, 5840 nazarénus, 256 metodista, 757 mohamedán, 145 egyéb vallású, 2322 felekezeten kívüli és 46 ismeretlen vallású lakos élt a Magyar Királyságban, összesen 17 452 fő. Ez az összességnek 0,1%-a. 1918-ig jelentősebb kiségyházak a baptisták, a nazarénusok, az adventisták, a metodisták, a pünkösdi(sta) csoportok és a jehovisták.”²⁶

A törvény végrehajtási rendelete a vallás- és közoktatásügyi, a belügyi és az igazságügyi m. kir. ministerek 1896. évi 56/V. K. eln. szám alatt kelt rendelete volt.

25 Horváth Attila: A vallásszabadság és az egyházjog története Magyarországon az államalapítástól a II. világháborúig. *Hét Hárs*, 10. (2011), 3–4. 19.

26 Balogh Margit: A kiségyházak és a magyarországi iszlám. In Kollega Tarsoly (főszerk.) (1997a): i. m. 289.

A reformtörekvések közepette gyökeret vertek a liberális nézetek, amelyek érvényesültek egyes vallások terén is.

„A 19. században a *protestáns* teológiában erőteljesen érvényesültek a racionalizmus, majd a liberalizmus eszméi. A század közepén uralkodóvá váló liberális teológia a korszerű természettudomány és a pozitivista történet szemlélet módszereit alkalmazta a hit kérdéseire. Megkérdőjelezték a keresztény dogmatika alaptételeit, s a hitet megfosztották minden természetfeletti vonatkozásától [...] A vallást elsősorban észhítként és morálként, egyfajta erkölcsi, szellemi magatartásként értelmezték.”²⁷

A *református* egyház követői a második legnagyobb csoportot alkották a magyar történelem során, ez nem változott az 1800-as évek óta. Az *evangélikusok* aránya viszont lecsökkent a korábbi 7-8%-ról napjainkra. Bár mind az evangélikus, mind a református a protestantizmus keretei közé tartozik, híveik számában jelentős eltérés tapasztalható. A keresztény egyházak már a reformáció során elváltak a katolikus egyháztól, és kialakult annak luteránus (evangélikus) és kálvini (református) irányzata. Magyarországon Debrecen lett a református egyház egyik fellegvára, 1849 áprilisában például az evangélikus Kossuth a Debreceni Nagytemplomban hirdette ki az általa szövegezett Függetlenségi Nyilatkozatot.²⁸ A vallás ügyével többször foglalkozott a haladó nézeteket valló, katolikus Deák Ferenc is parlamenti beszédeiben, amelyekből kirajzolódik, hogy nem volt egyetértés a képviselők között a kérdésben, a kérdés tárgyalását többször félre is kellett tenni. Deák Ferenc utolsó beszédét is egyházpolitikai kérdésben tartotta, 1873-ban. Beszédében hangsúlyozta, hogy az állam és az egyház kapcsolata egész Európában a legnehezebb kérdések közé tartoznak, kifejezésre juttatta azt a gondolatát, hogy az állam ne, vagy minél kevesebbet avatkozzék az egyházak belügyeibe, és csak akkor és annyiban, amennyiben a státus fönntartása a beavatkozást szükségessé teszi.²⁹

Tisza István gróf a dunántúli református egyházkerület rendes közgyűlésén hosszabb beszédet mondott, amelyben a szekularizáció és a felekezetek egymás elleni küzdelme ellen foglalt állást és úgy fogalmazott, hogy „ne intézzünk más felekezet viszonyai ellen olyan kirohanást, amely valóban a felekezeti küzdelem színével bír”³⁰

A katolikus Apponyi Albert gróf vallás- és közoktatásügyi miniszter annak a reményének adott hangot, hogy az evangélikus és református papok elégedettek lesznek

27 Katus (2000): i. m.

28 Lásd: www.reformatus.hu/egyhazunk/tortenetunk/

29 Deák Ferenc: Képviselőházi beszéd az állam és egyház viszonyáról Pest, 1873. június 28. A dualizmus évei, 1869–1873. In Deák Ferenc: *Válogatott politikai írások és beszédek* II. kötet, 1850–1873.

30 Kútfők. 304. szám. A Református Papi Kongresszus állásfoglalása az 1848: XX. T.-Cz. végrehajtása tárgyában és gróf Apponyi Albert vallás és közoktatásügyi miniszter nyilatkozata és Tisza István beszéde ugyanebben az ügyben. *Magyar-Zsidó Szemle*, 24. (1907), 2. 395.

az 1848-as törvény hozadékaival, a felekezeti egyenjogúsággal és nem lesznek további akcióik.³¹

Elmondható a korszakot elemezve, hogy a *katolikus* vallásúak többségben voltak végig a kiegyezés kori Magyarországon, ez a helyzet az 1800-as évektől folyamatosan jellemző, a 20. század elejét is beleértve. Míg több helyen arról lehet olvasni, hogy a papság főúri életmódot folytatott, addig az egyház haladó szellemét a katolikus folyóiratokban villantotta meg, amelyekben igyekezett az egyház nevelési, oktatási, politikai, irodalmi és európai hitéleti kérdésekkel foglalkozni. A katolikus hit terjesztésének fontos eszköze volt tehát a katolikus sajtó, amely már az 1900-as évek elején jelen volt Magyarországon. Bár nem célunk a korabeli vallási megoszlás elemzése, utalunk rá, hogy bár még mindig többségben van a katolikus hívők aránya, az jelentősen lecsökkent napjainkra. Természetesen mára jelentősen nőtt az ateisták aránya is, és sokan nem kívánnak nyilatkozni (27,2%) vallási hovatartozásukról. A népesség felekezeti hovatartozásának változásait hazánkban alább az 1., 2., 3. ábra szemlélteti.

A *görögkeleti (ortodox)* vallásúak aránya 13–15% körül mozgott a kiegyezéstől a 20. század elejéig.³² Ez volt a harmadik legnagyobb vallás, de mára jelentősen lecsökkent a hívek aránya. Az ortodox kereszténység a keleti és a nyugati kereszténység közti egyházszakadással alakult ki. Nem azonos a görög katolikkal. Elsősorban a volt Jugoszlávia utódállamaiban elterjedt napjainkban, Romániában, Bulgáriában és Oroszországban is.

A *zsidók* helyzetét egy korábbi törvénycikk rendezte a korszakban, amely továbbra is hatályban volt, ez alapján „Magyarország és kapcsolt részei határain belül élő zsidók az összes szabad királyi városokban és más helységeken (ide nem értvén a királyi bányavárosokat) azon állapotban, melyben az 1790. évi január elsején voltak, megmaradhatnak, és ha abból netalán kizavartattak volna, visszahelyeztessenek.”³³ A jogalkotó igyekezett alkalmazkodni a vallások sajátosságaihoz, ezt mutatja, hogy a vallásügyi miniszter rendeletet adott ki a középiskolai izraelita tanulóknak a szombat-napokon és a többi zsidó-ünnepnapokon az írás és rajzolás alól való fölmentése tárgyában.³⁴ A korabeli magyar zsidóság jelentősen hozzájárult a kultúra, a kereskedelem és a gyáripar fellendüléséhez.

Az *unitárius* vallás követői „egyistenben” hisznek, szemben a Szentháromságot valló irányzatokkal. A reformáció során keletkezett irányzat, amely Angliában és az Egyesült Államokban jelentős gyökerekkel rendelkezik. Erdélyben jelentősebb bázisa volt, mint nálunk, elsősorban innen terjedt el a reformkorban Magyarországon.

31 „Sajnáltnám, ha a jóhiszemű elemek engednék magukat felhasználni sötét hatalmak által, amelyek csak azért, hogy Magyarországon a politikai konszolidációt lehetetlenné tegyék, semmitől sem riadnak vissza, még attól sem, hogy a felekezeti békét, amelyet éppen most szilárd alapokra akarok fektetni, reménytelenül összekuszálják.” Kútfők. 304. szám (1907): i. m. 394.

32 Balogh Margit: Egyházak a dualizmus korában. Egyházak és felekezetek. In Kollega Tarsoly (főszerk.) (1997c): i. m. 289.

33 1790/91. évi XXXVIII. törvénycikk.

34 A vallás- és közoktatásügyi magyar kir. miniszternek 55.711/1892. szám alatt valamennyi tankerületi kir. főigazgatósághoz intézett rendelete.

1. táblázat: A vallások megoszlása 1868-ban hazánkban

római katolikusok	ortodoxok	refor- mátusok	evan- gélikusok	izraeliták	unitáriusok
57,5%	15,2%	14,9%	8%	4%	0,4%

Forrás: Balogh (1997c): i. m. 289.

2. táblázat: A vallások megoszlása hazánkban 1910-ben

római katolikusok	refor- mátusok	ortodoxok	evan- gélikusok	izraeliták	unitáriusok
60,3%	14,3%	12,8%	7,1%	5%	0,4%

Forrás: Balogh (1997c): i. m. 289.

3. táblázat: A lakosság vallási megoszlása 2011-es népszámlálás alapján hazánkban

kato- liku- sok	nem vála- szol	nem valla- sos	refor- mátu- sok	evan- géli- kusok	Hit Gyüle- kezete	bap- tista	budd- hista	izrae- lita	unitá- rius
39%	27,2%	18,2%	11,6%	2,2%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%

Forrás: a KSH adatai alapján: www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_vallas

A korabeli törvényekből érezhető az állam térnyerése az egyházakkal szemben, az át-
alakuló polgárosodó magyar társadalom szellemisége, amely felvilágosult gondolato-
kat is magában hordozott, azáltal például, hogy a vallások egyenjogúsítását fokozato-
san kibontakoztatta. Nőtt az értelmiségi réteg aránya. De ez a világ ugyanakkor még
a feudalizmus maradványait is magán viselő korszak Magyarországon, az arisztokrá-
cia nagy részét a földbirtokos réteg alkotja. Jelen van a dzsentirréteg is, (kisebb) földjét
vesztett nemesi középréteget jelent, amely ragaszkodva korábbi életszínvonalához,
hivatali, értelmiségi vagy katonai pályára kényszerült, őket örökíti meg Mikszáth
Kálmán több művében. „Az állam és az egyházak viszonyát a kor színvonalán és kívá-
nalmainak lehetséges figyelembevételével rendezték tehát, s távolról sem célozták meg
az egyházak szerepének háttérbe szorítását. A vallások áldásos társadalmi jelenléte
a hivatalos körök gondolkodásában kívánatos és támogatandó ügy volt.”³⁵ A korabeli
polgárosodás folyamata jelentette a gazdaság modernizálódását, ugyanakkor a polgá-
rosodás életformát és értékrendet is jelentett. A folyamatban nemcsak az értelmiség

35 Horváth (2011): i. m. 18.

és a nemesség vett részt, de a kisiparosok, kereskedők is a polgári réteget jelentették. Ennek megfelelően kis, közép- és felső polgári osztályokat különböztettünk meg.

A századfordulótól 1918-ig nem történt annyi jelentős változás, mint korábban, drasztikus váltást ugyanis a szocializmus hoz majd az egyházak életében. Napvilágot látott néhány törvény, amely a papok jövedelmi viszonyaival foglalkozott, ezek közül az 1909. évi XIII. törvénycikk a lelkészi jövedelem kiegészítéséről rendelkezett, az 1913. évi XXXVIII. törvénycikk pedig a lelkészi illetményeknek korpótlékok útján való emeléséről címet viselte, és a törvényesen bevett vallásfelekezetek lelkészei részére meghatározott feltételek és korlátok között az államkincstár terhére korpótlékot engedélyezett.

Időrendben a következő az *1913. évi XXXV. törvénycikk* volt, amely a hajdúdorogi görög katolikus püspökségről rendelkezett, és kimondta, hogy a hajdúdorogi görög katolikus egyházmegyének felállítása ezennel törvénybe iktattatik és ezen egyházmegyének mindenkori püspöke a főrendiházi tagság jogával ruháztatik fel.

Szintén nagyobb jelentőségű a törvények sorában az *1916. évi XVII. törvénycikk az iszlám-vallás elismeréséről*, amely deklarálta, hogy az iszlám vallás törvényesen elismert vallásnak nyilváníttatik. 1917. évi IX. törvénycikk ismét a papság vagyoni viszonyait érintette, amikor családi pótlékot adott a lelkészeknek, ha jövedelmük nem ért el egy bizonyos összeget.

Az ezt követő események igen változatosak, mind 1918 forradalmi hulláma, mind a Horthy-korszak, majd az 1949-es népköztársasági alkotmánnyal elindított folyamat, de ezek már nem tartoznak a dualizmus témaköréhez.

Így jutunk el fokozatosan a rendszerváltás korszakáig, amely a szabadságjogok kiteljesedését vonja majd maga után.

Irodalomjegyzék

- Balogh Margit: Egyházak és felekezetek. Egyházak a dualizmus korában. A kisegyházak és a magyarországi iszlám. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet*. Szekszárd, Babits, 1997a. 289. Online: <https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/244.html>
- Balogh Margit: Egyházak és felekezetek. 19. századi előzmények. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet*. Szekszárd, Babits, 1997b. 287. Online: <http://mek.niif.hu/02100/02185/html/236.html>
- Balogh Margit: Egyházak a dualizmus korában. Egyházak és felekezetek. In Kollega Tarsoly István (főszerk.): *Magyarország a XX. században. II. kötet*. Szekszárd, Babits, 1997c. 289. Online: <https://mek.oszk.hu/02100/02185/html/237.html>
- Balogh Zsolt – Gárdos-Orosz Fruzsina: Vallásszabadság és lelkiismereti szabadság. In Halász Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. 242–244. Online: [www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Hal%C3%A1sz%20Iv%C3%A1n%20\(szerk.\).pdf](http://www.uni-nke.hu/document/uni-nke-hu/Hal%C3%A1sz%20Iv%C3%A1n%20(szerk.).pdf)
- Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: A főrendiház. In Boros Zsuzsanna – Szabó Dániel: *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944). Parlament, pártok, választások*. Budapest, ELTE Eötvös, 2014. Online: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_527_parlamentarizmus/ch04s02.html

- Csizmadia Andor: A vallás- és lelkiismereti szabadság és a felekezetek egyenjogúságának kérdése Magyarországon a dualizmus korában. *Jogtudományi Közöny*, 18. (1963), 1. 24–33. Online: http://real-j.mtak.hu/2217/1/JogtudomanyiKozlony_1963.pdf
- Deák Ferenc: A vallás ügyében. A vallásbeli sérelmekről. In *Deák Ferencz beszédei*. I. kötet, 1829–1847. (Összegyűjtötte Kónyi Manó), Budapest, Franklin-Társulat Magyar Irod. Intézet és Könyvnyomda, 1882. Online: <https://mek.oszk.hu/02200/02213/html>
- Deák Ferenc: Képviselőházi beszéd az állam és egyház viszonyáról Pest, 1873. június 28. A dualizmus éveit 1869–1873. In Deák Ferenc: *Válogatott politikai írások és beszédek*. II. kötet, 1850–1873. Budapest, Osiris, 2001. Online: www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Deak-deak-ferenc-munkai-8751/deak-ferenc-valogatott-politikai-irasok-es-beszedekek-6973/ii-kotet-18501873-7510/xi-fejezet-a-dualizmus-evei-1869-1873-81B6/kepviselohazi-beszed-az-allam-es-egyhaz-viszonyarol-pest-1873-junius-28-82BA/
- Eötvös József: A vallás befolyása az államra. In Eötvös József: *A XIX. század uralkodó eszméinek befolyása az Államra*. II. kötet. 230–236. Online: http://mek.oszk.hu/06600/06619/pdf/19_szadzad2.pdf
- Gróf Széchenyi István *beszédei*. II. kötet. Budapest, Athenaeum, 1887. Online: <https://mek.oszk.hu/16300/16374/16374.pdf>
- Horváth Attila: A vallásszabadság és az egyház jog története Magyarországon az államalapítástól a II. világháborúig. *Hét Hárs*, 10. (2011), 3–4. 12–20. Online: http://real.mtak.hu/34851/7/vallasszabadsag_es_egyhazjog_tortenete_magyarorszagon.pdf
- Katus László: Vallások, egyházak. In *Egyháztörténet*. Budapest, Enciklopédia Humana Egyesület, 2000. Online: <https://mek.oszk.hu/01900/01903/html/index5.html>
- Kútfők. 304. szám. (1907) A Református Papi Kongresszus állásfoglalása az 1848: XX. T.-Cz. végrehajtása tárgyában és gróf Apponyi Albert vallás és közoktatásügyi miniszter nyilatkozata és Tisza István beszéde ugyanebben az ügyben. *Magyar-Zsidó Szemle*, 24. (1907), 2. 390–395. Online: www.epa.uz.ua/01800/01891/00008/pdf/mzssz_1907_04_390-395.pdf
- Niklai Patricia Dominika: Az 1855. évi osztrák konkordátum – ahogyan az egyház látta. *Ars Boni*, 2015. október 11. Online: <https://arsboni.hu/az-1855-evi-osztrak-konkordatium-ahogyan-az-egyhaz-latta/>
- Trefort Ágoston: *Emlékbeszédek és tanulmányok*. Budapest, A M. Tud. Akadémia Könyvkiadó-Hivatala, 1881. Online: http://real-eod.mtak.hu/1450/7/MTA_Konyvek_131021_000870770.pdf
- Zakar Péter: Kossuth Lajos egyházpolitikai elvei a reformkorban. *Acta Academiae Paedagogicae Agriensis Nova Series: Sectio Historiae*, (2002), 129–141. Online: http://publikacio.uni-eszterhazy.hu/2936/1/129-141_Zakar.pdf

Jogforrások

- 1790/91. évi XXXVIII. törvénycikk a zsidókról
- 1790/91. évi XXVII. törvénycikk a görög nem-egyesült vallásuakról
1848. évi XX. törvénycikk a vallás dolgában
1867. évi XII. törvénycikk a magyar korona országai és az Ő Felsége uralkodása alatt álló többi országok között fenforgó közös érdekű viszonyokról, s ezek elintézésének módjáról
1867. évi XVII. törvénycikk az izraeliták egyenjogúságáról polgári és politikai jogok tekintetében
1868. évi IX. törvénycikk a görög-keleti vallásuak ügyében
1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában
1868. évi LIII. törvénycikk a törvényesen bevett keresztyén vallásfelekezetek viszonzosságáról

1885. évi VII. törvénycikk a főrendiház szervezetének módosításáról
 A vallás- és közoktatásügyi magyar kir. miniszternek 55.711/1892. szám alatt valamennyi tankerületi kir. főigazgatósághoz intézett rendelete
1894. évi XXXI. törvénycikk a házassági jogról
 1894. évi XXXII. törvénycikk a gyermekek vallásáról
 A vallás- és közoktatásügyi miniszternek 1675/1895. eln. számú rendelete
 1894. évi XXXIII. törvénycikk az állami anyakönyvekről
 1895. évi XLII. törvénycikk az izraelita vallásról
 1895. évi XLIII. törvénycikk a vallás szabad gyakorlásáról
 A vallás- és közoktatásügyi, a belügyi és az igazságügyi m. kir. ministerek 1896. évi 56/V. K. eln. szám alatt kelt rendelete
1909. évi XIII. törvénycikk a lelkészi jövedelem kiegészítéséről szóló 1898. évi XIV. törvénycikk módosításáról
1913. évi XXXV. törvénycikk a hajdudorogi görög katolikus püspökségről
 1913. évi XXXVIII. törvénycikk a lelkészi illetményeknek korpótlékok útján való emeléséről
 1916. évi XVII. törvénycikk az iszlám-vallás elismeréséről
 1917. évi IX. törvénycikk az 1917/18. költségvetési év első négy hónapjában viselendő közterhekről és fedezendő állami kiadásokról
1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája

A közszolgáltatás-szervezés a levéltári igazgatás területén

HORVÁTH ISTVÁN¹

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy szervezetelméleti szempontból milyen döntéseket kell meghozni az állami vagy önkormányzati igazgatás területén (esetleg a magánszféra bevonása útján) a kulturális ágazat sajátos jellemzőjű szegmensét képező, a levéltári igazgatásban történő közszolgáltatás-szervezés hatékonyságának növelése érdekében. Arra a megállapításra jutottam, hogy e közszolgáltatások megszervezése során eredményesebb megoldást jelent egy hierarchikus rendszerben működő, területi szervezeti gyakorlat, mint egy decentralizált szervezési elveken nyugvó önkormányzati fenntartásban lévő intézményi struktúra. Álláspontom szerint ez a szabályozás optimálisabb helyzetet teremt a szakterületen: egyrészt a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a funkcionális (pénzügyek, üzemeltetés, koordináció), illetve a szakmai munkának; másrészt e levéltári szervezet sem zárja ki a helyi sajátosságok érvényesülését.

Kulcsszavak: közszolgáltatás-szervezés, levéltári igazgatás területe, hierarchikus, decentralizált

Public Service Management within the Specific Field of Archives

This paper analyses the potential decisions to be made in order to improve the efficiency of archives management (either state or local government based versions). The conclusion of the paper is that a central, hierarchical management system with territorial units is a better option than a decentralised institutional solution, since the central management could provide the same conditions and unified directions to the professional and functional (budgetary, maintenance and coordination work) staff. However, with the territorial units, the organisations of the archives could even support the local particularities to be achieved.

Keywords: public service management, specific field of archives, hierarchical management, decentralised institutional solution

1 Oszályvezető, Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, e-mail: horvathistvan8173@gmail.com

1. Közzolgáltatások szervezése a kulturális szektorban

Kutatásom során elemeztem az államnak a közzolgáltatás-szervezési tevékenysége során tanúsított szerepvállalása mértékét, amelynek a közigazgatás-tudományban megjelent tanulmányokban megfogalmazott jellemzései alapján a „szélső értékeket” tekintve egy, csak a legszükségesebb mértékben eljáró apparátus, valamint egy intervencionista kormányzat képe körvonalazódott ki. Vajon a levéltári igazgatás területén milyen attitűd szükséges a kormányzatok részéről? Elegendő, ha a kormányzat megteremti a vonatkozó jogszabályi környezetet, intézményi háttérrel, illetve a közzolgáltatás-szervezés esetleg piaci alapon is megoldható? Milyen eszközökkel, szervezeti megoldásokkal éljen az állam, ha a társadalmi igényekre reflektáló jogi szabályozástól kezdve a közzolgáltatás nyújtása és felhasználása körülményeinek ellenőrzéséig bezárólag valamennyi mozzanatról maga gondoskodik?

A kérdés megválaszolásához indokolt röviden jellemezni, hogy a kormányzat részéről a kulturális igazgatás szakterületén egyáltalán milyen közzolgáltatások nyújtására kerül(het) sor. Elsőként az állam kulturális igazgatás területén folytatott tevékenységének Magyarország legmagasabb szintű jogszabályi megalapozására kell kitérni, amely szerint „minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”.² E deklaráció legitimálja a kormányzat ez irányú tevékenységeit, felhatalmazza a szakterületen felmerülő jogalkotási, szervezési, ellenőrzési feladatainak elvégzésére, amelynek révén az állam (jogi) keretet ad a kulturális igazgatás működ(tet)ésének, egyúttal a szakmai szabályok érvényesítésének. A felhatalmazás egyben természetesen alkotmányos kötelezettséget is hordoz magában, amely a második generációs jogok közé tartozó kultúrához való jog biztosításának intézményesített keretek között történő megvalósításaként jelenik meg. Milyen értékeket véd az apparátus, melyek a kultúra fogalma alá tartozó szegmensek? Erre a kérdésre az angol antropológus, Tylor kiváló megfogalmazását hívom segítségül: „[A] kultúra vagy civilizáció, tágabban vett anthropológiai értelemben, az a komplex egész, amely magában foglalja a tudást, a hitet, művészetet, az erkölcsöt, a törvényt, a szokást és minden más képességet és sajátosságot, amelyre az ember a társadalom tagjaként szert tesz.”³ E megfogalmazásában megjelenik egy kiemelt ismérv: a komplexitás, amely kimutatható a vonatkozó igazgatási szakterületek sokszínűségében is figyelemmel arra, hogy ebbe a körbe tartozik – a teljesség igénye nélkül – a sajtó (média), a tudományok, a közművelődés, illetve a közgyűjtemények igazgatásával foglalkozó szakterület, amely utóbbi kiemelése, definiálása révén eljutottunk a görcső alá vett területhez. A vonatkozó jogszabályi előírásokban egzaktan meghatározták a közgyűjtemény fogalmát: „[A]z állam, a helyi önkormányzat, valamint a nemzetiségi önkormányzat, a köztisztviselő és a közalapítvány tulajdonában (fenntartásában) működő, vagy általuk alapított könyvtár, levéltár,

2 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XI. cikk (1) bek.

3 Edward Burnett Tylor (1832–1917) angol antropológus *Primitive Culture* című művéből (1871).
Edward Burnett Tylor: *Primitive Culture*. Cambridge University Press, 2010.

muzeális intézmény, kép-, illetve hangarchívumok.”⁴ A definícióból kiolvasható, hogy az egymástól külön ágazatban működő intézmények együttesen biztosítják a kulturális javak gyűjtését, őrzését, valamint „a tárgyi és szellemi kulturális örökség hozzáférhetővé tételét.”⁵

2. Ki felel a levéltári igazgatás területén felmerülő feladatok ellátásáért?

A levéltári tevékenység – természetesen az adott kor fejlettségi szintjéhez (az ókorban kezdetben kőtáblákra vésték a szövegeket) mért – létjogosultsága lényegében az írásbeliség megjelenése óta megkérdőjelezhetetlen, a történelmi múlt megismerésének elsődleges forrásául szolgáló, illetőleg a közfeladatok folyamatos ellátásához és az állampolgári jogok érvényesítéséhez nélkülözhetetlen, a nemzet kulturális örökségének részét képező levéltári anyag védelme, folytonos gyarapítása és használata.⁶ Történelmünket végigkísérik a levéltári igazgatás fejlődéstörténetének szervezeti, valamint szakmai változásai;⁷ jelen tanulmányban a rendszerváltozástól kezdődően vizsgálom a területet szervezetelméleti aspektusból. Az 1990-es évek elején a levéltári anyagot keletkeztető gazdasági szereplők helyzete, illetve az állami szervek rendszere is jelentős reformokon esett át, így indokoltá vált a mindenkori törvényalkotó munkássága során folyamatosan alakult, de további, jelentősebb változásra érett vonatkozó joganyag felülvizsgálata, hiszen a jogállami keretek között a közszolgáltatások biztosításával összefüggésben valamennyi ágazatban elengedhetetlen a lehető legmagasabb szintű szabályozás kidolgozása. E felismerés eredményeként született a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXXVI. törvény (levéltári törvény). A levéltári törvényben megfogalmazott cél⁸ egyértelmű iránymutatást ad a kormányzatnak a szakterületen felmerülő felelőssége tekintetében: az államnak biztosítani kell a közfeladatot ellátó szervek/természetes személyek irathagyatéka maradandó értékű iratainak⁹ a jövő nemzedéke részére hozzáférhető módon történő megőrzését. Az állam aktív szerepvállalása ezen a területen elengedhetetlen: a levéltári iratanyagról az alkotmányos jogok biztosítására figyelemmel, illetve az adatvédelmi szabályokra tekintettel akként kell gondoskodni, hogy eleget tegyen a benne foglaltak szabályozott keretek között történő megismerhetőségének. E célok megvalósítása érdekében a levéltári törvényünk – összefoglalóan – az alábbi

4 1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről 1. számú melléklet o) pont.

5 1997. évi CXL. törvény 3/A. §-ának rendelkezéseiből.

6 1995. évi LXXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről, Preambulum.

7 Szükséges megjegyezni, hogy ennek a fejlődéstörténetnek voltak „árnyidőszakai” is, így például az 1950-es évek szocialista ideológiának történő megfelelés kényszere mellett végzett munka nem segítette a szakma fejlődését.

8 Levéltári törvény 1. §-a.

9 Levéltári törvény 3. § j) pontja.

közlevéltári alapfeladatok¹⁰ ellátását írja elő a közlevéltárak¹¹ részére: a levéltári iratanyag átvétele, gyűjtése, nyilvántartása, szakszerű kezelése, biztonságos megőrzése, tudományos munkához történő előkészítése, hiteles másolat vagy tartalmi kivonat kiadása, a közfeladatot ellátó szervek, valamint gazdasági társaságok irattári selejtezésének és iratkezelése rendjének ellenőrzése, pusztulásnak indult levéltári anyag konzerválása, levéltár- és történettudományi kutatások elvégzése, a levéltári anyag oktatási, közművelődési célú felhasználásának elősegítése stb.

Fentiekből egyértelműen megállapítható, hogy a területen nyújtott, kulturális szférába tartozó humán közszolgáltatások olyan, nem piaci alapú közszolgáltatások, amelyek igénybevételéből – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szabta korlátok mellett – a társadalom egyetlen tagját sem lehet kirekeszteni. A kormányzat az állampolgárok felhatalmazásánál fogva eleget tesz kötelezettségének, és az állami költségvetés biztosítja a szolgáltatás költségét. A levéltári területen nyújtott közszolgáltatások esetében tehát kizárólag az állam, saját tevékenysége útján biztosíthatja hosszú távon is megfelelően az adott feladatok ellátását, csak ez jelenthet garanciát a közérdek megfelelő kiszolgálása tekintetében. A történelem során az apparátusok (helyesen) felismerték, hogy a levéltári iratanyag terjedelme és jelentősége, valamint az ellátni szükséges feladatok heterogenitása¹² megköveteli egy olyan intézményhálózat kiépítését, amely a szakmaiság legmagasabb szintű képviselőjével tud eleget tenni ezen elvárásoknak.

A levéltári törvény szerint Magyarországon napjainkban a levéltárak két típusa működik: a nyilvános magánlevéltárak, valamint a közlevéltárak, amely utóbbiak körébe tartoznak az általános közlevéltárak, az állami szaklevéltárak, valamint a települési önkormányzatok, a köztisztviselők, a közalapítványok és a jogszabályban meghatározott egyéb közfeladatot ellátó szervek levéltára; a következő bekezdésekben vizsgálódásom az általános közlevéltárak szervezeti kialakításának fejlődéstörténetére irányul.

3. Az általános levéltárak helyzete a levéltári törvény születéséig

Saját élményen alapuló gondolattal nyitom a történelmi kitekintést, amelynek során – a részletgazdag történeti, szakmai elemzés igénye nélkül – visszaugrunk az időben annak érdekében, hogy megértsük, milyen szervezetelméleti és gyakorlati problémák vetődtek fel a napjainkban működő szervrendszer kialakulásáig. A 2007. évben,

10 Lásd bővebben levéltári törvény 13. §.

11 A közlevéltárak az alapfeladataik végrehajtásának természetesen az illetékességi körükben tesznek eleget.

12 Az iratanyag begyűjtése és megőrzése, emellett gondoskodni kell annak nyilvántartásáról, feldolgozásáról, konzerválásáról, hiteles másolatokat (tartalmi kivonatokat) kell készíteni stb. Álláspontom szerint kiemelt jelentősége van a levéltárak – például az önkormányzati hivataloknál – iratkezelési szempontok alapján folytatott ellenőrzési tevékenységének tekintettel arra, hogy az iratkezelési folyamatok jogszerűségének biztosítása mellett a levéltáros konstruktív hozzáállása sokat segíthet az iratkezelés mozzanatainak rendeltetészerű elvégzése szükségességének megértésében.

a Győr-Moson-Sopron Megyei Önkormányzat fenntartásában működő megyei levéltárak igazgatóival folytatott megbeszélés során megosztottak velem egy – egyéb szakmai fórumokon, illetve szakirodalomban is felvetett – észrevételt a politika és a levéltárügy kapcsolatával összefüggésben: egy jogállamban felértékelődik a levéltárak rendeltetése, mert egy demokratikus rendszer igényli leginkább az olyan szervek (a levéltár) működését, amelyek elősegítik a kormányzati vezetők kijelentéseinek, cselekedeteinek nyomon követhetőségét. Magyarország a II. világháborút követően szocialista uralom alá került, így az ideológiai háttér felépítésével – szovjet mintát követő, nagyfokú központosítással járó – átszervezésre került sor a levéltári rendszerben.¹³ Ennek eredményeként – tekintettel arra, hogy a több megyére kiterjedő illetékességű kerületi levéltárak felállítása főként anyagi okok miatt meghíúsult – 1953-ban felálltak az állami területi levéltárak megyei, illetve fővárosi illetékességgel,¹⁴ továbbá mellettük az Országos Levéltár működött többek között a bíróságok, illetve a központi államigazgatási szervek irataira kiterjedő illetékességi körrel; a szakmai irányítás pedig a Levéltárak Országos Központja kezében volt. A centralizáció égisze alatt kialakított rendszer egészen az 1967. év végéig állt fenn, majd 1968. január 1. napjával a területi levéltárak a megyei tanácsok¹⁵ intézményeiként,¹⁶ azok irányításával folytatták működésüket.¹⁷ Rövid időn belül megszületett a levéltárügy új, átfogó szabályozása,¹⁸ amely az államszocialista időszak szülötteként a rendszerváltozást követő első pár évben is meghatározta a levéltári igazgatás jogszabályi háttérét. Az új szabályozás alapján az Országos Levéltár feladatkörét megosztották: az 1945. év előtti időszak iratanyagával kapcsolatos feladatok ellátása során továbbra is az Országos Levéltár, míg az azt követő évek iratanyaga tekintetében az Új Magyar Központi Levéltár járt el. Ezek a szervek, valamint a tanácsi levéltárak általános levéltárként működtek: az országos levéltárak látták el a központi, az országos jelentőségű szervek (magánszemélyek) irataival összefüggő teendőket, míg a tanácsi levéltárak megyei (fővárosi) illetékességgel jártak el.

A rendszerváltozás következményeként a jogállamiság helyreállításával új alapokra kellett helyezni az államszervezet felépítését, amely természetesen jelentős kihatással volt az általános levéltárak életére, így ezen időszak lesz történetünk következő állomása. Figyelemmel arra, hogy az 1969-es joganyag már alkalmatlan volt a levéltári igazgatás működtetésére, sürgetővé vált a terület jogi háttérének – az új gazdaság- és társadalompolitikai környezetnek megfelelő – kidolgozása. A „jogalkotási

13 A levéltárakról szóló 1950. évi 29. törvényerejű rendeletben foglaltak alapján került sor az átszervezésre.

14 Kivétel ez alól Győr-Sopron megye, ahol figyelemmel Sopron és környéke nagy terjedelmű, értékes levéltári anyagára két területi állami levéltár jött létre, Győrben és Sopronban. Megtörtént továbbá az azonos székhelyű városi és megyei levéltárak centralizációja is.

15 Budapesten természetesen a fővárosi tanács intézményeként működött.

16 Győr-Sopron megye mellett Csongrád megyében is két megyei levéltár működött Szegeden és Szentesen (ez utóbbi 1973-ig).

17 A 2045/1967. (VIII. 8.) Korm. határozat alapján.

18 1969. évi 29. törvényerejű rendelet a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló, valamint annak végrehajtásáról szóló 30/1969 (IX. 2.) Korm. rendelet.

gépezet” rohamos sebességgel vetette bele magát az új jogintézmények szabályozásának folyamatába, amelynek eredményeként bár az Országgyűlés életében sűrű, nagy horderejű döntéseket kívánó, tevékeny jogalkotási periódus következett; látható volt, hogy a levéltárügy átfogó rendezésére még néhány évet várni kell. Tekintettel arra, hogy a terület működőképességének biztosítása érdekében legalább az alapvető kérdésekben meg kellett hozni a szükséges döntéseket, a jogalkotó az önkormányzatokkal kapcsolatos jogi szabályozás útján oldotta meg a helyzetet. Ez logikailag is helyes döntésnek bizonyult, hiszen a területi közigazgatás szervezetének kialakítása során az önkormányzati rendszerek kiépítésére, valamint a levéltárak működtetésére vonatkozó koncepciókban a két terület számos ponton kapcsolódik egymással. Ezen időszakban egy sor, levéltárügyi tekintetben kiemelt jelentőségű jogszabályi rendelkezés látott napvilágot, amely folyamatokról az alábbiakban vázlatosan, időrendi sorrendben tesz említést a terület fokozatos jogi rendezésének bemutatása céljából. Az Országgyűlés 1990. augusztus 3. napján döntött¹⁹ a levéltári rendszer területi szerveinek jövőbeni helyzetéről a következők szerint: „a megszűnő tanács és szervei jogutóda az önkormányzat”.²⁰ Az állam tulajdonából az önkormányzatok tulajdonába került a tanácsok kezelésében, illetőleg tulajdonosi irányítása alatt álló oktatási, kulturális, egészségügyi, szociális, sport- és egyéb intézmények vagyona.²¹ Ezzel a korábbi tanács levéltárak a megyei (fővárosi) önkormányzatok fenntartásában folytatták működésüket. Az Ötv. az ágazatért felelős (ezen időszakban a művelődési és közoktatási) minisztert bízta meg a helyi önkormányzatok által fenntartott intézmények működése szakmai követelményeinek, illetve az intézmények (levéltárak) dolgozói képzési előírásainak rendeleti szinten történő szabályozásával, továbbá a miniszter ellenőrizi ezen előírások érvényesülését²² (ezáltal deklarálásra is került, hogy a szakmai irányításról miként gondoskodik a kormányzat). 1991. május 23-án került elfogadásra azon újabb jogszabály,²³ amely a következők szerint egyértelműen megjelölte a megyei önkormányzatoknak a levéltárak fenntartására vonatkozó kötelezettségét: a „főváros, a megye önkormányzata köteles biztosítani a területen működő, illetőleg működött települési önkormányzati szervek és nem központi állami szervek, valamint saját történeti értékű iratai, továbbá az egyéb helyi jellegű levéltári anyag átvételét, gyűjtését és őrzését, feldolgozhatóságát és kutathatóságát.”²⁴ Ezzel a rendelkezés a vonatkozó hatáskör telepítése mellett, miszerint a közszolgáltatás-szervezéssel összefüggésben felmerülő feladatok ellátására irányuló kötelezettség (felelősség) a (fővárosi) megyei önkormányzatokat terheli, egyúttal meghatározta annak illetékességét is. A szabályozás egyébként konkrét feladatok szabásával is élt a fenntartók irányában, például rögzítette, hogy a helyi önkormányzat közgyűlése jóváhagyja az önkormányzati levéltár

19 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.).

20 Ötv. 103. § (3) bek.

21 Ötv. 107. § (1) bek. d) pontja.

22 Ötv. 79. § b) pontja.

23 1991. évi XX. törvény a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről.

24 1991. évi XX. törvény 108. § (2) bek. b) pontja.

munkatervét, illetve beszámolóját. Kiemelendő továbbá a jogszabállyal kapcsolatban, hogy az ismét lehetőséget biztosított levéltár alapítására és fenntartására a települési önkormányzatok számára. Három megyei jogú város, Székesfehérvár (1992-ben), Győr (1993-ban), valamint Tatabánya (1995-ben) is élt az újjáéledő jogosítvánnyal, amely városok közül Székesfehérvár és Győr már az 1950-es évek elején lefolytatott államosítást megelőzően is működtetett városi levéltárat. A következő, 1991. augusztus 8. napján hatályba lépő, e körben említeni érdemes jogszabály az alábbiak szerint rendelkezett a levéltári anyagok tulajdoni helyzetével kapcsolatban: az önkormányzatok és intézményeik, közüzemeik, valamint jogelődjeik levéltári anyagának tulajdonjogára a levéltári jogszabályok az irányadók; ezen szervek, továbbá a nem központi állami szervek működésével kapcsolatban keletkezett, rendeltetésszerűen azok irattáraiba tartozó levéltári anyag forgalomképtelen (levéltári anyag megyei, fővárosi levéltárban történő elhelyezése a tulajdonjogot nem érinti).²⁵ Szervezetelméleti szempontból fontos még ehelyütt kiemelni, hogy egy további törvényi rendelkezés²⁶ szerint 1992. július 1. napjától kezdődően „ahol jogszabály Új Magyar Központi Levéltárat említ, ott Magyar Országos Levéltárat kell érteni”, azaz csak a Magyar Országos Levéltár működik tovább. A rendszerváltozást követően tehát az Országgyűlés – bár adós maradt egy, a levéltári igazgatás területét szabályozó jogszabály megalkotásával, – nem hagyta magára a területet: a levéltárügy átfogó szabályozásának hiányából, valamint a megváltozott társadalom- és gazdaságpolitikai helyzet, illetve a gyökeresen átalakult államszervezet működési mechanizmusiból fakadó anomáliák kiküszöbölése érdekében több alkalommal is eleget tett jogalkotási kötelességének.

A levéltári igazgatás szakterületének szabályozása tekintetében a következő mérföldkő az egyes rendelkezései kapcsán korábban már hivatkozott, 1995. június 30. napjával kihirdetésre került levéltári törvény megalkotása volt. Az általános levéltárak száma, szervezeti felépítése a rendszerváltozást követő időszak kapcsán végig gondolt jogi szabályozás során kialakult állapothoz képest változatlanul megmaradt, ebbe a körbe tartoztak a megyei levéltárak, Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára, valamint a Magyar Országos Levéltár (általános levéltárat az Országgyűlés hozhat létre, illetve szüntethet meg). A Magyar Országos Levéltár volt a központi általános levéltár, illetékességi körébe tartozott például az Országgyűlés és Hivatala, az autonóm államigazgatási szervek, a minisztériumok, az Állami Számvevőszék iratai stb. A területi általános levéltárak a megyei levéltárak, illetve Budapest Főváros Önkormányzatának Levéltára. Bár a települési önkormányzatok továbbra is élhetnek a levéltár alapításának jogával,²⁷ azonban erre – a korábban már említett három

25 1991. évi XXXIII. törvény az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzatok tulajdonába adásáról.

26 1991. évi LXXXIII. törvény a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet módosításáról.

27 Figyelemmel arra, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások a (fővárosi) megyei önkormányzatokhoz telepítették a levéltárak fenntartásának kötelezettségét, a települési önkormányzatok nyilván csak akkor élnek ezzel a lehetőséggel, ha az jelentősebb szakmai előnyöket biztosít (például jobb irattári helyiségben tudja tárolni az iratokat), amely ellensúlyozza az intézmény fenntartásból származó anyagi terhet.

megyei jogú város mellett – csak egyetlen település, Vác városa esetében került sor 2004-ben.²⁸

Napjainkig több alkalommal is módosították a levéltári törvényt, amely egyértelmű jelzése annak, hogy egyes rendelkezései számos egyéb ágazatba tartozó szakterületre is hatással vannak. Változott a normaszöveg egyrészt olyan esetekben, amikor a jogalkotó kifejezetten a szakterületre vonatkozó szabályozás módosítását, kiegészítését tartotta indokoltnak,²⁹ másrészt amikor azt valamely – akár más ágazatba tartozó – kapcsolódó jogszabály által módosították (például az Értelmező rendelkezések³⁰ körében szabályozták a közlevéltárak illetékességére, illetve a levéltári gyűjtőkör meghatározására vonatkozó, ma is hatályos szövegrészt).³¹ A teljesség kedvéért ehelyütt indokolt röviden szót ejteni arról, hogy a levéltárügyet természetesen nem kizárólag a levéltári törvény rendelkezései határozzák meg, hanem más jogszabályokkal együtt gondoskodik a terület jogi rendezéséről. A levéltári törvény háttérjogszabályai között találunk még egyéb törvényi szinten megalkotott jogszabályokat,³² amelyek rendeltetése egy-egy részterület átfogó szabályozása, így egymást kiegészítve szolgálnak alapjául a levéltárügy megfelelő működésének. A mögöttes háttérjoganyag tanulmányozása során találkozunk továbbá olyan rendelkezések sorával, amelyeket a levéltári törvény felhatalmazása alapján fogalmaztak meg: e jogszabályokat egyrészt a Kormány,³³ másrészt pedig az ágazatért felelős miniszter³⁴ által bocsátották ki.

Megállapítható a fentiek tükrében, hogy az apparátus megértette és komolyan vette a levéltárak által nyújtott közszolgáltatások jelentőségét, amelynek eredményeként az állam a jogalkotási tevékenysége révén garanciákkal, működési (működtetési) feltételekkel biztosította a közszolgáltatások színvonalát, illetve ellenőrizte azok betartását. A levéltári törvény jogintézményeinek számbavétele során tehát egy markáns állami jelenlét eszközrendszere (például jogalkotás, szervezetalakítás) jelent meg, a továbbiakban pedig a szervezetalakítás témakörénél maradványként érdekes elméleti

28 A levéltárak nem volt jogelődje, tekintettel arra, hogy 1950 előtt Vác város nem tartott fenn levéltárat.

29 2005. évi CXLIX. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény módosításáról, 2007. évi XCVII. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény módosításáról.

30 A levéltári törvény 3. §-a.

31 A 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről 95. §-ának (1) bekezdésével iktatták be a megjelölt szövegrészeket. Emellett módosította továbbá például a kulturális javak védelméről és a muzeális intézményekről szóló 1997. évi CXL törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény stb.

32 Például 1997. évi CXL. törvény, 2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről, 2001. évi LXIV. törvény stb.

33 Például 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről, 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről stb.

34 Például 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet a Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről, 14/2010. (XI. 25.) NEFMI rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezéséről, 27/2015. (V. 27.) EMMI rendelet a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről.

fejtegetés útvesztőjében keresek válaszokat a közszolgáltatás szervezésével kapcsolatosan gyakorlatban felmerült kérdésekre.

4. Az általános levéltárak helyzete a levéltári törvény megalkotását követő másfél évtizedben

Az előző fejezetben felvázolt, a levéltári igazgatás területén kialakított általános levéltári szervezet évekig változatlan formában töltötte be szerepét a közigazgatásban, azonban a háttérben – a levéltár által nyújtott közszolgáltatást igénybe vevő, a levéltári szakterületet nem ismerő állampolgár számára rejtett módon – olyan folyamatok zajlottak, amelyek később indokoltá tették a levéltári törvény korábbi eredményeinek megváltoztatását. A rendszerváltozást követő 15 évben lassú ütemben ugyan, de növekedett a levéltárakban dolgozók személyi állománya,³⁵ igaz az egyre növekvő papírhasználattal egyidejűleg a feldolgozásra váró iratanyag mennyisége is nőtt, ráadásul egy sor új kihívással is meg kellett küzdeni, ez pedig az elektronikus felületen történő munkavégzés spektrumának növekedése a technika fejlődése révén. A 2006. évet követően viszont már jelentős létszámcsökkenéssel járó időszak következett, így például a 2005. év és a 2010. év közötti időtartamban nagyságrendileg két közepes méretű intézmény személyi állományának megfelelő létszámmal fogyatkozott meg az ágazat területi szintje. A számok erejét hangsúlyozza, hogy ezen időszakban egy közepes méretű levéltár kapacitásának megfelelő mennyiséggel nőtt a levéltári iratanyag, amellyel összefüggésben nem kizárólag a vele járó megnövekedett munkateher jelentett problémát, hanem az intézmények tárolókapacitásának rohamos mértékű csökkenése (egyes megyei levéltáraknál lényegében megteltek az irattárak). Ha összevetjük a területi levéltári szervrendszer összköltségvetésének bevételi oldalát a 2005. év és a 2010. év vonatkozásában, a számokból levezethető, hogy átlagosan három közepes méretű intézmény költségvetési bevételének megfelelő mértékű a különbözet összege.

A levéltári törvény alapján a közlevéltár fenntartója köteles gondoskodni annak rendeltetésszerű működéséhez szükséges költségvetési feltételekről. Miként fordulhat elő, hogy a fenntartó nem tesz eleget ezen – az alkotmányos szinten is megjelenő, a kultúrához való jog biztosításának alapjául szolgáló – közszolgáltatás-szervezési kötelezettségének? A területi levéltárakat érintő, fentiekben részletezett – különösen költségvetési tárgykörbe tartozó – problémák tárgyalása során indokolt egy rövid időre madártávlatból is megvizsgálni a helyzetükre befolyást gyakoroló körülményeket, ugyanis nem lehet reálisan értékelni, ha azokat nem vesszük szemügyre a fenntartó megyei (fővárosi) önkormányzatok oldaláról. 2007. január 1. napjától kezdődően a megyei (fővárosi) illetékhivatalok az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal regionális igazgatóságaiba integrálódtak,³⁶ természetesen ez a hatáskörelvonás is szűkítette

35 Míg például 1989-ben 522 fő volt a fővárosi és megyei levéltárban dolgozók létszáma, addig 2000-ben 608 fő.

36 Az egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2006. évi LXI. törvény alapján.

a megyei önkormányzatok „súlyát”, anyagi mozgásterét; illetve a 2008-as gazdasági válság hatásai is érződtek valamennyi ágazatban. Tárgyidőszakban továbbá számos – általában politikai megfontolásból eredő – kormányzati törekvés befolyásolta a közigazgatás területi szerveinek működési területére vonatkozó szabályokat, amely a regionális szervezési elvet preferálta a Magyarországon történelmi hagyományokon alapuló megyei felosztással szemben. Ezek a reformkísérletek többségében megrekedtek a jogalkotási folyamatok szabályozására vonatkozó feltételek útvesztőiben, jó példa erre, amikor a Kormány – a közigazgatási hivatalok regionális átszervezésével összefüggésben gyakorolt – alkotmányellenes szabályozás³⁷ útján létrehozta a regionális közigazgatási hivatalokat. A megyei önkormányzatok szintén nem illettek bele a kormányzati elképzelésekbe, azonban – tekintettel arra, hogy a politikai akarat mögött az Országgyűlésben nem volt meg a minősített többséget igénylő jogszabálymódosításhoz szükséges erő, így – a jogalkotás útján foganatosítható szervezeti változásokra esetükben sem volt lehetőség. Ennek okán egyéb „eszközök” alkalmazására került sor, így például a vizsgált időszakban folyamatosan csökkent a megyei önkormányzatok költségvetésének bevételi összege, azaz évről évre egyre kevesebb forrásból gazdálkodtak. Erre a helyzetre a megyei önkormányzatok vezetői eltérő módon reagáltak. Az egyik megoldásként a hiányzó anyagi forrásokat egyéb úton pótolták, például hitelt vettek fel, vagy kötvénykibocsátásba kezdtek (a kötvénykibocsátásból befolyó bevétel alkalmas volt egyrészt korábbi előnytelen hitelek kiváltására, másrészt a működési hiány finanszírozására is). Az önkormányzat így tudta biztosítani az intézményeik számára a működésükhöz szükséges anyagi keretet. Más gazdaságpolitikai irányt választó önkormányzatoknál az egyre szűkösebb pénzügyi keret hatására mérsékelni kezdték a kiadásokat, amely hozzáállásnak kezdetben a dologi jellegű kiadások estek áldozatul, illetve a rendelkezésre álló ingatlanállomány használatának racionalizálására (például ingatlanértékesítés/bérbeadás), valamint az azonos szakterületen működő intézmények összevonására is sor kerülhetett. Amennyiben ezen megoldások nem bizonyultak elegendőnek, sor került egyes munkakörökben a dolgozók napi 6, illetve 4 órás munkaidőben történő foglalkoztatására (amely jelentős anyagi terhet rakott az egyébként sem magas bérért dolgozó közalkalmazottak vállára),³⁸ rosszabb esetben pedig létszámcökkentésre. Végző soron egyik irány sem jelentett hosszú távú megoldást, hiszen számos önkormányzat több tízmilliárdos adósságállományt halmozott fel ebben az időszakban, továbbá a megszorítások alkalmazása is jelentősen „megsínylette” mind a funkcionális feladatellátást, mind a szakmai munkát egyaránt (a fenntartó részéről sok esetben már csak a levéltárak működőképességének biztosítása volt a cél, a szakmai érdekek teljes mértékben háttérbe szorultak). A levéltárak az általuk nyújtott közszolgáltatás jellegéből fakadóan is nehezebb helyzetben voltak, hiszen a fenntartók a kisebb „(társadalom)politikai vihar” érdekében inkább

37 Az Alkotmánybíróság a 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet alkotmányellenes, ezért azt 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

38 Általában határozott időtartamra szóló, közös megegyezéssel történő kinevezésmódosítások útján.

alkalmaztak megszorításokat olyan intézmény esetében, ahol nem gyermekek vagy szociálisan rászorultak helyzetét nehezítik (például gyermekvédelmi központ, mentálhigiénés otthon). Mindezekon túlmenően a levéltárak számára az is nehézséget okozott, hogy a piaci érdekérvényesítő képességük jelentős mértékben elmarad a kulturális területen működő további intézményekhez (könyvtárak, múzeumok) képest.

5. A változás iránya, útban a megoldás felé

A fentiekben foglaltak alapján látható volt, hogy hosszú távon ez a helyzet tarthatatlan. Természetesen a szakmai fórumokon, a fenntartók és az intézmények közötti egyeztetéseken, valamint a kormányzat részéről is megfogalmazódtak a problémákat különböző aspektusból kezelni szándékozó elképzelések, így például a technika fejlődése nyújtotta lehetőségek aktívabb kiaknázása, amely elősegítheti, hogy a levéltár által nyújtott közszolgáltatások „közelebb kerüljenek” az igénybe vevőkhöz, egyúttal – a piaci érdekek komolyabb érvényesítése céljából – a tevékenységük iránti igény és ezzel bevételük is növekedjen. Felvetődött azon lehetőség vizsgálata is, hogy a fenntartó szerv esetleges változása milyen változásokat eredményezne, viszont erre a helyzetre is igaz, hogy az ötletek, javaslatok szintjén megfogalmazott gondolatok konkrét intézkedések foganatosítása nélkül nem nyújthattak érdemi segítséget (természetesen bizakodásra adhattak okot, hogy lesz megoldás, viszont annak egyértelmű kidolgozása és végrehajtása hiányában feszültséget is generáltak a szakterületen dolgozók körében).

Mielőtt rátérek a helyzet gyakorlati megoldására, röviden szeretném elméleti síkon is összegezni a problémát, amely segítségünkre lehet megérteni, hogy az államnak jelen helyzetben az intézményfenntartás szervezeti kérdéseit vizsgálva milyen megvalósítási lehetőségek között kellett választania. Egy a decentralizációs égisz alatt működő szervezeti struktúra esetében az tapasztalható, hogy a közszolgáltatás-szervezésben a helyi szervek befolyása erősödik, hiszen ők rendelkeznek döntési kompetenciával az adott területen. Ezen igazgatási szabályozás mellett gyakori érvként merül fel, hogy így a közszolgáltatásokat igénybe vevők köre „közelebb kerül” a közszolgáltatást nyújtó szervekhez, amely elősegíti a helyi igények hatékonyabb érvényesítését. A másik irány a centralizáció, amely egyértelműen a központi szervek hatalmát erősíti a helyi szervekkel szemben; a mellette érvelők szerint egy ilyen jelentős, nemzeti érdeket jelentő területnek a képviselőjét központilag kell ellátni, továbbá az anyagi források „leosztása” tekintetében is ez a szint a meghatározó. Magyarországon e két lehetőség között kellett választania a jogalkotónak: továbbra is az önkormányzati keretek között gondoskodik a területi levéltárak fenntartásáról, vagy állami kézbe kell venni az irányítást.

A döntés kifejtését megelőzően szükséges kitérni arra, hogy ebben az időszakban a szakma milyen elvárásokat támasztott a jogalkotó felé. Ennek a kérdésnek

a megválaszolásához a Levéltári Kollégium³⁹ által 2010. december 16. napján tartott ülésén létrehozott, a levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdéseit vizsgáló levéltári kollégiumi bizottság jelentésében foglaltakat veszem alapul. Alapvető célkitűzésként határozták meg, hogy a közigazgatás folyamatban lévő korszerűsítéséhez illeszkedve szükséges deklarálni a területi általános (megyei, fővárosi) levéltárak jövőbeni működési alapelveit, szervezeti kereteit. A megyei, fővárosi levéltárakat állami fenntartás, azaz – centralizációs irányt követve – központi felügyelet és irányítás alá kell helyezni, illetve ebből következően önálló szakmai irányító hivatal alárendeltségében kell működtetni, különös tekintettel arra, hogy a területi általános levéltárakban őrzött iratok döntő többsége állami szervek által, illetőleg az önkormányzatokhoz telepített államigazgatási eljárások során keletkezett, így fennmaradásuk biztosítása alapvetően állami feladatkörbe tartozik. Prioritásként fogalmazódott meg az összehangolt szakmai irányítás megteremtése, amely a korábbi fenntartói keretek között nem volt megvalósítható (a feltárt, különösen szakmai természetű nehézségek megoldásától a fenntartók anyagi okokra hivatkozással gyakran nem tettek eleget). Égető problémaként jelentkezett (jelentkezik ma is), hogy az egyes levéltárak technikai, személyi, raktári kapacitásai jelentős mértékben eltérnek egymástól, ami a feladatellátás színvonalbeli különbségei mellett más és más szakmai gyakorlatot eredményez, amely sérti az állampolgárok esélyegyenlőségi jogait.⁴⁰ A korábbi fenntartói helyzet következményeként a levéltári munkára vonatkozó ismeretek allokációja, illetőleg a hazai és külföldi tapasztalatok adaptálása meglehetősen esetleges; egyértelműen hiányzott egy összlevéltári oktatási módszertani tudásközpont. A probléma fokozódik (napjainkban is) a kormányzat e-közigazgatási törekvéseivel párhuzamosan: a teljes körű e-közigazgatási rendszerrel szinkronban a levéltárakat fel kellett készíteni az elektronikusan keletkező köziratok fogadására (az e-iratok kezelése, megőrzése a jövőben is megköveteli a levéltárak összehangolt, irányított feladatvégzését). Hatékony, központilag szervezett, fokozott állami szerepvállalást igényelt az intézmények többségét jellemző raktárhiány is. Ebben a helyzetben csak látszólag jelentett megoldást az elektronikus levéltári rendszer megvalósítása, ugyanis a jogszabályok szerint a köziratokat a keletkezésük után 15 évvel adják át a levéltáraknak, így a ma keletkező iratok döntő többsége is egyelőre papíralapon képződik.⁴¹ A jelentés természetesen részletesen kifejtette a fentiekben foglalt elvárásoknak megfelelően kialakítandó szervezeti és szakmai környezet optimális finanszírozásának módját is.

A 2010. évben lebonyolított országos és önkormányzati választásokat követően egyértelmű szándék mutatkozott a kormányzat részéről a területi közigazgatás

39 Lásd bővebben 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet.

40 Az állampolgárok az önmagukra vonatkozó jogbiztosító iratokhoz az ország különböző pontjain eltérő módon és hatékonysággal férhetnek hozzá, az írott nemzeti örökség megismeréséhez fűződő jogaikat eltérő feltételekkel érvényesíthetik.

41 Egy 2010. évi felmérés szerint a rendelkezésre álló raktárkapacitást 30%-kal haladja meg a még át nem vett iratok mennyisége, és ezen adat mértéke az évek múlásával exponenciálisan nő.

megreformálására. A vonatkozó szabályozás első mérföldkövének tekinthető, hogy 2011. január 1. napjától kezdődően megalakultak a megyei (fővárosi) kormányhivatalok, amelyeknek a következő években zajlott integrációs folyamata gyökeresen átalakította a területi államigazgatás szervezeti felépítését, továbbá előrevetítették a helyi önkormányzatok igazgatási területére váró változások irányát.⁴²

A megyei (fővárosi) önkormányzatok helyzetének rendezésére végül egy 2011. november 25. napjával kihirdetett jogszabály⁴³ útján került sor, amelynek vonatkozó rendelkezései szerint 2012. január 1. napjával kezdődően a megyei (fővárosi) önkormányzatok intézményfenntartó szerepköre megszűnt, az intézmények állami fenntartásba kerültek, egyidejűleg sor került az adósságállományuk állami átvállalására 197,6 milliárd forint összegben. A feladat komoly kihívást jelentett, tekintettel arra, hogy számos elkülönült ágazatba tartozó intézmény (kórházak, gyermekvédelmi, oktatási és szociális intézmények, levéltár stb.) helyzetét kellett egyidejűleg rendezni. Kezdetben a kórházak kivételével valamennyi intézmény egy-egy megyei szinten megalakult állami szerv, a megyei intézményfenntartó központ fenntartásába került,⁴⁴ az irányításuk hosszú távú megoldásának az adott ágazatba illeszthető, szakmailag megalapozott szervezeti kereteinek kidolgozásáig. Ezen állami fenntartók alkalmasak voltak arra, hogy felmérjék az egyes intézmények működési (funkcionális) igényeit, valamint a szakmai elvárások, javaslatok is megfogalmazódtak a szabályozás irányába.

Az általános levéltárakat érintő szervezeti átalakításra is természetesen a levéltári törvény vonatkozó rendelkezéseinek 2012. május 21. napjával elfogadott módosítása⁴⁵ útján került sor. A benyújtott törvénymódosítási javaslat céljaként az általános levéltárak nemzeti szintű levéltári intézményrendszerre alakításának jogszabályi megalapozását deklarálták. Az új szervezeti struktúrában a területi levéltárak beolvadtak a Magyar Országos Levéltár szervezetébe és megyei szintű szervezeti egységekként (tagintézményekként) működnek, így 2013. október 1. napjával létrejött a Magyar Nemzeti Levéltár. Az általános levéltárak körébe tartozik a Magyar Országos Levéltár (központi általános levéltár), a megyei levéltár és Budapest Főváros Önkormányzata

42 A tanulmányban csak a megyei önkormányzatokat érintő reformok tárgyalására került sor, tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok esetében a városi levéltárak működését egyelőre nem érintették a fenntartó helyzetében bekövetkezett változások. A települések intézményfenntartói szerepkörét tekintve ugyanis a közoktatási és szociális intézmények egy része került állami fenntartásba, illetve a korábban megyei önkormányzati fenntartásban működő könyvtárak beolvadtak a városi könyvtárak szervezetébe.

43 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről.

44 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról.

45 2012. évi LXI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról.

által fenntartott levéltár. A területi levéltárak intézményi önállósága így megszűnt, azonban a közfeladat-ellátás tartalmi elemei nem változtak: a tagintézmény megyei szinten ellátja a Magyar Nemzeti Levéltár feladatait, a Magyar Nemzeti Levéltár költségvetésén belül az egyes tagintézmények szakmai feladatainak figyelembevételével meghatározott éves elkülönített költségvetési kerettel működik, vezetőjét (igazgatóját) a Magyar Nemzeti Levéltár főigazgatója nevezi ki a kultúráért felelős miniszter egyetértésével.

6. Konklúzió

Tanulmányomban azt a célt tűztem ki magam elé, hogy a közszolgáltatás-szervezés tekintetében az államnak a levéltári igazgatás közelmúltbeli története során betöltött szerepét követem végig a szakterületen zajlott folyamatok alapul vételével. A fentiekben több ízben is sor került a vizsgálódásom egyes állomásai során meggyőződésem kifejtésére, hangsúlyossá téve azt a különböző aspektusból történő megközelítések során, így befejezésként már csak rövid összegzésre kerül sor. Elemzésem eredményeként megállapításaimat ugyanazon gondolat, az állami szerepvállalás lehetséges variánsainak érintése mentén fogalmazom egybe, miként tettem azt a dolgozat előző fejezeteinek kidolgozása során:

A levéltári igazgatás területén a közszolgáltatás-szervezés teendőiről hatékonyan gondoskodó állam aktív szerepe megkérdőjelezhetetlen – különös tekintettel a jogállamban meghatározó jelentőségű alkotmányos felhatalmazásra és egyben kötelezettségre –, egymaga felelős (a társadalom igényeire, valamint a technikai fejlettség adta lehetőségekre figyelemmel) e közszolgáltatások körének deklarálása, nyújtásának biztosítása tekintetében. Magyarországon a megyei (fővárosi) önkormányzati fenntartói szerepét követően a jelenlegi centralista elv alapján kialakított területi levéltári szervezet lehet működőképes megoldás (természetesen a városi, és különösen az egyházi levéltárak területén végzett jelentős tevékenysége mellett). Az önkormányzati fenntartói éra (dekoncentráció elve mentén működő megoldás) védelmében azért szükséges megjegyezni, hogy bár a finanszírozási problémák mértéke, az eladósodás vélhetően hibás politikai döntések sorozatának is köszönhető, természetesen nem kizárólag a – költségvetési paramétereket alapjaiban meghatározó – központi kormányzat, hanem a források elosztásáért közvetlenül felelős önkormányzat is szerepet játszik abban, hogy milyen anyagi háttér áll rendelkezésre. Persze az önkormányzati autonómia dacára, amennyiben a központi irányítás nem biztosít elegendő forrást az önkormányzat részére, úgy az csak rövid ideig képes megfelelő szinten tartani egy adott ágazat helyzetét. Álláspontom szerint a jelen centralista felfogás optimálisabb helyzetet teremt a szakterületen: egyrészt mert a központi irányítás nagyobb mértékben képes azonos feltételeket teremteni, illetve egységes irányt mutatni a szakmai munkának; másrészt e levéltári szervezetben nem feltétlenül indokolt, hogy az önkormányzat, illetve a helyi sajátosságok determinálják a szakmai munkát (egy felelős igazgató a szükséges mértékben ennek amúgy is eleget tesz, amennyiben pedig az önkor-

mányzat ebben magasabb szinten érdekelt, úgy megvan a jogszabályi lehetőség saját levéltár létesítésére). A levéltárak őrző bástyaként szolgálnak nemzeti és történelmi értékeink, identitásunk védelme érdekében, egyetértek a korábban hivatkozott bizottsági javaslatban foglaltakkal abban, hogy fokozott állami szerepvállalás szükséges a levéltárügy gondozása érdekében. Az állami szerepvállalásnak az átpolitizált jellege – miként azt láthattuk a közelmúlt eseményinek bemutatása során – jelentős mértékben érvényesül(het) hatalomgyakorlás során, így a közszolgáltatás-szervezés területén is. Egy demokratikus jogállam vezetőinek politikai/szakmai/erkölcsi felelőssége körében meghozott intézkedések eredménye a megválasztott kormányzat működése révén teljesebbé válhat, amelynek alkotmányos kötelessége is egyben, hogy a köz érdekeit szem előtt tartva megfelelően gondoskodik a közszolgáltatás-szervezés összetett, komplex folyamatairól, így a levéltárügy irányításáról, értékeinek megőrzéséről.

Irodalomjegyzék

- Apró Erzsébet: A magyar levéltári rendszer jövője. Javaslat a levéltári rendszer reformjára. Beszámoló a Magyar Levéltárosok Egyesületének 2007. november 6-án, Budapesten tartott szakmai napjáról. *Levéltári Szemle*, 57. (2007), 4. 62–67. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_57_2007/?pg=403&layout=s
- Boda Zsolt – Scheiring Gábor: A közszolgáltatások politikai értelmezéséről. *Politikatudományi Szemle*, 19. (2010), 3. 45–64. Online: www.poltudszemle.hu/szamok/2010_3szam/boda.pdf
- Erdész Ádám – Hermann István – Kenyeres István – Mózesy Gergely – Molnár László – Tilcsik György – Tyekvicska Árpád – Á. Varga László: A levéltárügy ágazati irányítási, finanszírozási, fejlesztési, valamint a területi általános levéltárak fenntartási kérdéseit vizsgáló kollégiumi bizottság jelentése. *Levéltári Szemle*, 61. (2011), 2. 9–53. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_61_2011/?pg=114&layout=s
- Gyimesi Endre: Az állam folyamatos működésének letéteményese maga a levéltári anyag... *Levéltári Szemle*, 61. (2011), 2. 3–8. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_61_2011/?pg=108&layout=s
- Horváth Ferenc: *A közszolgáltatások fogyasztása és finanszírozása. A közszolgáltatások marketingje és menedzsmentje*. SZTE Gazdaságtudományi Kar Közleményei, JATEPress, Szeged, 2002.
- Körmeny Lajos: A levéltárak filozófia- és funkcióváltásai a 20. és 21. század fordulóján. *Levéltári Szemle*, 56. (2006), 2. 4–13. Online: https://library.hungaricana.hu/hu/view/LeveltariSzemle_56_2006/?pg=121&layout=s
- Sebestyén Tibor: Az állam térvesztése az évszázados térhódítás után. *Polgári Szemle*, 3. (2007), 9. Online: <https://polgariszemle.hu/archivum/36-2007-szeptember-3-efvolyam-9-szam/213-az-allam-tervesztese-az-evszazados-terhoditas-utan>
- Váradai László: *A művelődésigazgatás kézikönyve*. Budapest, HVG-ORAC, 2009.

Jogforrások

- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
1991. évi LXXXIII. törvény a levéltári anyag védelméről és a levéltárakról szóló 1969. évi 27. törvényerejű rendelet módosításáról
1995. évi LXVI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről

1997. évi CXL. törvény a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről
2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről
2005. évi CXLIX. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény módosításáról
2007. évi XCVII. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény módosításáról
2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről
2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről
2012. évi LXI. törvény a köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény és az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény módosításáról
- 335/2005. (XII. 29.) Korm. rendelet a közfeladatot ellátó szervek iratkezelésének általános követelményeiről
- 90/2010. (III. 26.) Korm. rendelet a Nemzeti Biztonsági Felügyelet működésének, valamint a minősített adat kezelésének rendjéről
- 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról
- 7/2002. (II. 27.) NKÖM rendelet a Levéltári Kollégiumról és a levéltári szakfelügyeletről
- 14/2010. (XI. 25.) NEFMI rendelet a kulturális javak kiviteli engedélyezéséről
- 27/2015. (V. 27.) EMMI rendelet a közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről

Jogi kultúra vagy társadalmi jogtudat?

H. SZILÁGYI ISTVÁN¹

A jelen tanulmány célja a jogi kultúra és a társadalmi szintű jogtudat fogalmi relációinak elemzése. A gondolatmenet első részében áttekintést ad arról, hogy a jogi kultúra koncepciója hogyan jelent meg a hazai jogtörténet, összehasonlító jogtudomány és a jogszociológia – közelebbről a jogtudatkutatók – terén. A jogi antropológiai vizsgálódások során kidolgozott „kultúra” mint törzsfogalom és a „jog” szociológiai fogalmának mint differentia specifica felvázolását követően tér rá a jogi kultúra fogalmának meghatározására. A koncepció jobb megvilágítása érdekében példaként a „professzionális jogi kultúra” egy sajátos szeletének, az ügyvédség hivatási önképének egy nemrégiben végzett empirikus kutatása során készített elemzését ismerteti.

Észlelve a fogalomalkotás inkonzisztenciáit és bizonyos hiányosságait, az eszmefuttatás utolsó részében visszatér annak kezdőpontjához, és kritikai vizsgálat alá veti a jogi kultúra vázolt koncepcióját. Ehhez a Lawrence Friedman által vázolt koncepció körül a nemzetközi irodalomban kialakult vita áttekintését veszi alapul. Az elemzés eredményeként az a következtetés adódik, hogy a társadalmi jogtudat fogalmát „visszavegyük”, s azt a jogi kultúra fogalmával összekapcsolva újraértelmezzük, elszakítva azt az eredeti marxista, neomarxista hagyománytól, amelyben eredetileg gyökerezett.

Kulcsszavak: jogi kultúra, szociológiai jogfogalom, professzionális jogi kultúra, társadalmi szintű jogtudat

Legal Culture or Social Legal Consciousness?

The aim of this study is to analyse the conceptual relations of legal culture and social legal consciousness. The first section surveys the appearance of the notion of legal culture on the horizon of the Hungarian legal history, comparative law and legal sociology. The second introduces a working definition of legal culture using a general concept of ‘culture’, based on cultural anthropological findings, and a sociologically founded concept of ‘law’ as a differentia specifica. For a demonstration of the idea, the study presents a conceptual analysis of the Hungarian attorneys’ professional self-image used in a recent empirical study.

¹ Egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, e-mail: h.szilagyi.istvan@jak.pkke.hu

Recognising the inconsistencies and shortcomings of the conceptualisation, the train of thoughts returns back to its starting point for a critical revision of the earlier outlined concept of legal culture in the last part. The survey of the scientific debate surrounding Lawrence Friedman's concept grounds the conclusion that we have to 'retrieve' the concept of social legal consciousness and re-interpret it in relation to the notion of legal culture, tearing it out from the neo-Marxist ideological context in which it rooted originally.

Keywords: legal culture, sociological concept of law, professional legal culture, social legal consciousness

*Tisztelettel és barátsággal ajánlom ezt az írást
Takács Péternek 65. születésnapja alkalmából*

1. Bevezetés

Az alábbi tanulmány *A magyar jogtudat-kutatások elméleti és módszertani kérdései* címmel indult kutatási program részeként született,² amelynek megvalósítására 2020-ban az Eötvös József Kutatóközpont támogatásával, illetve az annak kebelében működő Információs Társadalom Kutatóintézzettel együttműködésben kerül sor. A jogi kultúra és a társadalmi szintű jogtudat fogalmi elemzésére irányuló következő eszmefuttatás bizonyos elemeit már néhány korábbi közleményemben bemutattam, s amelyekre a jelen fejtegetéseimben is támaszkodni fogok.³

A jelen tanulmány célja tehát a jogi kultúra és a társadalmi szintű jogtudat fogalmi relációinak elemzése. A gondolatmenet első részében áttekintem, hogy a jogi kultúra koncepciója hogyan jelent meg a hazai jogtörténet, összehasonlító jogtudomány és a jogszociológia – közelebbről a jogtudat-kutatások – terén. Majd a jogi antropológiai vizsgálódásaim során kidolgozott kultúrafogalom bemutatását követően térek rá a jogi kultúra általam javasolt fogalmának kibontására, elsőként a „kultúra” mint

2 A projekt részletes bemutatására lásd H. Szilágyi István: Kísérlet a magyar jogtudat-kutatások elméleti és módszertani kérdéseinek áttekintésére. *MTA Law Working Papers*, (2020), 12. 24.

3 H. Szilágyi István: *A jogi antropológia főbb irányai. Történeti és elméleti vázlat*. Budapest, Osiris, 2000b; H. Szilágyi István (szerk.): *Jog és antropológia*. Budapest, Osiris, 2000a; H. Szilágyi István (szerk.): *Társadalmi jogi kutatások. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Szent István Társulat, 2012; H. Szilágyi István: A jogtudat-kutatások elméleti problématerképe. In H. Szilágyi István (szerk.): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 97–122; H. Szilágyi István – Jankó-Badó Andrea: „Ha nem vagyunk úriemberek, azzal sincs baj...” In H. Szilágyi István (szerk.): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 323–354; H. Szilágyi István: Adalékok a jogi kultúra fogalmához. In Nagy Janka Teodóra (szerk.): *A jogi kultúrtörténet és a jogi néprajz új forrásai*. I. Szekszárd, Pécsi Tudományegyetem Kultúrtörténeti, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar, 2018. 109–124; H. Szilágyi István: A kutatás elméleti háttere. In H. Szilágyi István – Kelemen László: *Miként vélekedünk a jogról? Szociálpszichológiai kutatás 2018*. Budapest, HVG–ORAC, 2019. 14–54.

törzsfogalom, majd a „jog” szociológiai koncepciójának felvázolásával. Annak érdekében, hogy a jogi kultúra fogalmát jobban megvilágítsam, példaként a „professzionális jogi kultúra” egy sajátos szeptének, az ügyvédség hivatási önképének egy nemrégiben végzett empirikus kutatás során készített konceptuális elemzését fogom ismertetni. Ezt követően a jogi kultúra fogalma körül az 1970-es évektől napjainkig terjedő periódusban kibontakozó nemzetközi tudományos vitákban kialakult elképzelésekre tekintettel igyekszem tisztázni a jogi kultúra és a társadalmi jogtudat fogalmi viszonyát.

2. A „jogi kultúra” fogalmának megjelenése a hazai kutatásokban

A „kultúra” mint tudományos fogalom a múlt század második felében, a szocializmus korszakában általában diszkreditálódott a hazai humaniorában, és különösen a politikailag amúgy is érzékeny elméleti jogtudományban. A marxizmus kierőszakolt hegemóniájának idején a „kultúra” a „gazdasági alapot visszatükröző” – ráadásul gyakran hamisan tükröző – „ideológiai felépítménnyel” volt azonos értelmű, de mindig is hordozott egy gyanús „polgári” konnotációt. E periódusban így alighanem a kultúra fogalmát gyakrabban használták a biológia, az orvostudomány vagy az agrártudományok művelése során, mint a társadalomtudományokban.

Ezért – jóllehet a nemzetközi kutatásokban már jóval korábban mutatkoztak azok a törekvések, amelyek a jogot kulturális jelenségként igyekeztek értelmezni⁴ – jogi gondolkodásunk horizontján csupán az 1990-es években jelent meg a jogi kultúra fogalma. Elsőként a jogtörténetben – illetve az annak kebelében formálódó „jogi kultúrtörténet” kutatási területén⁵ –, majd az összehasonlító jogtudományban.⁶ A jelen fejtegetések keretei között természetesen nem áll módomban részletes eszmétörténeti képet festeni e törekvésekről, így csak egy-egy fogalmi meghatározási kísérletet emelnék ki az alábbiakban, amelyek a későbbi fejtegetések kiindulópontjait képezhetik.

Érdeemes idéznünk mindjárt Kajtár István tömör meghatározását, amely a jogi kultúrtörténet kutatási tárgyainak felsorolására koncentrálna:

„A jogi kultúrtörténet [...] kiterjed többek között tárgyakká, épületeknek, jelképeknek, képeknek, jeleknek, processzusoknak, ceremóniáknak, rítusoknak

4 Erről lásd Fekete Balázs: A kortárs jogi kultúra fogalmának eredete. Lawrence M. Friedman a jogi kultúráról. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. 2018. 123–144; H. Szilágyi (2000b): i. m. 11–99; H. Szilágyi (2000a): i. m. 3–26.

5 A jogi kultúrtörténet meghatározó kutatóinak munkáiból lásd Mezey Barna: *Szimbólumok, jelképek, igazságügyi épületek*. In Kengyel Miklós (szerk.): *Perkultúra: Bírák ügyvédek, ügyfelek a nyolcvanas évek végén*. Pécs, Pro Pannónia, 1993. 7–13; Mezey Barna (szerk.): *Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok*. Budapest, Gondolat, 2006; Kajtár István: *Egy hatalmi jelkép kultúrtörténete: A sas*. *JURA*, 1. (1994), 4. 11–17; Kajtár István: *Jogi stílusunk kultúrtörténeti gyökereiről*. In Hamza Gábor – Kajtár István – Zlinszky János (szerk.): *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére*. Pécs, JPTE JÁK, 1996. 124–132; Kajtár István: *Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.

6 Lásd például Varga Csaba „összehasonlító jogi kultúrák” projektjét. Vö. Varga Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Budapest, Osiris, 2000.

jogtörténeti vizsgálatára, elemezi előbbiekkal összefüggésben (és önmagában) a szövegeket.”⁷

E definícióból, amely tulajdonképpen a jogi kultúra elemeinek felsorolását adja, arra következtethetünk, hogy e megközelítés mögött a kultúra tág értelemben vett felfogása áll, hiszen meglehetősen különböző természetű dolgokat enumerál: jelek, szimbólumok, szövegek egyrészt – amelyek kifejezetten szellemi tartalmakra utalnak –, másrészt tárgyak, épületek – a fizikai valóság darabjai –, harmadrészt eljárások, rítusok, amelyek emberi cselekvésekre utalnak.

Varga Csaba az „összehasonlító jogi kultúrák” kutatási projektjének keretében született szövegyűjtemény előszavában más utat követ. A jogi kultúra elemeinek számbavétele, vagy valamiféle definícióba sűrített meghatározása helyett inkább annak általános jellegvonásait igyekszik kiemelni bevezető tanulmányában.⁸ Ilyenként emeli ki a jogi kultúrák folyamatosságát és változékonyságát, történeti meghatározottságát, a nyelvi kreativitás jelentőségét a változás és fenntartás folyamatában. Mindehhez még hozzáteszi a kultúra arculatát adó értékrendek, ethoszok, valamint a jogászai gondolkodásmód tanulmányozásának fontosságát.

Ami a jogszociológiát illeti, bár a jogi kultúra fogalma már az 1980-as években felbukkant Kulcsár Kálmán⁹ és Sajó András műveiben, a fogalom kibontására,¹⁰ illetve az elemzésekben való alkalmazására nem került sor a rendszerváltás előtti peridódu-sban. Sajó találónan jegyezi meg, hogy a „szocialista jogirodalom bizonyos idegenkedést mutatott a jog »kulturjelenségkénti« megközelítése iránt, részben nyilván visszahatásként a neokantiánus és neohegeliánus (Radbruch, Kohler) megközelítésekre, illetve általában a kultúra felsőbbbségi implikációi miatt.”¹¹ Ez a minket érintő, az 1960-as évek közepétől kezdődő jogtudat kutatások vonatkozásában azt jelentette,¹² hogy – a „szocialista jogtudomány” sajátos fogalomrendszeréhez igazodva – a jogi kultúra helyébe a „társadalmi szintű jogtudat” vagy „társadalmi jogtudat” koncepciója került.¹³ Mivel a „szocialista jogtudomány” fogalmi és szemléleti perspektívája többé-kevésbé reflektálatlanul tovább éltek a múlt század utolsó évtizedében, ezért azok az ezredfordulót követően is jelen vannak a hazai jogszociológiában. A fogalomhasználat – és a ve-

7 Kajtár István: *Jogi kultúrtörténeti szövegek a tradíció és a modern határán*. In Mezey Barna – Nagy Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös, 2009. 47.

8 Varga Csaba: *Jogi kultúrák – összehasonlító megvilágításban*. In Varga (2000): i. m. IX–XVIII.

9 Kulcsár Kálmán: *Társadalom, gazdaság, jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982. 126.

10 Sajó a jogi kultúra fogalmának szentelt kétoldalas jegyzetében elemzéseit összegezve a következő meghatározást adja: „Jogi kultúrán mi egy sajátos, a formális jogintézmények működéséhez kapcsolódó, azokat feltételező kultúrát értünk.” [Kiemelés az eredetiben.] Sajó András: *Látszat és valóság a jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986. 345.

11 Sajó (1986): i. m. 345.

12 Fekete Balázs – H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon*. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 19–62; Gajduscheck György: *Empirikus jogtudat-kutatás Magyarországon 1990 után*. In H. Szilágyi (2018): i. m. 63–94.

13 Vö. Sajó (1986): i. m. 344.

lejáró szemlélet – kritikai vizsgálata csupán az elmúlt évtizedben kezdődött meg,¹⁴ párhuzamosan a jog kulturális jelenségként való felfogása iránti érdeklődés növekedésével. Tegyük hozzá, hogy a részben marxista (neomarxista) ihletettséggű, és a jog-szociológiai kutatásokra napjainkig nagy hatású *Critical Legal Studies* mozgalom képviselői szintén napjainkig használják a „jogtudat” (*legal consciousness*) kifejezést a csoport, osztály vagy társadalmi szintű „ideológiai” képződményekre (és az egyéni tudati jelenségekre) is.

Kritikai elemzésünk kiindulópontjául a jogtudat egyéni és társadalmi szintjének megkülönböztetése kínálkozott. Ezt a distinkciót az 1970-es években dolgozta ki a hazai jogszociológia,¹⁵ amely részben magyarázza, hogy az egyénivel szembeállított „társadalmi” bizonyos fokig meghatározatlan maradt. Ennek oka az volt, hogy bár a kutatók számára világos volt, hogy a társadalmi rétegződésnek nagy jelentősége van a szocialista társadalom viszonyai között is, de a politikai ideológia szintjén vágyott „osztály nélküli társadalom” képzete, valamint a hagyományos közösségek lerombolásának, illetve a spontán csoportképződés akadályozásának tényleges politikai gyakorlata egyaránt abba az irányba hatott, hogy a „társadalmi” szint fogalmát az „össztársadalmi”, vagyis az állami szinttel azonosítsák. Az egyéni és társadalmi szint elválasztása tehát egyúttal kimondatlanul azt a képet sugallta, hogy az egyén minden további közvetítő csoport közbejötté nélkül, közvetlenül kapcsolódik a társadalmat képviselő államhoz.¹⁶ Az egyénnek a társadalomhoz mint legátfogóbb csoporthoz való kapcsolata efféle felfogásának túlzottan leegyszerűsítő voltával valójában már akkor tisztában voltak a kutatók.

E meglátás vezetett el az egyén és a – szokásosan az állami intézményrendszerrel vagy kormányzattal azonosított – társadalmi szint közötti közvetítő szerkezetek elemzéséhez, vagyis a társadalmi szerkezet, a szocietális és a professzionális csoportok társadalmi jogtudatot differenciáló hatásának vizsgálatához, amelyek közül szempontunkból kiemelkedő jelentősége volt a jogász professzióknak.¹⁷

A jogtudat társadalmi szintjével kapcsolatban viszont még egy további nehézség is adódott. Látnunk kell, hogy a jogtudat társadalmi szinten másképpen kapcsolódik a (politikai) közösséget mint egészét képviselő intézményi réteghez, mint az egyéni jogtudat az egyénhez mint társadalmi és pszichofizikai realitáshoz. Szemben az egyénnek a saját jogtudatához való kapcsolatával, az állam egyáltalán nem kizárólagos hordozója és alakítója a társadalmi jogtudatnak. Míg az egyén viselkedéséből elvileg rekonstruálható az egyén jogtudata, addig az állami szervek „tevékenységéből” nem következtethetünk a társadalom jogtudatára minden vonatkozásban, mivel

14 Lásd H. Szilágyi István: A marxista társadalomtudományi fogalmak használhatatlansága. In Péntes Ferenc – Rácz Sándor – Tóth-Matolcsi László (szerk.): *A szabadság felelőssége. Írások a 65 éves Dénes Iván Zoltán tiszteletére*. Debrecen, DUP, 2011. 324–337; H. Szilágyi István: A jogtudat-kutatások problématerképe. In H. Szilágyi (2018): i. m. 97–122.

15 Lásd Sajó András: Jogi nézetek az egyéni tudatban. *Állam- és Jogtudomány*, (1976), 3.

16 E problémáról lásd szintén H. Szilágyi (2011): i. m.

17 Vö. H. Szilágyi (2018): i. m.

ez utóbbi sokkal tágabb jelenségek kört foglal magában és sokkal komplexebb összefüggésben van az államként azonosított intézményi réteggel.

A legkézenfekvőbb érvnek amellet a megfontolás mellett – amelynek azonban messze ható módszertani implikációi vannak –, hogy a „társadalmi jogtudat” helyébe a jogszociológiai vizsgálatok szempontjából világosabb és éppen ezért operacionálízálhatóbb „jogi kultúra” fogalmát állítsuk, egyébként az tűnt, hogy a társadalmi jogtudat egy „kollektív személyiség” létét feltételezi (a marxi „osztálytudat” mintájára), ami viszont az empirikus vizsgálódások szempontjából nem értelmezhető. Lélektanilag szabatos értelemben tudata csupán az egyénnek van, és a számára külsődleges, társadalmilag adott, többé-kevésbé objektívált formában jelentkező „gondolati”, „eszmei” (érzékileg közvetlenül nem megragadható) jelenségek a kultúra szférájába tartoznak.

A jogi kultúra vizsgálódásaink kiindulópontját jelentő, munkahipotézisnek tekinthető definícióját a következőképpen adtuk meg: a jogi kultúra a joggal kapcsolatos értékek, normák, szimbólumok, narratívák és a társadalmi gyakorlatok sajátos mintázatainak összessége. A jogi kultúra közvetlenül kapcsolódik a legitimitás fogalma mentén a politikai kultúrához¹⁸ és egyébként is éles határok nélkül, szervesen illeszkedik a kultúra egészének szövetébe. E meghatározás persze feltételezi a „jog” valamely kultúrákutatóban használható fogalmának kidolgozását, amire az alábbiakban még visszatérünk.

A jogi kultúrán belül el kell választanunk továbbá a „laikus” és a „professzionális” jogi kultúra terrénumát. Ez utóbbi gondozása a jogász hivatásrend társadalmi funkciója – és tulajdonképpen monopóliuma –, vagyis a jogi kultúra normatív rétegének „karbantartása”, illetve az ahhoz kapcsolódó doktrinális-dogmatikai réteg kidolgozása. Nyilvánvaló, hogy a jogi kultúra egészének formálódása szempontjából az utóbbinak van döntő jelentősége – miként az is, hogy az előbbi, a jog működéséről a laikusokban kialakult kép, jelentősen eltérhet a jogászok által „befeleg” (a jogászság felé) és „kifelé” (a társadalom egésze felé) sugározni kívánt képtől.

A jogi kultúra fogalmának pontosabb meghatározása azonban megkívánja a „kultúra” mint törzsfogalom és a „jog” mint megkülönböztető jellegvonás kifejtését.

3. Egy kísérlet a kultúra fogalmi megragadására

A kultúra általunk javasolt koncepciója¹⁹ mögött álló emberkép alapja az, hogy az ember kultúrával, illetve kultúrában élő lény, aki mindenestül – egész lényével – a kultú-

18 Erről lásd Martin Krygier: *The Rule of Law. Legality, Teleology, Sociology*. In Gianluigi Palombella – Neil Walker (szerk.): *Relocating the Rule of Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 45–69.

19 H. Szilágyi István: *Ember, társadalom, kultúra – alapfogalmak*. In H. Szilágyi István – Cserne Péter – Fekete Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 26–43. A következő vázlat alapvetően a kulturális antropológiai kutatásaimon alapul, és a kidolgozásához felhasznált fontosabb szakirodalom: Ruth Fulton Benedict: *Patterns of Culture*. Boston, Houghton Mifflin, 1962; Bibó István: *Az európai társadalomfejlődés értelme*. In *Válogatott tanulmányok*, III. köt. Budapest, Magvető, 1986. 5–124; Clifford Geertz: *Az értelmezés hatalma*. [Ford: Andor Eszter et al.] Budapest, Osiris, 2001; Alfred Louis Kroeber: *A kultúra fogalma*

rába ágyazottan léteznek. Tehát a természeti és társadalmi környezetéhez való viszonyát nem pusztán szükségletei és biológiai adottságai határozzák meg, hanem viselkedésére legalább ilyen fontos hatással vannak a világról kialakított eszméi.

Mielőtt a kultúra további konceptuális analizisébe bocsátkoznánk, érdemes rögzítenünk néhány általános jellegvonását, amelyet a következőkben mindig beleértünk a fogalomba.

Először is, a kultúra fogalma mindig valamilyen közösségre utal. A kultúra közösségi alkotás, amelybe az ember beleszöveleg, már készen várja az egyént. Senki nem alkothat egymaga kultúrát. Ebből következik – s ezzel kiegészíthetjük egyúttal a fenti emberképet –, hogy az ember természete szerint társas lény.

Másodszor, hogy a kultúra az egyén számára ugyanakkor nem abban az értelemben adott, mint a biológiai adottságai. Az egyén élete folyamán cselekedeteivel fenntartja és alakítja a kultúrát. Az egyes ember maga is részese a kultúra alakításának, s nem csupán passzív alanya vagy hordozója annak.

Végezetül, a kultúra – miként az azt hordozó és alakító emberek is – időben létezik, méghozzá, amíg egyáltalán létezik, addig folyamatosan létezik. Bármennyire is reméli egy-egy új generáció, soha nem lehet benne „tisztá lapot” kezdeni.²⁰ A kultúra tehát történeti jelenség, hagyomány, amely a múltból érkezik, s az ember élete folyamán hordozza súlyát (vagy „édes terhét”), közben hozzáteszi a magáét és át is adja utódainak.

Elemzésünk következő lépéseként a kultúra fogalmát a „minta” fogalmára vezetjük vissza. Bár a minta fogalmát is széles körben és sokféle értelemben használják, mégis található néhány közös elem ezekben. Az egyik ilyen a szabályosság mozzanata: a minta az ismétlődés képzetét kelti, ami a legkülönbözőbb dimenziókban jelentkezhet térben és időben. Ha a minta valamiképpen összefüggésbe hozható az idővel, akkor a szabályos ismétlődés, a tartósság képzetéhez társul. A minta fogalma ugyanakkor a „formára” is utal, amely elválasztható a megmintázott dologtól, a minta hordozójától.

a tudományban. In Paul Bohannon – Marc Glazer (szerk.): *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgrow-Hill, 1997. 159–187; Claude Lévi-Strauss: *Strukturális antropológia I-II*. [Ford.: Saly Noémi, Szántó Diana] Budapest, Osiris, 2001; Edmund Leach: *Szociálanropológia*. [Ford. Pusztai Anikó – Sajó Tamás] Budapest, Osiris, 1996; Robert H. Lowie: *A kultúra meghatározói*. In Paul Bohannon – Marc Glazer (szerk.): *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgrow-Hill, 1997. 190–206; Victor Turner: *A rituális folyamat*. Budapest, Osiris, 2002; Eric R. Wolf: *Európa és a történelem nélküli népek*. Budapest, Akadémiai – Osiris – Századvég, 1995; Leslie A. White: *The Science of Culture*. New York, Farrar Straus & Giroux, 1969.

20 „[A] fejlődés teremtményei vagyunk a kozmosz, az ökológia és a kultúra skáláján. Ugyanakkor teremtők is ez utóbbi kettőn. Sehol nem található azonban egy olyan töréspont, amely feljogosítana bennünket arra, hogy figyelmen kívül hagyjuk azt, ami az előtt történt. A történelem olyan, mint egy beszélő tapéta: ha egy darabját kivágjuk, s szekrénybe tesszük, akkor nem fogjuk megérteni az üzenetét annak, ami a falon maradt” – írja erről Ian G. Simmons, a neves történeti ökológus. Ian G. Simmons: *Environmental History. A Concise Introduction*. Oxford – Cambridge MS, Wiley–Blackwell, 1993. 188.

Természetesen a minta fogalma a legkülönbözőbb szempontok szerint tovább bontható (például tartalom, szerkezet, a megmintázott dolog természete szerint), s így a legkülönbözőbb mintákról beszélhetünk. Számunkra ez csupán annyiban fontos, hogy a minta fogalmát összefüggésbe hozhatjuk az emberi viselkedéssel is, amennyiben feltételezzük, hogy abban bizonyos tartós szabályosságok figyelhetők meg. Így jutunk el a „kulturális minta” fogalmához, amely egy adott közösségben az emberi viselkedés olyan formáit és szabályosságait jelöli, amelyek nem a biológiai adottságokból (öröklött tulajdonságok) származtathatók.

Itt meg kell jegyeznünk, hogy az emberi viselkedés biológiai és kulturális mintái nem függetlenek egymástól. Bizonyos körülmények között a szerzett (tanult) minták örökletessé válhatnak, továbbá vitatott, hogy egyes rendszeresen bekövetkező viselkedési formák mennyiben tudhatók be a biológiai adottságoknak, és mennyiben a kulturális mintáknak.

A minta általános koncepciójához tartozik még a deskriptív (leíró) és a preskriptív (előíró) minták megkülönböztetése. Az előbbi esetében egy már létező dologban felfedezhető mintára gondolunk – „valaminek” a mintája (például egy fosszília mészkőben maradt lenyomata). A preskriptív minta ellenben valamilyen ezután megformálható, kialakítandó dolog mintája – „valami számára” készült minta (például egy ház tervrajza). Ez a megkülönböztetés értelmezhető a kulturális mintákra is, s nem kis jelentősége van a szociológiai vizsgálódások szempontjából: egy dolog az, ahogy az emberek valóságban cselekednek a társadalmi gyakorlatban – ez az, amit a szociológia leír (szociológiai minták) –, és más dolog az, hogy mit gondolnak az emberek arról, hogy miként kellene cselekedniük – vagyis az elvárt, előírt cselekvés mintái. A kulturális minták e két fajtája természetesen szintén nem független egymástól, és adott esetben nem is olyan egyszerű megmondani, hogy egy minta leíró vagy előíró jellegű-e. Például, ha egy már meglévő házról készítünk egy műszaki rajzot, az annak a leíró mintáját adja, de ha az alapján új házakat építünk, akkor az előíró mintává változik. A kulturális minták leíró vagy előíró jellege tehát valójában a társadalmi gyakorlatban való alkalmazásuktól, használatuktól függ.

Összefoglalva az eddigieket, a kultúra fogalmát általánosságban tehát úgy határozhatjuk meg, mint az adott közösségre jellemző kulturális minták összességét, amelyek a társadalom tagjai – csoportjai, vagy akár a különböző társadalmak közötti, sőt, ideérthetjük a természeti környezet és a társadalom – közötti interakciókat formálják.

A kultúra azonban nem valamiféle amorf masszája a kulturális mintáknak, hanem belső rendezettsége, tagoltsága van. E belső struktúra egyik aspektusát az adja, hogy a minták a társadalmi élet milyen jelenségeire vonatkoznak. Ez alapján beszélhetünk szexuális kultúráról, lakáskultúráról vagy éppen politikai vagy jogi kultúráról. Másfelől a kultúra igazodik társadalmi szerkezetéhez is. Az összetett, modern társadalmakban így a társadalmi rétegződéshez, valamint a szocietális (család, rokonság, lakóhelyi közösség, baráti kör) és a munkamegosztás funkcionális tagozódását követő professzionális (foglalkozási, hivatási) csoportok szerkezetéhez.

A kulturális minták rétegeinek ez a viszonylagos elkülönülése és összekapcsolódása nem valami mechanikus összműködés, hanem a kultúra belső dinamikájának a következménye. A kultúra e belső, a társadalmi valóságtól részben független, de azzal kölcsönhatásban álló önmozgásának legfőbb hajtóereje a nyelvben és a szimbólumokban rejlő kreativitás.

A hagyományos felfogás szerint a nyelv a kultúra „kötőszöve”, hiszen a kulturális minták legfőbb hordozó közege, a társadalom tagjai közötti kommunikáció alapvető formája. A nyelv azonban – mint azt a „nyelvfilozófiai fordulatot” követően a bölcséletben, illetve a múlt század második felében intézményesülő szociolingvisztika újabb kutatásai nyomán egyre nyilvánvalóbbá vált – nemcsak hordozza és összekapcsolja a kulturális minták rétegeit, hanem maga is közrejátszik azok teremtésében. A nyelv tehát nem csupán a kommunikáció passzív, semleges eszköze, hanem a kultúra konstitutív eleme.²¹

A nyelvi jelek maguk is többjelentésűek, s tulajdonképpen a nyelvet tekinthetjük a szimbólumok egy sajátos rendszerének. A szimbólumok többjelentésű jelek, amelyeket hordozójuk természete szerint is csoportosíthatunk (nyelvi, képi, tárgyi stb.). A társadalmi cselekvések – Weber meghatározását kölcsönözve: az olyan emberi cselekvések, amelyek a cselekvő szándékolt értelme szerint mások cselekvéseire vonatkoznak, vagy menetükben ezekhez igazodnak²² – általában is szimbolikus jellegűek, és értelmük éppen a kultúra kontextusában fejthető meg. Bizonyos szimbolikus cselekvések, a rítusok esetében pedig éppen a formalizált cselekvési sor önmagában vett értelmetlensége teszi lehetővé, hogy az abban részt vevőket annak ellenére is összekapcsolják, hogy azok egyébként eltérő értékek vagy ütköző érdekek, elképzelések által motiváltak. A szimbólumok sajátos funkciókat látnak el a kommunikációban. Egyrészt helyettesítenek bizonyos dolgokat – mint minden jel –, másrészt integrálják a közösséget, mert csak az adott közösség tagjai fogják ismerni a szimbólumhoz kapcsolódó gazdag jelentéstartalmat. Nagyon fontos jellemzője még a szimbólumoknak, hogy nemcsak a kognitív szférában működnek, hanem képesek sajátos érzelmek felkeltésére is, ezzel is növelve a közösség kohézióját.

A kulturális minták tehát nem csak úgy közömbösen lebegnek egymás mellett, hanem áttekinthetetlenül bonyolult és sokoldalú kapcsolatok fűzik őket össze.

21 A nyelvi kreativitás kérdéséhez lásd John Lionel Austin: *Tetten ért szavak*. Budapest, Akadémiai, 1990; Philippe Breton: *A manipulált beszéd*. Budapest, Helikon, 2000; Noam Chomsky: *Mondattani szerkezetek. Nyelv és elme*. Budapest, Osiris, 2003; Dell H. Hymes: *A nyelv és társadalom kölcsönhatásának vizsgálata*. [Ford.: Csepeli György.] In Pléh Csaba – Siklaki István – Terestyéni Tamás: *Nyelv – kommunikáció – cselekvés*. Budapest, Osiris, 2001. 458–495; Charles Sanders Peirce: *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Cambridge, MS, Harvard University Press, 1974; Ferdinand de Saussure: *Bevezetés az általános nyelvészetbe*. Budapest, Gondolat, 1967; John R. Searle: *Közvetett beszédaktusok*. Budapest, Gondolat, 2009; Michael Silverstein: *Metapragmatic Discourse and Metapragmatic Functions*. In John A. Lucy (szerk.): *Reflexive Language. Reported Speech and Metapragmatics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993. 33–58; Ronald Wardhaugh: *Szociolingvisztika*. Budapest, Osiris, 2005.

22 Vö. Max Weber: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. I. köt. [Ford.: Erdélyi Ágnes]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992. 38.

Az „áttekinthetetlen” jelző nem túlzás: minden kultúra egy egész világ. A kulturális antropológiában rendkívül nagy jelentősége volt annak a felismerésnek, hogy a kultúrát önálló egészként, sajátos belső szerkezettel és arculattal rendelkező entitásként kell felfognunk.²³ A kultúrának a társadalmi, fizikai valóságtól való relatív függetlenségének pontosan ez a belső rendezettség és önmozgás az alapja.

4. A jogi kultúra koncepciója

Mint azt fentebb már jeleztük, a jogi kultúra fogalmi megragadásának előfeltétele a „kultúra” törzsfogalmának kifejtése mellett a „jog” valamilyen, az empirikus kultúrákutatók számára használható szociológiai meghatározása. A jogszociológiában megjelenő, Roger Cotterrell által elkülönített három jellegzetes fogalomalkotási stratégia – „jogi monizmus”, „jogi pluralizmus” és a „közvetítő elméletek” – közül leginkább a „közvetítő elméletek” tűntek számunkra gyümölcsözőnek.²⁴ Az idetartozó koncepciók közös vonása, hogy a jogot szélesebben határozzák meg a „jogászok jogánál” vagy az állami jognál, és a jogászok jogra vonatkozó gyakorlati meghatározásait is inadekvátnak tekintik szociológiailag, mégis a jog fogalmát úgy korlátozzák, hogy kitüntetett szerepet és világos elsőbbséget tulajdonítanak az állami jognak napjaink modern társadalmaiban. Az általunk javasolt megoldás lényege,²⁵ hogy a jog törzsfogalmaként a társadalmi működés funkcionális elemzéséből nyert „társadalmi kontroll” fogalmát állítjuk, míg megkülönböztető jegyeként a kultúra fenti fogalmi elemzésére építő konceptuális elemet adjuk.

A jog a társadalmi kontroll egy sajátos formája, azon kulturális minták összessége, amelyek érvényesülését az állam biztosítja.

A definíció első fele két dologról tájékoztat minket. Az egyik, hogy a társadalmi kontroll fogalma szélesebb a jognál, hiszen a jog annak csupán egyik – hangsúlyozzuk: történetileg adott – formája.

23 Jól érzékelteti a kultúra belső dinamikáját és autonómiáját Ruth Fulton Benedict egyik idevonatkozó példája: „A kultúrák integrációja a legkevésbé sem misztikus. Egy művészeti stílus ugyanilyen folyamat eredményeként jön létre és él tovább. A gótikus építészet, ami kezdetben nem egyéb a magasság és a fény iránti vonzalomnál, bizonyos, technikájából fakadó, izlésbeli zsinórmérték működésének eredményeként a XIII. század egyedi és egységes művészeti stílusává változott. A nem hozzá illő elemeket kivetette magából, másokat céljainak megfelelően módosított, és izlésével egyező új elemeket talált fel. Amikor történetileg írjuk le a folyamatot, elkerülhetetlenül megszemélyesített kifejezési formákkal élünk, mintha bizony választásokról és célokról lett volna szó ennek a művészeti formának a kialakulása során. Ez azonban csak nyelvi kifejezőeszközök fogatékosságainak tudható be. Nem volt tudatos döntés, nem volt cél. Az, ami eleinte nem volt több helyi formák és technikák fokozottabb kedvelésénél, egyre erőteljesebb kifejezést nyert, egyre világosabban meghatározott szabvány szerint integrálódott, és végül a gótikus művészetben tetőzött.” Ruth Fulton Benedict: *A kultúra integrációja*. In Paul Bohannon – Mark Glazer: *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgrew-Hill, 1997. 255.

24 Vö. Roger Cotterrell: A jog szociológiai fogalma. In Szabadfalvi József (szerk.): *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések*. Miskolc, Bibor, 1996. 57–74.

25 Erről lásd bővebben H. Szilágyi István: Jog és társadalmi kontroll. In H. Szilágyi (2012): i. m. 70–91.

„A társadalmi kontroll a társadalmi élet normatív aspektusa. Meghatározza és válaszol a deviáns magatartásokra előírva, hogy minek kell lennie: mi a jó és mi a rossz, mi a sértés, az abnormalitás, a szakadás [...]. A jog társadalmi kontroll [...], de ugyanúgy az az etikett, az erkölcs, a bürokrácia, a mentális betegségek kezelése. Miként a jog az állam társadalmi kontrollja az állampolgárok között, ugyanúgy egy törzs tagjainak is megvan a maguk társadalmi kontrollja, ahogy egy család tagjainak, vagy ahogyan egy munkahelynek, felekezetnek, klikknek és játéknak is.”²⁶

A második dolog, amire a meghatározás első fele figyelmeztet bennünket az az, hogy kutatásunk területét nem korlátozhatjuk a jogra. A jog érvényesülésének és hatékonyságának problémáit csak a társadalmi kontroll többi formájára tekintettel elemezhetjük.

Tekintettel arra, hogy a „kulturális minták” mibenlétét már tárgyaltuk a fentiekben, így a meghatározásunk második fordulata kapcsán két dolog szorul további tisztázásra: az egyik az „állam” fogalma, a másik pedig, hogy mit jelent az, hogy „az állam biztosítja” bizonyos kulturális minták érvényesülését.

Az „állam” fogalmát itt a „modern nemzetállam” történeti típusára korlátozzuk, hozzátéve ehhez, hogy szociológiai szempontból nagyon lényeges azt szem előtt tartanunk, hogy az állam egy rendkívül bonyolult és tagolt intézményi szerkezet.

Ami az állami tevékenység és a jognak tekintett kulturális minták közötti viszonyt illeti, itt szintén egy sokrétű kapcsolatrendszerrel kell feltételeznünk. Ez magában foglalja az egészen közvetlen hatásoktól kezdve – mikor az állam alkotja és közvetlenül kikényszeríti a szabályokat (például „behajtja” az adót) – egészen az olyan esetekig, mikor a kapcsolat, mondhatni „laza”. Például mikor egy vitás polgári jogi ügyletnél a felek a várható bírósági döntésre tekintettel kötnek egyezséget, vagy mikor az állam meghatározza az oktatásban kötelező tantervet vagy az érettségi követelményeit. Ez utóbbi esetekben világos, hogy az állam nem is alkotja a kulturális mintákat, és nem is kényszeríti ki azok érvényesülését, mégis hatással van az események menetére.

Az állami tevékenység és bizonyos kulturális minták érvényesülése közötti kapcsolat közvetlenségének feltételezése, valamint hogy a jog törzsfogalmaként a társadalmi kontrollt jelöltük meg, lehetővé teszi, hogy a jogi pluralizmus szemléletéből adódó megfontolásokat is figyelembe vegyünk. A jogi jelenségek vizsgálatakor tehát nem hagyhatók figyelmen kívül a társadalmi szerkezet különböző szegmenseiben létrejövő erőterek, félautonóm társadalmi mezők hatásai sem.

Előttünk áll tehát a szociológiai jogfogalom, amelyre tekintettel most már kibonthatjuk a jogi kultúra fogalmát. Ebben az értelmezésben ez utóbbi azoknak a kulturális mintáknak a szövedéke, amelyek tárgya a „jog” – az állam közbejöttével, az állam működése folytán érvényesülő kulturális minták –, s amelyek a „jogot” beágyazzák a kultúra tágabb közegébe.

26 Donald Black: *The Behavior of Law*. New York, Academic Press, 1976. 15.

5. A jogi kultúra aspektusai: laikus és professzionális jogi kultúra

Annak érdekében, hogy a jogi kultúra fogalmát jobban megvilágítsuk, érdemes példaként bemutatnunk a „professzionális jogi kultúra” egy sajátos szeletének, az ügyvédség hivatási önképének egy nemrégiben végzett empirikus kutatás során készített konceptuális elemzését.²⁷

Kiindulópontunk tehát, hogy az ügyvédség önképéről folyó beszélyt a kultúráról, s azon belül a jogi kultúráról folyó diskurzusba kell helyezni, és ebben a viszonylatban az ügyvédség önképét a – „laikus”, tehát nem jogász állampolgárok jogi kultúrájától elválasztott vagy azzal szembeállított – „professzionális jogi kultúra” egyik elemeként fogjuk fel. A hivatás önképe azonban maga is szellemi tartalmak, elemek együtteseként értelmezhető: értékek, normák, leíró jellegű kulturális minták, narratívák, szimbólumok és a hivatás képviselőinek magatartásáról leolvasható minták szövevényeként.

Az ügyvédi hivatás önképében megjelenő jellegzetes értékek – szakmai felkészültség (magas szintű jogismeret), igazságérzet, elfogulatlanság, az ügyfél érdekeinek feltétlen tisztelete stb. – egyúttal a jogász hivatás általánosabb értékeihez is tartoznak, és beágyazódnak a politikai kultúra még átfogóbb értékeibe, mint amilyenek a szabadság, egyenlőség vagy a társadalmi szolidaritás értékei.

Az önképnek a társadalmi cselekvések szintjéhez eggyel közelebb eső rétege a hivatás szabályainak rétege, amelyek egy része „írott”, jogi vagy jogi jellegű szabály, mint esetünkben például az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény vagy az ügyvédi kamarák etikai kódexei. Mindezek mellett természetesen léteznek íratlan szabályai – például kollegiális vagy a laikusokkal való érintkezés „udvariassági” szabályai – is a hivatásnak, amelyek szintén a hivatási önkép részét képezik.

A leíró jellegű kulturális minták elsősorban nem azt mondják meg, hogy mit kell tenniük az adott helyzetben lévő cselekvőknek, hanem kijelölik a cselekvők pozícióját és kompetenciáját – tudósítanak arról, hogy egy adott társadalmi csoportnak mi a helye, cselekvési köre a társadalomban vagy közelebről a jog világában. Esetünkben például a polgári perrendtartásról szóló törvény pervezetésre vonatkozó szabályai, amelyek címzettjei elsősorban a bírák, egyúttal kijelölik az ügyvédek pozícióját és lehetőségeit a pervitel menetének befolyásolására vonatkozóan.²⁸

Az értékeket, az előíró és leíró kulturális minták a fentiekben analitikusan elválasztott rétegeit a narratívák, esetünkben az ügyvédek által ismert és elbeszélte történetek szövik össze, egyúttal megteremtve – Robert Cover megfogalmazásával élve – azt a normatív univerzumot, amelyekben ezek jelentést nyernek.²⁹ Minden hivatásnak vannak „nagy történetei”, mint például a magyar ügyvédség története, amelyet egyéb-

27 H. Szilágyi – Jankó-Badó (2018): i. m.

28 A normatív (preskriptív) és a leíró (deskriptív) jellegű kulturális minták fogalmáról lásd H. Szilágyi (2012): i. m.

29 Vö. Nagy Tamás: Narratív tematika a kortárs amerikai jogelméletben. In Nagy Tamás: *Josef K. nyomában. Jogról és irodalomról*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2010. 125–160.

ként a jogtörténet diszciplínája hivatott kidolgozni, és az egyetemi képzés során előadni, „elmeslni” a jövőendő ügyvédek számára. E nagy narratívák a hivatás mint korporatív csoport történetének fontosabb fordulópontjai, kiemelkedő alakjai köré fonódnak, amelyek az egész hivatási csoport identitásának alapját képezik. Ezekre a nagy narratívákra függeszkednek a lokális, „városi legendák” és a személyes történetek szövevényei, amelyek ezer szállal kapcsolódnak a kultúra más területeihez.³⁰

Az önképet kifejező szimbólumok itt megint csak nem a maguk fizikai valóságában értendők – luxusautó, drága karóra, rizsporos paróka, talár, „nagyon okos” telefon, csúcsmínőségű laptop stb. –, hanem mint sokjelentésű jelek. A szimbólumok egyszerre képesek jelezni a hivatáshoz való tartozás tényét, s egyúttal komplex érzelmeket és tudattartalmakat mozgósítani a kívülállókban. Az ügyvédek esetében fokozott jelentősége van például a státuszsimbólumoknak, amelyek nemcsak a középosztályhoz való tartozásukat jelzik, hanem egyúttal a sikeresség képzetét is keltik az ügyfelekben (mint például a luxusautó vagy a márkás karóra),³¹ míg más szimbólumok (mint például egykor az ügyvédi táska)³² kifejezetten a hivatáshoz való tartozást jelzik. A hivatásba való belépéshez, illetve az odatartozáshoz bizonyos rítusok, szertatások is kapcsolódnak, mint amilyen a doktori eskü, vagy a kollégák közötti érintkezés udvariassági formái.

Szólunk kell még a hivatás gyakorlóinak viselkedéséből leolvasható minták rétegeiről, amelyek a *tacit* tudáshoz tartoznak, s amelyeket a hivatásba belépők a kollégák tevékenységének megfigyelésével, „ellesésével” ismernek meg. Ezek a hivatás fortélyai,³³ trükkjei,³⁴ amelyek csak a gyakorlatban sajátíthatók el, s amelyek gyakran jelentősen eltérnek a hivatás manifeszt önképének idealizált értékeitől és szabályaitól.

Fontos látnunk, hogy annak ellenére, hogy a hivatási önkép formálásának alapvető tendenciája az értelmi egységre, belső koherenciára való törekvés, az önkép fent említett elemei és rétegei között mindig támadnak ellentmondások, belső feszültségek. Feltételezhetően minél koherensebb és világosabb az önkép, annál jobban képes biztosítani a hivatás gyakorlóinak közötti kohéziót, s jelentősen hozzájárulhat a hivatás érdekérvényesítő képességéhez. S fordítva, minél ellentmondásosabb, töredezettebb,

30 Így lesz például az amerikai televíziós sorozat főszereplője – a becsületes, az ártatlan védencek igazáért végsőkig küzdő ügyvéd, Petrocelli – után (gúnyosan) elnevezve a cigányok jogait védő egri ügyvéd Putricellinek. Vö. H. Szilágyi István: Nincs kegyelem – senkinek. In Fekete Balázs – H. Szilágyi István – Nagy Tamás (szerk.): *Iustitia mesél. Tanulmányok a „jog és irodalom” köréből*. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 89–112.

31 Az ügyvédek által státuszsimbólumként birtokolt javak részletes elemzésére lásd Utasi Ágnes (szerk.): *Ügyvédek a gyorsuló időben (1998–2015)*. Szeged, Belvedere Meridionale, 2016.

32 „Régen, még egyetemista koromban is, olyan volt az ügyvédi táska, mint az orvostáska, ilyen hosszúságú, és mindenki úgy készítette el a beadványát, hogy ketté volt hajva az A/4-es papír, ez volt a szokásos méretezés. Ilyenek voltak az aktaborítók is, minden erre volt szabva.” Középkorú, vidéki ügyvéddel készített interjú. Utasi (2016): i. m. 258.

33 Mint például az ügyfelekkel vagy a hivatás más csoportjainak tagjaival való hatékony tárgyalás stratégiája. Vö. Középkorú, nagyvárosi városi ügyvédnővel készített interjú. Utasi (2016): i. m. 243.

34 Mint például a hat példányban készülő szerződés aláírásakor egy-két példány becsúztatása, amelyeken a vételárként kisebb összeget tüntetnek fel, mint ami a tényleges megállapodásban szerepel.

homályosabb a professzió önképe, annál kevésbé képes integrálni tagjait, s annál védtebb a külső hatásokkal szemben. A szilárd és világos hivatási önképnek a professzió társadalmi helyzete alakulása szempontjából vett szerepe azonban mindig empirikus kérdés: a túlságosan erős korporatív szellem is válhat a társadalmi változásokra való adekvát reagálás akadályává.

Végezetül ki kell emelnünk a hivatás önképe és a laikusok által a hivatásról kialakított kép közötti viszony dinamikus jellegét. A kettő kölcsönösen alakítja egymást, egy olyan játékkeret létrehozva, amely nélkülözhetetlen a társadalmi változásokhoz való alkalmazkodáshoz, vagy éppen a változások indukálásához.

Mi az, ami az eddigiekből fontos számunkra a továbblépéshez? Először is, hogy a laikus jogi kultúra szerkezete hasonló a professzionáliséhoz, csupán a normatív-dogmatikai rétege sokkal vékonyabb, és még inkább töredezett, logikai ellentmondásokkal terhes. E két jellemző – vagyis a jogismeret viszonylag alacsony szintjét,³⁵ valamint a logikai ellentmondások jelenlétét a jogról alkotott laikus nézetekben³⁶ – fennállását megerősítették a magyar lakosság körében végzett legfrissebb kutatások is. E különbségek azonban fokozati jellegűek – még ha nagyon lényegesek is –, és nem érintik a jogi kultúra e két aspektusának alapvető azonosságát az összetevők, a szerkezet és az elemeket összekötő finomszövet tekintetében. Ebből következik, hogy a laikus jogi kultúra leírása és megértése szempontjából is nagyon fontosak a jogról szóló, vagy a joggal kapcsolatos történetek.³⁷ E narratívák, amelyek nem csupán a jogi kultúra elemeit – az értékeket, normákat, szimbólumokat és a társadalmi gyakorlatban kikristályosodó cselekvési, gondolkodási mintákat – kapcsolják és rendezik össze, hanem egyúttal a jogi kultúrát is beleszövik a kultúra egészébe.

6. Jogi kultúra *versus* társadalmi szintű jogtudat

Fejtegetésünk e pontján érdemes még egyszer visszatérnünk a jogi kultúra és a társadalmi szintű jogtudat fogalmának vizsgálatához. A két fogalom előzetes elemzésekor az utóbbi elvetését javasoltuk, és főként a társadalmi szintű jogtudat koncepciójával szemben felvetődő érveket vettük számba. Így az egyéni és a társadalmi szintű jogtudat elválasztásának nehézségére utaltunk, mikor hangsúlyoztuk, hogy a jogtudat társadalmi szinten másképpen kapcsolódik a (politikai) közösséget mint egészet képviselő intézményi réteghez, mint az egyéni jogtudat az egyénhez mint társadalmi és pszichofizikai realitáshoz. Szemben az egyénnel a saját jogtudatához való kapcsol-

35 A jogismeret vonatkozásában lásd Gajduschek György – Fekete Balázs: A magyar lakosság jogismerete az elmúlt közel fél évszázadban. In H. Szilágyi (2018): i. m. 173–220.

36 Berkics Mihály: Laikusok és jogászok nézetei a jogról. Rendszer és jogrendszer percepciói Magyarországon. In Hunyady György – Berkics Mihály: *A jog szociálpszichológiája: A hiányzó láncszem*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 141–160; 337–364.

37 Ebből a szempontból különösen fontosak a jogi néprajz újabb fejleményei közül Lancendorfer Zsuzsanna kutatásai. Lásd például Lancendorfer Zsuzsanna: Gyilkosságból népköltészet. Helyi népballadák a jogtörténet szolgálatában. In Fekete Balázs et al. (szerk.): *Iustitia körülnéz*. Budapest, Szent István Társulat, 2017. 117–129.

latával, az állam egyáltalán nem kizárólagos hordozója és alakítója a társadalmi jogtudatnak. Míg az egyén viselkedéséből elvileg rekonstruálható az egyén jogtudata, addig az állami szervek „tevékenységéből” nem következtethetünk a társadalom jogtudatára minden vonatkozásban, mivel ez utóbbi sokkal tágabb jelenségek közt foglal magában és sokkal komplexebb összefüggésben van az államként azonosított intézményi réteggel.

Másfelől arra is felhívtuk a figyelmet, hogy a társadalmi szintű jogtudat fogalma mélyen beágyazott a marxizmus eszmei hagyományába, s így fenn áll a veszélye annak, hogy reflektálatlan használata során felidézi az „osztály-tudat” mintájára felfogott, valamilyen „kollektív személyiség” képzetét, ami viszont az empirikus vizsgálódások szempontjából nem értelmezhető. Lélektanilag szabatos értelemben tudata csupán az egyénnek van, és a számára külsődleges, társadalmilag adott, többé-kevésbé objektivált formában jelentkező „gondolati”, „eszmei” (érzékileg közvetlenül nem megragadható) jelenségek a kultúra szférájába tartoznak.

Erre tekintettel a jogi kultúra elemeinek felsorolásakor is kihagytuk az attitűdök és azok társadalmi szinten kialakuló mintázatainak említését, hiszen ezek hordozói valójában a társadalom tagjai mint egyének, tehát inkább az egyéni jogtudat jelenségeihez kapcsolódnak.

Vizsgáljuk meg azonban most a jogi kultúra koncepciójának empirikus kutatásokban való használhatóságára vonatkozó kételyeket is, amihez kiindulópontként kínálkozik Lawrence Friedman közel fél évszázada megjelent műve³⁸ nyomán kialakult tudományos vita áttekintése.³⁹ Friedman jogrendszeréről írt munkájában a jogi kultúra fogalmának többféle meghatározását (a) adta, különféle fogalmi elemeket kiemelve. A kötet első, teoretikus bevezetőül szolgáló fejezetében például a jogi kultúrát az általában vett kultúra részének tekinti: „[A]z általános kultúra azon részei – szokások, vélekedések, a cselekvés és a gondolkodás módjai –, amelyek a társadalmi erőket a jog felé vagy a jogtól eltérő irányba hajlítják.”⁴⁰ A jogi kultúráról szóló fejezetben pedig a jogi kultúra fogalma „a jogról szóló ismeretekre, illetve az arra vonatkozó attitűdökre és viselkedési mintákra utal.”⁴¹ Egy későbbi művében a fogalmi elemek hasonló, némileg bővített változatával találkozhatunk: „eszmeák, attitűdök, elvárások és vélemények, melyeket az emberek egy bizonyos társadalomban a jogra vonatkozóan

38 Lawrence M. Friedman: *The Legal System. A Social Science Perspective*. New York, Russel Sage Foundation, 1975.

39 A vita bizonyos aspektusainak összefoglalására lásd David Nelken: *Disclosing/Invoking Legal Culture: An Introduction*. *Social & Legal Studies*, 4. (1995), 4. 435–452; Susan S. Silbey: *Legal Culture and Legal Consciousness*. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier, 2001. 8624–8626; Marina Kurkchiyan: *Russian Legal Culture: An Analysis of Adaptive Response to an Institutional Transplant*. *Law & Social Inquiry*, 34. (2009), 2. 337–338; Fekete (2018): i. m.

40 Friedman (1975): i. m. 15.

41 Friedman (1975): i. m. 193.

tartanak⁴². Más esetekben pedig az említett elemek egyfajta „aggregátumaként” írja le a jogi kultúrát.⁴³

Másfelől Friedman hangsúlyozza, hogy a jogi kultúra fogalmát különböző szinteken lehet értelmezni (b). Beszélhetünk egy nemzet jogi kultúrájáról, de ugyanígy egy vidék, egy társadalmi csoport esetében is értelmezhetjük ezt.⁴⁴ A skála másik irányában mozogva pedig nagyobb történeti periódusokra – például a „modernitás jogi kultúrája”⁴⁵ –, illetve nagyobb földrajzi egységekre – „nyugati jogi kultúra”⁴⁶ – jellemzésére alkalmazható fogalomként.

Harmadrészt, Friedman a jogi kultúra jelenségén belül elkülöníti a „külső” és „belső” jogi kultúrát (c).⁴⁷ Az előbbi a laikus állampolgárok, míg az utóbbi „az adott társadalom valamilyen speciális jogi feladatot ellátó tagjainak”⁴⁸ jogi kultúráját jelöli, s aminek megkülönböztetett jelentőséget tulajdonít a jogrendszer működése szempontjából.⁴⁹

Számos ponton egyetérthetünk a friedmani koncepció legalaposabb bírálója, Roger Cotterrell meglátásaival. Cotterrell rámutat arra, hogy a jogi kultúra Friedman által adott meghatározásának (ad a) fogalmi homályossága egyfelől lehetővé teszi, hogy átfogó, egyfajta reziduális kategóriaként alkalmazzák – például a jogösszehasonlítás terén a jogrendszerek csoportosítása kapcsán –, de az empirikus kutatásokban már jóval csekélyebb magyarázó ereje van. Különösen mivel a felsorolt fogalmi elemek meglehetősen heterogén természete nem könnyíti meg a jogi kultúrának az aktuális társadalmi folyamatokkal való összekapcsolását.⁵⁰ Robert L. Kidder e problémát még élesebben fogalmazza, mikor arról a tapasztalatáról számol be, hogy az egyesült államokbeli amish közösségekben és a Japánban folytatott terepmunkája során a megfigyelt csoportok jogi kultúrájáról alkotott előzetes kép mintegy „eltűnt” az empirikus anyag értelmezésekor.⁵¹

Susan S. Silbey e kérdés kapcsán jelzi, hogy az elméleti bizonytalanságok egy része abból fakad, hogy a jogi kultúra fogalmának kétféle jelentése van, amelyek az egyes elméletekben összekeveredhetnek. A jogi kultúra ugyanis egyrészt használható az értelemteljes társadalmi cselekvések szemiotikai aspektusainak szociológiai elem-

42 Lawrence M. Friedman: *The Republic of Choice: Law, Authority, and Culture*. Cambridge MS, Harvard University Press, 1990. 213.

43 Friedman (1990): i. m. 212, 213.

44 Friedman (1975): i. m. 199.

45 Lawrence M. Friedman: Is There a Modern Legal Culture? *Ratio Juris*, 7. (1994). 117–131.

46 Friedman (1990): i. m. 198–199.

47 Vö. Friedman (1975): i. m. 223. Erről lásd még Lawrence M. Friedman: *Law and Society: An Introduction*. Englewood Cliffs NY, Prentice Hall, 1977. 76. Friedman (1990): i. m. 4.

48 Friedman (1990): i. m. 223.

49 Friedman (1990): i. m. 194.

50 Roger Cotterrell: *Law, Culture & Society*. Burlington, Ashgate, 2006. 83–88.

51 Robert L. Kidder: Exploring Legal Culture in Law-Avoidance Societies. In June Starr – Mark Goodale (szerk.): *Practicing Ethnography in Law. New Dialogues, Enduring Methods*. New York, Palgrave, 2002. 98–99.

zési eszközöként,⁵² másrészt azonban egy adott csoport vagy társadalom cselekvési és gondolkodási mintáiból képződő konkrét világ leírásának eszközéül is. Silbey szerint a probléma egyik lehetséges megoldása, amely felé egyébként a közelmúltban kialakuló kutatási irányok fogalomhasználata is halad, hogy a makroszintű elméleti és összehasonlító kutatásokban a jogi kultúra fogalmát (mint szemiotikai analitikai eszközt) használjuk, míg a mikroszintű kutatásokban – különösen amikor a vizsgálat tárgya az, hogy az egyének hogyan értelmezik és mozgósítják a jogi jelentéseket és jeleket – a jogi kultúra helyett inkább a jogtudat fogalmát alkalmazzuk.⁵³

Ezzel szemben David Nelken azt az álláspontot fogalmazza meg, hogy az európai összehasonlító jogi kutatásokban⁵⁴ már kialakult a jogi kultúra többrétegű (*multi layered*) felfogása, amely magában foglalja a jogi normák, a jogi intézmények jellegzetes formáinak és „infrastruktúrájának”, a jogot létrehozó, használó vagy nem használó viselkedések, valamint a jogászok és a laikusok jogtudatának vizsgálatát. Erre tekintettel úgy véli, hogy a jogi kultúra fogalma megtartható és az aktuális kutatásokra tekintettel pontosítható, kifejezhető koncepció. Nelken egyúttal elveti Cotterrell javaslatát, hogy a fogalmilag tisztázatlan jogi kultúra helyébe a „jogi ideológia” koncepcióját kellene állítani, amely jobban kifejezi a jognak a politikai diskurzushoz kötöttségét. Nelken hangsúlyozza, hogy ez a fogalomcsere aligha lenne gyümölcsöző, hiszen az ideológia koncepciója legalább annyira vitatott és többértelmű, mint a kultúráé, és mélyen beágyazott a (marxista) kritikai elméletekbe, amelyek szemlélete és célkitűzései nem feltétlenül egyeznek a szociológiai kutatásokéval.⁵⁵

Visszatérve Cotterrell kritikai eszmefuttatásához, a szerző szerint Friedman két irányban is túlfeszíti a jogi kultúra fogalmát (ad b). Egyrészt térben és időben hatalmas kiterjedésű egységek – „modernitás”, „nyugati jogi kultúra” – jellemzésére is alkalmasnak tartja. Másrészt viszont – főként későbbi műveiben – Friedman a jogi pluralizmus radikális felfogásához látszik csatlakozni, mikor azt hangsúlyozza, hogy a jogi kultúra fogalma értelmezhető minden „állam alatti” társadalmi egységre – helyi, vallási, etnikai stb. csoportokra – is, s így a jogi kultúra mint a „kultúrák szédítő parádéja”⁵⁶ tűnik fel. Kevés útmutatást ad azonban arra nézve, hogy e sokféle kulturális „aggregátum” hogyan képes nagyobb egységekbe integrálódni.⁵⁷

52 Erről lásd David M. Engel – Barbara Yngvesson: Mapping Difficult Terrain: „Legal Culture,” „Legal Consciousness” and Other Hazards for the Intrepid Explorer. *Law & Policy*, 6. (1984), 3. 299–307.

53 Vö. Silbey (2001): i. m. 8624.

54 Itt Nelken elsősorban Erhardt Blankenburg kutatásaira utal. Lásd Erhard Blankenburg: The Infrastructure for Avoiding Civil Litigation. Comparing Cultures of Legal Behaviour in the Netherlands and West Germany. *Law & Society Review*, 28. (1994), 4. 789–809; Erhard Blankenburg: Civil Litigation Rates as Indicators for Legal Cultures. In David Nelken (szerk.): *Comparing Legal Cultures*. Aldershot, Dartmouth, 1997. 41–68.

55 Nelken(1995): i. m. 438–439, 446.

56 Friedman (1990): i. m. 213.

57 Cotterrell (2006): i. m. 84.

Valójában ezen a ponton Cotterrell a radikális jogi pluralizmus felfogásának arra a nehézségére mutat rá, amelyet Andrew Arno „jogi exkluzivizmusnak” nevezett.⁵⁸ A jogi exkluzivizmusnak azt a tendenciát jelöli, amely a jogi jelenségeknek kiemelkedő, központi jelentőséget tulajdonít a többi társadalmi jelenséghez képest. Ez a radikális jogi pluralizmus esetében abban a formában jelentkezik, hogy a társadalmi kontroll valamennyi formáját jognak tekinti.⁵⁹ A jog fogalmának ilyen irányú kiterjesztése viszont a koncepció megkettőződéséhez vezet: egyrészt létrejön a jog analitikai, másrészt a történeti fogalma. Ez nem csupán a jog történeti perspektívájának elvesztésével fenyeget,⁶⁰ hanem megnehezíti a jog és a társadalmi kontroll többi formája közötti viszony magyarázatát is.

Ami a „külső” és a „belső” jogi kultúra friedmani elválasztását illeti (ad c), Cotterrell kifejti, hogy a fogalom fentebb jelzett homályossága folytán e megkülönböztetés elveszíti szociológiai magyarázó erejének javarészét. Nem kapunk egyértelmű választ arra a kérdésre, hogy vajon miért kellene a jog működése szempontjából fontosabbnak tartanunk a „belső” jogi kultúrát, mint a „külsőt”, s hogy a két aspektust milyen kapcsolat fűzi össze. Továbbá, mivel Friedman hangsúlyozza a jogi kultúra diverzitását és pluralitását, miközben végsőleg mégiscsak egységként kezeli azt, ezért a „belső” aspektus úgy tűnik fel, mint a jogi kultúra egységét képviselő aggregátum, szembe állítva a sokféleséget jelképező „külső” aspektussal.⁶¹

Mielőtt elemzésünkben tovább lépniénk, érdemes röviden összefoglalni az ismertett diszkussziónak a jogi kultúra általunk vázolt koncepciója szempontjából levonható tanulságait, sorra véve a felmerült vitapontokat.

58 Lásd Andrew Arno: Structural Communication and Control Communication: An Interactionist Perspective on Legal and Customary Procedures for Conflict Management. *American Anthropologist*, 87. (1985), 1. 40–45. A jogi exkluzivizmus kérdéséhez lásd még Carol J. Greenhouse: Looking at Culture, Looking for Rules. *Man*, 17. (1982), 1. 53–78; H Szilágyi (2000): i. m. 109–114.

59 „A jogi antropológia [...] rendelkezett azzal az előnnyel, hogy az empirikus kutatásainak nagyobb részét olyan társadalmi csoportoknak szentelte, melyek híján vannak a specializált jogi intézményeknek és szerepeknek. Amíg azonban a legbefolyásosabb jogi antropológusok többsége szerint az informális társadalmi kontroll mechanizmusai – amilyeneket például az eszkimók körében figyeltek meg – ténylegesen a jog egy formáját képviselik [...], akkor az ilyen állítások csupán újabb bizonyítékot szolgáltatnak a jogi exkluzivizmus átható erejére. Ebben az esetben az exkluzivizmus abban a szélsőséges formában jelentkezik, hogy a feje tetejére állítja a jog társadalmi kontrollként való fogalmasítását, és a társadalmi kontroll összes formáját jogként tünteti fel. Ez olyan állapot, mely főleg mint válasz működik arra a fűlsértő jellemzésre, hogy a törzsi társadalmak »jog nélküliek« volnának. Ez a megközelítésmód azonban nem korlátozta az antropológiai kutatások területét a kisléptékű társadalmakban, mivel a jogként azonosított intézmények funkcionálisan beilleszkedtek a csoport társadalmi folyamatainak egészébe. A zavar ott kezdődött [...], amikor az antropológusok elkezdték saját társadalmukat vizsgálni, és a »jog« fogalmát szokatlan és egyáltalán nem meggyőző módon használni.” H Szilágyi (2000): i. m. 41.

60 Vö. Martin Chanock: *Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985. 31–47; Laura Nader: *Harmony Ideology. Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*. Stanford, Stanford University Press, 1990. 315.

61 Cotterrell (2006): i. m. 85–86.

Az első (ad a) és alighanem legalapvetőbb megfontolás, amely a fentebb ismertetett érvek nyomán kibontakozik, hogy a jogi kultúra fogalma nem alkotható meg sem a kultúra, sem pedig a jog szociológiai fogalmának előzetes tisztázása nélkül. Ennek az elvárásnak igyekezett is eleget tenni az általunk javasolt koncepció, ami persze egyáltalán nem teszi feleslegessé a további, részletesebb kifejtést. Az a döntés, hogy a kultúra fogalmát tisztán objektívált szellemi tartalmakra – értékek, normák, szimbólumok, narratívák – korlátoztuk, a fogalomképzést abba az irányba terelte, hogy az így megadott koncepciót elsősorban az „értelemteljes társadalmi cselekvések” szemiotikai elemzésének eszközéül szolgáljon. Mi több, fejtegetésünk éppen kiemelte a kultúra (jogi kultúra) önállóságát, a tényleges társadalmi körülményektől való viszonylagos függetlenségét. Nyitva maradt azonban az a kérdés, hogy hogyan lehet az így megalkotott fogalmat az aktuális társadalmi folyamatokkal kapcsolatba hozni. Elégséges-e az értékek morális érzelmeket kiváltó hatására, vagy a szimbólumok integratív funkciójára utalnunk? Vajon aggály nélkül elhelyezhető-e a kultúra említett fogalmi elemei közé a társadalmi gyakorlatok mintázatai, a jogra vonatkozó egyéni vélemények, attitűdök társadalmi szinten, spontán módon kialakuló mintázatai?

Ami a jogi kultúra egységét, illetve sokféleségét illeti (ad b), az általunk vázolt koncepció, bár kezelhetővé teszi a jogi kultúrának a társadalmi szerkezethez igazodó tagoltságából fakadó sokféleségét, mégis elkerüli a radikális pluralista szemlélet buktatóját azáltal, hogy a jog szociológiai fogalmát a modern nemzetállam történeti jelenségéhez köti.

Hasonlóképpen elkerüli a jogi kultúra „külső” és „belső” aspektusának elválasztása nyomán felvetődött nehézségeket (ad c), mikor hangsúlyozza a „laikus” és a „professzionális” jogi kultúra közötti elválasztás viszonylagosságát és a két aspektus szerves kapcsolatát.

Választ keresve a vizsgálódásaink nyomán megoldatlanul maradt dilemmákra, alighanem vissza kell térnünk a kultúra attribútumainak tárgyalásához. A kultúra egyik fontos jellegvonásaként említettük, hogy az közösségi alkotás, s ebből kifolyólag tételeztük, hogy az ember társas lény. Erre tekintettel azonban figyelembe kell vennünk, hogy az egyéni psziché más törvényszerűségeknek alávetetten működik, mint a közösségi lelki jelenségek. Az előbbi a pszichológia, az utóbbi a társas lélektan terénümára esik. Az a törekvésünk, hogy a kultúra (jogi kultúra) fogalmát megtisztítsuk a pszichológiai mozzanatoktól, alighanem védhető, azonban elhamarkodottan soroltunk minden lelki természetű jelenséget az egyéni jogtudat fogalma alá.

Figyelembe véve tehát, hogy az empirikus jogtudatkutatásokban milyen nagy jelentősége van a társadalom-lélektani aspektusnak, valamint arra, hogy az egyéni attitűdök és azoknak a társadalmi vagy csoportszintű eloszlásai különböző módon állnak elő – az egyik az egyéni psziché, a másik a társadalom-lélektan törvényszerűségei

szerint alakul –, ezért felvethető, hogy a jogtudat társadalmi szintű értelmezését nem kellene teljességgel elvetni.⁶²

E fogalomalkotási stratégia jelenik meg például Kahei Rokumoto egy 2004-es munkájában vázolt elméletében, aki a jogi kultúrát (*legal culture*) a társadalmi szintű jogtudat (*legal consciousness*) részének tekinti, a jogismeret (*legal knowledge*) és a jogra vonatkozó attitűdök (*legal attitudes*), valamint a jogi érzelmek (*legal sentiments*) mellett. A jogi kultúra magfogalma a jogfogalom (*legal conception*), amely meglehetősen időbeli tartósságot mutat, szemben a jogismerettel és a jogra vonatkozó beállítódásokkal, érzelmekkel, amelyek rövid időn belül is jelentősen változhatnak.⁶³

E kérdés tisztázása azonban még további teoretikus vizsgálódásokat igényel. Tekintetbe véve az előzetes kritikai megfontolásainkat, amelyek a fogalom elvetésére vezettek, nem tűnik célravezetőnek visszahozni a „társadalmi jogtudat” fogalmát mint valamiféle reziduális kategóriát, amelybe egyszerűen besoroljuk az összes olyan társadalom-lélektani – attitűdök, vélemények, hitek, tömegérzelmek – mozzanatot, amelyek nem vonhatók aggály nélkül a jogi kultúra koncepciójába. A továbblépéshez Marc Hertogh a jogtudat fogalmával kapcsolatos két eszmefuttatását érdemes felidézniük.

Hertogh két stratégiát különböztet meg a jogtudat koncepciójának felépítésére vonatkozóan: az amerikai és az európai felfogást.⁶⁴ Az előbbi Roscoe Pound munkásságára vezethető vissza, és lényege a *law in books* és a *law in action* megkülönböztetése.⁶⁵ A jogszociológiai vizsgálódások célja a kettő közötti eltérés feltárása, vagyis hogy a gyakorlatban érvényesülő (hivatalos) jog hogyan, miért és milyen mértékben tér el a hivatalostól. Az erre a hagyományra épülő jogtudat kutatások központi kérdése pedig, hogy az emberek hogyan érzékelik a hivatalos jogot. A jog ebben a szemléletben független változó lesz, a jogtudat pedig a jogtól való eltérés magyarázó tényezője.

Ezzel szemben a jogtudat európai koncepcióját elsősorban Eugen Ehrlich munkássága inspirálta,⁶⁶ amelynek középpontjában az „élő jog” fogalma áll. A szociológiai kutatásnak nem a hivatalos jogra, hanem a jog életének súlypontját jelentő „élő jogra” kell összpontosítania, mivel a hivatalos jogot csupán a jogviták eldöntése során alkalmazzák az állami szervek, az élő jog azonban a vita nélkül teljességbe menő ügyletekben érvényesül, amelyek a jogélet túlnyomó részét képezik. E szemléletből

62 Ezt a meglátást Fleck Zoltán fogalmazta meg *A jogi kultúra természetrajza* címmel tartott tudományos szimpóziumon (a PPKE JÁK Jogbölcseleti Tanszék Jogszociológiai és a Jog és nyelv kutatócsoportjának közös rendezésében. PPKE JÁK, Budapest, 2019. május 2.).

63 Rokumoto elméletének ismertetésére lásd Masayuki Murayama: *Culture, Situation and Behaviour*. In Dimitri Vanorverbeke et al.: *The Changing Role of Law in Japan*. Cheltenham UK – Northampton MA USA, Edward Elgar, 2014. 191. Ugyancsak a jogi kultúra és a társadalmi jogtudat fogalmi összekapcsolását javasolja Marina Kurkchian is, aki azzal a megoldással él, hogy a jogtudat fogalmát rendeli a jogi kultúra alá, azt mint a jogi kultúra egyik elemeként meghatározva. Vö: Kurkchian (2009): i. m.

64 Marc Hertogh: A 'European' Concept of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich. *Journal of Law & Society Review*, 31. (2004), 4. 457–481.

65 Lásd Roscoe Pound: *Law in Books and Law in Action*. *American Law Review*, 44. (1910), 12.

66 Lásd Eugen Ehrlich – Nathan Isaacs: *The Sociology of Law*. *Harvard Law Review*, 36. (1920), 130; Eugen Ehrlich: *Das lebende Recht der Völker der Bukowina*. *Recht und Wirtschaft*, 1. (1912).

a jogtudatkutatások fő kérdése ezért nem az, hogy az emberek hogyan érzékelik a hivatalos jogot, hanem hogy egyáltalán mit érzékelnek jogként. Így a jog függőváltzóvá válik e perspektívából szemlélve.

Hertogh másik gondolatmenetében különbséget tesz a jogtudatkutatások megközelítésmódja, a „kritikai” (*critical*) és a „szekuláris” (*secular*) között.⁶⁷ Az előbbi szorosán kapcsolódik egyfelől a – jelentős részben neomarxista inspirációjú – *Critical Legal Studies* hagyományához, másfelől a jogtudat fent ismertetett amerikai felfogásához. Az 1970-es évektől az ezredfordulóig tartó három évtizedben számos jelentős kutatás született ebben a szemléletben,⁶⁸ amelynek közös vonása, hogy elsősorban arra keresték a választ, hogy az emberek miért fordulnak a joghoz, dacára annak, hogy az valójában érdekeik ellen működik, s rendre csatlakozniuk kell a jogban. A társadalmi életben a jog mindent átható jelenlétét, hegemoniáját igyekeztek kimutatni, és elsősorban a jog elfogadásának és támogatásának motívumait feltárni.

A „szekuláris”⁶⁹ megközelítés – amelyet maga Hertogh is képvisel – viszont a jogtudat európai koncepciójára támaszkodva elutasítja azt, hogy a jog hegemoniáját adottnak tekintse, és elsősorban arra koncentrál, hogy az emberek miért nem követik a hivatalos jogot, és helyette milyen alternatív megoldásokat keresnek. A jog elfogadása helyett tehát a jogtól való elidegenedés, a jog elkerülésének, a joggal való szembeszegülésnek és a hivatalos jog helyett érvényesülő alternatív társadalmi kontroll formáira összpontosítja figyelmét.

Milyen következtetések adódnak számunkra a társadalmi jogtudat fogalmi megragadása szempontjából a fenti fejtegetésekből? Először is, hogy a társadalmi jogtudatot olyan jelenségként kell elképzelnünk, amely kölcsönhatásban van a jogi kultúrával. A társadalmi tudat szempontjából a jog (jogi kultúra) hol független változóként jelenik, hol pedig függő változóként. A jogi kultúra formálja a jogtudatot, de egyúttal a társadalmi jogtudat által formált is. A jogtudat Hertogh által vázolt amerikai és az európai koncepciója valójában az „érem két oldalát” jelképezi, e kölcsönhatás két relációját világítja meg.

Másfelől a társadalmi jogtudatot úgy kell felfognunk, mint ami az egyént a társadalomhoz kapcsoló strukturális elemek – szocietális és professzionális csoportok –

67 Marc Hertogh: *Nobody's Law. Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. London, Palgrave, 2018. 1–15.

68 Lásd például Marc Galanter: Why the “Haves” Come out Ahead. Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review*, 9. (1974), 1. 95–160; Marc Galanter: Justice in Many Rooms. Courts, Private Ordering, and Indigenous Law. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 13. (1981), 19. 1–47; Sally Engle Merry: *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*. Chicago, Chicago University Press, 1990; Patricia Ewick – Susan S. Silbey: *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*. Chicago, Chicago University Press, 1998; David Engel: How Does Law Matter in the Constitution of Legal Consciousness? In Bryant G. Garth – Austin Sarat: *How Does Law Matter?* Chicago, Northwestern University Press, 1998. 109–144; Laura Beth Nielsen: Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment. *Law & Society Review*, 34. (2000), 4. 1055–1090.

69 A „szekuláris” elnevezés ironiája nehezen eltéveszthető, ha figyelembe vesszük a „kritikai” szemlélet híveinek marxista elkötelezettségét.

szerint, a jogi kultúrához hasonlóan, maga is belsőleg tagolt. Korántsem bizonyos továbbá, hogy a hivatalos jog a társadalom minden szegmensében képes teljes mértékben uralni az interakciókat, ezért a jogra irányuló negatív attitűdök és érzelmek vizsgálata éppolyan fontos, mint a jog elfogadásának, támogatásának vizsgálata.

7. Összegzés: egyéni jogtudat, társadalmi jogtudat, jogi kultúra

Vizsgálódásaink kezdőpontján áttekintettük a hazai elméleti jogtudományban a jogi kultúra fogalmi megragadására tett kísérleteket, amelyek meglehetősen kifejtetlenek maradtak, részben az ismert eszmetörténeti körülmények, részben pedig az ilyen irányú teoretikus tájékozódás szerény mértékű igénye miatt.

Ezt követően elvetettük a „társadalmi jogtudat” fogalmát, tekintettel az egyéni és a társadalmi szintű jogtudat elválasztásának nehézségére, valamint, hogy a társadalmi szintű jogtudat fogalma mélyen beágyazott a marxizmus eszmei hagyományába. Így fenn áll a veszélye annak, hogy reflektálatlan használata során felidézi az „osztály-tudat” mintájára felfogott, valamilyen „kollektív személyiség” képzetét, amely viszont az empirikus vizsgálódások szempontjából nem értelmezhető. Ezért azt a megoldást választottuk, hogy a társadalmi jogtudat fogalmának helyébe a jogi kultúra koncepcióját helyezzük, és az összes lélektani jellegű mozzanatot az egyéni jogtudat fogalma alá soroljuk.

A jogi kultúra általunk javasolt koncepciójának kidolgozásához első lépésként a kultúra törzsfogalmát igyekeztünk kifejteni, majd ezt a jog szociológiai fogalmával mint megkülönböztető jeggyel egészítettük ki. Így jutottunk el a jogi kultúra egy munkahipotézisként megadott definíciójához, miszerint az nem más, mint azoknak a kulturális mintáknak a szövedéke, amelyek tárgya a „jog” – az állam közbejöttével, az állam működése folytán érvényesülő kulturális minták –, s amelyek a „jogot” beágyazzák a kultúra tágabb közegébe.

Fejtegetésünk következő szakaszában bevezettük a „laikus” és a „professzionális” jogi kultúra megkülönböztetését, egyúttal az ügyvédek hivatási önképéről készült elemzés példáján kibontva a jogi kultúra belső szerkezetére és felépülésére vonatkozó elképzeléseinket.

Észelve a fogalomalkotás inkonzisztenciáit és bizonyos hiányosságait, eszmeifuttatásunk utolsó részében visszatértünk annak kezdőpontjához, hogy ismét mérlegeljük, vajon helyesen jártunk-e el, amikor a társadalmi jogtudat fogalmát elvetettük. Ennek érdekében kritikai vizsgálat alá vetettük a jogi kultúra általunk javasolt koncepcióját. Ehhez a Lawrence Friedman által vázolt koncepció körül a nemzetközi irodalomban kialakult vita áttekintését használtuk tájékozódási pontokat keresve. Ennek eredményeként az a megoldás kínálkozott, hogy a társadalmi jogtudat fogalmát „viszszavegyük”, s azt a jogi kultúra fogalmával összekapcsolva újraértelmezzük, elszakítva azt az eredeti marxista, neomarxista hagyománytól, amelyben eredetileg gyökerezett. Az elemzés e fázisában Kahei Rokumoto és Marc Hertogh elméleti megfontolásait igyekeztünk hasznosítani.

Melyek volnának tehát az általunk sokszorosán újrarajzolt teoretikus vázlatnak a főbb vonásai, amelyet a jogtudatkutatások elméleti kérdéseinek feltérképezéséhez készítettünk?⁷⁰

Először is látnunk kell, hogy a jogtudat formálódása többszintű, többretegű szerkezetben zajlik, amelyek folytonos kölcsönhatásban állnak egymással. Az egyéni jogtudat, amely a jogra vonatkozó ismeretek, akarati és érzelmi elemek szövedéke az individuum lélektani törvényei szerint szerveződik. Ettől csak viszonylagosan elválasztható az egyéni jogtudat megnyilvánulásait összegző társadalmi jogtudat, amely azonban a társas érintkezés sajátos belső dinamikája szerint működik. A társadalmi jogtudat viszont elválaszthatatlanul összekapcsolódik a jogi kultúrával, amely a tömegérzelmeknél, a közvéleménynél, a közhangulattól tartósabb tárgyiasult szellemi tartalmakat, formákat rögzít, de ami maga is ki van téve a változásoknak. E változásokat pedig éppen a társadalmi jogtudat változásai idézik elő, amennyiben képesek bizonyos intenzitást elérni, illetve a társadalmi szerkezetet is módosítani.

Ehhez kapcsolódik a másik fontos vonása vázlatunknak. Mind az egyéni, mind a társadalmi jogtudat, mind pedig a jogi kultúra belső tagolódásában igazodik az egyént a társadalom egészéhez kapcsoló strukturális elemek rendszeréhez, vagyis a társadalmi struktúrához. A jogtudat vizsgálata tehát elválaszthatatlan a jogi intézményrendszer, a „jogi infrastruktúra” és a társadalmi kontroll versengő formáit működtető formális vagy informális társadalmi szerveződések, erőterek vizsgálatától.

Irodalomjegyzék

- Arno, Andrew: Structural Communication and Control Communication: An Interactionist Perspective on Legal and Customary Procedures for Conflict Management. *American Anthropologist*, 87. (1985), 1. 40–45. Online: <https://doi.org/10.1525/aa.1985.87.1.02a00050>
- Austin, John Lionel: *Tetten ért szavak*. Budapest, Akadémiai, 1990.
- Benedict, Ruth Fulton: *Patterns of Culture*. Boston, Houghton Mifflin, 1962.
- Benedict, Ruth Fulton: A kultúra integrációja. In Paul Bohannon – Mark Glazer: *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgrow-Hill, 1997. 253–261.
- Berkics Mihály: Laikusok és jogászok nézetei a jogról. In Hunyady György – Berkics Mihály: *A jog szociálpszichológiája: A hiányzó láncszem*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 141–160.
- Berkics Mihály: Rendszer és jogrendszer percepciói Magyarországon. In Hunyady György – Berkics Mihály: *A jog szociálpszichológiája: A hiányzó láncszem*. Budapest, ELTE Eötvös, 2015. 337–364.
- Bibó István: Az európai társadalomfejlődés értelme. In *Válogatott tanulmányok*, III. köt. Budapest, Magvető, 1986. 5–124.
- Black, Donald: *The Behavior of Law*. New York, Academic Press, 1976.
- Blankenburg, Erhard: The Infrastructure for Avoiding Civil Litigation. Comparing Cultures of Legal Behaviour in the Netherlands and West Germany. *Law & Society Review*, 28. (1994), 4. 789–809. Online: <https://doi.org/10.2307/3053997>
- Blankenburg, Erhard: Civil Litigation Rates as Indicators for Legal Cultures. In David Nelken (szerk.): *Comparing Legal Cultures*. Aldershot, Dartmouth, 1997. 41–68.

70 Vö. H. Szilágyi (2018): i. m.

- Breton, Philippe: *A manipulált beszéd*. Budapest, Helikon, 2000.
- Chanock, Martin: *Law, Custom and Social Order. The Colonial Experience in Malawi and Zambia*. Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- Chomsky, Noam: *Mondattani szerkezetek. Nyelv és elme*. Budapest, Osiris, 2003.
- Cotterrell, Roger: A jog szociológiai fogalma. In Szabadfalvi József (szerk.): *Mai angol-amerikai jogelméleti törekvések*. Miskolc, Bíbor, 1996. 57–74.
- Cotterrell, Roger: *Law, Culture & Society*. Burlington, Ashgate, 2006.
- Ehrlich, Eugen: Das lebende Recht der Völker der Bukowina. *Recht und Wirtschaft*, 1. (1912).
- Ehrlich, Eugen – Nathan Isaacs: The Sociology of Law. *Harvard Law Review*, 36. (1920), 2. 130. Online: <https://doi.org/10.2307/1329737>
- Engel, David M.: How Does Law Matter in the Constitution of Legal Consciousness? In Bryant G. Garth – Austin Sarat: *How Does Law Matter?* Chicago, Northwestern University Press, 1998. 109–144.
- Engel, David M. – Barbara Yngvesson: Mapping Difficult Terrain: „Legal Culture,” „Legal Consciousness” and Other Hazards for the Intrepid Explorer. *Law & Policy*, 6. (1984), 3. 299–307. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.1984.tb00327.x>
- Ewick, Patricia – Susan S. Silbey: *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*. Chicago, Chicago University Press, 1998. Online: <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226212708.001.0001>
- Fekete Balázs: A kortárs jogi kultúra fogalmának eredete. Lawrence M. Friedman a jogi kultúráról. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 123–144.
- Fekete Balázs – H. Szilágyi István: Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 19–62.
- Friedman, Lawrence M.: *The Legal System. A Social Science Perspective*. New York, Russel Sage Foundation, 1975.
- Friedman, Lawrence M.: *Law and Society: An Introduction*. Englewood Cliffs NY, Prentice Hall, 1977.
- Friedman, Lawrence M.: *The Republic of Choice: Law, Authority, and Culture*. Cambridge MS, Harvard University Press, 1990.
- Friedman, Lawrence M.: Is There a Modern Legal Culture? *Ratio Juris*, 7. (1994), 117–131. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.1994.tb00172.x>
- Gajdusчек György: Empirikus jogtudat-kutatás Magyarországon 1990 után. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 63–94.
- Gajdusчек György – Fekete Balázs: A magyar lakosság jogismerete az elmúlt közel fél évszázadban. In H. Szilágyi István: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 173–220.
- Galanter, Marc: Why the “Haves” Come out Ahead. Speculations on the Limits of Legal Change. *Law & Society Review*, 9. (1974), 1. 95–160. Online: <https://doi.org/10.2307/3053023>
- Galanter, Marc: Justice in Many Rooms. Courts, Private Ordering, and Indigenous Law. *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, 13. (1981), 19. 1–47. Online: <https://doi.org/10.1080/07329113.1981.10756257>
- Geertz, Clifford: *Az értelmezés hatalma*. [Ford: Andor Eszter et al.] Budapest, Osiris, 2001.
- Greenhouse, Carol J.: Looking at Culture, Looking for Rules. *Man*, 17. (1982), 1. 58–73. Online: <https://doi.org/10.2307/2802101>

- Hertogh, Marc: A 'European' Concept of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Ehrlich. *Journal of Law & Society Review*, 31. (2004), 4. 457–481. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2004.00299.x>
- Hertogh, Marc: *Nobody's Law. Legal Consciousness and Legal Alienation in Everyday Life*. London, Palgrave, 2018.
- H. Szilágyi István (szerk.): *Jog és antropológia*. Budapest, Osiris, 2000a.
- H. Szilágyi István: *A jogi antropológia főbb irányai. Történeti és elméleti vázlat*. Budapest, Osiris, 2000b.
- H. Szilágyi István: A marxista társadalomtudományi fogalmak használhatatlansága. In Péntes Ferenc – Rácz Sándor – Tóth-Matolcsi László (szerk.): *A szabadság felelőssége. Írások a 65 éves Dénes Iván Zoltán tiszteletére*. Debrecen, DUP, 2011. 324–337.
- H. Szilágyi István – Cserne Péter – Fekete Balázs: *Társadalmi-jogi kutatások. Egyetemi jegyzet*. Budapest, Szent István Társulat, 2012.
- H. Szilágyi István: Nincs kegyelem – senkinek. In Fekete Balázs – H. Szilágyi István – Nagy Tamás (szerk.): *Iustitia mesél. Tanulmányok a „jog és irodalom” köréből*. Budapest, Szent István Társulat 2013. 89–112.
- H. Szilágyi István: Adalékok a jogi kultúra fogalmához. In Nagy Janka Teodóra (szerk.): *A jogi kultúrtörténet és a jogi néprajz új forrásai*. I. Szekszárd, Pécsi Tudományegyetem Kultúrtörténeti, Pedagógusképző és Vidékfejlesztési Kar, 2018. 109–124.
- H. Szilágyi István: A jogtudat-kutatások elméleti problématerképe. In H. Szilágyi István (szerk.): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 97–122.
- H. Szilágyi István: A kutatás elméleti háttere. In H. Szilágyi István – Kelemen László: *Miként vélekedünk a jogról? Szociálpszichológiai kutatás 2018*. Budapest, HVG–ORAC, 2019. 14–54.
- H. Szilágyi István: Kísérlet a magyar jogtudat-kutatások elméleti és módszertani kérdéseinek áttekintésére. *MTA Law Working Papers*, (2020), 12. 1–26. Online: <https://jog.tk.mta.hu/mtalwp/kiserlet-a-magyar-jogtudat-kutatasok-elmeleti-es-modszertani-kerdeseknek-attekintesere>
- H. Szilágyi István – Jankó-Badó Andrea: „Ha nem vagyunk úriemberek, azzal sincs baj...” In H. Szilágyi István (szerk.): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1867–2017*. Budapest, Pázmány Press, 2018. 323–354.
- Hymes, Dell H.: *A nyelv és társadalom kölcsönhatásának vizsgálata*. [Ford.: Csepeli György.] In Pléh Csaba – Síklaki István – Terestyéni Tamás: *Nyelv – kommunikáció – cselekvés*. Budapest, Osiris, 2001. 458–495.
- Kajtár István: Egy hatalmi jelkép kultúrtörténete: A sas. *JURA*, 1. (1994), 4. 11–17.
- Kajtár István: Jogi stílusunk kultúrtörténeti gyökereiről. In Hamza Gábor – Kajtár István – Zlinszky János (szerk.): *Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére*. Pécs, JPTE JÁK, 1996. 124–132.
- Kajtár István: *Bevezetés a jogi kultúrtörténetbe*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2004.
- Kajtár István: Jogi kultúrtörténeti szövegek a tradíció és a modern határán. In Mezey Barna – Nagy Janka Teodóra (szerk.): *Jogi néprajz – jogi kultúrtörténet*. Budapest, ELTE Eötvös, 2009. 47–62.
- Kidder, Robert L.: Exploring Legal Culture in Law-Avoidance Societies. In June Starr – Mark Goodale (szerk.): *Practicing Ethnography in Law. New Dialogues, Enduring Methods*. New York, Palgrave, 2002. 87–107. Online: https://doi.org/10.1007/978-1-137-06573-5_6
- Kroeber, Alfred Louis: A kultúra fogalma a tudományban. In Paul Bohannon – Marc Glazer (szerk.): *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgrow-Hill, 1997. 159–187.
- Krygier, Martin: The Rule of Law. Legality, Teleology, Sociology. In Gianluigi Palombella – Neil Walker (szerk.): *Relocating the Rule of Law*. Oxford, Hart Publishing, 2009. 45–69. Online: <https://doi.org/10.5040/9781472564634.ch-003>

- Kulcsár Kálmán: *Társadalom, gazdaság, jog*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1982.
- Kurkchian, Marina: Russian Legal Culture: An Analysis of Adaptive Response to an Institutional Transplant. *Law & Social Inquiry*, 34. (2009), 2. 337–364. Online: <https://doi.org/10.1111/j.1747-4469.2009.01149.x>
- Lancendorfer Zsuzsanna: Gyilkosságból népköltészet. Helyi népballadák a jogtörténet szolgálatában. In Fekete Balázs – H. Szilágyi István – Kiss Anna – Zódi Zsolt (szerk.): *Iustitia körülnéz*. Budapest, Szent István Társulat, 2017. 117–129.
- Leach, Edmund: *Szociálanropológia*. [Ford. Pusztai Anikó – Sajó Tamás] Budapest, Osiris, 1996.
- Lévi-Strauss, Claude: *Strukturális antropológia I–II*. [Ford.: Saly Noémi – Szántó Diana] Budapest, Osiris, 2001.
- Lowie, Robert H.: A kultúra meghatározói. In Paul Bohannon – Marc Glazer (szerk.): *Mérföldkövek a kulturális antropológiában*. Budapest, Panem – Macgraw-Hill, 1997. 190–206.
- Merry, Sally Engle: *Getting Justice and Getting Even: Legal Consciousness among Working-Class Americans*. Chicago, Chicago University Press, 1990.
- Mezey Barna: *Szimbólumok, jelképek, igazságügyi épületek*. In Kengyel Miklós (szerk.): *Perkultúra: Bírák ügyvédek, ügyfelek a nyolcvanas évek végén*. Pécs, Pro Pannónia, 1993. 7–13.
- Mezey Barna (szerk.): *Jogi kultúrák, processzusok, rituálék és szimbólumok*. Budapest, Gondolat, 2006.
- Murayama, Masayuki: Culture, Situation and Behaviour. In Dimitri Vanorverbeke – Jaroen Maeschalk – David Nelken – Stephan Parmentier: *The Changing Role of Law in Japan*. Cheltenham UK – Northampton MA USA, Edward Elgar, 2014. 189–205. Online: <https://doi.org/10.4337/9781783475650.00021>
- Nader, Laura: *Harmony Ideology. Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*. Stanford, Stanford University Press, 1990.
- Nagy Tamás: Narratív tematika a kortárs amerikai jogelméletben. In Nagy Tamás: *Josef K. nyomában. Jogról és irodalomról*. Máriabesnyő–Gödöllő, Attraktor, 2010. 125–160.
- Nelken, David: Disclosing/Invoking Legal Culture: An Introduction. *Social & Legal Studies*, 4. (1995), 4. 435–452. Online: <https://doi.org/10.1177/096466399500400401>
- Nielsen, Laura Beth: Situating Legal Consciousness: Experiences and Attitudes of Ordinary Citizens about Law and Street Harassment. *Law & Society Review*, 34. (2000), 4. 1055–1090. Online: <https://doi.org/10.2307/3115131>
- Peirce, Charles Sanders: *Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. Cambridge, MS, Harvard University Press, 1974.
- Pound, Roscoe: Law in Books and Law in Action. *American Law Review*, 44. (1910), 12.
- Sajó András: Jogi nézetek az egyéni tudatban. *Állam- és Jogtudomány*, (1976), 3.
- Sajó András: *Látszat és valóság a jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1986.
- Saussure, Ferdinand de: *Bevezetés az általános nyelvészetbe*. Budapest, Gondolat, 1967.
- Searle, John R.: *Közvetett beszédaktusok*. Budapest, Gondolat, 2009.
- Silverstein, Michael: Metapragmatic Discourse and Metapragmatic Functions. In John A. Lucy (szerk.): *Reflexive Language. Reported Speech and Metapragmatics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1993. 33–58. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511621031.004>
- Silbey, Susan S.: Legal Culture and Legal Consciousness. *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Elsevier, 2001. 8623–8629. Online: <https://doi.org/10.1016/B0-08-043076-7/02913-2>
- Simmons, Ian G.: *Environmental History. A Concise Introduction*. Oxford – Cambridge MS, Wiley–Blackwell, 1993.

Jogi kultúra vagy társadalmi jogtudat?

Turner, Victor: *A rituális folyamat*. Budapest, Osiris, 2002.

Utasi Ágnes (szerk.): *Ügyvédek a gyorsuló időben (1998–2015)*. Szeged, Belvedere Meridionale, 2016. Online: <https://doi.org/10.14232/belvbok.2016.58526>

Varga Csaba (szerk.): *Összehasonlító jogi kultúrák*. Budapest, Osiris, 2000.

Wardhaugh, Ronald: *Szociolingvisztika*. Budapest, Osiris, 2005.

Weber, Max: *Gazdaság és társadalom. A megértő szociológia alapvonalai*. I. [Ford.: Erdélyi Ágnes]. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.

White, Leslie A.: *The Science of Culture*. New York, Farrar Straus & Giroux, 1969.

Wolf, Eric R.: *Európa és a történelem nélküli népek*. Budapest, Akadémiai – Osiris – Századvég, 1995.



A közigazgatásban dolgozók továbbképzése, különös tekintettel a 2010 után megvalósult változásokra és az európai uniós operatív programokra

KELŐ JOHANNA¹

A magyarországi közszolgálat rövid idő alatt több változáshoz alkalmazkodott. A tisztviselői állomány folyamatosan változó szabályozási kerettel néz szembe. Ezeknek a kihívásoknak csak akkor lehet megfelelni, ha a személyzet magasan képzett és folyamatosan frissíti elméleti és gyakorlati tudását. A továbbképzés megfelelő rendszere ezért elengedhetetlen ahhoz, hogy a közszolgálatban dolgozók lépést tudjanak tartani a gyorsan változó környezettel. A tanulmány a magyar képzési rendszer meghatározó elemeire mutat rá.

Kulcsszavak: területi államigazgatás, továbbképzés, kompetenciák, személyi állomány

Further Education and Training of Public Service Staff in Particular the Changes since 2010 and the EU's Operational Programmes

The public service in Hungary had to adapt to a number of changes in a very short time. The staff is faced with a constantly changing regulatory framework. These challenges can only be met if the staff is highly qualified and constantly updating their qualifications. A sound system of in-service training is therefore crucial to keep the personnel within the public service on equal footing with the rapidly changing environment. This short paper is meant to point out the determining components of the Hungarian training system.

Keywords: public administration, further education and training, competencies, public service staff

1 Dr. Kelő Johanna jogász, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (TÖOSZ), e-mail: drkelo1@gmail.com

1. Bevezetés

Gajdusчек György 2008-ban a következőket írta: „Gyakran hangoztatott gondolat, hogy még egy rosszabb körülmények között működő szervezet is jól képes teljesíteni, ha a benne dolgozók motiváltak és képzettek.”²

Az elmúlt másfél évtizedben jelentősen felértékelődött az ügyféli visszajelzés, a politikai döntéshozók erőteljes igényként fogalmazták meg az államigazgatásba vett állampolgári bizalom³ helyreállításának megvalósítását, követelményként jelent meg az államigazgatás személyi állománya számára az ügyfél érdekeinek előre sorolása, a szakértelem mellett a kölcsönösség és egyenrangúság napi rutinba ültetése. Az állampolgári elvárások közé az ügyfélbarát eljárási rend kialakítása és a hatékonyság került fókuszba, amelyet a jogalkotó igyekezett a saját eszközeivel elérni. A fenti igények gyakorlati megvalósulásának egyik pillére a tisztviselők megfelelő képzése, továbbképzése. Egyre fontosabb a humán tényező, hiszen a közigazgatás feladata az ügyfelek – magánszemélyek és vállalkozások – hatékony szolgálata.

A személyi állomány által alkalmazott ismeretek egyedi, jellegzetességük, hogy kevésbé hasznosíthatók a versenyszférában, ugyanakkor nem elhanyagolható azon jártasságok képzési rendszerbe ültetése sem, amelyek az egyéni, de általánosan használható kompetenciák bővítésére szolgálnak. Az államigazgatásban elvárt kompetenciák elsajátítását több tényező is befolyásolja, amelyek közül kiemelkedik a tisztviselői életkor. Az általánosan elfogadott ismeret szerint az életkor előrehaladtával nehezebben sajátíthatók el új készségek a tisztviselői állomány képzésekor is. Több kihívásnak is meg kell felelniük a képzőszerveknek, elsősorban azért, mert a közszférában nem tapasztalható generációváltás, a fiatalabb korosztály alig képviselteti magát⁴ a tisztviselői gárdában. Különösen vidéken tapasztalható az állomány elöregedése, akik az új ismeretekre nemcsak kevésbé fogékonyak, de a digitális módszerek alkalmazása különösen nagy próbatétel elé állítja jelentős részüket.

Ugyanakkor az idősebb korosztály pályaelhagyása – akár nyugdíjazás, akár más okból – számottevő tudásvesztést generál, amelynek kezelése nem várthat magára. Az 1989–1990-es rendszerváltozást követően stratégiai célként jelent meg az állam versenyképességének növelése, amelynek nélkülözhetetlen eleme a rendelkezésre álló közszolgálati humán kapacitás továbbképzése. A közigazgatási humán erőforrás ugyanakkor csak megfelelő minőségi paraméterek (felkészültség, a feladatellátáshoz szükséges kompetenciák, általános mentális állapot stb.) mentén képes érdemben megvalósítani az ügyfélbarát és hatékony szolgáltató közigazgatást. Ahhoz, hogy a jogalkotói szándék teljesüljön, szakmailag hozzáértő, kompetens személyi állományra van szükség. A tisztviselői állománynak tehát nemcsak megfelelő szakmai,

2 Gajdusчек György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSzK Rop, 2008. 7.

3 *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020*.

4 Csutorás Gábor Ákos: Új generáció a közszolgálati életpályán. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 13.

szakági, anyagi jogi ismeretekkel kell rendelkeznie, de olyan elsajátítandó attitűdökkel, készségekkel, képességekkel is, amelyek a munkavégzés és feladatellátás során erősítik az ügyfélorientációt, a magabiztos ügyfélkezelést, az ügyintézők irányába megfogalmazott társadalmi elvárások megjelenését.

Ahhoz, hogy a közigazgatásban megfelelően érvényesüljön a szolgáltatói szemlélet, az ügyfélbarát eljárásrend, mindenekelőtt kompetens személyi körre van szükség, amely tagjaira nézve követelmény, hogy ne csak alapos szakmai ismeretekkel, de az ügyfelek különbözőségeit is figyelembe vevő készségekkel is rendelkezzenek. Ennek a gondolatnak a mentén válik elengedhetetlenné a közigazgatás állományánál a tisztviselői kompetenciák fejlesztése. A közszektornál különösen érvényesítendő úgynevezett közjó fogalmának, a jogszabályok betartásának, az etikus magatartás vagy az ügyfelekkel való diszkriminációmentes hozzáállás, ügyintézés követelménye.

A közszolgálati tisztviselők egyéni teljesítményértékeléséről szóló 10/2013. (I.21) Korm. rendelet 4. § e) pontja értelmezi a kompetencia kifejezést.

Eszerint a kompetencia a közszolgálati feladatok ellátásához szükséges ismeret, jártasság, készség, képesség, szociális szerep vagy érték, az én-kép, valamint az alkalmazást segítő személyiségvonások és a hatékonysági motiváció együttese. A Korm. rendelet 4. számú melléklete tartalmazza azt a 26 kompetenciát rögzítő kompetencia-térképet, amely alapján lehetőség van a tisztviselői állomány teljesítményértékelésére.

Az elvárt kompetenciák: döntésképeség, csoportok irányítása, etikus magatartás, megbízhatóság, felelősségtudat, határozottság, integritás, kapcsolattartás, konfliktuskezelés, empátia, motiválás, munkatársak fejlesztése, önállóság, rendszerben történő gondolkodás, rugalmasság, stratégiai gondolkodás, szabálytudat és fegyelmezettség, szakmai ismeretek alkalmazása, szervezet iránti lojalitás, szervezőkészség, teljesítmény-értékelés készsége, tervezőkészség, ügyfélorientáltság, változások irányítása, kezdeményezőkészség, vezetési technikák.

Jó pár éve felismerték, hogy az egyéni képességek fejlesztése kiemelkedő szerepet kell hogy kapjon a közszolgálatban: olyan állomány kialakítására és foglalkoztatására van szükség, amely természetesnek tekinti az élethosszig tartó tanulást (*lifelong learning*) elvét, és rendelkezik az önképzés igényével. Az 1990-es évektől bekövetkezett társadalmi és gazdasági átalakulások felerősítették a közigazgatásra vonatkozó változások szükségességét, amelyet az Európai Unióhoz való csatlakozás tovább generált. Bár a térszstrukturális változás mint uniós igény nem jelent meg,⁵ a jogharmonizáció, a személyi állományra vonatkozó normaváltozás igen.

A 2010-es kormányváltást követően felerősödtek a közszolgálati változásokat követelő hangok, amelyek a személyügyi alapokat is módosítani szándékoztak. A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV törvény⁶ (Kttv.) első ízben teremtett egységes kategóriát a közszolgálati tisztviselői jogállás keretében közös szabályokkal (általános magatartási követelmények, személyiségi jogok védelme, egyenlő

5 Szigeti Ernő: *Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszerének regionalizálásának kérdései*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2003.

6 A Kttv. 2012. március 1-jén lépett hatályba.

bánásmód, jognyilatkozat kérdése stb.), ugyanakkor differenciálta is a kormányzati⁷ szolgálati jogviszonyban állókat kormánytisztviselőkre, kormányzati ügykezelőkre, valamint a főleg önkormányzatok mellett dolgozó köztisztviselőkre, közszolgálati ügykezelőkre vonatkozóan.

Önálló közszolgálati jogviszonyként vezették be az úgynevezett állami tisztviselői jogviszonyt, amely 2016 és 2019 között a területi államigazgatásban dolgozó tisztviselőkre vonatkozott a 2016. évi LII. törvény az állami tisztviselőkről (Áttv.) alapján. A járási és fővárosi kerületi hivatalokban dolgozó kormánytisztviselőket már 2016-ban, a megyei és fővárosi kormányhivataloknál foglalkoztatottakat 2017-ben sorolták át a korábbi kormánytisztviselői jogállásból az új állami tisztviselői jogállásba.

A területi államigazgatásban dolgozó tisztviselők jogállását a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.) 2019. március 1-jével az állami tisztviselőkre nézve ismét jogviszonyváltást eredményezett, ők ismét bekerültek a kormánytisztviselők közé.⁸ Tanulmányomban arra keresem a választ, hogy milyen lehetőségeket kínál a jelenleg működő továbbképzési rendszer – nem érintem az alapszakvizsgát – a közigazgatásban dolgozók számára, a készségeket tekintve története kedvező irányba való elmozdulás a 2000-es évek eleje óta, milyen változások, átalakítások azonosíthatók a képzési palettában és a módszerekben.

2. Elvárások a közigazgatás személyi állományával szemben

Az államigazgatásban dolgozók – különösen a területi államigazgatás tisztviselői – nagyfokú és szinte permanens átalakulási folyamatnak voltak részesei az elmúlt három évtized során. Nemcsak a jogi környezet – anyagi jog, eljárásjog – folytonos változásaival szembesülnek, de nagy kihívást jelentenek a rendre megújuló technológiai rendszerek, példának okáért a csaknem évente megváltozó iktatási mód, illetve gyakori változás jellemzi az őket foglalkoztató szervezeti struktúrákat is. Elvárásként fogalmazódik meg ugyanakkor, hogy a tisztviselők több olyan karakterisztikus vonással rendelkezzenek, amelyek évtizedekig nem voltak sajátjai az állománynak, és amelyek elsajátításához csak az utóbbi években kapnak módszertani segítséget.

Követelményként jelenik meg a tisztviselői adaptív szemlélet is, sőt az, hogy a tisztviselő a környezetének változásait ne csak elfogadja, de azt kifejezetten pozitívan kezelje. Sokszor hangzik el, hogy a „jó közszolgálati tisztviselő elkötelezett és mentálisan is támogatja a reformfolyamatokat”,⁹ motivált, annyira, hogy igényként jelenjen meg a személyiségében a szakmai fejlődésre törekvés, ismerje fel kompetenciahiányosságait és azok fejlesztésére fordítson külön energiát. Az *up-to-date* ismeretek természetesen rendkívüli fontosságúak, és joggal várja el az ügyeit intézni kívánó állampolgár,

7 Központi és területi államigazgatásban dolgozó tisztviselők.

8 A Kit. egyidejűleg hatályon kívül helyezte az Áttv.-t.

9 ÁROP 2.2.17 „Új közszolgálati életpálya” – Köztisztviselői (kormánytisztviselői) elkötelezettség mértéke 2013. – Összefoglaló elemzés.

ugyanakkor e kompetenciák elsajátítása nem kis kihívás, ha az állomány létszámhiánnyal küzd, vagy korszerűtlen tanulástechnikai módszerekkel szembesül.

Sajnálatosan újra és újra meg kell állapítanunk, hogy a közzolgálat – különösen a vidéki hivatalokban – kevésbé vonzó a pályakezdekők számára, mindezzel párhuzamosan csökken a közzolgálati munkahelyek száma. A munkaerőkorfa a törekvések ellenére tisztviselői előregedést mutat, a közzolgálat munkaerő-megtartó képessége gyenge. Különösen igaz ez a Kit.¹⁰ hatálybalépése óta, tekintettel arra, hogy a törvény olyan jelentős változást hozott, hogy még a 36–55 év közötti tisztviselők egy része nem írta alá a kinevezésmódosítását. A nagyszámú jogviszonyról való lemondás jelentős hátrányt okozott nemcsak a hivatalok költségvetésének, gondoljunk csak a felmentési időre járó teljes bér, majd végkielégítések kifizetésére, hanem az állampolgároknak ügyfélterhei is nőttek azzal, hogy a létszámhiány miatt az ügyfélfogadási idő jelentősen rövidült, a kormányablakokban működő ügyfélfogadó munkaállomások száma csökkent, a vidékről a fővárosba vezényelt kormányablak-tisztviselők is csak átmenetileg tudták a problémát orvosolni. A Kit. következményei érintették az államigazgatás létszámgazdálkodását, a tervezhető karrierutakat, szakított a Stratégiában megfogalmazott munkaköralapú rendszerrel, és bevezette az álláshely, valamint az álláshelyhez kötött feladatkörök fogalmát. A kormánytisztviselői pálya elvesztette a stabilitás, szenioritás elv alkalmazása következtében kialakult vonzerejét. Bár a Kit. megtartotta a rugalmas illetményrendszert, a tisztviselői bér valójában elsősorban a munkáltatói szubjektumhoz kötött.¹¹

Az NKE 2015 óta évente kiadja az úgynevezett *Jó Állam Jelentést*. A Jelentés a Hatékony Közigazgatás hatásterületén belül a középgeneráció részaránya a közigazgatásban dimenzióban foglalkozik a tisztviselők korosztályi megoszlásával. A jelentés megállapítja, hogy az „egészségesen és fenntarthatóan működő szervezetrendszerben” szükségszerű a középkorosztály stabil aránya. A 2017. évi jelentés kiemeli, hogy a magas belső mobilitási ráta veszélyeztetheti a szolgáltatási színvonal megtartását.

1. táblázat: Korosztályi megoszlás

	18–35 év közöttiek	36–55 év közöttiek	56 év felettek
2014	30,1%	57,4%	12,6%
2016	28,2%	58,4%	13,7%
2017	26,3%	60,0%	13,7%

Forrás: a szerző szerkesztése a *Jó Állam Jelentés 2017, 2018, 2019 alapján*¹²

10 A Kit. 2019. március 1-jén lépett hatályba.

11 Kelő Johanna: Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020a), 3. 24.

12 Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus, 2017; Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018; Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2019. A hozzáférhető első változatban a 2018. évi adatok nem szerepelnek.

A 2019. évi *Jó Állam Jelentés* első változata szerint a trendszerű elvándorlás csökkent, a fiatalok részaránya elérte a 26–30%-ot, a középgeneráció részarányának utóbbi években tapasztalható növekedése hozzájárul a széles körű szakmai tudáson alapuló, stabil működéshez.

Gyakran azonosítható az állományban a generációs különbségek miatt bekövetkező ellentét, ugyanakkor az eltérő korosztályok együttes foglalkoztatása növeli a szervezet hatékonyságát azzal, hogy míg az idősebbek a szaktudásban, terhelhetőségben dominálnak, addig a fiatalabbak dinamizmusukkal lendületet visznek a struktúrába. A továbbképzéseknél is megfigyelhető, hogy a korosztályok máshova teszik a fókuszot. Az élethosszig való tanulás a fiatalabb korosztály sajátja, a továbbképzéseken az idősebb generáció kevésbé szívesen jelenik meg, az újszerű tanulástechnikai módszereket idegennek érezve. Ugyanakkor azt is látnunk kell, hogy a továbbképzésben kevésbé aktív rétegnél a rutinizálódás gyakori, az „így szoktuk” szemlélet hatékonyságcsökkentő szerepű. A hosszú évek, évtizedek óta közigazgatásban dolgozók szabálykövető magatartása a felgyorsult, gyakran változó világban nemegyszer gátló tényezőként hat, tekintettel arra, hogy az állomány idősebb tagjai gyakran rögzült sémákkal rendelkeznek, tudattalanul ellenállást vált ki belőlük a keretek fellazítása. Az 50 év feletti kohorszhoz tartozóknak számos esetben biztonságot adnak a szigorúbb szabályok és keretek, a változások ugyanakkor visszavetik az egyéni megoldásokat és a rezilienciát.

Isméltető problémaként merült fel a továbbképzésben a tisztviselői munkateher növekedés, különösen hatásköri változás esetén, amikor a feladatok az új szervezetnél létszámemelkedés nélkül jelentek meg.¹³ A munkavégzés melletti tanulás nem könnyű mindenki számára, sokan megfelelő időgazdálkodás nélkül elvesznek a feladatokban.

A közigazgatás minden szegmensében megtapasztalható a tudásvesztés.¹⁴ A kollektívák új tagjai nem kapnak megfelelő támogatást, sem megfelelő helyben megszerzhető gyakorlati képzést. A vezetők rendszerszinten tévesen ítélik meg a próbaidő fontosságát, nincs kidolgozott és értő tapasztalatátadási kultúránk, ami a fluktuáció csökkenéséhez is vezethetne. A próbaidő alatt kellene a legtöbbet foglalkozni az új kollégával, folyamatos odafigyeléssel és visszajelzésekkel, hogy megértse a feladatát és megtapasztalja a szervezetben elfoglalt szerepét. Mindez vezetői feladat lenne és vezetői hiba, amelyre másik tanulmányban lesz lehetőség kitérni.

13 2015. évben a jegyzőktől a járási hivatalokhoz került az aktív korúak ellátásával kapcsolatos hatáskör, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. III. törvény 2015. március 1-jével hatályba lépő változása révén, aminek értelmében a járási hivatalok hatósági osztályai az illetékességi területükön működő önkormányzatok több ezer iratanyagát vették át.

14 KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

3. A közigazgatási továbbképzés alakulása és jelenlegi rendszere

A közigazgatási továbbképzés fogalmi definíciója szerint továbbképzés a tisztviselői státuszhoz kötött, ahol a tisztviselők munkájának javítása a cél, valamely új tudás, ismeretanyag, készség elsajátításával, megújításával, szükségszerűen attitűdváltozással, elsősorban az *on the job* (munka melletti) képzési formát preferálva, amelyre munkaidőben a munkahelyi eszközök használatával kerül sor, a gyakorlati ismeretek bővítése érdekében.

1992. július 1-jén lépett hatályba – az egységes szabályozás igényét központba helyezve – a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény, (Ktv.) amelynek 33. § (1) bekezdése rögzítette, hogy a köztisztviselők képzési, továbbképzési előírásait, 80. § (2) bekezdése a Belügyminisztériumot jelölte ki a képzések összehangolásáért felelős szervnek. A miniszter a feladatai ellátásának szakmai segítésére szakértő testületet hozott létre. A Közigazgatási és Közszolgálati Tanács¹⁵ mellett a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium is működött, amely a belügyminiszter továbbképzés-szervező, -koordináló tevékenységét támogatta. „A továbbképzési rendszer országos módszertani feladatait a Magyar Közigazgatási Intézet látja el, amely e feladatok végrehajtására létrehozta az Oktatási és Módszertani Igazgatóságát, a Közigazgatási Vezetőképzési Központot és a Kormány Közigazgatási Távoktatási Központját. A továbbképzéssel kapcsolatos tervezési és programszervezési feladatokat a megyei közigazgatási hivatalok és a meghatározott központi közigazgatási szervek – az Intézet módszertani irányítása mellett – végzik.”¹⁶ 1990–1999 között a közigazgatásban dolgozó állomány számára csak alap- és szakvizsgarendszer működött.

2000-től a Magyar Közigazgatási Intézet (MKI) felelt a továbbképzésekért, amelyek már nem szűkültek le a csupán az alap- és szakvizsgára. Közben a tisztviselők egyre nagyobb létszámban vettek részt továbbképzéseken. Egy 2005-ben történt elemzés szerint a köztisztviselőknek már csak 18%-a nem vett részt képzésen, a lekérdezést megelőző 3 évben, míg 35%-uk több képzést is elvégzett.¹⁷ A képzési palettát elemezve Gajdusчек megállapította, hogy a képzések tartalma nem igazodott a valós igényekhez, azok elsősorban a tudásátadásra törekedtek, frontális oktatás keretében, nem merült fel a készségek és attitűd fejlesztésének lehetősége sem, így a hatásosság és hatékonyság kérdése nem vizsgálható.¹⁸

2009-ben Szetey Gábor közigazgatásért felelős személyügyi államtitkár szüntette meg az MKI-t, feladatait jogutódja, a Kormányzati Személyügyi Szolgáltató és Közigazgatási Képző Központ (KSZK) vette át, amely 2010-től Nemzeti Közigazgatási Intézetként működött. A rendszerváltozást követően nemcsak az egységesség igénye merült fel a köztisztviselői karral szemben, hanem hangsúlyt kapott

15 Kttv. 65. § (1) bek.

16 Belényesi Emese: *A képzés, továbbképzés szerepe a közigazgatási humán erőforrás fejlesztésében*. 1. Mellearn Tanulmánykötet. Debrecen, 2006.

17 Gajdusчек (2008): i. m. 155.

18 Gajdusчек (2008): i. m. 212.

a kiválasztás mint személyzeti politikai elem újragondolása. 2009. július 1-jétől bevezették a versenyvizsga¹⁹ intézményét. Az alapgondolat szerint a versenyvizsga a közszolgálatba való belépésre jogosított, a sikeres versenyvizsga feltételt jelent köztisztviselői álláspályázatoknál, a versenyvizsga az alapvizsga helyébe lépett. A vizsga során annak felmérése történt meg, hogy a jelölt rendelkezik a közigazgatásban való részvételhez szükséges képességekkel, készségekkel, műveltséggel, attitűddel.²⁰ A versenyvizsga jogi háttérét a 126/2009. (VI. 15.) Korm. rendelet²¹ adta, a vizsgát a KSZK, valamint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervei szervezheték. A 2010-es kormányváltást követően a versenyvizsgát 2011-ben kiveztették a Ktv.-ből, a törvénymódosítás általános indokolása szerint a közigazgatási alapvizsga visszahelyezésével a jogalkotó célja, hogy az eltérő szakirányú alapképzettséggel rendelkező tisztviselők egységesen rendelkezzenek a feladatellátáshoz szükséges alapvető igazgatási és jogi ismeretekkel.²²

Az elmúlt közel egy évtizedben nemcsak strukturális változások történtek a magyarországi közigazgatási rendszerben, de a közsférában foglalkoztatottak továbbképzése is jelentősen módosult. 2011. október 18-án hatályba lépett a közigazgatási, rendészeti és katonai felsőoktatásról szóló 2011. évi CXXXII. törvény, amely egységesítette a hazai közszolgálati felsőoktatást a korábbi államigazgatási, honvédelmi és rendészeti felsőoktatási intézmények közös szervezeti integrációja révén, és létrehozta a Nemzeti Közszolgálati Egyetemet (NKE). A törvény az NKE-re ruházta a közszolgálat felsőfokú végzettségű szakember-utánpótlásának biztosítását (mint közszolgálati felsőfokú képzés), valamint a közigazgatási személyzet képzésével, továbbképzésével, a közigazgatási vezetőképzéssel, a kormánytisztviselői vizsgarendszerrel kapcsolatos egyes feladatok ellátását.²³

A közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet szerint két típusa van a közigazgatási továbbképzéseknek. Az egyik a közszolgálati továbbképzési program, amely általános közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek megszerzésére irányuló, a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést moduláris rendszerben szolgáló, továbbá a jogalkalmazás javítását célzó továbbképzések, amelyek fejlesztéséről és megvalósításáról a Nemzeti Közszolgálati Egyetem gondoskodik.²⁴ A másik a belső továbbképzés, amely a közigazgatási szerv, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény által folytatott továbbképzés vagy szakmai képzés, amely

19 2007. évi LXXXIII. törvény módosította a Ktv.-t.

20 A vizsgatárgyak közé tartoztak az alkotmány- és jogi ismeretek, közigazgatás-tudományi és közigazgatási ismeretek, társadalomismeret, gazdasági és pénzügyi ismeretek, emberi jogi, etikai és adatkezelési ismeretek.

21 Lényeges kérdés volt, hogy a versenyvizsga díját a jelölt, míg az alapvizsga díját a munkáltató fizette.

22 T/2241. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról.

23 Az 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat rögzítette, hogy az NKE államtudományi felsőoktatási intézménnyé alakul.

24 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. g) pont.

a megrendelő közigazgatási szerv számára speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket, illetve képességeket közvetít.²⁵

Az NKE megalakítása óta főszereplője a köztisztviselői állomány továbbképzési rendszere alakításának, orvosolandó a továbbképzésekben feltárt hiányosságokat és elmaradásokat. Fontos felismerés volt, hogy nem valósultak meg a képzéstervezésben kompetenciafejlesztésre irányuló mérések, önértékelési eszközök, a továbbképzések továbbra is inkább kínálat-, mint keresletvezéreltek²⁶ voltak. Ugyanakkor több OECD-ország közszolgálati modelljében már az 1980-as években elindult a kompetenciamenedzsment irányzat (*competency-based management, CBM*). A CBM már a *soft skilleket* is rendszerbe emeli, mint a kommunikációt, személyiségfejlesztést, konfliktuskezelést, vitakultúrát, szervezeti ismereteket.²⁷ 2016-ra az OECD *Skills for a High Performing Civil Service* elnevezésű összefoglaló tanulmányában komplex modellt állít fel, csoportosítva a közigazgatásban dolgozók fejlesztendő kompetenciáit.²⁸

A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet az úgynevezett Statútum rendelet a belügyminisztert jelöli ki a közszolgálati életpálya kidolgozásáért felelős miniszternek. A miniszter a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről szóló 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet értelmében tevékenységén belül irányítja a továbbképzés intézményrendszerét, felügyeli az NKE továbbképzési tervezéssel összefüggő, valamint módszertani és minőségirányítási tevékenységét, az NKE bevonásával felügyeli a közigazgatási szervek továbbképzési tervezési tevékenységét, a tervek végrehajtását, a közigazgatási minőségpolitikáért és személyzetpolitikáért felelős miniszterrel közösen kiadja a közszolgálati továbbképzés egységes minőségirányítási szabályzatát az NKE – a Közigazgatási Továbbképzési Kollégium (KTK) által véleményezett – javaslata alapján, és az NKE bevonásával ellenőrzi a továbbképzési programok minőségét.²⁹

A minisztert közszolgálati továbbképzéssel összefüggő feladataiban tanácsadó testület támogatja. A Közigazgatási Továbbképzési Kollégium szakmai tanácsadó és véleményező testület.³⁰

A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV törvény (Kttv.) 80. § (2) bekezdése szerint a közszolgálati tisztviselők (benne a különböző csoportok, így a kormánytisztviselők, 2016–2019 között az állami tisztviselők, az önkormányzati tisztviselők) továbbképzését – kivéve, ha jogszabály másként rendelkezik – az NKE biztosítja. Az NKE látja el az operatív feladatokat is, így a továbbképzési programok fejlesztését, azok megvalósítását, a ProBono rendszer működtetését, a továbbképzési tervek számbavételét, és azok alapján jelentéseket, beszámolókat készít.

25 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. b) pont.

26 Gajduschek (2008): i. m. 155.

27 1989-ben Harold Schroder 11 kulcskompetenciát határozott meg, kognitív, motivációs, teljesítmény és irányítási kompetenciaterületen.

28 OECD: *Skills for a High Performing Civil Service*. Paris, OECD, (2017. szeptember 11.).

29 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 3. § (3) bek.

30 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

A Kit. 97.§-a rögzíti, hogy az NKE feladata a kormánytisztviselők képzésének biztosítása.

A különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény 2. § (1) bekezdés *a)–n)* pontjaiban felsorolja a különleges jogállású szerveket, például Köztársasági Elnöki Hivatal, Alkotmánybíróság Hivatala, Gazdasági Versenyhivatal, Nemzeti Választási Iroda stb., a 48. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy e hivatalok tisztviselői állományát tekintve is az NKE végzi a továbbképzési feladatokat.

A kormányzati igazgatási szervek kormánytisztviselőinek kötelező továbbképzésről, átképzéséről, valamint a közigazgatási vezetőképzésről szóló 338/2019. (XII. 23.) Korm. rendelet a központi kormányzati igazgatási szervekre vonatkozóan szabályozza a közszolgálati továbbképzést és részletezi az NKE feladatait.

A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról szóló 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet megteremtette a területi közigazgatásra vonatkozó továbbképzési rendszer kereteit.

A 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet meghatározza a továbbképzési típusokat, a képzési kötelezettséget, a képzések nyilvántartásba vételét és a minősítés folyamatát, illetve a finanszírozási szabályokat. A Korm. rendelet a közigazgatási továbbképzések két típusát különbözteti meg. Az egyik az úgynevezett közszolgálati továbbképzési programok, amelyek a jogszabály szerint általános közigazgatási, szakmai és vezetői ismeretek megszerzésére irányuló, a közigazgatási szakvizsgára való felkészülést moduláris rendszerben szolgáló, továbbá a jogalkalmazás javítását célzó továbbképzések, amelyek fejlesztéséről és megvalósításáról a Nemzeti Közszolgálati Egyetem gondoskodik.³¹ A másik az úgynevezett belső továbbképzés, amely „közigazgatási szerv, felsőoktatási vagy felnőttképzési intézmény által folytatott továbbképzés vagy szakmai képzés, amely a megrendelő közigazgatási szerv számára speciális intézményi vagy munkaköri ismereteket, illetve képességeket közvetít.”³²

A közigazgatási továbbképzések hazai rendszerében a belső továbbképzések kivételével az NKE rendelkezik szervezési és koordinációs feladatokkal.

A közigazgatási továbbképzésben az államigazgatásban, közigazgatásban foglalkoztatottak vesznek részt, így a továbbképzésben való részvétel egyben már a tisztviselői életpálya része. A közigazgatásba való bekerülésnek, bent maradásnak, valamint előrelépésnek ugyan a jogszabályokban meghatározott különböző kötelező vizsgák (alapvizsga, szakvizsga) jelentik a kritériumát, ugyanakkor a 2014. január 1-jével bevezetett egységes közszolgálati továbbképzési rendszer kötelező tanulmányi pontszámok³³ megszerzését írja elő a hazai közszolgálati tisztviselők számára. A rendelet

31 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 2. § (1) bek. *g)* pont.

32 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 2.§ (1) bek. *b)* pont.

33 A 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 9. § (3) bekezdés rögzíti, hogy: „A felsőfokú végzettséggel rendelkező kormánytisztviselőnek, köztisztviselőnek a továbbképzési időszak alatt legalább 128 tanulmányi pontot, az érettségivel rendelkező kormánytisztviselőnek, köztisztviselőnek legalább 64 pontot kell teljesíteni.”

meghatározza, hogy a kormánytisztviselő, köztisztviselő továbbképzése a továbbképzési időszakokban történik. A továbbképzési időszak időtartama négy év.³⁴ A továbbképzési programok pontértékét a minősítési, valamint az irányítási folyamatban a KTK határozza meg.

Hangsúlyos tény, hogy az NKE 2015–2020 közötti időszakra vonatkozóan kilenc stratégiai területet érintő Intézményfejlesztési Tervet készített, amelyek között megjelent többek között a Közszolgálat-fejlesztés 2020, a kiváló képzés, továbbképzés, a korszerű informatika és szolgáltatások célkitűzés, és a hatékony együttműködés is. A célkitűzések közül kiemelném a hatékony együttműködést, amellyel az NKE szándékai szerint a területi közigazgatásban foglalkoztatottak senior szakemberek számára nyílt oktatói-szakértői részvételi lehetőség a továbbképzési programokban. A közszolgálat-fejlesztés 2020 célkitűzés a KÖFOP-program 2. prioritási tengelyéhez igazodva, annak keretében valósult meg.

4. A továbbképzés stratégiai és operatív háttere

4.1. *Magyary Közigazgatás-fejlesztési Stratégia 2011*

A közigazgatási személyügy fontos önálló fejezete volt már a 2011-ben meghirdetett Magyary Közigazgatás-fejlesztési Programnak is. A személyügyi fejezet a közszolgálati életpályák közös fejlesztését tűzte ki stratégiai célul, és a közszolgálati életpálya fontos elemeként hivatkozott a közigazgatási képzés, továbbképzés és vizsgarendszerre. A Magyary Program nyomatékosan utalt a 2012-ben elinduló Nemzeti Közszolgálati Egyetem majdani meghatározó szerepére, valamint a „kreditrendszerű, kompetencia-alapú, moduláris szerkezetű közigazgatási vezetőképző rendszerre”³⁵

4.2. *Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*

A Kormány 2015-ben kiadott 2014–2020 időszakra vonatkozó Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiájában (Stratégia) is önálló alfejezetet kapott a közigazgatási személyügy. A Stratégia a Magyary Programban meghatározott alapokra építve további újításokat deklarált, mint az átláthatóságot, az egyszerűséget. „A közigazgatás emberierőforrás-gazdálkodásának fejlesztése” címszó alatt – mint egységes közszolgálati életpályamodell, közszolgálati szolgáltatásfejlesztés, az önkormányzati emberierőforrás-gazdálkodás fejlesztése.³⁶

A Stratégia 2020-ra tervezett átfogó célkitűzéseinek fókuszában a szervezethez, a professzionalitás és a költséghatékonyság álltak. Törekvésként bekerült a dokumentumba a Szolgáltató Állam kialakítása érdekében a stratégiai alapú, integrált

34 A 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet 10. § (2) bek.

35 Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*. (2011. június 10.). 42–47, 49.

36 Közigazgatás és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 7.2. pont.

emberierőforrás-gazdálkodás közszolgáltatón belüli kiépítése. A Stratégia a tisztviselőktől elvárja a motiváltságot, a megbízható jogi, eljárásjogi ismereteken túl a változásokhoz való igazodást, az önfejlesztést, az ügyintézői kompetenciák céllal azonos, elvárt szintre emelését.

4.3. ÁROP

A 2007–2013-as európai uniós programozási időszakban a közigazgatási szervezeti és humán erőforrás átalakítására az Államreform Operatív Program (ÁROP) keretében 49,211 milliárd Ft jutott. Az ÁROP5 prioritási tengelyre épült az emberi erőforrás fejlesztése, a szervezeti működés megújítása, valamint a közigazgatás teljesítményének fokozása többek között az intézményi kapacitásépítés mentén. Visszatekintve elmondható, hogy az ÁROP mögött nem volt egységes szemlélet, egymástól független fejlesztési elképzeléseket alakítottak ki. Az ÁROP prioritásai: folyamatok megújítása, szervezetfejlesztés, az emberi erőforrás minőségének javítása, a közép-magyarországi régióban megvalósuló fejlesztések, technikai segítségnyújtás a konvergenciaregiókban, technikai segítségnyújtás a közép-magyarországi régióban.

4.4. TÁMOP

Szintén a 2007–2013-as európai uniós programozási időszakban került sor az új munkahelyek kialakítására és az infrastruktúra-fejlesztési célok támogatására a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) alapján, amely jelentős humán erőforrás-fejlesztést irányzott elő. A TÁMOP-projektek szintén 2008–2015 között valósultak meg 933,3 milliárd Ft összköltséggel, hat prioritási területen: foglalkoztathatóság fejlesztése, munkaerőpiacra való belépés ösztönzése, alkalmazkodóképesség javítása, minőségi oktatás és hozzáférés biztosítása, emberi erőforrás fejlesztése a minőségi képzés, a kutatás és innováció területén, egészségmegőrzés és a társadalmi befogadás, részvétel erősítése, az Operatív Program prioritási tengelyeinek megvalósítása a közép-magyarországi régióban. A TÁMOP keretén belül is történtek képzési programok, amelyek a közigazgatást érintették.

4.5. KÖFOP

A Stratégiában megfogalmazott fejlesztési célok erős támogatást kaptak a 2014–2020-as programozási időszakban a Közigazgatási, Köszolgáltatás-fejlesztés Operatív Program (KÖFOP) létrehozásával, amelyet az 1004/2016. (I. 18.) Korm. határozat rögzített. A határozatban a Kormány elfogadta a program prioritási területeit, megnevezte a projekt szakmai elvárásait és az azok megvalósítására fordítható keretösszegeket, megerősítve, hogy a stratégiai célok megvalósulásához nélkülözhetetlen a kompetens tisztviselői állomány és annak fejlesztése.

A stratégiaalkotás egyik lépéseként többszintű helyzetelemzésre is sor került, készültek összehasonlító értékelések, vizsgálták a magyar viszonyokra adaptálható nemzetközi trendeket és jó gyakorlatokat.³⁷ A KÖFOP célja a közigazgatás hatékonyságának javítása, elsősorban az egyszerűsített közigazgatási eljárások révén, az elektronikus eljárások széles körű bevezetése, valamint az ügyféli érdekeket előtérbe helyező szemléletváltás kialakítása érdekében a tisztviselői kar ezirányú képzése. A KÖFOP kidolgozásakor is hasznosnak bizonyulhatott a Stratégiában megtalálható SWOT-analízis, amely a közigazgatás állapotát mérve fel, több beavatkozási pontot is megjelölt. Az analízis több releváns gyengeséget is megjelölt, köztük a nem kiszámítható szervezeti változásokat, a nagyfokú fluktuációt, ami alacsony motiváltsággal párosul.

A KÖFOP 2. prioritása a szolgáltató szemlélet és az etikus működésnek a közszolgálatban történő megerősítéséről szól. Ennek mentén több projekt is tartalmazott kifejezetten kompetenciafejlesztésre irányuló képzési programokat. A KÖFOP-ot megelőzően a közigazgatási továbbképzési rendszerben a képzéstervezést nem alapozták meg a kompetenciafejlesztésre irányuló mérések, hiányoztak a kompetenciaalapú önértékelési eszközök, a továbbképzések szűk lehetőséget nyújtottak a közszolgálati kompetenciák fejlesztésére irányuló szándéknak, kevésbé voltak adottak az elektronikus oktatási környezet feltételei, valamint hiányoztak a hatékony, interaktív, élményalapú módszerek. A KÖFOP 2. prioritásának kiemelt projektjei keretében megvalósított kompetenciafejlesztő képzési programoknál törekedtek e szakmai, kompetenciaalapú módszertani igények integrálására, megjelenítésére.

A projektek közül kettőt az NKE önállóan, egyet a Miniszterelnökség a Veszprém Megyei Kormányhivatallal konzorciumban, a legkisebb költségvetésű fejlesztést a Külgazdasági és Külügyminisztérium, további egyet pedig a Belügyminisztérium valósít meg. A projektek pályázatai 2016. év folyamán elkezdődtek, a projekttevékenységek nagy része már le is zárult. A teljes fizikai zárásra több esetben eltolva kerül sor, tekintettel a 2020 tavaszán kihirdetett koronavírus-járvány okozta veszélyhelyzetre.

A KÖFOP 2.1.1. kiemelt projekt az NKE szakmai vezetése és koordinálása mellett olyan modern oktatástechnológiai háttér és képzésmentedzsment kialakítását célozta meg, amely fejlett tanulási környezetet biztosítva hatékonyan segíti a közszolgálatban dolgozó tisztviselőket a kötelező továbbképzés, valamint az egyéni fejlesztési célkitűzések, elképzelések sikeres megvalósításában. A projekt személyügyi törekvése volt, hogy széles körben fejlessze és javítsa a közszolgálatban dolgozók kompetenciaszintjét, a személyre szabott egyéni fejlesztési és tanulási módszerek segítségével. A projekt címe „A közszolgálat komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése”.

A KÖFOP 2.1.2. kiemelt projekt keretében a NKE szakmai vezetése és koordinálása keretében széles körű tudományos szintű kutatási, képzési és döntés-előkészítő tevékenység valósult meg. Az egyetem átfogó programcsomagot alakított ki a hatékony

37 Kelő Johanna: Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020a), 2. 24.

és stratégiai kormányzás, döntés-előkészítés és döntéstámogatás tudományos, felsőoktatási szintű támogatására. A projekt címe „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”.

A KÖFOP 2.1.3. keretében megvalósított kompetenciafejlesztés prioritása a területi államigazgatásban dolgozók képzése. A megvalósított kompetenciafejlesztő képzések széles célrendszerrel jöttek: új ismeretek, jogszabályi változások átadása, informatikai ismeretek, mentális kompetenciák erősítése. A projekt címe „A területi államigazgatási szervek humán erőforrásának fejlesztése”.

A KÖFOP 2.1.4. projekt önálló külügyi programként valósult meg, tekintettel arra, hogy a külügyi feladat- és közszolgáltatáshoz szükséges speciális tudás, képességek, kompetenciák szükségesek, ezért a minisztérium a továbbképzést sajátjaként kívánta megvalósítani. A projekt címe „A Külgazdasági és Külügyminisztérium humán erőforrás-gazdálkodásának és belső képzési rendszerének fejlesztése”.

A KÖFOP 2.1.5. projekt legfontosabb célja a közszolgálati pálya vonzóná tétele, a pályakezdők beillesztését és pályán maradását szolgáló hatékony humán erőforrás-gazdálkodás eszközrendszerének kialakítása, a szervezeti és személyes közszolgálati kompetenciák fejlesztése. További célként fogalmazták meg a közszolgálat tervszerű személyi utánpótlásának biztosítását is. A projekt címe „A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása”.

5. Az elmúlt évek továbbképzéseinek szakmai eredményei, nehézségei, adatai

5.1. Továbbképzések szakmai eredményei

Ellentétben a hagyományos képzési módszerekkel a kompetenciaalapú oktatás nem elsősorban a reprodukálható tudás megszerzésére fókuszál. A tudásmegszerzés célja az új ismeretek elsajátítása mellett az adott kompetencia kialakítása, változása. A kompetenciaalapú továbbképzési rendszerben a tanulás a személyiségben bekövetkező kompetenciaváltozáshoz vezető gyakorlatok elvégzésének sora.³⁸ A továbbképzés hatékonyságát kedvezően befolyásolta és befolyásolja a KÖFOP-projekt, amelynek 2. prioritási tengelyében, az NKE továbbképzési programjaiban megkülönböztetünk elsődleges és másodlagos célcsoportokat. Elsődleges célcsoportnak számítanak a kompetenciafejlesztésbe bevonni kívánt ügyintézők, vezetők, valamint azok a már említett senior szakemberek, akik a továbbképzést követően mentorként, tutorként, trénerként működnek közre saját hivataluk állományának fejlesztésében. Másodlagos célcsoportjai a képzéseknek az ügyfelek, vállalkozások, egyéb partnerek, akikre a továbbképzett állomány hatással van ügyintézésük folyamán. Az utánpótlás biztosításának pedig egyik lehetősége a megfelelő továbbképzés.

38 Kiszaludny László – Orosz Lajos: *Alapvető tudnivalók az állami és a közszolgálati tisztviselői továbbképzésben közreműködő oktatók, vizsgáztatók és szakértők részére*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.

Egyik legfontosabb technikai és egyben módszertani eredménynek tekinthetjük a ProBono felület létrehozását, amelyet ÁROP-ból³⁹ fejlesztettek. A felület használatával megvalósul a tanulási esélyegyenlőség, a vidéki, NKE-től távol lévő hivatalok tisztviselői is részt vehetnek a képzéseken komolyabb többletidő- és energiaráfordítás nélkül.

A képzések kiválasztásánál megjelent az egyéni igényeken alapuló képzési lehetőség, amikor a tisztviselő a jogszabályi alapon kötelező képzéseken túl, saját fejlesztendő kompetenciáit felismerve választ képzéseket. Mindenképpen hasznos, ha összhangban van az egyéni igényű képzés a szervezet érdekeiben álló képzéssel, és a tisztviselő előírt továbbképzési keretében a képzések tudatosan egymásra épülnek.

Már egy évtizeddel ezelőtt megfogalmazták, hogy a specifikus ágazati-szakmai ismereteken túl szükség lenne egyéni készségek fejlesztésére, különösen az ügyfélszolgálati pontokon foglalkoztatott tisztviselői réteg számára. Ezen igény jelent meg a kompetenciakataszter meghatározásakor. Az NKE képzési palettája szélesedett, a frontális képzések helyét egyre inkább átveszik az e-learning-képzések, a tréningek és a vegyes, úgynevezett „*blended*” jellegű megoldások. A fejlesztések révén sokszínű képzési spektrumot dolgoztak ki és alkalmaznak. Az e-learning-képzések nélkülözik a személyes megjelenés kötelezettségét, emiatt népszerűségük emelkedik, hiszen kiküszöböli a képzésszervezés logisztikai problémáit, jól megválasztott kép- és hangminőséggel, a vizuális újdonságokra építve, kedveltségük folyamatosan nő. Ráadásul az e-learning-tananyagok az elmúlt években bővültek videoprezentációs e-tananyagokkal, élőszerplős történetek beágyazásával, oktatófilmekkel, egyéb szimulációs helyzetgyakorlatokkal. Ezek az újítások segítik az oktatni kívánt ismeretek feldolgozását és mélyebb beépülését. Fontos újítása a képzéseknek a tutorált e-learning-képzési forma, amely nagyobb létszámú 15–25 fős csoportok egyidejű oktatását teszi lehetővé a virtuális online térben. A hallgatók személyes támogatásban részesülnek a tutortól, általában esettanulmányok feldolgozása során.

Tapasztalataim szerint⁴⁰ azonban a jelenléti képzések nem válthatók ki teljesen e-learning-programokkal. A személyes jelenléti képzési formák, nagyobb hatékonysággal keltik fel a hallgatók figyelmét, tartják fenn a résztvevők motivációját, és a gyakorlatban is hasznosítható ismeretet adnak. Egyre elterjedtebb, közkedveltebb sajátos képzési forma a tréning. Az élményalapú tanulási verzió – csoportmunka által – elvezet az „ahaélmény” megéléséhez, különösen akkor, ha a csoport megfelelő létszámú, és az elsajátítandó kompetenciákhoz a tréner olyan gyakorlat feldolgozását kéri, amelyben a résztvevői aktivitás emelkedik. A tréningmódszernél nem történik frontális oktatás, nem a tréner tanít, a csoportban lévő tudás, ismeret a csoporttagok konstruktív szereplésével kerül felszínre. Különböző közegeből érkező hallgatók esetén figyelhető meg, hogy az eltérő alaptudású csoporttagok egymással megosztott tapasztalatait az esettanulmányok, helyzetgyakorlatok újszerű, kreatív megoldásait

39 ÁROP 2.2.5-2008-0001 Humán erőforrás-gazdálkodás központi Közigazgatás programon belül.

40 A szerző közszolgálati kompetencia-trénerként dolgozik.

eredményezik. Fontos látni, hogy a tréning a konstruktivista tanulási módok⁴¹ közé tartozik, és mint ilyen, rejtett tantervű, a tréner a csoporthoz, az elsajátítandó kompetenciához igazított forgatókönyv alapján tartja meg a programot, amelyben a hagyományos előadó-hallgató, tanár-diák viszonyrendszer elemei nem érvényesülnek, így a közvetlenebb hangulat is hozzájárul az egyéni kiteljesedéshez. Számos tematikus tréning került be a közszolgálati kínálatba – stresszkezelő tréning, érzékenyítő tréning –, amelyek az államigazgatásban dolgozó ügyintézők számára is elérhetők. A tréningekhez „*train the trainer*” módszerrel képzett trénereket alkalmaznak. A specifikuma e trénerképzésnek, hogy adott szervezeti egység munkatársa közül kerültek ki azok a tisztviselők, akik a későbbiekben belső képzőként végeznek tréneri feladatokat. Ezzel párhuzamosan egyre inkább megtaláljuk a képzési programokban a legkorszerűbb úgynevezett gamifikációs megoldásokat. Különösen öröndetes ez a tendenciaváltozás, tekintettel arra, hogy „game” megoldások alkalmazása motiváló, erősítő, és segít az élményalapú tanulásban.

Megjelent az „*on the job*” képzési forma is, amelyre jellemző, hogy közvetlenül a tisztviselő munkahelyén valósulnak meg a tisztviselő által használt és kezelt szakrendszerek, működési folyamatok megismerése, azok gyakorlati szintű használata.

5.2. A továbbképzési rendszer nehézségei

Természetes, hogy a továbbképzések kidolgozásakor a jogszabály kötelezően elvégzendő képzéseket is meghatározhat. Fontos volna azonban, hogy a kötelező képzések ne fulladjanak unalomba és minél nagyobb mértékben hasznosuljanak a tisztviselőknél. Az Európai Unióhoz való csatlakozást követően a teljes tisztviselői állomány kötelező képzése köré tartozott az EU-s képzés, miközben esélyes volt, hogy az állomány többsége közvetlen módon nem, vagy alig kerül kapcsolatba a közösségi intézményekkel.⁴² Fontos, hogy a továbbképzési programkínálatban helyet kapó képzések találkozzanak a tisztviselők tetszésével, mivel a népszerűtlen programok hosszú távon demotiváló hatással járhatnak, roncsolva a teljes továbbképzési rendszer tisztviselői megítélését.⁴³

Az e-learning módon teljesíthető képzéseken a tapasztalatok szerint a vizsgák esetenként nem tükrözik a valóságot. A gyakorlatban a tisztviselők azokat zömében csoportosan végzik el, tekintettel arra, hogy a munka melletti tanulás, képzés nem mehet az ügyintézés rovására, így az ügyintézők a képzés elvégzésére és a vizsgára is csak minimális időt tudnak fordítani, így azonban az egyéni ismeret és beépülés nem feltétlenül mutatja a valóságot.⁴⁴

41 Kisfaludy–Orosz (2018): i. m. 26.

42 Gajduschek (2008): i. m. 210.

43 Gajduschek az ANOVA módszerrel megvizsgálta a tisztviselők „EU-tudását”, és összevetette az EU-s képzést elvégzők ismereteit azokkal, akik a képzést nem végezték el. Megállapította, hogy az ismeretkülönbség minimális.

44 A szerző ezirányú személyes tapasztalatai szerint.

A „*train the trainer*” módszer nagyszerű lehetőséget kínál arra, hogy a tréningek nyújtotta ismeretek több csoportban, akár évenként is ismétlődhessenek. Az utóbbi évek jelentős átalakításai, különösen a Kit. bevezetését követően jól képzett trénerok, mentorok is távoztak a közigazgatásból, akik pótlása nem könnyű, és hiányuk erőteljesen érezteti majd a hatását, nemcsak a már igazolódott tudásvesztés miatt, hanem a trénerok képzésére fordított ismételt költségek miatt is.

Számos esetben történik még tételesjogi ismeretátadás képzések helyett, ami több szempontból is káros. A gyakran változó jogszabályi környezetben az elsajátított anyag gyorsan elavul, így az ilyen jellegű képzés a képzési céllal ellentétes. Persze új jogszabály bevezetése esetén fontos lenne a joganyag gyakorlati alkalmazására való felkészítés, azonban ez alig, vagy a hatályba lépést követően jóval később történik, amire példa az Ákr. „képzés”, amelyre több megyei kormányhivatalban csak január végén, februárban került sor annak ellenére, hogy az eljárásjogot szabályozó törvény 2018. január 1-jével lépett hatályba.

Gyakorló trénerként sajnálatosnak tartom, hogy a többnapos tréningeket megszüntették. Természetesen értem az intézkedés költséghatékonyágát, azonban módszertani szempontból a megoldás nem oktatás- és hallgatóbarát. Nehezíti a tréningek dinamikáját, szűkíti az átadható információt, nincs elég idő a csoportdinamikára, megtöri a tréning ívét. A rövidített képzés során nincs lehetőség a kérdések, tapasztalatok, reflexiók megosztására, amelyből a csoporttagok nagyon sokat tanulhatnak.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy az elégedettségi visszajelzések száma eltörpül a képzésen részt vevők számához képest. Álláspontom szerint nem alakult még ki az egészséges *feedback* mechanizmus, hiszen a mindennel 100%-ban elégedett hallgató valószínűleg jóval kevesebb, mint az ilyen tartalommal kitöltött elégedettségi kérdőívek és más adatfelvétel. Ennek oka többféle lehet, a tisztviselőkben még mindig élő megfelelési kényszer is vezethet ide, de akár az a szemlélet is, hogy sokan közülük nem bíznak abban, hogy a konstruktív kritikák változásokat generálhatnak. Az elégedettségi kérdőívek anonim jellege ugyanakkor hozzájárul a képzési tapasztalatok valós értékeléséhez, de ebben is szükség van további kulturális változásokra. Ugyanakkor fontos lenne a képzésben részt vevőknek tudni és elfogadni, hogy az elégedettségi teszt kitöltése számukra is lehetőség, a képzés szervezőjének, az oktatási program megvalósításáért felelős személynek pedig nélkülözhetetlen. Épp ezért az önkéntest visszajelzést felválthatná a kötelező jellegű értékelés, amelynek elmaradása a képzési részvételt igazoló oklevél kiadásának elmaradását vonhatná maga után.

További nehézség, hogy a hivatalok nem minden esetben támogatják a tisztviselők továbbképzési terveit, vonakodva vagy nem kötnek tanulmányi szerződést, illetve a szabadidő, vagy csak a szabadság terhére végezhetik a tisztviselők el az őket érdeklő képzéseket.

5.3. Továbbképzés számokban

2. táblázat: Továbbképzés számokban

	2018	2017	2016
egyéni képzési tervek tisztviselőkre bontva	80 900	71 185	82 977
továbbképzési programjegyzéken szereplő programok száma/NKE által nyújtott képzés	2 354/470	2 374/455	2 186/330
teljesített e-learning-képzések (db)	121 252	207 316	69 123
jelenléti típusú képzési programban résztvevők (fő)	4 972	7 254	9 321
összrészrtvevői szám (fő)	75 122	69 461	69 368

Forrás: a szerző szerkesztése a Jó Állam Jelentés 2017, 2018, 2019 alapján

6. Pozitív gyakorlati példák

Önkényesen kiemelve röviden elemzek a KÖFOP 2. prioritási tengelyében megvalósult néhány képzést.

6.1. KAB-képzés

A KÖFOP-2.1.3-VEKOP-15-2016-00002 program a területi államigazgatási szervek humán erőforrásának fejlesztését helyezte középpontba.

A kormányablakok (KAB) rendszere jelentős intézményi újításként értékelhető. A bürokráciacsökkentés és ügyfélbarát ügyintézés alapja az egyablakos rendszer lett. A kormányablakokat a korábban jegyzői irányítás alatt lévő okmányirodai alapokon állították fel, a rájuk vonatkozó 515/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet⁴⁵ rögzítette, hogy a járási hivatalok integrált ügyfélszolgálatot, úgynevezett kormányablakot működtetnek. Számuk járásonként eltérően alakult, azonban 2015. év végére már minden járásban legalább egy kormányablak működött. A „klasszikus” okmányirodai ügytípusok folyamatosan bővültek különböző humán szakigazgatási hatáskörökkel (nyugdíjigazgatáshoz kapcsolódó hatósági feladatok, családtámogatások stb.).

A KÖFOP-2.1.3. projekt az állami tisztviselői állományra fókuszált, többek között a kormányablakokban dolgozókra mint kiemelt ügyintézői körre. Az állami tisztviselők képzését, továbbképzését a 321/2016. (X. 27.) Korm. rendelet⁴⁶ szabályozta, hangsúlyozva a kormányablakokban dolgozó ügyintézők képzésének prioritását.

⁴⁵ Hatályát veszttette 2019. április 24-től, helyette hatályba lépett a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

⁴⁶ Hatályát veszttette 2019. április 24-től, helyette hatályba lépett a 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet.

A KÖFOP-programok mindegyike előzményként tekintett az előző tervezési ciklusban az ÁROP forrásaiból megvalósult közigazgatási fejlesztésekre.

Az ÁROP-1.2.9-2012-2012-0001 Ügyfélszolgálati élethelyzetek, eljárások kidolgozása programot a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kivitelezte, amelynek keretében a kormányablakokat kiszolgáló, országosan egységes tudásbázist alkottak meg és alakítottak ki, valamint egységesítették az azok működtetéséhez szükséges folyamatokat.

Az ÁROP-2-2.20-2013-2013-0001 program a területi államigazgatás átalakításához kapcsolódva a kormányablakok munkatársainak képzését végezte, nyomatékot adva az országosan egységes, minőségi ügyintézés követelményének. Fontos megjegyezni, hogy az ÁROP-2-2.20-2013-2013-0001 programban való részvétel kizárta a KÖFOP-2.1.3-VEKOP-15-2016-00002 programban való képzést. Ennek biztosítása részben a központi képzésszervezők feladataként jelent meg, részben a hallgatók személyes írásos nyilatkozata alapján történt.

Az ÁROP képzési rendszert érintő tapasztalatokat építő jelleggel beépítettek a KÖFOP programokba, így a továbbképzések fejlesztésének két irányt szabott a KÖFOP. Először is hangsúlyozta a kormányhivatali belső képzések hatékonyabbá, rugalmassá tételét, képzésszervezési módszerek, eljárásrendek, belső szabályzók kialakításával, másodsor, igazodva a Kit. által bevezetett feladatkör mint humán erőforrás-szervezési fogalom okozta változásokhoz, az ezekhez idomuló akár ad hoc módon felmerülő képzési igényekre, azok felmérését és kielégítését helyezte a középpontba.

A szakismeretet, rutint, készségeket fejlesztő képzések közül a kormányablak-ügyintézők képzése 5 ütemben, 2016 harmadik negyedétől zajlott. A képzést a kormányablakokban dolgozó szakügyintézők és ügyintézők kötelező képzéseként írták elő, azzal, hogy a rájuk vonatkozó továbbképzési kötelezettség kezdetétől számított 1 éven belül a sikeres ügyintézői oklevél megszerzése a tovább foglalkoztatás feltétele.

Valójában a KAB-képzések két KÖFOP-projekthez is kapcsolódnak. A KÖFOP-2.1.1. projekt kapcsán az NKE által kifejlesztett központi ProBono felületen végezték az állami tisztviselők a képzés e-learning-tananyagait, amely tartalmazta a hatósági eljárásra vonatkozó joganyagot, ügyfélszolgálatot, ügyfélbarát szolgáltatást segítő soft skilliek elsajátítására vonatkozó ismereteket, és az e-közigazgatás alapjait. A KÖFOP-2.1.3-VEKOP-15-2016-00002 projekt terhére az úgynevezett Munkába Illesztő Képzések valósultak meg, ahol az okmányirodai és szakigazgatási szakrendszerekkel, végfelhasználói környezettel ismerkedtek a résztvevők, valamint tovább folytatódott az egyedi ügyek és élethelyzetek szimulációi, az ön- és ügyfélismereti jelenléti képzések, amelyek az érzékenyítésre és a munkahelyi stresszkezelésre fókuszáltak belső képzések keretében. A trénerket előzetesen a már említett *train the trainer* módszerrel készítették fel a tréningtartásra. A szabályozás szerint a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkatársait jelölték ki, és ők végezték el az NKE speciális trénerképző programját. A „képző képzése” módszerrel lehetőség nyílik arra, hogy projekt lezárását követően is megtarthatóak legyenek a képzések, tekintettel arra, hogy a trénernek az oktatáshoz szükséges kompetenciákkal már rendelkeznek.

Míg az ÁROP-projektek alatt csak elméleti ismeretek átadására került sor, a későbbiekben már demóanyagok is megjelentek, amelyek a különböző okmánykészítési folyamatokat is bemutatták. A KAB III. ütemtől az ARCAD szakrendszer is felállt, amely a továbbképzésben részt vevők számára gyakorló, valamint szimulációs feladatokat is tartalmazott, amelyek nagyban segítettek az elmélet beépülésében. A képzésszervezők a KAB III. ütemtől nagyobb hangsúlyt fektettek a felnőttoktatásban jártas előadók, trénerok foglalkoztatására, így a frontális oktatást igénylő elméleti oktatás is élvezetesebbé, hatékonyabbá vált. A IV–V. ütemben már rutinszerűen használatba került az okmányirodai szakrendszerek használata is, ami magabiztosabbá tette a képzést elvégzőket, és sikeresebb vizsgákat eredményezett.⁴⁷ A KAB-képzés mindenképpen pozitív példa a résztvevői és oktatói visszajelzések alapján átformált, megújított képzésre.

6.2. Mentorprogram

Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. CL. törvény⁴⁸ (Ákr.) bevezetésével megváltozott a hatósági ellenőrzés rendszere, vonatkozó szabályainak alkalmazásával a 315/2016. (X. 20.) Korm. rendelet bevezette az egyszerűsített ellenőrzés fogalmát, ami munkafolyamatba épített hivatalbóli vagy bejelentésre történő ellenőrzést jelent. Olyan területek esetén végzik ezeket az ellenőrzéseket, ahol átfogó, speciális képzést követően az ügyintézők képesek a kötelezett ügyféli tevékenység több oldalról történő ellenőrzésére, például építésfelügyeleti, fogyasztóvédelmi, munkaügyi, munkavédelmi, élelmiszer-biztonsági, népegészségügyi területen. Az ellenőrzések célja a kormányrendeletben⁴⁹ megjelölt esetleges jogszabálysértések ellenőrzése és azok jogkövetkezményének alkalmazására irányuló eljárás lefolytatása. Az egyszerűsített ellenőrzésekre vonatkozóan két képzési típust valósítottak meg. A hivatalok létszámát alapul véve meghatározott számú mentort képeztek a MOBILPROG^M képzés során, akik mentorként, belső oktatóként követték és segítették saját, hatósági ellenőrzést is végző hivatali kollégáikat az új szabályok elsajátításában a MOBILPROG keretében. A mentori megoldás sokban hasonlít az e-learning-képzéseknél megismert tutorok szerepvállalásához, viszont módszertani szempontból kiterjedtebb támogató jelenlétet valósít meg.

7. Összegzés

A közigazgatás alapvető feladata és küldetése, hogy zavartalan igazgatási, hatósági hátteret biztosítson a gazdasági és társadalmi alrendszerek számára. Ebben a folya-

47 A szerzőnek gyakorlati tapasztalatai vannak a képzésekről, 2013–2019 között Járás Hivatalvezetőként dolgozott, valamint a KAB-képzésben részt vevő ügyintézőknek honosítási, hatósági, szociális, állampolgársági igazgatási ismereteket oktatott.

48 Az Ákr. 2018. január 1-jével lépett hatályba.

49 86/2019. (IV.23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról 4. sz. melléklet.

matban a közszolgálati személyügy és humánerőforrás-fejlesztés stratégiai fontosságú kérdés. A személyügyi fejlesztések irányainál kiemelkedő – különösen a képzés, továbbképzés területén – a vállalati szektorból átvett kompetenciaalapú menedzsment megközelítés. A fejlett OECD-országok már az 1980-as évek óta alkalmazzák a közigazgatási továbbképzésben – hazánkban évtizedekig kevésbé fontosnak tartott – soft skilllek oktatását, mint a kommunikáció, személyiségfejlesztés vagy csoportdinamika.

Az utóbbi évek közszolgálati továbbképzési rendszerében ugyanakkor jelentős eltérések és ezáltal eredmények láthatóak. A kompetenciaalapú megközelítés erőteljesen jelenik meg a hazai továbbképzésben is.

Az új módszertani eszközök kedvezően befolyásolták a tanulási esélyegyenlőséget, azáltal, hogy a helyileg távolabb dolgozó tisztviselők azonos ismeretekhez juthatnak az e-learning alapú képzések és módszertani eszközök révén. A klasszikus jelenléti alapú frontális oktatás mellett egyre inkább előtérbe kerültek a korszerű digitális, tréning jellegű képzési programok, ezek ingergazdagságukkal motiválják a hallgatókat. A továbbképzésért felelős szervek próbálnak olyan képzési kínálatot nyújtani, amely valóban közelít a tisztviselők egyéni igényeihez. A rendszerszintű tanulás egyaránt szolgálja az egyén és a szervezet érdekeit, különösen, ha a kínálati oldalon megjelennek azok a képzések, amelyek inspirálják és hatékonyan megszólítják a tisztviselőket.

A kompetenciaalapú megközelítés különösen hangsúlyos volt a Közigazgatás- és közszolgáltatásfejlesztési Operatív Program (KÖFOP) 2014-ben indult képzési, továbbképzési fejlesztéseiben. Ezek érintették az állami és önkormányzati szektorokban dolgozó tisztviselőket, de közvetve a pedagógusokat vagy az európai uniós források révén érdekelt egyéb más dolgozói csoportokat.

Bár az e-learning-képzések több előnyét is ismerjük, a hallgatók elkülönülése, a személyes kommunikáció, valamint a szociális aktivitás hiánya időnként károsan hat a részvételi motivációkra. A jelenléti képzéseknek előnye, hogy pozitív irányba terjesztheti ki a munkatársi kapcsolatokat, a képzéseken való részvétel az együttműködések alapja lehet. Mások gondolkodásmódjának, szemléletének megismerése ugyanakkor tágítja az egyéni tudásalapot, a folyamatosan frissített információ és szaktudás lassítja az ismeretek amortizálódási idejét. Különösen igaz ez, ha az oktató vagy tréner a személyiségével képes magával ragadni a csoporttagokat, visszajelzései ösztönöznek és kedvezően hatnak az önismeretre is. A több területről érkezett hallgatótársakkal való összecsiszolódás, az ismeretlen „játósztársakkal” történő együttműködés a saját hivatali közösségre is kedvező hatást gyakorolhat.

A tisztviselők egyéni igényének kielégítését szolgáló képzések hozzájárulnak a lemorzsolódás csökkenéséhez, amely hosszú távon egybevág a szervezeti érdekekkel.

Irodalomjegyzék

Belényesi Emese: *A képzés, továbbképzés szerepe a közigazgatási humán erőforrás fejlesztésében.*

1. Mellearn Tanulmánykötet. Debrecen, 2006. Online: http://real.mtak.hu/82366/1/A_kepzes_tovabbkepzes_szerepe__a_kozigazgatasi_humaneroforras_fejleszteseben_u.pdf

- Csutorás Gábor Ákos: Új generáció a közszolgálati életpályán *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 2. 10–21.
- Gajdusчек György: *Közszolgálat. A magyar közigazgatás személyi állománya és személyzeti rendszere az empirikus adatok tükrében*. Budapest, KSzK ROP, 2008.
- Hazafi Zoltán: Humánorientációjú szervezetfejlesztés. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 3. 1–9.
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2017*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2017/>
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2018*. Budapest, Dialóg Campus, 2018. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2018/>
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-also-valtozat/>
- Kelő Johanna: Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020a), 2. 22–29
- Kelő Johanna: Változások a magyar területi államigazgatásban – szervezeti és humán erőforrás viszonyok 2010–2020. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020b), 3. 14–20.
- Kisfaludy László – Orosz Lajos: Alapvető tudnivalók az állami és a közszolgálati tisztviselői továbbképzésben közreműködő oktatók, vizsgáztatók és szakértők részére. Budapest, NKE, 2018. Online: <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/7136/Alapvet%20%20tudnival%F3k%20az%20%20E1llami%20%E9s%20a%20k%F6zszolg%20%20tiszvtisel%20i%20tov%20%20E1bb.pdf;jsessionid=DFA4575917B86504A54165E22F097557?sequence=1>
- Schroder, Harold: *Managerial Competence: The Key to Excellence*. Dubuque, Iowa, Kendall & Kent, 1989.
- Szabó Tamás: Smart Leader önkormányzati vezetőképző program. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020), 3. 42–44.
- Szigeti Ernő: *Az államigazgatás dekoncentrált területi szervezetrendszerének regionalizálásának kérdései*. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet, 2003. Online: www.terport.hu/webfm_send/339

Jogforrások

- 273/2012. (IX. 28.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők továbbképzéséről
- 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról

Internetes források

- OECD: Skills for a High Performing Civil Service. Paris, OECD, 2017. Online: <https://doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- Kaiser Tamás (szerk.): *Jó Állam Jelentés 2019 – első változat*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2019. Online: <https://joallamjelentes.uni-nke.hu/kiadvanyok/jo-allam-jelentes-2019-also-valtozat/>
- KÖFOP-2.1.5-VEKOP-16-2016-00001 *A versenyképes közszolgálat személyzeti utánpótlásának stratégiai támogatása*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018. Online: <https://fejlesztisprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisprogramok-uni-nke-hu/K%C3%96FOP%202-1-5%20Mentor%20rendszer.pdf>

A közigazgatásban dolgozók továbbképzése...

Közigazgatás- és közszolgáltatás-fejlesztési stratégia 2014–2020. Online: www.brdsh.hu/images/cikkek/2018/kozigazgatas_feljesztesi_strategia_2015.pdf

Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium: *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0).* (2011. június 10.). Online: https://infoter.hu/attachment/0011/10551_magyary_program.pdf

Mohácsi Györgyi: Mikor és mitől hatékony az e-learning? *HR Portal*, 2007. június 27. Online: www.hrportal.hu/hr/mikor-es-miert-hatekony-az-e-learning-20070627.html

Nemzeti Köszolgálati Egyetem: *Megvalósíthatósági tanulmány – KÖFOP-2.1.1-VEKOP-15 A közszolgáltatás komplex kompetencia, életpálya-program és oktatás technológiai fejlesztése (kedvezményezett: Nemzeti Köszolgálati Egyetem).* 2016. Online: https://fejlesztisiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisiprogramok-uni-nke-hu/mt-211-nke-kofo-2016_03_03.original.pdf

Nemzeti Köszolgálati Egyetem: *Megvalósíthatósági tanulmány – KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15 A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés (kedvezményezett: Nemzeti Köszolgálati Egyetem).* 2016. Online: https://fejlesztisiprogramok.uni-nke.hu/document/fejlesztisiprogramok-uni-nke-hu/megvalosithatosagi-tanulmany-kofo-2_1_2.original.pdf

T/2241. számú törvényjavaslat a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény módosításáról. Online: www.parlament.hu/irom39/02241/02241.pdf

Külföldi egészségügyi ellátások az európai uniós és a magyar szabályok tükrében

KRISTÓ KATALIN¹ – BORBÁS SZILVIA²

Az egységes belső piac működését biztosító egyik alapelve, a személyek szabad mozgása értelmében az uniós polgároknak lehetőségük van egy másik európai uniós tagállam területén letelepedni, munkát vállalni és tanulmányokat folytatni. Figyelemmel arra, hogy a szociális és társadalombiztosítási rendszerek kialakítása és működtetése a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik, az uniós polgárok jogainak érvényesítése és így a személyek szabad mozgásának zökkenőmentes működése érdekében az Európai Unió feladata a különböző tagállami szociális biztonsági rendszerek közötti koordináció érvényesítése is. Ezen koordinációs szabályozásnak köszönhető a jelen tanulmány tárgyát képező lehetőség is: az uniós polgároknak joguk van más tagállam területén egészségügyi szolgáltatást igénybe venni, a járulékfizetés helye szerinti ország társadalombiztosításának terhére. A tanulmány ismerteti a szociális biztonsági rendszerek koordinációjának uniós szabályozását, különös figyelemmel az egészségügyi ellátások külföldön történő igénybevétele, valamint bemutatja az uniós előírások mentén kialakított magyar szabályozást és gyakorlatot.

Kulcsszavak: tervezett és nem tervezett egészségügyi ellátások, szociális biztonsági koordináció, uniós polgárok szociális jogai, társadalombiztosítás, brexit

Foreign Medical Treatment in the Light of European Union and Hungarian Rules

The free movement of persons is one of the fundamental principles of the functioning single market, which allows EU citizens to settle, work and study in another EU country. Given that establishing and operating social and social security systems are within the exclusive competence of the Member States, the European Union is responsible for ensuring coordination between the different social security systems of the Member States in order to guarantee the rights of EU citizens and thus the smooth functioning of the free

- 1 Egyetemi docens, Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Lőrincz Lajos Közigazgatási Jogi Tanszék, e-mail: kristo.katalin@uni-nke.hu
- 2 A Nemzeti Közszerológati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar államtudományi mesterképzési szakán végzett hallgató.

movement of persons. This regulation also provides for the topic of this study: EU citizens having the right to receive health care services in another Member State at the expense of the social security system of the country where they pay contributions. The study presents EU regulations on the coordination of social security schemes, with special regard to the use of health care in a foreign country, and describes the Hungarian legislation and practice being developed in line with EU regulations.

Keywords: planned and unplanned medical treatment, social security coordination, social rights of EU citizens, health insurance, Brexit

1. A szociális biztonsági rendszerek koordinációja

Tekintettel arra, hogy az 1950-es években az Európai Közösségek létrehozása elsősorban gazdasági célokat szolgált, az alapítóknak nem merült fel az egységes európai szociálpolitika megteremtésének gondolata. Így a tagállamokban ma sem egységes szabályok alapján nyújtanak szociális juttatásokat. Mivel az egyes tagállamokban különböző fejlettségi szintű szociális rendszerek működnek, és szociálpolitikai téren az uniós jogharmonizáció csak korlátozottan érvényesül, ezért az Európai Unió máig is pusztán a nemzeti szabályok koordinálására törekszik. Teszi mindezt pedig annak érdekében, hogy megteremtse az Unión belül kezdetben a munkaerő szabad áramlását, később a személyek szabad mozgását.

A személyek szabad mozgásához szorosan kapcsolódik a szociális biztonsági rendszerek koordinációja,³ amely nélkül a szabad mozgás elve nem érvényesülhetne maradéktalanul, és amelynek célja, hogy azok a munkavállalók és hozzátartozók ne szenvedjenek hátrányt, akik az Unió több tagállamában vállalnak munkát vagy telepednek le. A szociális biztonság a gazdasági tevékenységet folytató vagy korábban folytatott személyek bizonyos kockázatok elleni védelmét szolgáló ellátásokat jelenti.⁴ Az ezzel kapcsolatos koordináció az alábbi ellátásokra vonatkozik:

- betegségi, anyasági és ennek megfelelő apasági ellátások;
- öregségi nyugdíj, előnyugdíj és rokkantnyugdíj;
- túlélő hozzátartozók ellátása, özvegyi és árvaellátás;
- munkanélküli segélyek;
- családi ellátások;
- munkahelyi baleset és foglalkozási megbetegedés címén nyújtott ellátások.

3 A témáról lásd bővebben Kristó Katalin: *Szociálpolitika, szociális jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.

4 A szociális védelem másik területe a szociális segítségnyújtás, amely rászorultsági alapon nyújtott ellátásokat tartalmaz, és amelyek alapvetően a szegénységhez, nélkülözéshez kapcsolódnak. Az Európai Unióban csak a szociális biztonsági ellátásokat koordinálták, a szociális segélyezést nem.

Az EU-s szociális biztonsági szabályozás hatálya kiterjed az Európai Gazdasági Térség tagállamaira és Svájcra. A vonatkozó szabályozást 2010. május 1-jétől korszerűsítették: az egyik legnagyobb újdonsága a szabályozásnak, hogy már nem csak a munkavállalók mobilitásának elősegítésére, hanem valamennyi polgár jogainak érvényesítésére összpontosítanak, függetlenül attól, hogy az érintettek dolgoznak-e vagy sem. A koordinációs mechanizmus jelenleg hatályos szabályozását a szociális biztonsági rendszerek koordinációjáról szóló 883/2004/EK rendelet (Rendelet) és az annak végrehajtására kiadott 987/2009/EK rendelet (Végrehajtási rendelet) tartalmazza.⁵

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjának főbb alapelvei:

- az egyenlő bánásmód elve⁶ értelmében az uniós polgárok – állampolgárságuktól függetlenül – az egyes országok szociális biztonsági rendszereiben azonos elbírálás alá esnek. Ez mind a jogosultságok, mind pedig a kötelezettségek szempontjából érvényesülő szabály;
- az ellátások exportálhatóságának elve⁷ szerint az uniós polgárok megszerzett jogosultságait – bizonyos korlátozásokkal – megtarthatják más tagállamba költözés esetén is;
- az időszakok összeszámításának elve⁸ értelmében abban az esetben, ha egy tagállam valamely ellátásra való jogosultság megszerzését meghatározott szolgálati, biztosítási vagy tartózkodási idő meglétéhez köti, az adott ország illetékes hatóságának figyelembe kell vennie a másik tagállamokban megszerzett ilyen időszakokat is;
- az egy tagállam joghatósága alá tartozás elve⁹ szerint egy uniós polgárra csak egy tagállam jogszabályai alkalmazandók. Ez a tagállam pedig a munkavégzés tagállama. Az alapelv célja, hogy kiküszöbölje az egyidejűleg fennálló többes biztosítási kötelezettséget, valamint azt a nemkívánatos helyzetet, amelyben valaki biztosítás nélkül marad. Azaz a koordinációs rendeletek szerint főszabályként a munkavállalás helye szerinti tagállam szociális biztonsági jogszabályai alkalmazandók.

A szociális biztonsági rendszerek koordinációjával tehát megvalósult a tagállamok egymástól különböző szociális ellátórendszereinek összehangolt működése, amely elengedhetetlen a személyek szabad áramlásának megvalósulásához. A koordinációs mechanizmus működésében kiemelt jelentősége van a tagállamok különböző igazgatási szervezetei közötti kommunikációnak, az eljárásokhoz szükséges hatékony és egyben biztonságos információcserének. A Végrehajtási rendelet 4. cikke rendelkezik az adatcserék formátumáról és módjáról, amelynek (2) bekezdése alapján

5 A két elsődleges jogforrás mellett meghatározó jelentőségű az Európai Bíróság vonatkozó esetjoga, amely másodlagos jogforrásként szintén kötelező a tagállamokra nézve.

6 Rendelet 4–5. cikke.

7 Rendelet 7. cikke.

8 Rendelet 6. cikke.

9 Rendelet 11. cikk (1) bekezdése.

az intézmények vagy a kapcsolattartási szervezetek közötti adattovábbítás elektronikus úton történik, közvetlenül vagy közvetve, a hozzáférési pontokon keresztül, egy közös, biztonságos kereten belül, amely alkalmas az adatok titkosságának és az adatcsere védelmének biztosítására. Ezen rendelkezés értelmében jött létre az EESSI rendszer (*Electronic Exchange of Social Security Information*), a szociális biztonságra vonatkozó információk elektronikus adatcseréjének megvalósítására, amely egy olyan informatikai rendszer, amelynek segítségével az EU minden tagállamának szociális biztonsági intézményei hatékonyan és gyorsan tudnak adatot cserélni és kommunikálni egymással.¹⁰

A központi EESSI-rendszert 2017 júliusára tették elérhetővé, amelyet követően két év állt a tagállamok rendelkezésére, hogy bevezessék az EESSI-t, és hogy szociális biztonsági intézményeiket csatlakoztassák a határokon átvívelő elektronikus információcserét biztosító rendszerhez. Az EESSI-hez való csatlakozás érdekében vált szükségessé minden tagállam részéről – így magyar részről is – egy olyan informatikai rendszer fejlesztése, amely támogatja az EESSI rendszerén keresztül folytatott kommunikációt, biztosítja a kétoldalú szociális egyezmények keretein belüli papíralapú információcserét, kezeli a magyar Egészségbiztosítási Alap nyilvántartásai részére biztosított adatszolgáltatást, az azokból való adatlekérdezéseket. Így vezették be Magyarországon a HYDRA informatikai rendszert, amelyet 2020. november 1-je óta használnak az egészségbiztosítási pénztári feladatkörben eljáró igazgatási szervek. Ennek köszönhetően a végrehajtásban közreműködő, egészségbiztosítási feladatkörben eljáró igazgatási szervek közötti kapcsolattartás ma már elektronikus úton történik.

2. Egészségügyi ellátások igénybevétele az Európai Unióban

Az uniós koordinációs szabályozásnak köszönhető e tanulmány központi témáját képező lehetőség is: az uniós polgároknak joguk van más tagállam területén egészségügyi ellátást igénybe venni a járulékfizetés helye szerinti ország társadalombiztosításának terhére. A másik tagállam területén tervezett és nem tervezett módon vehető igénybe egészségügyi ellátás. A nem tervezett egészségügyi szolgáltatás igénybevétele az Európai Egészségbiztosítási Kártya (EU-kártya) birtokában egy viszonylag egyszerű útnak tekinthető,¹¹ továbbá uniós előírás, hogy el kell ismerni az uniós biztosítottak jogát arra, hogy EU-kártya nélkül is igénybe vehessenek engedélyhez nem kötött egészségügyi szolgáltatást más EU-tagállamban, amelynek a költségét belföldi

10 Hajdú József: A szociális jog elmúlt 20 évéről, különös tekintettel az Európai Unióra. In Miskolczi Bodnár Péter – Kun Attila – Boóc Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog. Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 2019. 16.

11 Nem tervezett egészségügyi szolgáltatás igénybevétele olyan esetekben merül fel leginkább, amikor valamely tagállamban történő tartózkodás során váratlan baleset éri az uniós polgárt, vagy megbetegszik és halaszthatatlan orvosi ellátásra van szüksége.

költségen meg kell téríteni a biztosítottak részére.¹² Azonban a tervezett egészségügyi szolgáltatások egy részének igénybevételét¹³ összetett adminisztrációs, bizonyos esetekben engedélyezési folyamatnak szükséges megelőznie a járulékfizetés helye szerinti tagállam egészségbiztosítási szerve részéről.¹⁴

A tervezett és nem tervezett egészségügyi ellátások uniós kategóriái mellett szükséges megemlíteni egy további szabályozási csoportot is: azt az esetet, amikor az uniós polgár egészségügyi ellátást vesz igénybe az illetékes tagállamtól eltérő lakóhely szerinti tagállamban. Ebben az esetben az uniós polgárnak egy olyan igazolásra van szüksége, amely bizonyítja az egészségügyi ellátáshoz való jogot a lakóhely szerinti tagállamban, az illetékes tagállamon kívül is. Ez a speciális kategória elsősorban a határ menti munkavállalókat, valamint az áttelepült nyugdíjasokat és családtagjaikat érinti. E személyi kör tehát mindkét tagállamban, a munkavégzés, biztosítás (járulékfizetés) helye szerinti országban és az állandó lakóhely szerinti országban is igénybe vehet egészségügyi ellátást.

Fontos kiemelni, hogy az Európai Unió koordinációs szabályozása az egészségügyi ellátások egységes színvonalának garantálására nem alkalmas, hiszen a gyakorlatban nem létezik „európai szintű” ellátás; az egészségügyi szolgáltatások színvonalát mindig az adott ország teherbíró képessége fogja meghatározni.

2.1. Az Európai Egészségbiztosítási Kártya – nem tervezett egészségügyi ellátás igénybevétele

Az EGT-tagállamokban, valamint Svájcban történő átmeneti tartózkodás során igénybe vehető, orvosilag szükséges ellátásokról¹⁵ a Rendelet 19. és 27. cikke, valamint a Végrehajtási rendelet 25. cikke rendelkezik. A Rendelet 19. cikkének (1) bekezdése alapján az illetékes tagállamtól eltérő tagállamban tartózkodó biztosított személy és családtagjai jogosultak a tartózkodásuk alatt orvosi okokból szükségessé váló természetbeni ellátásokra, figyelembe véve az ellátások jellegét és a tartózkodás várható időtartamát. Ezeket az ellátásokat az illetékes intézmény nevében a tartózkodási hely szerinti közfinanszírozott intézmény nyújtja, az általa alkalmazott jogszabályok rendelkezései szerint, mintha az érintett személyek az említett jogszabályok szerint lennének biztosítva. A Végrehajtási rendelet 25. cikkének (1) bekezdése szerint az ellátás

12 Gellérné Lukács Éva: Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. 1355.

13 Tervezett egészségügyi szolgáltatás igénybevételéről abban az esetben beszélhetünk, ha az uniós polgár kifejezetten azzal a céllal utazik egy másik, Európai Gazdasági Térséghez tartozó tagállamba, hogy ott egészségügyi szolgáltatást vegyen igénybe.

14 A tervezett egészségügyi ellátások adminisztrációjáról lásd bővebben Kristó Katalin – Malustyik Brigitta: A tervezett külföldi gyógykezelés engedélyezése Magyarországon: Az elektronikus ügyintézés egy lehetséges útja. *Új Magyar Közigazgatás*, 14. (2021), 2. 15–25.

15 Orvosilag szükségesnek az a természetbeni ellátás tekinthető, amelyet a tartózkodási hely szerinti tagállamban, annak jogszabályai alapján nyújtanak annak érdekében, hogy a biztosított a szükséges gyógykezelés céljából ne kényszerüljön tartózkodásának vége előtt visszatérni az illetékes tagállamba [Végrehajtási rendelet 25. cikk (3) bek.].

igénybevételéhez Európai Egészségbiztosítási Kártyával kell rendelkezni, amelyet a biztosítás helye szerinti egészségbiztosítási igazgatási szerv állít ki. Az ellátás költségeinek megtérítését a tagállami biztosító szervek egymás között rendezik (intézmények közti megtérítés). Fontos hangsúlyozni, hogy az EU-kártya birtokában a biztosított ugyanazon feltételek mellett jogosult az ellátásokra, mint amelyek a tartózkodási hely szerinti tagállam joga szerint biztosítottakra vonatkoznak.¹⁶

Magyarországon az EU-kártyát az ügyfelek személyesen, meghatalmazott útján, írásban, postai úton, vagy akár ügyfélkapun keresztül is igényelhetnek bármely, az egészségbiztosítási pénztári feladatkörben eljáró kormányhivataltól vagy kormányablaktól. Amennyiben az EU-kártyára irányuló kérelmet benyújtják, és az összes szükséges okmány rendelkezésre áll, valamint a kérelmező személy biztosítási jogviszonya, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsága egyértelműen megállapítható a nyilvántartási rendszerből, úgy az ügyintéző megállapítja az EU-kártya kiadhatóságát és annak érvényességi időtartamát, és kiállítja az EU-kártyát a HYDRA rendszer segítségével.

Az eljárás – a jogosultsági feltételek fennállása esetén – a kiadott EU-kártya, vagy Kártyahelyettesítő nyomtatvány¹⁷ kiállításával zárul. Az EU-kártya kiadása térítésmentes, kivéve azon eseteket, ha megsemmisül, megrongálódik, elvesz vagy ellopják. Ilyen esetekben igazgatási szolgáltatási díj fizetendő.

2.2. Egészségügyi ellátásra való jogosultság másik tagállamban fennálló lakóhely esetén

A koordinációs rendeleteknek köszönhetően az uniós polgárok az egyik tagállamból a másik tagállamba történő költözéskor nem veszítik el a korábbi lakóhelyük szerinti tagállamban megszerzett szociális jogait. A Rendelet 17. cikke értelmében amennyiben a biztosított személy a munkavégzés helye szerinti tagállamtól eltérő tagállamban rendelkezik lakóhellyel, akkor a lakóhely szerinti tagállamban is részesülhet természetbeni ellátásokban, az illetékes intézmény által kiállított megfelelő nyomtatvány nyilvántartásba vételét követően (S1 nyomtatvány). A Rendelet 18. cikke pedig ezt a lehetőséget a biztosított családtagjaira is kiterjeszti.

Az Európai Unió tagállamaiban megszerzett jogosultságok igazolását, az egészségügyi szolgáltatáshoz való jog alátámasztását az Igazgatási Bizottság¹⁸ által kidolgozott, minden tagállam saját nyelvén kitölthető, egységes formanyomtatványok bevezetése tette lehetővé, amelynek egyik fajtája az E 100-as nyomtatványcsalád. A 2010. május 1. napján hatályba lépő Rendelettel új nyomtatványokat, úgynevezett strukturált

¹⁶ Végrehajtási rendelet 25. cikk (2) bek.

¹⁷ A Kártyahelyettesítő nyomtatvány kiadásának leggyakoribb esete, amikor egy korábbi egészségügyi ellátás igénybevétele miatt – visszamenőlegesen – kéri a biztosított, egy külföldi társadalombiztosítási intézmény vagy egészségügyi szolgáltató, vagy éppen ellenkezőleg: a jövőre vonatkozóan igénylik meg azt, amikor a biztosított már külföldön tartózkodik.

¹⁸ Az Igazgatási Bizottság az Európai Közösségek Bizottsága mellett működő, a szociális biztonsági rendszerek koordinációjával foglalkozó bizottság [Rendeletet 71. cikk (1) bek.].

elektronikus dokumentumokat¹⁹ (SED) vezettek be az E 100-as formanyomtatványok helyett, azok további alkalmazása mellett.

Magyarországon a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 80. § (5) bekezdése²⁰ szerint a külföldön létrejött jogviszonyt be kell jelenteni az egészségpénztári feladatkörében eljáró, lakóhely szerint illetékes kormányhivatalnak, amely a külföldi biztosítási jogviszonnyal rendelkező személy társadalombiztosítási azonosító jelét (taj) a bejelentés alapján átmenetileg érvényteleníteni fogja. Az érintett személy így abban a tagállamban lesz jogosult igénybe venni az egészségügyi ellátásokat, amelyben biztosítási jogviszonnyal rendelkezik. Amennyiben azonban a külföldön biztosított személy jogosult a fentiekben említett SED kiállítására, úgy annak bejegyzése után a tajsámot a lakóhely szerinti tagállamban újra érvényesítik. Ennek következtében az érintett személy a lakóhely szerinti tagállamban ismét jogosulttá válik az államilag finanszírozott természetbeni ellátások igénybevételére, azzal a különbséggel, hogy ezen ellátásokat már a külföldi biztosítása terhére veheti igénybe.

2.3. Tervezett egészségügyi ellátás igénybevétele

A tervezett egészségügyi ellátások igényérvényesítésének szabályait a koordinációs rendeletek, továbbá a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről szóló 2011/24/EU irányelv tartalmazzák. E rendelkezéseknek az átültetésére a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól szóló 340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet (Kormányrendelet) útján került sor a magyar jogrendszerben, amely a külföldön igénybe vett egészségügyi szolgáltatások részletes rendelkezéseit és hazai eljárásrendjét állapítja meg. E szabályozásoknak megfelelően külföldi egészségügyi szolgáltatás igénybevételére háromféle módon van lehetőség: uniós rendeletek alapján (rendeleti út), határon átnyúló egészségügyi ellátás keretében (irányelvi út), valamint méltányosságból (méltányossági út). Valamennyi esetben közös szabály, hogy az ellátás iránti igény elbírálása kérelemre indul, az elbírálás hatósági eljárás keretében történik, az ellátás indokoltságát független szakértő állapítja meg, és az eljárás teljes időtartama alatt a kérelmezőnek magyar társadalombiztosítási jogviszonnyal kell rendelkeznie.²¹ Mind a rendeleti, mind pedig a méltányossági út

19 Egy ügyviteli, illetve kommunikációs lépés végrehajtásához szükséges információkat tartalmazó űrlap, amelyből több is követheti egymást, az ügyben meghatározott ügyviteli folyamat rendje szerint. EESSI-ügyekben adategyeztetést szolgál az adatlap feladója és címzettje(i) között.

20 Az a tajszámmal rendelkező személy, aki
a) valamely EGT-tagállamban, illetve Svájcban, valamint a Magyarország által kötött nemzetközi egyezmény hatálya alá tartozó államban biztosított, vagy
b) a Tbj. 17. § (1) bek. a) pontja hatálya alá tartozó magyar állampolgár, köteles a külföldön, illetve a nemzetközi szervezet szociális biztonsági rendszerében létrejött biztosítását és annak megszűnését 15 napon belül bejelenteni az egészségbiztosítónak.

21 A Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő hivatalos weboldala.

esetében az ellátás igénybevétele előzetes engedélyhez kötött; az irányelvi út esetén a jogszabályban külön meghatározott ellátások engedélykötelesek.

2.3.1. A rendeleti út

Ennek értelmében a tervezett egészségügyi szolgáltatás igénybevétele iránti kérelmet a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelőhöz (NEAK) szükséges benyújtani, amely elsőként azt fogja vizsgálni, hogy az igénybe venni kívánt ellátás a magyar társadalombiztosításba befogadott-e. Amennyiben így van, a NEAK a következőkben azt fogja vizsgálni, hogy a beteget a kérelemben megjelölt orvosilag indokolt határidőn belül el tudja-e látni egy magyar egészségügyi szolgáltató. Ha a kezelést magyar egészségügyi szolgáltató is el tudja látni az orvosilag indokolt határidőn belül, akkor a NEAK elutasítja a kérelmet és javaslatot tesz egy magyar egészségügyi szolgáltatóra.²² Azonban, ha a biztosítás helye szerinti tagállam valamely egészségügyi szolgáltatója nem tudja ellátni az orvosilag meghatározott indokolt határidőn belül, a NEAK megvizsgálja a kérelemben megjelölt külföldi szolgáltató által nyújtott ellátás minőségét és biztonságát, valamint figyelembe veszi a költséghatékonysági szempontokat is. Költséghatékonynak akkor tekint egy ellátást, ha annak költsége nem haladja meg több mint 30%-kal az ellátásra vonatkozó magyarországi belföldi költség mértékét. Ha a kérelemben megjelölt egészségügyi szolgáltató által nyújtott ellátás minőségével és biztonságával kapcsolatban nem merülnek fel aggályok, és az ellátás költséghatékonysági szempontból is megfelel a Kormányrendeletben foglaltaknak, akkor a NEAK tájékozik az intézmény fogadókészségéről és a gyógykezelés lehetséges időpontjáról.

Abban az esetben, ha a megjelölt egészségügyi szolgáltató által nyújtott ellátásról megállapítást nyer, hogy nem elég biztonságos, a minősége nem megfelelő, vagy a költséghatékonysági szempontoknak nem felel meg, akkor a NEAK a megállapítástól számított nyolc napon belül kiadja az uniós rendeletek szerinti jogosultságigazolást és abban javaslatot tesz egy másik, EGT-tagállamban vagy Svájcban letelepedett egészségügyi szolgáltatóra. Az ilyen külföldi gyógykezelések költségeinek megtérítésére az uniós rendeletek szabályai szerint kerül sor, azzal a kitételrel, hogy a NEAK a külföldi gyógykezelés kötelezően meg nem térítendő részét (például az utazás költségét, vagy a kísérő költségeit) a beteg kérelmére méltányosságból támogathatja.²³

2.3.2. Az irányelvi út

A határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről rendelkező, az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve (Irányelv) elfogadásával az uniós jogalkotó olyan továbbfejlesztési javaslatokat fogalmazott meg, amelyek az előzőekben bemutatott eljárásrenden és feltételeken túl, egyéb esetekben is lehető-

²² Kormányrendelet 5. § (1)–(3) bek.

²³ Kormányrendelet 5. § (4)–(7) bek.

vé teszik a külföldi egészségügyi szolgáltatásban való részesülést. A Kormányrendelet 3. része határozza meg az erre vonatkozó szabályokat, amelyek akkor lépnek életbe, ha a beteg olyan szolgáltatónál kíván külföldi gyógykezelést igénybe venni, ami nem tartozik az uniós rendeletek hatálya alá, vagy nem az uniós rendeletek szabályai szerint szeretné azt igénybe venni, vagy kérelmében az egészségügyi szolgáltató megjelölése nélkül, csak az egészségügyi szolgáltatásra kéri az engedélyt. Az irányelvi eljárás valósul meg akkor is, ha a külföldi gyógykezelésre jogosult személy által választott szolgáltatót a NEAK költséghatékonysági okból nem tartja elfogadhatónak és más szolgáltatóra tesz javaslatot, a beteg azonban a külföldi gyógykezelést nem az engedélyben szereplő, hanem az Európai Unió más tagállamában letelepedett egészségügyi szolgáltatónál veszi igénybe.

Ebben az esetben a NEAK ugyanazt az eljárást folytatja le, mint az előzőekben kifejtett uniós rendeletek szerinti gyógykezelés esetén, és a feltételeknek megfelelő kérelmet csak abban az esetben utasítja el, ha az ellátás orvosilag indokolt időn belül a hazai egészségügyi szolgáltatónál is biztosítható. Amennyiben a kérelemben megjelölt egészségügyi szolgáltató nem felel meg a Kormányrendeletben előírt költséghatékonysági feltételeknek, a NEAK más szolgáltatóra tehet javaslatot, de a beteg dönthet úgy, hogy nem a javasolt egészségügyi szolgáltatónál veszi igénybe az ellátást.²⁴ A rendeleti úton történő engedélyezési eljárástól több szempontból is különbözik ez a módszer: ebben az esetben a betegnek lehetősége van magán egészségügyi szolgáltatónál igénybe venni az ellátást, továbbá az irányelvi ág esetén a betegnek meg kell előlegeznie a szolgáltatás költségeit, azok megtérítésére csak utólagosan van lehetőség. Az Irányelv tehát nem tartalmaz rendelkezéseket a tagállamok közötti elszámolásra, tekintettel arra, hogy a tagállami teherviselők ebben a rendszerben nincsenek egymással kapcsolatban, mivel a beteg kerül először kapcsolatba az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltatóval, majd – a számla benyújtása révén – később kapcsolatba lép a saját biztosítójával.²⁵ Ennek következtében az elszámolás tekintetében nem uniós, hanem nemzeti eljárási szabályok vannak, amelyek a megtérítést belföldi hatáskörrel szabályozzák.²⁶ A Kormányrendelet értelmében a fizetendő térítés összege nem ha-

24 Kormányrendelet 7. § (1)–(2) bek.

25 Világos tehát – és a fentiekben már utaltunk is rá –, hogy az egészségügyi ellátás igénybevétele tipikusan közjogi szabályozásra épül (hatósági eljárás – kérelem, szakértői vizsgálat, engedélyezés stb.), a magán egészségügyi szolgáltató igénybevételekor azonban nyilvánvalóan már a polgári (kötelmi) jogi jogviszony kerül előtérbe, amelyről bővebben lásd Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlat*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Központ, 2018. 111–140.

A tagállamok közötti kapcsolatrendszer és annak tárgya, a(z egészségügyi) szolgáltatás, illetve a szolgáltatás megfelelő (vagy éppen nem megfelelő) minősége és teljesítése, de leginkább a beteg-jogok érvényesítése szintén felveti magánjogi kérdéseket, de a tagállami hatóság és a beteg között a hatósági jogviszonyra jellemző alá-fölé rendeltség természetesen egyértelmű. (Ellentétben például a hazai szabályozású jegyzői birtokvédelemmel, amelynek közigazgatási hatósági, vagy polgári jogi jellegét illetően a szakirodalom – meglepő módon – eltérő álláspontokat képvisel. Lásd Domokos Klaudia – Méhes Tamás: *A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete. Pro Publico Bono*, 7. (2019), 3. 142–167.

26 Gellérné (2020): i. m. 1368–1369.

ladhatja meg az igénybevétel idején az ellátásra vonatkozó magyarországi közfinanszírozott ellátás belföldi költségének mértékét.²⁷

Az irányelvi szabályozással a jogalkotó célja olyan szabályok létrehozása volt, amelyek az Unióban megkönnyítik a határon átnyúló egészségügyi ellátáshoz való hozzáférést és biztosítják a betegmobilitást, ugyanakkor az Irányelv nem jogosít fel senkit arra, hogy egészségügyi ellátás igénybevétele céljából utazzon be, tartózkodjon vagy lakóhellyel rendelkezzen valamely tagállamban.²⁸

2.3.3. A méltányossági út

A tervezett külföldi egészségügyi ellátások szabályozásában a harmadik eljárási mód a méltányossági alapon történő igénybevétel. Erre abban az esetben kerül sor, ha a kérelem olyan ellátás igénybevételére irányul, amely Magyarországon a társadalombiztosításba nem befogadott. Ekkor a NEAK az egészségügyi dokumentációt továbbítja az Egészségügyi Szakmai Kollégium ügyben illetékes tagozata (Tagozat) részére. A Tagozat megvizsgálja a kezelés orvosszakmai indokoltságát, és megállapítja, hogy az ellátás szakmailag elfogadott-e és reális egészségnyereséggel jár-e. Az ellátás abban az esetben jár reális egészségnyereséggel, ha a beteg egészségi állapotának javulását vagy romlásának csökkenését eredményezi. A bírálathoz a Tagozat figyelembe veszi a külföldi gyógykezelésekre jogosult személy egészségi állapotát és a betegségének várható lefolyását. Ha a Tagozat azt állapítja meg, hogy az ellátás nem jár reális egészségnyereséggel, vagy az ellátás szakmailag nem elfogadott, akkor a NEAK elutasítja a külföldi gyógykezelés iránti kérelmet.²⁹ Amennyiben a Tagozat szakmailag elfogadottnak tartja az ellátást és megállapítja, hogy az a beteg számára reális egészségnyereséggel jár, akkor megvizsgálja, hogy a gyógykezelés elvégezhető-e külföldi szakember meghívásával közreműködésével az orvosi szempontból elfogadható határidőn belül, figyelembe véve a beteg egészségi állapotát és betegségének várható lefolyását. Viszont, amennyiben a Tagozat a külföldi gyógykezelés igénybevételét látja szükségesnek, javaslatot tesz külföldi egészségügyi szolgáltatóra, figyelembe véve a kérelemben feltüntetett egészségügyi szolgáltatót is. A Kormányrendeletben meghatározott esetekben³⁰ a Tagozat javasolhatja az Európai Unió, az EGT-n vagy Svájcban kívüli egészségügyi szolgáltatót is.³¹

A NEAK a Tagozat szakvéleményének beérkezése után dönt a külföldi gyógykezelés engedélyezéséről és a finanszírozás mértékéről. Amennyiben a NEAK nem ért egyet a Tagozat szakmai véleményével, azt megküldheti felülvizsgálat céljából

27 Kormányrendelet 7. § (3) bek.

28 Irányelv (10) és (18) bek.

29 Kormányrendelet 9. § (1)–(4) bek.

30 A Tagozat kizárólag abban az esetben tehet javaslatot az Európai Gazdasági Térségen és Svájcban kívül letelepedett egészségügyi szolgáltatóra, ha az ellátás az EGT tagállamaiban és Svájcban nem érhető el, vagy így a költségek hatékonyabb felhasználását eredményezi, vagy reális egészségnyereség-többletet eredményez.

31 Kormányrendelet 9. § (5) bek.

az Egészségügyi Szakmai Kollégium elnökségének, aki vagy új javaslatot készít, vagy nyilatkozik arról, hogy a Tagozat véleményével egyetért.³²

Bármely, a fentiekben ismertetett eljárás keretében került is sor a külföldi ellátás igénybevételére, az ellátást követő 30 napon belül a betegnek be kell mutatnia a keletkezett egészségügyi dokumentumokat, valamint a Kormányrendeletben előírt elszámolást. Az engedélyezett külföldi gyógykezeléshez kapcsolódóan a beavatkozást követő egy éven belül egy alkalommal előzetes engedély nélkül van lehetőség kontrollvizsgálat igénybevételére. További kontrollvizsgálatok igénybevételéhez külön engedélyezési eljárás lefolytatása szükséges, amely kizárólag akkor engedélyezhető, ha a kontrollvizsgálatoknak magyar közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatónál nincsenek meg a feltételei.³³

2.4. A brexit következményei az egészségügyi ellátásokra való jogosultság tekintetében

A brexitnek köszönhetően 2021. január 1. napjától az Egyesült Királyságban már nem alkalmazandók a koordinációs rendeletek. Jelenleg a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia Közösségből történő kilépéséről szóló Megállapodás (Kilépési Megállapodás), továbbá az Európai Unió és az Európai Atomenergia Közösségből, valamint Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága között kötött Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás (Kereskedelmi és Együttműködési Megállapodás), továbbá ez utóbbi Szociális biztonsági koordinációról szóló jegyzőkönyve (Jegyzőkönyv) tartalmazza az egészségügyi ellátások igénybevételével kapcsolatos szabályozást.³⁴

A brit biztosítással rendelkező személyek magyarországi tartózkodásuk idején a brit biztosító által kiállított jogosultságigazolás birtokában (S1 dokumentum és EU-kártya, illetve GHIC – *Global Health Insurance Card*) jogosultak ellátásra. A brit biztosító által 2021. január 1-je előtt kiállított EU-kártya az érvényességi idejének lejártáig jogosít a természetbeni ellátások igénybevételére, míg ezt követően GHIC-kártyát állítanak ki a biztosított részére a Jegyzőkönyvben meghatározott feltételekkel. Az S1, valamint a tervezett külföldi gyógykezelés igénybevétele céljából szükséges S2 dokumentumok használatának szabályai továbbra is alkalmazandók brit biztosítással rendelkezők esetén is.

A magyar egészségbiztosítással rendelkező személy részére, magyar intézmény által kiállított EU-kártya az Egyesült Királyságban továbbra is változatlan feltételekkel használható, valamint az Egyesült Királyságban lakóhellyel rendelkező magyar biztosított részére az S1 dokumentum továbbra is kiállítható.

32 Kormányrendelet 9. § (6)–(7) bek.

33 Kormányrendelet 10. §.

34 A témáról lásd bővebben Gellérné Lukács Éva: Pillanatkép a Brexit munkaerőpiaci vonatkozásairól. *Munkaiügyi Szemle Online*, 62. (2019), 4.

3. Fejlesztési lehetőségek a külföldi ellátások adminisztrációjában

Napjaink technológiai fejlődését a közigazgatásnak is szükségszerűen követnie kell, fel kell vennie a versenyt a folyamatosan változó világgal. A változásokkal együtt járnak az állam működésével szemben támasztott új típusú elvárások is, azonban nemcsak a tagállamok közigazgatásának, hanem az Európai Uniónak is reagálnia kell a kihívásokra.³⁵

A közigazgatási ügyintézési folyamatok elektronikussá tétele mára az ügyfélbarát közigazgatás egyik alapvető követelményévé vált. Az elektronikus ügyintézési lehetőségek valamennyi társadalmi szereplő számára közvetlenebb hozzáférést biztosítanak a szolgáltatásokhoz, javítva ezzel a szolgáltatások minőségét, valamint hatékonyabbá téve az állami szervek működését.³⁶ Az elektronikus közigazgatási rendszerek folyamatos fejlesztése garantálja, hogy a hatósági eljárások során eddig kialakított gyakorlat az új kihívásoknak, az ügyfélorientált szemléletmódnak eleget tudjon tenni.³⁷ A konkrét eljárások során fontos célkitűzéssé vált, hogy a közigazgatás digitalizálása a határokon átnyúló szolgáltatásokra is kiterjedjen, amelyre a belső piac négy alapvető szabadságának élénkítése érdekében van a leginkább szükség. Az Unió polgárai egész Európában elvárják, hogy a sajátjukon kívül más tagállamokban is részesüljenek a digitális technológia kínálta előnyökből. Emiatt is nagy jelentősége volt az EESSI informatikai rendszer, illetve ezzel összefüggésben Magyarországon a HYDRA szakalkalmazás bevezetésének, amelyek segítségével a tagállamok intézményei és összekötő szervei gyorsabban és hatékonyabban tudnak egymással kommunikálni.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy az EESSI-rendszer és a strukturált elektronikus dokumentumok csak a tagállami szervek közötti kommunikációra szolgálnak, az ügyfelek rendszerbe történő becsatornázása még nem történt meg. Így az ügyfelek sok esetben hordozható dokumentumok formájában tartják maguknál az információkat, amelyek egy része az ügyfél számára, másik része pedig a szociális biztonsági szerv számára tartalmaz információkat.³⁸ E tekintetben számottevő előrelépés lenne egyfajta elektronikus ügyintézési metódus kialakítása, amely az EESSI-rendszer kiegészítéséül szolgálhatna.

35 Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Miskolc, 2016.

36 Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Czékmann Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma. In Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 21.

37 Patyi András ugyanakkor felhívja a figyelmet arra, hogy „Az emberi magatartás, a közigazgatás nevében és jogalanyiságán belül cselekvő tisztviselő magatartása, mint egyedüli jogi tény megítélését relativizálja, vagy akár meg is változtatja a közigazgatási feladatellátás és hatáskörgyakorlás digitalizációja vagy elektronizálása.” Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 195.

38 Fűrjes Annamária: *A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az Unióban – különös tekintettel a nyugdíjakra*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2014. 150.

szítéseként működve támogatná az ügyfelek és a szociális biztonsági szervek közötti pontosabb és hatékonyabb kommunikációt.³⁹

Az egészségügyi ellátások más uniós tagállamban történő igénybevételéhez kapcsolódóan fontos lenne az intelligens kártyák olyan új generációjának bevezetése, amellyel a beteg egészségügyi ellátási adataihoz való egyszerű hozzáférést lehetne biztosítani. Az új kártyák alkalmazásával egyszerűsödne az orvosi ellátás igénybevétele az Európai Unió minden tagállamában. Mindez azt jelentené, hogy külföldi tartózkodás során az orvosilag szükséges ellátás igénybevételekor az EU-kártyával az ellátást nyújtó orvos hozzáférne a kórtörténeti dokumentációhoz, így biztonsággal választhatna a helyes terápia alkalmazásának tárgyában. E rendszert továbbfejlesztve létre kellene hozni egy olyan elektronikus felületet, amelyen a beteg biztosítójánál történő lekérdezést követően arra is választ kaphatna az orvos, hogy az adott beteg jogszerűen veszi-e igénybe az ellátást, vagyis rendelkezik-e ténylegesen biztosítási jogviszonnyal, vagy egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal az ellátás igénybevételének időpontjában.

Irodalomjegyzék

- Czékmann Zsolt: *Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon*. Miskolc, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2016. Online: <https://doi.org/10.14750/ME.2016.027>
- Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – Czékmann Zsolt: Az elektronikus közigazgatás fogalma. In Czékmann Zsolt (szerk.): *Infokommunikációs jog*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.
- Domokos Klaudia – Méhes Tamás: A (jegyzői) birtokvédelem és annak komplex jogi természete. *Pro Publico Bono*, 7. (2019), 3. 142–167. Online: <https://doi.org/10.32575/ppb.2019.3.8>
- Fürjes Annamária: *A szociális biztonsági rendszerek koordinációja az Unióban – különös tekintettel a nyugdíjakra*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, 2014. Online: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/id/eprint/2417/1/Furjes_Annamaria_ertekezes.PDF
- Gellérmé Lukács Éva: Pillanatkép a Brexit munkaerőpiaci vonatkozásairól. *Munkaügyi Szemle Online*, 62. (2019), 4. Online: <https://drive.google.com/file/d/1yZ0nmYTruCqCLvJGE2mvjdnbWEFenrvr/view>
- Gellérmé Lukács Éva: Egészségügyi szolgáltatások igénybevétele. In Smuk Péter (szerk.): *Társadalmi fenntarthatóság*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
- Hajdú József: A szociális jog elmúlt 20 évéről, különös tekintettel az Európai Unióra. In Miskolczi Bodnár Péter– Kun Attila – Boóc Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog. Húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar. 2019. 11–28.
- Kristó Katalin: *Szociálpolitika, szociális jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014.
- Kristó Katalin – Malustyik Brigitta: A tervezett külföldi gyógykezelés engedélyezése Magyarországon: Az elektronikus ügyintézés egy lehetséges útja. *Új Magyar Közigazgatás*, 14. (2021), 2. 15–25.
- Méhes Tamás: *A Polgári Törvénykönyv vázlat*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2018.
- Paty András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017.

39 Egy ilyen elektronikus ügyintézési szisztéma kialakítására tesz javaslatot Kristó Katalin és Malustyik Brigitta közös tanulmányukban, lásd Kristó–Malustyik (2021): i. m. 15–25.

Jogforrások

Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 987/2009/EK rendelete a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról szóló 883/2004/EK rendelet végrehajtására vonatkozó eljárás megállapításáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2011/24/EU irányelve a határon átnyúló egészségügyi ellátásra vonatkozó betegjogok érvényesítéséről

1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól

340/2013. (IX. 25.) Korm. rendelet a külföldön történő gyógykezelések részletes szabályairól

Internetes forrás

Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő: *Ellátás külföldön*. Online: www.neak.gov.hu/felso_menu/lakossagnak/ellatas_kulfoldon

Rövid kitekintés az európai munkajog világát érintő, főbb közelmúltbeli jogesetek tükrében

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód alkalmazásáról az Európai Unió Bíróságának, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatából

LOVÁSZY LÁSZLÓ GÁBOR¹

Az írás célja az Európai Unió Bírósága, valamint a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága által az elmúlt öt évben hozott, legfontosabb és legrelevánsabb ítéletek áttekintése az egyes tagállamok vonatkozásában, tagállamonként, abc-sorrendben haladva. A szerző fókuszba a munka világában az egyenlő bánásmód területén felmerült ügyekre összpontosult, amelyek az adott tagállamban zajló kiemelkedő munkajogi jogvitákra terjedtek ki, különös tekintettel a hátrányos megkülönböztetés tilalmára. A szerzőnek nem szándéka az ismertetett ítéletek minősítése, rendszerezése, mint ahogy az sem, hogy azokból akár jogi, akár társadalompolitikai következtetéseket vonjon le, vagy azokról összehasonlító elemzést készítsen a terjedelmi korlátokra is figyelemmel. A tanulmány célja alapvetően az EU-tagállamokban történt jogesetek rövid, mintegy felvillantásszerű ismertetése, listázása tanulmányul, a konkrét esetek pedig referenciaként szolgálhatnak Magyarországon és a magyar jogászok számára is a tágabb európai uniós és emberi jogi bíráskodás gyakorlatának mélyebb áttekintése szempontjából, illetve egy-egy uniós tagállam munkajogi vitáinak gyors áttekintése érdekében.

Kulcsszavak: iszlám fejkendő viselésére vonatkozó tilalom, politikai, filozófiai és vallási semlegesség, fogyatékossgal élő munkavállalók elbocsátása, az elhízáson, életkoron, testmagasságon, valláson, bérnyaságon vagy szerzetesi minőségen alapuló hátrányos megkülönböztetés, autonóm államigazgatási szerv, közvetett hátrányos megkülönböztetés, szakszervezeti jogok, közszférában foglalkoztatott munkavállalók, munkahelyi baleset

1 Tudományos főmunkatárs, Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar Nemzetközi Kapcsolatok és Diplomácia Tanszék, e-mail: Lovasz.Laszlo.Gabor@uni-nke.hu

Short Overview of the European Labour Legislation through the Highlighted and Recent Cases for Equal Treatment in Employment and Occupation in Terms of the Case Law of the Court of the European Union and the European Court of Human Rights

The aim of this short overview is to outline the most important as well as relevant decisions of the judicial forums covering the last five years for each Member State, in alphabetical order. The author's focus has been on issues arising in the field of equal treatment in the field of labour, which have covered outstanding labour law-related disputes in a given Member State, in particular the prohibition of discrimination. The author does not intend to classify and systematise the presented decisions, nor does it intend to draw any legal or socio-political conclusions from them, or to make a comparative analysis of them, due to the limits of the current study. The aim of the study is basically a short, flash-like description and listing of legal cases in the EU member states, and the specific cases can serve as a set of references for Hungary and Hungarian lawyers for a deeper understanding of the wider EU and human rights jurisprudence in order to provide a quick overview of labour law disputes in an EU Member State.

Keywords: ban on wearing an Islamic headscarf, political, philosophical and religious neutrality, dismissal of disabled workers, discrimination on grounds of obesity, age, height, religion, motherhood or monastic status, discrimination in employment, autonomous public administration, indirect discrimination workers, accident at work

Jelen írás célja, hogy átfogó, de egyúttal reményeim szerint könnyedén áttekinthető, kézzelfogható képet kapjunk az Európai Unió Bíróságának (EUB), valamint a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) az elmúlt öt évben hozott, fontosabb ítéleteiről az egyes tagállamok vonatkozásában, a munka világában érvényesülő, az egyenlő bánásmód területén felmerült ügyeket illetően. Mint ahogy nincs két egyforma tagállam, úgy nincs két egyforma tagállami gyakorlat sem. Ezek kapcsán az EUB és az EJEB időről időre olyan ítéleteket hoz, amelyek a tagállami szabályozást, illetve gyakorlatot írják felül. Maguk az ügyek az adott tagállamban relevánsabb társadalmi, a jogviták tekintetében jellemzőbb folyamatait is némiképp visszatükrözik, további információkkal gazdagítva az egyes uniós országokról rendelkezésre álló ismereteket is. A terjedelmi korlátokra is figyelemmel az írásnak nem célja ezen ítéletek minősítése, rendszerezése – ezért tagállamonként, abc-sorrendben vesszük számba az ítéleteket –, mint ahogy az sem, hogy azokból akár átfogó jogi, akár társadalompolitikai következtetéseket vonjon le a jövőre nézve. A kizárólagosan külföldi, de EU-tagállamokban történt jogesetek ugyanakkor tanulságot szolgálhatnak Magyarországra számára az európai uniós és emberi jogi bíraskodás gyakorlatának áttekintése során.

Kezdjük Belgiummal, a legtöbb európai uniós intézménynek otthont adó országgal! Az EUB előtt zajlott, 2017-ben zárult Achbita-ügy² kapcsán hozott ítélet alapján a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelvet (továbbiakban: 2000/78/EK irányelv) úgy kell értelmezni, hogy az iszlám fejkendő viselésére vonatkozó tilalom nem ütközik az uniós joggal. Ennek kiindulópontjául egy magánvállalkozás olyan belső szabályából keletkezett jogvita szolgált, amely alapján tiltották mindenfajta politikai, filozófiai vagy vallási jelnek a munkahelyen látható módon történő viselését. Az uniós bíróság azt állapította meg, hogy az ezen irányelv értelmében a tilalom nem minősül a valláson vagy meggyőződésen alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek, ha a vállalkozás objektív módon igazolja, hogy ez az ügyfeleivel fenntartott kapcsolatok keretében politikai, filozófiai és vallási semlegességre vonatkozó szempont érvényesítését segíti elő. Egy másik, a Bougnaoui-ügyben az EUB ugyanakkor úgy határozott, hogy hátrányos és közvetlen megkülönböztetést szenved el a munkavállaló, ha az ügyfél arra vonatkozó kérését, hogy a munkáltató szolgáltatásait a továbbiakban ne iszlám fejkendőt viselő munkavállaló teljesítse, a munkáltató a munkavállaló elbocsátásával teljesíti, mert az irányelv a diszkrimináció tilalmától „valódi és meghatározó foglalkozási követelmény” esetén enged csak eltérést.³ Adina Portrau szerint a két ítélet azt is jelezheti, hogy az uniós bíróság immáron olyan területre merészkedett, amely eleddig a strasbourgi emberi jogi bíróság „felségterülete” volt a vallásszabadság tekintetében, és kérdéses, hogy az európai emberi jogi rezsim viszonya hogyan fog alakulni a jövőben.⁴

A következő ország, az EU egyik „legkeletibb” tagállama, Bulgária. Az EUB-nak a Milkova-ügyben⁵ hozott ítélete szerint a 2000/78/EK tanácsi irányelv, valamint a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ-egyezmény (CRPD) és az Európai Unió Alapjogi Chartája alapján nem ellentétes az uniós joggal egy olyan nemzeti előírás, amely bizonyos fogyatékosággal élő munkavállalók számára elbocsátás esetén különleges előzetes védelmet biztosít, miközben nem biztosít ilyen védelmet az ugyanazon fogyatékosággal élő köztisztviselők számára, kivéve ha megállapítható az egyenlő bánásmód elvének sérelme, amelynek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata. Az eset Delia Ferri szerint azért jelentős, mert itt értelmezte az EUB az EU Alapjogi Charta és a CRPD egymáshoz való viszonyát is: a Charta mintegy alkotmányossági szintre emelkedett, és a vonatkozó irányelvet is a Chartával együttesen kell értelmezni és alkalmazni, míg az ENSZ-egyezményt csak figyelembe kell venni, azaz az uniós jogot „csupán” a CRPD tükrében kell alkalmazni.⁶

2 Achbita-ügy, kérelemszám: C-157/15, ítélet: 14/03/2017.

3 Bougnaoui-ügy, kérelemszám: C-188/15, ítélet: 14/03/2017.

4 Adina Portrau: CJEU Cases C-157/15 Achbita and C-188/15 Bougnaoui – ‘Neutrality’ Trumps Religious Freedom. *Völkerrechtsblog*, 2017. március 24.

5 C-406/15. számú ügy: Petya Milkova kontra Izpалnitelen direktor na Agencsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, ECLI:EU:C:2017:198.

6 Delia Ferri: The Unorthodox Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Secondary Rights in the Court of Justice

Dániával folytatjuk, amely az EU egyik legmagasabb életszínvonallal rendelkező tagállama. Itt egy igencsak érdekes eset hívta fel magára a figyelmet: az elhízás volt a jogeset központi eleme. Az EUB a Kaltoft-ügyben⁷ azt állapította meg, hogy az uniós jog nem mondja ki általános elvként önmagában az elhízás alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmát a foglalkoztatás és munkavégzés során. Ez azért érdekes, mert van olyan nemzetközi jogforrás, amely alapján más a helyzet: a CRPD-be ütközhet az ilyen típusú megkülönböztetés. Akkor történik ez, amikor a munkavállaló elhízása már egyenesen „fogyatékoságnak” tekinthető. Ilyen az, amikor ez az állapot olyan korlátozottsággal jár, amely különösen valamilyen hosszan tartó testi, szellemi vagy lelki ártalmon alapul, és korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő szerepvállalását a munkahelyén. Bár az EUB nem hozott egyértelmű döntést Krista Nadakavukaren Schefer szerint, de ez az ítélet tekinthető az első lépésnek a CRPD alkalmazása, pontosabban szólva annak megismertetése tekintetében a fogyatékoság, az elhízottság és a hátrányos megkülönböztetés hármasa terén.⁸

Egy másik, az úgynevezett DI-ügyben⁹ az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma kapcsán az EUB a 2000/78/EK tanácsi irányelv alapján a magánszemélyek közötti jogvitában is az uniós joggal ellentétesnek találta az olyan nemzeti szabályozást, amelynek értelmében a munkavállaló nem jogosult végkielégítésre, ha a munkáltató által fizetett öregségi nyugdíjra jogosult olyan nyugdíjbiztosítási rendszer keretében, amelybe e munkavállaló 50. életévének betöltését megelőzően lépett be. Ezt arra való tekintet nélkül lehet alkalmazni, hogy a munkavállaló a munkaerőpiacon maradást vagy a nyugdíjba vonulást választja. Ezzel a nemzeti jog az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának általános elvével ellentétes rendelkezésének alkalmazásával kapcsolatban is döntött az EUB, felülírva a nemzeti jog idevágó, ellentétes előírásait. Ez az ügy Elena Gualco szerint később – a Dán Legfelső Bíróság álláspontjának köszönhetően – immáron nyilvánvalóan rávilágított arra a konfliktusra is, hogy valójában ki legyen a legfelsőbb joghatóság és mennyiben érvényesül(het) az uniós jog elsőbbsége a nemzeti jog felett.¹⁰ Megjegyzendő, hogy a később tárgyalandó, többi hasonló eset figyelembevételkor érdemes tudni azt, hogy Beryl ter Haar szerint az életkor alapján történő hátrányos megkülönböztetés mint kérdéskör különösen 2004 óta a 2000/78/EK irányelv átültetésére megállapított

Case Law on Disability Discrimination. *European Constitutional Law Review*, 16. (2020), 2. 295.

7 C-354/13. számú ügy: Fag og Arbejde (FOA) kontra Kommunernes Landsforening (KL), ECLI:EU:C:2014:2463.

8 Krista Nadakavukaren Schefer: Fag og Arbejde v. Kommunernes Landsforening (CJEU). *International Legal Materials*, 54. (2015), 4. 735–746.

9 C-441/14. sz. ügy: Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S kontra Sucession Karsten Eigil Rasmussen, ECLI:EU:C:2016:278.

10 Elena Gualco: „Clash of Titans 2.0”. From Conflicting EU General Principles to Conflicting Jurisdictional Authorities: The Court of Justice and the Danish Supreme Court in the Dansk Industri Case. *European Papers*, 2. (2017), 1. 229.

határidejének lejártát, valamint a CRPD 2006-os elfogadását követően jelent meg erősebben az EUB gyakorlatában.¹¹

Egy harmadik eset is arra világít rá, hogy a magas, 80 év körüli várható élettartam miatt az idősokkal kapcsolatos jogesetek vélhetően strukturálisan kiemelten relevánsak Dániában. Az idősebb munkavállalókat érintő végkielégítéssel kapcsolatban az Ingeniørforeningen i Danmark-ügyben¹² az EUB úgy határozott, hogy nem ellentétes az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a munkáltató az ugyanazon vállalkozásnál legalább 12, 15 vagy 18 évig folyamatosan alkalmazott munkavállalónak való felmondás esetén a munkavállaló munkaviszonyának megszűnésekor egy-, két-, illetve háromhavi munkabérnek megfelelő összeget köteles fizetni. Ugyanakkor van egy olyan megszorítás, amely az idősök tovább foglalkoztatásának bizonyos fokú, végső soron a munkaadók kötelezettségei tekintetében rugalmasabb eszközeként, illetve az idősebb munkavállalók korlátozásaként is értelmezhető, ha megfelelően objektív és észszerű módon igazoltnak, illetve az e cél eléréséhez megfelelő és szükséges eszköznek minősül ez az előírás, ugyanis az említett összeg nem jár abban az esetben, ha a munkavállalónak a munkaviszonya megszűnésekor lehetősége volt arra, hogy az általános nyugdíjrendszerben öregségi nyugdíjban részesüljön. Hős Nikolett szerint így az EUB egy olyan – szociális szempontokat is érvényesítő – álláspontra helyezkedett, hogy a végkielégítés lehetőségének megvonásakor figyelembe kell venni az idősebb munkavállalók esetében a rájuk vonatkozó hosszú távú jövedelemvesztést is, valamint a nyugdíjellátás igénybevételének a lehetőségét.¹³

A szintén skandináv, hasonlóan jó mortalitási és várható élettartammal rendelkező Finnországgal folytatjuk a vizsgálódásunkat. Az EUB a 2000/78/EK tanácsi irányelv alapján úgy döntött a Korkein hallinto-oikeus által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem ügyében,¹⁴ hogy a nyugdíjból származó jövedelmet terhelő kiegészítő adóra vonatkozó tagállami szabályozás nem tartozik sem ezen irányelv, sem – következőképpen – az Alapjogi Charta 21. cikk (1) bekezdésének tárgyi hatálya alá. Így a tagállami adópolitika révén nem valósul meg az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés, ami viszont a tagállami hatóságok számára biztosít enyhébb szabályozási kötelezettségeket a hátrányos megkülönböztetés területén az idősebb munkavállalók tekintetében.

Továbbá még két hasonló, folyamatban lévő ügy van jelenleg az EJEB előtt a nyugdíjak magasabb kulccsal történő adóztatása kapcsán is.¹⁵ A holland Legfelső Bíróság főtanácsnoka, René Niessen szerint az eset érdekessége az, hogy valójában (itt is) ellentmondás található az uniós és a strasbourgi bíróság gyakorlata közt, ugyanis

11 Beryl ter Haar: Is the CJEU Discriminating in Age Discrimination Cases? *Erasmus Law Review*, (2020), 1.

12 C-515/13. számú ügy: Ingeniørforeningen i Danmark kontra Tekniq, ECLI:EU:C:2015:115.

13 Hős Nikolett: Áthidalható-e az irányelvek horizontális közvetlen hatályát kizáró joggyakorlat által teremtett joghézag az Alapjogi Charta segítségével? *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 6. 1–7.

14 C-122/15. számú. ügy: A Korkein hallinto-oikeus (Finnország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, ECLI:EU:C:2016:391.

15 Taipale-ügy (kérelemszám: 5855/18), Tulokas-ügy (kérelemszám: 54854/18).

az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapvetően nem teszi lehetővé az életkor szerinti megkülönböztetést, ideértve az adózást is. Niessen úgy látja, hogy ez azért lehetséges, mert ebben a kérdéskörben az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalma a szakképzéshez és a foglalkoztatási feltételekhez való hozzáférést elősegítő adószabályokra vonatkozik csak, ugyanis ez a követelmény általában nem érvényes az uniós jogban, és ebből következően nem alkalmazható a 2000/78 irányelv hatályán kívül eső adóügyekben. Így továbbra is a nemzeti bíróság feladata annak megállapítása, hogy az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés észszerű és objektív célt szolgál-e, valamint szükséges-e e cél eléréséhez.¹⁶

Folytassuk Franciaországgal! A kor alapján a foglalkoztatás területén történő hátrányos megkülönböztetés témájában 2015 októberében született releváns uniós bírósági ítélet a francia jog vonatkozásában: az O-ügy.¹⁷ Ennek értelmében az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmának az Európai Unió Alapjogi Chartája 21. cikkében megfogalmazott és a többször idézett 2000/78/EK tanácsi irányelvvel pontosított elvét úgy kell értelmezni – méghozzá most a fiatalabb munkavállalók rovására –, hogy azzal nem ellentétes az olyan nemzeti jogszabály, amely a határozott időre szóló munkaszerződés megszűnésekor az iskolai vagy egyetemi szünet ideje alatti időszakra eső, munkabér-kiegészítésként járó juttatást nem folyósítja a fiatal munkavállalónak. Ezzel lényegében – ter Haar szerint – az EUB azt jelentette ki, hogy a fiatal munkavállaló nincs összehasonlítható helyzetben az idősekhez képest, akik egy határozott idejű munkaviszony megszűnése esetén rosszabb helyzetbe kerülnének, részben az ország munkaerőpiaci sajátosságainak köszönhetően. Ter Haar úgy véli – a jelen tanulmányban bemutatott másik nyolc esetet is figyelembe véve –, hogy az EUB következetlen az életkor alapján történő diszkrimináció értelmezésekor, így nem beszélhetünk egységes és egyértelmű jogalkalmazásról.¹⁸ Végezetül Franciaországot egy másik témában, a szakszervezeti jog kapcsán a strasbourgi EJEB elítélte a Matelly-ügyben¹⁹ amiatt, hogy a fegyveres erők tagjai egészen 2015-ig nem vehettek részt szakmai szervezetek, szövetségek munkájában, amely ellentétesnek bizonyult a nemzetközi joggal az EJEB szerint.

Görögországban nem a kor alapján történő hátrányos megkülönböztetés gyakorlata került a figyelem középpontjába a fegyveres testületeknél, hanem bizonyos fizikai adottság. A Kalliri-ügy²⁰ során az EUB megállapította, hogy a férfiak és a nők közötti egyenlő bánásmód elvének a munkavállalás, a szakképzés, az előmenetel és a munkakörülmények terén releváns az 1976. február 9-i 76/207/EGK tanácsi irányelv. Ennek rendelkezései alapján az uniós joggal ellentétes az a tagállami szabályozás és gyakorlat, amely egy rendőriskolába történő felvételi vizsgán való részvételt a jelentkező

16 René Niessen: Age discrimination in taxation. *Tax & Legal Excellence*, 2019. szeptember 12.

17 C-432/14 számú ügy: O kontra Bio Philippe Auguste SARL, ECLI:EU:C:2015:643.

18 Ter Haar (2020): i. m.

19 Kérelemszám: 10609/10, ítélet: 02/01/2015.

20 C-409/16 számú ügy: Ypourgos Esoterikon és Ypourgos Ethnikis paideias kai Thriskevmaton kontra Maria-Eleni Kalliri, ECLI:EU:C:2017:767.

nemétől függetlenül legalább 170 cm-es testmagassághoz köti. Az ügynek van olyan aspektusa Uladzislaw Belavusau szerint, hogy ez akár a faji megkülönböztetést is jelentheti, hiszen a testmagasság tekintetében példának okáért a kínai származásúak általában hátrányban lehetnek a hollandokkal szemben. (A fegyveres testületekkel kapcsolatos EUB ítélezési gyakorlat is ellentmondásos mind a Sorondo-, mind pedig a Vital Pérez-ügy kapcsán is, ahogy később látni fogjuk.)²¹

A nemrégiben, 2019-ben lezárult Monachos Eirinaios-ügyben²² az EUB egy érdekes, részben vallási vonatkozású jogvita végére tett pontot a görög jog tekintetében. Az ügy során az EUB megállapította, hogy az uniós joggal ellentétes az a nemzeti jogszabály, amely abból az okból, hogy a szerzetesi minőség és az ügyvédi hivatás gyakorlása e jogszabály szerint összeegyeztethetetlen, a saját tagállamának hatáskörrel rendelkező hatóságánál ügyvédként bejegyzett szerzetesnek megtiltja, hogy a fogadó tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságánál – az ügyvédi hivatásának a fogadó tagállamban a saját tagállama szakmai címével történő gyakorlása céljából – bejegyeztesse magát. Ennek ellenére az EUB – Rebecca Zahn szerint – nem teremtett egyértelmű helyzetet, hiszen valójában az athéni ügyvédi kamarának bár be kellene jegyeznie a ciprusi ügyvéd-szerzetest, de azonnal el is bocsáthatja gyakorlat és a „függetlenség” hiánya miatt, és így az EUB elmulasztotta az arányossági tesztre vonatkozó útmutatás kidolgozását.²³

Hollandiában is terítékre került a kor alapján és a foglalkoztatás területén történő hátrányos megkülönböztetés témája: 2016-ban a C-548/15. számú ügyben a 30. életévüket be nem töltött személyek számára bizonyos feltételek mellett az EUB megengedi a szakképzési költségek teljes összegének az adóköteles jövedelemből történő levonását, míg a 30. életévüket betöltött személyek esetében már korlátozza az adólevonási jogot. A bíróság szerint akkor nem történik hátrányos megkülönböztetés, ha – az EUB által rendszeresen használt formulával fogalmazva – a szabályozás jogszerű foglalkoztatás- és munkaerőpiac-politikai céllal objektív és észszerű módon igazolható, valamint e cél elérésének eszközei megfelelőek és szükségesek. Ter Haar szerint ez eset az úgynevezett „középkorúak” megkülönböztetését jelenti, ugyanakkor azért tartja arányosnak és szükségesnek ezt a korlátozást, mert vélelmezhetően – lényegben ismét egy szociális szempontú érvelés alapján – a 30 év felettiak már jobb anyagi helyzetben lehetnek.²⁴ Ha már az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés témája Hollandia esetében felmerült, akkor Írország esetében fontos kiemelni – szintén Ter Haar többször idézett tanulmánya szerint –, hogy a 2008–2009-es pénzügyi válság árnyékában született ítéletekhez hasonlóan, amikor a tagállamok megszorító intézkedéseket hoztak és lényegében a szociális szempontokat mellőz-

21 Uladzislaw Belavusau: Height Discrimination in EU Law: The Case of Kalliri (C-409/16) at the Court of Justice. *European Law Blog*, 2018. június 11.

22 Kérelemszám: 431/17, ítélet: 07/05/2019.

23 Rebecca Zahn: 'Can a man serve two masters'? The Court of Justice decides whether monks can be banned from being lawyers. *EU Law Analysis*, 2019. május 28.

24 Ter Haar (2020): i. m.

ték az EUB gyakorlatában – a Horgan és Keegan-ügy²⁵ releváns ebben a vonatkozásban – és az európai bírósági fórum szintén nem találta jogsértőnek egy meghatározott időponttól az új tanárok felvételekor kevésbé kedvező bértábla és fizetési fokozatba való besorolás alkalmazását előíró nemzeti jogszabályt.

A foglalkoztatás területén, pontosabban az állami szervek egymáshoz való viszonyrendszerében megjelenő érdekes eset volt az ír igazságügyi és esélyegyenlőségi miniszter és a nemzeti rendőrség főkapitánya (*Commissioner of An Garda Síochána*) közötti vita, amely a 2000/78/EK irányelvvel és az egyenlő bánásmódról szóló törvényekkel állítólagosan ellentétes intézkedések vagy határozatok ellen benyújtott kérelmek elbírálása kapcsán zajlott. Itt a felek arra a kérdésre keresték a választ előzetes döntéshozatali eljárásban, hogy az uniós jog egy meghatározott területen való alkalmazásának biztosítása céljából jogszabály által létrehozott országos szerv (autonóm államigazgatási szerv) mellőzheti-e az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását. Az EUB úgy döntött, hogy az uniós jogot, és különösen az uniós jog elsőbbségének elvét, tágan kell értelmezni, egyszersmind úgy, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az uniós jog valamely meghatározott területen való alkalmazásának biztosítása céljából jogszabály által létrehozott országos szerv nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy mellőzze valamely, az uniós joggal ellentétes nemzeti jogszabály alkalmazását.

Végezetül a nők közötti esélyegyenlőség és egyenlő bánásmód elvének a foglalkoztatás és munkavégzés területén történő megvalósításáról szóló, 2006. július 5-i 2006/54/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerint egy speciális élethelyzet alapján Írország esetében találta igazoltnak a nemen alapuló hátrányos megkülönböztetés gyakorlatát az EUB, ha egy női munkavállalótól – olyan anyai minőségében, aki béranyaságról szóló megállapodás keretében vállalt gyermeket – megtagadják a szülési szabadsággal egyenértékű fizetett szabadság kiadását.²⁶ Továbbá az is megállapítást nyert, hogy nem minősül fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek, ha megtagadják a szülési vagy az örökbefogadási szabadsággal egyenértékű fizetett szabadság kiadását az olyan női munkavállalótól, aki gyermek kihordására nem képes, és aki béranyaságról szóló megállapodást kötött. Geert De Baere a *Cambridge Law Journal* 2015-ös számában írt elemzése szerint – bár hivatkozott rá az eljárás során az ügyfél – a CRPD vizsgálatára nem került sor érdemben, és ez azt is jelenti, hogy – utalva Tanács kontra Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe ügyre²⁷ – ellentmondásos maradt az EUB ítélkezési gyakorlata a nemzetközi jogi egyezmények alkalmazása tekintetében.²⁸ (Megjegyzés: De Baere álláspontja 2015-ös keltezésű, lásd a témában Delia Ferri álláspontját a Milkova-ügy kapcsán.)

25 C-154/18 számú ügy: Tomás Horgan és Claire Keegan kontra Minister for Education & Skills és társai, ECLI:EU:C:2019:113.

26 Z.-ügy kérelemszám: C-363/12, ítélet: 18/03/2014.

27 C-404/12 P és C-405/12 P, EU:C:2015:5.

28 Geert De Baere: Shall I be Mother? The Prohibition on Sex Discrimination, the UN Disability Convention, and the Right to Surrogacy Leave under EU Law. *The Cambridge Law Journal*, 74. (2015), 1. 48.

Írországhoz hasonlóan Lengyelországban is az életkor alapján történő hátrányos megkülönböztetés volt a téma a 2000/78/EK tanácsi irányelv alkalmazása kapcsán: az EUB úgy határozott 2019 júniusában, hogy nem valósul meg közvetett hátrányos megkülönböztetés akkor, ha egy meghatározott időponttól az új tanárok felvételekor kevésbé kedvező bértáblába és fizetési fokozatba való besorolás alkalmazását írja elő a jogszabály, mint amilyeneket az ezen intézkedést megelőző szabályok értelmében az ezen időpontot megelőzően felvett tanárok tekintetében korábban alkalmaztak.²⁹ Ugyanakkor a Bizottság kontra Lengyelország ügyben³⁰ már az uniós joggal ellentétesnek találta a EUB azt, hogy a legfelső bíróság bírának a nyugdíjkorhatárát lejjebb szállították, kirobantva az úgynevezett jogállamisági vitát az uniós intézmények és Lengyelország között.

Németország rendelkezik a legnagyobb és egyben a legfontosabb gazdasággal és munkaerőpiaccal az EU-ban, így nem közömbös, hogy ott milyen esetjog fejlődik a 2000/78/EK tanácsi irányelv alapján. Az EUB elutasított egy olyan érvelést egy panaszos részéről, aki egy álláspályázat során nem konkrét munkalehetőséget, hanem pusztán formális pályázói jogállást kívánt szerezni, méghozzá kizárólag kártérítési igény érvényesítése céljából. Az EUB úgy utasította el a panaszos kérelmét a Kratzer-ügyben,³¹ hogy valójában az uniós jog által megkövetelt elemek bár fennálltak – tette hozzá a Bíróság –, egy ilyen helyzet joggal való visszaélésnek minősülhet. A németországi Baker & McKenzie munkajogászai által 2016 augusztusában jegyzett vélemény szerint ezzel az EUB elejét vette a megélhetési pereskedőknek, akik rosszhiszeműen jelentkeznek álláshirdetésekre azért, hogy elutasítás esetén egyébként jogellenesnek (tűnő) feltételek (kor, vallás stb.) miatt kártérítést követelhessenek.³²

2018-ban – a korábban említett görög jogesethez némiképp kapcsolódó témában, azaz a vallásszabadság területén – az EUB egy egyház általi foglalkoztatással kapcsolatos ügyben (Egenberger kontra Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.) azt állapította meg, hogy a vallási hovatartozásnak az egyház körében betöltött állás követelményeként alkalmasnak kell lennie arra, hogy hatékony bírósági felülvizsgálat tárgyát képezze, vagyis megtámadható legyen a foglalkoztatással összefüggő konkrét döntés egy egyházi szervezetenél betöltendő (világi) állás kapcsán. Ez azt jelenti, hogy a követelményrendszernek a vonatkozó szakmai tevékenység jellegére és gyakorlásának feltételrendszerére, valamint az érintett egyház vagy szervezet szellemiségére tekintettel szükségesnek és objektív módon meghatározottnak kell lennie, valamint összhangban kell állnia az arányosság elvével is. Ezzel azt mondta ki a Bíróság, hogy önmagában a vallásosság (illetve annak hiánya) nem igazolhat

29 C-619/18. számú ügy: Bizottság kontra Lengyelország, ECLI:EU:C:2019:531.

30 C-192/18. számú ügy, ECLI:EU:C:2019:924.

31 C-423/15. számú ügy: Nils-Johannes Kratzer kontra R+V Allgemeine Versicherung AG, ECLI:EU:C:2016:604.

32 Burkard Goepfert – Thomas Meyerhans: ECJ Rejects Compensation Claims for ‚Mock‘ Applications. *Baker & McKenzie, Hot topics, Employment Law*, (2016), augusztus.

(aránytalan) megkülönböztetést a munkavállalók tekintetében.³³ Colombi Ciacchi szerint az EUB ezzel a döntésével egyértelműen elismerte az EU Alapjogi Chartájában foglalt bizonyos jogok közvetlen horizontális hatályát is, amelynek következményeként a Charta hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jogról szóló 47. cikkét mintegy teljes jogúnak nyilvánította, ideértve a magánperек elbírálását is. Ezen túlmenően az ítélet jelentőségét az is adja, hogy az EUB a Charta 21. (megkülönböztetés tilalma) és 47. cikkének közvetlen (horizontális) hatályának összeegyeztethetőségét mondta ki azzal, hogy a nemzeti bíróságoknak kell egyensúlyban tartaniuk a konkuráló alapvető jogokat.³⁴

Hasonlóan vallási jellegű kérdésben, az IR kontra JQ-ügyben³⁵ született döntés a munkavállalók vallásgyakorlása tekintetében, méghozzá szintén 2018-ban. Eszerint a valláson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmával ellentétes, ha a katolikus kórháznál egy katolikus orvost elbocsátanak házasságának felbontása és újabb házassághoz kötése alapján. A katolikus orvossal szemben támasztott azon követelmény, amely szerint tiszteletben kell tartania a házassági köteléknek a katolikus egyház álláspontja szerinti szent és elszakíthatatlan jellegét, nem képezhet megalapozott szakmai követelményt, és még kevésbé minősül lényeges és igazolt szakmai követelménynek az uniós jog szerint az EUB ítélete értelmében. Eszerint valamely személy vallásán vagy meggyőződésén alapuló eltérő bánásmód akkor nem minősül hátrányos megkülönböztetésnek, ha – ezeknek a tevékenységeknek a jellege vagy gyakorlásuk feltételrendszere alapján – az adott személy vallása vagy meggyőződése lényeges, törvényes és igazolt szakmai követelménynek bizonyul, tekintettel a konkrét szervezet szellemiségére. Colombi Ciacchi úgy látja, hogy bár az Egenberger és az IR kontra JQ ügyekben az EUB bizonyos mértékben korlátozta a vallási szervezetek autonómiáját, az uniós taláros testület nem avatkozott be a nemzeti bíróságok szabadságába azzal, hogy kimondta: a versengő alapvető jogokat a nemzeti alkotmányos értékek szerint kell kiegyensúlyozni, amely azt is jelenti egyben, hogy az uniós jog képes hatékonyan érvényesülni a nemzeti alkotmányossággal összhangban.³⁶

Speciális esetet jelent egy szintén friss, 2018-as keltezésű, a fogyatékosággal élő munkavállalók helyzete kapcsán született európai bírósági ítélet.³⁷ Ebben az EUB az említett 2000/78/EK tanácsi irányelvvel ellentétesnek találta a kollektív szerződésben szereplő olyan rendelkezéseket, amelyek előírják, hogy a munkahelyét elvesztett munkavállalónak, megfelelő megélhetése biztosításának céljából, a kötelező nyugdíjbiztosítási rendszer szerinti öregségi nyugdíjra való jogosultsága eléréséig járó átmeneti kiegészítő támogatás folyósítása megszűnik, amikor e munkavállaló teljesíti

33 C-414/16. számú ügy: Vera Egenberger kontra Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., ECLI:EU:C:2018:257.

34 Aurelia Colombi Ciacchi: The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 15. (2019), 2. 294–305.

35 C-68/17. számú ügy: IR kontra JQ, ECLI:EU:C:2018:696.

36 Colombi Ciacchi (2019): i. m.

37 C-312/17. számú. ügy: Surjit Singh Bedi kontra Bundesrepublik Deutschland és Bundesrepublik, ECLI:EU:C:2018:734.

az ahhoz előírt feltételeket, annak érdekében, hogy e rendszer alapján a súlyos fogyatékosággal élő személyek előrehozott öregségi nyugdíjában részesüljön, amely fogyatékoságon alapuló hátrányos megkülönböztetésnek bizonyul.

Olaszország az egyik legjobb mutatókkal rendelkezik az egészségben eltöltött és a várható élettartam tekintetében, így nem véletlen, hogy az Európai Unió Bíróságának az életkor alapján történő ítélezése a társadalom figyelmének a középpontjában áll. Az EUB-nak a hátrányos megkülönböztetés tekintetében – a szakirodalom által kiemelten és többször hivatkozott – Abercrombie-ügyben³⁸ hozott döntése azt jelenti, hogy az EUB szerint az európai joggal nem ellentétes az olyan nemzeti rendelkezés, amely lehetővé teszi a munkáltató számára, hogy 25 év alatti munkavállalóval – a munkavégzés jellegétől függetlenül – időnyomkára szóló munkaszerződést kössön, és ezt a munkavállalót önmagában a 25. életévének betöltése okán elbocsássa. Ugyanakkor Jule Mulder szerint az EUB döntése alapvetően azért előremutató, mert egyrészt sztereotip vélekedést erősítő munkaerőpiaci intézkedések jogosultságát kérdőjelezte meg azzal, hogy a tagállamokat arra készítetik, hogy azonosítsák a széles körben elterjedt ifjúsági (és egyéb) munkanélküliség valódi strukturális okait, ahelyett, hogy bizonyos korcsoportoktól visszavonnák a további munkajogi védelmet a sérülékenységre vonatkozó sztereotip feltevések és a munkaerőpiac liberalizációjával kapcsolatos megalapozatlan spekulációk alapján a más csoport(ok) foglalkoztatottságának növelése érdekében. Az EUB által felállított arányossági teszt Mulder álláspontja szerint arra kényszeríti a nemzeti bíróságokat, hogy a statisztikai bizonyítékok és a tágabb jogi kontextus alapján álló döntéseket hozzanak a kérdéses munkaerőpiaci intézkedések megfelelőségéről és szükségességéről. Ugyanakkor félt az is, hogy „*high standard of proof*” (75. pont) alkalmazása során az elvárt releváns statisztikai vagy más felhasználható adatok nem állnak széleskörűen rendelkezésre.³⁹

A jelen tanulmány alapjául szolgáló korábbi elemzésem⁴⁰ szerint az EUB elmúlt öt évben hozott ítéleteit alapul véve a munkavállalók és közszolgáltatásban dolgozók jogainak védelme tekintetében az Osztrák Köztársaság érdemelte ki a legaktívabb tagállam „címet” az ügyek számát tekintve a 2000/78/EK tanácsi irányelv kritikus alkalmazása szempontjából. Leggyakrabban a kor alapján vélelmezett hátrányos megkülönböztetés témája merült fel Ausztriában is. Különösen a 18. életév betöltését megelőző tanulmányi, képzési és szolgálati idők, tapasztalatok beszámítását érintő ügyek voltak problémásak, többek közt a fizetési fokozatokba lépéshez szükséges időtartam

38 C-143/16 számú ügy: Abercrombie & Fitch Italia Srl kontra Antonino Bordonaro, ECLI:EU:C:2017:566.

39 Jule Mulder: Age discrimination is not in fashion: AG Bobek's Opinion in Abercrombie & Fitch v Bordonaro. *University of Bristol Law School Blog*, 2017. május 1.

40 Lásd a Trócsányi László – Lovász László Gábor (szerk.): *Európai körkép – Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020. kötetben szereplő minden fő fejezetben lévő *A hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelem egyes kérdéseiről* című 3. alfejezeteket.

figyelembevételre kapcsán. Az uniós bíróság a Felber-ügyben⁴¹ azt állapította meg, hogy nem ütközik hátrányos megkülönböztetés tilalmába a 18. életév előtt szerzett munkatapasztalat, tanulmányok be nem számíthatósága a nyugdíjjogosultságra alapot adó időtartamokból. Ugyanakkor, teszi hozzá Rab Henriett és Zaccaria Márton Leó,⁴² az EUB azt a munkaerőpiaci szempontot is méltányolta a Schmitzer-ügyben,⁴³ hogy nem számít indokolatlan előnynek az, ha valaki már 18 éves kora előtt munkát végzett, illetőleg ebben az esetben nem különül el egymástól a két veszélyeztetett csoport – azaz a fiatalok és az idősek – jogi védelme, hiszen a szolgálati idő számítása nem életkortól függ. (Lásd még a témában: Starjakob-ügy⁴⁴ és Lesar-ügy.⁴⁵)

Hasonló jellegű döntés született a vállalkozások munkavállalói esetében is a kor alapján történő megkülönböztetés tekintetében az úgynevezett Stollwitzer-ügyben.⁴⁶ Az előmenetelre vonatkozó osztrák szabályozás kapcsán az uniós joggal ellentétesnek bizonyult egy olyan visszamenőleges hatállyal életbe lépő nemzeti szabályozás, amely az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetése érdekében úgy rendelkezett, hogy a szerződéses alkalmazottak új díjazási és előmeneteli rendszerbe való átsorolásakor e szerződéses alkalmazottak első besorolását a korábbi rendszer szerinti utolsó illetményük függvényében kell meghatározni (Österreichischer Gewerkschaftsbund-ügy).⁴⁷

A Leitner-ügyben⁴⁸ is hasonló témában született döntés: uniós jogba ütközik az a nemzeti szabályozás, amely az életkoron alapuló hátrányos megkülönböztetés megszüntetése érdekében úgy rendelkezik, hogy a szolgálatban álló köztisztviselők új díjazási és előmeneteli rendszerbe való átsorolásakor e köztisztviselők első besorolását a korábbi rendszer szerinti utolsó illetményük függvényében kell meghatározni. A 2019-es év friss döntéssel zárult, amely a női munkavállalókat érintette különösen érzékenyen: a Schuch-Ghannadan-ügyben⁴⁹ az uniós joggal ellentétesnek minősült az a gyakorlat, amely a határozott időre alkalmazott munkavállalók esetében a munkaviszonyok maximális időtartamát hosszabb időszakban rögzítette a részmunkaidőben foglalkoztatott munkavállalók számára, mint a velük összehasonlítható, teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalók számára, ha bebizonyosodott, hogy

41 C-529/13 számú ügy: Georg Felber kontra Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, ECLI:EU:C:2015:20.

42 Rab Henriett – Zaccaria Márton Leó: Elősegítheti-e a munkaerőpiaci egyensúlyt az életkori alapú diszkrimináció tilalma? *Miskolci Jogi Szemle*, 12. (2017), 1. 56.

43 C-530/13 számú ügy: Leopold Schmitzer kontra Bundesministerin für Inneres, ECLI:EU:C:2014:2359.

44 C-417/13 számú ügy: ÖBB Personenverkehr AG kontra Gotthard Starjakob, ECLI:EU:C:2015:38.

45 C-159/15 számú ügy: Franz Lesar kontra Beim Vorstand der Telekom Austria AG eingerichtetes Personalamt, ECLI:EU:C:2016:451.

46 C-482/16 számú ügy: Georg Stollwitzer kontra ÖBB Personenverkehr AG, ECLI:EU:C:2018:180.

47 C-24/17 számú ügy: Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst kontra Republik Österreich, ECLI:EU:C:2019:373.

48 C-396/17 számú ügy: Martin Leitner kontra Landespolizeidirektion Tirol, ECLI:EU:C:2019:375.

49 C-274/18 számú ügy: Mino Schuch-Ghannadan kontra Medizinische Universität Wien, ECLI:EU:C:2019:828.

a szabályozás a férfi munkavállalóhoz képest a női munkavállalók jelentősen magasabb arányát érinti negatívan, és nem igazolható objektív módon jogszerű céllal, illetve ha e cél megvalósításának eszközei nem megfelelőek és nem szükségesek.

Végezetül fontos megemlíteni a szomszédos ország esetében azt is, hogy az Európai Bizottság 2019. január 24-én kötelezettségsegési eljárást indított Ausztria ellen a magyar munkavállalókat is érintő családi pótlék indexálása miatt. A szövetségi parlament 2018. október 24-i döntése alapján 2019. január 1-jétől az Ausztriában dolgozó külföldi munkavállalók származási országában élő gyermekei után a családi pótlékot az adott ország jövedelmi viszonyaihoz igazították volna.⁵⁰ Ez az európai vendégmunkások szempontjából kedvezőtlen lépésnek minősíthető, hiszen megszegi a szociális biztonsági rendszerek koordinálására vonatkozó uniós szabályokat (883/2004/EK rendelet),⁵¹ valamint sérti az egyenlő bánásmód elvét is a más tagállam állampolgárságával rendelkező munkavállalók szociális ellátásai és adókedvezményei vonatkozásában (492/2011/EU rendelet).⁵² A vita kiindulópontja az volt, hogy „bér- és szociális dömping” elleni osztrák törvény súlyos adminisztratív akadályokat és drasztikus bírságokat alkalmaz a más tagországokból határon átnyúló szolgáltatást biztosító cégek munkavállalóinak kiküldésére vonatkozóan, ami már a kétoldalú kapcsolatokat is mérgezi.

Románia egy jelentősebb üggyel képviselteti magát ezen a téren, ami nem más, mint az SCMD és társai kontra Ministerul Finanțelor Publice-ügy,⁵³ amelyben a bruttó átlagjövedelem kapcsán a közsférában foglalkoztatott munkavállalókat érintő megkülönböztetés tekintetében hozott döntést az EUB. Ez alapján a 2000/78/EK tanácsi irányelv 2. cikkének (2) bekezdését, valamint 3. cikkének (1) bekezdését nem kell alkalmazni olyan nemzeti szabályozás esetében, amely a közsférában foglalkoztatott azon munkavállalók munka- vagy szolgálati viszonyának teljes jogú megszüntetését írja elő, akik egyébként a bruttó átlagjövedelemnél magasabb öregségi nyugellátásban részesülnek, és meghatározott határidőn belül nem döntöttek e munka- vagy szolgálati viszony folytatásáról.

Az elemzés utolsó tagállama, Spanyolország esetében az EUB a Daouidi-ügyben⁵⁴ a munkahelyi balesetek témájában foglalkozott a fogyatékosággal összefüggésben a „hosszan tartó” jelleg meghatározásával, amelynek során ismét – a Németországgal kapcsolatos ügghöz hasonlóan – a fogyatékos személyekre vonatkozó ENSZ-egyezmény (CRPD) rendelkezéseivel együtt kezelte ezt a problémát. Ugyanakkor Alex Denny – Emma Vennesson ügyvéd szerzők úgy látják, hogy az EUB nem hozott egyértelmű és értelmezhető döntést, hiszen nem határozták meg kézzelfogható módon, hogy mi tekintendő hosszán tartó fogyatékoságnak, szemben a brit joggal,

50 Lásd: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_463

51 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:hu:PDF>

52 Lásd: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32011R0492>

53 C-262/14. számú ügy: Sindicatul Cadrelor Militare Disponibilizate in rezervă și in retragere (SCMD) és társai kontra Ministerul Finanțelor Publice, ECLI:EU:C:2015:336.

54 C-395/15 számú ügy: Mohamed Daouidi kontra Bootes Plus SL és társai, ECLI:EU:C:2016:917.

ahol ez 12 hónapot meghaladó időtartamot felölölő fogyatékossgát jelent a 2010-ben elfogadott Equality Act alapján.⁵⁵

Ehhez kapcsolódóan – a dán Kaltoft-ügyhöz kapcsolódó témában – a Ruiz Conejero-ügy⁵⁶ alapján az uniósg joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely ügy rendelkezik, hogy a munkáltató felmondhatja a munkavállaló munkaszerződését annak akár igazolt, de rendszeresen ismétlődő távollétei miatt, amennyiben e távollétekre a munkavállaló fogyatékossgának (itt: túlsúly) betudható betegségek miatt kerül sor, feltéve, ha e szabályok – amelyek a munkahelyi hiányzás elleni küzdelem törvényes célját szolgálják – nem lépik túl a szükséges mértéket, aminek megítélése az adott bíróság feladata. Az EUB spanyolországi esetjoggal kapcsolatos még frissebb döntésében, a Nobel Plastiques Ibérica SA-ügyben⁵⁷ a fogyatékossggal kapcsolatosan – a CRPD-egyezményt immáron alapul véve – azt is rögzítette, hogy az olyan egészségi állapot, amely – különösen valamilyen tartósan fennálló testi, értelmi vagy lelki károsodáson alapuló – korlátozottságot eredményez, és ez más egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az érintett személy szakmai életben való teljes, hatékony és más munkavállalókkal egyenlő részvételét, fogyatékossgnak minősül, vagyis a munkahelyi megbetegedés is ebbe a kategóriába esik Pecinovský szerint.⁵⁸ Maga az ítélet is kitér az ügynevezett észszerű alkalmazkodás követelményére, amit a munkáltatónak (előzetesen) teljesítenie kell.

Végezetül az EUB az életkor alapján történő hátrányos megkülönböztetés formájaként értékelte a Vital Pérez-ügyben⁵⁹ azt, hogy egy helyi rendőrségen a rendőrök esetében a felvételi felső korhatárát 30 évben rögzítették, mert az EUB úgy látta, hogy például a tűzoltókra vonatkozó életkori megkötés (Wolf-ügy)⁶⁰ a magasabb szintű fizikai követelményeknek megfelelő állapot érdekében megáll, míg a rendőrök esetében már nem. Ugyancsak a rendvédelmi szervek kapcsán született uniósg bírósági döntés a Sorondo-ügyben,⁶¹ amelyben viszont azt mondta ki az EUB, hogy a 35 éves felső korhatár előírása nem ütközik uniósg jogba, amennyiben a pályázó jelölteknek az adott rendőrségre ruházott „operatív vagy végrehajtási feladatok összességét is el kell látniuk”.

A legfontosabb esetjog áttekintése után kijelenthető, hogy önmagában ezeknek az eseteknek a rövid felsorolása is azt mutatja, hogy nincs egyforma két tagállam, nincs azonos életviszony és gyakorlat az uniósg tagállamokban, amely azok sokszínűségéből és fejlettségbeli eltérésből fakad. Mindazonáltal ezen esetek szélesebb körű

55 Alex Denny – Emma Vennesson: European Court of Justice: Can Temporary Incapacity of an Unknown Duration Constitute a Disability? *Faegre Drinker*, 2016. december 31.

56 C-270/16 számú ügy: Carlos Enrique Ruiz Conejero kontra Ferroser Servicios Auxiliares SA és Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2018:17.

57 C-397/18 számú ügy: DW kontra Nobel Plastiques Ibérica SA, ECLI:EU:C:2019:703.

58 Pieter Pecinovský: CJEU rules that occupational illness can be seen as a disability. *Van Olmen & Wynant*, 2018.

59 C-416/13 számú ügy: Mario Vital Pérez kontra Ayuntamiento de Oviedo, ECLI:EU:C:2014:2371.

60 C-229/08. számú ügy: Colin Wolf v Stadt Frankfurt am Main, ECLI:EU:C:2010:3.

61 C-258/1515 számú ügy: Gorka Salaberria Sorondo kontra Academia Vasca de Policía y Emergencias, ECLI:EU:2016:873.

Rövid kitekintés az európai munkajog világát érintő, főbb közelmúltbeli jogesetek tükrében

értelmezéséhez tágabb összefüggésrendszer szükségeltetik, hiszen ezeknek az eseteknek van egy tágabb társadalmi, szociális kontextusuk is, amelyek nem nélkülözhetők a tisztább kép tekintetében. A teljesebb kép érdekében szerkesztettem Trócsányi Lászlóval közösen az *Európai körkép – Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében* című kötetet, amely 2020 végén jelent meg a Ludovika Egyetemi Kiadó gondozásában.

Irodalomjegyzék

- Baere, Geert De: Shall I be mother? The prohibition on sex discrimination, the UN Disability Convention, and the right to surrogacy leave under EU law. *The Cambridge Law Journal*, 74. (2015), 1. 44–48. Online: <https://doi.org/10.1017/S0008197315000239>
- Belavusau, Uladzislau: Height Discrimination in EU Law: The Case of Kalliri (C-409/16) at the Court of Justice. *European Law Blog*, 2018. június 11. Online: <https://europeanlawblog.eu/2018/06/11/height-discrimination-in-eu-law-the-case-of-kalliri-c-409-16-at-the-court-of-justice>
- Colombi Ciacchi, Aurelia: The Direct Horizontal Effect of EU Fundamental Rights. *European Constitutional Law Review*, 15. (2019) 2. 294–305. Online: <https://doi.org/10.1017/S1574019619000154>
- Denny, Alex – Emma Vennesson: European Court of Justice: Can Temporary Incapacity of an Unknown Duration Constitute a Disability? *Faegre Drinker*, 2016. december 31. Online: www.faegredrinker.com/en/insights/publications/2016/12/european-court-of-justice-can-temporary-incapacity-of-an-unknown-duration-constitute-a-disability
- Európai Bizottság: *A családi ellátások indexálása: a Bizottság kötelezettségességi eljárást indít Ausztria ellen.* (2019. január 24.). Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/IP_19_463
- Ferri, Delia: The Unorthodox Relationship between the EU Charter of Fundamental Rights, the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Secondary Rights in the Court of Justice Case Law on Disability Discrimination. *European Constitutional Law Review*, 16. (2020), 2. 275–305. Online: <https://doi.org/10.1017/S1574019620000164>
- Goepfert, Burkard – Thomas Meyerhans: ECJ Rejects Compensation Claims for ‘Mock’ Applications. *Baker & McKenzie, Hot topics, Employment Law*, (2016), augusztus. Online: www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2016/08/ecj-rejects-compensation-claims-for-mock/nl_germany_mockapplications_aug16.pdf?la=en
- Gualco, Elena: „Clash of Titans 2.0”. From Conflicting EU General Principles to Conflicting Jurisdictional Authorities: The Court of Justice and the Danish Supreme Court in the Dansk Industri Case. *European Papers*, 2. (2017), 1. 223–229. Online: www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_013_Elena_Gualco_00124.pdf
- Haar, Beryl ter: Is the CJEU Discriminating in Age Discrimination Cases? *Erasmus Law Review*, (2020), 1. Online: www.erasmuslawreview.nl/tijdschrift/ELR/2020/1/ELR-D-20-00001/fullscreen
- Hős Nikolett: Áthidalható-e az irányelvek horizontális közvetlen hatályát kizáró joggyakorlat által teremtett joghézag az Alapjogi Charta segítségével? *Pázmány Law Working Papers*, (2015), 6. 1–7. Online: https://plwp.eu/docs/wp/2015/2015-06_Hos.pdf
- Mulder, Jule: Age discrimination is not in fashion: AG Bobek’s Opinion in *Abercrombie & Fitch v Bordonaro*. *University of Bristol Law School Blog*, 2017. május 1. Online: <https://legalresearch.blogs.bris.ac.uk/2017/05/age-discrimination-is-not-in-fashion-ag-bobeks-opinion-in-abercrombie-fitch-v-bordonaro/#more-630>

- Nadakavukaren Schefer, Krista: Fag og Arbejde v. Kommunernes Landsforening (CJEU). *International Legal Materials*, 54. (2015), 4. 735–746. Online: <https://doi.org/10.5305/intelegamate.54.4.0735>
- Niessen, René: Age discrimination in taxation. *Tax & Legal Excellence*, 2019. szeptember 12. Online: www.tax-legal-excellence.com/age-discrimination-in-taxation
- Pecinovsky, Pieter: CJEU rules that occupational illness can be seen as a disability. *Van Olmen & Wynant*, 2018. Online: www.vow.be/node/146
- Portrau, Adina: CJEU Cases C-157/15 Achbita and C-188/15 Bougnaoui – ‘Neutrality’ Trumps Religious Freedom. *Völkerrechtsblog*, 2017. március 24. Online: <https://doi.org/10.17176/20180326-210203>
- Rab Henriett – Zaccaria Márton Leó: Elősegítheti-e a munkaerőpiaci egyensúlyt az életkori alapú diszkrimináció tilalma? *Miskolci Jogi Szemle*, 12. (2017), 1. 46–58. Online: www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/201701/6_rabzaccaria.pdf
- Trócsányi László – Lovászy László Gábor (szerk.): *Európai körkép – Európai értékek és megvalósulásuk az Európai Unió tagállamaiban az adatok és számok tükrében*. Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2020.
- Zahn, Rebecca: ‘Can a man serve two masters?’ The Court of Justice decides whether monks can be banned from being lawyers. *EU Law Analysis*, 2019. május 28. Online: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/05/can-man-serve-two-masters-court-of.html>

Jogforrások

- Abercrombie & Fitch Italia Srl v. Antonino Bordonaro, no.143/16, ECLI:EU:C:2017:566.
- Achbita-ügy, no. 157/15.
- Surjit Singh Bediv. Bundesrepublik Deutschland és Bundesrepublik, no.312/17, ECLI:EU:C:2018:734.
- Bizottság v. Lengyelország, no.192/18, ECLI:EU:C:2019:924.
- Bizottság v. Lengyelország, no. 619/18, ECLI:EU:C:2019:531.
- Bizottság v. Stichting Natuur en Milieu and Pesticide Action Network Europe, no. 404/12 P és no. 405/12 P, EU:C:2015:5.
- Bougnaoui-ügy, no.188/15.
- Carlos Enrique Ruiz Conejero v. Ferroservicios Auxiliares SA és Ministerio Fiscal, no. 270/16, ECLI:EU:C:2018:17.
- Colin Wolf v Stadt Frankfurt am Main, no. 229/08, ECLI:EU:C:2010:3.
- Dansk Industri (DI), agissant pour Ajos A/S v. Sucession Karsten Eigil Rasmussen, no. 441/14, ECLI:EU:C:2016:278.
- DW v. Nobel Plastiques Ibérica SA, no. 397/18, ECLI:EU:C:2019:703.
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2004/EK rendelete (2004. április 29.) a szociális biztonsági rendszerek koordinálásáról (EGT és Svájc vonatkozású szöveg) (HL L 200., 2004.6.7.) Online: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0883:20100501:hu:PDF>
- Az Európai Parlament és a Tanács 492/2011/EU rendelete a munkavállalók Unión belüli szabad mozgásáról, (2011. április 5.), Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32011R0492>
- Fag og Arbejde (FOA) v. Kommunernes Landsforening (KL), no. 354/13, ECLI:EU:C:2014:2463.
- Franz Lesar v. Beim Vorstand der Telekom Austria AG eingerichtetes Personalamt, 159/15, ECLI:EU:C:2016:451.

Rövid kitekintés az európai munkajog világát érintő, főbb közelmúltbeli jogesetek tükrében

Georg Felber v. Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur, no. 529/13, ECLI:EU:C:2015:20.

Georg Stollwitzer v. ÖBB Personenverkehr AG, 482/16, ECLI:EU:C:2018:180.

Gorka Salaberria Sorondo v. Academia Vasca de Policía y Emergencias, no. 258/1515, ECLI:EU:2016:873.

Ingeniørforeningen i Danmark v. Tekniq, no. 515/13, ECLI:EU:C:2015:115.

IR v JQ, no. 68/17.

A Korkein hallinto-oikeus (Finnország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, no. 122/15, ECLI:EU:C:2016:391.

Leopold Schmitzer v. Bundesministerin für Inneres, no. 530/13, ECLI:EU:C:2014:2359.

Schuch-Ghannadan v. Medizinische Universität Wien, no. 274/18, ECLI:EU:C:2019:828.

Martin Leitner v. Landespolizeidirektion Tirol, 396/17, ECLI:EU:C:2019:375.

Mario Vital Pérez v. Ayuntamiento de Oviedo, no. 416/13, ECLI:EU:C:2014:2371.

Matelly-ügy, no. 10609/10.

Mohamed Daouidi v. Bootes Plus SL és társai, no. 395/15, ECLI:EU:C:2016:917.

Monachos-Eirinaios-ügy, no. 431/17

Nils-Johannes Kratzer v. R+V Allgemeine Versicherung AG, no. 423/15, ECLI:EU:C:2016:604.

v. Bio Philippe Auguste SARL, no. 432/14, ECLI:EU:C:2015:643.

ÖBB Personenverkehr AG v. Gotthard Starjakob, 417/13, ECLI:EU:C:2015:38.

Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst v. Republik Österreich, no. 24/17, ECLI:EU:C:2019:373.

Petya Milkova v. Izpалnitelen direktor na Agentsiata za privatizatsia i sledprivatizatsionen kontrol, no. 406/15, ECLI:EU:C:2017:198.

Sindicatul Cadrelor Militare Disponibilizate in rezervă și in retragere (SCMD) és társai v. Ministerul Finanțelor Publice, no. 262/14, ECLI:EU:C:2015:336.

Taipale-ügy, no. 5855/18.

Tomás Horgan és Claire Keegan v. Minister for Education & Skills és társai, no. 154/18, ECLI:EU:C:2019:113.

Tulokas-ügy, no. 54854/18.

Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. no. 414/16, ECLI:EU:C:2018:257.

Ypourgos Esoterikon és Ypourgos Ethnikis paideias kai Thriskevmaton v. Maria-Eleni Kalliri, no. 409/16, ECLI:EU:C:2017:767.

Z.-ügy, no. 363/12.



Az önkormányzati politika központi és lokális feltételeinek alakulása krízisidőszakokban

SZABÓ TAMÁS¹ – HORVÁTH ANETT²

Az elmúlt több mint egy évtized során a magyarországi helyi önkormányzatok legalább két kívülről eredő exogén jellegű krízisszituációt éltek és élnek át jelenleg is. Ezek jellegükénél fogva különbözőek: több mint egy évtizede a 2008–2009-es gazdasági és pénzügyi világválság és vele a globális világgazdaság káros turbulenciáinak való kitettség (például önkormányzati devizaadósság, beszükülő fiskális mozgástér és romló állami finanszírozás), a 2020–2021-es Covid-19-járvány okozta pandémia időszakában közvetlenül az egészségügyi veszélyhelyzet, közvetett módon pedig a gazdasági visszaesés okozta krízisek jelentettek rendszerszintű, paradigmátikus hatású kihívást a helyhatóságok számára.

A közpolitikai változás (policy change) és közpolitikai probléma (policy problem), valamint a közpolitikai válság, krízis (policy crisis) nemzetközi szakirodalma által használatos fogalomrendszer mentén vizsgáljuk a központi (parlament, kormányzati) jogalkotásnak az önkormányzati szektorra gyakorolt hatásait a két krízis során. Szintetizáljuk az alkalmazott alkotmányos, közjogi eszközöket, a két válság időszakában fennálló politikai (parlament, kormányzati) környezetet, valamint az önkormányzati szektor mozgásterét, lehetőségeit. Tanulmányunk fontos elemzési dimenziója, hogy a központi döntési szintnek krízisszituációban hozott döntései (például törvényalkotás, önkormányzatok állami finanszírozása, különleges jogrend során hozott kormányrendeletek) tartalmukat tekintve nemcsak a problémák feloldásának irányába mutathatnak, hanem akár új „konfliktuskonténereket” is nyithatnak ki.

Kulcsszavak: közpolitikai változás, közpolitikai válság- és krízismenedzsment, helyi önkormányzatok, különleges jogrend

Central and Local Conditions of Municipal Policy in Crisis

Over the past decade, local governments in Hungary have experienced and are currently experiencing at least two exogenous crises of external origin.

1 Adjunktus, Milton Friedman Egyetem Nemzetközi és Politikatudományi Tanszék, e-mail: szabo.tamas978@gmail.com

2 Adjunktus, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Kormányzástani és Közpolitika Tanszék, e-mail: horvath.anett@uni-nke.hu

These are different in nature: for more than a decade, the 2008–2009 global economic and financial crisis and its exposure to the harmful turbulences of the global economy (for example, municipal foreign currency debt; narrowing fiscal room for manoeuvre and deteriorating public finances) during a coronavirus pandemic, crises caused directly by health emergencies and, indirectly, by crises caused by the economic downturn posed a systemic, paradigmatic challenge for local authorities.

We examine the effects of central (parliamentary, governmental) legislation on the local government sector during the two crises along the lines of concepts used by the international literature on policy change and policy problem and policy crisis. An important analytical dimension of our study is that decisions made by the central decision-making level in a crisis situation (for example, legislation; local government funding; government decrees issued under a special legal order) may not only open up problems but also open new ‘conflict containers.’

Keywords: public policy change, public policy crisis and crisis management, local governments, special legal order

„A változás minden tudomány alapvető tevékenysége a biológiától és a genetikától az antropológiáig és a szociológiáig bezárólag. A kérdés a következő: miért, mikor és hogyan történik a változás és mi történik egy ilyen változás során? Az ilyen kérdések megválaszolása a tudományos kutatás területén részt vevők feladata.”
Capano, 2015³

1. A közpolitikai változás, a közpolitikai kudarc és siker kettőssége, valamint a szürke zóna e kettő közt, a közpolitikai krízis

1.1. A közpolitikai változás (policy change)

Először is fontos megkülönböztetni a közpolitikai változást (*policy change*) a közpolitikai reformtól (*policy reform*). A közpolitikai változás a meglévő struktúrák elmozdulására utal, vagy új és innovatív mechanizmusok megjelenésére,⁴ addig a reform markáns változást takar. A közpolitikai változás (vagy annak hiánya) kérdésének

3 Giliberto Capano – Michael Howlett – M. Ramesh: Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17. (2015), 4. 311–321.

4 Michael Howlett: *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge, 2010.

elemzésénél érdemes kitérni az útfüggőség⁵ modelljére. Ez a modell azzal érvel, hogy általában nehéz a közpolitikát megváltoztatni, mert az intézményi működések konzerválódnak és a szereplők megvédik a meglévő modellt (még akkor is, ha az nem optimális), így a korábbi döntések ösztönzik a politika folytonosságát. Ezen elmélet legfőbb erőssége, hogy képes megmagyarázni, miért valószínűbb a közpolitika folytonossága, mint a változása. Miután egy ország elindult egy bizonyos közpolitikai úton, nehéz ezen az úton változtatni, mert a szereplők és a közpolitikák intézményesültek, amelyek megváltoztatása nagy erőfeszítéseket és költségeket igényel. Mégis, számos kiváló oka van annak, hogy a közpolitikai mechanizmusok megváltoztatása megéri a fáradságot. Általában óriási különbség mutatkozik egy-egy probléma felmerülése kapcsán annak szőnyeg alá söprése és a tényleges takarítás között, hogy ne jelenjenek meg újra. A közpolitika megváltoztatása hosszú távon könnyebb, mint ugyanazokat a csatákat újra és újra megvívni. Még ha sikerül is engedményeket elérni egy adott kérdésben, ha a döntéshozó nem változtatta meg az adott kérdésre vonatkozó közpolitikai mechanizmusát, előfordulhat, hogy újra és újra ugyanazon nehézséggel szembesül minden alkalommal, amikor az újra felmerül. A probléma vákuumban történő kezelése összehasonlítható a betegség kiváltó okainak kezelésével és a tünetek kezelésével. Ha kiküszöböli az okokat, a beteg meggyógyulhat, ha csak a tüneteket kezeli, akkor egy ideig jobban fogja érezni magát, de a betegség újra fellángolhat.

A megváltozott irányelvek megváltoztathatják az emberek gondolkodását és hozzáállását. A gyermeknevelés egyik elmélete, amely a gyakorlatban látszólag jól működik, az az, hogy ha a gyermek elég sokáig elfogadható módon viselkedik, akkor ez a magatartás a gyermek énképének részévé válik. Más szóval, ez már nem pusztán viselkedés, hanem része annak, amit a gyermek önmagának képzel el. Ugyanez vonatkozhat egy közösségre is: ha egy kérdéssel sajátos módon foglalkoznak, az új politikák maguk is a közösség önképének részévé válnak, és hosszú távú változásokhoz vezetnek. A közpolitikai változások a tartós társadalmi változások egyik útját jelentik. A fenti okok miatt a politikák megváltoztatása valóban a társadalom megváltoztatásának egyik módja. A szóban forgó politikai változások felülről származhatnak hivatalos kormányzati döntések formájában, amelyeket törvényekké vagy rendeletekké alakítanak át. Vagy származhatnak az alapokból, szakszervezetekből, munkahelyekből és társadalmi csoportokból. Függetlenül attól, hogy ezek honnan származnak, a politikában bekövetkezett változások, amelyek a társadalmi kérdések valódi okait és az érintett emberek valós szükségleteit tükrözik, valós és tartós társadalmi változásokhoz vezetnek.

A téma kutatása egészen az 1950-es évek végére nyúlik vissza, amikor olyan tudósok, mint Herbert Simon (1957), Charles Lindblom (1959) és Thomas Kuhn (1962) azt feltételezték, hogy „a közpolitikai folyamatok nem csak azonosíthatók, hanem megjósolhatók”⁶ is, emiatt a közpolitikai változások megértése és elmagyarázása

5 Paul Pierson: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Review*, 94. (2000), 2. 251–267.

6 Howlett (2010): i. m.

sa az évek előrehaladtával egyre fontosabbá vált. „A modern államot széles körben aktívnak és proaktívnak tekintették, amely egyre inkább irányítójává, formálójává vált a társadalmi folyamatoknak.”⁷

Tehát a közpolitikai változások (*policy change*) jelentős hatásúak. Ezek lehetnek átfogó, strukturális jellegűek, valamint hatásukat tekintve alacsonyabb szintű, időben elhúzódó funkcionális változások. A közpolitikai változások természetét átfogóan Peter Hall írta le 1993-ban, egy háromszintű modellben felvázolva.

Elsőrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött közpolitikai célok és azok fontossági sorrendje megmarad, ugyanakkor az alkalmazott eszközöket (jogi természetű, anyagi, HR-eszközök) újragondolják.

Másodrendű közpolitikai változás, amikor a kitűzött közpolitikai célok és azok sorrendje változatlan marad, de az alkalmazandó közpolitikai eszközök kapcsán markáns változás történik.

Harmadrendű közpolitikai változás, Hall értelmezése szerint, amikor nemcsak az alkalmazott eszközök, hanem maguk a kitűzött közpolitikai célok is megváltoznak.⁸

Továbbá a globális elméletek vizsgálatával átfogóbb képet kaphatunk arról, hogy hogyan történhet a közpolitika változása.

A „nagy ugrás” (*large leaps*) elmélet hívei felismerik, hogy amikor a körülmények megfelelőek, a változás hirtelen, nagyban bekövetkezhet. Frank Baumgartner és Brian Jones úgy gondolták, hogy ha a változáshoz szükséges összes feltétel együttállása egyszerre megvalósul, a változás exponenciális lesz, nem inkrementális. Ahogy a nagy ugrás kifejezés is jelzi, rövid idő alatt bekövetkező átfogó, elsőprő erejű változások kialakulásáról van szó.

A Policy Windows elmélet John Kingdon klasszikus elmélete a napirend meghatározásához kapcsolódik, amelynek központi kérdése, hogy némely kérdések, problémák miért kapnak figyelmet a politikai folyamatban, míg mások pedig nem. A Policy Windows vagy Agenda-Setting elmélet (Kingdon) szerint a változás létrejöhet, ha a résztvevők sikeresen összekapcsolják a napirend két vagy több összetevőjét (például a probléma meghatározásának módja, a probléma politikai megoldása és/vagy a közpolitikai probléma politikai légköre).

Koalícióelmélet, amelyet Paul Sabatier és Hank Jenkins-Smith fejlesztett ki. Az ezt az elméletet alkalmazó szószólók úgy vélik, hogy a közpolitikai változás összehangolt tevékenység mentén történhet a kormányon kívüli egyének és szervezetek bevonásával.

A politikai elit vagy hatalmi elit elmélet szerint a hatalom néhány ember kezében összpontosul. Ennek a szociológiai elméletnek hosszú története van, többek között C. Wright Mills *The Power Elite* című 1956-ban megjelent könyvében, amely a hatalom és a társadalmi osztályok struktúráit írja le az amerikai társadalomban (például politikai, katonai és gazdasági elit) és azt, hogy miként lépnek kapcsolatba a közpoliti-

7 Paul Pierson: *Politika az időben: történelem, intézmények és társadalmi elemzés*. Princeton University Press, 2004.

8 Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019.

kai folyamatokban és miként befolyásolják azt. A hatalmi elitek elmélete szerint a politika megváltoztatása úgy történik, hogy közvetlenül a hatalommal rendelkezőkkel dolgozunk együtt a döntések meghozatalában vagy a döntéshozatal befolyásolásában.

A rendszerelmélet, amelyet nagyrészt Clarence Stone-nak tulajdonítanak, azt állítja, hogy a kormánynak együtt kell működnie a célok és eredmények elérése érdekében. Ezeket a kollektív csoportokat „rezsimeknek” nevezi. Fontos, hogy a rezsim tagjai erőforrásokkal rendelkeznek, ideértve a stratégiai tudást és a kapacitást, vagy kapcsolati, pénzügyi és egyéb erőforrásokat. A rendszerelmélet szerint a politikai változás a befolyásos személyek támogatásával és a politikai döntéshozók felhatalmázásával történik.

1.2. Közpolitikai siker és kudarc (*policy success and failure*) és a kettő közötti szürke zóna

A közpolitika főszereplői, a döntéshozók előszeretettel állítják, hogy egy-egy közpolitikai folyamat, döntés sikeres, míg az e döntések hatásait és eredményeit érzékelők sok esetben inkább kudarcént foglalkoznak ezen irányelveket. A valóság az, hogy a közpolitika eredményei gyakran valahol e két szélsőség között helyezkednek el. Kiegészítve azzal, hogy a közpolitikának természetesen több dimenziója van, a tények és azok értelmezése szerint bizonyos szempontból gyakran sikeresnek mondhatók, másokban azonban nem. A közpolitika elemzése számos szereplő bevonásával és számos fórumon zajlik, amelynek eredményei a nyilvánosság elé kerülnek, például kormányzati nyilatkozatok, újságcikkek, nem kormányzati hírek és tudományos cikkek révén. Annak ellenére, hogy a látszólag soha véget nem érő vizsgálat és állítások szerint „a politika sikeres volt”, a hiteles lezárás a politikai döntések sikerének kérdésében sokszor vitatható. Természetesen a politikai döntések gyakran esnek szubjektív megítélés alá, és egyes politikai szereplők által sikeresen megfogalmazott politikákat mások sikertelenként értékelhetnek.⁹ Intuitív módon tudjuk, hogy a teljes siker ideálja ritkán teljesül. Néhány hiányosság vagy eredménydeficit gyakorlatilag minden politikai döntési eredményt átjár. A politikatudományokból hiányzik egy átfogó heurisztikus keretrendszer, amely lehetővé tenné az elemzők számára, hogy a politikák többféle kimenetelét megközelítsék a sikerek és kudarcok sokszoros, bináris retorikáján túlmutató módon. Bovens¹⁰ igyekezett egyértelműen meghatározni a politikai sikert, amellyel párhuzamosan kidolgozta azt az analízist, amely e meghatározás poláris ellentéte, a közpolitikai kudarc és a különböző árnyalatok között bontakozik ki. A szakirodalom széles skálájára támaszkodva szemlélteti, hogy a siker és a kudarc miért kapcsolódik össze menthetetlenül egymással. Miért van szükségünk új

9 Frank Fischer: *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press, 2003; Deborah Stone: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, W. W. Norton, 2002.

10 Mark Bovens – Paul 't Hart – B. Guy Peters (szerk.): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar, 2001a.

megközelítésre? Először is, a szakpolitikák értékeléséről és a fejlesztésről szóló szakirodalom közel áll Lasswell elképzeléséhez. A lasswelli kritériumok a megbízható információk nyújtásától a döntéshozatali folyamat minden tagját érintik, a belső és külső értékelés szükségességét is hangsúlyozva. A kudarc meghaladja alkalmazási körét, kivéve azt az általános felismerést, hogy a célok esetleg nem teljesülnek. A korabeli írásokban rendkívül hangsúlyosan jelenik meg az értékelés szerepe a politika megerősítésében és a tanulásban.¹¹ A szakpolitikai elemzés fejlődésével a viták és a módszerek is változnak. A logika az, hogy a szakpolitikai siker elérése a jó politika kialakításában rejlik, a javasolt politikák várható előzetes hatásainak értékelésében, ahelyett, hogy egyszerűen az utólagos értékelésre támaszkodnának. Általánosságban elmondható, hogy a szakpolitikák értékeléséről és fejlesztéséről szóló szakirodalom különféle nézeteket tartalmaz a sikerről (általában implicit), a politikai célokat adottnak tekintve, ezzel a siker a célok és az eredmények elérésében rejlik.¹² Mások szkeptikusabbak abban, hogy érdemes a politikai döntések értékelését elbogatellizálni, mert ezzel elkerülhető azok társadalmi megkérdőjelezése. Hajlamosak azt feltételezni, hogy a sikeres politika visszaszorítja a hatalmi egyensúlyhiányt, csökkenti az egyenlőtlenségeket és bevonja az érdekelteket a politikai célok megfogalmazásába és az eredmények értékelésébe.

1.3. A siker és a kudarc alapjai

Meg kell értenünk a politika különböző dimenzióit, hogy felismerjük a sikerek és kudarcok megnyilvánulási módjait. A köztük lévő feszültségek segítenek megmagyarázni a politika legérdekesebb jellemzőit és dinamikáját. Ezek a különbségek bekövetkezhetnek a folyamatban, a programokban és az eredményekben. Lasswell, Lindblom és Easton hagyományosan fő problémának magát a folyamatot tekinti. A kormányok lényegében azonosítják a problémákat, megvizsgálják a lehetséges politikai alternatívákat, konzultálnak vagy sem, és a döntéseket meghozzák. Minden ilyen tevékenység magában foglalja a különféle választások előnyeinek és hátrányainak mérlegelését, például ki, mikor és hogyan konzultál, valamint mérlegeli a különböző politikai megoldások lehetőségeit és kockázatait a döntés meghozatala előtt. A kormányok dolgoznak és sikerrel járnak és/vagy kudarcot vallanak. A programokat a kormányok alkotják. Ezek azok, amelyek konkrét formát képesek adni a politikai nyilatkozatok általános szándékainak. Ha teljes mértékben megértjük a politika és a kormányok többdimenziós jellegét, el kell ismernünk, hogy a programoknak politikai következményei vannak. A kormányzati döntések (ideértve a döntések időzítését, valamint az egyes cselekvési vagy tétlenségi formák szimbolikáját) kihatással vannak a politikusok hír-

11 Dipak K. Gupta: *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, & Techniques*. Washington, DC, CQ Press, 2011.

12 George A. Boyne: What is Public Sector Improvement? *Public Administration*, 81. (2003), 2. 211–227; George A. Boyne: Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration*, 19. (2004), 4. 100–117.

névére és választási kilátásaira, valamint a politikai menetrend kezelésének képességére. Számos politikai elemző megvizsgálta a politikai fellépés politikai következményeit, és a politikaimagatartás-tanulmányok általában a szavazatok megnyerésének szempontjából értékelik a politikákat. A kormányok politikát folytatnak és sikeresnek és/vagy sikertelennek bizonyulhatnak ebből a szempontból.

1.4. A közpolitikai krízis, válság

A politikatudományi szakirodalom gyakran foglalkozik az exogén sokk fogalmával. Legtöbbször a politika destabilizálását okozó válságok kerülnek a hibázatási mechanizmusok középpontjába. Például Greener azt állítja, hogy exogén sokk új politikai paradigmákat eredményezhet. Ennek eredményeként a tudósok igyekeztek tökéletesíteni a válságok azonosíthatóságát és a kritikus csomópontok megállapítását elősegítő mechanizmusokat. Egyfelől, a válság tekinthető a vezető szempontjából exogén jellegűnek, amelyre reagálnia kell; másfelől, a vezetői cselekvés által befolyásoltnak, azaz endogén jellegűnek. A javarészt az első válságfelfogással dolgozó irodalmak – nevezhetjük őket strukturalistáknak – szerint a vezetőknek magyarázatot kell adniuk a válságra, esetleg válaszaik révén némiképp formálva azt, végül pedig tanulniuk kell az eseményekből.¹³

Érdeemes megvizsgálni, hogy miként definiálható a politika normál állapota és ehhez képest az exogén sokk fogalma. A politika normál állapotát jelöli, amikor nincs rendkívüli helyzet vagy válság, nem veszélyezteti semmi az intézményeket vagy a kialakult konvenciókat, az átlagosnál nem nagyobb a politikai döntésekre nehezedő időbeli nyomás. A kormányzat politikája alapvetően lassan, fokozatosan változik. Az ilyen szituációkban a szabályok és kötelességek, normák és konvenciók nincsenek nyomás alatt, hisz a bizonytalanság e szintje bele van kalkulálva a politikai folyamat „forgatókönyvébe”. Az exogén sokkok (strukturalista forgatókönyv) megkérdőjelezzik a normális ügymenetet és a bevett gyakorlatot, a válságkezelés mégis konvencionális eszközökkel történik, célja pedig a kontingencia¹⁴ azonnali csökkentése. Az exogén sokkok mindig kétségbe vonják a konvencionális autoritásokat és a normál politika irányát, de a válság természete és súlyossága sohasem magától értetődő, mindig vita tárgyát képezi. A külső sokkok, mint például a természeti katasztrófák, világgazdasági válság és terrorcselekmények, globális pandémia gyors reagálást követelnek a politikai vezetőktől. Az újradefiniált válságok esetében a háttér- és az operatív kontingencia egyformán magas. Mindez annyit jelent, hogy a politikai cselekvő egy öt ért külső sokkra nem konvencionális választ ad, hanem – a tétet megemelve – a körülményeket nem anomáliaként, hanem rendszerszintű hibaként interpretálja. Azonban fontos

13 Körösényi András – Illés Gábor – Metz Rudolf: A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben. In Körösényi András (szerk.): *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA TK PTI, 2017. 9–48.

14 Kontingencia: szituációelmélet; az esetlegesség elve, előre nem látott esemény, veszélyforrás.

megjegyezni, hogy mindez nem pusztán a válság súlyosságának, mélységének és természetének retorikai eszközökkel való eltúlzása.¹⁵

Az általunk vizsgált két globális kiterjedésű krízis, amelyet a magyarországi helyi önkormányzatok átéltek és jelenleg is benne élnek, jellegüknél fogva különbözők. Több mint egy évtizede a 2008–2009-es gazdasági és pénzügyi világválság és vele a globális világgazdaság káros turbulenciáinak való kitettség (például önkormányzati devizaadósság, beszükülő fiskális mozgástér és romló állami finanszírozás), a 2020-as Covid-19-járvány okozta pandémia időszakában közvetlenül az egészségügyi veszélyhelyzet, közvetett módon pedig a gazdasági visszaesés okozta krízisek jelentettek rendszerszintű, paradigmaticus hatású kihívást a helyhatóságok számára. Az állam és önkormányzatok szerepével, szerepvállalásának mértékével és eszközeivel kapcsolatos elvárások terén igen jelentős különbségek mutatkoznak az egyes európai országok között az egyenlőtlenségekről és a kormányzati, illetve az egyéni felelősségről alkotott vélemények figyelembevételével.¹⁶ Fontos tehát látni, hogy milyen kihívásokkal szembesült a magyar rendszer, és ezekre milyen módon, milyen eszközökkel igyekezett, igyekszik válaszokat adni.

2. Az ezredforduló utáni globális krízisek makrogazdasági hatása Magyarországon

Az ezredforduló óta két globális kiterjedésű válság hatásaival szembesült a világ. A 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválság az amerikai ingatlanpiac összeomlásából alakult ki, majd villámgyorsan terjedt szét a többi kontinensen. A magyar gazdaság 2000–2006 között éves szinten még 3,5–5%-kal bővült, azonban ez a robusztus növekedés már 2007-ben 1%-ra mérséklődött. A második Gyurcsány-kormány megalakulását követően erőteljes kormányzati fiskális kiigazításba kezdett a közel 10%-osra duzzadt államháztartási hiány miatt. A miniszterelnök MSZP-frakció előtt Balatonöszödön elmondott beszédének 2006. szeptember 17-i nyilvánosságra kerülése egy hosszan tartó, a teljes ciklust lefedő belpolitikai válságot eredményezett. Közvetlenül az öszödi beszéd „kiszivárgását” követően került sor a 2006-os önkormányzati választásokra, ami a jobboldali ellenzék, a Fidesz–KDNP pártszövetség látványos előretörését hozta.¹⁷ Ebben a kiélezett politikai szituációban érte a 2008 őszen kirobbant pénzügyi és gazdasági világválság Magyarországot, amely a különböző makrogazdasági dimenziók (államadósság, lakossági és önkormányzati devizaeladódás stb.) tekintetében már így is az egyik legsebezhetőbb EU-s tagországnak számí-

15 Körösnéyi–Illés–Metz (2017): i. m.

16 Kaiser Tamás – Horváth Anett: Az állami szerepvállalás területei és tendenciái: a társadalomközpontú és az államközpontú kormányzás. In Kaiser Tamás (szerk.) (2019): i. m. 33–48.

17 A 19 megyei közgyűlésből 18-ban szereztek többséget; a 24 megyei jogú városból 17-ben adják a polgármestert. Az MSZP és SZDSZ által közösen támogatott, hivatalában 1990 óta működő Demszky Gábor csak minimális előnnyel győzött Tarlós Istvánnal szemben a főpolgármester-választáson; a Fővárosi Közgyűlésben 1 fős többségre fogyatkozott az MSZP–SZDSZ koalíciós többség. A fővárosi kerületekben is előretört a Fidesz – 8 kerületi polgármesteri pozíciót szereztek.

tott. A 2009-es év brutális méretű csökkenést eredményezett az előző évhez képest: a bruttó hazai termék 6,3%-os, a külső kereslet 4,5%-os, a háztartások fogyasztása 6,7%-os csökkenést mutatott. Az államadósság alig egy év alatt közel 6%-kal növekedve elérte a GDP 78,3%-át 2009 végére. Az egyetlen makromutató, amely a válság ellenére javuló képet mutatott, az államháztartási hiány volt, amely 2009-ben 4%-ra csökkent (KSH, 2010).¹⁸ A csökkenő államháztartási hiány nagyban volt köszönhető az akkor már két éve töretlenül tartó kormányzati költségvetési kiigazításnak. A válság negatívan hatott a foglalkoztatásra, a munkanélküliség mértéke 2008 harmadik negyedében 7,7%-os volt, ami 2009 negyedik negyedévére 10,5%-ra növekedett, ez 115 ezer fő munkahelyének elvesztését jelentette, és szektorális összevetésben elsősorban a versenyszférát sújtotta.¹⁹

A több mint egy évtizeddel korábbi válságidőszakhoz képest Magyarország 2020 tavaszán jóval kiegyensúlyozottabb makrogazdasági kondíciókkal rendelkezett. 2019 utolsó negyedében a GDP még 4,9%-kal haladta meg az előző év hasonló adatát. 2020 márciusában ért el a járvány Magyarországra, és már a hónap közepén „bezárt” az ország, hasonlóan Európa más államaihoz. A járvány és szinte az összes ágazatot érintő „bezárkózás” (*lockdown policies*) jelentős visszaesést eredményezett néhány hónap leforgása alatt. 2020 harmadik negyedében a GDP már 4,6%-kal volt alacsonyabb, mint egy évvel korábban.²⁰ Romlottak a külkereskedelmi adatok, növekedtek a fogyasztói árak, a költségvetési hiány a második negyedében a GDP 9,1%-a volt, ami az előző év azonos időszakához képest nagyon jelentős romlást mutat.²¹ Amíg 2020. január–március hónapokban a munkanélküliek átlagos létszáma 173 ezer fő volt (3,7%-os munkanélküliségi ráta), csak március hónapban mintegy 56 ezren veszítették el állásukat. A 2020. augusztus–október időszakban a munkanélküliek átlagos létszáma már 202 ezer fő (4,3%-os munkanélküliségi ráta).²² Hasonlóan a 2008–2009-es gazdasági krízishez a koronavírus-járvány eltérő mértékben sújtotta a különböző ágazatokat, a korlátozások különösen hátrányosan érintették a vendéglátás vagy a turizmus világát. Jól látható, hogy a koronavírus-járvány előtt az ország kedvezőbb makromutatókkal rendelkezett, mint 2008 őszén a pénzügyi és gazdasági világválság előestéjén. Amíg a költségvetési szektorban 2006 óta tapasztalható volt egy folyamatos fiskális megszorítás, addig 2020 elején már közel félévtizedes gazdasági fellendülésen volt túl Magyarország.

18 Központi Statisztikai Hivatal: *A válság hatása a munkaerőpiacra*. Budapest, (2010b. április).

19 Központi Statisztikai Hivatal (2010b. április): i. m.

20 Lásd: www.ksh.hu/gyorstajekoztatok#hu/document/gdp2009

21 Lásd: www.ksh.hu/gyorstajekoztatok#hu/document/krm2006

22 Lásd: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2003.html; www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun2010.html

3. A kormányzás alkotmányos környezete és közjogi mozgásterre

2008–2009-ben, illetve 2020-ban részleteiben eltérő közjogi szabályozás volt érvényben, ez érintette az alkotmányos, alaptörvényi szabályozást, a „sarkalatos” helyi önkormányzati törvényi háttérrel, valamint a szakágazati jogi kereteket. 2008–2009-ben a rendszerváltás időszakában átfogó revízió átesett 1949. évi XX. törvény az Alkotmány volt érvényben, amelynek a IX. fejezete szólt a helyi önkormányzatokról. Az önkormányzatok életét átfogóan a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) szabályozta. A különleges jogrend úgynevezett veszélyhelyzeti esetéről a 2012 előtt hatályos Alkotmány így fogalmazott: „Veszélyhelyzetben és megelőző védelmi helyzetben a Kormány az Országgyűlés felhatalmazása alapján egyes törvények rendelkezéseitől eltérő rendeleteket és intézkedéseket hozhat. A veszélyhelyzetben és a megelőző védelmi helyzetben alkalmazható szabályokról szóló törvény elfogadásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”²³

A 2006 tavaszán ismét választást nyert MSZP–SZDSZ kormánykoalíció a parlamenti helyek egyszerű 50% feletti többségével rendelkezett. A 2006-os történések miatt állandósult belpolitikai eskalációt kormányzati szemszögből tovább rontotta a 2008-as tavaszi koalíciós szakadás, amelynek a következménye egy kisebbségi szocialista kabinet lett. Az ősszel kirobbanó gazdasági válság kormányzati menedzselésének parlamenti biztosítása rendkívül ingatagrá vált – a többséget csak valamely ellenzéki párt (általában a szabaddemokraták) külső támogatásával lehetett biztosítani, ahogy az történt a 2009. és 2010. évi költségvetési törvények elfogadásánál is.

2020-ban a koronavírus magyarországi megjelenésekor a 2012-ben életbe lépett Alaptörvény volt az irányadó közjogi keret, amelyet a 2010 tavaszán megalakult Országgyűlés 2/3-os kormánypárti (Fidesz–KDNP) többsége fogadott el. Ez a parlament szavazta meg a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.) is. 2010 után paradigmaticus változások érték a helyi közfeladat-ellátás rendszerét: szűkült az önkormányzatok fenntartói, hatósági és közszolgáltatási feladatköre,²⁴ szigorodott a gazdálkodási mozgáster (kormányzati hitel felvételi engedély, a feladatfinanszírozás megjelenése stb.), a helyi hatósági igazgatásban a megújított területi államigazgatás²⁵ vált dominánssá. Az állam szerepének

23 1949. évi XX. törvény 35. § (3) bek.

24 Az önkormányzatok korábbi kórház- és közoktatásiintézmény-fenntartó feladatai teljesen eltűntek. Szociális és gyermekvédelmi területen szintén jelentős intézményi csökkenés volt tapasztalható. Erős átalakulások történtek a közüzemi szolgáltatásoknál (hulladékgazdálkodás; szennyvíz- és ivóvíz-gazdálkodás stb.) szintén az állam szerepének a felértékelődésével. A helyi hatósági igazgatásban az általános hatáskörű új területi államigazgatási szervek számos kompetenciát vettek át az önkormányzatoktól – szociális segélyezés; gyám- és gyermekvédelem; foglalkoztatáspolitikai. Az önkormányzatok és állam közötti roppant hatáskörtranszfer bemutatásával és értékelésével kiterjedt szakirodalom foglalkozik, és mivel jelen tanulmány témája alapvetően nem erre irányul, így eltekintünk e folyamat bővebb bemutatásától.

25 Megyei és fővárosi kormányhivatalok; járási és fővárosi kerületi hivatalok.

jelentős megerősítését eredményezték az újonnan megalkotott vagy jelentősen módosított szakágazati törvények.²⁶

A kormányzati válságkezelés vonatkozásában meghatározó a korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvényben jóval részletesebben szabályozott úgynevezett különleges jogrend,²⁷ ennek esetei: a rendkívüli állapot, a szükségállapot, a megelőző védelmi helyzet, az Alaptörvénybe 2016-ban bekerült terrorveszélyhelyzet,²⁸ a váratlan támadás, valamint az alkotmányos veszélyhelyzet. Ez utóbbi biztosította a koronavírus-járvány okozta krízisszituációban alkalmazott különleges jogrend alapját – az Alaptörvény 53. cikk (2) pontja kimondja, hogy: „A Kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – a sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.”

A Kormány élve az Alaptörvényben biztosított jogával 2020. március 11-én az egész ország területére alkotmányos veszélyhelyzetet hirdetett ki a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel.²⁹ Az Alaptörvény veszélyhelyzetről szóló rendelkezéseit részletezi a katasztrófavédelemről szóló 2011. évi CXXVIII. törvény (Kat.) V. fejezete. A Kat. 44. § bontja ki elemeiben, hogy mi is számít veszélyhelyzetnek – benne az elemi csapások, természeti eredetű veszélyek; az ipari szerencsétlenség, civilizációs eredetű veszélyek; egyéb eredetű veszélyek. A Kat. a harmadik egyéb eredetű veszélyforrások között nevesíti a „tömeges megbetegedést okozó humánjárványt vagy járványveszélyt, valamint állatjárványt”, ami a koronavírus-járványból fakadó veszélyhelyzet alapjául szolgált. A Kat. veszélyhelyzetre vonatkozó paragrafusai szerint: „Veszélyhelyzetben a települési önkormányzat képviselő-testületének, a fővárosi, megyei közgyűlésnek feladat- és hatáskörét a polgármester, illetve a főpolgármester, a megyei közgyűlés elnöke gyakorolja. Ennek keretében nem foglalhat állást önkormányzati intézmény átszervezéséről, megszüntetéséről, ellátási, szolgáltatási körzeteiről, ha a szolgáltatás a települést is érinti.” – ez rendkívül erős felhatalmazást biztosít veszélyhelyzetben a felsorolt önkormányzati döntéshozók számára. Szükséges szólnunk a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvényről, amelyet a közvélemény mint „felhatalmazási törvényt” ismert meg. Ennek jogi szükségességét a kormányzati

26 2011. évi CXC. törvény a nemzeti köznevelésről; 2011. évi CLIV. törvény a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről; 2012. évi XXXVIII. törvény a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról; 2012. évi XCIII. törvény a járáskialakításáról, valamint egyes ezzel összefüggő törvények módosításáról; 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról; 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról.

27 Alaptörvény 48–54. cikk.

28 Ez volt az Alaptörvény hatodik módosítása 2016-ban.

29 Érdemes megjegyezni, hogy veszélyhelyzetet az Alaptörvény hatálybalépését követően nem az első esetben alkalmazta a Kormány 2020. márciusban, előtte 2013-ban már volt rá precedens, igaz nem az ország egész területére nézve, a Duna áradása és jelentős vízszintemelkedése miatt Győr-Moson-Sopron és Komárom-Esztergom megyék egészére, valamint Pest megye és Budapest egyes részeire vonatkozva.

álláspont szerint az Alaptörvény veszélyhelyzetről szóló 53. cikk (3) pont kényszerítette ki, miszerint a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendelete „tizenöt napig marad hatályban, kivéve, ha a Kormány – az Országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja”. Éppen a 15 napos folyamatos parlamenti megerősítési kötelezettség oldása érdekében a „felhatalmazási törvény” 3. § lehetőséget biztosít, hogy:

„Az Országgyűlés az Alaptörvény 53. cikk (3) bekezdése alapján felhatalmazza a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben az Alaptörvény 53. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbítsa”, ugyanakkor azt is tartalmazza, hogy „[a]z Országgyűlés a veszélyhelyzet megszűnését megelőzően az (1) bekezdés szerinti felhatalmazását visszavonhatja”.

A „felhatalmazási törvény” biztosította, hogy a Kormány veszélyhelyzetben alkotott rendeletei egészen a veszélyhelyzet visszavonásáig automatikusan érvényben maradjanak, így ne legyenek se közjogi, se politikai értelemben az országgyűlési megerősítésnek kiszolgáltatva. Amíg a veszélyhelyzet március 11-i kormányzati kihirdetését a parlamenti ellenzéki pártok (MSZP, Párbeszéd, Jobbik, LMP, Demokratikus Koalíció) egységesen elfogadták, nem vitatva a veszélyhelyzet elrendelésének jogosságát, addig a „felhatalmazási törvényt” már feleslegesnek, egyes megszólalások a „demokrácia csorbításaként” aposztrofálták.³⁰ A különleges jogrend keretében minősített alkotmányos jogok megtalálhatók az európai alkotmányokban. Hol részletesebb, hol kevésbé kifejtős formában – általában a hadi- és szükségállapot jelenik meg, de vannak országok, ahol a magyar Alaptörvényhez hasonlóan a minősített helyzetek kiegészülnek. Így például az osztrák alkotmány beszél a nyilvánosság számára jóvátehetetlen kár, valamint rendkívüli méretű elemi csapásokról. Az alkotmányos előírások tartalmazzák az ilyenkor követendő eljárásrendet, a legfontosabb közhatalmi szervek – törvényhozás, államfő, kormányzat – hatásköreit. A pandémia „kikényszerítette”, hogy a különböző országokban alkalmazzák a különleges jogrendet, ennek tapasztalatairól már készülnek a különböző tanulmányok és tudományos leírások.

A kora nyári csökkenő esetszámok hatására a Kormány 2020. június 18-án hatályon kívül helyezte a veszélyhelyzetet.³¹ A „felhatalmazási törvényt” az Országgyűlés helyezte hatályon kívül a 2020. évi LVII. törvénnyel. A veszélyhelyzet megszüntetésével egyidejűleg a parlament kormánypárti többsége elfogadta a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készületségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt, amely számos egyéb ügy (például fizetési moratórium) mellett az egészségügyi törvény keretében korábban már létező úgynevezett egészségügyi válsághelyzetre vonatkozóan megerősítette a Kormány különleges ágazati

30 Különösen éles bírálatok érték a „felhatalmazási” törvény mellett a rémhírterjesztőkre vonatkozó Btk, szigorítást – 2012. évi C. törvény a Büntető törvénykönyvről.

31 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről.

jogköreit, feladatait.³² A különböző jogi kommentárok szerint az egészségügyi válsághelyzet nem tartozik az Alaptörvényben meghatározott különleges jogrendek körébe, ám az általános jogrendtől eltérően mégis egyfajta köztes, speciális jogrend keretében többletjogosítványokat biztosít a kabinet számára, ami felett az Országgyűlés kontrollja csak korlátozottan érvényesül.³³ Az őszi hónapokra radikálisan felívelő Covid-19-esetszámok okán a Kormány élve az Alaptörvényben biztosított alkotmányos jogával, 2020. november 4-ével ismét életbe léptette a veszélyhelyzetet.³⁴

Alig nyolc nappal a második veszélyhelyzet kihirdetését követően a Magyar Országgyűlés megszavazta a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről szóló 2020. évi CIX. törvényt, amelyben a Tisztelt Ház felhatalmazta a Kormányt, hogy a november 4-én kihirdetett veszélyhelyzetben meghozott kormányrendeletek hatályát 2021. február 7-ig meghosszabbítsa. Mivel a Covid-19 második hullámát szinte azonnal követte az angol mutáció miatt elszabadult harmadik járványhullám, így megtörtént a harmadik alkotmányos veszélyhelyzet kihirdetése is a 27/2021. (I. 29.) Korm. rendelettel, amely a 2021. február 8. – május 22. időszakra nézve állapította meg a veszélyhelyzet időbeli hatályát. A harmadik hullám aggasztó halálozási és fertőzési adatai miatt március elején jelentős további szigorítások történtek – teljes körű digitális közoktatás; szigorított üzleti nyitvatartás; szolgáltatói szektor korlátozása – a 104/2021. (III. 5.) Korm. rendelet a védelmi intézkedések ideiglenes szigorításáról.

2021 tavaszára a védekezés meghatározó dimenziójává a különböző vakcinákkal folytatott országos oltási folyamat vált.³⁵ Hasonlóan a 2020-as jogalkotási „forgatókönyvhöz” 2021. évben is az Országgyűlés „felhatalmazási törvény” keretében biztosítja a Kormányt, hogy a veszélyhelyzetben meghozott kormányrendeletek hatályát a törvényben meghatározott hatályvesztésig (2021. május 22.) meghosszabbíthassa.³⁶ Az Országgyűlés 2021. május 18-i ülésén ismételten meghosszabbította a veszélyhelyzetet az őszi parlamenti ülésszakig (szeptember közepéig) – így továbbra is adott a jogi lehetőség a végrehajtó hatalom számára, hogy a veszélyhelyzetben meghozott kormányrendeletek hatályát a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa.

32 Az egészségügyi válsághelyzeti és egészségügyi veszélyhelyzeti ellátásról szóló rendelkezéseket az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény XIV. fejezete tartalmazza.

33 Ezt a speciális köztes jogrendi pozíciót jelzi, hogy a veszélyhelyzettől eltérően az egészségügyi válsághelyzet keretében alkotott rendelet nem 15 napig, hanem 6 hónapi hatályban maradhat országgyűlési megerősítés nélkül, másrészt a 6 hónap lejártát követően elég a kormányzati meghosszabbítás: <https://jogkoveto.hu/tudastar/mi-az-egeszseguyi-valsaghelyzet>

34 478/2020. (XI. 3.) Korm.rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről. A kézirat 2020. decemberi lezárása időpontjában még mindig érvényben van a november 4-én életbe lépett veszélyhelyzet. A védekezés aktuális pozícióit nagymértékben meghatározza a veszélyhelyzet és egészségügyi válsághelyzet keretében meghozott kormányzati intézkedések (például esti kijárási tilalom) hatásai az esetszámokra, valamint a vakcinakísérletek és a hatósági gyógyszer-engedélyezések után 2021 elején várhatóan elinduló tömeges oltások eredményei.

35 A Kormány hivatalos tájékoztatósi oldala, a koronavirus.gov.hu szerint 2021. június 11-én 5 millió 324 ezer 996 fő volt beoltva.

36 2021. évi I. törvény a koronavírus-világjárvány elleni védekezésről.

A helyi önkormányzatok működését átfogóan szabályozó Mötv. semmilyen módon nem rendelkezik a különleges jogrend és a veszélyhelyzet kapcsán. A katasztrófavédelmi törvény teremt lehetőséget, hogy veszélyhelyzetben a polgármester, főpolgármester, valamint a megyei közgyűlés elnöke személyében gyakorolhatja a települési képviselőtestületek, fővárosi és megyei közgyűlések feladat- és hatáskörét [Kat. 46. § (4)]. Ehhez kapcsolódóan volt kormányzati felvetés még 2020 tavaszán, hogy a polgármesterek Kat.-ban meghatározott rendkívüli hatáskörét csak a megyei védelmi bizottságok jóváhagyásával gyakorolhassák, ezt viszont hamar levették a napirendről az önkormányzati szektor (s vele kormánypárti polgármesterek) erőteljes tiltakozásának hatására.

4. Kormányzati és önkormányzati lépések, reakciók a két krízis időszakában

A két vizsgált krízis során eltérő mozgásterek adódtak a központi végrehajtó hatalom számára. A koronavírus hatására elrendelt alkotmányos veszélyhelyzet, valamint a 2/3-os kormánypárti többség által megszavazott úgynevezett „felhatalmazási törvény” európai összehasonlításban is kiemelkedő cselekvési lehetőségeket teremtett 2020-ban a kormányzat számára. Ilyen széles mozgástér 2008–2009-ben természetesen nem volt adott. A 2006–2010-es időszak kiélezett és illékony politikai viszonyaihoz képest 2010 után kormányzati nézőpontból egy sokkal (maga)biztosabb választói és pártpolitikai bázison nyugvó évtized következett. Az országgyűlési választásokon három alkalommal (2010, 2014, 2018) alkotmányozó kétharmados többséget szerző Fidesz–KDNP pártszövetség megrendítő vereséget mért az ellenzékre az önkormányzati választásokon 2010-ben és 2014-ben. Jelentősebb változások csak a 2019. októberi önkormányzati választásokon történtek, amikor a Fővárosi Önkormányzatot, valamint a fővárosi kerületek túlnyomó többségét 9 év után visszavette a Fidesz–KDNP-től az időközben jelentősen újrastukturálódott politikai baloldal.³⁷ Ezzel ismét kialakult egy pregnáns kormányzat – Budapest politikai törésvonal, ami ilyen direkt formában utoljára 1998–2002 között volt érzékelhető. A főváros mellett kilenc megyei jogú város, valamint jónéhány közép- és kisváros veszett el a kormánypártok számára. Ebben a politikai klímában érte az országot 2020. márciusban a koronavírus-járvány.

A következőkben komparatív alapon vázoljuk fel, hogy a két vizsgált krízis időszakában az alapvetően eltérő parlamenti pártpolitikai támogatással, háttországgal rendelkező kormányzatok milyen irányú döntés- és intézkedéssorozatot valósítottak meg a válságkezelés jegyében az önkormányzatokkal kapcsolatban. Ezeket mennyire determinálták a krízisek által keletkezett objektív körülmények (gazdasági visszaesés, a fiskális mozgástér beszűkülése, a közegészségügyi körülmények) és mennyire a már felvázolt politikai viszonyok és vele a domináns kormányzati-ellenzéki dimenzió.

³⁷ Budapesten a 2019-es önkormányzati választásokon a Jobbik elhanyagolható pozíciókat szerzett.

Vizsgáljuk az önkormányzatok válságra adott reakcióit, a központi kormányzat és helyi önkormányzatok közötti viszony alakulását.

4.1. Gazdasági és pénzügyi krízis 2008–2009-ben

2008-ra Magyarországon a kormányzat politikai tekintetben már megroggyant állapotban volt: a 2006 óta elhúzódó politikai krízis, jelentős önkormányzati pozícióvesztés és a folyamatos kormányzati fiskális megszorításokból fakadó társadalmi feszültségek miatt. Az állandósult és eszkalálódott nagypolitikai megosztottság „lecsapódott” a Kormány és a helyi önkormányzatok közötti viszonyokon, amit a kabinet a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórumának (KÖEF) felállításával igyekezett elfogadható szinten kezelni és működtetni.³⁸

A kiélezett helyzetben rendkívül szűk mozgástere maradt a kormányzatnak. 2006–2010. között történtek 2/3-os alkotmánymódosítások, de ezek alapvetően inkább technikai változások voltak (például az EU liszaboni szerződés ratifikációjához szükséges alkotmánymódosítás). A valódi fontosságú parlamenti 2/3-os többséget igénylő állam- és közhatalmi kérdésekben – így az önkormányzati rendszer jövőjét illetően – már nem alakult ki politikai konszenzus. A koalíciós szakítást követően az egyszerű parlamenti többség biztosítása is csak valamely ellenzéki parlamenti párt – általában az SZDSZ – támogatásával volt biztosított a Kormány számára.

A válságkezelés során az önkormányzatokat érintő központi döntések főleg pénzügyi, fiskális jellegűek voltak. A hirtelen berobbanó gazdasági krízistől függetlenül az 1990 óta létező magyarországi helyi önkormányzati modell rendszerszintű anomáliái (alulfinanszírozottság, forrás nélküli állami feladattelepítés a településekre, a 2006 után „meggloduló” önkormányzati eladósodás stb.) ekkor már közismertek voltak. Habár a Kormány 2006 nyarán a parlamentnek még benyújtott egy átfogó önkormányzati reformcsomagot, ez azonban a Fidesz–KDNP támogatásának hiányában lekerült a napirendről. Nemzetközi tapasztalat, hogy az átfogó krízisek nem igazán alkalmasak a rendszerszintű átalakításokra és azok konszolidációjára, helyette sokkal inkább az azonnali kármentés, valamint a helyzet rövid távú stabilizálása jelenik meg reális célkitűzésként.

Az önkormányzatokat érintő kormányzati válságkezelés 2008–2009-ben a rendszeren belüli „tűzoltó” jellegű megoldásokra korlátozódott. Ezek közül meghatározók a béripolitikai intézkedések voltak – a közsféra következő évi béreinek 2008-as szinten történő befagyasztása, a 13. havi juttatások felfüggesztése. A megszorító intézkedések folytatódtak 2009 tavaszán az akkor hivatalba lépő Bajnai-kormány révén a 13. havi köztisztviselői, közalkalmazotti bérek végleges eltörlésével. Az önkormányzati forrásszabályozás kereteihez azonban érdemben nem nyúltak, ehhez nemcsak a jobboldali parlamenti ellenzék, de az önkormányzati szektor támogatása is hiányzott.

38 A KÖEF működéséről bővebben lásd Szabó Tamás: KÖEF a mérlegen: közpolitikai elemzés a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórum működéséről. *Politikatudományi Szemle*, 18. (2009), 3. 112–131.

Így megmaradt a településeknek helyben maradó SZJA aránya, egyes költségvetési előirányzatok minimális mértékben még növekedtek is (például az EU Önerő Alap, ÖNHIKI-alap, többcélú kistérségi társulások támogatása). Szűk, néhány milliárd Ft-os kerettel új programok is bekerültek a 2009-es költségvetésbe – önkormányzati diákspor feladatok, iskolapszichológusi hálózat fejlesztése. A bérpolitikai intézkedések mintegy 150 milliárd Ft-tal csökkentették az önkormányzati szektor bevételi forrásait.³⁹ A 2010. évre vonatkozóan sem változott alapvetően az önkormányzati forrásszabályozás rendszere, bár számos előirányzat összege csökkent – például egyes közoktatási normatívák⁴⁰ vagy kedvezményes étkezési támogatások.⁴¹

A csökkenő központi támogatásokat az önkormányzatok a saját bevételek – kiemelten a helyi adók – növelésével akár érdemben ellensúlyozhatták volna, azonban ez reális alternatívaként nem jelent meg: egyrészt gazdasági válságidőszakban az adóemelés rendkívül kockázatos, másrészt a helyi adóztatásban rejlő lehetőségeket így is kimerítette az időközben egyre inkább forráshiányossá váló és eladósodó önkormányzati szektor. 2009-re mindössze 45 olyan magyarországi település maradt, amely semmilyen jogcímen nem vetett ki helyi adót. 2001–2009 között a helyi adóbevételek mennyisége több mint a duplájára emelkedett (266 milliárd Ft-ról 566 milliárd Ft-ra). Ez a növekedés kimutatható volt még a válság évében is, 2009-ben 13 milliárd Ft-tal növekedett az előző évhez képest a települések helyi adóbevétele.

Miközben a válságkezelés jegyében csökkentették az önkormányzati normatívákat, a forrásszabályozási modell változatlan maradt. Ugyanakkor a válság alatt jelentősen felgyorsult a 2005–2006-tól egyre súlyosabb méretű önkormányzati eladósodás (különösen a devizában való kötvénykibocsátás). Érdemes hangsúlyozni, hogy a pénzügyi és gazdasági válság közepette több önkormányzat is a fejlesztésekbe való „előre menekülésről” döntött mint a kríziskezelés egy lehetséges módjáról – ezt jelzi, hogy 2010-ben az önkormányzati alrendszer kötvénykibocsátásából származó kötelezettség csak 2010. évben 564 milliárd Ft-tal növekedett. Viszont 2009. évben már visszafogottabb volt az önkormányzatok kötvénykibocsátási gyakorlata a 2007–2008-as évekhez viszonyítva. A 2009-es önkormányzati kötvénykibocsátások döntően az EU-s fejlesztési pályázatokhoz szükséges önrész biztosítását szolgálták.

Ilyen körülmények között a szektor adósságállománya 2010–2011-re gyakorlatilag kezelhetetlenné vált, kikényszerítve az önkormányzatok adósságkonszolidációját, amit viszont már a következő kabinet (második Orbán-kormány) valósított meg. Előbb a megyei önkormányzatok mintegy 170 milliárd Ft-os, majd azt követően a települési önkormányzatok felhalmozódott tartozásainak állami átvállalása következett.

39 Állami Számvevőszék: *Észrevétel a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési törvényjavaslata javasolt módosításához* (2008. november).

40 2013 előtt a közoktatás finanszírozása alapvetően az államháztartás helyi önkormányzati alrendszerén keresztül történt.

41 Állami Számvevőszék: *Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról* (2009. szeptember).

A 2012–2014 között lezajlott önkormányzati adósságkonszolidáció során az állam mintegy 1344 milliárd Ft egykori önkormányzati adósságot konszolidált.

4.2. A koronavírus-járvány 2020–2021-ben

A 2020-as koronavírus-járvány mint közegészségügyi krízis tette szükségessé a különleges jogrend (veszélyhelyzet) kormányzati bevezetését. A 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt első veszélyhelyzet időszakában több olyan döntés született rendeleti formában, amelyek azonnali bevételekiesést okoztak a települések számára. A korábban az állam és önkormányzatok közötti megosztott adónak minősülő gépjárműadó településeknél maradó 40%-os részét központosították.⁴² A helyi adónak minősülő idegenforgalmi adó megfizetését felfüggesztették 2020. december 31. határidővel,⁴³ továbbá az önkormányzati parkolási (várakozási)⁴⁴ és a vendéglátó egységek számára fizetendő közterülethasználati díjakat.⁴⁵ Ezek együttesen jelentős bevételecsökkenést eredményeztek az önkormányzatok számára.⁴⁶ A Covid-19-esetszámok csökkenése miatt a Kormány a veszélyhelyzetet 2020. június 18-i határidővel hatályon kívül helyezte, így a fenti intézkedések is érvényüket veszítették. Azóta a koronavírus-járvány őszi második hullámának hatására ismét elrendelt veszélyhelyzet⁴⁷ s vele a különleges jogrend közepette újabb, az önkormányzatok gazdasági mozgásterét korlátozó intézkedések születtek kormányrendeleti formában. Ezek radikális mértékben korlátozták a települések adóztatási, díjszabási mozgásterét: rendeletileg megtiltották, hogy 2021-ben a helyi önkormányzatok új helyi adókat vessenek ki, illetve növeljék a helyi adók 2020. évi mértékét, valamint azt, hogy a hatályos helyi adómentességeket és kedvezményeket módosítsák a 2021. adóévben.⁴⁸ A települések gazdálkodási mozgásterére legnagyobb hatással azonban várhatóan a helyi iparüzési adó 2021. évi mértékét befolyásoló 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet lesz, amely az egyéni vállalkozók és a KKV-k esetében felére csökkenti az önkormányzatok

42 92/2020. (IV. 6.) Korm. rendelet a Magyarország 2020. évi központi költségvetésének a veszélyhelyzettel összefüggő eltérő szabályairól.

43 140/2020. (IV. 21.) Korm. rendelet a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében a koronavírus-járvány gazdasági hatásainak mérséklése érdekében szükséges adózási könnyítésekről.

44 87/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet a várakozási díj megfizetésének a veszélyhelyzet során alkalmazandó eltérő szabályairól.

45 168/2020. (IV.30.) Korm. rendelet a védelmi intézkedésekről.

46 A legnagyobb hazai önkormányzati érdekszövetségnek a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségének (TÖOSZ) 2020. tavaszi felmérése szerint a gépjárműadó 40%-ának központosítása a kistépüléseket érintette főleg hátrányosan; az idegenforgalmi adó, illetve a parkolási és közterülethasználati díjak felfüggesztése a városokat, megyei jogú városokat és a fővárost, fővárosi kerületeket érintette nagyobb arányban. A TÖOSZ felmérésről bővebben lásd Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége: *A TÖOSZ felmérésében résztvevő önkormányzatok több mint felének legfeljebb kéthónapnyi tartaléka van.* (2020. június 9.).

47 478/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről.

48 535/2020. (XII. 1.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges helyi adó intézkedésről.

által 2020-ban kirótt helyi iparüzési adó mértékét.⁴⁹ Könnyen megjósolható, hogy a 2021. év egyik meghatározó közpolitikai törésvonala lesz a helyi iparüzési adó.⁵⁰

A veszélyhelyzet alatt meghozott kormányrendeletek egyfajta „közpolitikai teszt-üzemként” is értelmezhetők: az ideiglenes hatályú kormányrendeletekben lefektetett szakpolitikai döntések kormányzati akarat esetén tovább transzformálhatók törvényi keretek közé. Így került be a gépjárműadó teljes elvonása⁵¹ az egyes adótörvények módosításáról szóló 2020. évi CXVIII. törvénybe. Hasonló „ügymenetben” járt el a kormányzat az úgynevezett különleges gazdasági övezet jogintézmény megteremtésével, amit a 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet⁵² tett lehetővé: a 100 milliárd Ft feletti költségigényű új vagy már meglévő beruházás megvalósításául szolgáló helyszínt a Kormány rendelettel különleges gazdasági övezetté nyilváníthatja, ezzel a beruházás helyszínéhez kapcsolódó önkormányzati feladatok ellátását és az érintett terület tulajdonjogát a megyei önkormányzathoz rendelve, ez szolgáltatta a jogalapot az úgynevezett *lex Göd* elfogadásához.⁵³ Az ideiglenes hatályú kormányrendelet közjogi „betonozását” a Magyar Országgyűlés kormánypárti többsége valósította meg a különleges gazdasági övezetről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2020. évi LIX. törvény elfogadásával, ami bizonyos, nem elhanyagolható módosításokat leszámítva,⁵⁴ megerősítette a jogintézményt – ezt követően a 294/2020. (VI. 18.) Korm. rendelet immár végleges jelleggel kijelölte Göd közigazgatási területén a különleges gazdasági övezetet és vele a megyei önkormányzat joghatóságát.⁵⁵ Az is látható, hogy a valóban átmenetinek, kifejezetten a veszélyhelyzet időszakára szánt központi intézkedések esetében a törvényi szintre való emelés nem jelenik meg szándékként – így a veszélyhelyzet során felfüggesztett önkormányzati parkolási díjak törvényi szintű megszüntetése láthatóan nem opció a kormányzat számára hosszú távon. A 2020. novemberben kihirdetett második veszélyhelyzet alatt

49 639/2020. (XII. 22.) Korm. rendelet a koronavírus-világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges egyes intézkedésekről.

50 Több önkormányzati szövetség, így a Magyar Önkormányzatok Szövetsége és a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége jelezte tiltakozását, a Megyei Jogú Városok Szövetsége pedig rendkívül megosztott a helyi iparüzési adó kérdésében attól függően, hogy kormánypárti vagy ellenzéki vezetési városokról van szó.

51 2021-től a gépjárműadó esetében az adóhatósági feladatokat már nem a helyi önkormányzatok, hanem az állami adó- és vámhatóság látja el.

52 135/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a veszélyhelyzettel összefüggésben a nemzetgazdaság stabilitásának érdekében szükséges intézkedésekről.

53 136/2020. (IV. 17.) Korm. rendelet a Göd város közigazgatási területén különleges gazdasági övezet kijelöléséről – amely veszélyhelyzetben hozott rendelet által kijelölt eredetileg a város tulajdonában lévő a Samsung gyár által érintett ingatlanokra a Pest Megyei Önkormányzat tulajdon- és ezzel helyi adóztatási jogát állapította meg. Zongor Gábor: Új közigazgatási területi egység: a különleges gazdasági övezet. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020a), 3. 38–41.

54 A törvény levitte a beruházási értékhatárt 5 milliárd Ft-ra, másrészt a törvény hatálya alól kivette a főváros, valamint a megyei jogú városok területét. A különleges gazdasági övezetről lásd bővebben Zongor (2020a): i. m.

55 Göd az „első és jelenleg egyetlen fecske”, a jövő egyik fontos települési önkormányzatokat érintő dilemmája, hogy a kormányzat milyen mértékben kíván élni a különleges gazdasági övezetté való nyilvánítás lehetőségével.

ismét felfüggesztették az önkormányzati parkolási díjakat.⁵⁶ A közvetlen védekező intézkedéseket szintén az ideiglenes hatályú kormányrendeletek mentén szabályozta a Kormány – így a maszkviselés, az éjszakai kijárási tilalom, az idősök vásárlási szabályai, a rendezvényekre vonatkozó előírások, a köznevelés és felsőoktatás működésére irányuló átmeneti előírások. Ugyanakkor a kormányzat törvényben igyekezett a saját politikai és intézkedési mozgásterét biztosítani a koronavírus második hullámának időszakára.⁵⁷

A kormányzat számára az Alaptörvényben kodifikált veszélyhelyzet biztosít különleges közjogi és politikai mozgásteret. A veszélyhelyzet alatt meghozott kormányrendeletek azon túl, hogy alkalmasak az azonnali válságkezelésre, láthatóan az általános törvényalkotás kísérleti laboratóriumai, „politikai és közjogi előszobái” – ezt példázza a gépjárműadó teljes „államosítása”, vagy a különleges gazdasági övezet törvénybe foglalása. A felvázolt folyamat beilleszthető a koronavírus-járvány elleni védekezés mentén a központi döntési szintet felerősítő nemzetközi politikai trendbe, ezt a szakirodalom találhatóan csak úgynevezett *koronacionalizmusnak* nevezi. Annak a kérdésnek a megválaszolása összeurópai összevetésben azonban még várat magára, hogy a pandémia időszakában meghozott kormányzati döntések mennyiben tekinthetők a helyi önkormányzatokat érintő átmeneti korlátozásoknak vagy egy hosszabb távú centralizációs tendencia kezdő elemének. Ugyanakkor ez Magyarországon már kevésbé merülhet fel kérdésként, ismerve a 2010-es évek parlamenti és kormányzati jogalkotásának erősen központosító jellegét, mint az új önkormányzati törvény 2011-ben, a szakigazgatási jogalkotás,⁵⁸ megyei és fővárosi kormányhivatalok, járási és fővárosi kerületi hivatalok feladatellátása,⁵⁹ új közüzemi és közszolgáltatási modellek.

Vitatott kérdés a kormányzat és az önkormányzati szereplők között a járvány elleni védekezésben való részvétel és a költségekhez történő hozzájárulás. A védekezés elsődleges szintjét a kormányzati intézkedések jelentik – például járványvédelmi alap; munkahely- és gazdaságvédelmi akciótervek, vagy az úgynevezett Kurzarbeit-rendelet.⁶⁰ Ezt egészítik ki a települési önkormányzatok saját intézkedései a járvány elleni helyi egészségügyi és gazdasági védekezésben. A járványidőszak fontos közpolitikai természetű vitája önkormányzati olvasatban, hogy amíg a saját forrásaikból úgymond „rendkívüli erőfeszítéseket” tesznek (például önkéntesek toborzása, arcmaszok és egyéb egészségügyi eszközök beszerzése, lakossági tesztelések, rendkívüli krízis-

56 479/2020. (XI. 3.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején alkalmazandó további védelmi intézkedésekről.

57 A 2020. november 11-én hatályba lépett 2020. évi CXIX. törvény a koronavírus-világjárvány második hulláma elleni védekezésről 90 napra biztosítja a veszélyhelyzet fenntartását.

58 Lásd bővebben Kristó Katalin: Jóléti állam elméletek és családpolitika. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. (2014a), 2. 73–82; Kristó Katalin: *Szociálpolitika, szociális jog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014b; Imre Miklós et al.: *Közigazgatási szakvizsga. Gazdasági igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015.

59 Kristó Katalin: *Az új területi államigazgatási rendszer*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2013.

60 105/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet idején történő csökkentett munkaidős foglalkoztatásnak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő támogatásáról.

támogatások a munkájukat elvesztőknek), addig kénytelenek központi irányú elvonásokkal szembesülni. A nyilvánvaló feszültségek mellett az önkormányzatok jelentős számú „jó gyakorlatot” (*best practices*) valósítottak meg a járvány alatt.⁶¹ Ezek felértékelődnek válságidőszakban, a helyben alkalmazott hatásos feladatellátási, pénzügyi-finanszírozási, szervezési-koordinációs megoldások alkalmasak a további adaptációra, erősítve az önkormányzatok közötti párbeszédet, együttműködéseket.

Korábban már esett szó arról, hogy veszélyhelyzetben az önkormányzatok első emberei gyakorolhatják egy személyben a testületi hatásköröket a katasztrófavédelmi törvény alapján. A településeken ez kivételes közjogi eszközt és közpolitikai döntési lehetőséget teremtett a polgármesterek (a Fővárosi Önkormányzat esetében a főpolgármester) számára. Mivel a jogszabály nem részletezi a helyettesítés tartalmi kereteit, így a településvezetők korlátlan lehetőséggel rendelkeznek veszélyhelyzeti időszakban a települések irányítására. Hasonlóan a Kormány veszélyhelyzetben megalkotott bizonyos rendeleteihez, jó néhány polgármesteri döntésnél felmerült a morális alapú közpolitikai kétség, hogy adott intézkedés mögötti motiváció alapja valóban a válságmenedzselés volt-e – például rendkívüli jutalmazások polgármesterek, alpolgármesterek számára, belső egyeztetés nélküli alpolgármesteri kinevezések, polgármesteri döntések a testület által korábban vitatott beruházási ügyekben. Ezekre, akár mint „rossz gyakorlatokra” is tekinthet az elemző, amennyiben a döntések mögötti háttérmotiváció sokkal inkább irányul politikailag kényes, vitás ügyek gyors keresztülvitelére, kihasználva a testületek korlátozott működését. A Kormány a második veszélyhelyzet időszakában külön kormányrendeletben szabályozta a polgármester mozgásterét (például a polgármester, alpolgármester tartós akadályoztatásának esetében követendő helyettesítési eljárásrend).⁶² A 2021 tavaszán felpörgetett oltási folyamatnak köszönhetően visszaesett koronavírus esetszámokból fakadó lazító jellegű kormányzati döntések részeként 2021. június 15-től visszaáll a települési önkormányzati képviselő-testületek, a fővárosi és megyei közgyűlések, illetve ezek bizottságainak önálló feladat- és hatáskörgyakorlása.⁶³

A Kormány–önkormányzatok koordináció fontos szereplői az önkormányzati szövetségek, amelyek információs és konzultációs feladatot látnak el a két szektor között. A koordináció 1990 óta többé-kevésbé folyamatos, 2006 óta pedig rendezett

61 A koronavírus-járvány elleni hatékony önkormányzati védekezés, fellépés volt a 2020. évi TÖOSZ Legjobb Önkormányzati Gyakorlatok kiírás fő célterülete, amelyre egyaránt pályáztak fővárosi kerületi önkormányzatok, megyei jogú városok, valamint kisvárosi és községi önkormányzatok. Bővebben lásd a TÖOSZ által kiadott *Önkormányzat* című újság 2020/4. számát *Önkormányzat*, 30. (2020), 4.

62 15/2021. (I. 22.) Korm. rendelet a veszélyhelyzet ideje alatt a polgármesteri feladatok ellátásának egyes kérdéseiről.

63 307/2021. (VI. 5.) Korm. rendelet a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény egyes rendelkezéseinek eltérő alkalmazásáról.

formális keretek között⁶⁴ zajlik. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a konzultáció – különösen kormányzati oldalról – sokszor inkább csak látszólagos, mintsem valódi partneri viszonyon alapul.

5. A két krízis tapasztalatainak szintetizálása

Tanulmányunkban a két globális méretű, exogén válság hatásait vizsgáltuk a hazai önkormányzati szektoron. Empirikus tény, hogy az átfogó krízisek közpolitikai válságmenedzselése során felértékelődik a központi kormányzat szerepe, döntési és beavatkozási felelőssége – ez megfigyelhető a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági világválságnál, valamint a 2020-as Covid-19-járvány tapasztalatainál.⁶⁵ Ugyanakkor a kormányzati döntéshozatal mozgásteret jelentős mértékben függ az alkotmányos, közjogi berendezkedéstől; a válság idején fennálló és alkalmazott jogrend általános vagy különleges jellegétől; a válság idején fennálló és alkalmazott jogrend általános vagy különleges jellegétől; a kormányzat törvényhozói háttörésétől, támogatásától. Vizsgálati dimenzió a helyi önkormányzatok feladat- és hatásköre, közjogi és gazdasági autonómiájuk, valamint a válságidőszakban a rendelkezésre álló objektív környezeti (gazdasági és társadalmi) tényezők, valamint a kormányzat és helyi önkormányzati szektor közötti koordináció. Fontos horizontális kérdés, hogy krízisidőszakban a kormányzati közpolitikai intézkedések milyen mértékben érintik az önkormányzati rendszert, negatív esetben a már meglévő nehézségek mellett megnyílnak-e további konfliktusok, akár teljes „konfliktuskonténerek”.

A közpolitikai változás és krízis (*policy change, policy crisis*) kezelése érdekében hozott beavatkozások, közpolitikai intézkedések hatással vannak a szakpolitikai struktúrák működési alapparamétereire – erről szól Peter Hall első-, másod- és harmadrendű közpolitikai változáselmélete. Az átfogó krízisek megbontják a közpolitika „békeidőben” megszokott inkrementális működését (!), mivel felbomlik a gazdasági, társadalmi és politikai alrendszerek egyensúlyi állapota, és belép az úgynevezett megszakított egyensúly közpolitikai elmélete.

Az alábbi táblázat dimenziók mentén szintetizálja a két vizsgált krízis helyi önkormányzatokat érintő hazai történéseit, alkalmazva a különböző közpolitikai változás- és válságelméleteket. A válságkezelés azonnali és rövid távú hatások értékelését a különböző rendszerek hosszú távú adaptációs képességének – esetünkben az önkormányzati reziliencia, rugalmas ellenálló képesség – vizsgálata következik remélhetőleg egy következő tanulmányban.

64 2006–2010 között a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fóruma (KÖEF); 2010 után változó elnevezés alatt előbb az Önkormányzatok Nemzeti Egyeztető Fóruma (ÖNEF), majd az Önkormányzatok Nemzeti Egyeztető Tanácsa (ÖNET) néven.

65 OECD: *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Paris, (2020. november 10.).

1. táblázat: Összehasonlító táblázat a 2008-as pénzügyi és gazdasági, valamint a 2020–2021-es koronavírus-járvány meghatározott dimenzióiról

Vizsgálati dimenziók	2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válság	2020–2021-es koronavírus-járvány
A válság rövid távú (éven belüli) makrogazdasági hatásai	6%-os GDP-arányos államadósságnövekedés. 6%-os bruttó hazai termék csökkenés. GDP-arányosan 4%-ra csökkenő költségvetési hiány. Romló foglalkoztatási mutatók.	8%-os GDP-arányos államadósságnövekedés (2020. első – harmadik negyedév). 5,6%-os bruttó hazai termék csökkenés. Közel 10%-ra duzzadó költségvetési hiány fél év alatt. Romló foglalkoztatási mutatók.
Politikai háttér, parlamenti viszonyok és kormányzati mozgáster	Instabil parlamenti viszonyok. Kisebbségi kormányzás. Kormányválság, kormányváltás (Bajnai-kabinet 2009–2010). Rendkívül szűk kormányzati politikai mozgáster.	Alkotmányos (2/3-os) kormányzati többségű parlament. Fegyelmezett belső kormányzati viszonyok és működés. Széles kormányzati mozgáster.
Alkotmányos, közjogi háttér	Általános jogrend a válság időszakában. Parlamenti kisebbség a kormányzat mögött (többségi, de széttörédezett parlamenti ellenzék). Széles települési önkormányzati feladat- és hatásköri rendszer (1990. évi LXV. törvény – Ötv.).	Különleges jogrend (veszélyhelyzet) alkalmazása. Minősített alkotmányos parlamenti többség a kormányzat mögött. Szűkebb települési önkormányzati feladat- és hatásköri rendszer (2011. évi CLXXXIX. törvény – Möt.).
A helyi önkormányzati szektort érintő döntési keretrendszer a válságkezelés során	Szűk parlamenti beavatkozási lehetőség a kormányzat számára („feles” törvények elfogadása csak külső parlamenti támogatás mellett). Önkormányzati normatívák alakítása a költségvetési törvényben. Kormány- és miniszteri rendeletek. Zéró mozgáster 2/3-os törvényhozási tárgykörökben (Alkotmány; Önkormányzati törvény stb.). A helyi adók rendszere változatlan (1990. évi C. törvény a helyi adókról). Érintetlen forrásszabályozási keretek. Konfliktusokkal terhelt, de alapvetően moderált koordináció a Kormány és az önkormányzati szektor között (KÖEF; szaktárcák).	Széles parlamenti beavatkozási lehetőség a kormányzat számára (Alaptörvény és 2/3-os „sarkalatos” törvények; „felhatalmazási” törvény; egészségügyi válsághelyzet). Közvetlen kormányzati beavatkozás a helyi adók rendszerébe (gépjárműadó; idegenforgalmi adó; helyi iparűzési adó). Közvetlen kormányzati beavatkozás az önkormányzati bevételek rendszerébe (díjtételek felfüggesztése veszélyhelyzetben). A veszélyhelyzet mint alkotmányos és politikai „tesztüzem” a kormányzat számára. Teljes mértékben konfliktusokkal terhelt viszony a Kormány és az önkormányzati szektor között (prompt intézkedések; kormánypárti önkormányzatok preferálása a koordináció során; kifejezetten rossz Kormány – Fővárosi Önkormányzat viszony).

<p>Önkormányzati reakciók a válságkezelés során</p>	<p>Határozott, de moderált önkormányzati opposzió a parlamenti és központi kormányzati megszorításokkal szemben. Nem beszélhetünk önálló Kormány–Budapest politikai törésvonalról. Jelentős mértékű helyi adóemelés nem történik a válság alatt. Az önkormányzati működés strukturális kerete nem változik (Ötv., költségvetési törvény). Nincsenek különleges jogkörök.</p>	<p>Éles önkormányzati opposzió a parlamenti és központi kormányzati intézkedésekkel szemben (különösen az ellenzéki Budapest és más városok alkotta Szabad Városok Szövetsége részéről). Van önálló Kormány–Budapest politikai törésvonal. Rendkívül beszűkülő önkormányzati bevételi lehetőségek (helyi adók átcsoportosítása; helyi adómoratórium a 2021. évre). A polgármesterek különleges jogköre a veszélyhelyzet időszakában (a Kat. alapján).</p>
<p>A központi kormányzati döntések új szakpolitikai problémát, „konfliktuskonténert” nyitnak meg</p>	<p>A központi szintű forráskivonás (főleg a bérpolitika területén) által okozott működési nehézségek. A forráskivonás ellenére az önkormányzati forrásszabályozás keretrendszere nem változott. Nem nyílt meg új „konfliktuskonténer”.</p>	<p>A válságkezelés során hozott megszorító központi intézkedések (bevételekiesés) által okozott működési nehézségek. Az önkormányzati bevételek rendszere (helyi adók) alapvetően megváltozik. Új „konfliktuskonténer” nyílt.</p>
<p>A kormányzati szintű közpolitikai változások természete és a krízis jellege (Peter Hall)</p>	<p>Másodrendű közpolitikai változás – a krízis hatására az önkormányzati működés alapkeretei és a korábban kitűzött kormányzati közpolitikai célok (fiskális szigor; önkormányzati együttműködések preferálása) változatlanok maradnak, csak az eszközök megválasztásában történik módosulás.</p>	<p>Harmadrendű közpolitikai változás – a krízis hatására az önkormányzati működés kereteit radikális beavatkozás éri a központi szintről (veszélyhelyzet mint különleges jogrend; megszorítások a helyi adó területén; díjtételek ingyenessé tétele).</p>
<p>Közpolitikai probléma- és krízismenedzsment (Lindblom, Bouckaert et al.)⁶⁶</p>	<p>A megszakított egyensúly jelensége kevésbé jellemző – már a válság előtt (2006–2008) jellemzőek az önkormányzati szektort érintő megszorítások. Alapvetően negatív, de moderált közpolitikai visszacsatolás az önkormányzati szektor részéről.</p>	<p>Megszakított egyensúly elmélete nagyon jellemző – a válság előtt lezajlott önkormányzati konszolidáció. A központi kormányzati döntéshozatal felértékelődése és a lokális önkormányzati pozíciók radikális leértékelődése az úgynevezett <i>koronacionálizmus</i> jelenségének a jegyében. Egyértelműen negatív és radikálisan elutasító közpolitikai visszacsatolás az önkormányzati szektor részéről.</p>

Forrás: a szerzők szerkesztése

66 Geert Bouckaert et al.: European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80. (2020), 5. 765–773; Charles Lindblom: A kis lépések problémája. In Richard Stillman (szerk.): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris–Századvég, 1994. 83–98.

Irodalomjegyzék

- Állami Számvevőszék: *Vélemény a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési javaslatáról* (2009. szeptember). Online: www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2009/0935j000.pdf?download=true
- Állami Számvevőszék: *Észrevétel a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetési törvényjavaslata javasolt módosításához* (2008. november). Online: www.asz.hu/storage/files/files/%C3%96sszes%20jelent%C3%A9s/2008/0836mj000.pdf?download=true
- Bouckaert, Geert – Davide Galli – Sabine Kuhlmann – Renate Reiter – Steven Van Hecke: European Coronationalism? A Hot Spot Governing a Pandemic Crisis. *Public Administration Review*, 80. (2020), 5. 765–773. Online: <https://doi.org/10.1111/puar.13242>
- Bovens, Mark – Paul 't Hart – B. Guy Peters (szerk.): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar, 2001a. Online: <https://doi.org/10.4337/9781843762850>
- Bovens, Mark – Paul 't Hart – B. Guy Peters (szerk.): Analysing Governance Success and Failure in Six European States. In Mark Bovens – Paul 't Hart – B. Guy Peters (szerk.): *Success and Failure in Public Governance: A Comparative Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar, 2001b. 12–26. Online: <https://doi.org/10.4337/9781843762850.00010>
- Boyne, George A.: What is public sector improvement? *Public Administration*, 81. (2003), 2. 211–227. Online: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00343>
- Boyne, George A.: Explaining Public Service Performance: Does Management Matter? *Public Policy and Administration*, 19. (2004), 4. 100–117. Online: <https://doi.org/10.1177/095207670401900406>
- Capano, Gilberto – Michael Howlett – M. Ramesh: Bringing Governments Back in: Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17. (2015), 4. 311–321. Online: <https://doi.org/10.1080/13876988.2015.1031977>
- Fisher, Frank: *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford, Oxford University Press, 2003. Online: <https://doi.org/10.1093/019924264X.001.0001>
- Gupta, Dipak K.: *Analyzing Public Policy: Concepts, Tools, & Techniques*. Washington, DC, CQ Press, 2011.
- Howlett, Michael: *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abingdon, Routledge, 2010. Online: <https://doi.org/10.4324/9780203838631>
- Imre Miklós – Mikó Zoltán – Lentner Csaba – Kristó Katalin – Kovács Éva Margit – Boros Anita: *Közgazgatási szakvizsga. Gazdasági igazgatás*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015. Online: <http://m.ludita.uni-nke.hu/reposztorium/bitstream/handle/11410/10221/K%c3%b6zigazgat%c3%a1si%20szakvizsga%20Gazdas%c3%a1gi%20igazgat%c3%a1s.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás koncepcionális és közpolitikai keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. Online: https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12762/web_PDF_ATMA_Modern_kormanyzas.pdf?sequence=1
- Körösényi András – Illés Gábor – Metz Rudolf: A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben. In Körösényi András (szerk.): *Viharban kormányozni: Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA TK PTI, 2017. 9–48. Online: <https://core.ac.uk/download/pdf/148786679.pdf>
- Központi Statisztikai Hivatal: *Makrogazdaság, 2008–2009*. Budapest, (2010a). Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/makro/makrogazdasag0809.pdf
- Központi Statisztikai Hivatal: *A válság hatása a munkaerőpiacra*. Budapest, (2010b. április). Online: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/valsagmunkaeropiacra.pdf

- Kristó Katalin: *Az új területi államigazgatási rendszer*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2013.
- Kristó Katalin: Jóléti állam elméletek és családpolitika. *Kodifikáció és Közigazgatás*, 3. (2014a), 2. 73–82.
- Kristó Katalin: *Szociálpolitika, szociális jog*. Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2014b.
- Lindblom, Charles E.: The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19. (1959), 2. 79–88. Online: <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, Charles E.: *The Intelligence of Democracy*. New York, Free Press, 1965.
- McConnell, Allan: Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*, 30. (2010), 3. 345–362. Online: <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- McConnell, Allan: *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
- OECD: *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Paris, (2020. november 10.). Online: www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1
- Önkormányzat, 30. (2020), 4. Online: [http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/onkormanyzat-ujtag-pdf/Onkormanyzat_2020_04_szam_OK%20\(1\).pdf](http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/onkormanyzat-ujtag-pdf/Onkormanyzat_2020_04_szam_OK%20(1).pdf)
- Pawson, Ray: *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*. London, Sage, 2006. Online: <https://doi.org/10.4135/9781849209120>
- Pierson, Paul: Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Review*, 94. (2000), 2. 251–267. Online: <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pierson, Paul: *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, Princeton University Press, 2004. Online: <https://doi.org/10.1515/9781400841080>
- Stone, Deborah: *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, W.W. Norton, 2002.
- Szabó Tamás: KÖEF a mérlegen: közpolitikai elemzés a Kormány–Önkormányzatok Egyeztető Fórum működéséről. *Politikatudományi Szemle*, 18. (2009), 3. 112–131. Online: <http://real.mtak.hu/112204/1/szabo-2009-3.pdf>
- Szabó Tamás: A közpolitikai probléma. In Kaiser Tamás (szerk.): *A modern kormányzás közpolitikai és koncepcionális keretei. Hazai és nemzetközi dimenziók*. Budapest, Dialóg Campus, 2019. 105–127. Online: https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/12762/web_PDF_ATMA_Modern_kormanyzas.pdf?sequence=1
- Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége: *A TÖOSZ felmérésében résztvevő önkormányzatok több mint felének legfeljebb kéthónapnyi tartaléka van* (2020. június 9.). Online: http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/Onkorm_30_eve_konyv_netre.pdf
- Ungvári Álmos – Hojnyák Dávid (2020): Az Európai Unió egyes tagállamainak koronavírus-járványra adott válasza, különös tekintettel a vizsgált államok által bevezetett különleges jogrendi szabályozásra. *Miskolci Jogi Szemle*, 15. (2020), 1. 122–138. Online: www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10860/10_ungvarhojnyak_t%C3%B6rdelt.pdf
- Weimer, David L. – Aidan R. Vining: *Policy Analysis: Concepts and Practice*. 5th Edition, Upper Saddle River, NJ, Pearson, 2005.
- Zongor Gábor: Új közigazgatási területi egység: a különleges gazdasági övezet. *Új Magyar Közigazgatás*, 13. (2020a), 3. 38–41.
- Zongor Gábor: Önkormányzati érdekérvényesítés 1990–2020. In Gyergyák Ferenc (szerk.): *A magyar önkormányzatok 30 éve. Tanulmányok, adatok, tények a helyi önkormányzatok három évtizedéből*. Budapest, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, 2020b. 94–115.

Tartalom

Szerzőink	5
TANULMÁNYOK	
ANDRÁSSY GYÖRGEY: Az emberi jogok területi tagoltsága és új, területi tipológiája	7
BÓDI STEFÁNIA: A vallásszabadság a dualizmus kori Magyarországon, avagy a jogállami szabályozás megalapozásának kora	57
HORVÁTH ISTVÁN: A közszolgáltatás-szervezés a levéltári igazgatás területén	73
H. SZILÁGYI ISTVÁN: Jogi kultúra vagy társadalmi jogtudat?	89
KELŐ JOHANNA: A közigazgatásban dolgozók továbbképzése, különös tekintettel a 2010 után megvalósult változásokra és az európai uniós operatív programokra	117
KRISTÓ KATALIN – BORBÁS SZILVIA: Külföldi egészségügyi ellátások az európai uniós és a magyar szabályok tükrében	141
LOVÁSZY LÁSZLÓ: Rövid kitekintés az európai munkajog világát érintő, főbb közelmúltbeli jogesetek tükrében	155
SZABÓ TAMÁS – HORVÁTH ANETT: Az önkormányzati politika központi és lokális feltételeinek alakulása krízisidőszakokban	173