

## Gondnoksági perekben tapasztalt visszásságok, a jogalkalmazás egységességének hiánya

BOROS ILONA – SZEGI PÉTER GYÖRGY

*Magyarország 2007-ben ratifikálta az ENSZ Fogyatékosággal Élő Személyek Jogairól szóló Egyezményét (a továbbiakban: CRPD). 2014-től pedig az ebből következő nemzetközi elvárásoknak és szakmai elveknek megfelelően módosult a Polgári Törvénykönyv (a továbbiakban: Ptk.) is, bevezetve többek között a támogatott döntéshozatal intézményét. A tanulmány célja áttekinteni a hazai gondnoksági perek jogalkalmazói gyakorlatának azóta eltelt, utóbbi öt évét. Tekintettel arra, hogy a majd hatvanezer gondnokság alatt élő ember számára sorsdöntő jelentőségű a cselekvőképességüket érintő bírósági döntés, így a szerzők az alapjogkorlátozás alkotmányos keretei között elemzik a gondnoksági perek gyakorlatát. Ebből az aspektusból vizsgáljuk a szükségesség és arányosság, a fokozatosság elveinek megvalósulását, a gondnokság alá helyezés törvényi feltételeinek különböző értelmezését, a „szakértői perekben” rejlő veszélyek, vagy éppen az ügycsoportok egyenkénti vizsgálatának kérdéseit.*

**Kulcsszavak:** CRPD, fogyatékosággal élő személyek, gondnokság, cselekvőképesség, támogatott döntéshozatal, fokozatosság, alapjogi teszt, választójog, igazságügyi szakértő

### *Inconsistencies in Guardianship Cases*

*Hungary ratified the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (hereinafter: CRPD) in 2007. The Hungarian Civil Code was accordingly amended in 2014. Although the new Civil Code introduced supported decision making, it did not fully abolish guardianship. The aim of this study is to evaluate the implementation of the new rules through recent jurisprudence of Hungarian courts. Due to the fact that guardianship judgements have a major impact on the basic human rights of nearly 60,000 persons with disabilities who are placed under some form of guardianship, the authors chose to analyse civil law cases in the constitutional framework. A detailed analysis is provided on the application of legal principles set forth in the new Civil Code, such as necessity, proportionality, graduality in the chosen guardianship cases. This study aims at pointing out how far the implementation of international standards has gone in relation to the constitutional restriction of fundamental rights, examining the dangers*

*prevalent in cases influenced by expert opinions and contributing to the effective support of persons with disabilities to respect, protect and fulfil their fundamental rights on an equal basis with others.*

**Keywords:** legal capacity, guardianship CRPD, necessity and proportionality test, supported decision making, will or interest of the individual, case-law analysis, role of expert opinions, right to vote

## Bevezetés

A mentális zavarral élő állampolgárok cselekvőképességét a bíróságok gyakorta korlátozzák, mert úgy ítélik meg, hogy nem rendelkeznek az ügyeik viteléhez szükséges belátási képességgel. Az ilyen intézkedéseknek az a kimondott céljuk, hogy megvédjék a mentális zavarral élő embereket attól, hogy rossz döntéseket hozzanak, és kiszolgáltatottá váljanak a rosszhiszeműen kötött szerződéseknek.

A tapasztalatok szerint<sup>1</sup> azonban a cselekvőképesség korlátozása ellentétes a rehabilitációs folyamat irányával, és a gondnokság alá helyezett személy gyógyulására, felépülésére kifejezetten káros hatással van, mivel megerősíti és tartósítja függő helyzetét. Meggyőző bizonyítékok támasztják alá azt, hogy a felépülés egyik legfontosabb feltétele a magánéleti döntések feletti rendelkezési jog megőrzése, illetve visszaszerzése.<sup>2</sup> A gondnokság alá helyezés nem nyújtja a remélt életvezetési, szociális gondoskodásbeli támogatást, amire a legtöbb érintettnek valójában szüksége lenne. Akit gondnokság alá helyeznek, az önállóan nem dönthet a magánéletét érintő legalapvetőbb kérdésekben, mint például házasságkötés, gyermekvállalás, tartózkodási hely szabad megválasztása, egészségügyi ellátás igénybevétele. A gondnokság alá helyezett személyek megfoszthatók választójoguktól. Ráadásul ez a mechanizmus gyakorta és rendszerszerűen vezet ahhoz, hogy akaratuk ellenére nagy létszámú szociális intézetben helyeznek el fogyatékossgal élő vagy idős embereket. Mivel a gondnokság alá helyezés súlyos alapjogkorlátozáshoz vezet, így ezek a perek alapjogi szempontból különösen érzékenyek.

Fentiek miatt a Társaság a Szabadságjogokért jogvédő szervezet (a továbbiakban: TASZ) két évtizede monitorozza a gondnoksági perek bírósági gyakorlatát. A szervezet ingyenes jogi tanácsadást, jogsegélyt, és számos esetben jogi képviselést is nyújt gondnokság alatt álló, illetve olyan személyeknek, akiknek gondnokság alá helyezését kezdeményezték. E jogászai munka során szerzett tapasztalat, hogy a jogalkalmazói gyakorlat a gondnoksági perekben távolról sem egységes. Az alábbi tematikus elemzés a jogvédő szervezet munkája során szerzett tapasztalatok, a jogalkalmazás

1 A gondnokság alá helyezés az egyén jogvédelme érdekében ugyan, de jogkorlátozást jelent; ebben az értelemben hatása ellentétes irányú, mint a rehabilitációé. HUSZÁR–KUNCS 1998, 274.

2 MANCINI 2007, 1., 2., 35–50.

során leggyakrabban felmerülő eltérések összefoglalása, amely tanulmányt az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Kar (ELTE-BGGyK) oktatói értékes meglátásokkal, kiegészítésekkel láttak el. Az elemzés alapjául egyrészt az új Polgári Törvénykönyv hatálybalépése után indult bírósági eljárások szolgáltak, amelyekben a TASZ ügyvédei peres képviselőként jártak el, másrészt az a több száz megkeresés, amely a TASZ jogsegélyszolgálatához érkezett az elmúlt évek során.

2014. március 15-én hatályba lépett az új Polgári Törvénykönyv és háttérjogszabályai. Az új kódex átalakította a cselekvőképesség és gondnokság alá helyezés rendszerét, és bevezette a támogatott döntéshozatal, valamint az előzetes jognyilatkozat intézményeit. Sajnálatos módon azonban továbbra is megtartotta a cselekvőképességet korlátozó, sőt a teljesen korlátozó gondnokság lehetőségét is.<sup>3</sup>

Öt évvel az új törvény hatálybalépését követően indokoltnak és időszerűnek tűnik a gondnoksági perek joggyakorlatával kapcsolatos tapasztalatok áttekintése, különös tekintettel arra, hogy 2017. december 31-én, Magyarországon 57 983 fő<sup>4</sup> állt cselekvőképességet érintő gondnokság alatt. Az ő számukra sorsdöntő, hogy már az elsőfokú eljárás is jogszerű módon folyjon le, ugyanis döntő többségük nem tud élni a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőséggel.

Elemzésünkben egységesen *érintett félként* utalunk a gondnoksági perekben érintett fogyatékossgal élő emberekre függetlenül attól, hogy felperesként (például gondnokság megszüntetése iránti per) vagy alperesként (gondnokság alá helyezési per) szerepelnek az adott eljárásban. A Ptk. a *mentális zavarral élő ember* fogalmat használja. Tanulmányunkban – a gondnoksági eljárással érintett emberek eltérő fogyatékossgai alapján a *mentális zavarral élő ember* alatt a *pszichoszociális fogyatékossgal élő* – korábbi fogalomhasználattal élve: pszichiátriai beteg –, az *intellektuális fogyatékossgal élő* – korábbi fogalomhasználattal élve: értelmi fogyatékos – és az *autizmussal élő embereket* egyaránt értjük.

## **Az alapjogok szükségtelen, illetve aránytalan korlátozása, a fokozatosság elvének sérülése**

A cselekvőképesség megvonása vagy korlátozása minden esetben súlyosan érinti a gondnokolt önrendelkezési jogát, a magánélethez való jogát, ezeken keresztül emberi méltóságát. A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményt (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény) Magyarország a 2007. évi XCII. törvényben hirdette ki. A törvény előtti egyenlőségről rendelkező 12. cikk Magyarországot is kötelezi, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó valamennyi intézkedés, a nemzetközi emberi joggal összhangban, megfelelő és hatékony biztosítékokat tartalmazzon a visszaélések megelőzésére. Az ilyen biztosítékok garantálják, hogy a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratát és választásait, összeférhetetlenségtől és indokolatlan befolyástól

3 Az erről szóló kritikánk részletesebben olvasható itt: *Joghalál az új Ptk.-ban*. 2014.

4 *Szociális statisztikai évkönyv – 2017*. 2018, 65.

mentesek, arányosak és a személy körülményeire szabottak, a lehető legrövidebb időre vonatkoznak, továbbá, hogy a hatáskörrel rendelkező, független és pártatlan hatóság vagy igazságügyi szerv rendszeresen felülvizsgálja azokat. A biztosítékok azzal arányosak, amilyen mértékben az adott intézkedések érintik a személy jogait és érdekeit. Megjegyezzük, hogy az ENSZ Egyezmény végrehajtását ellenőrző Fogyatékos Személyek Jogai Bizottsága (a továbbiakban: CRPD Bizottság) értelmezésében az ENSZ Egyezmény elutasítja a helyettes döntéshozatalt, különösképpen a cselekvőképességet kizáró, vagy – a magyar jogi terminológiával élve – teljesen korlátozó gondnokság intézményét, és a támogatott döntéshozatal bevezetésére kötelezi a tagállamokat. Támogatott döntéshozatal alatt olyan jogi megoldásokat ért, amelyek úgy nyújtanak támogatást fogyatékos személyek döntéshozatalában, hogy eközben nem korlátozzák az érintettek cselekvőképességét. A CRPD Bizottság ezen intézkedések hiánya miatt marasztalt el számos országot, köztük Magyarországot is.<sup>5</sup>

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a gondnokság alá helyezésről összefüggésben állapított meg jogsérelmet különösen a magánélethez való jog, a tisztességes tárgyaláshoz való jog, a szabadsághoz és biztonsághoz való jog és a hatékony jogorvoslat-hoz való jog vonatkozásában a Shtukaturov kontra Oroszország,<sup>6</sup> az X. és Y. kontra Horvátország,<sup>7</sup> a Stanev kontra Bulgária<sup>8</sup> és a Lashin kontra Oroszország<sup>9</sup> ügyekben. Az Alapvető Jogok Biztosa a magyarországi rendszer átfogó vizsgálata során 2016-ban megállapította, hogy a gondnoksági rendszer komoly problémákkal küzd, ami a kiszolgáltatott gondnokoltak jogsérelméhez vezet.<sup>10</sup>

Az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) gyakorlatából mindazonáltal egyértelmű, hogy a gondnokság intézménye – kellő garanciákkal körülbástyázva – megengedett a magyar alkotmányos jogrendben.<sup>11</sup> Az AB által felállított, és 2012 óta az Alaptörvényben szövegszerűen is megjelenő szükségesség és arányosság követelménye a polgári anyagi jog szintjén is kifejezést nyert. Az új Polgári Törvénykönyvben a gondnokság alá helyezéssel cselekvőképességükben érintett személyekre vonatkozó szabályok jelentősen módosultak a szükségesség és arányosság elvének megfelelően. Ilyen lényeges újítás, hogy már a cselekvőképesség részleges korlátozására is csak akkor kerülhet sor, – a fokozatosság követelményének megfelelően – ha az érintett személy jogainak védelme más módon – például az új jogintézményként megjelenő támogatott döntéshozatal által – nem biztosítható.

A támogatott döntéshozatal progresszivitását az adja, hogy a gondnokság intézményénél kevésbé korlátozza az érintett alapjogait, továbbá jelentősen több és hatékonyabb támogatást tud biztosítani számára. Az új kódex ezzel a megoldással egyszerűen tudta kiküszöbölni a cselekvőképesség korlátozását, és egyúttal támogatást,

5 *Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Hungary*. 2012.

6 *Shtukaturov v. Russia*, Judgement of 27 March 2008, no. 44009/05.

7 *X. and Y. v. Croatia*, Judgement of 3 November 2011, no. 5193/09.

8 *Stanev v. Bulgaria*, Judgement of 17 January 2012, no. 36760/06.

9 *Lashin v. Russia*, Judgement of 22 January 2013, no. 33117/02.

10 Az alapvető jogok biztosának Jelentése az A/B 2709/2016. számú ügyben.

11 74/2009. (VII. 10.) AB határozat.

gondoskodást nyújtani az azt igénylő személy számára. Sajnálatosan azonban alig-alig élnek a bírák ezen előremutató jogintézménnyel, így álláspontunk szerint a gondnoksági perek során többnyire sérül a fokozatosság elve. Ezt igazolja az a 2017-es adat, amely szerint Magyarországon 57 983 fő állt cselekvőképességet érintő gondnokság alatt és csupán 167 fő volt támogatott döntéshozatalban.<sup>12</sup>

Ahogy ezek a számok is mutatják, bár az új Ptk. már több mint négy éve hatályos, a fokozatosság elvének érvényesülésével kapcsolatban továbbra is bizonytalan a jogalkalmazás. Tapasztalataink szerint ennek egyik oka, hogy a felperes gyámhatóságok kereseti kérelmükben gyakran a cselekvőképesség teljes korlátozását kérik, azért, hogy később a bizonyítási eljárás során felmerülő tények – a kereseti kérelemhez kötöttség elve okán – ne korlátozzák a bírót az egyes ügycsoportok meghatározásában. Ez a gyakorlat helytelen és ellentétes a szükségesség és arányosság, illetve a fokozatosság elvével. A cselekvési autonómia drasztikus korlátozása esetében éppen fordítva kellene a gyámhivataloknak eljárnia: megvizsgálni, hogy elsődlegesen a támogatott döntéshozatal elegendő védelmet nyújt-e, amennyiben nem, úgy az ügycsoportoknak mi az a lehető legszűkebb köre, amely szükséges az érintett jogainak védelméhez.

A fokozatosság elvének alkalmazásával kapcsolatos további bizonytalanság abból fakad, hogy a bíróságok nem egységesek abban a kérdésben, hogy a cselekvőképesség korlátozása során alkalmazzák-e a szükségesség és arányosság tesztjét, vagy sem. A bíróságok számos esetben osztották jogi érünkét, amely szerint a fokozatosság elvéből következik, hogy a szükségesség és arányosság követelményét alkalmazva csak akkor kerülhet sor a cselekvőképesség, mint alkotmányos alapjog korlátozására, ha az feltétlenül szükséges és az érintett személy jogainak védelme a cselekvőképességet nem érintő más módon – például támogatott döntéshozattal – nem biztosítható.<sup>13</sup>

Számtalan olyan ítélettel is találkoztunk azonban, amelyek csupán utalnak a fokozatosság követelményére, vagy idézik a Ptk. 2:19. § (4) bekezdését, de a különleges mérlegelési szempontokat már nem alkalmazzák, a szabályból semmilyen következtetést nem vonnak le.<sup>14</sup>

Több olyan ítélettel is találkoztunk, amelyek egyáltalán nem említik – még a vonatkozó Ptk. szöveg idézésével sem – a fokozatosság követelményét, megfelelkezve annak alapvető jelentőségéről.<sup>15</sup>

A szükségesség és arányosság követelményének alkalmazása, valamint a per során felmerült bizonyítékok gondos mérlegelése két egymástól eltérő döntéshozatali

12 Központi Statisztikai Hivatal egyedi kérésre összeállított táblázatos adatállománya. Az adatszolgáltatás időpontja: 2018. május 11.

13 Ilyen bírói érvelést olvashatunk a Gyulai Járásbíróság 5.P.20.277/2017/21. sz. ítéletében, a Debreceni Járásbíróság 56.P.23.875/2016/39. sz. ítéletében, a Budapest Környéki Törvényszék 14.Pf.21.639/2016/7. sz. ítéletében.

14 Például: Székesfehérvári Járásbíróság 3.P.22.706/2016/20. sz. ítélete, Székesfehérvári Járásbíróság 8.P.21.437/2017/19. sz. ítélete, Budaörsi Járásbíróság 2.P.20.635/2015/35. sz. ítélete.

15 Különösen: Szigetvári Járásbíróság 12.P.20.101/2016/17. sz. ítélete, Pesti Központi Kerületi Bíróság 19.P.102.422/2015/13. sz. ítélete, Székesfehérvári Járásbíróság, 13.P.20.422/2015/14. sz. ítélete.

módszertan, amelyek eltérő nézőpontból rendkívül eltérő döntéseket eredményeznek, ezzel megkérdőjelezve az ítélkezési gyakorlat egységességét.

Szükséges lenne tehát annak egyértelmű kimondása, hogy a bíró a cselekvőképesség korlátozása során, mivel alapjog korlátozására kerül sor, szükségességi és arányossági vizsgálatot végez.

### **Egyes ügycsoportok meghatározása, az ítéletek indokolásának hiányossága**

Amennyiben úgy határoz a bíróság, hogy az érintett fél jogainak védelméhez szükséges a gondnokság alá helyezés, a fokozatosság elvét követve, következő lépésként el kell döntenie, hogy elegendő-e a cselekvőképességet csak részlegesen korlátozni, vagy teljesen korlátozó gondnokság elrendelésére van szükség. A részlegesen korlátozó gondnokság esetén meg kell határoznia a korlátozással érintett ügycsoportokat. Az ügycsoportok kiválasztásának módja azonban nem egységes szempontok alapján történik. A bíróság az ügycsoportok meghatározásánál természetesen kötvén van a gyámhatóság kereseti kérelméhez. Ahogy azonban arra az előző pontban utaltunk, tapasztalataink szerint a gyámhatóságok felülsúlyozzák azon ügycsoportokat, amelyekben jogkorlátozást látnak szükségesnek, gyakran a legsúlyosabb korlátozást – vagyis teljesen korlátozó gondnokság alá helyezést – kérve a bíróságtól. Tipikus esetnek mondható a Székesfehérvári Járásbíróság előtt indult 8.P.21.437/2017 sz. ügy, amelyben a felperes gyámhatóság, majd alperesi érveink hatására módosította kérelmét végül egyetlen ügycsoportra.

A bizonyítás a gondnokság alá helyezés iránt indított perben a felperest terheli. A bizonyítási eljárás során keletkezett bizonyítékok és az összes körülmény gondos mérlegelése után dönt a bíró, hogy mely ügycsoportok tekintetében tartja indokoltnak a korlátozást. A Ptk. indokolása (V. cím, 2. pont) szerint „[a] cselekvőképesség korlátozásának szükségességét minden egyes ügycsoport esetén indokolni kell. Az elsőfokú bíróságnak minden egyes ügycsoportban meg kell indokolnia, hogy milyen jogi és ténybeli indokok alapozzák meg a cselekvőképesség korlátozását. Az ítélet megfelelő indokolása nem pusztán formai kötelezettség, hanem ezen múlik az ítélet meggyőző ereje. Az indokolási kötelezettség hiányossága lényeges eljárási szabálysértés, amely az ítélet hatályon kívül helyezéséhez vezethet”.

Ennek ellenére számtalan ügyben bebizonyosodott, hogy amennyiben az érintett személy nem képes jognyilatkozatot tenni egy adott ügycsoport vonatkozásában, pusztán erre a tényre alapítva rendelt el korlátozást más ügycsoportokban is a bíróság. Az ilyen ítéletek indokolásai csupán általánosságban a belátási képesség csökkenésének mértékét rögzítik, azt röviden indokolják, azonban nem térnek ki külön-külön az egyes ügycsoportokra.<sup>16</sup> A Nagykúti Járásbíróság 8.P.20.389/2016 sz. ügyben

16 Ilyen határozat született a Miskolci Törvényszék 1.Pf.21.337/2015/4. sz. ítéletében, a PKKB. 9.P.103.486/2013/56. sz. ítéletében, a Veszprémi Járásbíróság 8.P.21.001/2014/20-I. sz. és 41-I. sz. kiegészítő ítéletében, és a Székesfehérvári Járásbíróság 13.P.20.422/2015/14. sz. ítéletében.



Gondnoksági perekben tapasztalt visszásságok, a jogalkalmazás egységességének hiánya

hozott ítéletét az alperes fellebbezése folytán – többek között – éppen azon az alapon helyezte hatályon kívül a Budapest Környéki Törvényszék 1.Pf.21.698/2017/6. számú végzésével, mert az elsőfokú bíróság nem tett eleget azon indokolási kötelezettségnek, hogy a korlátozni rendelt ügycsoportokat egyenként vizsgálja.

Más bíróságok – helyesen – a belátási képesség csökkenésének hatását külön-külön értékeli az egyes ügycsoportok vonatkozásában.<sup>17</sup>

Szükséges, hogy minden ítélet indokolásában megjelenjen az egyes ügycsoportok tekintetében elvégzett szükségességi és arányossági vizsgálat levezetése. Ennek elmaradása súlyosan sérti a gondnokság alá helyezett személy alapvető jogait, az ítéletek indokolásának nagyfokú eltérése pedig sérti a jogbiztonság elvét.

### **A cselekvőképesség-korlátozás feltételeinek nem egységes értelmezése**

A cselekvőképességet korlátozó gondnokság elrendeléséhez három ok együttes fennállása szükséges (Ptk. 2:19. § és 2:21. §). Egyrészt az érintett károsodott mentális egészségügyi állapotának a ténye és súlyossága (szakértői kérdés). Másrészt az, hogy ez az állapot az érintett belátási képességére olyan kihatással legyen, amely a személyes döntési autonómiájának a korlátozását indokolja, azaz hogy a szakértői vélemény és egyéb körülmények figyelembevételével a bíró szükségesnek ítélje a cselekvőképesség korlátozását (jogkérdés). Harmadrészt, hogy egyéni körülményeire, illetve családi és társadalmi kapcsolataira – jellemzően azok hiányára – tekintettel szükség legyen a jogkorlátozásra (ténykérdés).

#### *Mentális zavar*

A feltétel a jogi norma szintjén „*mentális zavara következtében*” kitételként jelenik meg a Ptk.-ban. Ez orvosszakértői kérdés. A TASZ jogsegélyszolgálatának tapasztalatai szerint a szakvélemények rendkívül eltérőek tartalmi szempontból, ami nem elsősorban az érintett felek pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékoságának sokszínűségéből, hanem sokkal inkább az egységes módszertani követelmények hiányából, pontosabban elavultságából fakad. Az igazságügyi pszichiátriai szakértői vizsgálatokról és véleményezésről az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet által 2005. május 31. napján kiadott 14. sz. módszertani levél tartalmaz formai és tartalmi követelményeket. Ennek a 14. sz. módszertani levélnek az előírásai 2011 óta azonban már nem alkalmazhatók, ugyanakkor új, korszerű, a tudomány mai állásának megfelelő módszertani útmutatás hiányában a gyakorlatban az igazságügyi elmeorvos szakértők vizsgálatuk során továbbra is ennek előírását követik (vagyis a gyakorlat ebben is bizonytalan, eltérő megoldásokat mutat). Azonban még ez a „szokásjogban” tovább élő módszertani levél polgári ügyekkel foglalkozó I./B. része, illetőleg az igazságügyi elmeorvos (pszichiáter)-szakértői vélemény megszerkesztésével foglalkozó II. része

<sup>17</sup> Ilyen döntések: Debreceni Járásbíróság 56.P.23.875/2016/39. sz. ítélete, Budapest Környéki Törvényszék 14.Pf.21.639/2016/7. sz. ítélete.

sem tartalmaz konkrét, a bíróság számára történő felhasználhatóságot elősegítő előírást. Nincs iránymutatás a szükséges részletezettség mértékére sem, ezért a szakértőtől függ, hogy adott esetben hat- vagy tizenhat oldalas szakvélemény születik. Ezek a jelentős különbségek érdemi hatással vannak a bíróság ítékezésére is. Például a Székesfehérvári Járásbíróság utóbb hatályon kívül helyezett 3.P.21707/2015. sz. ítéletében kizárólagosan a szakértői véleményre támaszkodott, aki leírta, hogy „(az alperes) belátási képessége tartósan és nagymértékben hiányzik”. Az alperes hiába rendelkezik „részletes ismeretekkel a politika világról” a szakértői véleményben foglaltak miatt a bíróság választójogának korlátozását rendelte el. Az egy évvel később megismételt eljárásban a 3.P.22.706/2016/20 sz. ítélet már megszüntette a gondnokságot, nagyban támaszkodva az alperes személyes meghallgatására és az ügyben keletkezett újabb szakértői véleményre, amely csak a mentális zavarra vonatkozóan tett megállapításokat.

A szakértői bizonyításról szóló 2014. december 19-én kelt kúriai joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye számos ponton érinti a fenti problémákat. A hetedik fejezet rögzíti, hogy a szakértői vélemény a bíróság ítéletét megalapozó, olyan objektív és egzakt bizonyítási eszköz, amely általában közvetlenül és nagymértékben kihat a bíróság érdemi döntéseire, továbbá befolyásolja a per befejezésének időpontját és költségeit is. A tanulmány kitér az egységes módszertani levelek hiányának problematikájára is, amellyel kapcsolatban megállapítja, hogy „amíg az egységes szakmagyakorlás alapelvei, a szakterület egységes szempontrendszere, módszertani megalapozottsága és a szakvéleménnyel kapcsolatos alapvető elvárások nincsenek megfogalmazva, addig a jogbiztonság bizonyos fokig csorbát szenvedhet”.

Az ombudsman szintén többször megállapította a módszertani levelek alkalmazhatóságának hiányából eredően a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben fennálló viszásságot.<sup>18</sup>

Ahogy tehát a Kúria és az alapjogi biztos is többször és hangsúlyosan megállapította, mindennapos alapjogsérelmet okoz az egységes és hatályos módszertani levél hiánya. Ilyen, egységes módszertan híján pedig a szakvélemények szakmai megalapozottsága a szakértő egyéni rátermettségétől függ. Sürgető szükség mutatkozik tehát egy egységes és progresszív módszertani levél kiadására a gondnoksági eljárásokat illetően.

### *A mentális zavar és a belátási képesség csökkenése közötti okozati összefüggés megállapításával kapcsolatos bizonytalanság a szakértő és a bíró között*

A mentális zavar szükséges, de nem elégséges feltétele a cselekvőképesség korlátozásának. Amennyiben az igazságügyi szakértői vélemény megállapít valamilyen diagnózist, az még nem eredményezi automatikusan a belátási képesség általános és minden

18 Lásd: A/JB-512/2013 számú ügy, illetve a 344/2018. sz. jelentés.



ügycsoportra kiterjedő csökkenését. A mentális zavarnak a belátási képességre gyakorolt hatása a releváns, aminek az elemzése és az összefüggések meggyőző kimutatása azonban gyakran nem szerepel sem a szakértői véleményben, sem a bíróság ítéletében.

A vonatkozó jogszabályok szerint a szakértő csak a mentális állapotról nyilatkozhat (lásd 1. feltétel), a belátási képesség mértékének megállapítása (2. feltétel), és ez alapján az egyes ügycsoportokban a cselekvőképesség korlátozása már *jogkérdés*, mert jognyilatkozatok megtételére való önálló képesség vizsgálatát célozza. Ez a bizonyítási eljárás teljessége alapján dönthető csak el, amely bizonyítást csak bíróság folytathat le, ezért a belátási képesség megítélése a bíróság kompetenciája. Ehhez a szakértői vélemény beszerzésén túl a bíróság tanúkat idéz, és személyesen meghallgatja az érintett felet. E szempontok szerint járt el a Debreceni Járásbíróság, és hozta meg az 56.P.23.875/2016/39. számú ítéletét, amelyben részletezte és világosan rögzítette a szakértő és a bíróság közötti kompetenciahatárokat, külön kiemelve, hogy „a szakértő csak a mentális zavar fennállásában nyilatkozhat”. Szintén ennek mentén hozta meg a Miskolci Járásbíróság a 19.P.22.798/2012/99. sz. ítéletét, amelyben kimondta, hogy nem elégséges kizárólag a szakértői véleményre hivatkozni.<sup>19</sup> Ezzel szemben, általános gyakorlatnak tűnik, hogy a bíró már a szakértőt kirendelő végzésében arra kéri fel a szakértőt, hogy „a mentális állapot felmérését követően nyilatkozzon arról, hogy az alperes rendelkezik-e az ügyei viteléhez szükséges belátási képességgel az egyes ügycsoportok tekintetében”, valamint nyilatkoztatja a szakértőt, hogy gondnokság alá helyezés indokolt-e. Az a szakértői vélemény, amely e kérdések mentén születik meg, lényegében a bíró helyett hozza meg a döntést.

Általános tapasztalat, hogy a bíróságok nagymértékben támaszkodnak a szakértői véleményekre, sőt esetenként kizárólag a szakértői vélemény alapján hozzák meg döntéseiket, szó szerint átvéve a szakértői véleménynek a belátási képességre vonatkozó megállapításait, elmulasztva annak összevetését az egyéb bizonyítékokkal. Ez a gyakorlat jogellenes, hiszen a szakértői vélemény – ugyan az egyik legfontosabb –, mégiscsak az egyik bizonyíték a perben, amely ténykérdéseket tartalmaz. Bár a gondnoksági perek úgynevezett szakértői perek, az ítéletet a bíró hozza, amely az aggálytalan szakértői véleményből és más bizonyítékokból levont jogi következtetésekből kell, hogy létrejöjjön. Ilyen ítélet született a Pesti Központi Kerületi Bíróság 17.P.103.908/2015. sz. ügyben, a Körmendi Járásbíróság 2.P.20.357/2014. sz. ügyében, amelyben a szakvélemény a gondnokság szükségességéről is rendelkezett. A kirendelt szakértő a véleményében nyilatkozott a vizsgált személy belátási képességéről például a Miskolci Törvényszék, mint másodfokon eljáró bíróság előtt folyt 1.Pf.21.337/2015. sz. ügyben, a Veszprémi Járásbíróság, mint elsőfokon eljáró bíróság előtt folyt 8.P.21.034/2013. sz. ügyben, a Debreceni Járásbíróság előtt

<sup>19</sup> Lásd még: Gyulai Járásbíróság, a 5.P.20.277/2017. sz. ügyben, a Budapesti XVIII. és XIX. kerületi Bíróság a 6.P.XVIII.21.890/2016. sz. ügyben, a Budaörsi Járásbíróság 2.P.20.635/2015/35. sz. ítéletében.

folyt 56.P.23.875/2016. sz. ügyben, a Székesfehérvári Járásbíróság előtt zajlott 3.P.21707/2015. sz. ügyben.

A szakvélemény akkor képes betölteni feladatát, ha a szakértő és a bíróság a jogszabályi kereteket megtartva jár el. Bár a gondnoksági perek eldöntése szempontjából alapvető jelentőséggel bír a mentális zavar fennállására vagy fenn nem állására irányuló szakkérdés megállapítása, a belátási képesség csökkenése mértékének eldöntése és ez alapján a jogkorlátozás szükséges mértékének meghatározása, azaz az ügycsoportok meghatározása a bíróság feladata, amely döntés meghozatalát semmilyen körülmények között nem terhelheti a szakértőkre. Bár az írott jog ebben a kérdéskörben világos, a jogalkalmazás – tapasztalataink szerint – rendkívül eltérő megoldásokat alkalmaz, gyakran jogellenesen, lényegében a szakértőre bízva a döntéshozást.

### *Egyéni körülmények, társadalmi kapcsolatok súlyának jelentősége*

A gondnokság alá helyezésnek harmadik, konjunktív törvényi feltétele az érintett egyéni körülményeinek, családi és társadalmi kapcsolatainak vizsgálata.<sup>20</sup> Nem egységes a jogalkalmazás azonban abban a kérdésben, hogy mekkora jelentőséget tulajdonít az érintett fél egyéni körülményei feltárásának és figyelembevételének. Márpedig, a családi, szociális háló feltérképezése és annak az érintett fél életében játszott szerepének megítélése kulcsfontosságú annak megállapítása szempontjából, hogy szükséges-e, és milyen mértékben az érintett jogainak korlátozása.

A Budapest Környéki Törvényszék mint másodfokon eljáró bíróságnak az 1.Pf.21.698/2017/6. sz. ítéletében a hatályon kívül helyezés egyik oka éppen az volt, hogy az elsőfokon eljáró Nagykáta Járásbíróság nem tárta fel kellő súllyal az egyéni körülményeket. Tapasztalataink szerint hiába beszélgetnek el alaposan a bírák az érintett féllel, személyes meghallgatása során, hogy felderítsék az egyéni és társadalmi körülményeket, később ezeknek az információknak lényegesen kisebb jelentőséget tulajdonítanak, mint a szakértői véleménynek, amely adott esetben az orvosi előzményi iratokon túl csak egy néhány perces személyes elbeszélgetésen alapul.

### **Az érintett fél személyes meghallgatása**

A per során a bíróság meghallgatja az érintett felet, és próbálja felmérni a belátási képességét. A gondnoksági perek során talán ennek kapcsán tapasztaljuk a legnagyobb jogalkalmazói eltéréseket. Tekintettel arra, hogy az érintettek pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékossgal, illetve autizmussal élő emberek, a könnyen érthető kommunikáció fontosságát nem lehet eléggé hangsúlyozni. Vannak bírók, akik elbeszélgetnek az érintettel, hogy felmérjék, milyen taktikákat alakított ki arra, hogy megbirkózzon a mindennapi nehézségekkel. Például így derült ki a PKKB 19.P.102.422/2015. sz. ügyében, hogy az érintett fél, aki számolási nehézségekkel küzd,

<sup>20</sup> A Ptk. 2:19. § (2) és 2:21. § (2) bekezdések megfogalmazása alapján „egyéni körülményeire, valamint családi és társadalmi kapcsolataira tekintettel”.

boltba indulás előtt párjával kiszámolja, hogy nagyjából mennyit kell majd fizetnie, és csak annyi pénzt visz magával. A bíró ezt úgy értékelte, hogy az alperes tisztában van a nehézségeivel és a saját korlátaival, azaz van belátása saját mentális nehézségére. Más bírók azonban sokszor jogi képzettséget feltételező tárgyi tudást mérő kérdéseket tesznek fel: a Tapolcai Járásbíróság 2.P.20.060/2017. sz. ügyében az intézetben élő érintettet arra kérte a bíró, hogy ismertesse a kezesi felelősségvállaló szerződést és annak következményeit. Az ehhez hasonló kérdések az átlag állampolgár számára is gyakran megválaszolhatatlanok, így a gondnokság alá helyezés szükségességét sem indokolják. A tárgyalóterem szokatlan és idegen környezete ráadásul fokozott szorongást kelthet pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékossgal, illetve autizmussal élő emberekben, akik emiatt bizalmatlanná, visszahúzódóvá válnak. A meghallgatott fél zavara, értetlensége azt a hatást keltheti, hogy nincs tisztában azzal, hogy mi történik körülötte, holott egy nyugodtabb, ismerős helyen ugyanazokra a kérdésekre lényegesen nagyobb arányban tudna helyesen válaszolni. Jelezzük, hogy a kizárólag verbális bírói és szakértői kommunikáció nyilvánvaló hátrányba hozza a verbális kommunikációs akadályozottsággal élő felnőtt személyeket, akik sokszor pusztán a kommunikáció nehezítettsége miatt kerülnek jogkorlátozó helyzetbe, noha belátási képességük csökkent volna nem kimutatható. Például kommunikációs akadályozottsága miatt, egy téves szakértői diagnózis alapján helyezte cselekvőképességet kizáró gondnokság alá az alperest a Zalaegerszegi Városi Bíróság 15.P.21.521/2004/8. sz. ítéletével, majd ezt a hibát felismerve, a gondnokság alá helyezést teljesen megszüntette a Szigetvári Járásbíróság 12.P.20.101/2016/21. sz. ítéletével. A személyes meghallgatásnak rendkívül nagy szerepe van a belátási képesség megállapításában, ezért kulcsfontosságú, hogy az egységes szakmai szempontok szerint történjen. Ha az érintett nem érti, hogy mi történik a tárgyaláson, nem tud azon érdemben részt venni, ezzel súlyosan sérül a joghoz való hozzáférése, és ezáltal alapvető jogai.

A bírák egyéni rátermettségétől és tapasztalatától függ, hogy a meghallgatás valós képet eredményez-e az érintett fél mentális állapotáról, vagy esetleg pusztán formalitássá válik. Szükség mutatkozik egységes iránymutatásra, módszertanra a belátási képesség bíróságok által történő felmérésére vonatkozóan. Hasonlóan szükséges lenne a gondnoksági pereket tárgyaló bírák képzése pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékossgal, illetve autizmussal élő emberekkel való könnyen érthető és támogató kommunikációs technikák alkalmazására, ehhez igazított kérdezőtechnika, az értő meghallgatás, a szorongás oldását elősegítő készségek megszerzése érdekében. Továbbá, célszerű volna a felsorolt kompetenciával rendelkező szakemberek bevonása akár bírósági segédszervek formájában.

## **Az érintett fél akarata vagy érdeke**

Az ENSZ Egyezmény 12. cikk 4. pontja rögzíti, hogy „a részes államok biztosítják, hogy [...] a cselekvőképesség gyakorlására vonatkozó intézkedések tiszteletben tartják a személy jogait, akaratait és választásait”. A 12. cikkhez fűzött kommentár

hangsúlyozza, hogy a fogyatékossgal élő emberek feltételezett *érdekeit* védő helyettes döntéshozatali szemléletet fel kell váltania a fogyatékossgal élő emberek *akarátát* előnyben részesítő támogató szemléletnek, ideértve ezen emberek jogát a hibázásra, a rossz döntések meghozatalára is. Ennek ellenére a magyar Ptk. továbbra is az érintett érdekét tartja szem előtt, miközben rögzíti, hogy az eljáró bíróságnak figyelembe kell vennie az érintett fél akarátát is. Ezzel együtt, peres gyakorlatunkban az esetek nagyjából felénél kérdezte meg a bíró a felet, személyes meghallgatása során arról, hogy mit gondol a gondnokságról, illetve elfogadná-e azt. Figyelembe vette az érintett akarátát és ezt az ítélet indokolásában is rögzítette a Budai Központi Kerületi Bíróság 14.P.XI.30.980/2014/26. sz. ítéletével lezárt ügyében. Személyes meghallgatása során a Székesfehérvári Járásbíróság 8.P.21.437/2017 sz. ügyében eljáró bíró kérdezte a felet, hogy mit gondol a gondnokságról és elfogadná-e azt. Ezzel szemben csupán az életére vonatkozó általános kérdéseket kapott a Komáromi Járásbíróság 2.P.20.469/2016. sz. ügyében eljáró bírótól az érintett fél, akarátát nem tárta fel. Hasonlóan csak az egyéni és társadalmi viszonyainak feltárására szorítkozott a Budaörsi Járásbíróság a 2.P.20.635/2015. sz. ügyben.

Az ENSZ Egyezmény 3. cikk a) pontjában – legelső alapelveként – kimondja a saját döntés meghozatalának szabadságát. Szükséges lenne annak mélyreható vizsgálata, hogy a bíróságok miként veszik figyelembe az érintettek akarátát, vagyis hogyan biztosítják választását az életére vonatkozó alapvető kérdésben. Álláspontunk szerint, kizárólag az érintett felek akarátának előnyben részesítésével biztosítható, hogy az intézkedés tiszteletben tartsa a személy jogait, akarátát és választásait, árnyos és a személy körülményeire szabott legyen (ENSZ Egyezmény 12. cikk 4. pont). Amíg a magyar jogalkotás nem reagál az érintett feltételezett *érdeke*, és a saját maga által kifejezett *akarata* közötti különbségre, a jogalkalmazókra hárul a feladat, hogy a szemléletváltást elősegítsék, az érintettek akarátát figyelembe vegyék, illetve előnyben részesítsék.

## A választójog korlátozásának eltérő bírói gyakorlata

Nem egységes az ítélkezési gyakorlat abban a kérdésben sem, hogy a választójog gyakorlásához szükséges belátási képességet külön vizsgálja a bíróság, vagy a belátási képesség csökkenésének megállapítása után automatikusan korlátozza azt a belátási képesség „általános” csökkenése miatt. A választójog gyakorlásához szükséges elmeállapot általában az orvosszakértő is vizsgálja, de erre a bírák a fél személyes meghallgatása során is ki szoktak térni néhány, a közéleti tájékozottságra vonatkozó kérdéssel. Az első fokon eljáró Nagykáta Járásbíróság a 8.P.20.389/2016. sz. ügyben külön indokolás nélkül zárta ki a választójogból az érintettet. Az eljárás során nem vizsgálta a választójogot, de végül nem is korlátozta azt a 9.P.20.804/2015. sz. ügyben első fokon eljáró Szentendrei Járásbíróság. Külön vizsgálta, végül nem korlátozta, de ennek indokolását szintén elmulasztotta a PKKB a 17.P.103.908/2015. sz. ügyben. Olyan is előfordult, hogy a szakértő vizsgálata során megkérdezte a vizsgált személy-

től, hogy „alkalmasnak tartja-e magát közéleti szerepvállalásra”. Bár a vizsgált személy mértéktartó és adekvát válaszokat adott, a szakértő véleményében mégis úgy látta, hogy „bár széles körű politikai ismeretekkel rendelkezik, a politikai szerepvállaláshoz hiányzik a belátási képessége” – ezáltal különbséget téve aktív és passzív választójog között.<sup>21</sup>

Az ítéleteket áttekintve azonban úgy tűnik, nincs kimunkált módszertan annak a megállapítására, hogy milyen ismeretek, készségek, belátás szükséges ahhoz, hogy valaki gyakorolja a választójogát.

A választás joga nem kapcsolható a közéleti, politikai tájékozottság valamely meghatározott szintjéhez, így magának a választásnak, annak tényének és tétjének minimális ismerete már megalapozza a választáshoz való alkotmányos jog korlátozásának kizárását. Szükségtelen tehát vizsgálni azt, hogy egy-egy választó milyen szintű politikai ismerettel rendelkezik, hiszen akkor valamennyi állampolgárt egyfajta tesztnek kellene alávetni minden egyes választás, szavazás előtt, továbbá meg kellene határozni azt a tudásszintet, amely felett az adott szavazó élhetne alkotmányos jogával. Egy ilyen szabály az alkotmányos rendet sértő cenzusos választási rendszert eredményezne, amely jogállamban nem megengedhető. A fent előadottakon túl a nemzetközi emberi jogi normák és fórumok is rögzítik, hogy az érintetteket a belátási képességüktől függetlenül megilleti a választás, a közéletben való részvétel joga.

Az ENSZ Egyezmény 29. cikke szerint „a részes államok másokkal azonos alapon garantálják a fogyatékossgal élő személyek számára politikai jogaik élvezetét, és vállalják, hogy biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon, hatékonyan és teljes körűen vehessenek részt a politikai életben és a közéletben, közvetlenül vagy szabadon választott képviselőkön keresztül, beleértve a fogyatékossgal élő személyek jogát és lehetőségét a szavazásra és választhatóságra”. Az idézett 29. cikk tartalmával az Emberi Jogok Európai Bírósága is egyetért, azt határozataiban is alkalmazza. Két releváns ítéletében a Bíróság az 1989-es alkotmány alapján elrendelt általános és automatikus korlátozást ítélte egyezményellenesnek.<sup>22</sup> A Bujdosó és társai kontra Magyarország<sup>23</sup> egyedi panasz esetében, amelyet a CRPD Bizottság bírált el, a Bizottság az egyedi korlátozások rendszerét minősítette elfogadhatatlannak. A Bizottság határozata szerint: „A bizottság hangsúlyozza, hogy az Egyezmény 29. cikke alapján minden tagállamnak biztosítania kell, hogy a fogyatékossgal élő személyek hatékonyan és teljes körűen, másokkal azonos alapon vehessenek részt a politikai életben. Ez az elvárás a választójogra is vonatkozik. A 29. cikk nem tesz lehetővé semmilyen ésszerű korlátozást vagy kivételt a fogyatékossgal élő személyek csoportján belül. A választójog korlátozása valamely észlelhető vagy aktuális pszichoszociális vagy értelmi fogyatékossgal alapján, beleértve az olyan korlátozást is,

21 Például: Székesfehérvári Járásbíróság 3.P.21707/2015 sz. ügye és a Székesfehérvári Járásbíróság 8.P.21.437/2017 sz. ügye.

22 Kiss Alajos v. Hungary (no. 2.), Judgement of 20 August 2010, no. 38832/06.; Gajcsi v. Hungary (no. 2.), Judgement of 23 September 2014, no. 62924/10.

23 Bujdosó és társai kontra Magyarország (CRPD/C/10/D/4/2011).

amely egyéni vizsgálatra alapozódik, fogyatékoság alapján történő diszkriminációnak tekinthető az Egyezmény 2. cikkének értelmében.” (9.4. bekezdés.) A Bizottság azt javasolta Magyarországnak, hogy a szavazati jog gyakorlásának kérdését válassza el a cselekvőképesség kérdésétől, és szavazást megkönnyítő támogató intézmények kiépítésére törekedjen.<sup>24</sup>

Álláspontunkat támasztja alá az alábbi két dokumentum is: Az Európa Tanács Miniszterek Tanácsa CM/Rec (2011) 14. számú, 2011. november 16-án közzétett ajánlása 3. pontja hasonló módon tiltja a nem teljesen cselekvőképes fogyatékos állampolgárok választójogának bármilyen korlátozását: „Minden fogyatékossgal élő személynek – legyen bár fizikai, érzékszervi, értelmi fogyatékossga, mentális problémája vagy krónikus betegsége – más állampolgárokkal azonos alapon kell biztosítani a választójogot. A fogyatékossgal élő személy e jogát cselekvőképességének korlátozása révén törvény nem vonhatja meg, és nem korlátozhatja bírósági vagy egyéb döntés vagy intézkedés, amely fogyatékossgára, kognitív képességére vagy valamely észlelhető képességének hiányára hivatkozik.”

A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) 584/2010. nyilatkozata hasonlóképpen az ENSZ Egyezmény 29. cikkét tekinti irányadónak a kérdésben: „Az egyetemes választójog az európai választójogi örökség alapvető elve. A fogyatékossgal élő embereket – a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 29. cikkének megfelelően – ebben a tekintetben nem érheti hátrányos megkülönböztetés.”

A fentiek alapján álláspontunk szerint megállapítható, hogy bármely fogyatékossgal élő személynek joga van arra, hogy választójogát gyakorolja függetlenül mindenkori állapotától.

## Az ügygondnokok szerepe

A Pp. 438. § (2) bekezdése szerint a perben az érintett fél részére a keresetlevél kézbesítésével egyidejűleg ügygondnokot kell kirendelni. A szabály célja, hogy senki se maradjon képviselő nélkül, emellett azonban kiemelten fontos az ügyfél tájékoztatása, támogatása az eljárás során. Ehhez képest, némely kivételtől eltekintve – amikor aktív volt az ügygondnok a PKKB, 9.P.103.486/2013. sz. ügyben, és jelentősnek mondható a szerepe a Budai Központi Kerületi Bíróság előtt 14.P.XI.30.980/2014. sz. ügyben is –, azt tapasztaljuk, hogy az ügygondnok szerepe a gondnokság alá helyezési eljárásokban formálisnak mondható. Jellemzően az ügygondnok az első tárgyalás előtt nem keresi fel személyesen az érintettet, nem kérdezi meg álláspontját, és ténylegesen nem képviseli jogait, érdekeit (például nem él a jogorvoslati joggal).<sup>25</sup>

Célszerű lenne pontosabban definiálni az ügygondnok szerepét és feladatát a képviselt személyek egyéni szükségleteire tekintettel, így elsősorban szerepét az érintett

24 Committee on the Rights of Persons with Disabilities Communication No. 4/2011.

25 Lásd: Komáromi Járásbíróság 2.P.20.469/2016. sz. ügyben, Budapesti XVIII. és XIX. kerületi Bíróság, 6.P.XVIII.21.890/2016. sz. ügyben, a Budaörsi Járásbíróság 2.P.20.635/2015. sz. ügyben.



akarátának felderítésében, annak képviselőjében, előzetesen érdemi tájékoztatás adásában, a tárgyalásokat követően az eljárási események megmagyarázásában.

Jogalkalmazásbeli bizonytalanságot szül az a helyzet is, hogy a törvény a kötelező képviselőtől nem rendelkezik az ügygondnokok perbeli részvételéről, így bizonytalan helyzetet szül, ha az érintettnek van meghatalmazott képviselője. A Pp. 438. § (2) bekezdésben foglalt szabályt a bíróságok jellemzően úgy értelmezik, hogy az ügygondnokot akkor is ki kell rendelni, ha az érintett félnek már van meghatalmazott jogi képviselője. A Székesfehérvári Törvényszék – többek között – éppen azért helyezte hatályon kívül az elsőfokon eljáró Székesfehérvári Járásbíróság 16.P.20.996/2017/21. sz. ítéletét, mert az eljárás során a bíróság elmulasztotta ügygondnok kirendelését, holott az minden gondnoksági perben kötelező. Ehhez képest a 8.P.21.437/2017. sz. ügyben a kirendelt ügygondnok már a legelső tárgyalás legelején felmentését kérte, tekintettel a meghatalmazott ügyvéd jelenlétére, amelyet a Székesfehérvári Járásbíróság eljáró bírója jóvá is hagyott. A 9.P.20.804/2015. sz. ügyben az elsőfokon eljáró Szentendrei Járásbíróság amint megkapta a jogi képviselő meghatalmazását, a már kirendelt ügygondnok kirendelését végzésével megszüntette és helyette az érintett fél által meghatalmazott jogi képviselőt rendelte ki ügygondnokként. Ezt a megoldást utóbb a másodfokon eljáró Budapest Környéki Törvényszék sem kifogásolta.<sup>26</sup> Szintén a meghatalmazott jogi képviselő járhatott el ügygondnokként a Miskolci Járásbíróság 19.P.22.798/2012. sz. ügyében.

Tekintettel arra, hogy a kötelező jogi képviselőre vonatkozó szabály célja, hogy a pszichoszociális vagy intellektuális fogyatékosággal, illetve autizmussal élő emberek ne maradhassanak képviselő nélkül a peres eljárás során, így az ő képviselőjük az általuk meghatalmazott jogi képviselő perbeli részvételével teljesül, nem szükséges duplikálni a fél jogi képviselőjét ellátó személyét. Álláspontunk szerint téves tehát az a nyelvtani jogértelmezés, amely szerint akkor is kötelező ügygondnok jelenléte, ha a perben van az érintett által meghatalmazott jogi képviselő.

## Összegzés

Immáron bő egy évtizede kötelezi a magyar államot a fogyatékos személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény, hogy a paternalista, súlyosan jogkorlátozó gondnoksági rendszert váltsa fel a támogató, alapjogokat tiszteletben tartó szemlélet. Ám hiába lépett öt éve hatályba az új Ptk., és lépett ezzel előre a mentális nehézségekkel küzdő emberek jogkorlátozása terén azzal, hogy bevezette a támogatott döntéshozatal lehetőségét, a bírósági gyakorlatban mégis az tapasztalható, hogy a legjobb esetben is csak színesítette a jogalkalmazási palettát az új jogintézmény, ám rendszerszerűen nem tudta megváltoztatni az uralkodó szemléletmódot, ítélkezési gyakorlatot.

Egyszemély gondnokság alá helyezése a lehető legközelebből és legmélyebben érinti az önrendelkezési jogát, magánéletéhez való jogát, végső soron emberi méltóságát.

<sup>26</sup> Budapest Környéki Törvényszék 14.Pf.21.639/2016 sz. ügye.

Az érintettek alapjogainak korlátozása ráadásul nemcsak formális, hiszen az esetek többségében maga után vonja családi-rokoni köréből való kiszakítását, intézményi elhelyezését is. Az ilyen súlyos jogkorlátozás esetén sorsdöntő kérdés, hogy szükséges-e, és ha igen, milyen mértékben szükséges és arányos az érintettek önrendelkezésének ilyen súlyos korlátozása. A tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a bíróságok gyakran elmulasztják a szükségességi és arányossági elv alkalmazását, aránytalanul korlátozva így a fogyatékossgal élő személyek alapjogait. A bírák gyakran azzal is sértik a fokozatosság elvét és a Ptk. konkrét rendelkezéseit is, hogy a belátási képesség csökkenésének megállapítását követően, a konkrét ügy körülményeire tekintet nélkül korlátoznak ügycsoportokat.

Külön hangsúlyozni érdemes, hogy további veszélyeket rejtnek magukban a gondnoksági perek, mint az úgynevezett „szakértői perek”, mert bevett gyakorlat, hogy az érintett gondnokság alá helyezését a bíróság kizárólag mentális helyzetétől teszi függővé. Különösen problematikus ez a gyakorlat annak fényében, hogy a szakértői vélemények egységes és szakmailag igazolható módszertan nélkül készülnek. Miközben a gondnokság alá helyezésnek három, konjunktív feltétele közül a másik két feltétel nem szakértői kérdés, hanem jogkérdés, így előállhat az a helyzet, hogy az ugyan mentális problémával küzdő személynek van belátása saját állapotára, így jogkorlátozása nem indokolt, vagy akár nincs is teljes belátása állapotára, de a támogató családi és szociális közege kellő segítséget nyújt ahhoz, hogy jogkorlátozása szükségtelennek bizonyuljon. Mindezen tényezők bírósági feltérképezéséhez azonban kell az is, hogy a bírák saját kompetenciájuknak tekintsék e jogkérdések megítélését, és hogy az eljárás alá vont érintettet, mentális és verbális lehetőségeihez mérten meghallgassák, akaratát megismerjék. Ebben kell továbbá az érintett kirendelt ügygondnokának is mint jogi képviselőjének a lehető legnagyobb mértékben sérülékeny ügyfelét támogatnia.

Amíg a helyettes döntéshozatali formát Magyarországon fel nem váltja az érintettek cselekvőképességét érintetlenül hagyó támogatott döntéshozatali forma, addig a jogalkalmazókra hárul a feladat, hogy a hatályos jogszabályoknak az egész országban egységes és pontos alkalmazásával, az érintettek akaratának figyelembevételével, autonómiájuk előmozdításával, a számukra legelőnyösebb, jogaitak tiszteletben tartó döntéseket hozzák meg. A jogalkalmazás egységességét biztosítandó, 2019-ben a Kúria öt joggyakorlat-elemző csoport felállításáról döntött. Az egyik csoport témája a cselekvőképességet korlátozó gondnoksági perek bírósági gyakorlata lesz. Bízunk benne, hogy jelen tanulmányunkkal is hozzájárulunk az egységes jogalkalmazáshoz.

Mindazonáltal fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a jogszabályváltozásokkal egyidőben szükség van társadalmi szemléletváltozásra is. Az ENSZ Egyezmény szellemiségének megfelelő támogatott döntéshozatali formák csak akkor lehetnek sikeresek, ha a fogyatékossgal élő emberekre a társadalom, mint önálló életvitelre képes, a társadalom aktív, egyenértékű tagjaira tekint.

Gondnoksági perekben tapasztalt visszásságok, a jogalkalmazás egységességének hiánya

## Felhasznált irodalom

- Concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Hungary* (2012). UN, Geneva.
- General Comment on Article 12: Equal Recognition before the Law* (2014). CRPD/C/GC/1. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Elérhető: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en) (2019. 03. 20.)
- HUSZÁR Ilona – KUNCZ Elemér (1998): *Igazságügyi pszichiátria*. Budapest, Medicina.
- MANCINI, Michael A. (2007): *Narratives of Recovery from Serious Psychiatric Disabilities: A Critical Discourse Analysis*. Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines.
- Szociális statisztikai évkönyv – 2017* (2018). Budapest, KSH.
- Joghalál az új Ptk-ban* (2014). Budapest, TASZ. Elérhető: <https://tasz.hu/cikkek/joghalal-az-uj-ptk-ban> (2019. 03. 28.)

## Magyar bírósági döntések

- Budai Központi Kerületi Bíróság 14.P.XI.30.980/2014
- Budaörsi Járásbíróság 2.P.20.635/2015
- Budapest Környéki Törvényszék 1.Pf.21.698/2017, elsőfokon: Nagykátai Járásbíróság 8.P.20.389/2016
- Budapest Környéki Törvényszék 14.Pf.21.639/2016, elsőfokon: Szentendrei Járásbíróság 9.P.20.804/2015
- Budapesti XVIII. és XIX. kerületi Bíróság 6.P.XVIII.21.890/2016
- Debreceni Járásbíróság 56.P.23.875/2016
- Fővárosi Törvényszék 54.Pf.638.980/2015, elsőfokon: PKKB 9.P.103.486/2013
- Gyulai Járásbíróság 5.P.20.277/2017
- Komáromi Járásbíróság 2.P.20.469/2016
- Körmendi Járásbíróság 2.P.20.357/2014
- Miskolci Törvényszék 1.Pf.21.337/2015, elsőfokon: Miskolci Járásbíróság 19.P.22.798/2012
- PKKB 17.P.103.908/2015
- PKKB 19.P.102.422/2015
- Székesfehérvári Járásbíróság 3.P.22.706/2016, fellebbezés folytán hatályon kívül helyezett: Székesfehérvári Járásbíróság 3.P.21707/2015
- Székesfehérvári Járásbíróság 8.P.21.437/2017
- Székesfehérvári Járásbíróság, 13.P.20.422/2015
- Székesfehérvári Járásbíróság 16.P.20.996/2017
- Szigetvári Járásbíróság 12.P.20.101/2016
- Tapolcai Járásbíróság 2.P.20.060/2017
- Veszprémi Törvényszék 1.Pf.20.263/2016, elsőfokon: Veszprémi Járásbíróság 8.P.21.001/2014

## Az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntései

- Gajcsi v. Hungary (no. 2.), Judgement of 23 September 2014, no. 62924/10.
- Kiss Alajos v. Hungary (no. 2.), Judgement of 20 August 2010, no. 38832/06.
- Lashin v. Russia, Judgement of 22 January 2013, no. 33117/02.
- Shtukaturov v. Russia, Judgement of 27 March 2008, no. 44009/05.

Stanev v. Bulgaria, Judgement of 17 January 2012, no. 36760/06.  
X. and Y. v. Croatia, Judgement of 3 November 2011, no. 5193/09.

### *További jogforrások*

74/2009. (VII. 10.) AB határozat

Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB 2709/2016. számú ügyben

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény Fakultatív Jegyzőkönyve. New York, 2006. december 13., Doc.A/61/611. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700092> (2019. 01. 14.)

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény. New York, 2006. december 13., United Nations, Treaty Series, Vol. 2515.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

Bujdosó és társai kontra Magyarország (CRPD/C/10/D/4/2011)

## Kormányzati pénzügyi felelősség, kiadási hatékonyság és állami versenyképesség

CSATH MAGDOLNA

„Tervezhető, az adófizetők pénzét kímélő, a hatékonyságot és versenyképességet elősegítő szabályozást hozhat a közigazgatásban a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény.”<sup>1</sup>

*Minden nemzeti kormány felelős azért, hogy működésével a lehető legnagyobb értéket teremtsen a társadalom számára, ezzel növelje a nemzeti vagyont és biztosítsa a lakosság életszínvonalának folyamatos javulását. Az értékteremtés módszere a hatásos, hatékony állami költségvetés és kiadásmenedzsment. A hatékonyság azt jelenti, hogy a mindenkori kormány a lehető legjobb minőségű szolgáltatást nyújtja a társadalomnak a lehető legalacsonyabb költséggel.*

*A hatásosság pedig a nemzeti célok és prioritások kijelölésének és a programok kidolgozásának minőségét méri.*

*A cikk a magyar közkiadások mint „input” tényezők, és ezek gazdasági és társadalmi hatásai közötti kapcsolatokat elemzi nemzetközi összehasonlításban. A közkiadások szerkezetét abban az összefüggésben vizsgálja, hogy annak egyes elemei milyen hatást gyakorolnak egyes gazdasági és társadalmi mutatókra, és hogy közben biztosított-e az elszámoltathatóság, az átláthatóság és az emberi jogok tiszteletben tartása.*

*A cikk következtetése, hogy bár módszertanilag nem könnyű kimutatni a közkiadás-menedzsment és annak gazdasági-társadalmi következményei közötti kapcsolatokat, de az adatok statisztikai elemzése rávilágíthat a költségvetési folyamatok bizonyos gyenge pontjaira. Továbbá ráirányíthatja a figyelmet a kormányzati struktúra és az intézményrendszeri képességek olyan területein szükséges további vizsgálatokra, amelyek szintén befolyásolják a kiadásmenedzsment hatékonyságát.*

**Kulcsszavak:** állami értékteremtés, kiadásmenedzsment hatékonysága, ráfordítás-eredmény, humán tőke

1 Elhangzott a *Magyar Napok 2019* című, a Nemzeti Köszolgálati Egyetemen 2019. június 13-án tartott konferencián.

### *The Financial Responsibility of Government, Expenditure Efficiency and State Competitiveness*

*Any national government is responsible for creating the largest possible added value for the society, as this is the way to increase the wealth of the nation, and secure improving living standards for the population. Efficient and effective government budgeting and expenditure management is the way to value creation. Efficiency means offering the highest quality service at the lowest possible cost to society. Effectiveness is explained by how the national objectives and priorities are established, and policy programs are elaborated.*

*This article explores relationships between Hungarian public spending as inputs and their effects on the economy and society as outcome in international comparison. The structure of public spending is analysed in the context of how the different elements affect economic and social indicators keeping in mind the importance of accountability, transparency and human rights.*

*The article concludes that although it is not easy methodologically to find a correlation between public expenditure management and its effects on the economy and society, still statistical data analysis can highlight weaknesses in how efficiently resource allocation is managed in the budgetary process.*

*It can also direct attention to necessary further explorations into the fields of governance structure and institutional capacities which also affect efficiency of expenditure management.*

**Keywords:** state value creation, expenditure management efficiency, input-output, human capital

## **Bevezetés**

Korunk széles körben vitatott kérdése, hogy mitől lesznek sikeresek a nemzetek. A legfontosabb sikerfeltételek között megtaláljuk a kormányzati képességeket, a hatékony kormányzást és az állami értékteremtést.

Ez utóbbival kapcsolatos általános vélemény, hogy a kormányok úgy járulhatnak hozzá leginkább a nemzet gyarapodásához és fejlődéséhez, ha a lehető leghatékonyabban hasznosítják a rendelkezésre álló nemzeti erőforrásokat, beleértve a pénzügyi, természeti és humán erőforrásokat is. Az erőforrásokkal való gazdálkodást jellemző legfontosabb dokumentum a költségvetés, amely egyrészt a mindenkori gazdaságpolitika számokba öntése, másrészt a prioritások megjelenítése. Kifejezi, hogy a gazdasági döntéseket, a lehetséges irányok közötti választást milyen értékrend



irányítja. Hiszen, ahogyan Schiavo-Campo fogalmaz,<sup>2</sup> ha „A” témára többet költünk, akkor a többleteket nem költhetjük „B”-re, vagy ha a gazdaság és a társadalom bizonyos szereplői esetén csökkentjük az adókat, akkor nyilvánvalóan máshonnan kell a hiányt új adók vagy megemelt adók formájában pótolni. Így aztán a nemzeti költségvetést akár a nemzet lelkének is nevezhetjük. Egyes nézetek szerint a költségvetés és az emberi jogok között is összefüggés áll fenn, hiszen a költségvetésnek biztosítania kell nemcsak a gazdasági, hanem a társadalmi fejlődést is. Nem fejezheti ki ezért csak szűkebb körök érdekeit, mentesnek kell lennie a korrupciós lehetőségektől, és biztosítania kell az átláthatóságot valamint a számonkérhetőséget. Nem tesz eleget például egy költségvetés ezeknek a követelményeknek akkor, ha az egyes gazdasági szereplőknek nyújtott állami támogatásokat a kormány nem indokolja, illetve ha az adott támogatási összegeket titkosítja. A cikk a kormányzás néhány meghatározásával indul, majd vizsgálja a kormányzás egyik legfontosabb dokumentuma, a költségvetés főbb jellemzőit. Ezt követően számba veszi az állami kiadások fő tételeit, és rámutat a kiadásokkal kapcsolatos hatékonysági elvárás fontosságára, mérhetőségére.

A cikk a kiadási hatékonysággal összefüggésben elsősorban a kiadott összegek – inputok – és a velük elért társadalmi-gazdasági hatások – outcome-ok – összhangját hangsúlyozza.

A hatékonyság mérése azonban nem könnyű feladat. A nemzetközi kutatások egy része elsősorban a kiadások gazdasági hatásaira, például a hiány alakulására vagy a versenyképességi pozícióra összpontosítja a figyelmét.

Más közelítések az emberi jogok oldaláról vizsgálják a kiadások hatásait kiemelve azok különböző élethelyzetben lévő emberekre, a társadalmi egyenlőtlenségek alakulására, illetve a tudáshoz, egészséghez és tiszta természeti környezethez való jogok érvényesülésére való hatását. Ebben a cikkben a gazdasági hatások mellett elsősorban az állami kiadások és az azok által befolyásolt társadalmi jellemzők összefüggéseire fordítjuk figyelmünket. Vizsgáljuk a magyar állami kiadási szerkezetet nemzetközi összehasonlításban, majd a főbb kiadási tételek és a termékenység, várható élettartam, valamint a korai halálozás miatti munkaerő-veszteség valószínű kapcsolatait keressük.

A cikk egy, a kormányzati hatékonyság átfogó mérésével kapcsolatos kutatómunka első állomásának eredményeit összegzi. A munka folytatásaként az állami költségvetési kiadások hatékonyságát további gazdasági-társadalmi területeken mért hatások összevetésével tervezzük elemezni, illetve megkísérelünk egy több tényezőt kombináló, kompozit mutatót szerkeszteni, amelynek alapján a magyar kormányzás költségvetési eredményességét, a kiadások hatékonyságának mértékét nemzetközi összehasonlításban is mérni lehetne. A költségvetés bevételi oldala szempontjából lényeges adópolitika és a konkrét adózási rendszer lehetséges változatait, illetve azok hatékonyságát ebben a kutatási szakaszban részletesen nem vizsgáljuk.

---

2 SCHIAVO-CAMPO 2017.

## Kormány, kormányzás, kormányzati pénzügyi felelősség

Boadway és Wildasin klasszikus meghatározása szerint a kormányok<sup>3</sup> olyan intézmények, amelyek megtestesítik a kollektív döntéshozatalt, és az adózáson, a kiadásokon, a felvett kölcsönökön, a szabályozásokon keresztül befolyást és törvényeken alapuló hatalmat gyakorolnak a gazdasági szereplők, valamint az állampolgárok felett.

Kaufmann, Kraay és Mastruzzi rövidebben fogalmaz:<sup>4</sup> szerintük a kormányzás az a mód, ahogyan a mindenkori kormány a hatalmat gyakorolja, az ország gazdasági és társadalmi fejlődése érdekében az erőforrásokat hatékonyan hasznosítja.

Rothstein és Teorell a kormányzás minőségéről beszél.<sup>5</sup> A kormányzás minősége pedig a világos és következetes jogszabályokkal, a korrupció kordában tartásával, a jól működő demokratikus intézményrendszerrel és a kormányzati munka hatékonyságával mérhető. Eszerint jó minőségű a kormányzás, ha az állam hatékonyan, jó minőségben és költségtakarékos módon nyújtja a szolgáltatásokat az állampolgárok számára.

Acemoglu és Robinson a jó kormányzás és a gazdasági eredményesség között talál összefüggést<sup>6</sup> azt bizonyítva, hogy egy ország sikeres gazdasági fejlődésének szükséges alapfeltétele a jó kormányzás.

Mások fontos jellemzőnek tartják a több szempont szerinti elszámoltathatóságot is.

Newell és Wheeler szerint<sup>7</sup> a kormányzás elszámoltathatósága<sup>8</sup> három jellemzővel írható le:

- transzparencia: a polgárok hozzáférnek olyan információkhoz, amelyek segítségével megismerhetik az állami döntéseket, azok pénzbeli kihatásait, továbbá azt, hogy a döntések mennyire hatékonyan valósultak meg;
- válaszadási kötelezettség:<sup>9</sup> a polgároknak joga van arra, hogy kérdéseket tegyenek fel az állami cselekedetekkel kapcsolatban, és kérdéseikre választ kapjanak;
- számonkérhetőség:<sup>10</sup> a polgároknak lehetőségük van arra, hogy az államot bizonyos normák betartására rákényszeríthessék.

Vagyis a számonkérhetőség elsősorban az állam és a polgárok közötti kapcsolatrendszert írja le: azt, hogy az államot milyen mértékben vonhatják felelősségre cselekedeteiért az állampolgárok.<sup>11</sup>

3 A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az „államot” és a „kormányt” gyakran összekeverik, pedig nem ugyanarról a fogalomról van szó. Szerintük az állam alapvetően egy szuverén földrajzi egység, amely kormányai által alkotott törvények és politikák szerint működik. A kormány pedig az állam adminisztratív apparátusa, az az intézmény, amely kidolgozza a törvényeket és politikákat, és végrehajtja/végrehajtatja azokat. BOADWAY–WILDASIN 1984.

4 KAUFMANN–KRAAY–MASTRUZZI 2010.

5 ROTHSTEIN–TEORELL 2008.

6 ACEMOGLU–ROBINSON 2012.

7 NEWELL–WHEELER 2006.

8 Angol megfelelője: „accountability”.

9 Angol megfelelője: „answerability”.

10 Angol megfelelője: „enforceability”.

11 *Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development* 2014.

Korunkban az adatokkal való rendelkezés a számonkérhetőség fontos feltétele. Pontos és időben rendelkezésre álló adatok nélkül nem lehet megbízható döntéseket hozni sem az üzleti, sem pedig az állami szférában. Azonban világos szabályokra van szükség a tekintetben, hogy ki milyen adatokat tárolhat, elemezhet és használhat fel. Az egyik legnagyobb adattulajdonos maga az állam. Walker szerint<sup>12</sup> az államnak – többek között – azért kell elérhetővé tennie a rendelkezésére álló adatokat, hogy működésének hatékonyságát értékelni lehessen. Különösen fontos és az állampolgárok számára elérendővé teendő adat, hogy mire és mennyit költ az állam. Az adatok elérhetősége egyben jó lehetőséget kínál a korrupció elleni fellépésre is.

Farrell és Goodman arra figyelmeztet,<sup>13</sup> hogy a kormányzás fontos jellemzője kell, hogy legyen a racionális, elemzéseken alapuló döntéshozatal, amelyet úgy is jellemezhetnénk, hogy egyre jobb minőségű szolgáltatást nyújt a polgároknak egyre hatékonyabban, vagyis csökkenő költségekkel. A szerzők szerint a döntéshozatali hatékonyság növelése jelentős költségmegtakarítással jár, és ezért csökkenti az állami kiadásokat. Ez azonban feltételezi megfelelő mérési rendszerek alkalmazását, valamint a teljesítmények nemzetközi összehasonlítását. Ilyen mérés lehet, hogy például az egészségügyre fordított összegek növelése milyen hatással van a halálozási statisztikák javulására, valamint hogy ez az érték mennyire jónak tekinthető más országok adataival összehasonlítva. A mérés maga is hozzájárul az állami döntések transzparenciájának növeléséhez, az állampolgárok informálásán keresztül a döntéshozatallal kapcsolatos objektív véleményük kialakulásához. Egyre gyakrabban vetődik fel a kormányzati hatékonyság kapcsán az értékteremtés is. Egy brit kormánytanulmány<sup>14</sup> szerint az „értéket teremteni a pénzért” fogalom azt jelenti, hogy minden állami pénzt úgy szabad csak elkölteni, hogy azért a lehető legnagyobb érték jöjjön létre a társadalom számára. Ez feltételezi a közpénzek elköltésével kapcsolatos teljes átláthatóságot és felelősségre vonhatóságot.<sup>15</sup>

A tanulmány arra a következtetésre jut, hogy az erőforrások – amelyek általában szűkösen állnak rendelkezésre – felhasználásának hatékonyságát végső soron az ezzel elért társadalmi-gazdasági hatással lehet lemérni.

---

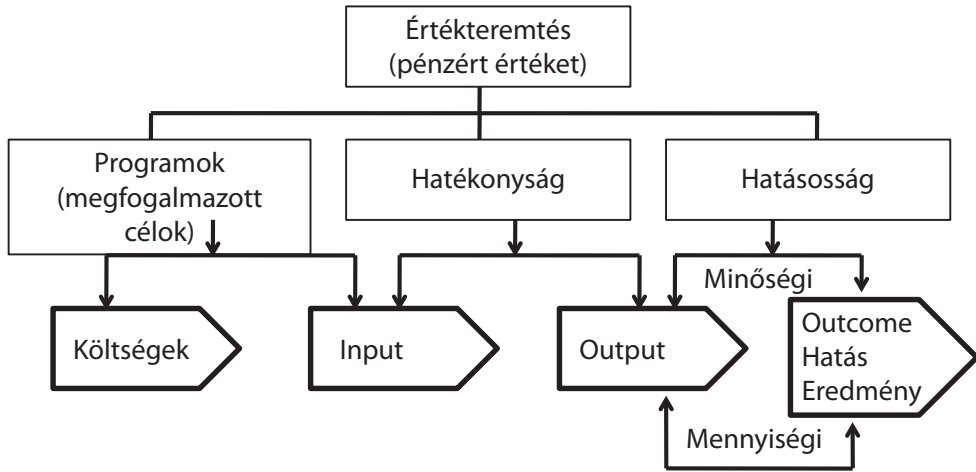
12 WALKER 2016.

13 FARRELL–GOODMAN 2013.

14 A tanulmány, amely 2010-ben készült, az állami kiadások és azok eredményei közötti összefüggések vizsgálatára dolgozott ki módszertant.

15 BARNETT et al. 2010.

A folyamatot az 1. ábrával szemléltetik.



1. ábra: A közpénzek hatékony hasznosítását ellenőrző folyamat  
Forrás: BARNETT et al. (2010) alapján a szerző szerkesztése

A programok jelentik az állami ráfordítással, azaz költségekkel finanszírozott különböző projekteket. A költségek, beleértve a közvetlen és közvetett költségeket egyaránt, az értékteremtő folyamat inputjai. Az „output” a közvetlen, látható eredmény. Például, ha egy kórház esetén a program korszerű diagnosztikai eszközök beszerzését jelenti, akkor az input ezek összes költségét, az output pedig a beszerzett eszközöket jelenti. A hatás, eredmény (outcome) pedig a gyógyító munka így elért javulását, azaz a társadalmi hatást mutatja meg. A program hatékonysága a költségekkel való gazdálkodást méri. A hatékonyság természetesen nem azt jelenti, hogy a költségekkel a minőség rovására kell takarékoskodni.

A hatásosság pedig azt mutatja meg, hogy a programokban kitűzött, elérendő célokat milyen jól választották meg a döntéshozók.

Érdemes felfigyelni arra, hogy a modell szerint az eredményeket nemcsak mennyiségi, hanem minőségi szempontok szerint is értékelni kell. Ilyen lehet például, hogy a beszerzett új diagnosztikai eszközökkel végzett vizsgálatok mennyire „invazívak”, például mekkora fájdalmat okozó beavatkozással járnak.

A mérés eredményeképpen képet kell kapni a következőkről:

- a tervezetthez képest összességében, valamennyi közvetlen és közvetett költség figyelembevételével mennyi lett a végleges kiadás;
- milyen mennyiségi és minőségi mutatókkal mérhető eredmények születtek;
- a költségek és az eredmények összevetésével mért hatékonyság hogyan viszonyul más, hasonló projektek hatékonyságához.

Az utóbbi vizsgálatokat „benchmarking”, azaz összehasonlító elemzéseknek nevezzük. Lényegük a minél szélesebb körben, lehetőleg nemzetközi szinten végzett összehasonlítások végzése az úgynevezett „jó gyakorlatok” megismerése érdekében.

A kormányzás gazdálkodásának fontos megjelenése a költségvetés, annak bevételei és kiadásai.

## Kormányzás és költségvetés

A költségvetés a mindenkori kormány egyik legfontosabb gazdaságpolitikai dokumentuma, amelynek tartalma jelentős hatással van az állampolgárok életére.

Schiavo-Campo szerint a költségvetés a gazdaságpolitikai és társadalmi választások tükré.<sup>16</sup> A kormány ezen keresztül mutatja be, hogy a társadalom által ráruházott feladatokat milyen jól látja el, milyen gondosan védi és növeli a nemzeti vagyont. A szerző szerint azokban az országokban, amelyekben gyenge és nem hatékony az intézményrendszer, gyakran az uralkodó elit személyes tulajdonaként gazdálkodik a nemzeti vagyonnal. Az ENSZ különböző dokumentumai hangsúlyozzák, hogy a költségvetés készítése során a kormányoknak figyelemmel kell lenniük az emberi jogokra.<sup>17</sup> A kormányoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárok egyrészt hozzájuthassanak a költségvetéssel kapcsolatos valamennyi információhoz, másrészt lehetővé kell tenniük az állampolgári részvételt a tervezési, döntéshozási, megvalósítási és ellenőrzési folyamatban. A kormányok költségvetési felelőssége egyben azt is jelenti, hogy felelősségre vonhatók azért, ahogy a bevételeket megtervezik és begyűjtik, valamint azért, ahogyan és amire azokat elköltik. Az adóbegyűjtésnek és a kiadásoknak egyaránt hatékonyan kell történniük, mert különben a nemzeti erőforrások nem jól hasznosulnak.<sup>18</sup>

A tisztességes és hatékony adózási rendszer megtervezése és működtetése, az adóelkerülés büntetése egyaránt a kormányzati számonkérhetőség fontos szakmai területe. Az OECD szerint<sup>19</sup> az adózási rendszerek három területen is hozzájárulhatnak a kormányzati képességek javításához:

- a tisztességes és jól megtervezett adózási rendszer hozzájárul a gazdasági növekedéshez, és ezért elfogadhatóvá teszi azt az állampolgárok számára;
- az adók begyűjtése és az adózók ellenőrzése jól működő, hatékony intézményrendszert feltételez, ami jó hatással lehet az intézményrendszer egészére, ezzel a kormányzati képességekre is;
- az állami számonkérhetőség és a felelős állami magatartás javítja az adófizetők állammal szembeni bizalmi szintjét, következésképpen szabálykövető magatartását, adózási hajlandóságát.

16 SCHIAVO-CAMPO 2017.

17 Ilyenek például: International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR, 1966), amely az egészséggel, vagy az ICESCR art. 13 és a Convention on the Rights of the Child (CRC 1989, article 28), amely az oktatáshoz való jogot fogalmazza meg.

18 *Realizing Human Rights Through Government Budgets* 2017.

19 *Citizen-state relations* 2010.

Vagyis az állam feladata több mint az adók beszedése. Az adórendszer segítségével erősíteni kell a gazdaságot és a társadalmat egyaránt.

### **Mikor tekinthető jónak egy költségvetés?**

A költségvetésnek átláthatónak kell lennie, azaz biztosítani kell a vele kapcsolatos társadalmi vitát. Fontos továbbá, hogy legyenek benne tartalékok azért, hogy ha váratlan események következnek be, akkor fenntartható legyen az egyensúly. Ezzel kapcsolatban lényeges az is, hogy világos felelősségeket fogalmazzon meg a tekintetben, hogy mely intézmények, programok, akciók, fejlesztési projektek mennyi állami forrással gazdálkodhatnak, ráfordításaikkal milyen eredményeket kell elérniük, továbbá, hogy ki a felelős a hatékony végrehajtásért.

Az ellenőrzés lehetőségét a pénzügyi év során folyamatosan biztosítani kell. Az ellenőrzési rendszer működtetésének fontos feladata az indokolatlan túllépések, a rossz gazdálkodásból adódó pocskékolás időben történő észlelése és megakadályozása. Végül a jó költségvetés nem növeli a hiányt és az államadósságot.

A költségvetés készítése során az állampolgárokat érdekelheti, hogy

- milyen gazdaságpolitikai prioritások mentén készül a költségvetés, milyen célokat akar vele elérni a kormány;
- a kitűzött célokra, programokra mennyi pénzt tervez költeni a kormány, és miért annyit;
- mennyi pénzt költ a kormány saját magára, az intézményrendszer fenntartására, működtetésére;
- a költségvetés kiadásai alapján milyen hatások, fejlődés, előrelépés várható a gazdaságban és a társadalomban;
- mely társadalmi csoportokat milyen mértékben érint a költségvetés akár a bevételi – adózási –, akár pedig a kiadási-ráfordítási, támogatási oldalról;
- milyen gazdaságerősítő, növekedést támogató, továbbá versenyképességet javító következményeket várunk el az állami ráfordításoktól.

A további pontokban foglalkozunk az állami kiadások jellemzőivel nemzetközi összehasonlításban, és kísérletet teszünk néhány jellemző mutató kapcsán a ráfordítások és az elért hatások összevetésére.

### **Az állami kiadások alakulása és szerkezete**

Közgazdasági viták témája, hogy milyen mértékben vehet részt a mindenkori állam az erőforrások elosztásában. A tökéletes szabad piac hívei szerint az erőforrásokat hatékonyan csak a piaci mechanizmusok képesek elosztani.<sup>20</sup>

20 Tanzi és Schuknecht például maximum a GDP 30%-ában határozza meg az állami kiadások arányát. 2018-ban az EU-ban ennek a korlátnak egyetlen ország, Írország felelt meg (25,7%). TANZI–SCHUKNECHT 1997.



Ezzel szemben mások, hivatkozva a növekvő környezeti bizonytalanságokra, és a 4. ipari forradalomba való sikeres bekapcsolódás kényszereire főleg az innováció területén jelentős állami részvételt tartanak szükségesnek.<sup>21</sup>

A közgazdasági viták további elemzése helyett vizsgáljuk meg az állami kiadások nagyságát és szerkezetét néhány EU-s ország esetén. A kormányzás prioritásait, értékrendjét, de hatékonyságát is méri, hogy az egyes években hogyan alakul a megtermelt új érték, a GDP arányában az állami kiadások mértéke és szerkezete.

Az 1. táblázatban néhány ország állami kiadásainak GDP-arányos értékét látjuk a 2010–2018 években.

1. táblázat: A teljes állami kiadás a GDP százalékában Magyarországon és néhány további EU-s országban 2010–2018 között

Ország	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EU28	49,9	48,5	48,9	48,6	47,9	46,9	46,2	45,8	45,6
Magyarország	49,3	49,5	48,5	49,4	49,5	50,1	46,8	46,9	46,5
Csehország	43,5	43,0	44,5	42,6	42,4	41,7	39,5	38,9	40,8
Lengyelország	45,8	43,9	42,9	42,6	42,4	41,7	41,1	41,2	41,5
Szlovákia	42,1	40,8	40,6	41,4	42,0	45,1	41,5	40,2	40,6
Ausztria	52,8	50,9	51,2	51,6	52,4	51,1	50,3	49,2	48,5
Németország	47,3	44,7	44,3	44,7	44,0	43,7	43,9	43,9	43,9

Forrás: Eurostat

A táblázat azt mutatja, hogy egyrészt a GDP-arányos állami kiadások nagyságát tekintve jelentős a magyar állam szerepvállalása, másrészt, hogy bár a magyar érték csökkenő tendenciát mutat, Ausztria kivételével 2018-ban a vizsgált országok között még mindig a magyar állam GDP-arányos kiadásai a legmagasabbak.

Az állami kiadásokkal kapcsolatban az is fontos kérdés, hogy mire és mennyit költ az állam.

A tipikus állami kiadások között találjuk az általános közszolgáltatásokra, a védelemre, a közbiztonságra, a környezetvédelemre, a lakhatásra, a gazdaság ösztönzésére, az oktatásra, egészségügyre, kultúrára, hitéletre, kikapcsolódásra és a szociális védelemre fordított összegeket. A nemzetközi statisztikák azt mutatják, hogy általában a fejlettebb, gazdagabb országok, illetve az erősebb központi hatalommal jellemezhető országok állami kiadásai magasabbak. Az előbbire Dánia, Finnország, Svédország, az utóbbira Franciaország a példa. Dánia összes állami költsége a GDP arányában 2018-ban 51,4%, Finnországé 53,1%, Svédországé 49,9% és Franciaországé 56,0% volt. A magyar érték pedig 46,5%, bár mint látjuk, ez is a magas értékek között van: a 9. legmagasabb érték az EU-ban. Ezen belül az említett részterületekre fordított

21 MAZZUCATO 2011, 2017.

összegekre csak a 2017. évi adatok állnak rendelkezésre. Az adatokat vizsgálhatjuk a GDP százalékában, ez esetben az adott területekre költött összegek aránya együttesen a GDP-arányos teljes állami kiadást adja meg. További információval szolgál, ha a teljes állami kiadáson belül az egyes részterületeken történt ráfordítások arányát is megvizsgáljuk. Ezek szerint 2017-ben az EU-ban átlagosan a GDP 45,8%-át költötték el az államok.<sup>22</sup> Ebből az egyes említett területek GDP-arányosan, illetve a teljes kiadások arányában a 2. táblázat szerint részesedtek.

2. táblázat: Állami kiadások tételei, 2017 (EU28 átlag)

Kiadási tételek	A GDP arányában (%)	A teljes kiadás százalékában (%)
Általános közszolgáltatások	5,8	12,7
Védelem	1,3	2,9
Közbiztonság	1,7	3,7
Környezetvédelem	0,8	1,6
Lakhatás	0,6	1,3
Gazdaság ösztönzése	4,0	8,9
Oktatás	4,6	10,2
Egészségügy	7,1	15,3
Kultúra, hitélet, kikapcsolódás	1,1	2,3
Szociális védelem	18,8	41,1
<b>Összesen</b>	<b>45,8</b>	<b>100,0</b>

Forrás: Eurostat

Az adatokat megvizsgálva azt látjuk, hogy az EU28 országában GDP-arányosan a legtöbbet – a GDP 18,8%-át – a kormányok szociális védelemre, a legkevesebbet pedig – a GDP 0,6%-át – a lakhatási problémák állami megoldására fordították. Ez azt jelenti, hogy az összes állami kiadásban átlagosan 41,1%-ot vettek igénybe a szociális támogatások. Ezt követte az egészségügy (15,3%) állami finanszírozása. Most vizsgáljuk meg a megfelelő magyar értékeket. A 3. táblázat első oszlopában a különböző kiadási tételeket a GDP százalékában, a második oszlopában pedig a teljes állami kiadás százalékában látjuk.

A 3–4. oszlop pedig azt mutatja meg, hogy a magyar értékek mennyire térnek el a megfelelő EU28 átlagértékektől.

22 Eurostat adat, lásd: <https://ec.europa.eu/eurostat> (2019. 06. 01.)

3. táblázat: Állami kiadások tételei Magyarországon, 2017

Kiadási tételek	A GDP arányában (%)	A teljes kiadás %-ában (%)	Eltérés az EU28 átlagtól	
			A GDP aránya esetén	A teljes kiadás aránya esetén
Általános közszolgáltatás	7,8	17,0	2,0	4,3
Védelem	1,0	2,1	-0,3	-0,8
Közbiztonság	2,4	5,0	0,7	1,3
Környezetvédelem	0,4	1,0	-0,4	-0,6
Lakhatás	0,8	1,6	-0,2	0,3
Gazdaság ösztönzése	7,1	15,0	3,1	6,1
Oktatás	5,1	10,8	0,5	0,6
Egészségügy	4,8	10,2	-2,3	-5,1
Kultúra, hitélet, kikapcsolódás	3,5	7,4	2,4	5,1
Szociális védelem	14,0	29,9	-4,8	-11,2
Összesen	46,9	100		

Forrás: Eurostat alapján saját számítás

A 3. táblázat szerint Magyarország is a szociális védelemre költötte a GDP arányában és a teljes kiadáson belüli arányt tekintve egyaránt a legtöbbet (14,0%, 29,9%). Az EU-s átlagértékhez viszonyítva azonban ez alacsony: GDP-re vetítve 4,8%-kal, a kiadási arányban pedig 11,2%-kal marad el az EU-s átlagtól. Hasonlóképpen nagy a lemaradásunk az egészségügyi ráfordítások terén: 2,3%, illetve 5,1%-kal vagyunk az EU28 átlagérték alatt. Viszont a gazdasági kiadások, továbbá a kultúra, hitélet és kikapcsolódás tételek esetén a magyar értékek jelentősen meghaladják az EU-s átlagértékeket.

Ezek az értékek nyilvánvalóan prioritásokat, társadalmi-gazdasági célokat is megtestesítenek. Fontos azonban az is, hogy konkrétan milyen kiadás értékekkel, milyen eredményeket ér el a költségvetés, vagyis, hogy milyen hatékonysággal hasznosulnak az állami kiadások.

### Az állami kiadások elköltésének társadalmi-gazdasági hatékonysága

Az állami költségek hatékonyságát közvetlenül nehéz mérni. Közvetett mérés lehet, ha az adott területre elköltött állami kiadás gazdasági-társadalmi hatásait próbáljuk meg számszerűsíteni. Példa lehet erre, ha az egészségügyre fordított összegek és a várható élettartam közötti,<sup>23</sup> vagy az oktatásra költött pénz és az elhelyezkedési lehetőségek közötti kapcsolatokat vizsgáljuk. Viszont tisztában kell lenni azzal, hogy a minőségi javulás nem csak pénzbeli ráfordítások kérdése, továbbá, hogy az adott időpontban elköltött összegek és az eredményekben megmutatkozó hatások között időbeli eltolódás is van, ami közben más hatások is alakítják a ráfordításokkal

23 Erre a témára a következő pontban térünk vissza.

megtámogatott területeket. A mérési nehézségeket érzékelteti, hogy például a kormány versenyképességi programja<sup>24</sup> is úgy fogalmaz az egyes állami beavatkozások kapcsán, hogy azok hatása mérsékelt, közepes vagy erős lesz rövid (1–2 év), illetve hosszabb távon (3–5 év).

Az anyag arra is felhívja a figyelmet, hogy régiókban még mindig magas a magyar állam kiadása. Így fogalmaz: „a GDP-arányos állami kiadások szintje továbbra sem optimális, meghaladják régiós versenytársaink és az euro-övezet átlagát is.”<sup>25</sup>

A program szerint „méreteiben kisebb és hatékonyabb közsférára” lenne szükség. Azonban a hatékonyság mérésének módjára az anyag nem tér ki. Helyette így fogalmaz: „[A]z állami kiadások szükséges mérséklése szempontjából mérlegelendő, hogy a kiadási tételek közül melyek képesek érdemben hozzájárulni a gazdaság hosszútávú növekedéséhez.

Magas fiskális multiplikátor-hatással<sup>26</sup> olyan kiadási tételek bírnak, amelyek a hűmán tőke növelését (például oktatás) és megőrzését (például egészségügy), illetve az infrastruktúra fejlesztését és a kutatási tevékenység ösztönzését szolgálják. A kiadási tételek esetében a ráfordítások nagysága mellett a felhasználás minősége is meghatározó.”

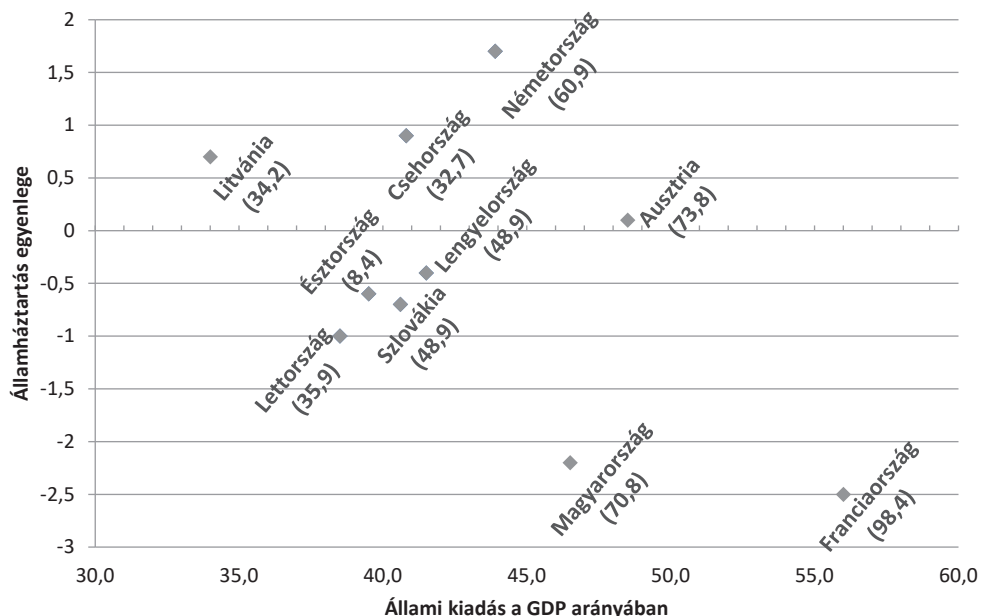
A felhasználás minőségén értjük, hogy a megvalósuló projekt értéke nemcsak pénzben mérhető, hanem az általa kínált szolgáltatás minőségével is. A minőség mérésére, a hatékonysághoz hasonlóan, nincsenek egyértelmű és objektív módszerek. A költségvetés feladatai között említettük a gazdaság erősítését, növelését és a versenyképesség javítását. Nézzük meg most, hogy a gazdaság erősítése szempontjából fontos költségvetési hiány és államadóssági szint, valamint az állami kiadások nagysága között felfedezhető-e összefüggés. Majd foglalkozunk néhány az oktatást, az innovációt és az egészségügyet érintő összefüggéssel is.

A 2. ábrán azt látjuk, hogy Magyarország és Franciaország esetén egyaránt magas a hiány és az adósságszint, valamint az állam GDP-arányos kiadása, vagyis ezek között az értékek között összefüggés érzékelhető.

24 *Program a Versenyképesebb Magyarorszáért 2019.*

25 Megjegyzés: nemcsak az euroövezet, hanem az EU28 országátlagát is meghaladják.

26 „Sokszorosító, tovagyrűző” hatás. Egységnyi kiadás hány egységnyi eredményt hoz létre.



2. ábra: A teljes állami kiadás, a költségvetési hiány és az államadósság a GDP százalékában néhány EU-s országban 2018-ban

Forrás: Eurostat adatai alapján a szerző szerkesztése

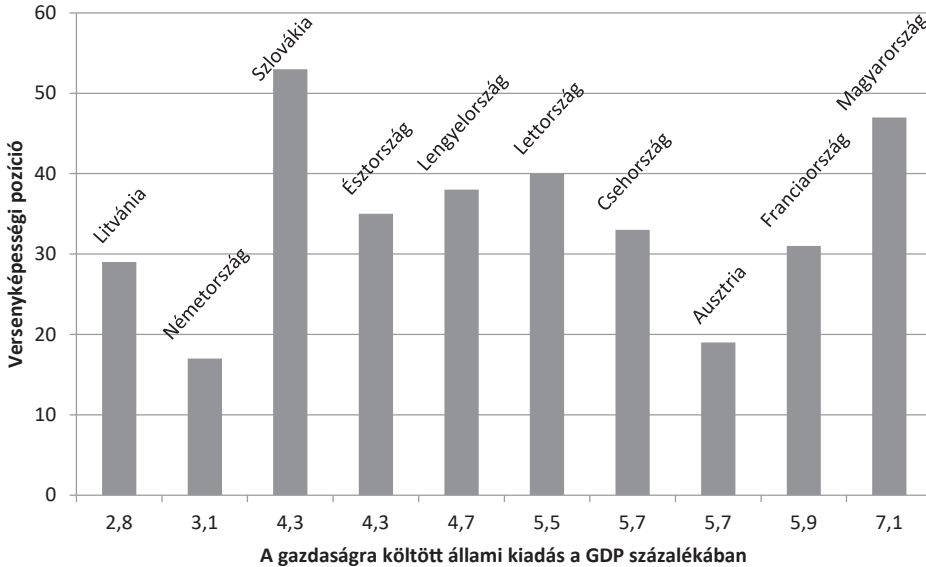
A vizsgált országok közül négy esetén költségvetési többlet van, közülük egyedül Ausztria lépi túl a maastrichti kritériumokban<sup>27</sup> megállapított 60%-os államadósság-szintet. Magyarország hiányszintje a kritériumok alatt van, de így is magas. A V4-ek<sup>28</sup> között a magyar adatok a legrosszabbak. A költségvetési kiadások szempontjából fontos követelményként említhetjük a versenyképesség javulásához való hozzájárulást is. Különösen fontos lehet a gazdaságra szánt kiadások versenyképességjavító hatása.

A 3. ábrán azt látjuk, hogy néhány EU-ország mennyit költött 2017-ben GDP-arányosan gazdaságára, illetve hogy a kiadás után két évvel, 2019-ben hányadik helyen volt az IMD<sup>29</sup> versenyképességi listáján.

27 Maastrichti kritériumok: az euroövezethez való csatlakozás kritériumai (maximum 3%-os költségvetési hiány, 60%-os államadósság, árstabilitás).

28 V4 országok: Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Magyarország.

29 IMD: International Institute for Management Development, Lausanne, Svájc. Nemzetközi vezetőképző és versenyképességkutató intézet.



3. ábra: A gazdaságra költött összes állami kiadás a GDP százalékában 2017-ben és a versenyképességi pozíció (IMD 2019) néhány EU-s országban  
 Forrás: Eurostat és IMD-adatok alapján a szerző szerkesztése

A 3. ábrán azt látjuk, hogy a legtöbbet Magyarország költötte gazdaságfejlesztésre 2017-ben, viszont az IMD versenyképességi listán a vizsgált országok között csak Szlovákiát előzi meg 2019-ben.

Nyilvánvaló, hogy a gazdaságra fordított összeg befolyásolja a versenyképességet, de további tényezők is hatnak rá. Ahogyan arra a kormányprogram is rámutat, fontos versenyképesség-javító tényező a humán vagyonba, azaz a tudásba és az egészségbe történő beruházás is. Továbbá tekintettel arra, hogy a ráfordítások eredményei időbeli eltolódással jelentkeznek, érdemes az adatokkal kapcsolatban idősorokat vizsgálni.

A 4. táblázatban a V4-ek, Ausztria és Németország adatait látjuk a 2010–2017-es időhorizonton. Az első blokkban azt látjuk, hogy a GDP hány százalékát fordították a gazdaság erősítésére. A 2–3. blokk a GDP oktatásra és az egészségügyre szánt százalékát mutatja. A 4. blokk adatai a kutatás-fejlesztés GDP-ből való részesedését mutatják. Megjegyzendő, hogy ez nem az állami kiadásokat méri egyedül, hanem tartalmazza az üzleti szféra kutatás-fejlesztési ráfordításait is, amelynek alakulását az állam adópolitikával és kedvező üzleti környezettel ösztönözni tudja. A kutatás-fejlesztési ráfordítások vizsgálatát indokolja, hogy valamennyi kapcsolódó kutatás szerint a kutatás-fejlesztés és az innováció jelentős hatással van a versenyképességre.<sup>30</sup> Végül az 5. blokkban az országok versenyképességi pozícióinak változását látjuk 2010–2017 között az IMD-rangsor alapján.

30 Például: CSATH 2018; PALOTAI–VIRÁG 2016.



4. táblázat: Különböző területekre fordított kiadások aránya az összes kiadáson belül néhány EU-s országban (2010–2017)

Ország és terület		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gazdaságra szánt kiadás									
1. blokk	Magyarország	10,8	10,7	13,0	14,2	15,9	18,0	14,6	15,0
	Csehország	15,2	14,9	13,8	13,7	14,8	15,6	15,1	14,6
	Lengyelország	13,9	13,7	12,2	10,7	12,4	11,8	10,6	11,3
	Szlovákia	11,6	11,5	11,2	11,3	11,4	14,1	10,4	10,1
	Ausztria	12,3	12,1	12,3	12,3	14,1	12,0	11,2	11,6
	Németország	10,2	8,2	7,8	7,3	7,1	7,1	7,2	7,1
Oktatásra szánt kiadás									
2. blokk	Magyarország	11,2	10,3	9,7	9,3	10,3	10,3	10,5	10,8
	Csehország	11,6	11,8	11,3	12,0	12,1	11,8	11,3	11,9
	Lengyelország	12,1	12,4	12,5	12,4	12,4	12,7	12,1	11,9
	Szlovákia	9,9	10,1	10,0	9,5	9,8	9,3	9,3	9,4
	Ausztria	9,7	9,8	9,8	9,7	9,4	9,6	9,8	9,9
	Németország	9,2	9,6	9,5	9,6	9,6	9,5	9,4	9,3
Egészségügyre szánt kiadás									
3. blokk	Magyarország	10,2	10,3	10,6	10,2	9,7	10,4	10,3	10,2
	Csehország	17,9	17,9	17,4	17,9	17,9	18,1	18,9	19,2
	Lengyelország	10,9	10,6	10,8	10,9	10,9	11,2	11,3	11,4
	Szlovákia	17,1	16,7	16,7	16,5	16,7	15,8	17,7	17,7
	Ausztria	14,9	15,0	15,0	15,1	15,1	16,0	16,3	16,6
	Németország	14,7	15,2	15,4	15,7	16,2	16,3	16,2	16,2
K+F-re szánt kiadás									
4. blokk	Magyarország	1,1	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,2	1,4
	Csehország	1,3	1,6	1,8	1,9	2,0	1,9	1,7	1,8
	Lengyelország	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0
	Szlovákia	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	1,2	0,8	0,9
	Ausztria	2,7	2,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,2
	Németország	2,7	2,8	2,9	2,8	2,9	2,9	2,9	3,0
Versenyképességi pozíció									
5. blokk	Magyarország	42	47	45	50	48	48	46	52
	Csehország	29	30	33	35	33	29	27	28
	Lengyelország	32	34	34	33	36	33	33	38
	Szlovákia	49	48	47	47	45	46	40	51
	Ausztria	14	18	21	23	22	26	24	25
	Németország	16	10	9	9	6	10	12	13

Forrás: a szerző szerkesztése

Milyen tendenciák rajzolódnak ki a 4. táblázatban?

- Magyarország az összes állami kiadásokon belül növekvő arányban költ a gazdaságra.
- A vizsgált országok között 2017-ben Magyarország költötte a legtöbbet a gazdaságra.
- Magyarország változó arányban költ oktatásra: 2010–2014 között csökkenő, 2013 óta növekvő mértékben.
- Legtöbbet oktatásra minden vizsgált évben Lengyelország költött.
- Egészségügyre minden évben Magyarország költött a legkevesebbet. 2015 óta pedig folyamatosan csökkennek az egészségügyi ráfordítások.
- Csehország növekvő mértékben költ egészségügyre.
- Magyarország a V4-ek között, Csehország után a második legtöbbet költ K+F-re GDP-arányosan, viszont lényegesen kevesebbet költ, mint a sokkal versenyképesebb Ausztria és Németország.
- Magyarország a versenyképességi listán 2010 és 2013 között az utolsó előtti, 2014 és 2017 között pedig az utolsó helyen volt.
- A versenyképességi listán az első két helyen Németország és Ausztria, a V4-ek között pedig Csehország található.

Az adatok természetesen további elemzést igényelnek, valamint újabb, a versenyképességet befolyásoló tényezőket is be lehetne vonni az értékelésbe. Azonban úgy tűnik, hogy a kutatás-fejlesztési ráfordítások, az ezekkel összefüggésben megvalósuló innováció, továbbá a humán vagyona történő állami beruházások nagyobb hatással vannak a versenyképességre, mint az állami gazdasági ráfordítások. A további elemzéseket segítenék különböző termelékenységi vizsgálatok, ugyanis az is bizonyított, hogy a termelékenységjavulás is fontos versenyképesség javító feltétel. A termelékenység, különösen az úgynevezett teljes tényezős termelékenység<sup>31</sup> javítás alapvető feltétele pedig az innováció és a tudásberuházások.<sup>32</sup>

Az állami ráfordítások hatékonyságát nemcsak a gazdaság, hanem a társadalom területén elért fejlődés alapján is értékelhetjük. A társadalom szempontjából fontos, hogy hogyan alakul a humán vagyon.

### Ráfordítások és társadalmi hatások

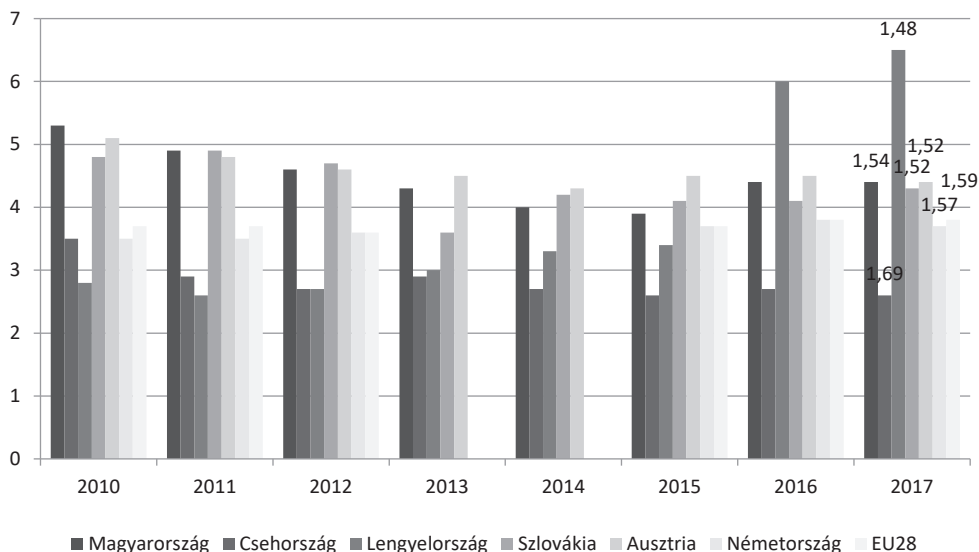
A mindenkori költségvetés feladatai között találjuk a humán vagyon megőrzését, amelynek egyik módja a várható élettartam növelése. Ez azért is fontos, mert a korai halálozás csökkenti a gazdaságban rendelkezésre álló munkaerő mennyiségét. Az egészségügyi ráfordítások, nem kizárólagosan bár, de hatnak a várható élettartamra éppen úgy, mint az idősekre közvetlenül fordított összegek. A humán vagyon

31 Teljes tényezős termelékenységről bővebben: HÜTTL 2017, 576–598.

32 Ezeket „intangibile”, azaz nem megfogható beruházásoknak is szokták nevezni. Haskel és Westlake könyvében a „nem megfogható” beruházások növekvő szerepét a versenyképesség javításában. HASKEL–WESTLAKE 2018.

gyarapításának pedig fontos eszköze a családok és gyermekek támogatása. A továbbiakban nézzünk meg néhány állami kiadási adatot, és azok összefüggéseit ezekkel a fontos társadalmi jellemzőkkel. A humán vagyon akkor gyarapszik, ha nő a születések, és csökken a halálozások száma.

Ezekre az adatokra, nyilván nem kizárólagosan, de hatnak az állam különböző célzott támogatásai. Ilyenek a családokra és gyermekekre, továbbá az idősekre fordított állami kiadások, és általában az egészségügy finanszírozása. A 4. ábrán a családokra és a gyermekekre fordított állami ráfordítások összehasonlító adatait látjuk néhány EU-s ország esetén a 2010–2017-es időtávon. A ráfordításoktól eredményként nyilvánvalóan a termékenységi ráta javulását várjuk.



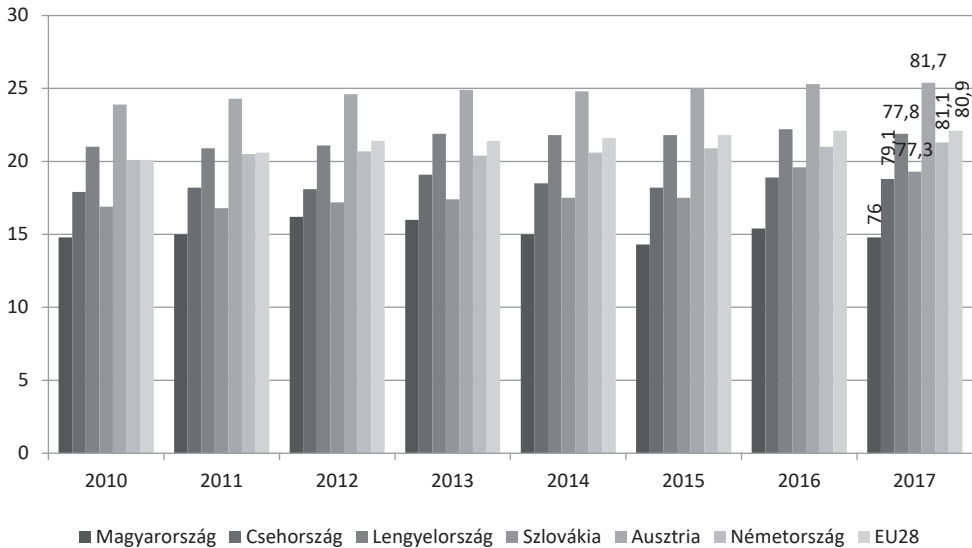
4. ábra: A családokra és gyermekekre fordított állami ráfordítások az összes kiadás arányában és a termékenységi ráta 2017-ben

Forrás: Eurostat alapján a szerző számítása

A 4. ábra alapján azt látjuk, hogy a család- és gyermektámogatásra szánt állami ráfordítások aránya az összes kiadáson belül 2010-ben még Magyarországon volt a legmagasabb. Azóta az arány csökken, bár így is minden évben magas szinten marad. 2017-ben Lengyelország után – Ausztriával egyező szinten – a második legnagyobb. A 2017. évi termékenységi adatok között a magyar a második legmagasabb, az EU28 átlagánál 0,05%-kal nagyobb érték (1,54). Ez az érték 2010-ben még csak 1,23 volt. Akkor ez volt az ábrán szereplő országok között a legalacsonyabb érték. Érdekes viszont, hogy 2017-ben a legnagyobb érték – 1,69 – Csehországban található, miközben a teljes időszakban Csehország költötte a legkevesebbet az állami kiadások arányában családtámogatásra.

A humán vagyon megőrzése szempontjából az is fontos, hogy mennyi pénz szán egy ország az állami kiadásaiból az időskorúakra és az egészségügyre. A 5. ábrán az idősekre fordított állami ráfordításokat látjuk az összes állami kiadás arányában néhány EU-s ország esetén a 2010–2017-es időszakban.

A 2017. évi országadatokat felett az adott országra 2017-ben jellemző várható élettartamadatokat találjuk.



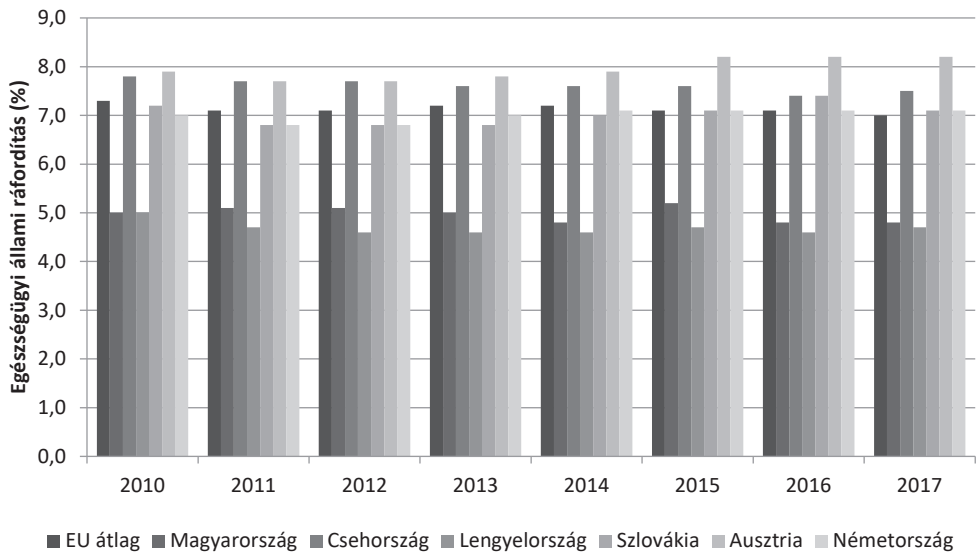
5. ábra: Idősekre fordított állami ráfordítások az összes állami kiadás arányában, és a várható élettartam 2017-ben

Forrás: Eurostat

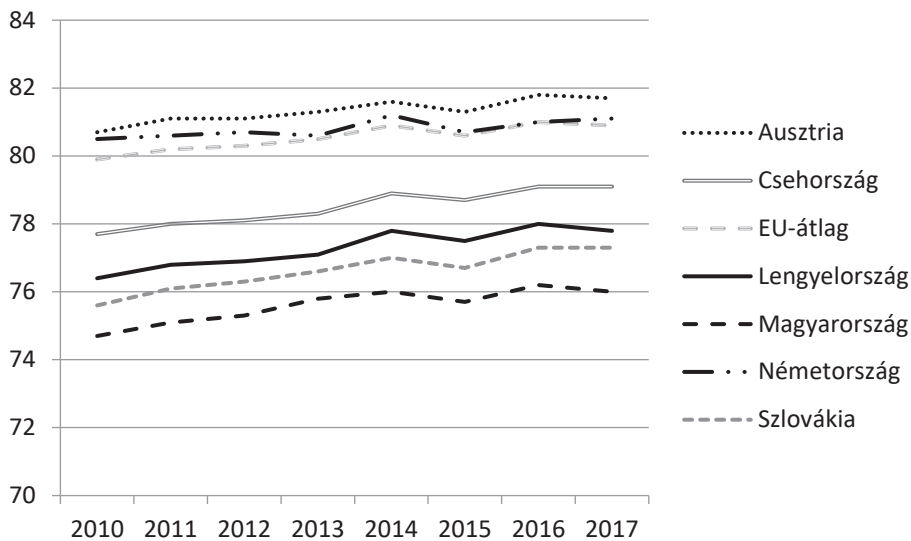
Az adatok szerint a 2010–2017-es időszak valamennyi évében Magyarország költötte a legkevesebbet az időskorúakra az összes állami kiadás arányában. A következő legalacsonyabb értéket Szlovákiánál találjuk. A 2017. évi várható élettartamok között a magyar érték a legalacsonyabb, minket Szlovákia követ.

Ugyanakkor Lengyelország többet fordít az idősekre, de a várható élettartama 2017-ben a harmadik legalacsonyabb. Viszont, ha a várható élettartamot szintén befolyásoló adatsort, az egészségügyre szánt állami kiadásokat is megvizsgáljuk, akkor azt látjuk, hogy a lengyel értékek nagyon alacsonyok.

Az egészségügyi állami ráfordítások és a várható élettartam értékeket a GDP arányában a 2010–2017-es időtávon a 6–7. ábra tartalmazza. Az oszlopok a ráfordítások (6. ábra), a görbék pedig a várható élettartam változását (7. ábra) mutatják a vizsgált időtávon.



6. ábra: Egészségügyi állami ráfordítások a GDP %-ában  
 Forrás: Eurostat alapján a szerző szerkesztése

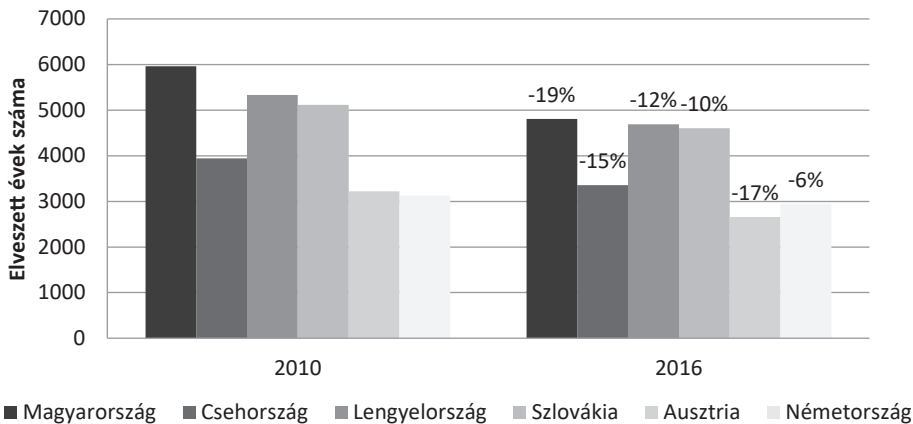


7. ábra: Várható élettartam alakulása (2010–2017)  
 Forrás: Eurostat alapján a szerző szerkesztése

Azt látjuk, hogy egészségügyre, a GDP arányában Lengyelország után Magyarország fordítja a legkevesebbet minden vizsgált évben. A várható élettartamunk viszont minden évben a legalacsonyabb. A V4-ek között Csehország költi a legtöbbet az összes

állami kiadás arányában egészségügyre, és lakossága várható élettartama is a legmagasabb. De így sem éri el az osztrák és a német szintet.

Végül nézzünk meg még egy fontos adatsort. A 8. ábrán a 100 ezer (0–69 éves) lakosra jutó, a korai halálozás miatt elvesztett évek számát látjuk 2016-ban. Az elvesztett évek valójában kieső munkaerőnek tekinthetők. Ezt az adatot az OECD számítja. A mérés úgy történik, hogy választanak a kutatók egy átlagos, 70 éves várható átlagéletkort alapértéknek, majd megnézik, hogy ha elérték volna ezt a korhatárt az ennél fiatalabb korban meghaltak, akkor mennyi többlet munkaórát nyertek volna az egyes országok. A könnyebb nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében a mutatót a 100 ezer, a 0–69 éves korcsoportba tartozó lakosra jutó, a korai halálozás miatt elvesztett évekként fejezik ki. A vizsgált 38 ország között a legutolsó, 2016. évi adatok alapján ez az érték Magyarország esetén 4806 év. Ezzel az értékkel a 32. helyen vagyunk, vagyis csak 6 ország adata rosszabb, mint a miénk. Lengyelország 4, Szlovákia 5 és Csehország 9 hellyel előz meg minket az OECD-országok<sup>33</sup> között.



8. ábra: 100 ezer lakosra jutó (0–69 éves) korai halálozás miatt elvesztett évek száma 2016-ban, és a 2010 és 2016 közötti változás (%)

Forrás: Citizen-state relations 2010 alapján a szerző számítása

5. táblázat: A vizsgált országok lakossága (2018. január 1.)

Magyarország	9 778 371
Csehország	10 610 055
Lengyelország	37 976 687
Szlovákia	5 443 120
Ausztria	8 822 267
Németország	82 792 351

Forrás: a szerző szerkesztése

33 Az OECD-nek 2018-ban 36 tagországa volt.

A magyar érték, mint látjuk nagyon kedvezőtlen, főleg ha a lakosságszámot is figyelembe vesszük. Ugyanakkor, ahogyan a 2016. évi oszlopok feletti változás adatok mutatják, 2010-ről 2016-ra Magyarország ért el a legnagyobb előrelépést, 19%-os elveztétév-csökkenést.

## Összefoglalás

A cikk kísérletet tett az állami működés hatékonyságának az állami kiadások szerkezete nemzetközi összehasonlító elemzésén, továbbá a kiadások és azok gazdasági-társadalmi hatásait mérő néhány jellemző összefüggés vizsgálatán alapuló mérésére. A vizsgálatok alapján néhány figyelemre érdemes következtetést lehetett levonni.

A vizsgált két gazdasági hatásjellemző, a költségvetési hiány és a versenyképesség alakulása volt. A csökkenő tendenciájú, de még mindig magas magyar GDP-arányos állami kiadás, különösen annak nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő mértékű gazdaságösztönző szelete nem jár együtt az IMD versenyképesség-kutató versenyképességi listáján való előrelépéssel (3. ábra). Ennek nyilvánvaló oka, hogy a versenyképesség javítása hosszabb távú gondolkodást igényel, és nemcsak a gazdaságba, hanem a humán vagyoni és a kutatás-fejlesztésbe történő beruházás magas szintjét is szükségessé teszi. Másrészt a magas GDP-arányos állami kiadások, valamint a még mindig magas költségvetési hiány és adósságszint között is összefüggés mutatható ki. A kiadási szerkezet kapcsán érdemes arra is felfigyelni, hogy Magyarország az EU-s átlagnál GDP-arányosan és a teljes kiadási összegen belül is többet költ közbiztonságra, a kultúra, hitélet és kikapcsolódás kiadási csoportra, viszont lényegesen kevesebbet költ egészségügyre és szociális védelemre (3. táblázat).

A kiadások hatékonyságát a társadalmi hatások oldaláról elemezve pedig összefüggés érzékelhető az egészségügyre és az idősekre nemzetközi összehasonlításban alacsony GDP- és teljeskiadás-arányos ráfordítás, és az alacsony várható élettartam, valamint a korai halálozások miatti jelentős munkaerő-vesztés között. Természetesen az összefüggésrendszerben további, nem ráfordítás jellegű tényezőket is vizsgálni lehetne.

A családtámogatások és a termékenységi ráta folyamatos javulása között is összefüggés mutatható ki. Viszont érdemes felfigyelni a cseh adatra: alacsonyabb családtámogatási ráfordítás mellett jobb termelékenységi rátát érnek el. Az eltérést további okok, például a választott családtámogatási modellek összehasonlításával lehetne megvilágítani.

Az összefüggések további elemzése során lehetne kitérni arra is, hogy ez a kiadás-szerkezet hosszabb távon és fenntartható módon biztosítja-e a gazdaság és a társadalom harmonikus fejlődését, hozzájárul-e a költségvetéssel kapcsolatos emberi jogok érvényesüléséhez, például a társadalmi egyenlőtlenségek csökkenéséhez. A további kutatások témája lehetne végül az is, hogy a magas GDP-arányos állami kiadás és az állami intézményrendszer szerkezete, működési hatékonysága és a bürokrácia mértéke milyen kapcsolatban van egymással.



## Felhasznált irodalom

- Accountability and Democratic Governance: Orientations and Principles for Development* (2014). Paris, OECD. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264183636-en>
- ACEMOGLU, Daron – ROBINSON, James A. (2012): *Why Nations Fail*. New York, Crown Publishers.
- BARNETT, Chris – BARR, Julian – ANGELO, Christie – DUFF, Belinda – HEXT, Shaun (2010): *Measuring the Impact and value for Money of Governance & Conflict Programmes*. UK Government, VFM Report. Elérhető: <https://assests.publishing.service.gov.uk> (2019. 06. 10.)
- BOADWAY, Robin – WILDASIN, David (1984): *Public Sector Economics* (2nd.ed). Little, Brown and Company
- Citizen-state relations: Improving Governance through Tax Reform* (2010). Paris, OECD.
- CSATH Magdolna (2018): Tudás- és innovációalapú versenyképesség. *Pénzügyi Szemle*, 63. évf. 1. sz. 65–79.
- DI MATTEO, Livio (2013): *Measuring government in the 21st century*. Vancouver, Canada, Fraser Institute.
- FARRELL, Diana – GOODMAN, Andrew (2013): *Government by design: Four principles for a better public sector*. Washington, D.C., McKinsey & Company.
- HASKEL, Jonathan – WESTLAKE, Stian (2018): *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Princeton–Oxford, Princeton University Press. DOI: <https://doi.org/10.1515/9781400888320>
- HÜTTL Antónia (2017): A termelékenység számítás néhány koncepcionális kérdése és statisztikai vonatkozása. *Statisztikai Szemle*, 95. évf. 6. sz. 576–598. DOI: <https://doi.org/10.20311/stat2017.06.hu0576>
- KAUFMANN, Daniel – KRAAY, Aar – MASTRUZZI, Massimo (2010): *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. Policy Research working paper. No. WPS 5430. World Bank. Elérhető: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3913> (2019. 06. 07.)
- MAZZUCATO, Mariana (2011): *The Entrepreneurial State*. London, Demos. DOI: <https://doi.org/10.3898/136266211798411183>
- MAZZUCATO, Mariana (2017): *Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose Working Paper (2017-1). Elérhető: [www.ucl.ac.uk](http://www.ucl.ac.uk) (2018. 06. 19.)
- NEWELL, Peter – WHEELER, Joanna (2006): Taking Accountability into Account. In NEWELL, Peter – WHEELER, Joanna eds.: *Rights, Resources and the Politics of Accountability*. London, Zed Books.
- PALOTAI Dániel – VIRÁG Barnabás (2016): *Versenyképesség és növekedés*. Budapest, MNB.
- Program a versenyképesebb Magyarorszáért* (2019). Magyarország Kormánya. Elérhető: [www.kormany.hu/download/7/91/91000/Program%20a%20Versenyk%C3%A9pesebb%20Magyarorsz%C3%A1g%C3%A9rt.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/7/91/91000/Program%20a%20Versenyk%C3%A9pesebb%20Magyarorsz%C3%A1g%C3%A9rt.pdf#!DocumentBrowse) (2019. 05. 30.)
- ROTHSTEIN, Bo – TEORELL, Jan (2008): What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, Vol. 21, No. 2. 165–190. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- SCHIAVO-CAMPO, Salvator (2017): *Government Budgeting and Expenditure Management*. New York – London, Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315645872>
- TANZI, Vito – SCHUKNECHT, Ludger (1997): Reconsidering the Fiscal Role of Government: The International Perspective. *American Economic*, Vol. 87, No. 2. 164–168.
- Realizing Human Rights Through Government Budgets* (2017). New York, Geneva, United Nations.
- WALKER, Stephen (2016): *Data will only get us so far. We need it to be open*. Geneva, World Economic Forum.
- World Competitiveness Yearbook 2019* (2019). IMD. Lausanne. Switzerland. Elérhető: [www.imd.org/wcc](http://www.imd.org/wcc) (2019. 06. 01.)

## A Duna „életrajza” történeti és nemzetközi jogi megközelítésből

HUSZÁR ZOLTÁN

„A Duna-táj bús villámhárító,  
Fél-emberek, fél-nemzetecskék  
Számára készült szégyen-kaloda.  
Ahol a szárnyakat lenyesték  
S ahol halottasak az esték.

»Sose lesz másként, így rendeltetett,«  
Mormolta a vén Duna habja.  
S boldogtalan kis országok között  
Kinyújtózott a vén mihaszna.  
S elrohant tőlem kacagva.”

Ady Endre: A Duna vallomása (1907) – részlet<sup>1</sup>

„A Dunának, mely mult, jelen s jövő, jelen s jövő,  
egymást ölelik lágy hullámai.  
A harcot, amelyet őseink vívtak,  
békévé oldja az emlékezés  
s rendezni végre közös dolgainkat,  
ez a mi munkánk; és nem is kevés.”

József Attila: A Dunánál (1936) – részlet<sup>2</sup>

*A Duna, amely Európa második leghosszabb folyója, eltérő földrajzi, gazdasági, politikai régiókat, különböző etnikai, vallási, történelmi múlttal rendelkező területeket kapcsol össze, ma 10 országot érintve, 14 ország vizeit gyűjti 817 ezer km<sup>2</sup> nagyságú vízgyűjtő területe, amely a kontinens országai számára a tengerekhez történő kijutást teszi lehetővé. A folyó jelentősége abban áll, hogy fontos nemzetközi útvonal, amely Európában északnyugatról délkelet felé a Nyugat és Kelet közötti összeköttetés természetes vonalát képezi legalább kétezer év óta ennek minden előnyével és gyakran hátrányával együtt. Természetföldrajzi szerepe a történelem során mindig óriási volt, azonban nem kevésbé fontos művelődéstörténeti szempontból sem.*

*A jelen tanulmányban a szerző a Duna kétezer éves „életrajzának” legfontosabb eseményeit foglalja össze történeti és nemzetközi jogi szempontból vizsgálva a témát.*

**Kulcsszavak:** Duna, nemzetközi folyó, hajózás, Habsburg Birodalom, Nemzetközi Duna Bizottság

1 SZALATNAI 1944, 147.

2 SZALATNAI 1944, 160.

### *The “Biography” of the River Danube from a Historic and International Legal Approach*

*The second longest river of Europe, the Danube touches 10 countries and collects the waters of 14 countries in its 817,000 km<sup>2</sup> large catchment basin. It is an important international waterway, provides entrance to the sea for several countries of the continent, and it is an important international waterway, a natural link between the West and the East for more than two thousand years. It connects different geographical, economic, political regions and territories with different ethnics, cultures, religions and historical past. Its historical and geographical role has always been significant, and we also have to consider it as an important component in the development of cultural history.*

*The aim of this study is to give a summary of the Danube’s “biography” from the viewpoint of international law.*

**Keywords:** Danube, international rivers, navigation, the Habsburg Empire, International Danube Commission

A Duna, amely Európa második leghosszabb folyója, 2850 km (2860 km)<sup>3</sup> – az első a Volga – eltérő földrajzi, gazdasági, politikai régiókat, különböző etnikai, vallási, történelmi múlttal rendelkező területeket kapcsol össze, ma 10 országot érintve, 14 ország vizeit gyűjti 817 ezer km<sup>2</sup> nagyságú vízgyűjtő területen,<sup>4</sup> amely a kontinens országai számára a tengerekhez történő kijutást teszi lehetővé. A folyó jelentősége abban áll, hogy fontos nemzetközi útvonal, amely Európában északnyugatról délkelet felé a Nyugat és Kelet közötti összeköttetés természetes vonalát képezi legalább kétezer éve,<sup>5</sup> ennek minden előnyével és gyakran hátrányával együtt. Természetföldrajzi szerepe a történelem során mindig óriási volt, azonban nem kevésbé fontos művelődéstörténeti szempontból sem.

A folyók, illetve folyóvölgyek mindig meghatározóak voltak az emberiség történetében. Elég, ha az ókor nagy folyók mentén kialakult kultúráira gondolunk. A folyóvizek jelentőségét mutatja, hogy folyóhasznosításra országok, államok között már a Kr. e. 3. évezredben kötött nemzetközi szerződést két mezopotámiai város: „Umma és Lagas nemzetközi szerződéssel rendezte az öntözővíz elosztásával kapcsolatos konfliktusát.”<sup>6</sup> Egyben ez volt a világtörténelem első nemzetközi szerződése is.

A Dunát már az ókori görög források is említik. A folyó alsó szakaszát Ister (Istros), felső részét Danuvius néven emlegették. A görög mítoszokban is szerepel a folyó. Ezek szerint Herkules az Ister forrásaitól hozta az olajfaágait, amelyekkel kitüntették

3 Meyers Taschenlexikon Geschichte in 6 Bänden 1982, 64.

4 DÖVÉNYI–HAJDÚ 2002, 28.

5 Weithmann német történész a Duna 3000 éves történetéről értekezik. Lásd: WEITHMANN 2000.

6 BRUHÁCS 1986, 8.

az olimpiai győzteseket.<sup>7</sup> A Kr. e. 8. században Hesiodosznál már olvasható az Istros folyónév.<sup>8</sup>

A Duna-medence, vagy a Duna-völgy történeti problémái dokumentálhatóan legalább a római korig nyúlnak vissza.<sup>9</sup> A folyó már a rómaiak előtti időkben, ha csak bizonyos szakaszokon is, de hajózható volt, de szerepét az Augustus uralkodása alatt bekövetkezett hódítások növelték meg, összeköttetést biztosítva a Fekete-tenger, illetve a Balkán-vidék (Konstantinapolis), valamint Európa centruma között.<sup>10</sup> A Duna azonban legalább annyira elválasztott, mint összekötött. A római korban a birodalom határaként szolgált Germaniától Pannonián át Daciáig, hogy a római civilizációt védje a folyó bal partján élő barbárokkal szemben. A római birodalom időszakában valósult meg, mindmáig első alkalommal, hogy a Duna egy állam területén folyt keresztül.<sup>11</sup>

A középkorban a vizek fejedelmi, főúri tulajdonná váltak, amelyekkel regáléként a tulajdonos szabadon rendelkezhetett jövedelemforrásainak gyarapítására. Ekkor alakultak ki a különböző hajó-, illetve árumegállító jogok, amelyek a hajózást és a kereskedelmet nagymértékben akadályozták.<sup>12</sup>

A középkori Magyarországon a közlekedésben a folyóknak különösen jelentős szerep jutott. A szárazföldi közlekedésben továbbra is fontosak voltak a jól megépített római utak. A középkorban nem volt szokás az útépités, ezért a legkiszámíthatóbb nemzetközi út a Duna volt, amely európai országútnak számított. A 11–13. században elsősorban zarándokok, keresztesek és kereskedők használták a Dunát.<sup>13</sup> A kontinens nyugati részeiből a Szentföldre induló zarándokok és keresztesek közül sokan, több hullámban a dunai útvonalat választották. A keresztes hadjáratok befejeződése után maradtak viszont a rövidebb zarándokutak és kereskedőutak. A nyugat-európai kapcsolatokkal rendelkező dunai kereskedelem fellendülése a 13. századra tehető, amikor megindult a magyarországi városfejlődés. A Duna menti kereskedelemnek köszönhető városi kiváltságait többek között Buda (1246), Győr (1271), Pozsony (1291), de a folyótól távolabb eső Sopron (1277) is. A 14–15. században e városokban megjelenő, majd letelepedő német ajkú polgárok közül többről tudjuk, hogy rokoni kapcsolatban álltak a Duna mentén fekvő dél-német kereskedővárosok – például Regensburg – családjaival.<sup>14</sup>

A Duna, illetve a folyó melletti hadiút a 16–17. században a török európai terjeszkedésének, és a vele szemben álló Habsburg (vagy „keresztény”) hadaknak is nélkülözhetetlen közlekedési tengelye lett, amely néha segítette, de néha akadályozta is a szabad közlekedést. A Duna gyakori árvizeivel veszélyeztette a folyó környékének

7 Pallas Nagy Lexikona. 1893, V. k. 583.

8 VISY 2003, 28.

9 VISY 2003, 27–33.

10 VISY 2003, 27.

11 VISY 2003, 32.

12 PAPP 1943, 122.

13 FONT 2003, 39–46.

14 FONT 2003, 42–43.

lakosságát, illetve térségét. Nem véletlen, hogy a vizekről szóló első magyar törvény is a Dunához kapcsolódik, amely I. Miksa 1569. évi XXI. törvénye: „Pozsony és Komárom vármegyék munkája felének, a szigetbe áttétele a Duna viztorkolása [sic!] gátjaihoz és töltéséhez”.<sup>15</sup> A néhány soros jogszabály világosan ír a dunai áradás következményeiről és egyben annak megelőzéséről.

Az egymással vetélkedő Habsburgok és a török porta a gazdasági szükségszerűséget felismerve, 1616-ban Bécsben szerződést kötöttek, amelyben a kereskedelem szabadságát kölcsönösen garantálták egymás területein. Az 1671-ben megalakult Levantinische Handels-Compagnie a német területek ipari termékeit és a magyar mezőgazdasági terményeket igyekezett a Dunán keletre szállítani.<sup>16</sup>

A 18. században, a Rákóczi-szabadságharc lezárulása után a Habsburg uralkodók a birodalmi gazdasági igényeknek megfelelően Magyarország mezőgazdasági terményeit rentábilis módon igyekeztek az örökös tartományok piacaira eljuttatni. Ezen elképzelés szerves részét képezte, hogy a délvidéki kiváló minőségű búza vízi úton történő szállítása érdekében folyószabályozásokat, csatornaépítéseket is folytattak. E vonatkozásban a Dunának kiemelkedő szerepe volt, de a Temest, a Bégát, a Kulpát és a Szávát is előnyben részesítették. A Béga és a Száva hajózhatóvá tétele érdekében az 1730-as években építkezések folytak, amelyek a kiújuló török háborúk miatt csak később folytatódtak. 1758 és 1763 között azonban a két folyó között csatorna épült. A dél-magyarországi vízi utak helyzete később is napirenden maradt.<sup>17</sup> A dunai hajózás gyakoribbá a III. Károly és III. Ahmed török szultán megbízottai által 1718-ban megkötött pozszereváci béke után vált, amelyben kölcsönösen biztosították a két fél alattvalóinak szabad dunai hajózását és kereskedelmi tevékenységét.<sup>18</sup> Az 1738-as belgrádi szerződésben hiába erősítették meg a pozszereváci béke Dunára vonatkozó döntéseit, a dunai hajózást nehezéssé tevő, költségeit növelő műszaki akadályok sokaságán kívül a folyómenti városok középkorból örökölt vámszedési jogai továbbra is fennmaradtak,<sup>19</sup> annak ellenére, hogy az 1723. évi XV. tc. kimondta a folyókon való vámszedés jogtalanságát.<sup>20</sup> Mária Terézia 1751. évi XVII., *a hajóknak és tutajoknak, melyek bármely folyón föl vagy lefelé mennek, szabad átkeléséről* című törvénycikke tovább igyekezett könnyíteni; a „hajóktól minden törvénytelen, akár a katonaság, akár a földesurak részére szedett rovatat eltöröltessék”<sup>21</sup> A 18–19. század fordulóján a Habsburg abszolutista monarchia merkantilista gazdaságpolitikájának részeként a folyami közlekedés élénkítésére és hatékonyabbá tétele érdekében csatornaépítésekkel és kezdeti folyószabályozásokkal is találkozunk. Mária Terézia hajózásról és a vízépzítészeti szolgálatról hozott 1780-as rendeletének 14 pontja magas szakmai szintű műszaki-gazdasági

15 1569. évi XXI. törvénycikk.

16 GONDA 1899, 3.

17 DÓKA 2006, 2.

18 BENDA 1982, 557.

19 GONDA 1899, 4–5.

20 1723. évi XV. törvénycikk.

21 1751. évi XVII. törvénycikk.

szakigazgatási eljárásokat írt elő.<sup>22</sup> II. József merkantilista gazdaságpolitikájába a dunai hajózást, illetve kereskedelmet is igyekezett bevonni. 1784-ben „Sined” (sinaiai egyezmény) név alatt kereskedelmi szerződést kötött a török kormánnyal, amelyben megerősítették és kiegészítették a pozsereváci és belgrádi megállapodásokat.<sup>23</sup> Ezek eredményeként a Habsburg uralkodó alattvalói szabad hajózást nyertek a török fennhatóság alatt lévő Duna-szakaszon és a Fekete-tengeren. Az uralkodó ösztönzése ellenére azonban a szabad hajózás lehetőségével csak kevesen éltek.<sup>24</sup>

A magyar Dél-Alföld terményeinek a Dunán Nyugat felé, Bécs irányába, illetve a Száván, Kulpán át Trieszt és Fiume felé történő szállításában fontos szerepet játszott az 1802-ben átadott, a kor legjelentősebb mesterséges vízi útja, a Tiszát a Dunával összekötő Ferenc-csatorna,<sup>25</sup> amely átszelte a leggazdagabb gabonatermő vidékeket, és 400 km-rel rövidítette meg az utat a nyugati piacok felé. Hasonló szerepe volt a Béga-csatornának is a Bánát mezőgazdasága számára.<sup>26</sup> (A Béga-csatorna – kisebb jelentőségű beruházként – 1718 után, a Béga folyó környékének rendezése során készült el.<sup>27</sup>)

A nemzetközi vízügyi kapcsolatok jogi szabályozása a 18. század utolsó harmadában kezdődött, amelynek eredményeként a 19. század végén e területen jelentős fejlődés következett be.<sup>28</sup>

A „nemzetközi folyó” fogalmával is ekkor találkozunk először, bár a terminológia a történelem során fokozatosan alakult ki. Volt időszak, amikor a kifejezést csak a hajózható folyókra alkalmazták. Mai, tágabb értelemben a nemzetközi jog szerint „nemzetközi folyók mindazok a természetes vízfolyások, amelyek [...] két vagy több államon folynak keresztül, vagy államok között határvonalat alkotnak.”<sup>29</sup>

A nemzetközi folyókon a szabad hajózás elvét először az 1648. évi wesztfáliai békeszerződés mondta ki.<sup>30</sup> Ez az elv azonban még jó ideig csak papíron létezett. A preindusztriális korban a (határ)folyókra vonatkozó szerződéseknek nem tulajdonítottak nagyobb jelentőséget, azok egyszerű diplomáciai egyezséggel jöttek létre. Az ipari forradalom kiteljesedésének időszakában lett különösen fontos a nemzetközi folyami közlekedés és vízhasznosítás.

A 18. században a nemzetgazdaság fiatal tudományágának jeles képviselője, Adam Smith *A nemzetek gazdagsága (The Wealth of Nations)* című fő művében, 1776-ban kifejtette azt a felfogását, hogy a több államot összekötő folyóknak milyen nagy szerepük van a kapcsolatok építésében a folyók felső folyásától egészen a tengerig. Az angol szerző példaként határozottan a Dunát említette, amelynek hajózása Bajorország,

22 PETROVIĆ 1982, 56–66.

23 BENDA 1982, 593.

24 GONDA 1899, 6–10.

25 GONDA 1899, 85–91., PETROVIĆ 1982, 56–66.

26 FÓNAGY 2003, 37.

27 *Pallas Nagy Lexikona* 1893, II. k. 820–821.; GONDA 1899, 91–93.

28 BRUHÁCS 1986, 8–9.

29 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 137.

30 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 137.



Ausztria és Magyarország számára nagy haszonnal járna, ha az egész Duna-szakasz a Fekete-tengerig egységes igazgatás alá kerülne.<sup>31</sup>

A francia forradalom konventje 1792-ben az emberiség alapjogaiként deklarált szabadság, egyenlőség, testvériség elvei mellett említette a szabad közlekedés jogát és a szabad hajózást a nemzetközi folyókon.<sup>32</sup>

A dunai hajózás szabadságának kérdését a nemzetközi diplomácia szintjén először 1798-ban a rastatti kongresszuson (1797–1799) a franciák vetették fel különbözőbb következmények nélkül.<sup>33</sup> 1779-ben a tescheni békében – amelyet Mária Terézia és II. Frigyes porosz uralkodó megbízottai kötöttek – a Habsburgok lemondtak Bajorországról, de rögzítették a Habsburg Birodalom és Bajorország között bilaterális szerződés formájában a Duna, az Inn és a Salzach folyó közös használatának körülményeit. A szerződést 1816-ban megújították.<sup>34</sup>

Az 1814. évi párizsi szerződés nyomán – amely a Rajnára érvényesítette a szabad hajózás elvét – az 1815-ös bécsi kongresszus is foglalkozott a szabad folyamhajózás kérdéseivel. Eszerint a több államot határoló vagy átszelő folyókon mindenki számára szabad a hajózás, a hajózható ponttól a torkolatig és vissza. A kereskedelem sem tiltható meg, ha a hajózik betartják az aktuális folyamrendészeti szabályokat. A kongresszus záróokmánya, a szabad folyamhajózást kimondva, meghatározta a parti államok jogait és kötelességeit, amelyeket több folyóra alkalmaztak is, de a dokumentum a Dunát nem említette.<sup>35</sup>

A bécsi kongresszus elvi határozatai a 19. század első évtizedeiben a német területek folyói esetében az érintett parti államok egymás közötti szerződéseiben öltöttek testet. Így például a Rajna, az Odera, az Elba folyamhajózására a gyorsan változó gazdasági körülmények kényszerítették ki a konkrét szerződések megkötését. A nemzetközi folyamhajózás ügyében 1821-ben az Elba folyóról példaértékű szabadhajózási egyezmény született. Az „Elbeschiffahrtsacte” szerint a folyón Melniktől a tengerig szabad a hajózás, minden rendkívüli adószedés megszüntetendő és kizárólag a hajók és áruk után szedhető mérsékelt vám. A vámszedés jogával rendelkező helyek számát 35-ről 13-ra szállították le. A következő évtizedekben tovább könnyítették az elbai hajózás adminisztratív és technikai körülményeit,<sup>36</sup> amit teljes mértékben a német egység létrejötte oldott meg. Az „Elbeschiffahrtsacte”, illetve annak később többször korszerűsített változata a Duna nemzetközi vízi úttá alakításában fontos, precedensértékű dokumentum lett.<sup>37</sup>

A 19. század első felében a Duna-torkolat hajózásában Oroszországnak jutott meghatározó szerep, amely a nemzetközi dunai hajózás számára alapvetően hátrányt jelentett. Az orosz–török háborút lezáró 1812-es bukaresti béke Oroszország számára határ-

31 STRASSER 1994, 133.

32 STRASSER 1994, 134.

33 *Pallas Nagy Lexikona* 1893, V. k. 595., *Révai Nagy Lexikona*, VI. k., 1982, 64.

34 *Pallas Nagy Lexikona* 1893, V. k. 595., BENDA 1982, II. k. 590.

35 PALOTÁS 1984, 9–10.

36 *Pallas Nagy Lexikona* 1893, V. k. 833.

37 PALOTÁS 1984, 25.



ként a Kilia-ágot jelölte meg. 1826-ban Oroszország megszerezte a Sulina-ág, 1829-ben, a drinápolyi békeszerződésben a legdélibb, a Szent-György-ág feletti ellenőrzést is, aminek eredményeként az egész Duna-delta orosz fennhatóság alá került. A szerződés elvileg kimondta a kereskedelem és a dunai hajózás liberalizálását. A gyakorlatban azonban az orosz felügyelet alatt a különböző vámok, vesztégzárak alkalmazása, valamint a Duna-delta folyamszabályozásának elmaradása következtében jelentkező eliszaposodás egyértelműen hátrányosan befolyásolta a hajózást. A Habsburg Birodalom és Oroszország között 1840-ben létrejött szerződésnek, amely a fenti problémák kiküszöbölését szolgálta, nem sikerült a gyakorlatban érvényt szerezni. A Szentpéterváron aláírt megállapodás volt az első olyan jogi okmány, amelyben mindkét szerződő fél nyilvánította azon szándékát, hogy a területéhez tartozó Duna-szakaszon alkalmazzák az 1815-ös bécsi kongresszuson született szabad hajózásra vonatkozó határozatokat, amelyek közül kiemelkedik az az elv és gyakorlat, hogy a folyón a kereskedelem senkinek sem tiltható meg, továbbá a megállapított illetékeken kívül semmilyen egyéb akadályozó tényező, például vám nem alkalmazható. Oroszország vállalta, hogy a fennhatósága alatt lévő Duna-delta Szulina-ágát hajózható állapotba hozza, illetve abban tartja. Ezen utóbbi ígéret azonban a következő években sem valósult meg.<sup>38</sup>

1851-ben a Habsburg Birodalom Bajorországgal kötött folyamhasználati szerződést, amely a két fél vízi útjain történő hajózást egymás számára jelentősen megkönnyítette.<sup>39</sup>

A fent vázolt Duna-hajózási egyezmények és azok betartásának nehézségei ellenére a Duna-torkolatban élénk hajóforgalom volt már az 1840–1850-es években.

Az Európai Duna Bizottság (EDB) által készített összeállítás azt mutatja, a hajószámra és a szállított áru tonnában megadott mennyiségére lebontva, hogy a jelzett időszakban (1847–1856) mely országok küldtek hajókat, illetve árut a Duna torkolatába. A „hajók száma” rovat nem tesz különbséget a hajótípusok között, így nem tudjuk, hogy mennyi volt a gőzhajó és az egyéb – evezős, vitorlás – hajó. Henry Hajnal statisztikája kivételt tesz az osztrák és a francia gőzösök esetében.<sup>40</sup> Biztosan állíthatjuk, hogy az osztrák gőzhajók a DGT és/vagy az Osztrák Lloyd tulajdonában voltak. A táblázatból viszont világosan látszik, hogy a Duna-torkolat közelében lévő nagy hajózási hagyományokkal rendelkező országok – Görögország, Törökország – hajói szállították a legtöbb árut. Ugyanakkor, ha összeadjuk az „Ausztria–Magyarország” és az „Osztrák gőzhajók” által szállított áruk súlyát, akkor a görög áruszállítás nagysága utáni 2. helyet éri el a Habsburg Birodalomból érkezett hajók.

Az EDB által készített 1. táblázat azt mutatja – a hajószámra és a szállított áru tonnában megadott mennyiségére lebontva – hogy a jelzett időszakban (1847–1856) mely országok küldtek hajókat, illetve árut a Duna torkolatába.

A 2. táblázat pedig azt, hogy mely országok tulajdonában voltak az Al-Dunán kereskedelmi tevékenységet folytató hajók.

38 FEKETE 1984, 437–438., PALOTÁS 1984, 11–12.

39 *Pallas Nagy Lexikona*. 1893, V. k. 597.

40 HAJNAL 1920, 164–165.

1. táblázat: Az országok által küldött hajók száma és a szállított áru mennyisége (tonna) (1847–1856)

	1847		1848		1849		1850		1851		1852		1853		1854		1855		1856		Összesen		
	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	hajó	tonna	
Amerika	–	–	–	–	–	–	–	–	1	190	–	–	1	102	–	–	3	670	2	642	7	1604	
Ausztria–Mo.	144	28 975	102	22 408	135	31 618	96	19 487	105	21 054	149	30 004	111	19 555	40	8910	363	84 463	239	56 163	1484	322 637	
Belgium	5	889	2	345	1	224	1	184	1	224	3	527	5	854	–	–	5	907	7	1043	30	5197	
Dánia	8	922	1	92	–	–	–	–	2	216	17	1817	8	947	–	–	12	1432	16	1979	64	7405	
Franciaország	45	6127	8	1071	9	1426	2	352	5	879	12	1551	36	4233	2	241	3	515	34	4078	156	20 743	
Nagy-Britannia	151	22 614	133	21 248	132	21 843	108	17 709	306	54 064	343	62 540	205	35 241	45	7840	–	–	161	32 046	1584	27 514	
Görögország	630	94 500	532	90 440	880	158 400	860	154 800	951	161 670	973	171 248	1049	199 310	520	109 200	2151	451 710	962	202 020	9508	1 793 298	
Hannover	3	262	–	–	1	265	1	158	5	685	28	3691	11	895	–	–	44	7285	65	7594	157	21 105	
Hollandia	5	712	–	–	–	–	–	–	1	142	19	4008	56	8402	18	3242	83	10434	104	11 031	286	37 971	
Jón-szigetek	14	1887	29	4635	36	5529	27	3830	52	7660	58	9355	72	8967	10	1240	–	–	34	4927	332	47 760	
Mecklenburg	–	–	–	–	–	–	3	647	10	22 866	7	1647	–	–	3	753	36	9577	8	1617	67	16 527	
Moldávia	14	3342	19	5528	3	644	9	1742	6	896	15	2058	13	1308	4	645	8	1188	38	4341	129	21 692	
Norvégia	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	6	402	13	1642	3	389	51	7426	33	4986	106	14 845	
Oldenburg	–	–	–	–	–	–	–	–	8	900	17	2132	9	976	–	–	19	3548	36	6384	89	13 940	
Poroszország	11	2287	–	–	1	200	11	2230	24	5143	17	3707	4	852	3	920	11	2762	12	2834	94	20 935	
Oroszország	125	22 845	72	14 665	110	22 297	61	12 287	74	16 156	67	11 148	63	9644	4	364	–	–	8	876	584	110 283	
Szamosz	14	1151	8	912	18	1916	11	1353	15	1466	18	1467	45	3004	–	–	1	105	16	1537	146	12 911	
Szardínia	151	18 799	67	10141	49	7557	37	5475	95	15 490	99	14 995	144	20 441	14	1977	–	–	75	10 342	731	105 217	
Szerbia	–	–	–	–	–	–	1	240	–	–	–	–	1	125	–	–	25	3359	12	1364	39	5088	
Szicília	–	–	–	–	–	–	–	–	–	9	1944	22	5304	2	223	5	730	2	394	40	8595	–	–
Svédország	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	16	2828	15	2382	1	131	6	1123	7	1132	45	7596	
Toszkána	2	280	2	328	1	183	–	–	1	245	10	2018	3	475	–	–	47	11 157	22	4024	88	18 710	
Törökország	663	76517	291	42923	214	37 327	174	29 433	372	59 812	444	74 525	406	56 284	–	–	–	–	125	17 077	2689	393 898	
Havasalföld	43	585	30	3947	51	8083	47	7022	68	8840	92	12 373	155	17 779	8	1270	36	5159	81	8815	611	79 109	
Hanza városok	–	–	–	–	–	–	–	–	–	3	402	3	356	–	–	382	10	1507	11	1400	30	4047	
Osztrák-görzöcsök	36	11 014	35	10 561	35	12 901	40	15 386	52	12 918	54	23 742	40	14 250	–	–	9	2262	83	19 913	384	122 947	
Francia görzöcsök	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	18	3865	
Összesen	2063	298 975	1331	229 244	1676	310 413	1489	272 353	2154	370 945	2476	440 400	2490	413 058	680	137 727	2928	607 279	2211	412 424	19 498	3 492 800	

Forrás: HAINAL 1920, 156–157.

2. táblázat: Az Al-Dunán kereskedelmi tevékenységet folytató országok hajóinak száma és a szállított áru súlya

Ország	1856		1860		1870		1880		1890		1900		1913	
	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna	Hajók száma	Rakomány/ tonna
Nagy-Britannia	161	32 084	374	96 737	366	136 472	271	332 258	778	983 862	260	458 721	278	669 589
Franciaország	34	4078	33	6916	38	14 003	58	45 091	55	61 674	24	31 712	28	54 779
Ausztria–Magyarország	239	46 035	186	45 516	223	86 377	1111	49 151	109	80 560	81	131 503	158	313 219
Olaszország	99	13 136	237	39 878	374	159 076	52	15 239	60	58 560	86	127 426	118	181 860
Németország	132	19 509	59	12 322	13	3862	5	3493	34	34 858	16	22 429	23	52 927
Görögország	996	157 821	1354	163 764	724	110 471	722	156 757	235	164 993	197	256 128	112	211 729
Hollandia	104	9817	40	4800	7	1136	1	1030	11	11 151	3	5333	8	18 729
Norvégia	33	4886	25	3927	42	11 323	4	4045	26	29 215	3	4842	8	15 484
Románia	119	8246	148	13 394	54	7343	19	1644	5	594	33	43 156	57	77 547
Oroszország	8	946	48	7409	82	14 152	62	8803	96	30 844	191	89 418	66	65 979
Törökország	125	13 661	703	70 145	549	42 376	398	37 509	417	81 585	178	51 822	38	13 216
Más	60	7 123	81	9871	29	7197	10	3043	2	1549	29	27 819	42	62 849

Forrás: HAJNAL 1920, 164–165.

A Duna-probléma önálló nemzetközi szerepe a krími háború idején (1853–1856)<sup>41</sup> kezdődött, és utána is megmaradt. Az Oroszországgal szemben szövetségesei hatalmak a béke előfeltételül szabták a Dunán a szabad hajózás biztosítását. A háborút lezáró 1856. március 30-án aláírt párizsi békeszerződés<sup>42</sup> a besszarábiai határrendezés keretében Oroszországot megfosztotta a Duna-melléki területektől, a Duna-deltától, valamint a nem Duna-parti államoknak is garantálta a szabad hajózást a folyón. A békeszerződés 15. cikkelye kimondta, hogy az 1815-ös bécsi kongresszus záródokumentumában rögzített elveket kell alkalmazni a Dunára vonatkozóan, ami alapvetően a szabad hajózás elvének gyakorlatba való átültetését jelentette. Ennek betartását Európa (az aláíró felek) kollektíven garantálta. Továbbá azt is rögzítették, hogy a szabad hajózást semmilyen módon nem lehet akadályozni, a hajókon szállított áruk után nem szedhető vám vagy adó. A folyó igazgatására két nemzetközi szervezetet hoztak létre. Az *Európai Duna Bizottságot* (a továbbiakban: EDB), amelynek tagjai a nagyhatalmak, tehát a Habsburg Birodalom – nem parti államként – Franciaország, Anglia, Poroszország, Oroszország, a háborúban győztesen felemelkedő Szárd-Piemonti Királyság (később az egységes Olaszország) és – parti államként – Törökország. Az EDB hatásköre Iszakcsától (Isaccea) Sulináig terjedt ki. Székhelyül Galacot választották. Kimondatlanul is fontos volt a tagok számára, hogy a bizottságban a nagyhatalmak legalizálták délkelet-európai jelenlétüket. A bizottságot eredetileg ideiglenes jelleggel – kétéves időtartamra – hívták életre a Duna-torkolat hajózási és műszaki problémáinak az elhárítására, illetve az adott folyammeder karbantartására. A szükséges munkák elvégzésének a finanszírozását az áthaladó hajóktól beszedett illetékekből kellett előteremteni. E vonatkozásban minden nemzet hajója egyenlő elbánásban részesült. A másik bizottság az állandónak szánt *Parti Államok Bizottsága*, vagy *Folyami Bizottság* néven vált ismertté. Tagjai a Habsburg Birodalom, Törökország, Württemberg, Bajorország, a három dunai fejedelemség – Moldva, Havasalföld és Szerbia – küldöttei, akiket a török porta egyetértésével jelöltek ki. Székhelye Bécs lett. Feladata a hajózási és folyamrendészeti szabályok kidolgozása és érvényesítése Iszakcsától felfelé az egész Dunára vonatkozóan, a hajózást gátló műszaki akadályok elhárítása, valamint a Bizottság által felügyelt Duna-szakasz teljes hosszában szükséges karbantartások elrendelése és irányítása, továbbá az ideiglenesnek szánt EDB mandátumának lejárta után az EDB jogköreinek átvétele, valamint a Duna-torkolatok és tengerrészek hajózhatóságának felügyelete volt. A Parti Államok Bizottságának munkáját a párizsi békét aláíró nem parti államok (nagyhatalmak) nem támogatták. Ezért e szervezet nem tudott hatékony tevékenységet kifejteni.<sup>43</sup> A párizsi békeszerződés XV. passzusa, amely a dunai hajózás szabadságát – a bécsi kongresszus elveinek megfelelően – deklarálta, a bécsi udvarban negatív visszhangot váltott ki. Ennek a Dunagőzhajózási Társaság dunai hajózási monopóliuma szempontjából volt külö-

41 KINDER–HILGEMANN 1995, 347.

42 PALOTÁS 1984, 21–23.

43 *Pallas Nagy Lexikona* 1893, V. k. 596., PALOTÁS 1984, 21–22.

nösen nagy jelentősége.<sup>44</sup> A Parti Államok Bizottsága Bécsben új nemzetközi Duna-hajózási szerződést dolgozott ki, amelyet 1857. november 7-én a négy szuverén állam, Ausztria, Württemberg, Bajorország és Törökország írt alá. (A három dunai fejedelemséget nem hívták meg az aláírásra a török tiltakozás miatt.) A Duna-hajózási okmányban (*Acte de navigation du Danube*), amelyet az aláíró országok ratifikáltak, tulajdonképpen a párizsi békeszerződés Parti Államok Bizottságára ruházott feladatait konkretizálták. (Folyamhajózás biztosítása, folyamrendészeti teendők stb.)<sup>45</sup>

Az EDB működését a 19. század második felében többször is meghosszabbították, először az 1858-as II. párizsi kongresszus, amelyen az EDB angol és francia tagjai nem fogadták el az 1857-es Duna-hajózási okmányban leírtakat. Az 1866-os III. párizsi kongresszus határozatai nyomán a szervezet folyamatosan ellátta feladatait.<sup>46</sup>

Az 1878-as berlini kongresszus egyik legfontosabb határozata a Dunához kapcsolódott, amely az Al-Duna biztonságos hajózhatóvá tétele érdekében született. A kongresszus döntése nyomán az Osztrák–Magyar Monarchiát bízták meg a feladat elvégzésével.<sup>47</sup> Az Al-Duna – Kazán-szoros, Zuhatagok, Vaskapu – szabályozás nagy munkáját a magyar kormány vállalta magára. A közel két évtizedes, változó intenzitású folyószabályozás után 1896. szeptember 27-én adták át a forgalomnak a Zuhatagoszakaszt és a Vaskapu-csatornát.<sup>48</sup> Ezzel a Dunán megvalósult a folyamatos, átrakás nélküli hajózás lehetősége.

Az 1883. évi londoni konferencián az EDB mandátumának újabb, immár 21 évre történő meghosszabbítását fogadták el olyan módon, hogy a lejáratkor újabb 3 évre meghosszabbodik a mandátum mindaddig, amíg a bizottság valamely tagja a lejárat előtt egy évvel nem emel ez ellen kifogást. Az EDB gyakorlatilag az első világháborúig változatlan formában fennállt. Ezen a konferencián döntöttek a Vaskaputól Brailáig terjedő szakasz egységes hajózási és folyamrendészeti felügyeletére vonatkozó szabályzatról.<sup>49</sup>

Az első világháború befejeződése után a győztes hatalmak érdekei érvényesültek a dunai hajózásban is. 1918-ban a győztesek egy dunai hajózási parancsnokságot (*Commandenet de la Navigation du Danube*) állítottak fel Ernest Troubridge<sup>50</sup> angol admirális vezetésével. A szervezet székhelye előbb Belgrád, majd Budapest lett. Később a parancsnokság – *Commission Interalliée du Danube* néven – politikai jellegű bizottsággá alakult át. A bizottság a szövetséges haderők forgalmi és élelmezési szükségleteinek a vízi úton történő ellátását, a folyami hajózás háború előtti

44 PALOTÁS 1982, 22., 25.

45 PALOTÁS 1984, 28–29.

46 FEKETE 1984, 438., PALOTÁS 1984, 29–30.

47 FEKETE 1984, 438.

48 FEKETE 1984, 438.

49 FEKETE 1984, 438., PALOTÁS 1984, 148–150.

50 Ernest Troubridge admirális az első világháború utáni években a dunai angol misszió parancsnoka és egyben az Európai Duna Bizottság elnöke volt. Kezdeményezésére és javaslatára lett a Duna hajózási szempontból nemzetközivé nyilvánítva, s ennek megfelelően jött létre 1921-ben a Comission Internationale du Danube (CID), a Nemzetközi Dunabizottság szervezete. Lásd: MARCZIS 1995, 86.

viszonyainak a visszaállítását és a központi hatalmaktól lefoglalt hajók használatbavételét, valamint a volt magyar Vaskapu-szolgálat továbbfolytatását tűzte ki feladatul.<sup>51</sup>

A nemzetközi folyók problémáját<sup>52</sup> lényegében azonos tartalmú szabályozással kezelték a világháborút lezáró versailles-i békeszerződésekben, így a saint-germaini,<sup>53</sup> a trianoni,<sup>54</sup> a sevres-i, illetve ennek helyébe lépő lausanne-i szerződésben<sup>55</sup> is. A Duna-kérdést a Magyarországgal megkötött trianoni békeszerződésben (1920) igyekeztek a győztesek számukra a legkedvezőbbben megoldani. A békeszerződés több pontja is foglalkozik a Dunával. A XII. rész 274–293. cikkelye tárgyalja a Dunára vonatkozó előírásokat.<sup>56</sup> Alapvetően a hajózás szabadságának szellemében íródott cikkek között több ellentmondás fedezhető fel. Nem azonos lehetőségeket biztosítottak a Szövetséges és Társult hatalmak, illetve Magyarország állampolgárai számára „a hajózás szabadsága szellemében”<sup>57</sup> az Ulmtól nemzetközinek nyilvánított Dunán. Így az a különös és igazságtalan helyzet állt elő, hogy Magyarország – és a többi legyőzött dunai állam – nem folytathatott a Duna-menti kisantant államok kikötői között „cabotage”<sup>58</sup> hajózást, míg Magyarországon akár egy győztes nem parti állam a magyar kormány hozzájárulása nélkül is szabadon szállíthatott az egyik magyar kikötőből a másik magyar kikötőbe személyeket vagy árukat.<sup>59</sup> A békeszerződés 284. cikkelye rendelkezett a győztes hatalmak részére történő hajópark átadásáról.<sup>60</sup>

A Dunára vonatkozó különös szabályok között a nemzetközi szervezetek működését is megerősítették a békeszerződés összeállítói. „Az Európai Dunabizottságnak [EDB – H. Z.] újból az a hatásköre lesz, amely a háború előtt megillette. Egyelőre azonban csak Nagybritannia, Franciaország, Olaszország és Románia képviselői lesznek tagjai ennek a Bizottságnak.”<sup>61</sup>

A következő cikkely a korábbi – gyakorlati tevékenységet nem folytató – Parti Államok Bizottságát újította fel.<sup>62</sup>

Mint a fentiekből látható, az EDB az első világháborút lezáró versailles-i békeszerződések után is fennmaradt, működését az 1921. évi párizsi konferencián született Duna-akta (vagy Párizsi Duna Konvenció) garantálta. Az így megerősített bizottságban azonban a világháború utáni nemzetközi helyzetnek megfelelően Anglia, Franciaország, Olaszország mint nagyhatalmak, és Románia mint parti állam vet-

51 PAPP 1943, 132.

52 BRUHÁCS 1986, 120.

53 KERÉKES 1984, 42–49., ZÖLLNER 1998, 371–378., SZÁVAI 1999, 31–42., SZÁVAI 2004, 45–106.

54 ORMOS 1984, 369–386., ORMOS 1998, 81–85., SZÁVAI 1999, 31–42., SZÁVAI 2004, 45–106.

55 TARJÁN (é. n.)

56 1921. évi XXXIII. törvénycikk 274–293. cikk.; ZEIDLER 2003, 270–274.

57 1921. évi XXXIII. tc. 274. cikk; Uo.

58 Cabotage joga: (fr.) Ugyanannak az államnak a területéhez tartozó folyószakaszon levő két kikötő között a személy- és áruforgalom lebonyolításának joga kizárólag a parti államot illeti meg. HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 138.

59 PAPP 1943, 124.

60 1921. évi XXXIII. tc. 284. cikk; Uo.

61 1921. évi XXXIII. tc. 285. cikk; Uo.

62 1921. évi XXXIII. tc. 288. cikk; Uo.

tek részt.<sup>63</sup> A párizsi konferencián hozták létre azt a *Nemzetközi Duna Bizottságot*, amelynek Anglia, Ausztria, Bulgária, Csehszlovákia, Franciaország, Jugoszlávia, Magyarország, Románia és a két felső-dunai német tartomány, Bajorország és Württemberg lettek a tagjai. Felállították továbbá a Duna zuhatagos szakaszára a Vaskapu- és a Zuhatagok Igazgatóságát Jugoszlávia és Románia képviselőiből és a Nemzetközi Duna Bizottság részvételével.<sup>64</sup>

A trianoni békeszerződés, az 1921. évi és 1923. évi párizsi egyezmények a területi változások miatt a Duna-medence vízhasznosítására és árvízvédelmére elveket állapítottak meg, amelyeket az érintett országoknak kétoldalú szerződésekben kellett rendezni.<sup>65</sup> A „Dunára vonatkozó végleges szabályzat megállapítása tárgyában 1921. július hó 23-án Párizsban kelt egyezmény becikkelyezése” az 1923. évi XIV. törvény-cikkben történt meg.<sup>66</sup>

Jelentős előrelépésnek számított 1923-ban a CRED<sup>67</sup> létrehozása, amelynek tagjai: Ausztria, Magyarország, Románia, Szerb-Horvát-Szlovén Királyság (Jugoszlávia) és Csehszlovákia lettek, valamint a Nemzetek Szövetsége Tanácsa által megbízott elnök.<sup>68</sup> A CRED minden, a szervezethez tartozó állam számára fontos, egyénileg és/vagy közösen megoldandó szakmai feladatok megtárgyalásának a fóruma volt. Az „erdőkihasználás és újbóli fásítás” kérdésében minden bizonnyal Magyarországon az egyik első aktív környezetvédelmi, környezettudatos jogalkotási pillanat ragadható meg a dokumentum olvasásakor. A szervezet szakszerűségét nem lehet kétségbe vonni, ezt a kortársak sem tették. A CRED működése során jelentős eredményeket ért el a vízállás- és árvízjelzési szolgálat működtetésében. Tevékenysége azonban a második világháború alatt megbénult. Az 1920. évi trianoni békeszerződés helyére lépő 1947. évi párizsi békeszerződés nem tartotta fenn a szervezetet, ezért az megszűnt.<sup>69</sup>

A dunai nagyhatalmi és román érdekek megerősítésére 1938-ban Anglia, Franciaország és Románia között megkötött sinaiai (szinajai) egyezmény alapján létrehozták a Román Tengeri Duna Bizottságot.<sup>70</sup> A részleteiben egymásnak gyakran ellentmondó bizottsági munka 1938-tól, az Anschlusst követően még nehezebbé vált, ugyanis a hitleri Németország Pozsonytól felfelé német nemzeti folyónak nyilvánított a Dunát, így annak nemzetközi jellege jórészt megszűnt. A sinaiai egyezményhez

63 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 139.

64 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 139., FEKETE 1984, 438.

65 BRUHÁCS 1986, 123. Az 1925. évi VII. törvénycikkben került a magyar jogrendbe a nevezett szerződés. (Magyarország és a Duna-medence államainak két világháború között megkötött vízügyi bilaterális szerződésai érdekes témát jelenthetnek, de a jelen tanulmány fő vonalától távol esnek. Bruhács János alaposan vizsgálta a kérdést. BRUHÁCS 1986, 122–129.)

66 1923. évi XIV. törvénycikk.

67 CRED = Commission technique permanente du régime des eaux; magyarul = Dunai Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság. BRUHÁCS 1983, 289.

68 Az 1925. évi VII. törvénycikk címe: A Dunai Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság hatáskörére és működésére vonatkozó szabályzat jóváhagyása tárgyában 1923. évi május hó 27-én Párisban kötött egyezmény becikkelyezéséről.

69 BRUHÁCS 1986, 128.

70 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 139.; FEKETE 1984, 438.



bukaresti egyezmény néven 1939. március 1-jén Németország és Olaszország is csatlakozott. Mindezek alapvetően megváltoztatták a dunai hajózás addigi nemzetközi rendjét. Az EDB gyakorlatilag elveszítette felügyeletét a hajózás felett. Ezt követően a hitleri Németország 1940. szeptember 12-én Bécsben Bulgária, Jugoszlávia, Magyarország, Németország, Olaszország és Szlovákia részvételével konferenciát hívott össze, ahol az 1921-ben Párizsban megalakult Nemzetközi Duna Bizottság megszüntetését határozták el, és egyidejűleg létrehozta egy új igazgatási szervezetet, a Dunatanácsot,<sup>71</sup> vagy Folyami Tanácsot.<sup>72</sup> A Dunatanács albizottságaként hívták életre az al-dunai Vaskapu igazgatására az „Eisene Torverwaltung”<sup>73</sup> nevű intézményt, amely a nevezett szakasz forgalmi és azzal összefüggő ügyeinek intézéséért volt felelős. Mindezek a változások már a világháborús előkészületekként értelmezhetők.

A második világháború befejeződése után megkötött versailles-i békeszerződés területi kérdésekben Magyarország számára – a pozsonyi hídfő három, Csehszlovákiának juttatott településén kívül – a gyakorlatban a trianoni békeszerződést ismételte meg. A pozsonyi hídfő átengedése miatt a Dunához kapcsolódó vízügyi rendelkezések is bekerültek a békeokmányba.<sup>74</sup> A békeszerződés azonban nem említette a dunai hajózás, illetve a vízhasználat kérdéseit. E problémákkal a „Külügyminiszterek Tanácsának 1946. évi december hó 12-én kelt határozatára”<sup>75</sup> alapuló „a Dunán való hajózás rendjének szabályozása tárgyában Belgrádban 1948. évi augusztus hó 18. napján kelt nemzetközi Egyezmény”<sup>76</sup> foglalkozott. A belgrádi nemzetközi konferencia részletesen szabályozta a dunai hajózás körülményeit. Az egyezmény határozatainak aláírói: Csehszlovákia, Magyarország, Jugoszlávia, Románia, Bulgária, Ukrajna és a Szovjetunió. A konferencián részt vettek Nagy-Britannia, Franciaország és az Amerikai Egyesült Államok képviselői is, akik viszont nem írták alá a záródokumentumot. A hét parti állam létrehozta a Duna Bizottságot, amely „a dunamenti országok képviselőiből alakul, akként, hogy mindegyik ország egy-egy képviselőt küld.”<sup>77</sup> A Bizottság székhelye Galac, majd 1953-tól Budapest lett. (Ausztria 1960-ban csatlakozott az egyezményhez, a Német Szövetségi Köztársaság megfigyelői minőségben vett részt a Duna Bizottság munkájában.)<sup>78</sup> Az egyezmény aláírói a Dunát Ulmtól a Fekete-tengerig tekintették hajózhatónak. Valamennyi állam számára biztosították a kereskedelmi hajózás lehetőségét. A nem parti államok hadihajói a Dunán egyáltalán nem közlekedhettek, a parti államok hadihajói pedig csak a saját folyószakaszukat használhatták. Más parti állam folyószakaszán csak az illető állam/államok engedélyével közlekedhettek hadihajók.

71 PAPP 1943, 133. A Dunatanács hivatalos neve: „Beratender Ausschuss für Donauangelegenheiten oberhalb Braila”.

72 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 139.; FEKETE 1984, 438.

73 PAPP 1943, 133.

74 1947. évi XVIII. törvénycikk indokolása.

75 1949. évi XIII. törvény.

76 1949. évi XIII. tc.; Uo.

77 1949. évi XIII. tc. II. fejezet 1. rész; Ua.

78 HARASZTI–HERCZEGH–NAGY 1983, 139.

A Duna mint nemzetközi folyó életrajza a második világháború után a bipoláris világ létrejöttével párhuzamosan tovább bonyolódott, ami viszont egy következő tanulmány témája lehetne.

## Felhasznált irodalom

- BENDA Kálmán szerk. (1982): *Magyarország történeti kronológiája II. 1526–1848.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- BRUHÁCS János (1986): *Nemzetközi vízjog. A nemzetközi folyóvizek nem hajózási célú hasznosításának joga.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- DÓKA Klára (2006): A Duna mappáció (1823–1845) Történeti áttekintés. In TÓTH. G. Péter szerk.: *A Duna-mappáció. A Duna folyó magyarországi szakaszának térképei. (1819–1833) az osztrák határtól Péterváradig.* (Digitális forráskiadvány. DVD-Rom) Pécs, Médiatér Kft.
- DÖVÉNYI Zoltán – HAJDÚ Zoltán szerk. (2002): *A magyarországi Duna-völgy területfejlesztési kérdései I. k.* Budapest, Magyar Tudományos Akadémia.
- FEKETE György (1984): A Duna menti államok együttműködése a hajózásban. In: *Közlekedéstudományi Szemle*, 34. évf. 10. sz. 437–442.
- FÓNAGY Zoltán (2003): A bomló feudalizmus gazdasága. In GERGELY András szerk.: *Magyarország története a 19. században.* Budapest, Osiris Kiadó. 26–56.
- FONT Márta (2003): Zarándokok, keresztesek és kereskedők a Duna mentén a 11–13. században. In HUSZÁR Zoltán – VÁNDOR Andrea – WALTERNÉ MÜLLER Judit szerk.: *2000 év a Duna mentén / 2000 Jahre entlang der Donau.* Pécs, Baranya Megyei Múzeumok Igazgatósága, Janus Pannonius Múzeum. 39–46.
- GONDA Béla (1899): *A magyar hajózás.* Budapest, Műszaki, Irodalmi és Nyomdai Vállalat.
- HAJNAL, Henry (1920): *The Danube. Its Historical, Political, and Economic Importance.* The Hague, Martinus Nijhoff.
- HARASZTI György – HERCZEGH Géza – NAGY Károly (1983): *Nemzetközi jog.* Budapest, Tankönyvkiadó.
- KEREKES Lajos (1984): *Ausztria hatvan éve 1918–1978.* Budapest, Gondolat Kiadó.
- KINDER, Hermann – HILGEMANN, Werner (1995): *SH Atlasz.* Budapest–Berlin, Springer-Verlag.
- MARCSIS ERVIN (1995): *100 éves a Magyar Állami Hajózás.* Budapest, MAHART Hajózási Rt.
- Meyers Taschenlexikon Geschichte in 6 Bänden.* (1982) Band 2. Bibliographisches Institut Mannheim/Wien/Zürich, Meyers Lexikonverlag.
- ORMOS Mária (1984): *Padovatól Trianonig 1918–1920.* Budapest, Kossuth Könyvkiadó.
- ORMOS Mária (1998): *Magyarország a két világháború korában 1914–1945.* Debrecen, Csokonai Kiadó.
- Pallas Nagy Lexikona.* (1893) Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomdai Részvénytársaság.
- PALOTÁS Emil (1984): *A nemzetközi Duna-hajózás a Habsburg-Monarchia diplomáciájában 1856–1883. Értekezések a Történettudományok Köréből 104.* Budapest, Akadémiai Kiadó.
- PAPP Remig (1943): Belvízi hajózás. *A Mérnöki Továbbképző Intézet Kiadványai XVII. kötet, 39. füzet,* Budapest.
- PETROVIĆ, Nikola (1982): *Hajózás és gazdálkodás a Közép-Duna-medencében a merkantilizmus korában. A Duna-Tisza csatorna építése és fáradozások a Közép-Duna-medence és az Adriai-tenger összekötésére a XVIII. század végén.* Beograd – Novi Sad, Vajdasági Tudományos és Művészeti Akadémia Történelmi Intézet.

Révai Nagy Lexikona VI. k.

STRASSER, Hellmuth (1994): Die Internationalisierung der Donau. In LITSCHER, Helga ed.: *Die Donau. Facetten eines europäischen Stromes. Katalog zur oberösterreichischen Landesausstellung 1994 in Engelhartzell*. Linz, Landesvertrag AG im Veritas-Verlag.

SZALATNAI Rezső (1944): *A Duna költői. Öt évszázad versei a Dunáról*. Budapest, Hungária Kiadás.

SZÁVAI Ferenc (1999): *Az Osztrák–Magyar Monarchia közös vagyona*. Pécs, Pro Pannonia Kiadói Alapítvány.

SZÁVAI Ferenc (2004): *Az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásának következményei. Az államutódlás vitás kérdései*. Pécs, Pro Pannonia Kiadói Alapítvány.

TARJÁN M. Tamás (é. n.): 1923. július 24. Az I. világháború utolsó békeszerződése. *Rubicon*. Elérhető: [www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1923\\_julius\\_24\\_az\\_i\\_vilaghaboru\\_utolso\\_bekeszerzodese/](http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1923_julius_24_az_i_vilaghaboru_utolso_bekeszerzodese/) (2019. 02. 17.)

VISY Zsolt (2003): A Duna szerepe és jelentősége a római kori Kárpát-medencében. In HUSZÁR Zoltán – VÁNDOR Andrea – WALTERNÉ MÜLLER Judit szerk.: *2000 év a Duna mentén / 2000 Jahre entlang der Donau*. Pécs, Baranya Megyei Múzeumok Igazgatósága, Janus Pannonius Múzeum. 27–33.

WEITHMANN, Michael W. (2000): *Die Donau. Ein europäischer Fluss und seine 3000-jährige Geschichte*. Styria–Graz–Wien–Köln, Verlag Friedrich Pustet Regensburg.

ZEIDLER Miklós szerk. (2003): *Trianon. Nemzet és Emlékezet*. Budapest, Osiris Kiadó.

ZÖLLNER, Erich (1998): *Ausztria története*. Budapest, Osiris Kiadó.

## Jogforrások

1569. évi XXI. törvénycikk Pozsony és Komárom vármegyék munkája felének, a szigetbe áttétele a Duna vitzorkolása gátjaihoz és töltéséhez. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=56900021.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D13> (2019. 02. 17.)

1723. évi XV. törvénycikk a száraz és nem szükséges vámoknak, még a folyóvizieknek is, eltörléséről, s a zsidók elmozdításáról. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=72300015.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D24> (2019. 02. 17.)

1751. évi XVII. törvénycikk a hajóknak és tutajoknak, melyek bármely folyón föl vagy lefelé mennek, szabad átkeléséről. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=75100017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D25> (2019. 02. 17.)

1921. évi XXXIII. törvénycikk 274–293. cikk. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92100033.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D39> (2019. 02. 17.)

1923. évi XIV. törvénycikk a Dunára vonatkozó végleges szabályzat megállapítása tárgyában 1921. évi július hó 23-án Párisban kelt egyezmény becikkelyezéséről. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=92300014.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fpagenum%3D39> (2019. 02. 17.)

1925. évi VII. törvény a Dunai Állandó Vízügyi Műszaki Bizottság hatáskörére és működésére vonatkozó szabályzat jóváhagyása tárgyában 1923. évi május hó 27-én Párisban kötött egyezmény becikkelyezéséről. Elérhető: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=92500007.TV&celpara=139&goto=-1> (2019. 02. 17.)

## A közügyek vitáinak szabadsága és a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény

KOLTAY ANDRÁS<sup>1</sup>

*A hírnév- és becsületvédelem értelmezése a közéleti szereplést a hírnévvédelem hatókörét automatikusan csökkentő körülményként veszi figyelembe. Ezt követeli meg a demokratikus berendezkedés egyik alapvető játékszabálya; a közügyek nyílt vitatása egy bizonyos határig fontosabb érdek, mint a kritizált egyén személyiségi jogainak védelme. Az 1994 óta gyarapodó alkotmánybírósági gyakorlat, a rendes bíróságok döntései, a Ptk. 2013-as elfogadása által létrejött új szabályozás, valamint az alkotmányjogi panasz lehetőségének megnyílása nyomán sokasodó AB döntések kirajzolják a terület legfontosabb kérdéseire adható azon válaszokat, amelyeket egy modern, a szólásszabadság és a személyiségi jogok egyensúlyának meghatározását célzó jogrendszerben a felmerülő kérdésekre adni lehet. Hosszú távra érvényes konklúzió a terület eleve mindenkor gyors változásai, valamint a 2018-as nyári jogalkotási eredmények miatt a részkérdések tekintetében nem rögzíthető, de a személyiségi jogok védelme és a közügyek vitáinak szabadsága közötti egyensúly felállításához szükséges fő szempontok már azonosítottak, az egyes ügyek eldöntésekor alkalmazandó elvek pedig szilárd és kiforrott formában, kellő részletezettséggel állnak rendelkezésre. A tanulmány ezek áttekintését és rendszerbe gyűjtését célozza.*

**Kulcsszavak:** véleménynyilvánítási szabadság, szólásszabadság, sajtószabadság, közszereplés, közéleti szereplők, jó hírnév és becsület védelme, magánélet védelme

### *The Freedom to Discuss Public Affairs and Act LIII of 2018 on the Protection of the Private Sphere*

*The interpretation of personality rights and the relevant provisions of the Civil Code have gained momentum as a result of the decisions adopted by the Constitutional Court and regular courts in recent years related to the freedom of speech, specifically in discussions of public affairs. It would not be an exaggeration to claim that the number of important decisions taken during this period exceeded those made between 1994 and 2014, a span of*

1 A szerző köszöni Reményi Édua Vénusz szerkesztői segítségét, valamint Gyulay Dániel, Monori Zsuzsanna, Szikora Tamás, Török Bernát és Udvari Erzsébet Xénia észrevételeit és javaslatait, amelyeket a kézirat korábbi változataihoz fűztek.

*twenty years. The significant number of constitutional complaints raised indicates a similar intensity in the near future, which one hopes will lead to the cementing of constitutional principles and the resolution of contradictions in their application. Discussions of public affairs continue to enjoy a broad degree of freedom, and the case law under the aegis of the Civil Code has been extremely helpful in defining the scope of this freedom. With regard to questions of detail, no long-term conclusions may be drawn, due to the rapid changes in this area and legislative efforts as recently as the summer of 2018, but the main criteria needed to strike a balance between the protection of personality rights, and the freedom of the debate of public affairs have already been identified, and the principles applicable to decisions made in individual cases are available in a solid and mature form with a sufficient degree of detail. The category of public affairs is to be interpreted broadly, whereby the public figure is an important category, but it is of secondary importance compared to the category of public affairs, and where the differentiation between statements of fact and statements of opinion is to be treated in a flexible way, and the threshold of tolerance of those concerned is clear from the case law of the Constitutional Court.*

**Keywords:** freedom of expression, freedom of speech, freedom of the press, public appearance, public figures, protection of reputation and honour, protection of the private sphere

## Bevezetés

A személyiségi jogok a jogrendszerben erőteljes védelmet élveznek, és az 1989–1990-es rendszerváltozás előtt fel sem merült, hogy ezt a védelmet differenciálva, a reputációt, becsületet sértő közlés tartalmától függően bizonyos körben csökkenteni volna szükséges. A hírnév- és becsületvédelem jelenkori értelmezése nemhogy nem ismer el privilegizált státuszokat, a közéleti szereplést egyenesen a hírnévvédelem hatókörét automatikusan csökkentő körülményként veszi figyelembe. Ezt követeli meg a demokratikus berendezkedés egyik alapvető játékszabálya; a közügyek nyílt vitatása egy bizonyos határig fontosabb érdek, mint a kritizált egyén személyiségi jogainak védelme. Aki a közéletben részt vesz, közügyben érintetté válik, szükségszerűen lemond személyiségi jogai teljes erejű érvényesíthetőségéről.

Az 1994 óta gyarapodó alkotmánybírói gyakorlat, a rendes bíróságok döntései, a Ptk. 2013-as elfogadása által létrejött új szabályozás, valamint az alkotmányjogi panasz lehetőségének megnyílt nyomán sokasodó AB döntések kirajzolják a terület legfontosabb kérdéseire adható azon válaszokat, amelyeket egy modern, a szólásszabadság és a személyiségi jogok egyensúlyának meghatározását célzó jogrendszerben a felmerülő kérdésekre adni lehet. Ez az immár negyedszázados fejlődés új kihíváshoz érkezett a magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény elfogadásával.

A következőkben arra keressük a választ, hogy az új törvény értelmezése milyen jogi környezetben fog megtörténni, milyen olyan determinációk azonosíthatók a jogrendszerben, amelyek mederbe terelik szabályainak értelmezését.

## **Az Alaptörvény és a Ptk. módosítása, valamint a magánélet védelméről szóló új törvény**

2018 nyarán több fontos jogszabályváltozás is történt, amelyek alapvetően érintik a közügyek vitáinak szabadságát és a személyiségi jogok magánjogi érvényesülését. Az Alaptörvény hetedik módosítása után a VI. cikk (1) bekezdése a következő szöveggel egészült ki: „A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.” Ha a magánélet kategóriáját itt az Európai Emberi Jogi Egyezmény 8. cikke szerint értelmezi majd az Alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB), akkor az magában foglalhatja a jó hírnévhez és a becsülethez való jogot is.

A magánélet védelméről szóló 2018. évi LIII. törvény mindenesetre ebből az értelmezésből indul ki (ami azonban értelemszerűen nem köti az AB-t majdani alkotmányértelmezésekor). A törvény 8. § (1) bekezdése szerint „[a] magánélet tiszteletben tartásához való jog célja, különösen a névviseléshez való jog, a személyes adatok, a magántitok, a képmás és hangfelvétel, a becsület és a jó hírnév védelme”. A 7. § (2) bekezdése pedig rögzíti, hogy „[a] közéleti szereplő magán- és családi életét, valamint otthonát a közéleti szereplőnek nem minősülő személlyel azonos védelem illeti meg”. A két rendelkezés összeolvasásából arra is juthatunk, hogy a magánülethez való jog része jó hírnévhez és a becsülethez, valamint a képmáshoz és hangfelvételhez való jog, és a közéleti szereplők e jogai ugyanakkora terjedelműek, mint a magán-személyeké. Ezen értelmezés azonban nem elfogadható, egyfelől azért, mert ahogy a későbbiekben láthatjuk, hogy e jogok érvényesülése tekintetében a leginkább releváns kategória nem a közéleti szereplő, hanem a közügy, másfelől pedig ugyanezen törvény módosította a Ptk. 2:44. §-át, amely rögzíti a személyiségi jogok érvényesülésének csökkentett erejét a közügyek vitái tekintetében. Az új törvény mindazonáltal nem kreál olyan új tényállást, amely a közügyek vitáiban érvényesülő szólásszabadság-mércékre hatással lehet, így a „jó hírnév” vagy a „magánélet” sérelme a Ptk. tényállásai és azok talaján formálódó AB- és bírósági gyakorlat figyelembevételével lesz továbbra is csak megállapítható. (A családi élet tiszteletben tartásához, az otthon tiszteletben tartásához, a kapcsolattartás tiszteletben tartásához való jog megsértésének ezzel szemben önálló tényállásait határozza meg a törvény.)

A Ptk. 2018 augusztusa óta hatályos rendelkezései szerint:

„2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

(1) A közügyek szabad vitását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül



korlátozhatja; azonban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.

(2) A közéleti szereplőt a közügyek szabad vitatásának körén kívül eső közléssel vagy magatartással szemben a nem közéleti szereplővel azonos védelem illeti meg.

(3) Nem minősül közügynek a közéleti szereplő magán- vagy családi életével kapcsolatos tevékenység, illetve adat.”

Az (1) bekezdés betoldott új szövegrésze („[a]zokban az nem járhat a magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével”) valószínűsíti, hogy a Ptk. szövegéből a magánélet fogalmának szűkítő értelmezése következik, azaz abba a jó hírnév és becsület joga nem foglaltatik benne. Az (1) bekezdés egészéből továbbra is az derül ki, hogy a közügyek vitáiban a hírnév-, becsület-, képmás- és hangfelvétel-védelem csökkentett erővel érvényesül, és e vitákban közzétett, e jogokat hátrányosan érintő vélemények önmagukban e jellegük miatt nem jogsértők, azok a Ptk. korábbi gyakorlata és a szólásszabadság alkotmányos értelmezése szerint ítélandók meg. Az új (2) bekezdés lényegében a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban rögzítettek egy részét kodifikálta (lásd 3. pont), a közügyek vitatása körén kívül eső közlések tekintetében a közéleti szereplőknek is a magánszemélyekhez azonos erejű védelmet nyújtva. A szintén új (3) bekezdés esetében pedig különösen fontos, hogy azt a bíróságok majd az Alaptörvény IX. cikkében biztosított szólásszabadságra tekintettel értelmezzék: közéleti szereplő magánélete is lehet közérdeklődésre számot tartó, amennyiben összefüggésben van közéleti tevékenységével vagy érintkezést mutat valamely közüggyel.

A 2018. évi LIII. törvény furcsa jogsabály, mert jórészt megismétli az Alaptörvény, a Ptk. és az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény egyes rendelkezéseit, némely ponton kiegészítve azokat, a Ptk. szankciórendszerét alkalmazni rendelve megsértése esetére. Értelmezése, önálló normatív tartalmának azonosítása a bíróságokra és az AB-ra vár.

### **A Ptk. „közügy-generálklauzulája” és annak alkotmányos értelmezése**

A közszerzők korlátozott személyiségvédelme tekintetében a kiindulópont a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, amely lefektette az elvi alapokat. Az AB megállapítása szerint kiemelkedő alkotmányos érdek az állami és helyi önkormányzati feladatokat ellátó szervek és személyek tevékenységének nyilvános bírálhatósága, valamint az, hogy a polgárok bizonytalanság, megalkuvás, félelem nélkül vehessenek részt a politikai és társadalmi folyamatokban, a közéletben. Így, bár nem zárható ki a szóban forgó személyi kör becsülete, jó hírneve büntetőjogi védelmének alkotmányos volta, a szólásszabadság – a magánszemélyekhez képest – csak kisebb mértékben korlátozható a közhatalom gyakorlóinak védelmében. A testület e pontot meghaladva „alkotmányos követelményeket” határozott meg a rágalmazás és a becsületsértés büntetőjogi tényállásainak alkalmazhatóságával kapcsolatban:



„A hatóság vagy hivatalos személy, valamint a közszereplő politikus becsületének csorbítására alkalmas – e minőségére tekintettel tett –, értékítéletet kifejező véleménynyilvánítás alkotmányosan nem büntethető; a becsület csorbítására alkalmas tényállítás, híresztelés, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló kifejezés használata pedig csak akkor büntethető, ha a becsület csorbítására alkalmas tényt állító, híresztelő, illetve ilyen tényre közvetlenül utaló személy tudta, hogy a közlése lényegét tekintve valótlan vagy azért nem tudott annak valótlanágáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta.”<sup>2</sup>

A csak szándékos hazugság, illetve gondatlanság esetén az elkövetőre felelősséget telepítő mérce hasonlít, de nem egyezik az Egyesült Államok Legfelsőbb Bírósága által 1964-ben a *New York Times v. Sullivan* ügyben hozott ítéletben felállított mércével.<sup>3</sup>

A közszereplők hírnév- és becsületvédelmének polgári jogi korlátozhatósága körében jelentős mérföldkönek számít a Polgári törvénykönyv (Ptk.) kodifikációja és a kódex 2014-es hatálybalépése, amelynek eredményeképpen a jogalkotó törvényi szinten rendelkezett a közéleti szereplők személyiségi jogának csökkentett védelméről és a közügyek szabadságának figyelembevételéről magánjogi jogvitákban is:

„2:44. § [Közéleti szereplő személyiségi jogának védelme]

A közügyek szabad vitását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.”

A normaszöveg közlönyállapotában szereplő, a csökkentett személyiségvédelem egyik feltételeként meghatározott „méltányolható közérdek” szövegrészt az Alapvető Jogok Biztosa a rendelkezés hatálybalépése előtt alkotmánybíróági indítványban támadta meg. Ezt követően az AB azonban a 7/2014. (III. 7.) AB határozatában megsemmisítette az érintett szövegrészt. Az emberi méltóság védelmével kapcsolatban a határozat megállapította, hogy az a szólásszabadság korlátja lehet, de bármely sérelme „nem igazolhatja a szólásszabadság korlátozását. Ellenkező esetben a szólásszabadság tartalma kiüresedne. [...] Az emberi méltóság védelméhez való jog csak az emberi státusz jogi meghatározójaként korlátozhatatlan”<sup>4</sup>

Az alkotmányos probléma és az AB számára rendelkezésre álló nem túl széles mezsgye könnyedén azonosítható. Az Alaptörvény és a Ptk. kifejezetten védi az emberi méltóságot, az előbbi kinyilvánítva annak sérthetetlenségét is, ami azonban nem jelent egyúttal korlátozhatatlanságot is.<sup>5</sup> A szólásszabadság az emberi méltósághoz

2 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, rendelkező rész.

3 *New York Times v. Sullivan* 376 US 254 (1964).

4 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [43] bek.

5 Alaptörvény, II. cikk.

hasonlóan alkotmányos jog,<sup>6</sup> amely azonban szintén nem korlátozhatatlan, de korlátozása – hasonlóan minden más alapjoghoz – csak szűk körben lehetséges.<sup>7</sup> Az emberi méltóság és a szólásszabadság alkotmányos kollíziója önmagában még nem feloldhatatlan a jogalkalmazás számára, ütközésük nem új keletű probléma.

A Ptk. 2:44. §-a ugyanakkor úgy kíván többletvédelmet nyújtani a szólásszabadság számára (a közügyek vitatásának szélesebb körét biztosítva), hogy egyúttal – a szélesebb védelem egyik objektív korlátjaként – megtiltja az emberi méltóságot sértő vélemények közzétételét. Ennek megfelelően, ha azt feltételezzük, hogy ez utóbbi rendelkezés nem lehetetlenítheti el a szólásszabadság gyakorlását (hiszen bármely sérelmes vélemény szükségszerűen egyben az emberi méltóságot is sértheti, így elvben szankcionálható lenne), akkor az emberi méltóság védelmének a vizsgált rendelkezés alkalmazása tekintetében olyan alkotmányos értelmezést kell adni, amely útmutatásul szolgálhat a jogalkalmazás számára is.<sup>8</sup>

Az AB is ezt az utat választotta, kifejezetten felhívva a figyelmet a bíróságok felelősségére az alkotmánykonform értelmezés tekintetében.<sup>9</sup> A döntés leszögezi, hogy az „emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusa csak az emberi státuszt alapjaiban tagadó véleménynyilvánítások egészen szűk körében jelenti a véleményszabadság abszolút határát”.<sup>10</sup> A vélemények, értékítéletek – főszabály szerint – nemcsak a büntető, hanem a polgári jogi felelősségre vonásnak sem lehetnek az alapjai; e tekintetben a 2014-es határozat visszautal a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat egyik leglényegesebb elemére, a vélemények teljes büntetlenségére. De, ellentétben az 1994-es döntéssel, a testület 2014-ben nem tekintette az értékítéleteket minden esetben alkotmányosan védettnek; a közügyek nyílt vitatásának biztosítása:

„[N]em jár az érintettek emberi méltósága, magánélete és jó hírneve védelmének [...] kiüresedésével. A közhatalmat gyakorló személyeket és a közszereplő politikusokat is megilleti a személyiségvédelem, ha az értékítélet a személyüket nem a közügyek vitatása körében, nem közéleti tevékenységükkel, hanem magán- vagy családi életükkel kapcsolatban érinti. Indokolt lehet a polgári jogi felelősségre vonás abban a szűk körben is, amikor a megfogalmazott vélemény az érintett személy emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérlő tagadásaként már nem az új Ptk. 2:43. §-ában foglalt nevesített személyiségi jogokba, hanem a 2:42. §-ban foglalt emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütközik. A korábban kifejtettek figyelembevételével továbbá a közéleti szereplők is igényelhetnek jogi védelmet a hamis tényállításokkal szemben.”<sup>11</sup>

6 Alaptörvény, IX. cikk.

7 Alaptörvény, I. cikk (3) bek.

8 Lásd: KOLTAY 2017.

9 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [60] bek.

10 Uo., [61] bek.

11 Uo., [62] bek.

A határozat külön is kiemeli a közhatalom egyes gyakorlóit, például a bírókat, akik sajátos helyzetüknél fogva – összhangban az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatával – más közéleti szereplőkhöz képest (az általános személyiségvédelmi mércét el nem érő) többletvédelmet kaphatnak személyiségi jogaik számára.<sup>12</sup> Ezzel a testület választ ad arra a kérdésre is, hogy miként kell értelmezni alkotmányos szempontból az Alaptörvény IX. cikk (4) bekezdését, amely szerint „a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére”. Az AB fent összefoglalt értelmezése alapján ez az alkotmánybeli szabály sem tekinthető a szólásszabadság abszolút korlátjának.

A határozat érdeme, hogy megkísérel a jogalkalmazásban mindaddig csak igen töredékesen alkalmazott, önálló értelmezést adni az emberi méltóság személyiségi jogának. Az AB döntéséből e tekintetben az következik, hogy: 1. a közügyekre, közéleti szereplőkre vonatkozó vélemények, értékítéletek különleges védelmet élveznek, 2. amely azonban nem terjed ki a közéleti személyiségek magán- vagy családi életére vonatkozó értékítéletekre (ha azok nincsenek összefüggésben a közügyekkel), 3. valamint szintén nem terjed ki azon véleményekre, amelyek az érintett emberi státuszának teljes, nyilvánvaló és súlyosan becsmérő tagadását valószínűsítik meg (emberi mivoltát vonják kétségbe, a közügyek vitatásától elrugaszkodva, emberi minőségében becsméri, gyalázzák). Ez utóbbi esetben már nem is a Ptk. 2:45. §-ban foglalt becsülethez való jog sérül (annak megsértése lehetőségét a 2:44. § által a közügyekben megfogalmazott vélemények számára biztosított védelem a kiemelt közszereplők – politikusok, a közhatalom gyakorlói – vonatkozásában akár teljes egészében ki is zárhatná), hanem az emberi méltóság joga [Ptk. 2:42. § (2) bek.]. Vagyis az emberi méltóságnak – ellentétben a polgári bíróságok korábbi felfogásával – az alkotmánybírói döntés értelmében a becsülethez és a jó hírnévhez való jogon túli, sajátos és önállóan alkalmazható tartalma van. Ez pedig egyben a vélemények teljes körű védelmét és korlátozhatatlanságát illetően az 1994-es határozatban foglaltak kiegészítését és részbeni elvetését is jelenti.

A tényállítások tekintetében a határozat úgy foglalt állást, hogy „a bizonyíthatóan hamis tények önmagukban nem állnak alkotmányos védelem alatt”,<sup>13</sup> kissé homályosan arra célozva ezzel, hogy bizonyos esetekben a valótlan tényállítások is részesülhetnek a szólásszabadság védelmében. A határozat később megállapítja, hogy „még az alkotmányos értékkel egyébként nem bíró, utóbb hamisnak bizonyult tények esetében is indokolt, hogy a jogi felelősségre vonás során a felróhatóság és az esetleges joghátrányok mértékének meghatározása körében figyelembe vegyék a közéleti viták minél szabadabb folyásának érdekét”.<sup>14</sup>

A „szükséges és arányos mérték” előírásával kapcsolatban a határozat megállapítja, hogy „a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben

12 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [61] bek.

13 Uo., [49] bek.

14 Uo., [50] bek.

minősül »szükségesnek és arányosnak«.<sup>15</sup> Ezzel együtt a Ptk.-ban szereplő e feltétel nem alkotmányellenes, mert „jóllehet nem a magán-, hanem az alkotmányjogban használt általános kifejezésekhez tapad – szükséges és elégséges mozgásteret biztosít a jogalkalmazás számára ahhoz, hogy a politikai véleménynyilvánítás határainak mércéit kidolgozza”.<sup>16</sup> A határozat különféle kategóriákat állít fel az érintett személyi kör és az adott körhöz kapcsolódó kritika védelmi szintje tekintetében. Léteznek:

1. közügyekben érintett, a közszereplést tudatosan vállaló közéleti szereplők – közülük is kiemelendők a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok;
2. közügyekben érintett, nem „hivatásszerűen” közszereplők;
3. olyan közhatalmat gyakorló személyek, akik szolgálati viszonyuk miatt nem védhetik meg magukat a nyilvánosság előtt, például a bírák.

A személyiségvédelem szükséges szintje egyre nő, a szólásszabadság védelme egyre csökken, ahogy e listán lefelé haladunk.<sup>17</sup>

A „méltányolható közérdekből” szövegrész azonban a szólás- és sajtószabadság szükségtelen korlátozásának minősül:

„A közügyek vitatása körében a közéleti szereplők személyiségi jogai védelmének a véleményszabadság gyakorlását biztosító korlátozása is minden esetben alkotmányos érdek és követelmény. Nincs tehát szükség további, közelebről nem körülírható »közérdeknek«, még kevésé a közérdek »méltányolható« voltának igazolására. [...] Az új Ptk. e feltétele indokolatlan mértékben szűkítené a szabad véleménynyilvánítások körét, mivel a közügyek vitatásának mindig fennálló társadalmi érdekén túl további közérdek igazolása mellett engedné csak meg a közéleti szereplők szélesebb körű bírálatát.”<sup>18</sup>

A döntésből három fontos részkérdés megítélésének szükségessége rajzolódik ki, amelyeket a következőkben áttekintünk, elsősorban a 2014 óta gyarapodó gyakorlat fényében. Az első, hogy valóban a közéleti szereplői státusz azonosítása-e a személyiségvédelem terjedelmének megállapításához szükséges legalkalmasabb kiindulópont, vagy esetleg ennél fontosabb a véleménynyilvánítás által érintett ügy „közügy”-jellegének megállapítása (4. pont). A második, hogy miként lehet elhatárolni egymástól a tényállításokat és a véleményközléseket azon esetekben, amelyekben ez nem egyértelmű (5. pont). A harmadik pedig az, hogy ha egy közlés tekintetében úgy véljük, hogy arra a speciális szabályt, azaz a személyiségvédelem szűkebb terjedelmét kell alkalmazni, akkor pontosan mennyivel legyen szűkebb ez a terjedelem, hol húzódik az ilyen ügyekben érintettek tűrésküszöbe (6. pont).

15 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [57] bek.

16 Uo., [56] bek.

17 Uo., [57]–[58] bek.

18 Uo., [65] bek.

## A személyiségvédelmet szűkítő körülmények: közszereplők és közügyek

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozat a rendelkező részében még csak hatóságról, hivatalos személyről vagy közszereplő politikusról tesz említést, indokolása azonban már utal a közéleti szereplőkre is, a jogalkalmazói gyakorlatra bízva az érintett személyi kör meghatározását. Valójában nem is a közszereplői státusz, azaz az érintett személyi kör előzetes és pontos meghatározása az elsődleges kérdés ezen ügyek eldöntésekor. A pontos személyi kör kimerítő jelleggel meghatározhatatlan, bizonytalan körvonalú, folytonos mozgásban van és kontextusfüggő. Fontos szempont az is, hogy a közszereplésen és a közügyek vitáin kívül a közszereplők személyiségi jogai is teljes védelmet élveznek, így még a vitathatatlan esetekben – egy politikai szereplőnél – sem egyértelmű, hogy mikor melyik mércét kell alkalmazni, mert a vitatott ügy „közügy”-jellegéről minden esetben külön kell döntenet. A személyek listázásánál célravezetőbb a csökkentett személyiségvédelmet okozó helyzetek körének behatárolása. A közszereplés (a „közügy”) azonosítása, és nem a közszereplő (a személy) meghatározása az elsődlegesen fontos. Mind a közszereplők, mind a közhatalom gyakorlói és a közfeladatot ellátók esetében meghatározható, hogy tevékenységük mely köre, illetve mely adataik tartoznak a nyilvánosságra. Szorosan értelmezett közfeladataik ellátásán, illetve közszereplésükön túl személyiségi jogaik nem minden esetben őrzik meg teljességüket. Egy parlamenti képviselő családi élete is lehet közérdekű információ annyiban, amennyiben az befolyásolhatja a választópolgárok döntését.

A közügy-közszereplő kérdésében az elmúlt évek AB-gyakorlata és a nyomában formálódó bírósági esetjog fontos állásfoglalásokat tett, amely jobbra erősíti azon értelmezést, amely szerint a véleménynyilvánítással érintett ügy „közügyjellege” az elsődleges szempont a személyiségvédelem csökkentett terjedelmének megállapításakor. A gyakorlat ugyanakkor nem mentes az ellentmondástól, és ez elbizonytalaníthatja a világos választ kereső szemlélőt.

A 7/2014. (III. 7.) AB határozat rögzíti a közügyek azonosításának elsődlegességét, mindazonáltal jelzi, hogy a közszereplői státusz is fontos – bár a közügyjelleghez képest másodlagos – szempont lehet a személyiségvédelem mértékének megállapításánál. A közügyek hatással vannak a bennük érintett szereplők személyiségi jogainak érvényesülésére, ha pedig ezenfelül közéleti szereplőnek is számítanak, akkor jogaik még tovább szűkülhetnek, amelynek mértéke közszereplői státuszuk jellegétől függ (a politikustól a celebig).<sup>19</sup>

„A jogalkalmazás során mindenekelőtt arra kell tekintettel lenni, hogy mivel a politikai vélemény szabadság fókuszában elsősorban maguk a közügyek, nem pedig a közszereplők állnak, a közügyekre vonatkozó szólások mindegyike fokozott védelem alá tartozik, és ezáltal korlátozza az általa érintettek személyiségi jogainak védelmét. A személyiségvédelem korlátozottsága tehát nem csupán a hivatásszerűen közszereplést vállalók esetében érvényesülő

19 A közügy kategóriájának azonosítási kísérletéről a magyar alkotmányos gyakorlat alapján lásd: TÖRÖK 2018, 49–82.

szabály, hiszen a közügyek vitatása adott esetben – a konkrét társadalmi vita erejéig – annál szélesebb személyi kört érinthet. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azonban a megszólalással érintett személy státuszát sem: a közhatalmat gyakorló személyek és a közszereplő politikusok esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül »szükségesnek és arányosnak«.<sup>20</sup>

Ez a megközelítés nyer megerősítést a 14/2017. (VI. 30.) AB határozatban is: „Mindezeket figyelembe véve [...] a munkaügyi jogvita alapját jelentő tevékenység, vagyis az internetes portál tartalma és az ott közétett írások döntő részükben szakmai jellegűek és nem mutatnak olyan közéleti kötődést, amely ezt a tevékenységet egyértelműen a közügyek szabad vitatásának körébe sorolja.”<sup>21</sup> Hasonlóképp jelenik meg e szempont a rendes bírói gyakorlatban is: „Annak eldöntésénél, hogy a véleménynyilvánítással, bírálattal kapcsolatban terheli-e fokozott tűrési kötelezettség az érintett személyt, elsősorban annak van jelentősége, hogy a kifogásolt nyilatkozat a közügyek vitatásával összefüggésben történt-e.”<sup>22</sup>

A „közügy” fogalmához szolgáltat fontos adalékot a 3030/2019. (II. 13.) AB határozat indokolása. Az alapügy terheltje az ellene indított büntetőeljárásban a bíróság előtt megismételte, sőt újabb erősen kritikus értékítéletekkel gazdagította az indítványozóval kapcsolatos véleményét („szarkupac”, „gyalázat, civilizációs metely”, „nyilvános hullarabló”). Az alapügyben becsületsértés vétsége miatt elítélték, de a tárgyaláson elhangzottak terhelt általi – saját közösségimédia-felületein való – közzététele miatt indult újabb ügyben a bíróság felmentette. Az AB elutasította az ennek okán benyújtott alkotmányjogi panaszt, azon az alapon, hogy a büntetőeljárásról szóló tájékoztatás közügy:

„A kifejtett alkotmányos szempontrendszer alapján az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vita közéleti jellege megállapítható, mivel a terhelt egy olyan büntetőeljárásról ad tájékoztatást, amely egy közismert televíziós műsorvezetőnek a riportjai során tanúsított emberi és szakmai magatartását ért bírálat büntetőjogi határait ismerteti meg a nyilvánossággal. Az indítványozó közszereplői minősége nem vitatható, hiszen élethivatásszerűen tevékenykedik a televíziós újságírásban. Az előzményi üggyhöz képest, amelyben a becsületsértő közlés miatt a terhelt bűnösségét megállapították, jelen helyzet a közlés céljában, illetve az öncélúság hiánya miatt tér el a korábbi védett véleménynyilvánításhoz képest.”<sup>23</sup>

E ponton érdemes rövid kitérőt tenni a képmásvédelem kérdéseire, amelyek tanulságokat hordoznak a hírnév- és becsületvédelem megítélése, illetve a 2:44. § értelmezése tekintetében is. A Ptk. 2:48. §-a szerint „(1) Képmás vagy hangfelvétel elkészítéséhez és felhasználásához az érintett személy hozzájárulása szükséges. (2) Nincs szükség

20 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [57] bek.

21 14/2017. (VI. 30.) AB határozat, Indokolás, [40] bek.

22 BDT 2017. 3776.

23 3030/2019. (II. 13.) AB határozat, Indokolás, [38] bek.



az érintett hozzájárulására a felvétel elkészítéséhez és az elkészített felvétel felhasználásához tömegfelvétel és nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.” A szövegből úgy fest, hogy nem a közügyek, hanem a közszereplők, pontosabban a közszereplés azonosítása az egyedüli fontos szempont, és nyilvános közéleti szereplésen kívül nincs mód a csökkentett személyiségvédelem alkalmazására; esetleg csak a 2:44. § alkalmazása segíthet valamelyest. Ehhez képest az alkotmánybírósági gyakorlat a „rendőrképmás”-ügyekben<sup>24</sup> a 2:44. § figyelmen kívül hagyásával jutott el oda, hogy a szólásszabadság, illetve a tájékozódáshoz való jog szempontja a 2:48. § értelmezésében is irányadó. A rendőrök képmása tehát szabadon közölhető, „[a] nyilvános helyen készült, nem sértő, az érintett személyt tárgyilagosan ábrázoló felvétel általában nyilvánosságra hozható engedély nélkül, ha az a közérdeklődésre számot tartó tudósításhoz kapcsolódik és a jelenkor eseményeiről való szabad tájékoztatásához kötődik.”<sup>25</sup>

A Kúria hosszas tépelődés után végül elfogadta e megközelítést: „Amennyiben a közhatalmat gyakorló személy fellépésére a közéletet befolyásoló események során kerül sor, a képmáshoz való személyiségi jogainak gyakorlása, azok korlátozhatósága az általános, azaz a közéleti eseményeken pusztán jelenlévő magánszemélyek jogvédelmének szabályaihoz képest eltérő megítélés alá eshet.”<sup>26</sup> A rendőr tehát intézkedése során ugyan nem végez nyilvános közéleti szereplést, de ha tevékenysége közüggyel kapcsolatos – és erős vélelem szól amellett, hogy a rendőr feladatellátása, amelyet a közhatalom képviselőjeként fejt ki, e körbe tartozik –, akkor a Ptk. értelmezésébe be kell hozni az alkotmányos szempontokat is, ami egy lépés az alapjogok horizontális hatályának elismerése felé.<sup>27</sup> Az egyedi ügyekben e szempont mérlegelése az AB és a Kúria által még nem egészen egységes, amint azt a konkrét alkotmányjogi panaszok után született újabb AB határozatok igazolják, amelyek újra és újra megerősítették a nyilvánosság érdekeihez fűződő szempont mérlegelésének jelentőségét.<sup>28</sup>

Hasonlóképpen, a bírósági tárgyaláson a politikai szereplő terheltről készült kép – még ha utóbb az eljárásban fel is mentették – közérdeklődésre tarthat számot, a terhelt közéleti szereplői minőségéhez kapcsolódik. A média objektív módon – képileg is – tudósíthat egy büntetőeljárás állásáról, ha a tudósítás összhangban áll az adott eljárás aktuális állásával, és tiszteletben tartja az ártatlanság vélelmének alkotmányos alapelvét.<sup>29</sup> Amennyiben a tudósításban közölt kép nem ábrázolja az indítványozót megalázó helyzetben, az emberi méltóság lényegét sértő módon, úgy közzététele nem minősül a sajtószabadság jogával való visszaélésnek.<sup>30</sup>

Azonban az AB gyakorlata nem ellentmondásmentes, amint arra két határozat is rámutat. Az 1/2015. (I. 16.) AB határozat előzményeként szolgáló ügyben a sérelmezett

24 SZEGHALMI–PAPP 2015.

25 28/2014. (IX. 29.) AB határozat, Indokolás, [44] bek.

26 1/2015. számú BKMPJE határozat, IV. 3. pont.

27 GÁRDOS-OROSZ 2011.; GÁRDOS-OROSZ – BEDŐ 2018.

28 16/2016. (X. 20.) AB határozat, 17/2016. (X. 20.) AB határozat, 3/2017. (II. 25.) AB határozat.

29 3313/2017. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás, [56] bek.

30 3348/2018. (XI. 12.) AB határozat, Indokolás, [37]–[38] bek.



vélemények magántermészetű vitában hangzottak el, azaz a közügyek vitáiban alkalmazandó mércét az itt vizsgált ügyben nem kellett alkalmazni. Ezért is zavaró, hogy az AB nem elsősorban a vitatott véleménynyilvánítás kontextusát, hanem a sértett státuszát vizsgálta. Az ügyvédként dolgozó sértettel összefüggésben pedig leszögezte, hogy „[a]z ügyvédként eljáró személy azonban önmagában ügyvédi minősége miatt nem tekinthető sem közhatalmat gyakorló személynek, sem közszereplő politikusnak”.<sup>31</sup> Ebből indirekte az következik, hogy az AB visszatért a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat szűkebb közszereplő-meghatározásához, holott nem elsősorban a személy státuszát, hanem azon ügy „közügyjellegét” szükséges vizsgálni, amellyel kapcsolatban a vitatott vélemény elhangzott – e problémára a Paczolay Péter-féle párhuzamos indokolás is rámutatott.

A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat többségi indokolása pedig kissé összekuszálja a közügy és a közszereplő szempontjai közötti viszonyt és sorrendiséget. A határozat egyfelől – összhangban a 7/2014. (III. 7.) AB határozattal – rögzíti, hogy:

„[41] [...] a nyilvános közlés minősítése során jellemzően nem a véleménynyilvánítással érintettek személyéből kell kiindulni, hanem azt kell vizsgálni, hogy a közlés közügyek, közéleti kérdések vitatására vonatkozik-e. Lényegében e körülmény, vagyis a közéleti kérdések megvitatásának ténye – a konkrét vita erejéig – az a szempont, amely jellemzően meghatározza az érintettek személyi minőségét. A közszereplői minőség ezért a közéleti kérdések megvitatásával együtt járó közszereplés tényéhez kötött, amelyet mindig a konkrét helyzetben – a 13/2014. (IV. 18.) AB határozatban meghatározott szempontok alapján – szükséges értékelni.

[42] Az Alkotmánybíróság ezért kiemeli, hogy a demokratikus döntéshozatali folyamatokban elengedhetetlen a nyilvános közéleti viták lefolytatása, és ennek során az eltérő álláspontok felszínre kerülése, azoknak a plurális demokrácia értékeit érvényre juttató megvitatása. Még akkor is, ha ennek során a vita felfokozott hangvételű, és a vitában érintettek személyét éles támadás, kritika vagy bírálat éri. A közszereplésből fakadó közszereplői minőség lényegi ismérve ezért abban ragadható meg, hogy a konkrét helyzettől függően kiterjed minden olyan személyre, aki egy nyilvános közéleti vitában véleményformáló szerepben jelenik meg. Az Alkotmánybíróság e szempontokra tekintettel hangsúlyozta, hogy a közügyek megvitatása körében elhangzó véleménynyilvánítás és a rá vonatkozó védelem fókuszában elsődlegesen nem a szólással érintett személyek státusza áll, hanem az, hogy a megszólaló valamely társadalmi, politikai kérdésben fejtette ki nézeteit {7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [47]}.”<sup>32</sup>

A korábbi döntések logikája szerint ezt követően a közszereplői minőséget nem mint a személyiségvédelem hatókörének csökkenéséhez szükséges előfeltételt, hanem – a közügyek érintettsége miatt e csökkenést eleve adottnak tekintve – a csökkenés mértékét befolyásoló körülménynt kellett volna elemeznie a testületnek.

31 1/2015. (I. 16.) AB határozat, Indokolás, [39] bek.

32 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás, [41]–[42] bek.

Ehhez képest az indokolás a közszereplői minőséget a közügyek érintettsége melletti, egyformán szükséges feltételként azonosította. Azaz eszerint nem elegendő, ha egy médiatudósítás vagy véleménynyilvánítás közügyet érint: a csökkentett személyiségvédelemhez ezenfelül még az is szükséges, hogy az ügyben érintett személyek közszereplőnek minősüljenek.

„[44] 2.2. Abban az esetben, ha a nyilvános közlés a közügyek szabad vitatását érinti, az alkalmazandó alkotmányjogi mérce megállapításához szükséges annak további vizsgálata, hogy a közléssel érintett személy – az adott helyzetben – közszereplői minőségben érintett-e. Önmagában ugyanis az a tény, hogy egy nyilvános közlés közéleti jellegű, nem vonja automatikusan maga után azt, hogy az érintett személyek személyiségvédelme lecsökken. A közszereplői minőség megállapítása mindig egyedi mérlegelés tárgya.

[...]

[48] A megszólalás tárgya (közéleti kérdés) ugyanakkor nem az egyedüli szempontja a nyilvános közléssel érintettek személyi minőségének megállapításához. Elengedhetetlen annak vizsgálata is, hogy az érintett önkéntes elhatározása folytán váljon a közélet alakítójává. A véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése ugyanis kizárólag azokban az esetekben igazolható, amelyekben a résztvevők a saját döntésük alapján váltak a közügyek másoknál aktívabb alakítóivá, vállalva ezzel az érintett közösség nyilvánossága előtti értékeléseket és bírálatokat is. A közügyek vitatása körében ezért az őket érintő vagy minősítő, a személyüket támadó véleménynyilvánításokat nagyobb türelemmel kell tűrniük.

[...]

[50] A fentiekben kifejtett szempontok gondos mérlegelése elengedhetetlen annak eldöntése során, hogy egy nyilvános közéleti vitában részt vevők személyi minőségét a közéleti vita mennyiben határozza meg. Az Alkotmánybíróság ezért hangsúlyozza, hogy a közszereplői minőség megállapításának nem az a döntő szempontja, hogy az érintettnek mi a státusza, hanem az, hogy a közügyeket érintő, illetve közéletinek minősülő nyilvános vitában résztvevők önkéntes elhatározásuk folytán váltak-e a közügyek, a közélet alakítójává, rendszeres vagy időszakonként megjelenő szereplőjévé.<sup>33</sup>

Az indokolás, túl azon, hogy tévesen ítéli meg a közügy-közszereplő-szempontok egymáshoz való viszonyát, azonosul a rendőrképmásügyekben a Kúria által alkalmazott azon megközelítéssel, amely szerint „[a] joggyakorlat és a jogirodalom meghatározása szerint szereplésnek, ezen belül közszereplésnek az egyén önkéntes elhatározásán, autonóm döntésén alapuló olyan politikai, társadalmi, művészeti tevékenység, megnyilvánulás tekinthető, amelyet egy meghatározott cél, szűkebb vagy tágabb értelemben a helyi közösség vagy a társadalom életének befolyásolása érdekében fejt ki”<sup>34</sup> Az AB a rendőrképmás-határozatokban a közszereplés szükségszerűen önkéntes jellegének cáfolatát végül elkerülte, és a rendőrök szűkített jogát képmásuk védelméhez nem azon az alapon tekintette igazoltnak, hogy ők a Ptk. 2:48. § (2) bekezdése szerinti

33 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás, [44], [48], [50] bek.

34 1/2012. számú BKMPJE határozat, III. pont.

nyilvános közéleti szereplést végeznek, hanem a nyilvánosság érdekének alkotmányos szempontjára alapozta e döntéseket. Ettől még az a megközelítés, amely szerint a közszereplés minden esetben önkéntes elhatározáson alapul, egyértelműen téves, túlzottan szűkítő, amint arra Schanda Balázs alkotmánybíró párhuzamos indokolása is világosan mutat rá, plasztikus példáját az EJEB gyakorlatából véve.

„[104] A közszereplői minőség ugyanis azon az alkotmányjogi mérlegelésen belüli egyik szempont, hogy a szóban forgó véleménynyilvánítás a közügyek vitájához tartozik-e. Ennek a mérlegelésnek sok szempontja van, ahogy arra a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat rámutat (Indokolás [39]). Az ott kifejtett teszt összetettsége – amely valójában az egyedi ügy valamennyi tényezőjének gondos mérlegelésére szólít fel – jól érzékelteti, hogy egy szólás közügyekhez tartozása sokkal inkább az egyedi társadalmi körülményektől függ, semmint normatív definícióktól. A korábban említett alaptétel – ti. hogy a kérdés fókuszában a közügy, nem pedig az érintettek státusza áll – alapján a közszereplői (és közhatalom-gyakorló) minőség az egyik fontos, de önmagában nem perdöntő eleme ennek a kategorizálásnak. (...) [105] Az értékelés logikájának jelentősége van. A határozat indokolása szerint a közszereplői minőségről azért kell a besorolást követően további döntést hozni, mivel a véleménynyilvánítás szabadságának érvényesülése »kizárólag azokban az esetekben igazolható, amelyekben a résztvevők a saját döntésük alapján váltak a közügyek másoknál aktívabb alakítóivá, vállalva ezzel az érintett közösség nyilvánossága előtti értékeléseket és bírálatokat is« (Indokolás [48]). Ez azonban nincs így. Azt már a hazai gyakorlat is leszögezte, hogy a szólásszabadság fokozott védelme tágabb körben irányadó, mint a »hivatásos közszereplők« köre [ld. 7/2014. (III. 7.) AB határozat]. Arra pedig már a strasbourgi gyakorlat iránymutatása világít rá, hogy a sajátos mércék alkalmazásához adott esetben semmilyen, az érintetteket legalább *ad hoc* önkéntes közszereplővé minősítő körülmény azonosítására nincs szükség: az ominózus eset egyszerű norvég fókavadászainak például eszük ágában sem volt, hogy önkéntesen »közszereplést« vállaljanak vagy közvita érintettjévé váljanak – a fókavadászat kegyetlenségeiről legitim módon folyó társadalmi vitában személyiségvédelmük mégis korlátozottabbá vált [EJEB, *Bladet Tromsø és Stensaaas kontra Norvégia* (21980/93), 1999. május 20.]. Más kérdés, hogy a személyiségvédelem az érintettektől függően különböző mértékben lehet korlátozott, de ez már a közügyek vitáján belüli mércék kérdése, nem pedig a szólásszabadság fokozottan védett területének lehatárolásáról szóló mérlegelés.”<sup>35</sup>

A párhuzamos indokolás – a többség által elfogadott indokolással ellentétben – maradéktalanul illeszkedik az AB eddigi gyakorlatához. A szólásszabadság és a személyiségi jogok érvényesülésének megfelelő egyensúlyát biztosítja a „közügy” kategóriának az előtérbe helyezése, a „közéleti szereplő” másodlagos szempontja mellett. De a kettő egymás mellé helyezése, a csökkentett személyiségvédelem konjunktív feltételévé tétele a nyílt közvita indokolatlan korlátozásával járna. Nem a politikai, közéleti szereplők jogainak védelme „erősödne vissza” ezáltal a magánszemélyek védelmi szintjére,

35 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Schanda Balázs párhuzamos indokolása, [104]–[105] bek.

hanem a nem közszereplők részvételével zajló közügyek vitatása válna kevésbé védetté. Ez nem kívánatos fejlemény, és ellentmond az AB eddigi gyakorlatából levezethető elveknek is.

## A tényállítások és a vélemények elhatárolása

A 36/1994. (VI. 24.) AB határozatból következően a jó hírnév és a becsület megsértésére alkalmas közlések megítélésekor külön kell választani a tényállításokat és a véleményeket. Ezek további szempontok szerint differenciálандók. A Ptk. ezt már törvényi szinten is rögzíti, így a 2:45. § szerint a jó hírnevet tényközléssel, a becsületet véleményközléssel lehet megsérteni. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat pedig szintén rögzíti azt, hogy a valótlan tények és a szélsőséges vélemények szabadsága, illetve korlátozhatósága eltérő alkotmányos mércék szerint ítélandó meg.

Az AB döntései szerint tényállítások esetében különbséget kell tenni a valós (a bíróság előtt bizonyított) tényállítások és a valótlan (nem bizonyított) tényállítások között. A valótlan tényállításoknál pedig további különbséghez vezethet a szándékosan vagy a közlő hivatása vagy foglalkozása szabályai szerint tőle elvárható körültekintés elmulasztásával, illetve a szakmai szabályok betartása mellett közzétett állítások eltérő megítélése. Bár az AB határozatai ilyen megkülönböztetést nem írtak elő, a joggyakorlat a véleményközlések esetében különbséget tesz a ténybeli alappal rendelkező vélemények és az ilyen alappal jellegükönél fogva nem rendelkező (indulatból fakadó, érzelmeiket tükröző vagy csak egyéni, szubjektív értékítéletet magába foglaló) vélemények között. Ha az előbbi tekintetében a ténybeli alap valóságát a bíróság előtt sikerül bizonyítani, akkor a vélemény közlője mentesül a jogi felelősségre vonás alól, legyen véleménye mégoly szélsőséges vagy bántó is. A ténybeli megalapozással nem rendelkező vélemények ellenben korlátozhatók maradnak, ha azok – a bírói gyakorlatban kialakult, bevett fordulatokat használva – indokolatlanul bántók, sértők, lealázók (gyalázkodások).

A 13/2014. (IV. 18.) AB határozatában az AB – általános érvennyel, a büntetőjogon túlnyúlva – megállapította azon szempontokat, amelyek alapján a rágalmazási ügyek egyik legfőbb kérdésében, azaz a tényállítások és vélemények differenciálása során a bíróságoknak figyelembe kell venniük:

„[Az] a kérdés igényel választ az eljáró bíróságoktól, hogy a publicisztika tényállításnak, avagy értékítéletnek minősül-e. Ennek során figyelemmel kell lenni arra, hogy az inkriminált mondat a teljes szöveg kontextusában nyer értelmet, amelynek célja az önkormányzat vagyongazdálkodásának kritikája volt, vagyis az írás az irónia és a túlzás eszközével élve bírálta a városi vagyongazdálkodást. Szükséges továbbá értékelni a publicisztika *vélemény kontextusát*, amely a helyi közösségen belül tapasztalható vagyoni egyenlőtlenségekre és a pazarló költségvetési gazdálkodásra hívta fel a közélet figyelmét. Mindezek alapján lehet dönteni abban a kérdésben, hogy a publicisztika tartalmaz-e egyáltalán olyan konkrétumot, amelynek

igazságtartalma igazolható, ellenőrizhető lenne, vagy az írás egy olyan bírálatot kifejező értékítélet, amelynek éppen a lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül.”<sup>36</sup>

A fenti szempontrendszer magánjogi jogvitákban is alkalmazható. A tényállítások és vélemények elhatárolása a konkrét ügyekben ezzel együtt is nehéz lehet. Egy ilyen nehéz elhatárolási kérdéssel találkozott az AB két történész közötti vita ügyében.<sup>37</sup> Az alapügy alperese nyilatkozta indítványozóról, hogy amit utóbbi mondott, az „egy szélsőjobboldali politikai provokáció, ami [...] törvényes eszközökkel is büntethető lenne, hiszen relativizálja a holokausztot, súrolja a holokauszt tagadását”. Az indítványozó szeme előtt „két alapvető cél lebeg [...]: az új [...] intézet új ideológiai megfontolásaival függ össze, az új tekintélyuralmi rendszer tisztára kell, hogy mossa elődjét, a Horthy-rendszert. Teljesen nyilvánvaló, hogy ez a dolog erről szól, és igyekszik kimosni magát Horthy-t is a népirtás bűnéből, de nem lehet”. Az alperes az indítványozóra utalva megjegyezte, hogy „csak azokat az embereket lehet megbízni ilyen kormányintézetek vezetésével, akik szakmailag, erkölcsileg, politikailag a szélsőjobboldal irányába nyitottak, a Horthy-rendszer restaurációjában gondolkodnak szellemileg”. A fentiek átmenetet képeznek a tényállítás és a véleményközlés között, az AB is megosztott volt abban a kérdésben, hogyan minősítse az elhangzottakat. A többség azonban tényállításnak tekintette azokat, mert:

„[A]z Alkotmánybíróság figyelemmel volt az alperes nyilatkozata kifogásolt mondatainak, valamint magának a teljes nyilatkozatnak a kontextusára és céljára. Ezen szempontok szerint megállapítható, hogy az alperes figyelemfelhívó módon, az általánosítás és a túlzás megengedett eszközeivel, helyenként felfokozott hangnemben kritizálta és felnagyította az indítványozó interjúban kifejtett álláspontját, kétségbe vonta annak tudományos megalapozottságát, valamint – az előbbiekből következtetve – általánosságban is megkérdőjelezte az indítványozó intézetvezetői alkalmasságát, és bírálta a Kormány által alapított történetkutató intézet ideológiai elfogultágát.”<sup>38</sup>

A kritikai elem, a bírálati jelleg tette – a többség megítélése szerint – véleménnyé az elhangzottakat, amelyekre így kevésbé szigorú mércét kellett alkalmazni, az alkotmányjogi panaszt pedig a testület elutasította. A véleményjelleg a fent idézett alperesi közlések közül a holokauszt relativizálására, és így bűncselekmény elkövetésére vonatkozó megjegyzés esetében vitatható, ahogyan öt alkotmánybíró vitatta is. De még ebben az esetben is elfogadható a véleménykenti minősítés, tekintettel a megfogalmazás módjára, a közlés vélekedésjellegére.

36 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás, [49] bek.

37 3001/2018. (I. 10.) AB határozat.

38 Uo., Indokolás, [36] bek.

## Az érintettek tűrésküszöbe közügyek szabad vitáiban

A kérdést, hogy pontosan milyen mértékben húzódik vissza a személyiségvédelem szabályainak érvényesülése a közügyek vitái során, és milyen magasnak kell lennie a közéleti szereplők és a közügyekben érintettek „tűrésküszöbének”, első ízben a 36/1994. (VI. 24.) AB határozat kísérelte meg meghatározni, amit 20 év elteltével a 7/2014. (III. 7.) AB határozat pontosított és módosított (más kérdés, hogy a rendesbírók az 1994-es határozatot nem, vagy csak töredékesen alkalmazták<sup>39</sup>). A 13/2014. (IV. 18.) AB határozat részben megerősítette a büntetőjog számára megfogalmazott 1994-es ismervet, de figyelemreméltó, hogy ezt csak a mérce valótlanságával kapcsolatos része tekintetében tette:

„A közügyeket érintő véleménynyilvánítás szabadsága a valónak bizonyult tények tekintetében korlátlanul, míg a hamis tény állításával vagy híreszteléssel szemben már csak akkor véd, ha a híresztelő nem tudott a hamisságról és a foglalkozása által megkívánt körültekintést sem mulasztotta el. Az ilyen becsületsértésre alkalmas tényállítások a rágalmozás bűncselekményének törvényi tényállási elemei közé illeszkednek, így büntetendők.”<sup>40</sup>

Az értékítéletek szabadságával kapcsolatban azonban az AB nem hivatkozott az 1994-es (azok számára korlátlan alkotmányos védelmet nyújtani kívánó) határozatára, hanem az indokolás egy korábbi részében a szólásszabadság szempontjából ahhoz képest megszorítóbb, a személyiségvédelem szempontjából pedig megengedőbb 7/2014. (III. 7.) AB határozatot idézte:

„A véleményszabadság már nem nyújt védelmet az olyan öncélú, a közügyek vitatásának körén kívül eső, így a magán-, vagy családi élettel kapcsolatos közlésekkel szemben, amelyek célja a pusztán megalázás, illetve a bántó vagy sértő kifejezések használata, vagy más jogszerelem okozása. [...] Ezenkívül nem védelmezi a közéleti vitában kifejtett véleményt sem, ha az abban megfogalmazottak az emberi méltóság korlátozhatatlan magját sértik, így az emberi státusz nyilvánvaló és súlyos becsümlésében öltönek testet.”<sup>41</sup>

A 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat egy fontos ponton módosította az 1994-es mérce. Az indokolás megállapította, hogy mivel a rágalmozás bűncselekménye csak szándékosan követhető el, a 36/1994. (VI. 24.) AB határozatban felállított mérce egyik fontos eleme (amely szerint az is büntethető, aki „azért nem tudott [a becsületet csorbító tényállítás] valótlanságáról, mert a hivatása vagy foglalkozása alapján reá irányadó szabályok szerint – az adott állítás tárgyára, a közlés eszközére és címzettjeire tekintettel – elvárható figyelmet vagy körültekintést elmulasztotta”) nem tartható fenn tovább:

39 Lásd: KOLTAY 2014.

40 13/2014. (IV. 18.) AB határozat, Indokolás, [41] bek.

41 7/2014. (III. 7.) AB határozat, Indokolás, [40] bek.



„Az Alkotmánybíróság különös jelentőséget tulajdonított annak, hogy a jogalkotó a hatályos Btk.-ban sem rendeli büntetni a rágalmazás bűncselekmény gondatlan alakzatát. Erre, valamint a [34/2004. (IX. 28.) AB határozat] Indokolásában kifejtettek tekintettel megállapította: a rágalmazás gondatlansággal is megvalósítható alakzatához kapcsolódó alkotmányos elvárás a továbbiakban nem tartható fenn.”<sup>42</sup>

Az említett 34/2004. (IX. 28.) AB határozat valóban tartalmaz idevágó fejtegetést. De megítélésem szerint sem ott, sem a 3328/2017. (XII. 8.) AB határozatban nem megfelelő a kiindulópont: az 1994-es határozat nem kívánta bevezetni a rágalmazás gondatlan elkövetési alakzatát, mindössze az adott állítás valóságtartalmának feltárása érdekében tanúsított magatartás tekintetében írt elő követelményt a mentesüléshez. Amint a 2004-es határozat helyesen megállapítja: „A [rég]i Btk. 179. §-ában [rágalmazás] foglalt rágalmazás bűncselekménye kizárólag szándékosan követhető el, és a szándékosság megállapításához elegendő, ha az elkövető tudata átfogja: az állított tény alkalmas a becsület csorbítására.” A szándékosság tehát csak a sértő állítások közzétételére vonatkozik, nem arra, hogy csak szándékos hazugság lehet rágalmozó. Az elkövetőnek azt kell tudnia, hogy amit állít, az alkalmas arra, hogy a megcélzott személy társadalmi megítélését hátrányosan befolyásolja. Ez lehetséges valós tényállításokkal is, amelyek bizonyítását a bíróság megengedheti (Btk. 229. §). Ha a bíróság nem engedi a bizonyítást, akkor az egyébként igaz állítás is rágalmozó lehet. Az pedig, aki nem a kellő alaposággal járt el a valóságtartalom feltárásakor, elég, ha annyit tud, hogy a közlése hátrányos következménnyel járhat az általa érintett személyre nézve, és így elkövetési magatartása szándékos lesz. A rágalmozás bűncselekményét eshetőséges szándékkal is el lehet követni.<sup>43</sup> Ebből eredően a 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat indokolása e ponton nem helytálló, és kérdéses az is, hogy egyáltalán ez lesz-e az AB által a jövőben alkalmazott új mérce büntetőjogi relevanciájú ügyekben.<sup>44</sup> Amennyiben igen, az a szólásszabadság érvényesülési körének jelentős kiszélesítését jelentené, hiszen csak a valótlan szándékos állítása (a tudatos hazugság) lenne a jövőben rágalmozásként büntethető a közügyek vitáiban (bár a bizonyítási teher továbbra is a közlőn nyugodna ez esetben is).

A becsülethez való jog értelmezése és a vélemények szabadsága a közügyek vitái során alapvető fontosságú kérdés. A 7/2014. (III. 7.) AB határozat egy megfelelően mérlegelő, a szabad szólásnak és a személyiségi jogok védelmének is teret engedő értelmezést vezetett be, amely a későbbi döntésekben is visszaköszön. A 3145/2018. (V. 7.) AB határozat két bulvárszereplő jogvitája összefüggésében rögzítette, hogy:

„Az indítványozó ügyében az eljáró bíróságok a perben vizsgált közléseket – amint erre a másodfokú bíróság ítéletében kifejezetten hivatkozott – az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének alkotmányos tartalmára tekintettel vizsgálták. Ez alapján alakították ki azt az egye-

42 3328/2017. (XII. 8.) AB határozat, Indokolás, [63] bek.

43 SZOMORA 2013, 475.

44 BALOGH 2018, 82–83.



ző álláspontjukat, hogy a »pszichopata« kifejezés használata az adott ügyben sem azok tartalma, sem megfogalmazás módja miatt nem alkalmas a jogsértés megállapítására. E körben a bíróságok döntő jelentőséget tulajdonítottak annak, hogy a vizsgált kifejezést az alperes nem orvosi értelemben használta. A másodfokú bíróság utalt arra is, hogy a köznyelvben bevett szokás e kifejezés hangoztatása annak minősítésére, amikor valaki nem azt csinálja, ami a másik félnek tetszik, vagy amit elvár. Ebből következően a perbeli bejegyzésekből nem az tűnik ki, hogy az alperes szerint az indítványozó a megjelölt betegségben szenvedne. Az alperes a kifogásolt kijelentéseket a vele szemben tanúsított indítványozói magatartás szubjektív értékeléseként fogalmazta meg. A bíróságok álláspontja szerint a »zavaros körülmények között« közlésmód ugyancsak egyértelműen véleménynyilvánításnak minősül, amellyel az alperes szintén a vele szemben tanúsított indítványozói magatartásra reagált.<sup>45</sup>

Hasonlóképpen rögzítette az AB a 3263/2018. (VII. 20.) AB határozatában a becsülethez való jog értelmezését a közügyek szabad vitatása fényében, gyakorlatilag megállapítva, hogy a becsülethez való jog a közügyek vitájában nemigen nyújt védelmet, és csak azon kijelentések szankcionálhatók, amelyek túllépnek a becsület sérelmén és már az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusát sértik:

„[40] Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szólásszabadság határainak – kiváltóképp büntetőjogi korlátozásának – értelmezése során [...] az Alkotmánybíróság a »becsületérzés sérelménél« szigorúbb mércét határozott meg. A korábbi gyakorlaton alapuló, azt az Alaptörvény alapján továbbfejlesztő értelmezés szerint a közügyek vitájában a közhatalom gyakorlóját vagy közszereplő politikust érintő bírulat, értékítélet főszabály szerint nem lehet alapja jogi felelősségre vonásnak. A véleménynyilvánítás szabadságának alkotmányos határát e körben azok a közlések lépik csak át, amelyek az emberi méltóság korlátozhatatlan aspektusába ütköznek, azaz a méltóságnak az emberi mivolt lényegét jogilag megragadó tartalmát sértik.

[41] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a szólásszabadságnak ez a korlátja nem önmagában a véleménynyilvánítás becsmérő vagy gyalázkodó jellegének szab határt, hanem az emberi méltóságnak az emberi mivolt lényegét meghatározó és óvó magját védelmezi. Az emberi méltóságnak ezt a korlátozhatatlan tartományát nem a méltóságból fakadó egyes részjogok (pl. becsület, jó hírnév) minősített, intenzív becsmérése sérti, hanem az, ha a véleménynyilvánítás eleve ennek a sajátosan védett szférának a megsértésére irányul. Ilyen jogsértés lehet egyrészt az, ha a megszólaló tagadja, kétségbe vonja az érintett(ek) emberi mivoltát, emberként kezelésének követelményét, másrészt az, ha az emberi természet legbelsőbb köreibe hatol, öncélúan támadva a személyiség és az identitás lényegét alkotó vonásokat. A »becsületérzés« szubjektív kategóriájával szemben ez a jogsértés olyan objektív alapot teremt, amelyre a bíróságok a becsületsértés büntetőjogi értékelésekor is hivatkozhatnak.<sup>46</sup>

45 3145/2018. (V. 7.) AB határozat, Indokolás, [81] bek.

46 3263/2018. (VII. 20.) AB határozat, Indokolás, [40]–[41] bek.

A becsület védelmétől elrugaszkodó, az emberi méltóságot mint önálló tartalommal bíró személyiségi jogot sértő megnyilvánulások a közügyek vitáiban sem megengedettek, és mind polgári, mind büntetőjogi eszközökkel szankcionálhatók. Ezzel párhuzamosan a közügyek vitáiban a becsülethez való jog érvényesülése lényegében „feloldódik” a méltósághoz való jog védelmében.

### **A mástól származó állítás továbbadása: a híresztelés**

Érzékeny pontja a közügyek vitáinak, így a hírnév- és becsületvédelem szabályainak a híresztelés megítélése. A híresztelés a Ptk. (valamint a Btk.) alapján ugyanolyan megítélés alá esik, mintha a közlő maga tenne hamis tényállítást. A sajtó-helyreigazítás szabályait értelmező PK 14. számú állásfoglalás alapján, amelynek érvénye kiterjeszthető a hírnévvédelem egyéb eszközeinek alkalmazási lehetőségeire is, „akkor is szükség van a valótlan tényállítás helyreigazítására, ha a közlés idegen forrásból származik. A jogszabály ezért nemcsak a közvetlen észleleten alapuló közlés, hanem a mástól szerzett értesülések továbbadása, közlése, vagyis a híresztelés esetében is lehetővé teszi a sajtó-helyreigazítást”.

A közügyekről, a nyilvános eseményekről történő beszámoló közzétételének érdeke ütközhet a valós állítások közzétételének érdekével. A médiának – jellegéből, a megjelenés gyorsaságából adódóan – számos esetben nincs meg vagy erősen korlátozott a lehetősége az információ valóságtartalmának ellenőrzésére. Szakkérdésekben nem dönthet a szembenálló álláspontok között, illetve nincs minden esetben lehetősége meghallgatni a másik felet (bár alapvető sajtóetikai elvárás, hogy törekedjen rá). Azt kell tehát meghatározni, hogy mely forrásokból származó információk esetében mentesül automatikusan a média az ellenőrzés kötelezettsége alól (például hivatalos tájékoztatások), melyek esetében áll fenn valamilyen többletkötelezettsége (például a jóhiszemű eljárás), és melyeknél várható el fokozott gondosság a közzététel során.

Az AB meglehetősen későn, 2017 végén foglalkozott először a híresztelés kérdésével, a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban. Első döntésében – alkotmányos követelményként – rögtön lefektetett egy olyan értelmezési szabályt, amely híresztelés esetén bővíti a média felelősség alóli mentesülési körét. Nemcsak a különböző közhatalmi és más állami szervek hivatalos tájékoztatása, hanem általában a közéleti szereplők sajtótájékoztatója is a kivételi körbe tartozik.

„Az Alkotmánybíróság megállapítja: az Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdésében foglalt sajtószabadságból fakadó alkotmányos követelmény, hogy a közéleti szereplők sajtótájékoztatóján a közügyek vitájában egymást érintően tett kijelentésekről hűen, saját értékelés nélkül tudósító, a közlések forrását egyértelműen megjelölő és a jó hírnevet esetleg sértő tényállításokkal érintett személy cáfolatának is helyet biztosító (vagy a válaszadás lehetőségét fel-

kínáló) médiatartalom-szolgáltató tevékenységét nem lehet a személyiségi jogsértés polgári jogi szankcióit megalapozó híresztelésként értékelni.”<sup>47</sup>

A hamarosan érkező második AB döntés, a 3002/2018. (I. 10.) AB határozat rögtön szűkítette a fenti alkotmányos követelmény érvényesülési körét. Kicsit nehezen értelmezhető módon azt állapította meg, hogy csak akkor mentesül a média a híresztelt valótlan tényállítás miatti felelősség alól, ha az adott médiatartalom kizárólag a közügy vitájában részt vevő személyek megnyilvánulását tartalmazza, és azon felül semmi más. Ez nem túl életszerű, és eleve kizár a mentesülés alól minden olyan cikket, tudósítást, amelyet a média maga állít elő, túl mások közlésének lejegyzésén és továbbításán. Ugyanakkor az AB nem szűkíti a felelősség alóli mentesülés elvi lehetőségét a sajtótájékoztatón elhangzottak közlésére, így az elvben – összhangban a Pécsi Ítéletábra döntésével – bármely, közügyet érintő megnyilvánulásra kiterjedhet, feltéve, hogy az valóban csak az érintettek nyilatkozatait tartalmazza.

„Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint – figyelemmel a 34/2017. (XII. 11.) AB határozatban megállapított alkotmányos követelményre – egy sajtótudósítás akkor esik kívül a híresztelés értelmezési körén, ha a médiatartalom fókuszában kizárólag a közéleti vitában részt vevő személyek megnyilvánulásainak naprakész és hiteles becstornázása áll. Az adott esetben a sajtótudósítás fókuszában nem az I. rendű alperes nyilatkozata állt, hanem az eseményekkel összefüggésben álló, egymásnak ellentmondó információk bemutatása. Ebből következően az adott esetben vizsgált sajtótudósítás híresztelésnek minősül.”<sup>48</sup>

A *Magyar Jeti Zrt. v. Hungary* ügy<sup>49</sup> az AB ezen utóbbi döntését követően indult. A kérelmező az EJEB előtt arra hivatkozott, hogy a magyar hatóságok megsértették a szólásszabadsághoz fűződő jogát. Az ügy külön érdekessége, hogy a híresztelés egy internetes linknek a cikkbe ágyazásával történt, így az internetes kommunikáció által lehetővé tett újfajta közlési mód jogi megítéléséről is szólt: lehet-e jogsértő egy olyan link puszta közzététele, amelyről egy jogsértő, valótlan állításokat tartalmazó szöveg, videó érhető el?

Az EJEB megállapítása szerint amennyiben az újságíró, illetve az általa készített médiatartalom nem fejezte ki egyetértését a jogsértő tartalommal, illetve jóhiszeműen, kellő gondossággal, a szakmai etika szabályainak betartásával járt el, a link közzététele önmagában nem valósít meg hírnévsértést. Figyelembe kell venni emellett a jogsértő tartalom kontextusát, azt, hogy milyen ügyben jelent meg a nyilvánosságban és kire vonatkozik; a kiemelt közéleti szereplők (jelen esetben egy parlamenti párt) tőrészküszöbe természetesen az ilyen esetekben is magasabban van.<sup>50</sup>

47 34/2017. (XII. 11.) AB határozat, rendelkező rész.

48 3002/2018. (I. 10.) AB határozat, Indokolás, [77] bek.

49 Application no. 11257/16., 2018. december 4-i ítélet.

50 *Magyar Jeti Zrt. v. Hungary*, 77–82. bek.

## Zárszó

A személyiségi jogok, a Ptk. vonatkozó rendelkezéseinek értelmezése a szólásszabadság, illetve konkrétan a közügyek vitáinak tükrében új, jelentős mennyiségű muníciót kapott az elmúlt évek alkotmánybíróvási és bírósági döntéseitől. Túlás nélkül állítható, hogy több fontos döntés született ezen idő alatt, mint az 1994 és 2014 közötti 20 év alatt összesen. Az alkotmányjogi panaszok jelentős száma előrevetíti a közeljövő hasonló intenzitását, amely remélhetőleg az alkotmányos elvek megcsontosodásához és a gyakorlat ellentmondásainak feloldásához vezet majd. A közügyek vitái továbbra is széles körű szabadságot élveznek – a Ptk. égisze alatt formálódó gyakorlat e szabadság terjedelmének azonosításában máris sokat segített. Hosszú távra érvényes konklúzió a terület eleve mindenkor gyors változásai, valamint a 2018 nyári jogalkotási eredmények miatt a részkérdések tekintetében nem rögzíthető, de a személyiségi jogok védelme és a közügyek vitáinak szabadsága közötti egyensúly felállításához szükséges fő szempontok már azonosítottak, az egyes ügyek eldöntésekor alkalmazandó elvek pedig szilárd és kiforrott formában, kellő részletezettséggel állnak rendelkezésre. A közügy kategóriája szélesen értelmezendő, a közéleti szereplő fontos, de a közügyhöz képest másodlagos jelentőségű kategória, a tényállítások és vélemények elhatárolása rugalmasan kezelendő, az érintettekre vonatkozó tőrészküszöb pedig az AB gyakorlatából pontosan kiolvasható. Tiszteletre méltó sikerek ezek a magyar szólásszabadság kevesebb mint három évtizedes történetében.

## Felhasznált irodalom

- BALOGH Éva (2018): Alkotmánybírótság útvesztőben. *Fundamentum*, 2–3. sz. 80–99. Elérhető: <http://fundamentum.hu/sites/default/files/fundamentum-18-2-3-11.pdf> (2019. 07. 01.)
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina (2011): *Alkotmányos polgári jog? Az alapvető jogok alkalmazása a magánjogi jogvitákban*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus.
- GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – BEDŐ Renáta (2018): Az alapvető jogok érvényesítése a magánjogi jogviták során – az újabb alkotmánybíróvási gyakorlat (2014–2018). *Alkotmánybíróvási Szemle*, 1. sz.
- KOLTAY András (2014): A közéleti szereplők hírnév- és becsületvédelmének kérdései Európában, különös tekintettel a magyar jogrendszerre. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején*. Budapest, Wolters Kluwer. 13–95.
- KOLTAY András (2017): Az „általános személyiségi jog” azonosítása felé. Alkotmányjogi, magánjogi és büntetőjogi vizsgálódás. In KOLTAY András – TÖRÖK Bernát szerk.: *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 4*. Budapest, Wolters Kluwer. 267–296.
- SZEGHALMI Veronika – PAPP János Tamás (2015): A rendőr képmásának védelme – a vita jelenlegi állása. *Iustum Aequum Salutare*, 9. évf. 4. sz. 95–110. Elérhető: <http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20154sz/06.pdf> (2019. 07. 01.)
- SZOMORA Zsolt (2013): Rágalmazás. In KARSAI Krisztina szerk.: *Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. Budapest, CompLex.
- TÖRÖK Bernát (2018): *Szabadon szólni, demokráciában*. Budapest, HVG-Orac.

### *Jogforrások*

36/1994. (VI. 24.) AB határozat  
1/2012. számú BKMPJE határozat  
7/2014. (III. 7.) AB határozat  
13/2014. (IV. 18.) AB határozat  
28/2014. (IX. 29.) AB határozat  
1/2015. (I. 16.) AB határozat  
16/2016. (X. 20.) AB határozat  
17/2016. (X. 20.) AB határozat  
3/2017. (II. 25.) AB határozat  
14/2017. (VI. 30.) AB határozat  
34/2017. (XII. 11.) AB határozat  
3313/2017. (XI. 30.) AB határozat  
3328/2017. (XII. 8.) AB határozat  
3001/2018. (I. 10.) AB határozat  
3002/2018. (I. 10.) AB határozat  
3145/2018. (V. 7.) AB határozat  
3263/2018. (VII. 20.) AB határozat  
3348/2018. (XI. 12.) AB határozat  
3030/2019. (II. 13.) AB határozat



## A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban

VARGA ATTILA

*A nemzeti kisebbségek jogainak alkotmányos szabályozása három megközelítésben történik: részben az alapelvek, részben mint alapvető emberi jogok, részben pedig mint az államszervezetet érintő szabályozások jelennek meg Románia alkotmányában.*

*Az alkotmányi rendelkezéseken túlmenően, létrejöttek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaira vonatkozó törvényi szintű szabályozások, amelyek a legtöbb esetben alkotmányossági ellenőrzés tárgyát is képezték, az alkotmánybíróság határozatai pedig meghatározták, pontosították a nemzeti kisebbségek jogainak tartalmát, értelmét, alkalmazási kereteit.*

*Jelen tanulmány összefoglalóan mutatja be a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket, a román alkotmánybíróságot, hatásköreit, valamint a Taláros Testületnek a nemzeti kisebbségekre vonatkozó legfontosabb határozatait, esetgyakorlatát.*

**Kulcsszavak:** nemzeti kisebbségek jogai, alkotmányszabályozások, alkotmánybíróság, alkotmánybírósági esetgyakorlat, bírói aktivizmus, textualizmus, kisebbségvédelem, identitás, anyanyelvhasználat.

### *The Emergence of the Rights of National Minorities in the Case Law of the Constitutional Court of Romania*

*The constitutional provisions concerning national minorities are listed in triple perspective in the Constitution of Romania, namely as fundamental principles, fundamental rights and part of the organisation of the state.*

*In addition to the constitutional provisions, there have been enacted provisions having the force of law that regards the rights of the persons belonging to national minorities. These laws or parts of them – in most of the cases – have been under constitutional review and in this context the Constitutional Court decisions defined and pointed out the significance and the sphere of applicability of the rights of national minorities.*

*This study presents the constitutional provisions regarding the rights of national minorities, the Constitutional Court of Romania, its constitutional powers and its relevant case law developed in the aforementioned field.*

**Keywords:** rights of the national minorities, constitutional provisions, Constitutional Court, case law of the Constitutional Court, judicial activism, textualism, protection of national minorities, identity, use of mother tongue



## Bevezetés

A román jogrendszerben az elmúlt közel 30 évben, az alkotmány és a többi jogszabályok szintjén létrejött egy a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogi, szabályozási keret, amely kialakulásakor és alakulásakor sok vitát, helyenként ellenállást eredményezett. Egy jó ideje pedig mondhatni stagnáló állapotba került a jogalkotás tekintetében, a jogalkalmazás során a nehezen meghozott törvényi rendelkezések betartása és alkalmazása időről időre, jobb sorsra érdemes következetességgel rendszeres akadályokba ütközik a legkülönbözőbb közhatóságok részéről.

A nemzeti kisebbségek jogainak alkotmányos szabályozása részben az alapelvek szintjén, részben mint alapvető emberi jogok, részben pedig mint az államszervezetet érintő szabályozások jelennek meg a román alaptörvényben.

Ugyanakkor értelemszerűen az alkotmányi szabályozásokon és rendelkezéseken túlmenően kialakult a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó törvényi szabályozás is, amelyek a legtöbb esetben alkotmányossági felülvizsgálat tárgyát képezték az alkotmánybíróság előtt. Ez utóbbiak pedig sok esetben meghatározták, pontosították a nemzeti kisebbségek jogainak tartalmát, értelmét alkalmazási keretét.

Tanulmányomban azt vizsgálom, hogy a román alkotmánybíróság (a továbbiakban: AB) esetgyakorlatában miként viszonyult a nemzeti kisebbségek jogaihoz, mennyiben értelmezte kreatív, aktív módon a vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket, avagy mennyire maradt az alkotmányos szövegek szigorú őrzőjének.

A nemzeti kisebbségek, így a romániai nemzetiségek, közösségek léte, pontosabban létük jogi kerete, szabályozása szempontjából megkülönböztetjük egyrészt a normatív szabályozást, a létrejött, kialakított alkotmányi és törvényi (jogszabályi) keretet és a legszélesebb értelemben vett jogalkalmazást, azaz a meglévő jogszabályok közigazgatási/hatósági és igazságszolgáltatási/bírósági alkalmazását.

E két szint, illetve dimenzió között, a kettő kölcsönhatásában, valamint a két területet meghatározó módon befolyásolva helyezkedik el az alkotmánybírósági joggyakorlat, amely egyaránt kihat a törvényhozásra, a jogalkotásra és a jogalkalmazásra.

Eddigi elemzések vizsgálták a nemzeti kisebbségekre vonatkozó jogszabályi hátteret, sokszor meglehetősen különbözőképpen, eltérő módon értékelve és értelmezve azt. Másrészt pedig voltak/vannak általánosabb vagy kifejezetten esetek kapcsán megfogalmazott elemzések a kisebbségi jogok alkalmazásával kapcsolatosan is.

Kimondottan az alkotmánybírósági esetgyakorlatra vonatkozó vagy magának a Taláros Testületnek a nemzeti kisebbségek jogaihoz való viszonyulását vizsgáló tanulmány azonban nem készült Romániában.

Jelen tanulmány éppen ezt a hiányt igyekszik bizonyos mértékben pótolni.

A jogszabályi keretet illető megosztott, eltérő vélemények azon két szélső álláspont között feszülnek, hogy egyfelől, és különösen a nemzeti kisebbségek, elsősorban a magyar nemzeti közösség szakemberei azt állítják, lényegében teljesen megalapozottan, hogy a jogszabályi keret nem megfelelő, jelentős mértékben bővítésre szorul,

úgy a jogok, mint azok gyakorlásának garanciarendszere vonatkozásában.<sup>1</sup> Másfelől a hivatalosnak tekinthető politikai, és a nem hivatalos szakirodalmi/szakmai álláspont szerint Románia a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása vonatkozásában modellértékű szabályrendszert alkotott, jelentősen meghaladva az európai jogi standardot.<sup>2</sup> A tárgyilagos, a megfogalmazott kritikákban is korrekt román tudományos szakirodalmi hozzáállás elenyészően csekély, különösen, ha a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításáról, e jogok kollektív dimenziójáról vagy az autonómiaformákról beszélünk.<sup>3</sup>

Kétségtelen, hogy vannak jelentős, a nemzeti kisebbségek számára rendkívül fontos és valóban példamutató jogi megoldások, mint például a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselője. Hasonlóképpen jelentős, bár lehetne szélesebb körű, és nagyobb mértékben garanciákkal ellátva a nyelvhasználati jogok alkotmányi szabályozása. Ugyanakkor teljességgel hiányoznak az autonómiajogok, a szimbólumok használatának joga, illetve a létező vonatkozó alkotmányos rendelkezések a törvényi szabályozásokban mintha korlátozóbb értelmezést kapnának.

A nemzeti kisebbségi jogok érvényesítésének legfőbb akadálya azonban a jogalkalmazásban mutatkozik meg, ami leginkább a közhatóságok, sok esetben rosszhiszemű normaértelmezésében, a jogszabályi rendelkezések jelentésének kiforgatásában, a rendelkezés céljának mellőzésében nyilvánul meg. Ezt pedig gyakran megerősíti, illetve jogilag jóváhagyja a bírói jogértelmezés, illetve jogalkalmazás is.

Összességében azt mondhatjuk, hogy létezik egy többé-kevésbé kielégítő, de mindenképpen bővíthető, tökéletesíthető alkotmányos kerete a nemzeti kisebbségek jogi szabályozásának, ugyanakkor a törvényi keret már több hiányosságot és kivetnivalót tartalmaz, főként a nem kellően világos, nem elégséges szabályozások vagy éppen a szabályok, bizonyos törvények hiánya miatt. Itt jegyezzük meg, hogy éppen a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény nincsen elfogadva Romániában, miközben ilyen tartalmú jogszabálynak az alkotmány rendelkezései szerint is kellene lennie, és ilyen értelmű, szabályozási tárgyú jogszabálytervezet, törvénytervezet be is lett nyújtva a parlamentnek. Az igazi gondot pedig, még a létező kisebbségi jogok érvényesítésében is a nem megfelelő, a rendelkezés célját kijátszó, a szabályozások érvényesülését akadályozó vagy éppen ellehetetlenítő, rosszhiszemű jogalkalmazás jelenti.

Ebben a létező normatív szabályozási és joggyakorlati környezetben vizsgáljuk a román alkotmánybíróvási viszonyulását, vonatkozó esetgyakorlatán keresztül,

1 Példaként néhány mű az egyébként gazdag kisebbségjogi szakirodalomból: FÁBIÁN–ÖTVÖS 2003; FÁBIÁN–JAKAB 2015; TORÓ 2016, 18–53; VARGA 2013; HORVÁTH 2009, 208–220; VERESS 2006, 35–41; KÁNTOR–MAJTÉNYI 2004.

2 PURDÁ–DIAONU 2016, 193–199.; IONESCU 2015, 189–232.; DEMETER 2012; ANDREESCU 2004; JURA 2006; NĂSTASE 1998; DIAONU 1998, 79.

3 Ezek között említjük: ANDREESCU–STAN–WEBER 1997, 154–185. Ezzel kapcsolatosan kialakult vitában megemlítjük még *A Romániai Emberi Jogokat Védő Egyesület (APADOR-CH) kisebbségi koncepciója* című dokumentumot, valamint ennek elemzését elvégző tanulmányt: BAKK 1997, 200–208. A tanulmány jelentősége, hogy elemez néhány alapvető fogalmat, mint a belső önrendelkezés, a nemzetállam, az autonóm közösség, az autonómia.

a nemzeti kisebbségi kérdésekhez, a nemzeti kisebbségek alkotmányos jogainak tiszteletben tartásához és érvényesüléséhez.

### **A nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmányos rendelkezések**

Romániában az 1989-es rendszerváltást követően, az 1990. májusi általános (első szabad) választások alkalmával megalakult Parlament egyben alkotmányozó gyűlés is volt, azzal a felhatalmazással, hogy legkésőbb 1992. február végéig el kell fogadja az új alkotmány szövegét, ellenkező esetben automatikusan megszűnik a megbízatása.

A kisebbségi kérdés, úgy is mint léthelyzet, állapot, tény és mint probléma a kezdetektől fogva felmerült és jelen volt, illetve jelen van a politikai közéletben, közbeszédben, és kevésbé a politikatudományi és jogtudományi szakmai vitákban.

Összegezve, az 1991-ben elfogadott, majd 2003-ban módosított román alkotmány nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezései a legegyszerűbb, a legkézenfekvőbb kritériumok alapján két csoportba sorolhatók. Azok a rendelkezések, amelyek kifejezetten a nemzeti kisebbségekre vonatkoznak, illetve azok, amelyek közvetett módon érintik ezeket a közösségeket. Az első kategóriába tartoznak (egy további csoportosítás szerint) azok, amelyek alapvető szabályozások, és azok, amelyek alapvető emberi jogokként jelennek meg. Hasonlóképpen a jogok köréből megkülönböztethetjük az alapjogokat és azokat a nem alapvető emberi jogoknak minősülő jogokat, jogosultságokat, amelyek államszervezeti elvekhez, a politikai közképviselő és demokrácia elveinek érvényesítéséhez köthető jogok.

A második alcsoportba az alkotmánynak akár az összes többi rendelkezését is sorolhatnánk, de természetesen inkább csak azokról van szó, amelyeknek az általánosnál sajátosabb hatása is lehet a nemzeti kisebbségi közösségekre. Ilyenek leginkább az alapjogok, azok közül is a politikai és a polgári jogok.

Az áttekinthetőség érdekében a legfontosabbakat, az alkotmány cikkeit is megjelölve, az 1. táblázatban összesítettem.

Talán a táblázatból is jól kivehető, hogy a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, az identitáshoz való jogon túlmenően (amely jelenti az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitást, ennek megőrzését, kifejezését és fejlesztését) alapjogként az anyanyelvi jogokat szabályozza, egyrészt, mint az anyanyelv elsajátításának, valamint az anyanyelven való oktatásnak a jogát, másrészt pedig az anyanyelvhasználatot szóban és írásban a helyi közigazgatásban, illetve csak szóban az igazságszolgáltatásban.

Ezenkívül pedig rendkívül jelentősnek mondható a nemzeti kisebbségek politikai képviselőtének a joga, lényegében, mint pozitív diszkriminációként megvalósuló kollektív jog, amennyiben mindegyik nemzeti kisebbség (összesen 18) egy parlamenti (képviselőházi) mandátumhoz jut, a törvényben biztosított kedvezőbb feltételeknek köszönhetően. Ez nem vonatkozik a romániai magyar közösségre, ugyanis 1990 óta, minden választáson a Romániai Magyar Demokrata Szövetség a pártok számára előírt feltételeket teljesítette (anélkül, hogy egyébként politikai párt lenne), és elérte a parlamentbe bejutáshoz szükséges 5%-os küszöböt.

1. táblázat: A nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezések rendszerezése

A nemzeti kisebbségekre közvetlenül vonatkozó alkotmányi rendelkezések, cikkek és bekezdések szerint			A nemzeti kisebbségekre közvetve vonatkozó rendelkezések
Általános, alapelvi szabályozások	Alapvető emberi jogok	Államszerkezeti elvekkel (képviselő, demokrácia) összefüggő jogok	Alkotmányos alapelvek, alapjogok, más alkotmányos rendelkezések
1. (1) Románia nemzetállam	29. (1) lelkiismereti szabadság	62. (2) a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselői joga, pozitív diszkrimináció révén	1. (3) emberi méltóság, alapjogok, emberi személyiség szabad fejlődése stb. mint alapvető alkotmányi értékek
6. (1) identitáshoz való jog	29. (3) vallás-szabadság	120. (2) területi, közigazgatási egységekben, ahol jelentős arányban élnek a nemzeti kisebbségek, anyanyelvük használatának joga szóban és írásban	8. pluralizmus, politikai pártok
12. kizárólag a román többségre vonatkozó nemzeti jelképek	29. (5) a vallási felekezetek autonómiája	128. (2) anyanyelv használatának joga az igazságszolgáltatásban	15. az alapjogok egyetemessége
13. hivatalos nyelv kizárólag a román	32. (3) anyanyelvi oktatás		21. az igazságszolgáltatáshoz való szabad hozzáférés
16. jogegyenlőség	32. (5) felekezeti oktatás		22–28. alapvető emberi jogok (élethez való jog, személyi szabadság, védelemhez való jog, mozgásszabadság, intim, családi és magánélet védelme, állandó lakhely sérthetlensége, levelezés titkossága)
20. emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szerződések, elsőbbsége			30. (1), (2), (3) kifejezés szabadsága, cenzúra tilalma, sajtószabadság
			31. információhoz való jog
			33. kultúrához való hozzáférés joga
			36–37. szavazati jog, megválaszthatóság joga
			39. gyülekezési szabadság
			40. egyesüléshez való jog
			44. magántulajdon védelme
			45. gazdasági szabadság
			46–50. örökösödési jog, életszínvonal, család, gyermekek, fiatalok védelme, fogyatékos személyek jogainak védelme

*Forrás: a szerző szerkesztése*

Végül pedig még egy a nemzeti kisebbségek (de egyébként valamennyi román állampolgár), számára fontos rendelkezés, hogy az alapvető emberi jogokat szabályozó nemzetközi szerződések rendelkezései elsőbbséget élveznek a belső joggal szemben, amennyiben a belső törvények nem tartalmaznak kedvezőbb előírásokat.

Mindezek a rendelkezések a román alkotmányban kétségtelenül fontosak a nemzeti kisebbségek számára, ugyanakkor, egyrészt ezek a meglévő jogok mindenképpen bővíthetők, kiszélesíthetők, garanciarendszerük erősíthető, másrészt az alaptörvény egy sor egyéni és közösségi jogot (nemzeti kisebbségek szimbólumainak a használata, döntéshozatali eljárásokba való bevonásuk további formái, vagy az autonómiaformák kialakításának a lehetősége) meg sem említi.

A Romániában élő nemzeti kisebbségek mindegyike őshonos kisebbségek, és nemcsak Erdélyben, de az ország majd minden tájegységében élnek kisebb vagy nagyobb számban nemzeti kisebbségek. Erdélyben Pártiumban főként magyarok, szászok; a Bánságban svábok, szerbek, szlovákok, horvátok, bolgárok; Máramarosban ruszinok, rutének, ukránok; Dobrudzsában tatárok, törökök, oroszok, makedónok, albánok; délen bolgárok. Szétszórtnan, sok helyen cigányok, kisebb létszámban zsidók, örmények, olaszok.

A nemzeti kisebbségekre vonatkozó törvényi rendelkezések leginkább az anyanyelvhasználat területén jelennek meg. Említésre méltó a tanügyi törvény, amelyik érvényben van jelenleg, de az is amelyik már hatályon kívül került, ugyanis ezek külön fejezetet szenteltek a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatásnak, és amelyeket, az alkotmánybíróság is többször vizsgált. Törvény van az anyanyelvhasználatról a helyi közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, és amely rendelkezések a jog gyakorlásának konkrét formáit, feltételei és módozatait írják le a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekkel összhangban.

A hatályos jogszabályi rendszer nagy hiányossága, hogy nem született meg az elmúlt közel 30 évben a nemzeti kisebbségek jogállására vonatkozó átfogó, az autonómiajogokat is rögzítő kerettörvény, annak ellenére, hogy több kezdeményezés is létezett, és az alkotmány is tesz utalást rá.

### **Az alkotmánybíróság szabályozása. Jogállás, kinevezés, feladat- és hatáskör**

A román alkotmánybíróságot mint intézményt, valamint az alkotmánybíráskodást, mint sajátos állami tevékenységet az alkotmány 142–148-as cikkei szabályozzák. Ezek a rendelkezések meghatározzák az AB főbb jellemzőit, a testületnek és a bírácnak a jogállását, hatásköreit, valamint az AB döntéseivel/határozataival kapcsolatos legfontosabb szabályokat.

Mindezek részletes szabályozása az alkotmánybíróság megszervezéséről és működéséről szóló 1992. évi 47-es számú törvényben található meg, amely több ízben is módosult.

### *Az alkotmánybíróság főbb jellemzői, jogállása*

Az alkotmánybíróság kilenc bíróból áll, akiket kilenc évre neveznek ki. A megbízatás nem hosszabbítható és nem ismételtető meg. A kinevező hatóságok a kétkamarás parlament és a köztársasági elnök, olyan módon, hogy három bírót a képviselőház, hármat a szenátus és hármat az elnök nevez ki. Az alkotmánybíróság háromévente három bíróval megújul, azaz háromévenként három bírónak lejár a kilencéves mandátuma és ez alkalommal a parlament két háza és az elnök egy-egy bírót nevez ki. Ezen alkotmányos rendelkezésnek a megvalósítása olyan módon volt lehetséges, hogy az 1992-ben megalakult alkotmánybíróság három bíróját három, további három bírót hat évre és a fennmaradó három bírót kilenc évre nevezték ki, így a folytonosság és a megújulásnak ez a módja azóta is működik. Zavart az okozhat (ami egyébként néhány esetben be is következett), ha egy-egy bíró mandátumának lejárta előtt távozik (lemond, elhalálozik) a testületből. Ilyen helyzetre vonatkozóan az a szabályozás, hogy új bírót ki lehet nevezni úgynevezett töredékmandátumra. Ha ez a „töredék” három évnél kevesebb, akkor ugyanazt a bírót ki lehet újfent nevezni immáron kilenc évre és így összesen legtöbb 11 évet lehet alkotmánybíró (két mandátum keretében), illetve ki lehet nevezni három évnél hosszabb időtartamra, maximálisan hat évre, ebben az esetben újabb mandátumot nem kaphat. A jelenlegi alkotmánybíróság összetételében mindkét helyzetre van egy-egy példa. Megjegyzendő, hogy új alkotmánybírók kinevezésére 2019 május–júniusában kell sor kerülnön, a korábbi kinevezés 2016 júliusában volt.

A román alkotmányos rendszer a kelseni típusú európai modell szerinti alkotmánybíráskodást követi.

Az alkotmánybíróság, részint a bírák kinevezése, hatáskörük, feladataik, tevékenységük tartalma, valamint e tevékenység jellemző formája miatt politikai-igazságszolgáltató jellegű. A kinevezést kimondottan politikai testületek végzik, az alkotmánybírók az alkotmányos igazságszolgáltatást valósítják meg, e tevékenységre jellemző eszközökkel, módszerekkel. A Taláros Testület jogállásának további elengedhetetlen szerves része és feltétele, hogy minden más közhatóságtól független. Nem része az igazságszolgáltató (bírói) hatalmi ágnek, ugyanakkor szabályozások nem írják elő és a román alkotmányjogi szakirodalom sem tekinti önálló hatalmi ágnek.

### *Az alkotmánybírák kinevezése és jogállása*

Az alkotmánybírók kinevezési feltételei: felsőfokú jogi végzettség, magas szintű szakmai kompetencia, legkevesebb 18 év jogi/jogászti tevékenység, vagy a felsőfokú jogi oktatásban való részvétel.

A bírák jogállásához hozzátartozik, részint a széles körű összeférhetetlenség, ami azt jelenti, hogy semmilyen köz- vagy magántisztséget nem tölthetnek be, beleértve a párttagságot sem (mindezekről, amennyiben rendelkezett valamelyikkel, kinevezése esetén le kell mondjon). Ilyen módon a bírók függetlenek, és tisztségükből



elmozdíthatatlanok, illetve mentelmi joggal rendelkeznek, ami vonatkozik a személyi sérthetetlenségre, és arra, hogy nem vonhatók felelősségre a tevékenységük során hozott döntéseikért, megfogalmazott álláspontjaikért.<sup>4</sup>

### *Az alkotmánybíróság feladat- és hatásköre*

Feladat- és hatásköreit az alkotmány 146-os cikke állapítja meg. E rendelkezések alapján az alkotmánybíróság hatásköre két részből tevődik össze. Egyrészt fő tevékenysége a normakontroll, a törvények alkotmányosságának az ellenőrzése, másrészt az egyéb feladatok kategóriájában különböző alkotmányos eljárások, cselekmények normakontrollját végzi.

A törvények alkotmányosságának ellenőrzése a kelsen-i modellnek megfelelően kétféle lehet, úgymint előzetes és utólagos normakontroll.

Az előzetes *a priori* alkotmányossági ellenőrzés a parlament által elfogadott és a köztársasági elnök által még ki nem hirdetett törvényekre vonatkozik. Ez azt jelenti, hogy a parlament két háza által elfogadott törvényt meg lehet támadni, az elfogadás bejelentésétől számított öt napon belül, az erre alkotmányban rögzített jogosultak által. Ezek: a köztársasági elnök, a két házelnök, 50 képviselő vagy 25 szenátor, a kormány, a Legfelsőbb Semmítő- és Ítélszék elnöke és a nép ügyvédje (ombudsman). Előzetes normakontroll alá vonhatók a parlament által elfogadott törvények, a nemzetközi szerződések vagy egyezmények, a parlamenti szabályzatok.

Az utólagos, *a posteriori* normakontroll egy hatályban lévő törvényre vonatkozik, és az alkotmányossági kifogást egy rendes bíróság előtt zajló perben lehet felvetni. Az erre jogosultak a perben részt vevő felek, az ügyész, ügyet tárgyaló bíró vagy a nép ügyvédje. Az utólagos normakontroll vonatkozhat a törvényekre, a kormány által elfogadott egyszerű és sürgősségi törvényerejű rendeletekre.

A román alkotmányos rendszerben nem létezik utólagos absztrakt normakontroll, ez ugyanis mindig konkrét és egy folyamatban (annak bármely fázisában) lévő perhez kötött. Hasonlóképpen nem létezik az alkotmányossági panasz intézménye sem.

Az alkotmánybíróság a normakontroll során csak megkeresésre (és nem hivatalból) jár el.

Általában, főszabály szerint az alkotmánybíróság nem vizsgál törvénytervezeteket. Ez alól két kivétel van. Az első esetben hivatalból megvizsgálja az alkotmánymódosító törvénytervezetet, abból a szempontból, hogy egyrészt a kezdeményezés sajátos feltételei tiszteletben vannak-e tartva, másrészt hogy az alkotmánymódosítás nem érinti a 152-es cikkben foglalt nem módosítható rendelkezéseket, alkotmányos elveket, értékeket. Az alkotmánymódosító törvény elfogadása után az alkotmánybíróság ismét (hivatalból) megvizsgálja a parlament által elfogadott jogszabályt mielőtt népszavazás erősítené azt meg. A második esetben az állampolgárok által kezdeményezett tör-

<sup>4</sup> A kérdésről részletesebben, a román alkotmányjogi szakirodalom egyik legutóbbi kötetében: MURARU–VLĂDOIU 2019, 38–92.



A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban

vénytervezetet vizsgálja, mégpedig a kezdeményezés eljárási szabályainak tiszteletben tartását.

A rend kedvéért és a részletes elemzés igénye nélkül, az alkotmánybíróság a következő egyéb feladatokkal rendelkezik:

- a) Megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos jellegű jogvitákat.
- b) Felügyeli a Románia elnökének megválasztásával kapcsolatos eljárási szabályok betartását és igazolja a szavazás eredményét.
- c) Megállapítja Románia elnöke tisztségének ideiglenes betöltését indokoltá tevő körülmények létét, és megállapításait közli a parlamenttel és a kormánnyal.
- d) Tanácsadó, konzultatív jelleggel véleményezi Románia elnökének tisztségéből való felfüggesztésére irányuló javaslatot. (Ez az egyetlen olyan eset, amikor az AB határozata nem kötelező a parlamentre nézve.)
- e) Felügyeli a népszavazás megszervezésével és lebonyolításával kapcsolatos eljárás betartását és igazolja a szavazás eredményeit.
- f) Határoz azon panaszok tekintetében, amelyek tárgya valamely politikai párt alkotmányossága.

Ezek a feladat- és hatáskörök közvetlenül nem érintik a nemzeti kisebbséget, csak annyiban, amennyiben a jogállamiság/alkotmányosság tiszteletben tartása különösen is fontos a nemzeti közösségek számára. Az alkotmánybíróság joggyakorlatában az f) pont alkalmazása során volt olyan panasz, amikor a magyar közösség érdekképviseleti szervezetének (az RMDSZ-nek) alkotmányosságát vizsgálta.

### *Az alkotmánybíróság aktusai és azok joghatása*

Az alkotmánybíróság hatásköreinek gyakorlása során döntéseket, határozatokat és egy esetben konzultatív jellegű véleményezést fogad el.

Döntéseket<sup>5</sup> (használva a román terminológia tükörfordítását) fogad el az előzetes és utólagos normakontroll során, amikor megoldja a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokat, és amikor valamely politikai párt alkotmányosságát vizsgálja.

Határozatokat hoz az elnökválasztással, az elnöki tisztség helyettesítését szükségessé tevő körülményekkel, az országos népszavazással, és a népi (állampolgári) törvénykezdeményezéssel kapcsolatos hatásköreinek gyakorlása alkalmával.

Egyetlen egy esetben pedig konzultatív véleményezést fogalmaz meg, az elnök hivatalából történő felfüggesztés esetén.

Az alkotmány 147-es cikke előírja, hogy az alkotmánybíróság határozatai (döntései) általánosan kötelezőek a *Hivatalos Közlöny*ben történő közlésüktől, és csak a jövőre nézve érvényesek. Az általánosan kötelező (*erga omnes* hatás) jelleg normatív

5 Nem használom a magyar terminológia szerint talán helyesebb határozat kifejezést, mert a román alkotmánybíróság is fogad el határozatokat, de csak a konkrétan nevesített egyéb hatáskörök gyakorlása során.

erőt ad az alkotmánybíróági döntéseknek, miközben természetesen nem tekinthetők tulajdonképpen jogi normáknak (jogsabályoknak), valójában azonban részét képezik a formális jogforrási rendszernek.<sup>6</sup>

### Az alkotmánybíróásra vonatkozó egyéb adat – társadalmi megítélés

Jogszociológiai megközelítésben megállapítható, hogy a jelenleg hivatalban lévő kilenc bíróval együtt eddig 38 bírója volt/van a román alkotmánybírósnak. Túlnyomó részük egyetemi oktató (26), akik közül, hatan egyben parlamenti tagok is voltak, további heten parlamenti tagok voltak egyetemi oktatói státusz nélkül. Ezenkívül egy ügyvédet, két volt főügyészt, és két legfelső bírósági bírót neveztek ki alkotmánybíróknak.<sup>7</sup>

Miközben időnként a médiában és az általa hangolt közvéleményben nyomatékos kritikai hangsúllyal jelenik meg az a vélemény, hogy olyanokat neveznek ki alkotmánybíróknak, akik egész életükben nem voltak rendes (karrier) bírák, ez alapvetően arról tanúskodik, hogy nem igazán értik az alkotmánybíróság rendeltetését, létezésének okát, és a jogállami rendszerben betöltött szerepét.

A tapasztalat azt mutatja, hogy a túlzott (szakmai) egyoldalúság nem tesz jót a testület munkájának. Következésképpen indokolt, ha minél változatosabb jogi pályákról, és a legkülönbözőbb jogterületekben járatos személyeket neveznek ki alkotmánybíróknak. Amennyiben csak egyetemi tanárokból állna a Taláros Testület, akiknek nincs vagy csak nagyon kevés gyakorlati jogi tapasztalatuk van, ez akadályozná a felmerülő, sokszor igencsak nagy, szak- és technikai tudást igénylő problémák megértését, és a döntések túlzottan elméletiek vagy éppen politikaiak lennének.

Amennyiben pedig csak egykori bírák és ügyészek alkotnák, akkor nem értenék meg az alkotmányos politikai rendszer működését, az alkotmányos elvek jelentőségét és a korábbi szakmai életükből hozott merevebb magatartást alkalmaznák. A román alkotmánybíróásra hosszabb ideig a „professzorok kora” volt a jellemző és az utóbbi közel 10 évben, jelentek meg a jelentős bírói, ügyészi tapasztalattal rendelkező alkotmánybírók, ami kifejezetten növeli a döntések szakmai színvonalát, bár időnként érezhető a túlzottan formális legalista és kevésbé kreatív konstitucionalista hozzáállás.

Az alkotmánybírók kinevezéséről folyamatosan van (időnként hevesebb, máskor visszafogottabb) vita, arról hogy ez túlzottan politikai jellegű, bár szinte rögeszmeszerűen épült be a közvélemény tudatába, hogy ami politikai jellegű (bármilyen, illetve bárhova történő politikai kinevezés) az szükségszerűen csak rossz, illetve el- és megvetendő lehet.

Még a jobb színvonalú, szakmai tartalmú publicisztikák is arról írnak, hogy az alkotmánybírók, politikailag alárendeltek, netán kiszolgáltatottak vagy éppen lekötözöttek.

6 Mindezekről részletesebben: VIDA 2011; TOADER–SAFTA 2017, 95–366.; VARGA 2019, 111–138.

7 A román alkotmánybíróság internetes oldala. Elérhető: [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro) (2019. 07. 01.)

Az természetesen tény, hogy az alkotmánybíróság változó összetétele eredményeképpen nemcsak szakmai, de politikai előéletük is nyomot hagy az egyes döntésekben, ugyanakkor távolról sem lehet baloldali, jobboldali, kormánypárti vagy ellenzéki alkotmánybírósról beszélni. Általában tényleges függetlensége és magas szintű szakmai hozzáállása nem forgott veszélyben, illetve érzékelhető is volt, annak ellenére, hogy voltak, és minden bizonnyal lesznek is olyan döntések, amelyeket politikailag minden bizonnyal sok kritika ér majd, vagy éppen a szakmai viták kereszttüzébe kerülnek.

Elszigetelt és szélsőségesnek mondható egy-egy vélemény szerint az alkotmánybíróságot meg kellene szüntetni, esetleg hatásköreit, az alkotmányossági ellenőrzés amerikai modellje szerint, a Legfelsőbb Bíróságra átruházni. Ennek azonban nincsen semmi realitása, hiszen ehhez jelentős alkotmánymódosításra volna szükség. Az emberek, a közvélemény túlnyomó része (már aki valamelyest is ismeri az alkotmánybíróság feladatát) elfogadja a Taláros Testület legitimitását, a jogállamiság, az alkotmányosság védelmében, megőrzésében betöltött jelentős szerepét.

Az alkotmánybíróság társadalmi megítélése összetett, felemás, időnként ellentmondásos. A társadalom túlnyomó része nem ismeri az alkotmánybíróság szerepét, feladat- és hatásköreit. Ugyanakkor, különösen az utóbbi időben kapott talán túlzott publicitás a figyelem és az érdeklődés középpontjába hozta, de leginkább érzelmi, indulati megközelítések jellemzik a közvéleményt.

A politikai, közéleti sajtó generálja ezeket, bár a szélesebb tömegekhez ez nem jut el. Az talán természetes is, hogy a döntések tartalmától függően magasztalják, (dicsérik) vagy éppen kárhoztatják (szidják) az alkotmánybíróságot.

Az utóbbi időkben (egy-két évben különösen), a politikum „rászokott” az alkotmánybíróságra, abban az értelemben, hogy túlzott mértékben, esetenként indokolatlan módon fordul ahhoz. 2018-ban látványosan megugrott az előzetes normakontroll keretében történő megkeresések száma (a 2017-ben 26-ról 2018-ban 98-ra). Ezek túlnyomó részben parlamenti (ellenzéki) és a köztársasági elnök részéről indított megkeresések voltak. Várhatóan 2019-ben, választási év lévén, ez a trend megmarad.

Jelentős mértékben megnövekedtek a közhatóságok közötti alkotmányos természetű jogi konfliktusokkal kapcsolatos megkeresések is. Ez a hatáskör önmagában is nehéz az alkotmánybíróság számára, hiszen ezek a konfliktusok mindig valamilyen mértékben politikai jellegűek is. A legfőbb közhatóságok (elnök, parlament, kormány) egyre kevesebb energiát fordítanak e konfliktusok megoldására (miközben jelentős energiákat pazarolnak a konfliktusok létrehozására), és előszeretettel fordulnak az alkotmánybírósághoz, amely nemcsak megállapítja a konfliktust, de meg is kell oldja azokat, így sok esetben egyfajta döntőbíróként jelenik meg ezekben a jogvitákban.

## **A nemzeti kisebbségekre vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat**

Előjáróban meg kell állapítanunk, hogy a nemzeti kisebbségek jogaira, alkotmányos státuszára vonatkozó elvi jelentőségű kijelentések, megállapítások csak eseti jelleggel

és érvénnyel születtek, amelyek az előzetes vagy utólagos normakontroll során fogalmazódtak meg. Ebből kiszűrhető egy többé-kevésbé egységes és koherens alkotmánybíróvási álláspont a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, legalábbis néhány alapvető szintű rendelkezés vonatkozásában, mint amilyen a román nemzetállam, [1. cikk, (1) bekezdés], a nemzeti kisebbségek identitáshoz való joga (6. cikk), valamint az anyanyelvhasználat joga az oktatásban, a helyi közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban.

Másrészt ezek az alkotmánybíróvási esetgyakorlatban megfogalmazódott álláspontok nem mentesek bizonyos ellentmondásoktól sem. A nemzetállam-fogalom már-már szakrális, de mindenképpen tabuként történő értelmezésében van egy folytonosság és következetesség, de ennek a különböző nemzeti kisebbségi jogokhoz való viszonyában már van ellentmondásosság, ami időnként a nemzeti kisebbségek előnyére, máskor hátrányára válik.

A törvényekben szabályozott kisebbségi jogok alkotmánybíróvási megtámadása az éppen létező aktuálpolitikai viszonyok és helyzet függvénye, a rendelkezések megítélése pedig az alkotmánybíróvási összetételétől, a tagok szakmai, emberi vagy éppen a politika által determinált hozzáállásától is függ.

Az alkotmánybíróvási esetgyakorlat bemutatása során mindenképpen érdemes két nagy területet megkülönböztetni, pontosabban ezeket külön-külön elemezni. Ezek egyrészt az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos alkotmánybíróvási döntések, másrészt a különböző törvényi szintű jogszabályok (törvények és törvényerejű kormányrendeletek) kisebbségekre vonatkozó rendelkezésekkel kapcsolatos alkotmánybíróvási döntései.

### *Alkotmánymódosításokkal kapcsolatos releváns döntések*

Az 1991-es új alkotmánnyal<sup>8</sup> kapcsolatosan értelemszerűen nem lehet alkotmánybíróvási döntés, hiszen maga az új alaptörvény hozta létre ezt az intézményt, konkrétan pedig 1992-ben jött létre, miután a parlament elfogadta az 1992. évi 47-es számú törvényt<sup>9</sup> az alkotmánybíróvási megszervezéséről és működéséről.

A mindez ideig egyetlen, és egyben átfogó alkotmánymódosításra 2003-ban került sor. Ennek az alkotmánymódosításnak elsődleges célja volt Románia euroatlanti csatlakozásának jogi, alkotmányi előkészítése, olyan alkotmányos rendelkezések bevezetése (például integrációs klauzula), amely megteremti a csatlakozás alaptörvényi feltételeit.

Az alkotmányozás közel másfél éves folyamatában (2002-ben kezdődött) azonban számos más kérdésben is megmutatkozott a módosítás igénye és szükségessége, végül pedig messze meghaladva az eredeti szándékot egy átfogó alkotmánymódosításra került sor.

8 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1991. évi 233-as számában.

9 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1992. évi 101-es számában, és újra közölve a *Hivatalos Közlöny* 2010. évi 807-es számában.

Az érvényben lévő alkotmányi szabályok szerint az alkotmánybíróság az alkotmánymódosító törvény tervezetét vizsgálta és ennek nyomán hozta meg a 2003. évi 148-as számú döntését.<sup>10</sup>

A nemzeti kisebbségek jogai vonatkozásában, a legfontosabb módosítások:

1. Elfogadták a felekezeti oktatást, mint önálló oktatási formát, [32. cikk (5) bekezdés].
2. A helyi közigazgatásban az anyanyelv szóban és írásban történő használatának a joga, mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok részaránya jelentős [120. cikk (2) bekezdés].
3. A nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok anyanyelvhasználatának a joga a bíróságok előtt [128. cikk (2) bekezdés].
4. Mindhárom szöveget vizsgálta, de végül is valamennyit alkotmányosnak minősítette, azaz olyanak, ami nem sérti az örökérvényességi klauzulát (152-es cikk), hiszen alkotmánymódosítás során a Taláros Testület, az eljárási szabályok tiszteletben tartása mellett, csak ezt az egy aspektust vizsgálhatja.

A felekezeti oktatás vonatkozásában az alkotmánybíróság megállapította, hogy ez nem sérti az oktatásra vonatkozó alkotmányos rendet, ugyanakkor némileg kétségbe vonja a felekezeti oktatás önálló jellegét, hiszen ez egyaránt megjelenhet az állami és a magániskolákban is. Magyarán létezhetnek magán- és állami felekezeti iskolák is. Az alkotmánybíróság szövegjavaslata az, hogy az oktatás minden fokon lehet világi vagy vallásos, ami állami vagy magániskolákban történik, a törvény feltételei között. Az alkotmánymódosító parlament nem fogadta el ezt a szövegjavaslatot és meghagyta az állami, felekezeti és magán oktatási formákat. Megjegyzendő, hogy az alkotmánymódosító tervezetek alkotmánybírósági vizsgálatában hozott döntések kötelezőek, de nem a javasolt szövegek vonatkozásában, hiszen az alkotmánybíróságnak nincsen normaszöveg-kezdeményező joga.

A helyi közigazgatásban történő nyelvhasználat vonatkozásában nem fogalmaz meg az alkotmánybíróság semmit, de a jelentős részarány fogalmába egy sajátos, a normaszöveghez nem illeszkedő okfejtésbe kezd. Eszerint abban a helyzetben, ha egy területi közigazgatási egységben a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek részarányában jelentősen felbomolhat az egyensúly a kisebbség és az ezekben a területi közigazgatási egységekben élő román etnikumú állampolgárok között – abban az értelemben, hogy ez utóbbiak képviselői esetleg nem lesznek megválasztva a helyi tanácsokba –, az diszkriminációt hoz létre. Ez egy rendkívül jellemző gondolkodásmód, hiszen egy alkotmányos alapjog (anyanyelvhasználat) biztosítása kapcsán, mintegy nemzeti (nemzetállami) reflexként a többségi jogok védelme jelenik meg. A konkrét esetben pedig a szabályozás nem a helyi képviselőről szól, hiszen ez a demokrácia szabályai szerint kell kialakuljon. Egyébként ez az aggodalom nem jelenik meg, ha egy román többségű községben, városban néhány százaléknyi nemzeti kisebbség él

<sup>10</sup> Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2003. évi 317-es számában.

és a választások során nem jutnak képviselőkhöz a helyi tanácsban. Az alkotmánybíróság megjegyzése ilyen formán irrelevánsnak bizonyult a konkrét alkotmányos normaszöveggel kapcsolatban.

Az igazságszolgáltatásban a bíróságok előtti anyanyelvhasználat vonatkozásában az alkotmánybíróság nem fogalmazott meg semmilyen észrevételt.

Megemlíthető még két sikertelen, átfogó jellegű alkotmánymódosítási kísérlet, 2011-ben és 2013-ban. Az elkészült alkotmánymódosító tervezetekkel kapcsolatosan az alkotmánybíróság egyrészt a 2011. évi 799-es döntését,<sup>11</sup> valamint a 2014. évi 80-as döntését<sup>12</sup> hozta meg. Maga az alkotmánymódosítás azonban egyik esetben sem fejlődött be, hiszen a parlamenti plénum vitájára sem került sor, vagy a politikai szándék hiánya vagy a korábban még létező, de időközben felbomló, megszűnő politikai többség miatt.

Ilyen értelemben erősen kérdéses, hogy ezek a döntések, illetve a bennük foglalt alkotmánybírói megállapítások mennyiben tekinthetők érvényeseknek, rendelkeznek-e precedensértékkel, és mint ilyen, szolgálnak-e hivatkozási alapul, egyáltalán mennyiben tekinthetők az alkotmánybírói joggyakorlat szerves részének. Ennek pedig a próbája sem történt meg, hiszen sem előzetes, sem utólagos normakontroll során maga az alkotmánybíróság nem került abba a helyzetbe, hogy hivatkozzon ezekre a döntéseire.

A két döntés valós megítélésére egy következő alkotmánymódosítási eljárás keretében kerülhet sor, amennyiben hivatkozás történik majd rájuk és ezt elfogadják-e avagy sem.

A 2011. évi 799-es döntésnek egyetlen nemzeti kisebbségekre vonatkozó megállapítása van, (maga az alkotmánymódosító kezdeményezés sem tartalmazott, csak egyetlen ilyen vonatkozású cikket), amely ugyanazt a szellemiséget tükrözi, mint az előző.

Az alkotmánymódosító tervezet javasol az identitáshoz való jogot biztosító 6-os cikkhez egy új (3) bekezdést, a következő szöveggel: „A közhatóságok konzultálni fognak a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteivel, mindazon döntésekkel kapcsolatosan, melyek ezek etnikai, kulturális és vallási identitása megőrzésére, fejlesztésére és kifejezésére vonatkoznak.”

Az alkotmánybíróság megállapítja, hogy a javasolt rendelkezés nem sérti az örökérvényességi klauzulát, hanem éppen egy módja az identitási jog érvényesülésének. Ugyanakkor ezt nem tartja alkotmányos szintű, rangú szabályozásnak, tehát ezt törvényben kellene szabályozni. Amennyiben az alkotmányozó mégis elfogadná ezt az új rendelkezést, akkor a diszkrimináció elkerülése végett, ez a hatóságok részéről történő konzultáció történjen meg a többi román (román nemzetiségű, tehát a többségi) állampolgár szervezeteinek irányába is.

Ez visszatérő gondolatmenet és igencsak sajátos, de jellemző logika azt tükrözi, hogy minden kisebbségi jog biztosítása a diszkrimináció veszélyét hordja magában

11 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2011. évi 317-es számában.

12 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2014. évi 246-os számában.



a többség számára. Ami pedig azért képtelenség, mert ha minden kisebbségvédelmi intézkedés többségvédelmi intézkedést tesz szükségessé, akkor fogalmilag a nemzeti kisebbség mint olyan, veszélyt jelent a többségre nézve, a jogok engedményként jelennek meg, amelyek szükségessé teszik a hathatósabb többségvédelmet. A kisebbségvédelem többségvédelemmé alakul át, és hogy ez utóbbira ne legyen szükség (e logika szerint), a legjobb, ha kisebbségvédelmi rendelkezések elfogadására sem kerül sor.

2013-ban elkészült a mindezidáig legátfogóbb alkotmánymódosító kezdeményezés, amelybe jelentős, a nemzeti kisebbségekre vonatkozó rendelkezések is bekerültek. Ezek közül a legfontosabbak:

- a) Az (állam)terület közigazgatási megszervezés révén községekből, városokból, megyékből és régiókból áll. Régiók korábban és jelenleg sem léteznek.
- b) Törvényben el lehet ismerni hagyományos (tradicionális) zónákat (tájegység), mint a régiók közigazgatási alegységeit. Ez alatt akár a Székelyföld mint közigazgatási alegység létrehozását is lehetett volna érteni.
- c) A nemzeti kisebbségek törvényes képviselői, törvényben elfogadott kisebbségi státútum alapján, létrehozhatnak saját döntési és végrehajtói szerveket identitásuk megőrzésének, fejlesztésének és kifejezésének a hatáskörével.
- d) A központi és helyi hatóságok az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás megőrzésével, fejlesztésével és kifejezésével kapcsolatos döntéseiket a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezeteivel való konzultáció után hozzák meg.
- e) A nemzeti kisebbségek szabadon használhatják köz- és magánszférában saját szimbólumaikat, amelyek kifejezik etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukat.

A 2013-as alkotmánymódosító kezdeményezést az alkotmánybíróság a 2014. évi 80-as döntésében elemezte.

A fent említett javaslatok mindegyikét az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette, mivel álláspontja szerint valamennyi sérti az alkotmány 152. cikkét, a megváltozhatatlansági (örökérvényességi) klauzulát.

A régió fogalmát ugyan nem utasítja el az alkotmánybíróság, de megállapítása szerint a hagyományos tájegység, mint közigazgatási alegység jogilag bizonytalan, meg nem határozott fogalmak. Kijelenti, miszerint ezek a közigazgatási egységek megkérdőjelezzik a román nemzetállami jellegét. A nemzet egysége akár a tradíciók perspektívájából sem kompatibilis az ország népessége egy részének közigazgatási autonómiaként értelmezett önálló státuszának elismerésével, a *hagyomány* mint identitáskritérium alapján.

Hasonlóképpen az egységes nemzetállami jelleg miatt elfogadhatatlan, hogy a nemzeti kisebbségek az államtól elkülönülő döntési és végrehajtói szerveket hozzanak létre. „Románia egységes állam, és ennek lényege, hogy egyetlen politikai és jogi döntési hatalommal rendelkező intézményrendszer létezik. Etnikai alapon létrehozott döntési és végrehajtási szervek létrehozása konfúziót teremtene, a döntési és végrehajtási autonómia gondolatát, ami összeegyezhetetlen az egységes állammal.



Mindez azt jelentené, hogy bármelyik nemzeti kisebbség létrehozhatna döntési és végrehajtási szerveket, melyek státusa és az állami szervekhez való viszonya meghatározatlan, és amelynek a következménye etnikai alapú kollektív politikai autonómia megvalósulását jelentené. Döntési végrehajtási jogkörök biztosítása a nemzeti kisebbségek vonatkozásában akár identitásukat érintő kérdésekben is privilégiumot jelent, amely sérti az állampolgárok közötti egyenlőséget. Ez az érvelési rendszer nem is tesz kísérletet a nemzeti kisebbségek autonómia-törekvéseinek megértésére, és sokkal inkább indulati jellegű, politikai tartalmú állásfoglalás, semmint jogi elemzés.”<sup>13</sup>

A nemzeti kisebbségekkel való döntéshozatal előtti konzultációban, amely megjelent a 2011-es alkotmánymódosító kezdeményezésben is, az alkotmánybíróság megtartotta az akkori döntésében megfogalmazott álláspontját, miszerint ez nem alkotmányos, hanem törvényi szabályozási tárgykörbe tartozó kérdés.

Végezetül a nemzeti kisebbségek saját identitásukat kifejező szimbólumok használatának a joga szintén sérti a román nemzetállami jelleget. Az, hogy a javasolt szöveg a nemzeti szimbólumokról szóló cikkelyhez került, már önmagában is téves az alkotmánybíróság szerint, mert azt sugallja, mintha a nemzeti kisebbségek saját szimbólumai nemzeti szimbólumok (azaz a román állam nemzeti szimbólumai) lennének. „A javaslatnak a 12-es cikkben történő beillesztése, annak elfogadását jelentené, hogy a nemzeti kisebbségek saját szimbólumai, nemzeti szimbólumok, [...] ami egyéb pontosítás hiányában, úgy érthető, hogy a nemzeti kisebbségeknek opciós joguk van saját szimbólumaik és a román állam nemzeti szimbólumainak használata tekintetében.” Ez az érvelés sem tekinthető túl professzionálisnak, hanem sokkal inkább emlékeztet a kirekesztő jellegű, szélsőséges politikai erőkre jellemző retorikára.

Mindezeket, ahogyan az egész döntést, többségi szavazataránnyal fogadta el az alkotmánybíróság, és az akkori magyar alkotmánybíró ezekkel kapcsolatosan különvéleményt fogalmazott meg.

## **Törvények alkotmányossági ellenőrzése során hozott döntések**

A törvényalkotás során egy sor olyan jogszabály született meg, amelyek valamilyen formában szabályozták a nemzeti kisebbségek jogait, adott esetben éppen az alkotmányi rendelkezéseknek adtak részletesebb, konzisztensebb normatív tartalmat. Ezek jelentős részét megtámadták a Taláros Testület előtt, alkotmányossági normakontrollt kérve, akár mert túlzottnak tartják a rendelkezést (magyarán úgy vélik, túl sok jogot biztosít), avagy éppen azért, mert úgy vélik, hogy a törvényi szabályozás az alkotmányi rendelkezés szintje alá kerül, és ezért lehet alkotmányellenes.

Az alkotmánybírósági döntések teljes körű bemutatásának igénye nélkül, mintegy példázva és jelzésszerűen ismertetem összefoglalóan azokat az általam legfontosabbnak ítélt döntéseket, amelyeket a legjellemzőbb és legtöbbször előforduló kisebbségi jogi kérdésekben hoztak.

13 FÁBIÁN-ÖTVÖS 2003.

A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban

Ezek a döntések leginkább az anyanyelvhasználat, az anyanyelvi oktatás, az anyanyelvhasználat és az autonómia kérdésében születtek.

## **Anyanyelvi oktatás terén született főbb alkotmánybírósági döntések**

### *Az 1995. évi 72-es döntés<sup>14</sup>*

A parlament elfogadta az új (1989 után az első) tanügyi törvényt, amely átfogóan szabályozta az egész tanügyi oktatási rendszert. Az alkotmánybíróság előzetes normakontrollban vizsgálta a törvényt. A képviselők és szenátorok által megfogalmazott keresetek, amelyek közül az egyik a kötelező vallásoktatás bevezetését kifogásolta, a másik a nemzeti kisebbségek anyanyelvén való oktatását, elsősorban annak elégtelen, néhol diszkriminatív jellegét. A törvény kétségtelenül biztosította egy bizonyos szinten az anyanyelv elsajátítását, és az anyanyelven való oktatást az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően, azokat többnyire a lehető legszűkebben értelmezve, de ezeket a kereset szerzői nem tartották sem elégségesnek, sem alkotmányosnak. A törvény alkotmányosságát tehát a nemzeti kisebbségek szemszögéből, azok érdekei alapján kifogásolták és a szabályozásokat elégtelennek minősítették, a másik kereset pedig éppen a többségi nemzet szemszögéből, a román nemzetállam restriktíven értelmezett koncepciója alapján bírálta a törvényt, és kérte a kérdéses rendelkezések alkotmányellenességének a megállapítását.

Az 1990-es évek első felében, és különösen törvénnyel kapcsolatos egyik legjelentősebb szakmai, de egyben szimbolikus vita arról szólt, hogy a törvény csak az elemi iskolában (1–4. osztályban) írta elő, hogy a nemzeti kisebbségek számára a román nyelv és irodalom oktatása speciális programok és tankönyvek szerint történjen, a gimnáziumi és líceumi oktatásban pedig ugyanúgy, ahogyan a román anyanyelvűeknek a román iskolákban. A románok történelme és a Románia földrajza nevű tantárgyakat szintén csak az elemi iskolákban lehetett a kisebbségek anyanyelvén tanulni, a felsőbb tagozatokon ezeket a tárgyakat már románul kell oktatni.

Összességében, az alkotmánybíróság, elemezve valamennyi kritikát az egyes cikelyekkel kapcsolatban, a törvényt egészében, úgy, ahogy a parlament azt elfogadta, alkotmányosnak minősítette, és mint megalapozatlant elutasította a kereseteket.

### *1999. évi 114-es döntés<sup>15</sup>*

Az 1995. évi 84-es tanügyi törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló sürgősségi kormányrendelettel, pontosabban az ezt elfogadó törvénnyel szemben kértek (parlament tagjai) előzetes normakontrollt.

A kifogásolt normaszöveg előírta, hogy az állami egyetemeken, a törvény feltételei mellett, kérésre csoportok, részlegek, kollégiumok és fakultások szervezhetők,

14 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1995. évi 167-es számában.

15 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1999. évi 370-es számában.

ahol a nemzeti kisebbségek nyelvén folyik az oktatás. Ebben az esetben biztosítani kell a román nyelvű szakterminológia elsajátítását. Kérésre, törvénnyel, multikulturális felsőfokú oktatási intézmények hozhatók létre.

A törvény elismeri a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát, hogy saját magán felsőfokú oktatási intézményeket létesítsenek és igazgassanak.

Hasonlóképpen a törvény ösztönzi a multikulturális intézményekkel és tevékenységekkel rendelkező egyetemeket a harmonikus interetnikus együttélés, a belső és európai integráció előmozdítása érdekében. Valamennyi román nyelven vagy a nemzeti kisebbségek nyelvén szervezett oktatási formába beiratkozhat és tanulhat román állampolgár, anyanyelvétől és az előző tanulmányai során használt nyelvtől függetlenül.

Az alkotmányossági óvás szerzői azt kifogásolták, hogy a fenti rendelkezések sértik az alkotmány 6-os cikkének (2) bekezdését, amely az identitáshoz való jog keretében a többség védelmét írja elő a kisebbségi jogokkal szemben, valamint 13-as cikkét, a román nyelv hivatalos jellegét, és hogy a normaszöveg „túllépi a vonatkozó európai ajánlások kereteit”.

Az alkotmánybíróság a döntésben megállapítja, hogy a rendelkezések valóban „bővítik a nemzeti kisebbségek számára az anyanyelvi oktatáshoz való hozzáférés lehetőségét, de mindezek nem diszkriminálják a többi román állampolgárt, hanem ellenkezőleg az a rendeltetésük hogy biztosítsák az egyenlőséget a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok és a román nemzetiségű állampolgárok között, az által, hogy létezik egy megfelelő oktatási intézményi keret”. A rendelkezések tehát összhangban vannak az alkotmány 6-os cikkének (2) bekezdésével, az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának alkotmányos elveivel. Hasonlóképpen nem megalapozott az a kritika sem, amely szerint a román nyelv használatát kizárnák ezekből az intézményekből, mivel törvényi garancia van arra, hogy ezek a multikulturális intézmények a törvény szerint fognak működni. Bármely jövőbeni törvény esetében vélelmezett ezek alkotmányossága.

Az alkotmánybíróság megállapítja, miszerint a román mint hivatalos nyelv nem sérül, hiszen maga a törvény írja elő a szakterminológia román nyelven történő elsajátításának köteleességét. Másrészt nemzetközi egyezmények, jogszabályok megsértését sem lehet megállapítani, a *Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája*, valamint a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény* nincsen Románia által ratifikálva, tehát az alkotmánybíróságnak nincsen lehetősége ezek alapján vizsgálni a jogszabály alkotmányosságát. Ugyanakkor még ezek a nemzetközi egyezmények is előírják, hogy a nemzeti kisebbségek anyanyelvhasználatára nem a többségi hivatalos nyelv rovására történik.

Összességében az alkotmánybíróság elutasította az óvást mint megalapozatlant és a kérdéses törvényi rendelkezéseket alkotmányosaknak minősítette.

## 2011. évi 2-es döntés<sup>16</sup>

Előzetes normakontroll keretében az alkotmánybíróság az újabb oktatási törvény alkotmányosságát vizsgálta. A törvényt több szempontból is bírálják a kereset szerzői, alapvetően azonban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatását illetően. Ezt pedig további két megközelítésben, nevezetesen a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvű oktatásának megszervezése, valamint a román nyelv és irodalomnak a speciális program és külön tankönyv szerinti oktatása a nemzeti kisebbségek számára.

Az oktatási intézmény szervezésével kapcsolatosan a bíráló arra vonatkozott, hogy azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol több oktatási intézményben a nemzeti kisebbség nyelvén folyik a tanítás, legkevesebb egy iskola önálló jogi személyként kell működjön, függetlenül a tanulók számától. Az alkotmányossági óvás megfogalmazói szerint Hargita, Kovászna, Maros, Szatmár és Bihar megyékben előállhat az a helyzet, hogy a román nemzetiségi tanulóknak ne legyen saját iskolájuk, mivel ahhoz, hogy önálló jogi személyiséggel rendelkező iskolát létrehozzanak, legkevesebb 300 tanulóra van szükség. Ezzel szemben a nemzeti kisebbségek nyelvén működő önálló iskolával szemben a törvény nem támaszt ilyen követelményt.

Hasonlóan kifogásolták azt a rendelkezést is, amely szerint azok a nemzeti kisebbségekhez tartozó tanulók, akiknek lakhelyükön nincsen kisebbségi anyanyelvi iskolájuk és a legközelebbi hasonló iskolában tanulnak, az utazási költségeiket elszámolhatják.

Végül pedig bíráló érte azt a rendelkezést is, miszerint a nemzeti kisebbségek nyelvén folyó oktatási intézményekben az egyik igazgató kötelezően az adott nemzeti kisebbséghez tartozó oktató kell, hogy legyen.

Az alkotmánybíróság elemzését a nemzeti kisebbség fogalmának igencsak változatos meghatározásával kezdte, idézve F. Capotorti, G. Alfredsson mondhatni jogtudományi meghatározásait, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1134-es Ajánlását, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, (26. cikk), a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát (27. cikk), a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt*, amelyet Románia az 1995. évi 33-as számú törvénnyel ratifikált, valamint a *Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartáját*, amit Románia a 2007. évi 282-es törvénnyel ratifikált.

Megállapítása szerint mindezek a nemzetközi normák, egyezmények, ajánlások elismerik a nemzeti kisebbségek sajátos helyzetét, ami az államok részéről sajátos magatartást tesz szükségessé.

Az alkotmánybíróság kijelenti, hogy a törvények tiszteletben kell tartsák az alkotmány valamint a nemzetközi jogi dokumentumok előírásait, amelyekben Románia részes fél, vagy akár továbbfejleszthetik azokat. A vizsgált tanügyi törvény éppen ezen rendelkezéseket ülteti életbe, és fejleszti olyan módon azokat, hogy lehetővé teszi

<sup>16</sup> Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2011. évi 136-os számában.

a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek kulturális identitásának folytonos fejlődésének biztosítását.

Sorra elemezve egyenként mindegyik kifogást megállapítja, hogy egyik sem sérti az alkotmány valamely rendelkezését, és összhangban van az idézett nemzetközi jogi szabályozásokkal, standardokkal is.

Megállapítja, hogy „a tanügyi törvény nem ír elő egyetlen kollektív jogot sem a nemzeti kisebbségek számára, csak egyéni jogokat”. Másrészt: „[E]gyetlen nemzetközi jogi okmány sem szentesít kollektív jogokat a nemzeti kisebbségek számára, a román törvényhozó pedig sohasem nyilvánította ki szándékát, hogy ezt akarná. Az, hogy léteznek speciális programok a román nyelv elsajátítására a nemzeti kisebbségek számára, ez sajátos helyzetük figyelembe vételét jelenti, azt, hogy ezeknek a személyeknek, más az anyanyelvük, mint a román. Következésképpen a nemzeti kisebbségek sajátos helyzete szükségessé tesz egy megkülönböztetett jogi bánásmódot is, annak érdekében, hogy valamennyi személy számára biztosítva legyen a minőségi oktatáshoz való hozzáférés, és a tényleges egyenlőség. [...] Nem utolsó sorban a román állam intézményeinek a kötelessége, hogy a szükséges, megfelelő óraszámban biztosítsák a román nyelv és irodalom tanulását.”<sup>17</sup>

Mintegy összegzően e kérdéssel kapcsolatban pedig az alkotmánybíróság megállapítja, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga, hogy használják az anyanyelvüket az oktatásban, a közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, nem sérti a román nyelv hivatalos jellegét, ahogyan azt az Alkotmány 13-as cikke előírja, és amely jelleget közvetett módon az Alkotmány 152-es cikkének (1)-es bekezdése (örökérvényességi klauzula) is biztosít.”<sup>18</sup>

Az alkotmánybíróság elutasította az alkotmányossági óvást mint megalapozatlant, és a törvényt alkotmányosnak minősítette.

### 2018. évi 118-as döntés<sup>19</sup>

Előzetes normakontroll keretében a parlament tagjai megtámadták azt a törvényt, amely létre kívánta hozni a marosvásárhelyi II. Rákóczi Ferenc római katolikus főgimnáziumot.

Az alkotmánybíróság megalapozottnak minősítette a keresetet, ugyanis középiskola létrehozása kizárólagos hatásköre a helyi közigazgatási hatóságoknak vagy a kormánynak. Következésképpen a parlament a törvény elfogadásával megsértette egyrészt a helyi autonómiát, másrészt a hatalommegosztás alkotmányos elvét. Másrészt pedig a szabályozás egyedi (azaz nem normatív) jogszabálynak minősül, márpedig a törvényhozás csak normatív, általános jellegű szabályozási tárgykörökben alkothat törvényt.

17 FÁBIÁN–ÖTVÖS 2003.

18 PÉNTEK–BENŐ é. n. Elérhető: [http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08\\_Pentek-Beno\\_Nyelvi\\_jogok\\_Ro.htm](http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08_Pentek-Beno_Nyelvi_jogok_Ro.htm) (2019. 07. 01.)

19 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2018. évi 367-es számában.

A döntés 5 : 4 arányban született, a négy ellenző bíró különvéleményt fogalmazott meg, amelyben kifejtették, hogy a törvény normatív, hiszen nem egyetlen jogviszonyra vonatkozik, hanem egy sor jövőbeni jogviszonyt fog szabályozni. Egy kisebbségi középiskola létrehozása nemcsak helyi ügy, hanem országosnak is tekinthető, hiszen egy kisebbségi alapjog az anyanyelvhasználat, pontosabban a nemzeti kisebbségek anyanyelvükön való oktatása jogának érvényesítéséről, oktatási intézmény létrehozásáról van szó. Nem sérült a helyi autonómia sem, hiszen a törvényhozás csak akkor avatkozott be, amikor nyilvánvalóvá vált, hogy a helyi hatóságok nem tudják (nem akarják) létrehozni az iskolát. A helyi autonómiára hivatkozva nem csorbulhatnak alapvető emberi jogok. Végezetül a különvéleményt megfogalmazók szerint a hatalommegosztás elve sem sérült, hiszen nem vont el hatáskört a kormánytól.

Mindezek ellenére, a Taláros Testület alkotmányellenesnek minősítette a törvényt.

## **A közhatóságok előtt történő anyanyelvhasználat vonatkozásában hozott néhány alkotmánybírósági döntés**

### *1996. évi 40-es döntés*<sup>20</sup>

Az 1991. évi 69-es számú, a helyi közigazgatásról szóló törvény néhány rendelkezését módosították. Többek között azt a rendelkezést vezette be, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok, akik a helyi hatóságokhoz anyanyelvükön fogalmaznak meg egy kérést, azt román nyelvű fordítással együtt kell, benyújtásuk”. Ezt a kereset szerzői az anyanyelvhasználat korlátozásának minősítették és mint ilyen alkotmányellenesnek.

Az alkotmánybíróság megállapította, hogy egyrészt az állampolgárok azon lehetősége, hogy anyanyelvükön fogalmazzák meg a hatóságok irányába a kérésüket, összhangban van az alkotmány 6-os cikkének (1) bekezdésével. Az, hogy „[a] kéréshez csatolni kell annak román nyelvű fordítását nincsen ellentétben ezzel a joggal, ellenkezőleg egy lehetséges diszkriminációt előz meg, ami bekövetkezhetne a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokkal szemben, hiszen az adott kisebbségi nyelvet nem ismerő hatóság hosszabb ideig oldaná meg a kérést, ami hátrányos lehet a kérelmező számára.” Következésképpen a rendelkezés összhangban van az alkotmány 16-os cikkével, amely az állampolgárok közötti jogegyenlőséget írja elő.

Az alkotmánybíróság mint megalapozatlant elutasította a kérést és a kifogásolt törvényi rendelkezést alkotmányosnak minősítette.

### *Az 1999. évi 113-as döntés*<sup>21</sup>

A román alkotmányos rendelkezések lehetővé teszik a delegált törvényhozást vagy másképpen a törvényhozási felhatalmazást, amelynek révén a kormány törvényerejű

20 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1996. évi 76-os számában.

21 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1999. évi 362-es számában.



egyszerű vagy sürgősségi kormányrendeleteket fogadhat el. Esetünkben egyszerű kormányrendeletéről van szó, amit a kormány egy a parlament által elfogadott felhatalmazási törvény alapján fogad el. Pontosabban az alkotmánybíróságot megkereső szenátorok a felhatalmazási törvényt támadták meg előzetes normakontroll keretében, amelyben azt kifogásolták, hogy a felhatalmazás alapján a kormány egyszerű rendeletben ratifikálhatja a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját. Az alkotmány a parlament számára is előír bizonyos korlátokat arra vonatkozólag, hogy mire adhat felhatalmazást a kormánynak, hogy törvényerejű jogszabályokat alkosson. Eszerint a parlament csak egyszerű törvények tárgykörébe tartozó szabályozási kérdésekben hatalmazhatja fel a kormányt.

A kereset szerzői azt állítják, hogy a karta olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek ratifikációja előtt alkotmányt kellene módosítani, hiszen a rendelkezések egy része nincsen összhangban az 1-es cikk (1) bekezdésével, miszerint „Románia nemzeti, független egységes és oszthatatlan állam”. Hasonlóképpen sérti a román nyelv hivatalos jellegére vonatkozó rendelkezést.

Az alkotmánybíróság egyrészt megállapította, hogy egy nemzetközi egyezmény ratifikációja a parlamentben egyszerű törvény szabályozási tárgykörébe tartozik, tehát adhat felhatalmazást a kormánynak egyszerű, törvényerejű kormányrendelet elfogadására.

Az, hogy a karta tartalmazza olyan rendelkezéseket, amelyek sértik az érvényben lévő alkotmányt, pontosabban olyan rendelkezések megváltoztatását tennék szükségessé, amelyek az örökérvényességi klauzula védelme alatt állnak, nem bizonyítható. A karta maga is azt írja elő, hogy a részes államok legkevesebb 35 paragrafust vagy bekezdést kell elfogadjanak, ami helyzetüknek megfelelő, következésképpen az alkotmánybíróság nem foglalhat állást egy feltételezett, hipotetikus helyzetre, hiszen nem tudhatja melyik az a 35 rendelkezés, amit a kormány elfogadna.

Az alkotmánybíróság a felhatalmazási törvényt beleértve arra vonatkozó részét, hogy a kormány ratifikálhatja a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját alkotmányosnak minősítette.

### *2016. évi 636-os döntés<sup>22</sup>*

Utólagos normakontroll keretében a Polgári eljárási törvénykönyv (Peltk.) 150-es cikke (4) bekezdésének első mondatával kapcsolatban nyújtott be alkotmányossági kifogást egy peres ügyben.

Az alkotmánybírósági megkeresést a Hargita megyei törvényszék előtt zajló jogvita felperesének kérésére a törvényszék nyújtotta be. A kifogásolt normaszöveg előírja: „Abban az esetben, amikor az iratok egy idegen nyelven vannak megszerkesztve, ezeket hitelesített másolatban kell letenni (a bíróság elé) mellékelve az iratoknak, egy hiteles fordító által készített hiteles fordítását.” A megkeresés szerzője szerint a ren-

<sup>22</sup> Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2017. évi 41-es számában.



delkezés sérti az alkotmány 128. cikkének (3) bekezdését, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok bíróságok előtti anyanyelvhasználatának módjait, beleértve a fordító, illetve tolmács használatát, olyan módon kell megállapítani, hogy ez ne akadályozza az igazságszolgáltatás menetét és az érdekelték terhére ne rójon többletköltségeket.

Az alkotmánybíróság abból kiindulva, hogy Romániában a hivatalos nyelv a román, vélelmezheti, hogy valamennyi állampolgár ismeri a nyelvet. A polgári perek román nyelven zajlanak, ami azt jelenti, hogy a megszólalások, a kérések, az iratok, az eljárási aktusok ezen a nyelven történnek. Ugyanakkor a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgároknak jogukban áll anyanyelvükön kifejezni magukat a per során, akkor is, ha egyébként ismerik a román nyelvet, korlátozottan a peres eljárás szóbeli részében, de nem az eljárási iratok vonatkozásában, amelyek román nyelven készülnek, keletkeznek. Amennyiben nem román nyelven megfogalmazott iratokat kívánnak bemutatni a bíróság előtt, azokról hivatalos fordító által készített fordítást kell készíteni és azzal együtt betérjeszteni.

Az alkotmánybíróság mint megalapozatlant elutasította az alkotmányossági kifogást.

### *A 2017. évi 328-as döntés*<sup>23</sup>

Az alkotmánybíróság előzetes normakontroll keretében egy olyan elfogadott, de még ki nem hirdetett törvényt vizsgál, amely kiegészít két hatályban lévő törvényt. Ezek a 2006. évi 95-ös számú törvény az egészségügyi reformról, valamint a 2011. évi 292-es számú törvény a szociális asszisztenciáról.

A kifogásolt kiegészítés az anyanyelvhasználatot bővíti az egészségügyi és szociális intézményekben, azáltal, hogy előírja, miszerint ezeknek az intézményeknek mindazokban a területi közigazgatási egységekben (községek, városok, megyék), amelyekben a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek/lakosok aránya eléri a 20%-ot vagy legkevesebb 5000 lakost, biztosítaniuk kell olyan egészségügyi, orvosi és szociális szakemberek alkalmazását, akik ismerik az adott nemzeti kisebbség nyelvét.

A szabályozás újdonsága, hogy egyrészt ezek az intézmények mindent meg kell tessenek az említett személyzet alkalmazása érdekében, másrészt (és ez az igazi újdonság), hogy a korábban is létező 20%-os küszöb mellé alternatív küszöbként bevezeti az abszolút számban kifejezett 5000 főt.

Az alkotmányossági óvást 124 képviselő nyújtotta be, miközben a törvényt egyetlen tartózkodás mellett, lényegében egyhangúlag fogadták el, és azt kifogásolták, hogy az alternatív küszöb sérti a jogegyenlőséget és diszkriminációhoz vezet, másrészt pedig a törvényszöveg nem kellően világos, pontos és előrelátható, mivel nem lehet tudni, hogy az ilyen módon alkalmazottaknak egy vagy több kisebbség nyelvét kell ismerniük.

---

23 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2017. évi 424-es számában.

Az alkotmány 128-as cikkének (2) bekezdése értelmében mindazon területi közigazgatási egységekben, amelyekben a nemzeti kisebbségek részaránya jelentős, ezek anyanyelvét lehet használni. A jelentős részarányt a törvényt 20%-ban határozta meg. Ugyanakkor, és ezt az alkotmánybíróság a döntésben is megfogalmazta, nincsen semmilyen alkotmányi akadálya annak, hogy a törvényhozó bővítse e jogok körét vagy azok alkalmazási lehetőségét.

Következésképpen, ha egy adott területi közigazgatási egységben élő nemzeti kisebbség részaránya meghaladja a két küszöb valamelyikét, meg kell tegyenek mindent a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekkel való megfelelő kommunikáció biztosítása érdekében, alkalmazniuk kell az adott nyelvet ismerő szakszemélyzetet. Mondhatjuk, hogy az anyanyelvhasználat joga mellett az egészségvédelemhez való alapjognak (34. cikk) is érvényesülnie kell.

Az alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy nyilvánvalóan valamennyi nemzeti kisebbség számára érvényes a rendelkezés amennyiben a részarányra vagy lakosságszámra vonatkozó feltételt teljesíti az adott területi közigazgatási egységben.

Végül az alkotmánybíróság felhívja a figyelmet, hogy a kifogásolt törvényes rendelkezés nemcsak a román alaptörvény rendelkezéseivel van összhangban, de a *Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájával* is, amelyet Románia aláírt és a 2007. évi 282-es számú törvénnyel ratifikált is, következésképpen az szerves része a román belső jogrendszernek.

Az alkotmánybíróság az alkotmányossági óvást mint megalapozatlant elutasította, a törvényes rendelkezések alkotmányosak.

### *A 2018. évi 633-as döntés*<sup>24</sup>

Az alkotmánybíróság a Büntető eljárási törvénykönyv (Beltk.) és az igazságszolgáltatás megszervezéséről szóló 2004. évi 304-es törvény módosításáról és kiegészítéséről szóló törvényt vizsgálta előzetes normakontrollban.

Az amúgy nagyon terjedelmes döntés tartalmaz néhány elvi észrevételt a bíróság előtti anyanyelvhasználat jogáról. Az alkotmánybíróság megállapította: Az alkotmány 13-as cikke értelmében, Romániában a hivatalos nyelv a román nyelv. A román nyelv hivatalos jellege kötelezővé teszi ennek használatát az állampolgárok számára az állami hatóságok irányába, hiszen ezen a nyelven szerkesztik meg és hozzák a nyilvánosság tudomására valamennyi hivatalos dokumentumát a román államnak. Ezt azonban összhangba kell hozni az alkotmány 32-es cikkével, amely biztosítja a nemzeti kisebbségek jogát, hogy anyanyelvüket megtanulhassák, illetve, hogy anyanyelvükön tanuljanak, valamint az alkotmány 128-as cikkével, amely előírja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy anyanyelvükön fejezzék ki magukat a bíróságok előtt, tolmácsok és fordítók igénybevételével, olyan módon, hogy

<sup>24</sup> Megjelent a *Hivatalos Közöny* 2018. évi 1.020-as számában.

ez ne zavarja meg az igazságszolgáltatás megfelelő lebonyolítását.<sup>25</sup> A továbbiakban az alkotmánybíróság megállapítja, hogy a Beltk. előírja, miszerint „a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak joguk van, hogy kifejezzék magukat a bíróságok előtt, az eljárási iratokat román nyelven kell megszerkeszteni.”

A módosító javaslat szerint a nyomozó hatóságnak köteles a nemzeti kisebbséghez tartozó személy számára, aki egyébként a sértett fél, annak anyanyelvén közölni bármilyen bírósági megkeresésnek az elmaradását. Az alkotmánybíróság mint alkotmányellenest elutasította ezt a szöveget, de azért, mert a mondat nem tartalmaz utalást a román nyelven szerkesztett szövegre, ami alkotmányos kötelezettsége a hatóságnak. Ugyanakkor megállapítja a Taláros Testület, hogy ez a rendelkezés, bár szélesebb, mint az alkotmány 128-as cikkében foglaltak, de nincsen vele ellentétben, a rendes törvényhozónak pedig jogában van kiszélesíteni az anyanyelv használatának jogát a bíróságok előtt.

Az alkotmánybíróság megállapítja, hogy az alkotmány nem akadályozza meg a törvényhozót, hogy megemelje a nemzeti kisebbségek védelmének standardját, arra azonban kötelezi, hogy tartsa szigorúan tiszteletben a román nemzetállam követelményeit, közöttük a román nyelvet, mint hivatalos nyelvet, az által, hogy minden eljárási iratot, amelyet a román hatóság fogad el román nyelven kell megszerkeszteni.<sup>26</sup>

## **Az autonómia fogalmával kapcsolatos alkotmánybíróvási döntések**

### *2004. évi 154-es döntés<sup>27</sup>*

Az utólagos normakontroll keretében ellenőrzött pénzügyi fiskális törvényi szabályozásokkal kapcsolatos AB döntés (egy peres ügy kapcsán, amelyben egy polgármesteri határozatot kifogásoltak, helyi adók és illetékek kiszabása vonatkozásában), csak azért tartom relevánsnak, mert az alkotmánybíróság megfogalmazza (és aztán számos más döntésében megismétli) a helyi autonómiára vonatkozó megállapítását. Eszerint: „[A] helyi autonómia elve, amit az Alkotmány 120 cikkének (1) bekezdése ír elő, nem feltételez egy teljes (totális) függetlenséget, és területi-közigazgatási egységek közhatóságainak a kizárólagos hatáskörét. A helyi hatóságok kötelesek alávetni magukat a törvényes rendelkezéseknek melyek az ország egész területére nézve érvényesek, melyek az általános, országos (nemzeti) érdekeket védik. [...] Következésképpen az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a helyi közigazgatási hatóságok nem rendelkeznek teljes függetlenséggel a helyi adók és illetékek kiszabása vonatkozásában sem.”

25 PÉNTEK–BENŐ é. n. Elérhető: [http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08\\_Pentek-Beno\\_Nyelvi\\_jogok\\_Ro.htm](http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08_Pentek-Beno_Nyelvi_jogok_Ro.htm) (2019. 07. 01.)

26 PÉNTEK–BENŐ é. n. Elérhető: [http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08\\_Pentek-Beno\\_Nyelvi\\_jogok\\_Ro.htm](http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08_Pentek-Beno_Nyelvi_jogok_Ro.htm) (2019. 07. 01.)

27 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2004. évi 466-os számában.

A helyi autonómia korlátozott jellegére vonatkozó megállapításait az alkotmánybíróság egyéb vonatkozásokban (egyéb helyi hatáskörök gyakorlása esetében is) megismétli, lényegében ugyanezzel a tartalommal.

### 2011. évi 448-as döntés<sup>28</sup>

Utólagos normakontroll keretében a kolozsvári ítélőtábla kérte hivatalból az alkotmányossági vizsgálatot a 2006. évi 489-es a vallásszabadságról és a felekezetek (egyházak) jogállásáról szóló törvény 26-os cikke kapcsán. A peres ügy a fellebbezési fázisban volt egy törvényszéki határozat ellen, amely elutasította az ortodox egyház által elrendelt fegyelmi intézkedések semmissé nyilvánítását.

A kifogásolt törvény 26-os cikke előírja, hogy az egyházaknak saját vallási bírászkodási szerveik lehetnek, saját statútumaik és szabályzataik alapján. Belső fegyelmi ügyekben kizárólag a kánonjogi előírások alkalmazandók. A saját bírászkodási szervek léte nem zárja ki a kihágásokra és bűncselekményekre vonatkozó törvények alkalmazását. A táblabíróság azt kifogásolja, hogy amennyiben az egyházak közhasznú jogi személyek, ahogyan ezt a törvény előírja, akkor a 26-os cikkben foglaltak egy sajátos és egyben kötelező igazgatási-fegyelmi *jurisdictiont* jelentenek, amit az alkotmány 21. cikkének (4) bekezdése tilt.

Az alkotmánybíróság a felekezeti autonómia vonatkozásában hivatkozik szakirodalmi megállapításokra, egyetértve azzal, hogy az egyházak autonómiája az állam és egyház különválásának következménye, mindkét entitás külön intézményekkel rendelkezik, amelyek sajátos hatásköre nem keresztezi egymást. Hivatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatára (Lautsi vs. Olaszország, 2009), amely kimondja, hogy az államnak (ideológiailag, felekezetiileg) semlegesnek kell lennie, különösen az (állami) oktatás vonatkozásában, abban, hogy az iskolai osztálytermekben ne legyenek valamely vallásfelekezet vallási szimbólumai kifüggesztve.

Az alkotmánybíróság megállapítja, hogy a vallásfelekezetek vonatkozásában az autonómia azt a képességet jelenti, hogy saját statútumaik alapján törvényeket alkossanak és vezessék az egyházat.

Egy idézett szakirodalmi megállapítás szerint a vallásfelekezetek autonómiája az egyháznak azt a természetes jogát jelenti, hogy egyoldalúan hitelvetket, egyházi normákat szabjon meg és bíraskodjon, sajátos természetének megfelelően önkormányzattal rendelkezzen, függetlenül az államtól.

Az alkotmánybíróság mint megalapozatlant elutasította az alkotmányossági kifogást, a kritizált normaszöveg alkotmányos.

28 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2011. évi 424-es számában.

## **Egyéb ügyekben, a nemzeti kisebbségeket érintő alkotmánybírósági döntések**

### *1994. évi 47-es döntés<sup>29</sup>*

A parlament elfogadott egy törvényt a háborús veteránok, a hadirokkantak és hadiözvegyek számára biztosított jogokról. Az előzetes normakontroll keretében az alkotmánybírósághoz megkereséssel forduló képviselők és szenátorok azt kifogásolták, hogy a törvény a juttatásokat, a jogosultságokat egy feltételhez kötötte, nevezetesen, hogy „nem harcoltak a román hadsereg ellen”. Ami azt jelenti, hogy kizárják a jogosultak köréből mindazokat, akik, „kötelezően lettek besorozva vagy mozgósítva azon román területeken, amelyek időlegesen megszállás alatt voltak 1940–1945 között (a bécsi döntés alapján), és harcoltak a román hadsereg ellen”. A keresetet megfogalmazók szerint ez a megkülönböztetés diszkriminatív, mivel egyrészt ilyen alapon nem lehet megkülönböztetni a jogosultak körét (történelmi kérdésekben nem lehet a jog eszközeivel igazságot tenni), másrészt konkrétan csak a magyarokra vonatkozott a kizárás, a németekre, akiket a német hadseregbe soroztak és harcoltak a román hadsereg ellen már nem.

Az alkotmánybíróság alkotmányellenesnek, és hátrányos megkülönböztetésnek minősítette „a harcoltak a román hadsereg ellen” kifejezést. Az okfejtés szerint a bécsi döntést utólag semmisnek nyilvánították, vagyis olyanak ami nem is létezhetett, tehát a bécsi döntésre alapozó, annak joghatásából származó körülményből fakadóan (kötelező besorolás) egy jogosultság-megvonást ír elő egy törvény, ez pedig a semmis döntés joghatásának az elismerését jelentené. Másrészt azért diszkriminatív, mert senki sem terhelhető egy olyan kötelezettség nem teljesítésével (a besorolásnak való ellenszegülés), amely kötelezettség teljesítése lehetetlen volt.

Az alkotmánybíróság helyt adott a kifogásnak ebben a vonatkozásban és a kifogásolt cikkelyt alkotmányellenesnek minősítette.

### *1995. évi 64-es döntés<sup>30</sup>*

Előzetes normakontroll keretében vizsgálta az alkotmánybíróság egy törvényt, amely határátkelési illetéket vezetett be, ideiglenes jelleggel. Ezt a parlament tagjai különböző érveket felvonultatva támadták meg, mivel álláspontjuk szerint sérti a szabad közlekedés jogát. Olyan kritika is megfogalmazódott, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárokat ez az intézkedés megkülönböztetett módon sújtja, hiszen akadályozza a szabad kapcsolattartást adott esetben más országban élő rokonaikkal, illetve mindazokkal, akikkel közös etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitással rendelkezik.

29 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1994. évi 139-es számában.

30 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 1995. évi 131-es számában.

Az alkotmánybíróság megállapítása szerint egyrészt az intézkedés alkotmányos, különösen, hogy csak ideiglenes jellegű, másrészt nincsen diszkriminatív jellege, hiszen minden állampolgárra egyformán vonatkozik. Elvi jelentőséggel állapítja meg, hogy „a nemzeti kisebbségekhez tartozó román állampolgároknak ugyanolyan kötelezettségeik vannak, mint a román nemzetiségű állampolgároknak, ha ez másképpen lenne, akkor ez a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára privilégiumok biztosítását jelentené.”<sup>31</sup>

### *A 2004. évi 53-as döntés*<sup>32</sup>

Utólagos normakontroll keretében, egy bukaresti kerületi bíróságon, egy polgári per keretében felmerült a Romániai Magyar Demokrata Szövetség feloszlásának a kérése. A perben a Nagyrománia párt, a 2003-as évi 14-es párttörvény 55-ös cikkének alkotmányosságát kifogásolta, amely álláspontjuk szerint sérti az alkotmány 16-os cikkét az állampolgárok jogegyenlőségét és a diszkrimináció tilalmát. Azt is megjegyzik, hogy diszkrimináció történik a többi egyesület irányában, azáltal, hogy az RMDSZ részt vesz a választásokon, ami egyben azt jelenti, hogy a törvény megengedi, „hogy a szervezet tisztán politikai tevékenységet végezzen ellentétben céljaival”. A pert tárgyaló bukaresti bíróság megalapozottnak tekinti a keresetet, mivel szerinte is egyenlőtlenség keletkezik a különböző egyesületek, nem-kormányzati szervezetek között, és az RMDSZ privilegizált helyzetbe kerül tevékenysége, feladatai, szerveződése vonatkozásában.

A párttörvény 55-ös cikke előírja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgárok szervezetei, amelyek részt vesznek a választásokon, rájuk vonatkoztatva alkalmazandók a jelen törvény előírásai, kivéve néhány rendelkezést. (A norma megjelöli azoknak a cikkeknak a számát, amelyeket nem kell alkalmazni.) Az alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kifogás szerzői lényegében azt nehezményezik, hogy a párttörvény 55-ös cikke a választásokon szereplő kisebbségi szervezeteket a politikai pártokkal asszimilálja, és ezáltal egy speciális jogállást teremt számukra, eltérőt a többi egyesülettől és alapítványtól (nem-kormányzati szervezettől).

Az alkotmánybíróság megállapítja, hogy a kifogásolt törvényi rendelkezés nem sérti az alkotmány 16-os cikkét a jogegyenlőségről és a diszkrimináció tilalmáról, hanem éppen az esélyegyenlőség érvényesítését hivatott biztosítani, az alkotmány 4-es cikkének (2) bekezdése szerint. Másrészt a kifogásolt törvényi rendelkezést az alkotmány 62-es cikkének (2) bekezdésével is össze kell vetni, amiből egyértelműen kiderül, hogy a nemzeti kisebbségi szervezetek sajátos jogállását maga az alkotmány biztosítja, azáltal, hogy lehetővé teszi számukra a parlamenti képviselést. Következésképpen mindazok a szervezetek, amelyek egyébként a társulási jog (alkotmány 40-es cikke) alapján jönnek létre különböző jogi helyzetben lehetnek aszerint, hogy részt vesznek vagy nem a választásokon, a törvény feltételei között. Ha pedig részt vesznek, akkor

31 FÁBIÁN-ÖTVÖS 2003.

32 Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2004. évi 240-es számában.



A nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése a román alkotmánybírósági esetgyakorlatban

az esélyegyenlőség biztosítása érdekében szükséges a politikai pártokkal azonos bánásmód.

Az alkotmánybíróság elutasítja mint megalapozatlant az alkotmányossági kifogást.

### *2014. évi 272-es döntés*<sup>33</sup>

Az alkotmánybíróság ezúttal egy politikai párttal kapcsolatos panaszt vizsgál, tehát egy rendkívül ritkán gyakorolt hatáskörben hozta meg a döntését.

Egy magánszemély panaszáról van szó, aki kétségbe vonja a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek (RMDSZ) mint politikai párt működésének az alkotmányosságát. A panasztevő azt kifogásolja, pontosabban kéri, hogy tisztázni kell, hogy az RMDSZ politikai párt-e, amely részt vesz az ország politikai életében, jelölteket állít a parlamenti és helyi választásokon, annak ellenére, hogy kulturális szervezetként lett bejegyezve. Romániában a nemzeti kisebbségeknek számtalan kulturális szervezete van, mégis egyiknek sincsen olyan parlamenti és helyhatósági képviselője, mint az RMDSZ-nek – állítja a szerző. Továbbá megjegyzi, hogy az RMDSZ az állami költségvetésből szubvenciót kap úgy is, mint kulturális szervezet és mint politikai párt is.

Az alkotmánybíróság először is a kereset megengedhetőségét vizsgálta, ugyanis magánszemély nem nyújthat be ilyen jellegű panaszt annak érdekében, hogy a Taláros Testület egy politikai párt alkotmányosságát vizsgálja. Ezt csak a parlament két házának elnöke kérheti parlamenti határozat alapján, vagy a kormány.

Másrészt az alkotmánybíróság csak a politikai pártok alkotmányosságát vizsgálhatja, az RMDSZ pedig nem politikai párt, nem szerepel a politikai pártok nyilvántartásában, hanem a nem-kormányzati szervezetek országos nyilvántartásában található. A hatályos törvények értelmében nemzeti kisebbségi szervezetek (amelyek nem politikai pártok) részt vehetnek a törvény feltételei között valamennyi országos és helyi választáson. Az a körülmény, hogy a törvény a kisebbségi szervezeteket bizonyos feltételek mellett, a választások alkalmával, a politikai pártokkal azonos státuszban szabályozza, ez nem változtatja át az RMDSZ-t sem politikai párttá. Amennyiben pedig a panasztevő az érvényben lévő jogszabályokat kifogásolja, az alkotmánybíróság ismételen nem vizsgálhatja ezek alkotmányosságát, mert a panaszos nincsen abban a helyzetben, hogy az alkotmányos rendelkezéseknek megfelelően kérhesse az alkotmányossági normakontrollt.

Az alkotmánybíróság a keresetet mint megengedhetetlen elutasította.

### **Összegzés, következtetések**

Megállapítható, mintegy sommásan, de a helyzetet reálisan értékelve, hogy nem a nemzeti kisebbségek jogai az a terület, ahol az alkotmánybíróság igazán kreatív lenne vagy aktivista módon viszonyulna az alapjogok ezen részéhez. Általában sem

<sup>33</sup> Megjelent a *Hivatalos Közlöny* 2014. évi 451-es számában.



jellemző az alkotmánybírói/alkotmánybírói aktivizmus az alapjogok területén, hanem sokkal inkább a textualista szemlélet terjedt el. Nincsen megkülönböztetett hatáskörrel, odafigyeléssel végzett alapjogi bírászkodás, és az ennek nyomán kialakult esetgyakorlat sem. Természetesen számtalan alkotmánybírói döntés foglalkozik a legkülönbözőbb alapvető emberi jogok értelmezésével. Jelentősnek mondható az alapjogi tesztek, különösen az arányossági teszt alkalmazása, és természetesen van jó néhány referenciaértékű döntés is, de nagy, alapjogi kérdésekben (élethez való jog, halálbüntetés tilalma, abortusz, eutanázia, egyéni/kollektív jogok, kisebbségi jogok stb.) nem születtek komoly elméleti megalapozottságú döntések, mint ahogyan jelentős, meghatározó integrációs vagy alkotmányos identitással foglalkozó, ezeket tisztázó döntések sem.

Megítélésem szerint a két hipotézis, amelyet tanulmányom elején megfogalmaztam, elemezve a vonatkozó alkotmánybírói döntéseket igazoltnak tekinthető.

Ugyanakkor, még ha némileg kritikai élel fogalmaztam meg az aktivizmus hiányát, a kreativitást az alkotmánybírói részéről, a nemzeti kisebbségek jogainak értelmezése vonatkozásában, a részletesebb elemzés után úgy látom, hogy pozitívan kell értékelnünk azt, hogy az alkotmánybírói nem adott olyan értelmezést a kisebbségekre vonatkozó törvényi rendelkezéseknek, amelyek eltávolították volna az alkotmányi előírásoktól. Ez még akkor is fontos, nevezetesen a kisebbségvédelem alkotmányos kereteinek a megőrzése, ha egyébként sok esetben, az „ennél többet” a „többségvédelmi” szempontok alapján nem lehetett.

A vizsgált, de általában a nemzeti kisebbségek jogaival kapcsolatos alkotmánybírói döntések java része a különböző tanügyi törvények kifogásolt rendelkezései kapcsán az anyanyelvi oktatással foglalkozik, rendszerint elfogadva, alkotmányosnak minősítve a törvényi rendelkezéseket. Foglalkozik továbbá az anyanyelvhasználattal az oktatáson kívül a helyi közigazgatásban és az igazságszolgáltatásban, szigorúan tiszteletben tartva és tartatva a román nyelv (kizárólagos) hivatalos jellegére vonatkozó alkotmányos előírást, és többnyire leszűkítve, mondhatni textualista, és nem aktivista módon értelmezve az alkotmány anyanyelvhasználatra vonatkozó rendelkezéseit.

Elmondható és megállapítható, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatra vonatkozó nemzetközi jogi egyezmények rendelkezéseit tiszteletben tartja, és fontos, miszerint egy-két, leginkább utóbbi időkben hozott döntéseiben elismeri, hogy a törvényhozónak jogában van bővíteni a kisebbségi jogokat, a nemzetközi standardoknál magasabb szinten biztosítani különböző jogosítványokat. Ez azért is fontos, mert sokáig (és lényegében még ma is) a román politikai elit jelentős része a nemzeti kisebbségekre vonatkozó nemzetközi jogi szabályozásokat, mint maximumot fogják fel, holott ezek a részes államok számára a belső szabályozások minimum standardját jelentik.

Az autonómia kapcsán az alkotmány rendelkezései alapján elismeri a helyi, (közigazgatási), az egyetemi és a felekezeti autonómiákat, és mintegy alapelveként rögzíti, egyébként helyesen, hogy az autonómia nem jelent teljes önállóságot és függet-

lenséget, hiszen tiszteletben kell tartani az ország egészére nézve szóló törvényeket. Ugyanakkor igazából, direkt módon nem fogalmazott meg elvi álláspontot a kisebbségi autonómiával, annak személyi elvű vagy területi jellegű formájával kapcsolatosan, ennek oka, pedig hogy a törvényhozás nem fogadott el ilyen értelmű törvényeket, annak ellenére, hogy be lettek nyújtva (még kormány által is) ilyen szabályozási tárgykörű jogszabálytervezetek. A parlament egyébként mind a mai napig adós a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény elfogadásával, amelyet mint organikus jogszabálytípust, az alkotmány 73. cikke (3) bekezdésének r) pontja nevesít. Ugyanakkor ezt a helyzetet az alkotmánybíróság nem tudja szankcionálni, mivel nincsen hatásköre az alkotmányos törvényhozási mulasztást (mint amilyenben e kérdés kapcsán jelenleg is a román parlament van) megállapítani és kötelezni a törvény elfogadására.

Több alkotmánybírósági döntés visszatérő elvi megállapítása, hogy a nemzeti kisebbségek jogai nem sérthetik a többség jogait, a jogegyenlőséget, nem vezethetnek diszkriminációhoz. Természetesen ez önmagában rendben volna, bár egy alkotmánybíróságtól elvárható, hogy bármilyen alapjog esetén, így a nemzeti kisebbségi jogok esetében is a jogok címzettjeinek a szempontjából értelmezze az adott alapjogot, és nem az állam, a hatóságok vagy a nemzeti többség szemszögéből. Igaz, hogy ezt a szemléletet maga az alkotmány vezette be a 6-os cikk (2) bekezdésével, hiszen az első bekezdésben megfogalmazott nemzeti kisebbségi identitásjogok mellé rendelte a második bekezdés „többségvédelmi” rendelkezését.

## Felhasznált irodalom

- ANDRESCU, Gabriel (2004): *Națiuni și minorități*. Iași, Polirom.
- ANDRESCU, Gabriel – STAN, Valentin – WEBER, Renate (1997): Tanulmány az RMDSZ felfogásáról a nemzeti kisebbségek jogait illetően. *Magyar Kisebbség*, 3. évf. 1-2. sz. 154–185.
- BAKK Miklós (1997): A Romániai Emberi Jogokat Védő Egyesület (APADOR-CH) koncepciója. *Magyar Kisebbség*, 3. évf. 1-2. sz. 200–208.
- DEMETER, A. M. (2012): *Naționalism, multiculturalism, minorități naționale*. Cluj-Napoca, Institutul pentru Studiarea Problemelor Minorităților Naționale.
- DIACONU, I. (1998): *Minoritățile: Statut – Perspective*. București, Institutul Român pentru Drepturile Omului.
- FÁBIÁN Gyula – JAKAB Albert Zsolt szerk. (2015): *Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban. Bíró Gáspár emlékkönyv*. Kolozsvár, Nemzeti Kisebbségkutató Intézet.
- FÁBIÁN Gyula – ÖTVÖS Patricia (2003): *Kisebbségi Jog I-II*. Kolozsvár, Kom-Pres.
- HORVÁTH István (2009): Kisebbségi nyelvi jogok és kisebbségi nyelvhasználat Romániában. *Magyar Kisebbség*, 14. évf. 51–52. sz. 208–220.
- IONESCU, Cristian (2015): *Constituția României, Titlul I. Principii generale, art. 1-14, Comentarii și explicații*. București, C.H. Beck.
- JURA, C. (2006): *Drepturile omului. drepturile minorităților naționale*. București, C.H. Beck.
- KÁNTOR Zoltán – MAJTÉNYI Balázs (2004): Autonomiamodellek Erdélyben – jövőkép és stratégia. *Magyar Kisebbség*, 9. évf. 1-2. sz.
- MURARU, Ioan – VLĂDOIU, Nasty Marian (2019): *Contencios constituțional, proceduri și teorie*. Hamangiu.

- NĂSTASE, A. (1998): *Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale în dreptul internațional*. București, Regia Autonomă Monitorul Oficial.
- PURDĂ, Nicolae – DIACONU, Nicoleta (2016): *Protecția drepturilor omului*. București, Universul Juridic.
- TOADER, Tudorel – SAFTA, Marieta (2017): *Curs de contencios constituțional*. București, Hamangiu.
- TORÓ Tibor (2016): Egy helyben topogva? Kisebbségi nyelvi jogok alakulása Romániában 2008–2015 között. *Magyar Kisebbség*, 21. évf. 2. sz. 18–53.
- VARGA Attila (2013): Nyelvi jogok alkotmányos szabályozása Romániában. *Pro Minoritate*, 3. sz. 29–41.
- VARGA Attila (2019): *Román alkotmányjog*. Budapest–Kolozsvar, Forum Iuris Könyvkiadó.
- VERESS Emőd (2006): Nyelvhasználati jogok a román közigazgatásban. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2. sz. 35–41.
- VIDA, Ioan (2011): *Curtea Constitutionala, Justitia politicului sau politica justitiei?* Bucuresti, Monitorul Oficial.

### **Internetes források**

- PÉNTEK János – BENŐ Attila (é. n.): Nyelvi jogok Romániában. Elérhető: [http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08\\_Pentek-Beno\\_Nyelvi\\_jogok\\_Ro.htm](http://adattar.adatbank.transindex.ro/tanulmany/08_Pentek-Beno_Nyelvi_jogok_Ro.htm) (2019. 07. 01.)
- A román alkotmánybíróság internetes oldala. Elérhető: [www.ccr.ro](http://www.ccr.ro) (2019. 07. 01.)

### **Egyéb források**

Románia Hivatalos Közlönyeinek (Monitorul Oficial) említett számai:

- 1991. évi 233. szám
- 1992. évi 101-es szám
- 1994. évi 139-es szám
- 1995. évi 131-es szám
- 1995. évi 167-es szám
- 1996. évi 76-os szám
- 1999. évi 362-es szám
- 1999. évi 370-es szám
- 2003. évi 317-es szám
- 2004. évi 240-es szám
- 2004. évi 466-os szám
- 2010. évi 807-es szám
- 2011. évi 136-os szám
- 2011. évi 317-es szám
- 2011. évi 424-es szám
- 2014. évi 246-es szám
- 2014. évi 451-es szám
- 2017. évi 41-es szám
- 2017. évi 424-es szám
- 2018. évi 367-es szám
- 2018. évi 1.020-as szám

# A tudományművelés és a tudományokban való jártasság mint emberi jog. Egy arkhimédészi pont azonosítása

Z. KARVALICS LÁSZLÓ

*Hosszú út vezetett odáig, hogy a tudományok eredményeiből való részese-  
dés mellett 2012-ben megjelent a tudománytermeléshez való hozzájárulás,  
a tudományos kutatásokban való részvétel jogának a követelése is. A tanul-  
mány számos oldalról közelíti meg, miért van rendkívüli jelentősége a tu-  
dományképességnek és a részvételiségnek, hogyan függ mindez össze a tu-  
dományos műveltség új korszakával, miként nőhet ki ebből az „élethosszig  
tartó kutatás” gyakorlata, és hogy valójában nem jogok meg-, hanem vissza-  
szerzéséről van szó.*

**Kulcsszavak:** a tudományhoz való jog, tudományos műveltség, állampolgári tudomány, hálózati erőforrásszerzés, élethosszig tartó kutatás

## *Science Making and Scientific Literacy as Human Rights. Identifying an Archimedean Point*

*The content of the Right to Science is changing. After the Second World War it was defined as a right “to share in scientific advancement and its benefits”. Since 2012, it has started to widen to a more open interpretation: “opportunities for all to contribute to the scientific enterprise and freedom indispensable for scientific research”. The paper provides considerations about the importance of scienceability and participative architectures, the new epoch of science literacy and the paradigm of lifelong research. Let alone it is not about acquiring new rights – but winning back a long-time existing role as people’s science.*

**Keywords:** the Right to Science (RtS), scientific literacy, citizen science, crowdsourcing, lifelong research

## Bevezetés

A „tudomány mint emberi jog” (human right to science, science, as a human right)<sup>1</sup> terminus azóta igényli és provokálja a kifejezés tartalmának pontos értelmezését és megmagyarázását, amióta az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 27. cikke 1948. december 10-én az alábbi kanonizált formulában összegezte mindazt, amit a nemzetközi közösség azidőtájt erről fontosnak tartott elvárásként kijelenteni.<sup>2</sup>

Mindenkinek joga van szabadon részt venni közössége kulturális életében, élvezni a művészeteket, *részesedni a tudományok előrehaladásából és eredményeinek hasznából.*<sup>3</sup>

Az Egyesült Nemzetek Szervezete közel 20 év múlva, 1966-ban a közgyűlésén elfogadott, a gazdasági, társadalmi és kulturális jogokat összefoglaló nemzetközi egyezménye<sup>4</sup> 15. cikkelyében megismételte, kicsit árnyalta és két szemponttal kiegészítette a háború utáni alapvetést.

Belátta, hogy ennek a jognak a realizálásához nélkülözhetetlenek tarthatunk bizonyos (tagállami) lépéseket – jelesül mindazt, amit a tudomány és a kultúra *megőrzése, fejlesztése és „szétterítése”* (diffúziója) érdekében tehetnek. E lehetséges lépések egyik osztálya pedig a nemzetek közötti tudományos és kulturális kapcsolatok és együttműködések (*international contacts and co-operation*) bátorítása és fejlesztése.

Akárhány nemzetközi szervezet alapdokumentum ismételte meg később, hogy szilárd formába öntse a tudománnyal mint emberi joggal kapcsolatos álláspontját,<sup>5</sup> nem változtatott az 1948-as kiindulóponton. Bowers<sup>6</sup> helyesen érzékeli, hogy e cik-

1 A szakirodalomban leginkább a rövid „Right to Science” formula terjedt el, amely betűszóként – RtS – is használatos. MANN, 2018.

2 A cikkely második pontja („Mindenkinek joga van valamennyi, általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdeke védelméhez”) nem a tudománnyal, hanem a szellemi termékekkel kapcsolatos jogi diskurzus része. Hasonlóképpen hagyhatjuk figyelmen kívül a később és máshol definiált társjogot, amely a kutatói autonómiát, a *tudományos kutatás szabadságát* érinti: ez ugyanis a vélemény- és gondolatszabadsághoz tartozó speciális terület. Jellemző ugyanakkor, hogy például az Európai Unió 2000 decemberében elfogadott alapjogi chartája (Charter of Fundamental Rights) a maga 13. cikkelyében kizárólag ezt, a tudományos kutatás szabadságát erősíti meg, a másik vonatkozásra nem is tér ki. Ennek a kizárólag erre a szempontra szűkülő látásmódnak érdekes példája a tudomány szabadságával foglalkozó nemzetközi szakmai közösség (World Congress for Freedom of Scientific Research) nyílt és csatlakozásra buzdító felhívása (Appeal for the Human Rights to Science, [www.freedomofresearch.org/appello/](http://www.freedomofresearch.org/appello/)), amely nem tesz mást, mint a tudomány (a tudománytámogatás és a tudomány-oktatás) fontosságát evangelizálja (a továbbiakban: Appeal).

3 „*To share in scientific advancement and its benefits*”. A közkeletű magyarra ültetések olykor helytelenül résztvétel irnak részesedés helyett (erre még visszatérünk), és régiesen „jótéteményként” fordítják a benefit-et, Ez utóbbival kétszeresen torzítják el a cikkely értelmét: egyrészt belecsempészik a morális cselekvőt, aki „teszi” a jót, másrészt az akaratlagosságot (intencionalitást), ahol a hatás csak akkor érvényesül, ha az „tétetik” és kifejezetten a társadalom szolgálatában. Az alapszöveg hozzáférhető: [www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/\(2019.07.01.\)](http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/(2019.07.01.))

4 International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights. Teljes szövege: [www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx) (2019.07.01.)

5 Áttekintésüket lásd itt: [www.freedomofresearch.org/appello/](http://www.freedomofresearch.org/appello/) (2019.07.01.)

6 BOWERS 2018.

kelyek szerzői láthatóan nem elsősorban arra kívánnak utalni, hogy miként tudják az individuumok különböző élethelyzeteikben és döntési szituációikban erőforrásként használni a maguk számára, amit a tudománytól kaphatnak. Sokkal inkább arra, hogy a tudomány a közjót minden egyes ember számára előmozdíthassa, függetlenül oktatási háttérüktől vagy egészségügyi helyzetüktől. A társadalom tagjai tehát úgy fogadják örömmel „a” tudománytól<sup>7</sup> mindazt, amit „ad” és kínál, ahogy a művészek által létrehozott műalkotásokat élvezik. Ez a megközelítés a tudományhoz való jogot az oktatáshoz, az információhoz vagy az élelemhez és az egészségügyi ellátáshoz való joghoz sodorja közel: részesedhessen mindenki a társadalom számára rendelkezésre álló erőforrásokból, közjóságokból.<sup>8</sup> Ezzel egyrészt kimondatik a *befogadói-haszonélvezői* alapállás, másrészt végső kontextusként jelenik meg az *egyenlőségi-igazságossági-kölcsönösségi* kiindulópont.

### A befogadói mivolt szemléleti háttéréhez

Mancisidor<sup>9</sup> az ENSZ-alapdokumentum szövegét kiformaló munkadokumentumokban (travaux préparatoires) nyomát találta annak, hogy egykor erős vitát váltott ki a passzivitást sugalló formula, és visszatérően felvetődött az aktív cselekvés kérdése, amit a részvételiség ideájának hangsúlyozásával kívántak ellensúlyozni. A vita végül a „share” ige értelmének kitágításával jutott nyugvópontra: a szöveg elfogadói akkor beleértették a *participáció* mozzanatát (amit a korabeli francia és spanyol fordítás-verzió tükröz is).<sup>10</sup> Ebbe azonban nagy tévedés utólag visszavetíteni például napjaink *állampolgári tudományának* képzetét: leginkább a tudomány eredményeihez

7 A téma még átfogóbb tárgyalásakor annak is érdemes lehet néhány bekezdést szentelni, hogy miként is fordítható le praktikusán „a” tudomány. Soha nem önmagukban kerülnek tárgylemezre az „egyes” tudományok (tudományterületek, tudományszakok), de vajon hogyan ragadható meg a tudomány egésze? Hiszen abban, mint alrendszerben a tudományos intézmények, a tudományos óriásműszerek, a tudományos minősítés, a tudományos álláshelyek, a tudományos szakmai szervezetek, és sok minden más mellett természetesen a tudomány mindennemű produktuma is benne foglaltatik. Nyilvánvaló, hogy nem lehet emberi jogként megfogalmazni egy csillagászati összegbe kerülő érzékeny tudományos műszer használatba vételének lehetőségét, ahogy egy szakmai szervezethez való tartozás sem érvényesülhet szándék esetén automatikusan jogként. Ha ilyen szemmel nézünk a „tudományhoz való jog” irodalmára, akkor azt máris szigorúan a „tudományművelés eredményeinek megismeréséhez” való jogra kellene szűkíteni. Minderre lásd még „a tudomány egészének” kérdését önálló kötetben tárgyaló Zsolnai tudománypedagógiai alapvetését, amely a tudománytan és a kutatástan szétválasztásával nagy lépést tesz abba az irányba, hogy az absztrakt és a konkrét tartományokkal külön lehessen foglalkozni. Lásd: ZSOLNAI 2005.

8 Belátható, hogy a jogok más osztályai egészen más kiindulópontokra épülnek. A szabadságjogok a belső tartalmak megoszthatóságával „a gondolatok közpiacára” vitelét támogatják, megint mások a társadalmi lét méltóságát célozzák vagy épp a környezet humanizálásának imperatívusza felé mutatnak (mint a fogyatékkal élők akadálymentesítése vagy a tiszta környezethez való jog).

9 MANCISIDOR 2015, 2.

10 Az azonban ezen viták során sem merült fel, hogy a tudomány eredményeinek „átszivárgása” a mindennapi életbe, amelynek során kedvező módon sikerül megváltoztatni annak bizonyos paramétereit, sokkal bonyolultabb és összetettebb kölcsönviszonyban és számos kifürkészhetetlen csatornán megy végbe, mint amit a részesítés-részesülés enyhén paternalista hangulatú nyelvi szerkezete sugall.



való hozzáférést (access), és nem az eredmények létrehozásában játszott szerepet értettek alatta. Aktív jelenlétet a tudományos ismeretterjesztésben mint mozgalomban – amely a tudomány hasznaiból való részesedés kétségkívül magasabb foka – de ugyanúgy pusztá befogadás. S végül a tudományos kutatások orientációjára való képességet – egyfajta megrendelői szerep érvényesülését tehát, a tudománypolitikára való hatás gyakorlás lehetőségét.<sup>11</sup> Beeszlást abba, hogy milyen (etikus) felhasználást támogassanak a fejlesztések, s ennek révén milyen majdani eredményből részesedhessenek a polgárok.

Mindemögött az a szemléleti alapállás húzódik meg, hogy a tudósoknak a munkamegosztás részeként hivatásrenddé alakult serege az,<sup>12</sup> amelyik a tudományos eredményeket előállítja, az ipar, a gazdaság meg a társadalom pedig „birtokba veszi” azokat. És ma, amikor a tudomány alrendszerében dolgozó kb. 8 millió tudós még mindig csak az össznépszerűség 0,1%-át teszi ki, jól belátható, miféle matematika és világkép munkál az egyszerű képlet mögött: egy parányi, szakosított közösség állítja elő a tudást, amelyet aztán a világ többi része „alkalmaz”.<sup>13</sup> Amikor a hangsúly a tudományos tudáshoz való univerzális hozzáférés (universal access) követelményére, a 2018. novemberi World Science Day rendezvények kiemelt témájára esik,<sup>14</sup> azzal egyetlen centimétert sem mozdultunk el ettől a befogadói pozíciótól. Amikor a 2018 novemberében Buenos Airesben megszervezett UNESCO szakértői tanácskozás a tudományhoz való jog egységes koncepcióját sürgeti,<sup>15</sup> de eközben a tudomány elvesző presztízse a kiindulópontja, ugyanebben a cipőben jár: a tudományos közösség érdekében emel szót, hogy „küldetését” teljesíthesse.

S valójában ugyanez a logika teljesedik ki a tudományok iskolai oktatásának filozófiájában és gyakorlatában is. A „tudományoktatás” (science education) a rendezett és tanulható tudássá lefordított diszciplináris ismeretcsomagok átadásának és befogadásának színtereként tekint az iskolára. A tankönyvíró és a tanár a tudomány

11 Ennek a esetének tekinthetjük a tudomány lehetséges kártékony következményeivel szembeni védelemhez való jogot, amit egy 2009-es, Velencében rendezett szakértői tanácskozáson Donders formulázott. DONDERS 2009, 8.

12 Jegyezzük meg: maga a tudós (scientist) elnevezés, mint a tudománnyal hivatásszerűen foglalkozó személy is csak 1833-ban született meg, egy egyházi személynek, William Whewellnek köszönhetően.

13 Ez húzódik meg amögött is, hogy a tudomány mint emberi jog diskurzus mai napig a kis számú tudós jogaira fejezhéz. Ha rápillantunk a két elődszervezet (*International Council for Science – ICSU*, és az *International Social Science Council – ISSC*) összevonásával létrehozott nem-kormányzati világszervezet (*The International Science Council – ISC*) alapdokumentumaira, azt látjuk, hogy ezekben minden létező találkozási pontot azonosítanak, ahogyan tudomány és emberi jogok metszhetik egymást, de ezeket minden alakváltozatában a tudomány kiemelt fontosságának és társadalmi szerepének hangsúlyozására használják. Hogy egyszerű tudománymarketinggé silányítják az emberi jogi keretet, abban nincs semmi meglepő: hiszen közel félszáz nemzetközi és 140 nemzeti és regionális tudomány szakmai szervezet, szövetség alkotja a tagságot. Lásd: <https://council.science/> (2019. 07. 01.)

14 CHAPMAN–WYNDHAM 2013.

15 Science as a human right: the need of a unified concept. Elérhető: <https://en.unesco.org/news/science-human-right-need-unified-concept> (2019. 07. 01.)



és a pedagógia szövetségét valósítja meg, amennyiben a közösen elfogadottnak tekintett vagy annak vélt tudományos ismereteket a didaktikailag legmegfelelőbb módon kívánják közvetíteni a felnövekvő nemzedékek számára (akinek legnagyobb része, 99,9%-a nem lesz tudós). A diák befogadó, a meglévő ismereteket a tanulói munkával jól-rosszul újraépíti magában. Amikor a legkorszerűbb pedagógia és tudományépítési irányzatok *felfedező tanulásról* (*discovery learning*), vagy annak továbbfejlesztett változatáról, a kutatásalapú tanulásról (Inquiry-based Learning – IBL) beszélnek,<sup>16</sup> *nem lépnek túl* ezen a szemléleti kiindulóponton. Pusztán annyi történik, hogy nem direkt átadással, hanem közvetett módon válik befogadóvá, meglévő tudások reprodukálójává a diák. Azzal, hogy maga jut el a már egyszer megteremtett tudáshoz, kreatívan megkonstruálva azt, részvétele kétségkívül aktívabb a folyamatban. Ám annak eredménye mégis ugyanaz, mint az idejétmúlt, bornírt, reprodukív tudásszerzést erőltető gyakorlat, amely tölcserrel tölt a gyermeki fejbe olyan ismereteket, amelyek létjogosultságát és konstrukcióját a tudomány szereplőin kívül szakmódszertani, ideológiai és politikai dimenziók is befolyásolják.

### Az egyenlőségi-igazságossági-kölcsönösségi szempont háttéréhez

Mann<sup>17</sup> a tudományhoz való joggal foglalkozó több mint félszáz tanulmány<sup>18</sup> tartalomelmzését elvégezve azt találta, hogy egyetlen szempont szerepel valamennyi szövegben: a *hozzáférés* a tudományos eredményekhez és innovációkhoz (akármilyen formában, például oktatási anyag, egészségügyi szolgáltatás, könyv, újságcikk, szabadalom, gének és biológiai anyagok).

Mint láttuk, ez a befogadási aspektusnak is fontos szempontja volt: amihez nincs hozzáférés, annak hasznából nem tudunk részesülni. Ám jóval többről is szó van amiatt, hogy *a tudományos eredményekhez való hozzáférés joga rendre ütközik a szerelmi tulajdonjoggal*. A hozzáférés így pusztán anyagi kérdéssé válik, és mindenkit hátrányosan érint, aki a jövedelmi szakadék árnyékos oldalán helyezkedik el. Ezzel pedig egy olyan konfliktuszóna nyílik meg, amelynek friss fejleményei jól ismertek: az egyik oldalról a tudományos eredményeket közlő folyóiratok előfizetési díjaival szemben szerveződik ellenállás, a másik oldalról hatalmas online könyv- és folyóirat-adatbázisok épülnek, illegálisan, ahonnan ingyenesen letölthetővé válnak a jogvédett tartalmak is. (Más kérdés, hogy ez nem az általában vett „társadalmak” problémája, hanem *a szegényebb országok tudósaié* – ám az ő korlátozott hozzáférésük és kevésbé hatékony

16 NAGY–NAGY 2016.

17 MANN 2018.

18 A RtS diskurzusa nem mondható kiterjedtnek, az ebbe a tárgykörbe sorolható publikációk száma csekély. Mégis, 2015-ben a baszkföldi Getxo városában önálló kutatóintézet jött létre jött létre (International Institute for the Human Right to Science). A szervezet honlapja eredményről nem tud beszámolni, életjelnek az intézet elnökének nemzetközi szereplései tekinthetőek. Lásd: [www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/asociacion/asociacion-international-institute-for-the-human-right-to-science-instituto-internacional-para-el-derecho-a-la-ciencia-zientziarako-giza-eskubidearen-aldeko-nazioarteko-institutoa/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/asociacion/asociacion-international-institute-for-the-human-right-to-science-instituto-internacional-para-el-derecho-a-la-ciencia-zientziarako-giza-eskubidearen-aldeko-nazioarteko-institutoa/)(2019. 07. 01.)

tudományos munkájuk közvetve az okozója annak, hogy az őket „eltartó” közösségek is alacsonyabb szinten tudnak csak részesülni a tudomány eredményeiből.<sup>19</sup>)

Csak hogy van egy ezzel ellentétes irány is, ahol a tudományos kutatás szabadsága ütközik az információs önrendelkezéssel (privacy). A tudományos kutatások bizonyos irányai – köztük elsősorban az úgynevezett „omikák”, amelyek az orvosi biológiai nagy személyes adatigényű területeivel (genomika, proteomika, metabolomika) foglalkoznak – egyre inkább rászorulnak ugyanis arra, hogy vizsgálódásaikhoz tömegesen és megfelelő beleegyezések birtokában használhassák fel egyének mobil és viselhető eszközeinek érzékeny és bizalmas adatait.<sup>20</sup>

Mindkét esetben azt látjuk, hogy valójában a „tudományos üzemek” (*scientific enterprises*), és a velük összefonódott profittermelő mechanizmusok érdekei artikulálódhatnak jogként, és egyik szintéren sem a tudományhoz való jog aktualizálódik. S ugyanez igaz a látszatra nagyon is idesorolható követelésre, hogy a tudományos szakmákra is alkalmazzuk a nemi és faji kiegyensúlyozatlanság (*gender and racial disparities*) enyhítésének követelményét. A nők és a különböző bőrszínűek foglalkoztatásában elvárt arányosítás sem más, mint egy átfogóbb jog alkalmazása egy szűkebb területre: az elvárt változásoknak ugyanúgy csak a népesség 1%-ét kitevő szakmai közösségen belül kellene érvényesülnie.

Jómagam azt is meglepőnek találom, hogy azok, akik követelményként megfogalmazzák, hogy a hozzáférés és a tudományoktatás révén a tudományos tudás és a módszer hasznából egyenlő módon részesüljön mindenki, mire hivatkozva teszik ezt. Milyen cél teljesüléséhez látják nélkülözhetetlennek? Erősen paternalista szemléletet tükröz, hogy a célfüggvény a tudással felvértezett (*empowered*) állampolgárok teremtése – egy még átfogóbb cél érdekében, hogy tudniillik ne egyszerűen tájékozottabbak lehessenek, hanem felelősségteljesebben tudjanak részt venni a szabad, tisztességes és demokratikus társadalmak építésében,<sup>21</sup> a bizonyítékalapú politikacsiná-

19 A hozzáférés legnagyobb gátjának tehát értelemszerűen a vagyoni-jövedelmi különbségek tűnnek. A gazdag és szegény országok között ugyanúgy, ahogy egy adott társadalom vagyoni, képzettségi, műveltségi rétegződései mentén. Mindez, lényegét tekintve, a tudománytermelésbe való becsatlakozásra feljogosító képességek alacsonyabb szintjére vezethető vissza. Ám az egyenlőtlenség-struktúrák mögött álló súlyos gazdasági, történeti és politikai szakadék megszüntetése és enyhítése a legmagasabb rendszerszinten fejeződik elsősorban ki: az, amit ebből a tudományokkal kapcsolatos, alapvetően következmény, kisebb részben az egyenlőtlenségek újratermelésének egyik összetevője. Másképp: az egyenlőtlenség alapalgoritmusán nem a tudományhoz való jognak a hozzáférése keresztül történő magasabb szintű érvényesítése változtatható. Egy itt elért előrelépés csak támogatja jóval komplexebb folyamatokat. Ez természetesen nem ok arra, hogy ne fürkészzük a hozzáférés kiterjeszhetőségének útjait, sokkal inkább azt a felismerést erősíti meg, hogy mégoly hangsúlyos jelenléte ellenére a hozzáférés kérdése sem a tudományhoz való jog fő terepén.

20 MANN 2018, 10822. Az ide tartozó projektek (lásd például [www.personalgenomes.org](http://www.personalgenomes.org) és [www.openhumans.org](http://www.openhumans.org)) esetében az is fontos szempont, hogy az adatközlők maguk is személyesen profitálhassanak a részvételből: a társadalmi hasznokon kívül az eredmények hajtsanak hasznot az egyéneknek is.

21 A 2. lábjegyzetben bemutatott felhívás (Appeal) félreérthetetlenül fogalmaz: „[S]cience education is an important element in creating more responsible citizens able to participate in the construction of free, fair, open democratic societies”.

lásban,<sup>22</sup> és a civilizációs kihívások megoldását célzó tényalapú együttműködésekben (ahogy a második lábjegyzetben tárgyalt „Appeal” szerzői teszik).

Ezek a megközelítések tehát egy ösztársadalmi szintre értelmezhető norma érvényesülését támogató *csatornaként és erőforrásként* tekintenek az állampolgárok fejében a tudomány révén felhalmozott tudásvagyonra. Ide nemcsak a „mit tudni” (ismeretelem), hanem a „hogyan tudni” (módszer), és a „kritikai apparátust mozgósítani tudni” (metamódszer) is beleértendő. Amit pedig mindezzel körülírnak, azt újabban *tudományos műveltségnek (scientific literacy)* nevezik egyre több szakmai diskurzusban.<sup>23</sup> És ha a tudomány helyére a tudományos műveltséget állítjuk, mint egy specifikus emberi jog érvényesülésének tárgyát, egy csapásra megszűnik a korábbi dilemmák nagy része. Egyértelmű alakot ölt az, hogy „mi is az az entitás”, amelyhez fűződő jogot definiálunk, s rögvést nyilvánvaló válik az is, hogy itt már nem a sokaság 0,1%-áról, hanem valóban a teljességéről van szó.

### A tudományos műveltség dimenziói

Érdekes felismerni, miként fordult visszajára a közoktatási rendszer egyik régóta létező missziója, a *tudományos utánpótlás-nevelés* azzal, hogy a tudományok egy hányadának tantárgyként reprezentált közvetítése mellett a szakkörök és a tanulmányi versenyek révén elsősorban a „legtehetségesebbek”, a „legalkalmasabbak” számára nyitott ösvényt a 0,1%-ba való kerüléshez. Ezzel de facto egyszerre ismerte el, hogy a tudományt magas rendű szellemi tevékenységnek tekinti, de erre csak kiváltságos keveseket tart alkalmasnak. Mindenki másnak meg kell elégednie azzal, hogy *tudománytörténeti ismeretekhez* jut (betekintést kap neves kutatók életébe, és tudományos eredményekhez tudja párosítani őket), módjában áll alacsony szintű *tudományrendszertani* mintázatokat felismerni, valamint elsajátíthatja néhány *bázistudomány terminológiáját* és alapismereteit. Ám mindez nem elég, jellemzően az is szükséges, hogy jól vagy részben jól informált  *felnőtt* legyen a tudományos műveltség hordozója.<sup>24</sup> Hiszen csak egy felnőtt képes olyan fundamentális műveltségre szert tenni, amelyre ráépülhet a (származtatott) tudományos írástudás.<sup>25</sup> És amiként az írni tudás (*literacy*) még nem jelenti, hogy valaki magas szintű irodalmi szöveget tud létrehozni, valahogy ugyanígy tart maga között szakadékot a *tudományosan művelt (science*

22 WYNDHAM–VITULLO 2018.

23 A tudományos írástudás fogalma 1958-ban született meg, de az előzményeket a 19. század végéig vezetik vissza. Rendszerező áttekintését lásd Jon Miller remek tanulmányában. MILLER 1983. A *Daedalus* c. folyóirat, amelyben a szöveg megjelent, egy egész tematikus számot (1983/2) szentelt ennek a kérdéskörnek.

24 MILLER 1998.

25 NORRIS–PHILLIPS 2003.

*literate*) és a *tudományművelésre képes (science-able)* személy fogalma.<sup>26</sup> És mindez már akkor így volt, amikor a tudományos műveltség helyett még a tudományos attitűd kifejezést használták.<sup>27</sup> Valamennyi attribútumalapú meghatározás (milyen képességek, tudások, ismeretek és érzékenységek teszik ki a tudományos írástudást) a használat, alkalmazás és az ismerethez való viszony szempontjaira érzékeny.<sup>28</sup> Az „ismereni/érteni” és a „használni” követelménye része a meghatározásoknak, a „művelni” (doing) nem.<sup>29</sup>

Még amikor már (végre) azt a kérdést teszik fel a kutatók, hogy mit is jelent „csinálni” a tudományt,<sup>30</sup> akkor is inkább a kísérletező diák képe rémlik fel, aki

- tapasztalati bizonyítékok alapján képessé válik fizikai, fogalmi vagy matematikai modelleket építeni;
- ért és használ már létező modelleket;
- felfogja és érti a tudomány(osság) határait;
- képes kísérleteket tervezni, hogy tesztelje a modelljét.

Ezzel azonban még mindig nem lesz más a tudományképes felnőtt vagy diák, mint *kompetens kívülálló (competent outsider)*. Ez kétségkívül jobb ugyan, mint a *marginális bennfentes* pozíciója, amit a hagyományos (tudomány)oktatásnak köszönhetünk,<sup>31</sup> ahol a tudomány mechanizmusaival kapcsolatos megértés kezdetleges szintje ahhoz elég csak, hogy lelohassza az érdeklődést, és a tudományos életben való részvételre való alkalmatlanság érzését súlykolja. Azzal, hogy az oktatás immár arra is alkalmassá kívánja tenni a diákokat, hogy tudományos ismereteket mint erőforrást szólítsanak magukhoz, kombinálják azt saját tapasztalataikkal, és véleményüket vagy döntésüket ennek alapján alakítsák, illetve hozzák meg, azzal *a tudomány hasznosságának* téziséhez térnek csupán vissza. Ha valaki képes a hétköznapi életben kutatási eredmények használatára, esetleg saját „kutatás” lefuttatására, azzal *kutatásképessé (research literacy)* válik, rendelkezik majd *kutatásműveltséggel (research literacy)* – de szerepe továbbra sem lesz más, mint a kritikai jártassággal felvértezett, tájékozott fogyasztóé.<sup>32</sup>

Amikor bevezették az *akadémiai műveltség/írástudás (academic literacy)* fogalmát, akkor voltaképp ugyanezt a képességegyüttest emelték „feljebb”, jellemzően a felsőoktatás diákjainak a világába, a magas szintű szöveges produkcióik előállításához szükséges speciális ismereteket kifejező kategóriaként. S mivel gyakorta az idegennyelvtudás szintjével (*proficiency*) együtt tárgyalják,<sup>33</sup> megfelelő hasonlatnak kí-

26 Ezt a kettősséget megzavarni látszik, hogy a „science-able student” szerkezettel a pedagógiai irodalom azokat a diákokat illeti, akik jobb eredményekkel rendelkeznek a tudomány-tantárgyakban, ami mögött nagyobb affinitásuk és érdeklődésük áll. BOEVE-DE PAUW 2011, 59–66. A tudományképeség értelmezésünkben tudományos tevékenység folytatására való alkalmasságot jelent, és nem eredményesebb mivoltot a tudományokkal kapcsolatos tudásokról való számadáskor.

27 DAVIS 1935.

28 LAUGKSCH 2000.

29 HAZEN–TREFIL 1991.

30 ALLAIN 2015.

31 FEINSTEIN 2011.

32 BEAUDRY–MILLER 2016.

33 READ 2015.

nálkodik a tudományt is úgy megközelíteni, mint egy „nyelvet”: aki elsajátítja, az képes kommunikálni és jelentéseket cserélni (adni és kapni), ám ettől még nem válik a tudomány képviselőjévé. Továbbra is nagyon kompetens kívülálló marad – amivel rendelkezik, az az állampolgári tudományműveltség (*civic science literacy*), amihez elsősorban a felsőfokú tanulmányai segítik.<sup>34</sup> Hogy aztán ezt alkalmazni tudja a szakmai vagy lakóközösségén belül, hogy felvértezi magát kritikai műveltséggel, hogy tud és mer kérdezni és visszakérdezni, jelenséget leírni vagy előre jelezni, tudományos vagy sajtótórhírek állításaihoz viszonyt kialakítani, bizonyítékalapú információkat argumentációba építeni – bármire is képes lesz ezáltal,<sup>35</sup> egyetlen egy dologra nem: hogy ő maga hozzon létre tudományos eredményt, illetve részese legyen olyan alkotóközösségnek, amely tudományos értéket termel.

### **Az utolsó lépés előre: a tudományművelésre való képességhez fűződő jog értelme és esélyei**

Az ENSZ közgyűlése számára 2012-ben átfogó jelentés készült,<sup>36</sup> amely 24 normatív pontban foglalta össze a tudományhoz való jog mibenlétét. Ezek a pontok négy alapvető jogosztályba rendeződnek, és ezekből hármat már jól ismerünk korábbról: 1. mindenki diszkriminációmentes hozzáférése a tudomány eredményeihez, 2. egyének és közösségek részvétele a tudománnyal kapcsolatos döntéshozatali folyamatban, és 3. a tudomány és a technológia eredményeinek fejlesztése, szétterítése és megőrzését szolgáló környezetek erősítése.

A negyedik elem azonban vadonatúj és a jogi kontextusban előzmény nélküli: 4. *„mindenkinek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy hozzájárulhasson a tudomány-üzem termeléséhez: ehhez elengedhetetlen a tudományos kutatásba való bekapcsolódás szabadsága”*.<sup>37</sup>

A szöveg megszületésének évszámára, 2012-re pillantva meglepő, hogy csak most öltött testet ebben a formában ez a jogként definiált igény. A valóságban ugyanis már régóta nyer egyre nagyobb teret a tudományos hivatásrenden kívüli szereplők bevonása a tudományos kutatásokba.

Az egyesek bekapcsolódása nagyjából kétszáz éve a semlegesebb *amatőr tudós* szerepen keresztül ment végbe. Ha az individuális tudástermelés eredménye elfogadható és minőségbiztosítható volt a tudományos közösség számára, akkor az autodidaktákat

34 MILLER 1998.

35 A legértelmesebb képesség-felsorolást lásd: ROBERTS 2007; A legszélesebb értelemben vett tudományos műveltség legszenvédélyesebb népszerűsítésére lásd Andrew Zwicker nagy látogatottságú TED-előadását. Lásd: [www.youtube.com/watch?v=b-EsmVbIjLU](http://www.youtube.com/watch?v=b-EsmVbIjLU) (2019. 07. 01.)

36 A szöveget a Farida Shaheed-vezette bizottság széleskörű konzultációs és vitafolyamat után véglegesítette, amelyben nemcsak a tagállamok, hanem a tudomány képviselői és számos civil szervezet is részt vett. A jelentés teljes szövege hozzáférhető itt: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-26\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-26_en.pdf) (2019. 07. 01.)

37 „[O]pportunities for all to contribute to the scientific enterprise and freedom indispensable for scientific research.” A 24 pontot részletesen bemutatja: MANCISIDOR 2017, 211–221.

mint (szuper)kompetens kívülállókat akár intézményesen is integrálták, *részlegesen felhatalmazott bennfentessé* téve őket.<sup>38</sup> (Gondoljunk csak a tudománytörténet széles körben ismertté vált amatőr régészeire és csillagászaire, tengerbiológusaira, botanikusaira, vagy azokra a tanárookra és papokra, akik neves helytörténetíróvá váltak.) Ha kánonon és minőségen kívülinek bizonyultak az amatőrök szellemi termékei, akkor a lenéző *hobbitudós* címkét kapták meg, ha veszélyesnek és kútmérgezőnek is tartották az eredményt, akkor a tudomány képviselői azt az *áltudomány* (*parascience*, *pseudo-science*) minősítéssel igyekeztek dehonesztálni. (Csak összezavarva a jóval teljesebb színeképet azzal, hogy áltudományt és csalást a hivatalos tudományművelők is gyakran követnek el, és a tudományos tévedések tudományon kívüli kiigazítóival szemben is gyakorta automatikus reflex a „ledilettánszász”).

Ám az igazi újdonság a közösségi részvétel, a közösségi bekapcsolódás a tudástermelő folyamatokba, amelyet az *állampolgári tudomány* (*citizen science*) paradigmája foglal össze. Ez is már több mint százéves, hiszen a megfigyelésigényes ornitológiában a 20. század legelején intézményesedett a hivatásrend és az érdeklődő, felkészült állampolgárok szövetsége (a National Audubon Society azóta is zajlik karácsonyi mádárszámlálásával).<sup>39</sup> Egy olyan közösség megteremtésével, ahol a jól minőségbiztosítható és szétsztható aprócska részfeladatok (*microtasks*) végzésébe bekapcsolódó sokak és a magasrendű tudásműveletekkel a felhalmozott szórványadatokat szintetizáló kevesek teljesértékű együttműködésével születnek az új tudományos eredmények.

E mögé a „szövetségtípus” mögé „gyűjtött” új rakétákat a digitális és hálózati forradalom. Először még csak processzoraik kihasználatlan gépidejét ajánlhatták fel önkéntes tudományos projektek számításteljesítményének növelésére a felhasználók, hogy hamarosan „humán processzorként” kövesse mindezt szemükkel összekapcsolt agyuk, játékos kedvük és életidejük, tudományos kutatások céljaira. A „crowdsourc-e”, az önkéntes erőforrásszerzés világán belül rövid idő alatt a tudományos programokhoz való csatlakozás lett a legnépszerűbb, tízmilliókat megmozgató tevékenység, és mostanáig több száz, sikeres, nagy és kisebb volumenű program futott le a weben,

38 Más szakmavilágokban, a művészeti életben vagy a hivatásos sportolók világában is ugyanez a folyamat ment végbe: amikor az amatőr teljesítménye összevethető a hivatásrend kiképzett tagjaival, akkor a professzionális amatőrök (ProAms), félprofesszionálisak (SemiPro's) számára megnyílnak az utak az adott közösségek elfogadott tagjává váláshoz. A diskurzust a Demos kutatóinak, Charles Leadbeaternek és Paul Millernek a ProAm-forradalomról írt 2004-es jelentése indította el (LEADBEATER–MILLER 2004), nem meglepő módon a fő sodor azonban azóta a hagyományos hivatásrendek szertartásosan definiálási igyekezete, hogy az integrációs nyomás ellenére milyen különbségek maradnak a professzionálisak és az amatőrök között. Néhány jellemző érv és megközelítés: (a szoftverfejlesztésben) [www.mountaingoatsoftware.com/blog/the-difference-between-a-professional-and-an-amateur](http://www.mountaingoatsoftware.com/blog/the-difference-between-a-professional-and-an-amateur); (az előadóművészetben) <https://spotlitesblog.wordpress.com/2013/10/01/professional-versus-amateur-in-performance/>; (a videoalkotások létrehozásában) [www.business2community.com/video-marketing/amateur-vs-professional-video-production-5-ways-tell-difference-01899024](http://www.business2community.com/video-marketing/amateur-vs-professional-video-production-5-ways-tell-difference-01899024). A különbségek természetesen léteznek: remek összefoglalójukat lásd: <https://medium.com/@jeffgoins/the-7-differences-between-professional-and-amateurs-ab6850c25c61> még részletesebben: <https://fs.blog/2017/08/amateurs-professionals/> (2019. 07. 01.)

39 [www.audubon.org/conservation/science](http://www.audubon.org/conservation/science) (2019. 07. 01.)



sokszor milliós (!) tudományos segédhadseregekkel.<sup>40</sup> Új lendületet adott a lehetőségek kiterjesztésének az okostelefonok tömegessé válása, amivel minden önkéntes a korábbiakon felül egy „mozgó laboratórium” teljesítményét is a közös célok érdekébe tudja állítani. S ahol a „dolgok internetjének” távcsövei, mikroszkópjai, szenzorai és webkamerái termelik zettabyte-számra az adatokat, ott is egyre nagyobb az igény az evolúció által képfelismerésre, mintázatfelismerésre és értelmezésre „fejlesztett” agyak tömeges bevonására. Az állampolgári tudomány iránti egyre nagyobb igényt és az ezen alapuló projektek hatékonyságát felismerve az Egyesült Államok 2017. január 6-án léptetett hatályba egy új törvényt. A *Crowdsourcing and Citizen Science Act* nemcsak népszerűsíti a tudományos tudás termelésének ezt a formáját, hanem egyenesen előírja a közzférának ott, ahol ezzel kiváltható forrás.<sup>41</sup>

Annak hangsúlyozásával, hogy a microtaskalapú feladatmegosztás csak a tudományos kutatások jól körülhatárolható, kisebb részénél valósítható meg, és hogy az előképzettség nélküli önkéntesek részvételével szemben nem jelent meg érdemleges ellenállás, az emberi jogi dimenziót sem a hagyományos szabadságjogok környékén kell keresnünk. Sőt, arra a kérdésre is választ kell kapnunk, hogy mi az oka annak, hogy egyáltalán „jogként” vetődjön fel a tudományművelésben való aktív részvétel.

Véleményem szerint tudomány és ember megváltozó viszonyának az alapvető okát a társadalmi makroevolúció aktuális állapotában találjuk meg.

Makroszinten abban, hogy a társas lét korábbi, szabályozást és reflexiót igénylő rétegei fölé fokozatosan egy újabb, minden korábbinál nagyobb, és nagyobb komplexitású rendszer épül. A planetáris cselekvőközösségként felfogott emberiség képe nem leváltja a korábbi képzeteket, hanem azok mellé sorakozik fel, mint egy új „földtani réteg”. Az arányokat változtatja meg, azzal összefüggésben, ahogy a legátfogóbb rendszerszinten jelentkező civilizációs kihívások a legátfogóbb rendszerszinten érvényesülő koordinációs, érdekegyeztetési, kommunikációs és döntési teret és kényszert teremtenek, és ezeknek egyre inkább meghatározóvá kell válniuk a többivel szemben. A megfelelő cselekvésekhez vezető ismereteket megtermelő tudományos megismerés is egyre nagyobb összefogást és egyre több erőforrást igényel. A legfőbb kérdés tehát az, hogyan legyünk bolygónk jobb gondnokai.<sup>42</sup> A jogok valamiféle egyetemlegessége mögött a felelősség és a lehetőség ezen új dimenziói húzódnak meg.

Mikroszinten a jóléti társadalmaknak köszönhetően megváltozó emberkép felől kell elindulnunk. A társadalomtörténet modernitás előtti szakaszai a túlélésparan-

40 A legismertebb ilyen tudományos vállalkozás mai napig az újonnan felfedezett csillagászati objektumokat osztályozó *Galaxy Zoo*-projekt volt (<http://zoo1.galaxyzoo.org/>). A 2000-ben indult, a közösségi médiát remekül használó Folding@Home <https://foldingathome.org/> és a 2008-ban indult *FoldIt*-projekt (<https://fold.it/portal/>) fehérjeszerkezetek „csomagolásával” való kísérletezésre bírja rá a játékos kedvű önkénteseket, mai napig fut, és termeli az új felfedezéseket, kihasználva az emberi elme nagyobb kreativitását a gépi algoritmusokkal szemben. Az állampolgári tudományra építő legtöbb projekt környezeti és ökológiai kérdésekkel foglalkozik.

41 Z. KARVALICS 2019.

42 „Better stewardship of the planet” Anelli szavait idéztük, aki a tudományos műveltségben látja a garanciáját a felelősebb bolygókormányzásnak. Lásd: ANELLI 2011.

csok nyomása alatt kényszerűen az emberi lét partikuláris mozzanataira építhetnek – elsősorban a munkavégzési képességre. Amikor a munkamegosztás fejlettsége és az értéktöbblet-termelés volumene lehetővé tette, hogy a termelésből (sok más információ- és tudásmunkás mellett) először csak néhányan, a 18. századtól már valamivel többen, a 19. század utolsó harmadától pedig már tömegesen legyenek kiemelhetők azok, akik a tudomány alrendszerét működtetik, ezzel párhuzamosan a tudományművelésnek egy elitista szemlélete uralta el a közbeszédet. Pedig a tudomány – mondja Orzel – „nem valami idegen, kifürkészhetetlen világ” az átlagember számára.<sup>43</sup> Egyenesen az emberi lét és emberi tapasztalat szükségszerű velejárója, hiszen számtalan helyzetben úgy „viselkedünk” mintha a tudományos módszer vezetné a tetteinket. A tudomány ilyen értelemben folyamat, amelynek révén megismerő erőnk fokozása cselekvési hatékonyságunk növelését eredményezi. Ebben az értelemben azok is élnek a tudománnyal, akik azt gondolják, hogy gyűlölik vagy soha nem érthetik azt meg. Pedig magát a tudományt és a tudományos módszert sem tudósok teremtették, hanem „közemberek”: Liebenberg azt bizonyítja be, hogy a tudomány ősi forrása a vadászó és környezetével harmóniában élő ökotudatos *homo sapiens* – már a neolitikumban.<sup>44</sup> Conner a bányászok, bábák, kézművesek és agrártermelők ókori és koraujkori világaiba kalauzol,<sup>45</sup> akiknek az apró és szakadatlan innovációiból, a természet, az élő anyag és az emberi test megismerésében elért praktikus eredményeiből nőtt ki mindaz, ami aztán a megismerést és a technológiát iparosította. A modern tudomány szülője a „közemberek tudománya” (*people's science*). Ilyen értelemben paradox módon a modern tudomány mint hivatásrend létrejött pillanatában „kiemelte magát” szülőrendszeréből, és önmagát annak fölébe helyezte. Amikor „mindenki tudományhoz való jogáról” beszélünk, ennek ebben az értelemben van emancipációs üzenete. Ha „a tudomány az, ami emberré tesz minket” („science is what makes us human”),<sup>46</sup> nem törődhetünk bele, hogy az emberiség elsőpró többsége kívül reked az intézményes sáncokon, és az egész oktatási rendszer sem más, mint ennek a programozott eltávolításnak a médiuma. Különös tekintettel arra, hogy a pedagógiai irodalomban ma már közhely, hogy a világot felfedező gyermeki elme a fogalomalkotás, kategória- és mintázatképzés műveleteivel, a (rá)kérdés aktusával szintén arra a rugóra jár, mint maga a tudomány, hogy a gondolkodni tudást kiszorítsa a munkaerőpiaci igényeket kiszolgáló ismeretsomagok birtoklásának képessége.

A fordulatnak tehát az iskolában kell kezdődnie. A tantárgyként, mégoly érdekesen prezentált tudományos alapismeretek mellett az idő egy részét mind kiérleltebb didaktikai háttérrel a civilizációs és helyi, társadalmi és ökológiai problémák azonosítását követően a megoldásban való aktív részvétel pályáinak a keresésével töltve, bekapcsolódva az ilyen irányba mutató tudományos programokba (tanárnak és diáknak egyaránt). Természetesen mindazok kivételével, akik életpályaként választják a tudós-

43 ORZEL 2014.

44 LIEBENBERG 1990.

45 CONNER 2005.

46 ORZEL 2014.

létet, mindenki más is továbbra is része maradhat az ilyen értelemben új generációsnak tekinthető állampolgári tudománynak, saját érdeklődése, kedve, ideje, felelősség- és szolidaritásfelfogása okán. Az *élethosszig tartó tanulás* (lifelong learning) mellé így zárkózik fel a lifelong research, az *élethosszig tartó kutatás*.<sup>47</sup> A közösségbe belépő új generációk a megfelelően támogatott és fejlesztett tudományos műveltségük révén már egészen fiatal korban is alkalmassá válnak arra, hogy aktív résztvevői legyenek a civilizációs kihívásokkal való megküzdésnek. Jog, felelősség és lehetőség háromszögének a törzsi beavatási szertartásokra emlékeztető világa így éledhet újra az információs korszak társadalmában. A tudományművelést diákként megkezdő polgárokat ezért neveztem korábban digitális beavatottaknak.<sup>48</sup>

A tudományműveléshez való jog, és ennek alépitménye, a tudományos műveltség, és kerete, az állampolgári tudomány így nyer új értelmet a civilizációs változás kontextusában.<sup>49</sup> Az ekképpen felfogott tudományhoz való jog immár része a jogok egy újonnan felépülő családjának, amely egyelőre még az új műveltségformák felől cserkészhető be leginkább érzékelhető módon. Capra<sup>50</sup> a rendszerproblémák összekapcsolt természetéből kiindulva az *ökológiai műveltség* (*ecological literacy*), az UNESCO pedig a *jövőműveltség* (*future literacy*) fontosságát hangsúlyozza. Egy másik irányból az írástudásként felfogott *részvételiség* (*participative literacy*), és a korábban megfogalmazott kritikai művelésztípusokon túllépő *radikális információs műveltség* (*radical information literacy*)<sup>51</sup> körvonalazza a lassú közeledést a *civilizációs jogok* (*civilization rights*)<sup>52</sup> vagy a *negyedik generációs emberi jogok* világához.

Soh és társai<sup>53</sup> a „negyedik ipari forradalom” kontextusában vélik úgy, hogy az anyagi, biológiai és digitális technológiák összefonódása és az emberiség kölcsönös összekapcsoltságának új minősége által felvetett alapvető egzisztenciális kérdések és veszélyek teszik szükségessé a „negyedik generációs emberi jogokról” szóló párbeszéd megindulását. Mások szerint ezek csak az emberi jogok generációinak 1979-es első

47 Z. KARVALICS 2013a.

48 Z. KARVALICS 2013b.

49 Z. KARVALICS 2013c.

50 CAPRA–LUISI 2014.

51 WHITWORTH 2015.

52 A „civilizációs jogok” fogalma még kiforratlan és ellentmondásos. Elsősorban azért, mert használóinak egy része nem rendszertudományi, hanem kultúraelméleti értelemben használja. Náluk a nemzetállami szint felett ugyan („keresztény civilizáció”), de a planetáris szint alatt helyezkedik el, és a kihívás a nemzetközi jog civilizációköziségének fürkészése. GOZZI 2019. Newt Gingrich szótárában (a 2015. január 24-i, az Iowa Freedom Summiton tartott beszéde szerint) „a civilizációs jogok felülírják a polgárjogokat” (és ezzel azt fejezi ki, hogy a nemzet védelme érdekében a polgárjogok nem mindenkire érvényesek, aki másik civilizációt képvisel). Lásd: [www.youtube.com/watch?v=cFVvYsAB1xw](http://www.youtube.com/watch?v=cFVvYsAB1xw) (2019. 07. 01.). Meglepő módon egy szubkulturális mű, a Biblia stílusában íródott „A Hip-hop evangéliumának” megközelítése áll a legközelebb ahhoz az értelmezéshez, amelyet képviselek: „Tegnap még polgárjogokat igényeltünk, ma már civilizációs jogokat: hogy megteremthessük, meghatározhassuk és kormányozhassuk magunkat.” 125. zsolttár. KRS-ONE 2009.

53 SOH–CONNOLLY–NAM 2018.

megfogalmazásakor<sup>54</sup> már viszonylag jól körülírt (és a zöld színnel jellemzett) *harmadik generációs emberi jogokhoz* sorolt területek új hajtásai, variációi. Hiszen a biológiai sokszínűséget, a genetikai módosítások/klóntechnika által felidézett veszélyekkel szembeni tudatosságot, a fenntarthatóság, a jövő nemzedékek szempontjainak figyelembevételét, a kulturális örökség „átmentésének” fontosságát és a megváltozó léptékű információs és kommunikációs környezethez való alkalmazkodást kivétel nélkül beleérthetjük a „globális jogok” és a csoportjogok közé (ahol a csoport maga az emberiség).<sup>55</sup> Ha innen közeledünk, *mindenki* mély és személyes érintettsége az, ami a műveltség és a részvételiség igényét kiterjeszti a tudományművelésre is, amely épp a fenti kérdésekkel tusakodik.

Érdekes mindezt azzal szembevetni, hogy – mint azt a tanulmány elején láttuk – a tudománnyal kapcsolatos emberi jogok egyes vonatkozásai a (piros színnel jellemzett) második generációs emberi jogok kapcsán merültek fel, a *társadalmi és kulturális egyenlőség* kontextusában. Nem kétséges azonban, hogy tekinthetünk akár úgy is rá, mint az alapvető állampolgári és politikai jogok első („kék”) generációjára nézve is részben érvényes kérdésre. Hiszen a kiterjesztett egyenlőség-eszmény és az emberi méltóság is sérül, ha a szocializáció alaprendszerei úgy épülnek fel, hogy indirekt módon elfogadják, sőt erősítik és termelik a sajátos „kognitív diszkriminációt” a tudományművelésre való alkalmasság kapcsán.<sup>56</sup>

Bárhogy is alakul a „besorolás”, a tudományműveléshez való jog része annak a folyamatnak, ahogyan a 18. század végétől az emberi jogok tartalma együtt bővül a jogalanyok körével, és a mindebben földrajzilag érintett területekkel.<sup>57</sup> Szemléletileg minden kész ahhoz, hogy az emberiséggel és a globális minőséggel elért, már nem meghaladható határokon belül a tudományművelés kiterjesztésének és társadalmási-

54 A felosztást az emberi jogok három generációjáról Karel Vasak cseh jogász 1979-ben javasolta Strasbourgban (International Institute of Human Rights), és felvetése a szakirodalomba és a jogalkotásba is utat talált.

55 Érdekes, hogy ugyanezeknek a területeknek a nagy részéről Áder János köztársasági elnök is olyan „negyedik generációs alapjogokként” beszélt az ENSZ Közgyűlése 67. ülészakánának általános vitájában 2012. szeptember 25-én, amelyekre a 2011-es magyar alkotmány már reflektál is. [www.keh.hu/v9-Ader\\_Janos\\_beszede\\_az\\_ENSZ\\_kozgyulesen&pnr=1](http://www.keh.hu/v9-Ader_Janos_beszede_az_ENSZ_kozgyulesen&pnr=1) (2019. 07. 01.)

56 Ki kell rá röviden térni, hogy valóban kialakul egy „kognitív szakadék”, viszonylag gyorsan, ami miatt embertársaink egy részére látszólag igaz lesz a „tudományképtelenség” tézise. Közismert ugyanakkor, hogy nincs „eleve alkalmatlan” mivolt, de mindenki alkalmatlanná tehető – például azzal, hogy deprivált környezete, írástudatlansága vagy oktatási szegregáltsága a nyelvi-kommunikációs és gondolkodási képességeit nem, vagy sokkal lassabban fejleszti. (Az éhezés például nemcsak az egészségre és az életesélyekre, hanem – mérhető módon – a szellemi képességek kibontakozására is negatív hatással van). Ahogy Kondorosi helyesen mutat rá, hogy már az emberi jogi párbeszédbe sem lehet becsatlakozni bizonyos alapjogok biztosításának hiányában, ugyanúgy igaz, hogy nincs tudományműveléshez való egyetemes emberi jog a Mészáros István által normaként megjelenített lényegi egyenlőség (*substantive equality*) nélkül. Lásd: KONDOROSI 2016; MÉSZÁROS 2016. A remélt átmenet időszakában mindez a „szerzett és társadalmilag újratermelt kognitív hátrányok minőségi és valódi korrekciójához való jog” formájában ölthetne testet.

57 KÖRNYEI 2011, 5.

tásának programja ne csak szigetszerű gyakorlattá, hanem egyre mélyebben és gazdagabban megélt közösségi és intézményi normává váljon.

## Felhasznált irodalom

- ALLAIN, Rhett (2015): What does scientific literacy really mean? *Wired*, Aug, 28. Elérhető: [www.wired.com/2015/08/scientific-literacy-really-mean/](http://www.wired.com/2015/08/scientific-literacy-really-mean/) (2019. 07. 01.) DOI: <https://doi.org/10.1093/ae/57.4.235>
- ANELLI, Carol (2011): Scientific Literacy: What Is It, Are We Teaching It, and Does It Matter? *American Entomologist*, Vol. 57, No. 4. 235–244. DOI: <https://doi.org/10.1093/ae/57.4.235>
- BEAUDRY, Jeffrey S. – MILLER, Lynne (2016): *Research Literacy. A Primer for Understanding and Using Research*. Guilford Press.
- BOEVE-DE PAUW, Jelle (2011): *Valuing the invaluable. Effects of individual, school and cultural factors of environmental values of children*. Antwerpen/Apeldoorn, Garant.
- BOWERS, Sarion (2018): Science as a human right. *Wellcome Sanger Institute Blog*, Nov.19. Elérhető: <https://sangerinstitute.blog/2018/11/09/science-as-a-human-right/> (2019. 07. 01.)
- CAPRA, Fritjof – LUISI, Pier Luigi (2014): *The systems view of life: a unifying vision*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511895555>
- CHAPMAN, Audrey – WYNDHAM, Jessica (2013): A Human Right to Science. *Science*, Vol. 340, No. 6136. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.1233319>
- CONNER, Clifford D. (2005): *A People's History of Science*. New York, Nation Books.
- DAVIS, Ira C. (1935): The measurement of scientific attitudes. *Science Education*, Vol. 19, No. 3. 117–122. DOI: <https://doi.org/10.1002/sce.3730190307>
- DONDERS, Yvonne (2009): *The Right to Enjoy the Benefits of Scientific Progress and its Applications. Report of the Experts' Meeting, Venice, 16-17 2009*. UNESCO.
- FEINSTEIN, Noah (2011): Salvaging science literacy. *Science Education*, Vol. 95, No. 1. 168–185. DOI: <https://doi.org/10.1002/sce.20414>
- GOZZI, Gustavo (2019): *Rights and Civilizations: A History and Philosophy of International Law*. Cambridge, Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108565035>
- HAZEN, Robert M. – TREFIL, James (1991): *Science matters. Achieving scientific literacy*. New York, Anchor Books Doubleday. DOI: <https://doi.org/10.1119/1.17073>
- LAUGKSCH, Rüdiger C. (2000): Scientific Literacy: A Conceptual Overview. *Science Education*, Vol. 84, No. 1. 71–94. DOI: [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1098-237X\(200001\)84:1<71::AID-SCE6>3.0.CO;2-C](https://doi.org/10.1002/(SICI)1098-237X(200001)84:1<71::AID-SCE6>3.0.CO;2-C)
- KONDOROSI Ferenc (2016): Emberi jogok és kultúrák. *Eszmélet*, 28. évf. 109. sz. 26–40.
- KÖRNYEI Ágnes (2011): *Emberi jogok a nemzetközi kapcsolatokban*. Piliscsaba, PPKE BTK.
- KRS-ONE (2009): *The Gospel of Hip Hop: First Instrument*. powerHouse Books.
- LEADBEATER, Charles – MILLER, Paul (2004): *The Pro-Am Revolution: How Enthusiasts Are Changing Our Society and Economy*. London, Demos.
- LIEBENBERG, Louis (1990): *The Art of Tracking. The Origin of Science*. David Philip.
- MANCISIDOR, Mikel (2015): Is There Such a Thing as a Human Right to Science in International Law? *ESIL Reflections*, Vol. 4, No. 1. 1–6.
- MANCISIDOR, Mikel (2017): El derecho humano a la ciencia: Un viejo derecho con un gran futuro. *Anuario de Derechos Humanos*, Vol. 13. 211-221. DOI: <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2017.46887>



- MANN, Porsdam S. – DONDERS, Y. – MITCHELL, C. – BRADLEY, V. J. – CHOU, M. F. – MANN, M. – CHURCH, G. – PORS DAM, H. (2018): Advocating for science progress as a human right. *PNAS*, Vol. 115, No. 43. 10820–10823. DOI: <https://doi.org/10.1073/pnas.1816320115>
- MÉSZÁROS, István (2016): From Primitive to Substantive Equality – via Slavery. *Monthly Review*, Vol. 68, No. 4. 33–56. DOI: [https://doi.org/10.14452/MR-068-04-2016-08\\_4](https://doi.org/10.14452/MR-068-04-2016-08_4)
- MILLER, Jon D. (1983): Scientific Literacy: A Conceptual and Empirical Review. *Daedalus*, Vol. 112, No. 2. 29–48.
- MILLER, Jon D. (1998): The measurement of civic scientific literacy. *Public Understanding of Science*, Vol. 7, No. 3. 45–68. DOI: <https://doi.org/10.1088/0963-6625/7/3/001>
- NAGY Lászlóné – NAGY Márió Tibor (2016): Kutatásalapú tanítás-tanulás a biológiaoktatásban és a biológiatanár-képzésben. *Iskolakultúra*, Vol. 26, No. 3. 57–69. DOI: <https://doi.org/10.17543/ISKKULT.2016.3.57>
- NORRIS, Stephen P. – PHILLIPS, Linda M. (2003) How literacy in its fundamental sense is central to scientific literacy. *Science Education*, Vol. 87, No. 2. 224–240. DOI: <https://doi.org/10.1002/sce.10066>
- ORZEL, Chad (2014): *Eureka: Discovering Your Inner Scientist*. Basic Books.
- READ, John (2015): Defining and Assessing Academic Literacy. In READ, John: *Assessing English Proficiency for University Study*. London, Palgrave Macmillan. 137–161. DOI: [https://doi.org/10.1057/9781137315694\\_7](https://doi.org/10.1057/9781137315694_7)
- ROBERTS, Douglas A. (2007): Scientific Literacy/Science literacy In ABELL, Sandra K. – LEDERMAN, Norman G. eds.: *Handbook of Research on Science Education Lawrence Erlbaum Associates*. Routledge. 729–780.
- SOH, Changrok – CONNOLLY, Daniel – NAM, Seunghyun (2018): Time for a Fourth Generation of Human Rights? *UNRISD Think Piece Series*, March 1. Elérhető: [www.unrisd.org/TechAndHumanRights-Soh-et-al](http://www.unrisd.org/TechAndHumanRights-Soh-et-al) (2019. 07. 01.)
- WHITWORTH, Andrew (2015): *Radical Information Literacy Chandos Publishing*. DOI: <https://doi.org/10.1016/C2013-0-16971-1>
- WYNDHAM, Jessica M. – VITULLO, Margaret Weigers (2018): Define the human right to science (Editorial). *Science*, Vol. 362, No. 6418. 975. DOI: <https://doi.org/10.1126/science.aaw1467>
- Z. KARVALICS, László (2013a): From Scientific Literacy to Lifelong Research: A Social Innovation Approach. In KURBANOĞLU, Serap – GRASSIAN, Esther – MIZRACHI, Diane – CATTS, Ralph – ŠPIRANEC, Sonja eds.: *Worldwide Commonalities and Challenges in Information Literacy Research and Practice European Conference on Information Literacy*. ECIL Istanbul, Turkey, October 22–25, 2013 Revised Selected Papers Springer. 126–133. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-03919-0\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-319-03919-0_15)
- Z. KARVALICS László (2013b): „Digitális beavatottak” egy hiperkonnektív világban. In SZEKSZÁRDI Júlia szerk.: *Digitális (de)generáció 2.0*. Budapest, Underground Kiadó, 62–78.
- Z. KARVALICS László (2013c): „Jelentés-teli világra nyíló szárnyas kapu”. Egy logokratikus média-pedagógia körvonalai. In PÁLFI Erika szerk.: *Médiatudatosság az oktatásban*. Konferenciakötet. Budapest, OFI. 53–59.
- Z. KARVALICS László (2019): Állampolgári tudomány és önkéntes erőforrásszerzés mint paradigmátikus, szakpolitikai és menedzsment-kihívás. *Új Magyar Közigazgatás*, 12. évf. 1. sz. 44–53.
- ZSOLNAI József (2005): *A tudomány egésze. A magyar tudomány tudománypedagógiai szemléje*. Budapest, Műszaki Kiadó.



### **Internetes források**

- Áder János beszéde az ENSZ-közgyűlésen (2012). Elérhető: [www.keh.hu/v9-Ader\\_Janos\\_beszede\\_az\\_ENSZ\\_kozgyulesen&pnr=1](http://www.keh.hu/v9-Ader_Janos_beszede_az_ENSZ_kozgyulesen&pnr=1) (2019. 07. 01.)
- Andrew Zwicker TED-előadása. Elérhető: [www.youtube.com/watch?v=b-EsmVbIjLU](http://www.youtube.com/watch?v=b-EsmVbIjLU) (2019. 07. 01.)
- Appeal For The Right To Science. Elérhető: [www.freedomofresearch.org/appello/](http://www.freedomofresearch.org/appello/) (2019. 07. 01.)
- Audubon Science. Elérhető: [www.audubon.org/conservation/science](http://www.audubon.org/conservation/science) (2019. 07. 01.)
- Cohn, Mike (2018): *The Difference Between a Professional and an Amateur*. Elérhető: [www.mountain-goatsoftware.com/blog/the-difference-between-a-professional-and-an-amateur](http://www.mountain-goatsoftware.com/blog/the-difference-between-a-professional-and-an-amateur) (2019. 07. 01.)
- Folding at Home. Elérhető: <https://foldingathome.org/> (2019. 07. 01.)
- Galaxy Zoo. Elérhető: <http://zoo1.galaxyzoo.org/> (2019. 07. 01.)
- Goins, Jeff (2016): *The 7 Differences Between Professionals and Amateurs*. Elérhető: <https://medium.com/@jeffgoins/the-7-differences-between-professional-and-amateurs-ab6850c25c61> (2019. 07. 01.)
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. United Nations Human Rights. Elérhető: [www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx](http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx) (2019. 07. 01.)
- International Institute for the Human Right to Science. Elérhető: [www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/asociacion/asociacion-international-institute-for-the-human-right-to-science-instituto-internacional-para-el-derecho-a-la-ciencia-zientziarako-giza-eskubidearen-aldeko-nazioarteko-institutoa/](http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/asociacion/asociacion-international-institute-for-the-human-right-to-science-instituto-internacional-para-el-derecho-a-la-ciencia-zientziarako-giza-eskubidearen-aldeko-nazioarteko-institutoa/) (2019. 07. 01.)
- International Science Council. Elérhető: <https://council.science/> (2019. 07. 01.)
- Marsh, Steph (2017): *Amateur vs. Professional Video Production: 5 Ways to Tell the Difference*. Elérhető: [www.business2community.com/video-marketing/amateur-vs-professional-video-production-5-ways-tell-difference-01899024](http://www.business2community.com/video-marketing/amateur-vs-professional-video-production-5-ways-tell-difference-01899024) (2019. 07. 01.)
- Newt Gingrich - Iowa Freedom Conference. Elérhető: [www.youtube.com/watch?v=cFVvYsAB1xw](http://www.youtube.com/watch?v=cFVvYsAB1xw) (2019. 07. 01.)
- Open Humans. Elérhető: [www.openhumans.org](http://www.openhumans.org) (2019. 07. 01.)
- Professional versus Amateur in performance (2013). Elérhető: <https://spotlitesblog.wordpress.com/2013/10/01/professional-versus-amateur-in-performance/> (2019. 07. 01.)
- Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights (2012). UN. Elérhető: [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-26\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-26_en.pdf) (2019. 07. 01.)
- Science as a human right: the need of a unified concept (2018). Elérhető: <https://en.unesco.org/news/science-human-right-need-unified-concept> (2019. 07. 01.)
- Solve Puzzles for Science. Elérhető: <https://fold.it/portal/> (2019. 07. 01.)
- The Difference Between Amateurs and Professionals. Farnam Street. Elérhető: <https://fs.blog/2017/08/amateurs-professionals/> (2019. 07. 01.)
- The Personal Genome Project. Elérhető: [www.personalgenomes.org](http://www.personalgenomes.org) (2019. 07. 01.)
- Universal Declaration of Human Rights. UN. Elérhető: [www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/](http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/) (2019. 07. 01.)



## A Kúria gyakorlatából

BERKES BÁLINT

*A Kúria ítélkező és nemperes tanácsai 2019. április 1-je és augusztus 31-e között az Alaptörvény alapvető jogokat és kötelességeket szabályozó Szabadság és felelősség című fejezetéhez kapcsolódóan több alapjog érvényesülését vizsgálták, így döntést hoztak a véleménynyilvánítás szabadságát, a tisztességes ügyintézéshez, illetve hatósági eljáráshoz való jogot, valamint a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot érintő ügyekben.*

***Fundamental Rights Cases of the Curia of Hungary between 1 April and 31 August 2019***

*Between 1 April and 31 August 2019, the adjudicating and non-litigious panels of the Curia of Hungary examined the implementation of the following fundamental rights issues: freedom of expression [Article IX, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary], the right to have one's affairs handled impartially, fairly and within a reasonable time by the authorities [Article XXIV, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary], and the right to a fair trial [Article XXVIII, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary].*

A véleménynyilvánítás szabadságával [az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése] a Kúria négy választási ügyben foglalkozott.

Az első ügyben a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát megváltoztató és egy médiaszolgáltató választási eljárási jogszabálysértését megállapító végzésének indokolásában kifejtette, hogy döntése meghozatalakor figyelemmel volt az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésébe foglalt véleménynyilvánítás szabadságából következő médiatartalom-szerkesztési szabadságra is. Ez a szabadságjog alapjogi védelemben részesül, azonban nem tekinthető abszolút jognak. Korlátozásának feltételeit az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése határozza meg, amely a korlátozhatóságának okaiként más alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényesülését fogalmazza meg. A Kúria megítélése szerint a választási eljárásról szóló 2013. évi XXXVI. törvény (Ve.) 2. § (1) bekezdésébe foglalt eljárási alapelvek érvényesülése alkotmányos értéknek tekinthető a Ve. hatálya alá tartozó eseményeken, így az „esélyegyenlőség a jelöltek és a jelölő szervezetek között” alapelv is. Ezért a Ve. 139. § (1) bekezdésében definiált kampányidőszak alatt a jelöltek, jelölő szervezetek közötti esélyegyenlőség elvének érvényesülni kell. Figyelemmel arra, hogy a médiatartalom-szer-

kesztési szabadság alapjog, annak az alkotmányos érték érdekében történő korlátozása is csak arányos lehet, viszont a teljes arányosság sem abszolút követelmény.

Az ügy tényállása szerint a vizsgált időszakban – mint kampányidőszakban, azon belül is az aláírásgyűjtés időszakában – csak egy jelölő szervezet szerepelt a médiaszolgáltató meghatározott hírműsoraiban, illetve a hírműsornak a választási kampánnyal összefüggő híradásaiban, más jelölő szervezetek kampányeseményeinek, esetleg valós programjainak említésére egyáltalán, még utalásszerűen sem került sor. A Kúria megítélése szerint nem aránytalan az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésből eredő szerkesztési szabadság korlátozása akkor, amikor a bíróság pusztán azt kívánja meg az adott mediaszolgáltató hírműsoraiból, hogy kampányidőszakban – amennyiben úgy döntenek, hogy kampánnyal kapcsolatos híradást is közlésnek – legalább utalásszerűen említésre kerüljön, hogy más pártok is készülnek a választásokon való részvételre, és más pártoknak is van elképzelésük mandátumszerzés esetén.

Az alapelvek a törvény szerves részei, a törvény egészét átható zsinórmértékül szolgálnak, és adott esetben külön részletszabályok léte nélkül is önállóan alkalmazhatók, hivatkozhatók a döntés meghozatalnál. Arra a Kúria más ügyekben hozott döntéseiben is rámutatott, hogy ha az alapelvek nyilvánvaló sérelme megállapítható, akkor ezzel szemben kimentésként a szerkesztői szabadságra hivatkozás téves értelmezés (a Kúria Kvk.III.37.465/2014/2. számú végzése).

Figyelemmel arra, hogy a Ve. alapvető rendelkezéseinek betartása a választás teljes időszakában kötelező, az a médiakampányban való részvétellel összefüggésben sem szűkíthető le konkrét időtartamra, ennél fogva a műsorfolyam vizsgálata során az összes körülményt gondosan kell mérlegelni. A kérelmező helytállóan hivatkozott arra, hogy az esélyegyenlőség szempontjából az ajánlásgyűjtésre nyitva álló időszak a kampányidőszak első 14 napja, a kifogás ehhez a kiemelt időszakhoz kapcsolódik. A kifogás napjaiban a nagyobb nézettségű hírműsorokban – amilyen az érintett mediaszolgáltató egyik adása is – megjelent tájékoztatásoknak különösen nagy hatása lehet az ajánlásleadást érintő választópolgári akarat alakításában. Az egyoldalú tájékoztatás valóban azt a látszatot keltheti a nézőben, hogy csak a megjelenő jelölő szervezetnek van programja és esélyes jelöltje(i) az EP-választáson. A Nemzeti Választási Bizottság eljárásában az esélyegyenlőség vizsgálati alapjaként ezt a körülményt kellő súllyal nem értékelte, ezért tévesen állapította meg, hogy a mediaszolgáltató nem sértette meg a Ve. 2. § (1) bekezdésének c) pontját.

A Kúria ellenben nem találta megalapozottnak a felülvizsgálati kérelemnek a jó-hiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapvető sérelmére és a szankcionálás körében a bírság kiszabására történő hivatkozását. A Ve. 152. § (2) bekezdése alapján a közzétételi kötelezettség alkalmazása mellett bírság kiszabására is lehetőség nyílik. Annak eldöntésében, hogy indokolt-e a bírság kiszabása, illetve a bírság mértékének megállapításában az eset összes körülményeit – így különösen a jogsértéssel érintett mediaszolgáltató fajtáját, vételkörzetét, a jogsértéssel érintett sajtótermék jellemzőit, a jogsértés súlyát és a jogsértés ismétlődő jellegét – kell figyelembe venni. A bírság összegének megállapításakor figyelembe kell venni azt is, ha a jogsér-

tés nyilvánvalóan szándékos volt. A Kúria a jogkövetkezmények alkalmazása során a Ve. 152. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt közzétételi kötelezettség előírásán túlmenően – figyelemmel a jogsértés fennállásának rövid időtartamára és a szándékoság hiányára – nem tartotta indokoltnak bírság kiszabását a médiaszolgáltatóval szemben (a Kúria Kvk.IV.37.516/2019/4. számú végzése).

A második ügyben a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát helybenhagyó végzést hozott. A kérelmező médiaszolgáltató a Kúria által elbírált bírósági felülvizsgálat iránti kérelmében arra hivatkozott, hogy a Nemzeti Választási Bizottság hatáskör hiányában járt el, mert a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 182. § bh) alpontja szerint a politikai reklámra, közérdekű közleményre és társadalmi célú reklámra vonatkozó rendelkezések tekintetében a Médiatanács gyakorol hatósági felügyeletet. Nem a Nemzeti Választási Bizottság jogkörébe tartozik annak kivizsgálása, hogy a kérelmező jogszabályban előírt engedély hiányában tette közzé a politikai reklámot. Előadta, hogy eljárása megfelelt az Alkotmánybíróság által a 7/2014. (III. 7.) AB határozatban meghatározott követelményeknek. Kifejtette, hogy azzal, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a kifogásnak helyt ad, korlátozza a kérelmező szerkesztői szabadságát, így sérül az Alaptörvény IX. cikkében rögzített véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alkotmányos joga. E körben hivatkozott az Alkotmánybíróság 1/2007. (I. 18.) és 3096/2014. (IV. 11.) AB határozataira. Álláspontja szerint őt mint egy országos kereskedelmi médiaszolgáltatót nem lehet szerkesztői szabadságában korlátozni.

A Kúria a kérelmező felülvizsgálati kérelmét nem találta alaposnak. Végzésének indokolásában kifejtette, hogy a kérelmező tévedett akkor, amikor azt állította, hogy a Ve. hatálya a választási időszakban sem terjed ki a médiaszolgáltatók tevékenységére. A Kúria megállapította, hogy a Nemzeti Választási Bizottságnak, figyelemmel a Ve. 151. § (1) bekezdésére, egyértelműen van hatásköre a kérelmező tevékenységének felülvizsgálatára. A leadott műsorszámban megjelent kifogásolt reklámfilm az európai parlamenti választásokkal kapcsolatosan szólította meg a nézőket, azzal a céllal, hogy a választók döntésére befolyást gyakoroljon. Az Mttv. 32. § (3) bekezdésében kimondja, hogy a választási kampányidőszakban a médiaszolgáltatásban a Ve. rendelkezései szerint lehet politikai reklámot közzétenni. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság felügyeleti jogköre a politikai reklámok vonatkozásában az Mttv.-ben rögzített tényállásokra korlátozódik, a Ve.-ben előírt rendelkezések megsértésének vizsgálatára nem terjed ki. A Kúria a fentiekre tekintettel megállapította, hogy a Nemzeti Választási Bizottság alappal vizsgálta, hogy sérültek-e a Ve. 147/F. § (1) bekezdésében foglaltak a kisfilm közzététele révén. Ugyanakkor az eljárás során nem volt vitatott, hogy a közzétett tájékoztatónak minősített kisfilm politikai reklám, mivel arra irányul, hogy egy politikai párt népszerűségét, támogatását növelje.

A Ve. részletes szabályokat, bejelentési kötelezettséget ír elő a médiaszolgáltató részére, amely nélkül az politikai reklám közzétételére a kampányidőszakban nem jogosult. A Kúria álláspontja szerint a tájékoztatási kötelezettség és tájékoztatás, illetve

a szerkesztői szabadság – amelyet a kérelmező által idézett AB határozatok védenek – e törvényi előírást nem írják felül. Ennélfogva a médiaszolgáltató csak a jogszabályi előírás teljesítésének tükrében érvényesítheti az őt megillető védettséget. A kérelmező azonban e törvényi szabályt egyértelműen megsértette, egy megkerülhetetlen feltételt nem teljesített, így alappal nem védekezhet olyan jogosítványokkal, amelyek csak a saját jogkövető magatartásának függvényében illethetik meg. A Kúria a döntése meghozatalakor figyelemmel volt az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás szabadságából következő médiatartalom-szerkesztési szabadságra is. Ez a szabadságjog alapjogi védelemben részesül, azonban nem tekinthető abszolút jognak. Korlátozásának feltételeit az Alaptörvény I. cikkének (3) bekezdése határozza meg. A Kúria megítélése szerint a Ve. 147/F. § (1) bekezdésébe foglalt törvényi követelmény alapján a nevesített alapjog korlátozható a Ve. 139. § (1) bekezdésben definiált kampányidőszak alatt. Figyelemmel arra, hogy a médiatartalom-szerkesztési szabadság alapjog keretében a kérelmezőnek a felállított törvényi korlát mellett is kelendő mozgásteret, szabadsága marad arra, hogy tájékoztatást nyújtson a kampányidőszakban zajló releváns eseményekről, így a törvényi tilalom betartására a kérelmező köteles (a Kúria Kvk.II.37.602/2019/2. számú végzése).

A harmadik ügyben a Kúria az Alkotmánybíróság egy korábbi határozata alapján elrendelte, hogy a Kúria választási ügyben eljár tanácsa a felülvizsgálati kérelem tárgyában új határozatot hozzon. Az ügy előzményeként a Kúria korábbi végzésével a Nemzeti Választási Bizottság határozatát megváltoztatta és megállapította, hogy az érintett politikai pártszövetség magatartásával megsértette a jóhiszemű és rendeltetészerű joggyakorlás alapelvét. A Kúria az ügy tartalmát tekintve rámutatott arra, hogy a jelölő szervezeteket támogató, a jelölő szervezet iránt szimpátiát kifejező aláírásgyűjtés abban az esetben nem jogsértő, ha a választópolgár pontosan tudja, hogy aláírása milyen célt szolgál, és adatait milyen célból használják fel. Ha azonban a választópolgár e körülményekkel a jelölő szervezet megtévesztő magatartása miatt nincs tisztában, az jogsértő helyzetet eredményez. A Kúria kifejtette továbbá, hogy a választópolgárok megtévesztése alappal veti fel annak a lehetőségét is, hogy a jelölő szervezet célja az aláírások kampánytevékenység során történő további felhasználása, választói adatbázis kialakítása, mert ezekre az aláíróívekre nem vonatkozik a megsemmisítés kötelezettsége, és amely a többi jelölő szervezet vonatkozásában megbonthatja az esélyegyenlőség követelményét is, ezáltal a választási versengésben elfoglalt helyzetükre kihat.

Az érintett politikai pártszövetség mint indítványozó alkotmányjogi panaszt nyújtott be a Kúria fenti végzésével szemben az Alkotmánybíróságra, amelyben kezdeményezte a kúriai végzés alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését. Álláspontja szerint a Kúria döntése sértette az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítás szabadságát, mivel nem vizsgálta, hogy az alapjog bírói döntésben megjelenő korlátozása szükséges-e, illetve arányos-e. A döntés véleménye szerint az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági



tárgyaláshoz való jogot is sértette, mivel a döntést az indítványozó pártszövetség nyilatkoztatása nélkül hozták meg.

Az alkotmányjogi panasz alapján eljáró Alkotmánybíróság határozatában az alkotmányjogi panasznak helyt adott, és a Kúria támadott végzését megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság a tényállásból a Kúriától eltérő következtetést vont le. Úgy ítélte meg, hogy az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében foglalt jogát az indítványozó képviselőjében eljáró személyeknek tulajdonított kijelentések jogsértő jellegére tekintettel korlátozta, ugyanakkor elmulasztotta annak vizsgálatát, hogy az alapjog bírói döntés szerinti korlátozása szükséges-e, illetve ennek megfelelően a korlátozás arányosságát sem mérlegelte. Az indítványozó és a választópolgárok közötti kapcsolattartás bevett – és más pártok által is alkalmazott – módja a közterületi jelenlét, ami a fentiek szerint az Alaptörvény IX. cikkének védelmi körébe vonható, és amely egy rövid idő alatt felállítható aláírásgyűjtő pult alkalmazásával, az indítványozó tagjain, aktivistáin keresztül realizálódik. A közterületi jelenlét célja a választópolgárok megszólítása, az indítványozó programjával való szóbeli vagy írásos anyag átadásán keresztül történő megismertetése mellett egyformán lehet az indítványozó programjával szimpatizáló választópolgárok aláírásainak gyűjtése is. Az Alkotmánybíróság szerint a Kúria olyan korlátozást vezetett be, ami a Ve.-ből nem következik, olyan okból minősítette az indítványozó képviselőjében eljáró személyek közlését jogszerűtlennek, amit a Ve. nem tartalmaz. A tisztességes eljáráshoz való Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében szereplő joggal összefüggésben pedig az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ve. 228. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati ügyben az ellenérdekű fél számára a nyilatkozattétel lehetőségét biztosítani kell.

A kifejtettek alapján a Kúria elrendelte, hogy a Kúria választási ügyben eljáró tanácsa a felülvizsgálati kérelem tárgyában hozzon új határozatot. A Kúria az új eljárásra azt az iránymutatást adta, hogy az új eljárásban – a felülvizsgálati kérelem egyidejű megküldése mellett – meg kell keresni az indítványozót, és lehetőséget kell számára biztosítani a nyilatkozattételre. A döntés meghozatala során a Kúria az általa megállapított tényállást az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdése szerinti véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésével összefüggésben kell, hogy értékelje, figyelembe véve a választási kampányidőszakra vonatkozó speciális szabályokat, benne a választási alapelvek érvényesülését is (a Kúria Kpkf.IV.37.603/2019/3. számú végzése).

A negyedik ügyben a Kúria a Nemzeti Választási Bizottság határozatát újfent helybenhagyó végzést hozott. Határozatának indokolásában megismételte az első ügyben kifejtett érvelését, amelyre tekintettel megállapította, hogy a Nemzeti Választási Bizottság a kérelmező médiaszolgáltató szerkesztői szabadságát nem korlátozta jogsértően, mert a Ve. 2. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt alapelv érvényesülésére és érvényesítésére tekintettel az alapelvnek megfelelően kell a médiaszolgáltatónak

eljárnia a műsorai szerkesztése során. A Kúria az alapjog korlátozását arányosnak tekintette.

Azzal a kérelmezői érveléssel szemben, hogy a kampányidőszak teljes időtartamának figyelembevétele mellett kell vizsgálnia a választási eljárási alapelv érvényesülését, a Kúria korábbi végzéseire utalt, amelyekben kimondta, hogy rövidebb időszak is a vizsgálat tárgya lehet. A kérelmező álláspontjával ellentétben nem a teljes kampányidőszak alatt sugárzott műsorokat, műsorfolyamot kell megítélni, hanem egy összefüggő, kisebb időszak – a jelen esetben megközelítőleg két hét – is vizsgálat tárgya lehet, mert nem csak a teljes kampányidőszaknak, hanem a vizsgálható rövidebb időszaknak is teljesítenie kell a kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményét, a Ve. 2. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt alapelvnek is meg kell felelnie. Kéthetes időtartamban, a naponta jelentkező műsorszámok mint műsorfolyam alapján kellően és alaposan megítélhető a médiaszolgáltatói magatartás jellege. A fentiek tükrében a Nemzeti Választási Bizottság jogszerűen járt el, amikor egy megközelítőleg kéthetes időszakot vizsgált meg, és nem tartotta figyelembe vehetőnek a kifogással érintett időszakot megelőzően sugárzott műsorokat, műsorszámokat. A médiaszolgáltatónak a Ve. 2. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt alapelvnek a kampányidőszak alatt folyamatosan meg kell felelnie.

Arra is helyesen mutatott rá a Nemzeti Választási Bizottság, hogy az eltérő időtartamban való sugárzás mellett a műsorszám eltérő jellege miatt a műsorfolyamba nem illő műsor nem vehető figyelembe a fenti eljárási alapelv érvényesülése vizsgálatánál. A műsorfolyam megítélésénél eltérő jellegű műsorok, amelyek eltérő véleményformáló erővel bírnak, nem tekinthetők egy műsorfolyamba tartozónak. A Kúria, osztva a korábbi végzéseiben megfogalmazottakat, továbbra is irányadónak tekinti, hogy a Ve. alapelvi követelmények teljesülésének vizsgálata során nem az egyes műsorok, hanem a műsorfolyam vizsgálatát kell elvégezni. Műsorfolyamként az adott ügy szempontjából összehasonlításra alkalmas, meghatározott tartalmú műsorszámok értékelésére van lehetőség (a Kúria Kvk.II.37.654/2019/2. számú végzése).

A tisztességes ügyintézéshez, illetve hatósági eljáráshoz való jog [az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése] érvényesülését a Kúria három ügycsoportban vizsgálta.

Az első ügycsoportban a Kúriát öt hasonló jellegű, falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos per foglalkoztatta.

A Kúria e perekben azt állapította meg, hogy sérti az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (Áht.) 60/A. § (1) bekezdését az a hatósági határozat, amely nem a tényálláshoz igazodó arányos visszafizetési kötelezettséget ír elő, ezért a jogerős ítéletek helyesen állapították meg az állami támogatás egészére előírt, a felperesi önkormányzatokat terhelő visszafizetési kötelezettség jogellenességét. Az arányosítás kötelezettsége nemcsak az Áht. 60/A. § (1) bekezdéséből, hanem az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésébe foglalt tisztességes ügyintézéshez való jogból is

következik. Az Alaptörvény R) cikkének (2) bekezdése értelmében az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek, a 28. cikk pedig a bíróságok számára előírja, hogy a jogalkalmazás során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban kell értelmezni. A Kúria megítélése szerint ezek az alaptörvényi kötelezések a közigazgatási perben eljáró bírót – figyelembe véve a közigazgatási per azon sajátosságát is, hogy a bíróság az objektív jogrend védelme érdekében is eljár – arra kötelezik, hogy a nyilvánvaló alaptörvényi összefüggéseket vegye figyelembe akkor is, ha alaptörvényi hivatkozást a beadványok nem tartalmaznak. A jogrendszer Alaptörvénnyel összhangban való fenntartása a jogalkalmazói jogszabály-értelmezés révén a bíróságok feladata, ez pedig feltételezi, hogy a jogalkalmazás során az Alaptörvényben foglalt jogok és alkotmányos értékek érvényesülnek. Ahogy a tagállami közigazgatási bíróságok az Európai Unió jogát kötelesek figyelembe venni ítékezésük során, függetlenül attól, hogy arra a felek hivatkoztak-e (lásd például az Európai Unió Bíróságának a C-240/98-C-244/98. számú, Océano Grupo Editorial és Salvat Editores egyesített ügyekben hozott ítéletét, valamint a C-473/00. számú, Cofidis ügyben hozott ítéletét), úgy a Kúria megítélése szerint a nemzeti jogot egységbe fogó alaptörvényi összefüggések sem maradhatnak háttérben.

A Kúria e perekben úgy ítélte meg, hogy az alperesi Magyar Államkincstár eljárása – az ügy tárgyát képező arányosítás hiánya – nincs összhangban az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdéséből eredő tisztességes ügyintézéshez való joggal. Tisztességes eljárás mellett, önmagában a késedelmes adatközlés – azon túl, hogy a támogatás célja megvalósult, és a felperesi önkormányzatok valamennyi más jogszabályi feltételnek eleget tettek – nyilvánvaló, hogy nem járhat a támogatás egészének visszavonásával.

A tisztességes ügyintézéshez és a tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben foglalt eljárási alapjogok. E perekben ezen alapjogi sérelmet a felperesi önkormányzatok szenvedték el. Az alapjogsérelem megállapításához elengedhetetlen volt az önkormányzatok alapjogi jogképességének vizsgálata az adott tényállások alapján. A Kúria a Knk.IV.37.944/2018/2. számú határozatában kifejtette, hogy az Alaptörvény I. cikkének (4) bekezdése szerint „[a] törvény alapján létrehozott jogalanyok számára is biztosítottak azok az alapvető jogok, valamint őket is terhelik azok a kötelezettségek, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak”. Az Alaptörvény tehát kiterjeszti az alapjogok alanyainak körét a törvény által létrehozott jogalanyok, jellemzően a jogi személyek körére. A magyar jogrendszer nem különböztet meg közjogi jogi személy és magánjogi jogi személyek között, tehát alapjogi jogképessége elvileg a törvény alapján létrehozott valamennyi jogalanyra van. Az alapjogi jogképességtől meg kell különböztetni az alapjog gyakorlásához való jogot. Ezt maga az Alaptörvény is korlátok közé állítja, amikor megfogalmazza, hogy csak azokat a jogokat gyakorolhatják, amelyek természetüknél fogva nem csak az emberre vonatkoznak.

A Kúria e perekben is fenntartotta a Knk.IV.37.944/2018/2. számú határozatában kifejtett azon álláspontját, hogy: „Az állam esetében azonban nem az a kérdés, hogy az alapjog gyakorlásához való jog alapján mely jogok illetik meg, s melyek nem,

hanem az, hogy rendelkezik-e alapjogi jogképességgel. Hagyományos alkotmányjogi alapelv, hogy az alapjogok az állammal, az állam hatalmával szemben fogalmazódtak meg, az állami hatalom korlátait jelentik, ezért alapvetően az állammal szemben érvényesítendőek. Ebből következően az államnak nincsenek alapjogai, alapjogok nem illetik meg az állam közhatalmat gyakorló szerveit sem. Mindez következik az Alaptörvényből is, mivel a »Szabadság és felelősség« fejezeti cím alatt foglalkozik az alapjogokkal, és ezt követi külön fejezeti cím alatt »Az állam«-ról szóló rész, szerkezetileg is demonstrálva, hogy az alapjogok az állami cselekvés korlátaiként jelennek meg. Alapjog hiányában pedig fogalmilag elképzelhetetlen az alapjogsérelem.”

A perbeli esetekben az eljárási jog sérelmét – az Áht. 60/A. § (1) bekezdésének nem megfelelő alkalmazását – a felperesi önkormányzatok szenvedték el. A felperesek ebben a jogviszonyban szolgáltatásszervezőként vettek részt: állami finanszírozás mellett biztosítottak falugondnoki (tanyagondnoki) szolgáltatást. E feladat önkormányzati ellátása során nem a közhatalmi jellege dominál, hiszen a köz érdekében szolgáltatást – állami támogatás fejében – alapítványok, egyházak és más magánjogi szerveződések is nyújtanak. Ezen ügyekben tehát az önkormányzatok nem a közhatalmi jogosítványaik védelmében léptek fel, hanem épp ellenkezőleg. Figyelembe kell ugyanis venni, hogy ezen ügyekben a helyi önkormányzatok felperesi pozícióban vannak a Magyar Államkincstárral szemben, azaz közhatalmi jogosítványokat az alperes gyakorol (kötelezi a támogatás visszafizetésére). Ez az eljárási pozíció igazolja a jogérvényesítés alapjogra kiterjedő jellegét. A Kúria álláspontja tehát, hogy ebben az összefüggésben felhívható a tisztességes ügyintézéshez való jog a helyi önkormányzatok oldalán, és annak sérelme is megállapítható (a Kúria Kfv.IV.35.017/2019/8., Kfv.IV.35.031/2019/5., Kfv.IV.35.132/2019/6., Kfv.IV.35.213/2019/8. és Kfv.IV.35.099/2019/4. számú ítélete).

A második ügycsoportban a Kúria a tisztességes ügyintézéshez való jog keretein belül a tájékoztatáshoz való joggal kapcsolatban tett megállapításokat három hasonló jellegű ügyben.

Az első ügyben a Kúria végzésének indokolásában rámutatott arra, hogy az alperesi rendőri szerv vitatott határozata olyan jogorvoslati tájékoztatást tartalmazott, amely a gyülekezési eljárásban alkalmazandó rövid határidőkre tekintettel nem tájékoztatta a felperest a jogorvoslat pontos módjáról, vagyis arról, hogy a rendőrség honlapján található speciális formanyomtatványon kell benyújtania beadványát. Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok tisztességes módon intézzék. A jogorvoslati tájékoztatás jogszerűsége nem függetleníthető attól, hogy a közigazgatási eljárásban kötelezően érvényesülnie kell a tisztességes ügyintézéshez való jognak és a tájékoztatáshoz való jognak. A Legfelsőbb Bíróság 7/2010. (XI. 8.) KK véleménye szerint a közigazgatási szerv téves tájékoztatása miatt az ügyfelet nem érheti joghátrány. A konkrét ügy egyedi mérlegelése során a bíróság juthat

arra a következtetésre, hogy a téves tájékoztatás a hiányos tájékoztatást is magában foglalja.

A Kúria megítélése szerint amennyiben az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által rendszeresített, speciális, de jogszabály által pontosan meg nem határozott űrlapon kell az ügyfélnek beadványát benyújtania, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 81. § (1) bekezdése szerinti jogorvoslatról szóló tájékoztatásnak az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) bekezdésének c) pontjára és a gyülekezési eljárásban alkalmazott rövid határidőkre tekintettel magában kell foglalnia azt is, hogy akkor nyújtja be jogszerűen beadványát az ügyfél, ha azt az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által rendszeresített űrlapon teszi meg. Nem várható el az ügyfélől a közigazgatási jog területén több tucat különböző ágazati szabály meglétére tekintettel – különösen egy sommás eljárásban –, hogy tisztában legyen azzal, hogy a rendőrség speciális űrlapot rendszeresített a gyülekezési határozatok felülvizsgálatával összefüggésben. Az erről való tájékoztatás hiányában sérült a felperes tisztességes eljáráshoz való joga.

A Kúria álláspontja szerint sérül a felperes tisztességes eljáráshoz való joga, ha az általános szabályok szerint jogszerűen benyújtott keresetlevél befogadását a bíróság a hatóság mulasztása miatt visszautasítja (a Kúria Kpkf.VI.37.370/2019/2. számú végzése).

A második és a harmadik ügyben a Kúria a Gazdasági Versenyhivatal mint alperes tájékoztatási kötelezettségének elmulasztását vizsgálta. Végzésének indokolásában megállapította, hogy az alperes határozata általános, az elektronikus ügyintézésre vonatkozó jogorvoslati tájékoztatásokat ugyan tartalmazott, de a Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésének c) pontjában foglaltak ellenére és a vonatkozó eljárásban alkalmazandó rövid, 8 napos határidőre tekintettel nem tájékoztatta a felperest a jogorvoslat pontos módjáról, vagyis arról, hogy a Gazdasági Versenyhivatal honlapján található speciális formanyomtatványon kell benyújtania beadványát. A Kúria megítélése szerint amennyiben az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által rendszeresített, speciális, de jogszabály által pontosan meg nem határozott űrlapon kell az ügyfélnek beadványát benyújtania, akkor a jogorvoslatról szóló tájékoztatásnak magában kell foglalnia azt is, hogy akkor nyújtja be jogszerűen beadványát az ügyfél, ha azt az elektronikus ügyintézését biztosító szerv által rendszeresített űrlapon teszi meg. Nem várható el az ügyfélől a közigazgatási jog területén több tucat különböző ágazati szabály meglétére tekintettel, hogy tisztában legyen azzal, hogy a Gazdasági Versenyhivatal speciális űrlapot rendszeresített a versenyfelügyeleti eljárás indítását megtagadó végzés bírósági felülvizsgálatával összefüggésben, különösen úgy, hogy a vonatkozó űrlap elnevezésében sem utal arra, hogy ezt a speciális esetkört is lefedi. A Korm. rendelet 7. § (1) bekezdésének c) pontjában foglalt tájékoztatás hiányában sérült a felperes tisztességes eljáráshoz való joga.

Az első ügyhöz hasonlóan a Kúria álláspontja szerint újfent sérül a felperes tisztességes eljáráshoz való joga, ha az általános szabályok szerint jogszerűen benyújtott



keresetlevél befogadását a bíróság a hatóság mulasztása miatt visszautasítja (a Kúria Kpkf.VI.37.398/2019/2. és Kpkf.III.37.372/2019/2. számú végzése).

A harmadik ügycsoportban két adóhatósági ügy bírósági felülvizsgálatára irányuló perben merült fel a Kúria előtt a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog értelmezésének szükségessége.

A Kúria e perekben az alperes adóhatósági szerv felülvizsgálati kérelmének értékelése során tekintettel volt az 5/2017. (III. 10.) AB határozatra, amely szerint az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdéséből eredő alkotmányos követelmény, hogy a jogszabályban meghatározott határidő leteltét követően nem szabható ki szankció. Továbbá figyelemmel volt a 17/2019. (V. 30.) AB határozatban írtakra is, amelyben az adókülönbözet és késedelmi pótlék szankció jellegét vizsgálta. Mindkét alkotmánybírósági határozat a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tartalmát fejti ki. Az 5/2017. (III. 10.) AB határozat leszögezi, hogy „a hatósági eljárás méltányosságának, illetve tisztességességének alapvető feltétele, hogy a közigazgatási hatóságok a rájuk irányadó jogszabályi határidőket betartsák. Különösen erősen kell, hogy érvényesüljön ez a követelmény azokban az esetekben, amikor a közigazgatási hatóság az ügyféllel szemben szankciót állapít meg. A közigazgatási anyagi jogi szankciók jogszabályban történő meghatározása azt a célt szolgálja, hogy a közigazgatási eljárás ügyféli pozíciójában lévő azon jogalanyok, akikkel, illetve amelyekkel szemben a közigazgatási hatóság valamely, az adott ügyfél által elkövetett közigazgatási normasértés miatt hátrányos jogkövetkezményt állapít meg, ne álljanak hosszú, bizonytalan ideig – az anyagi jogi határidőkre vonatkozó, létező jogszabályi rendelkezések ellenére – a velük szemben alkalmazható szankció fenyegetésének félelme alatt”.

A 17/2019. (V. 30.) AB határozat nem az adóbírság mint szankció határidőn túli kiszabásának kérdését vizsgálta, hanem azt, hogy hozható-e egyáltalán adóhatósági határozat az utólagos ellenőrzés megállapításairól az ügyintézési határidőt követően az Alaptörvény tükrében. Kifejtette, hogy „az utólagos ellenőrzésről hozott adóhatósági határozat több funkciót szolgál egyszerre. Ezek közül az egyik valóban lehet az, hogy adójogi szankciót szabjanak ki az adózó terhére, de ez sem nem feltétlen, sem nem kizárólagos, sem nem elsődleges célja a határozathozatalnak. Csupán a határozat egyik lehetséges tartalma. Ok-okozati összefüggés nem a szankcionálás és a határozathozatal között, hanem az utólagos ellenőrzés és a határozathozatal között áll fenn adóügyekben. A határozat meghozatala együtt jár az ellenőrzéssel lezárt időszak keletkeztetésével, valamint a bírósághoz fordulás jogának és a jogorvoslathoz való jognak a megnyílásával”. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott döntésében, hogy „az Alkotmánybíróságnak következetes a gyakorlata atekintetben, hogy a jogállamiságnak [...] nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, részterületei és az egyes jogszabályok is világosak és egyértelműek legyenek. Működésüket tekintve kiszámíthatónak és előreláthatónak kell lenniük a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg,



de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [...] Mindazonáltal összességében tisztességtelenné teheti az adóhatósági eljárást az adójogi szankció határozathozatali határidő elteltét követő kiszabása, ha az más sérelmekkel együtt járva terheőbb helyzetbe hozza az adózót annál, mint amilyenben a határidőben született döntés esetében lett volna”.

A fenti két alkotmánybíróági döntés tükrében a Kúria álláspontja változatlanul az volt, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való joghoz hozzátartozik annak biztosítása, hogy az adóhatóság a rá vonatkozó határidőket betartsa, és ezen határidő be nem tartását ne az adózó terhére, hanem javára értékeljék. Különösen tekintettel arra, hogy az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 5/A. § (1) bekezdése biztosítja az eljárási határidő hosszabbítást, amellyel a perbeli esetben az adóhatóság nem élt. Ez a mulasztás kiszámíthatatlanná tette a határozat meghozatalának idejét, az adózó jogbiztonságát sértő hátrány keletkezett, amelyből következően a tisztességes eljárásban érvényesíthető jogkövetkezmény, szankció már nem alkalmazható vele szemben (a Kúria Kfv.I.35.142/2019/6. és Kfv.I.35.224/2019/5. számú ítélete).

A tisztességes bírósági eljáráshoz való joggal [az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése] a Kúria egyazon választási jogvitához kapcsolódóan három ügyben is foglalkozott.

Az első ügyben a Kúria végzésének indokolásában ismertette, hogy korábbi, az érintett politikai pártszövetséget elmarasztaló végzését az Alkotmánybíróság alaptörvényellenesség okán megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság döntésében alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Ve. 228. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati ügyben az ellenérdekű fél számára a nyilatkozattétel lehetőségét biztosítani kell.

A Kúria az Alkotmánybíróság határozatában foglalt alkotmányos követelményt a rendelkező résznek megfelelően és nem az indokolásban foglaltak szerint tartotta be és csak nyilatkozattételre hívta fel az érintett jelölő szervezetet, mellőzve az érdekelti perbelépés biztosítását. A Kúria álláspontja szerint ugyanis a választási eljárás egy olyan sajátos, kérelemre indult sommás eljárás, amelyben a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) 20. §-a szerinti szabályok megfelelő alkalmazásának, az érdekelt teljes körű részvételének nincsenek meg a feltételei, figyelemmel a rendkívül rövid eljárási határidőkre, továbbá ezen választási jogorvoslati jogintézmény sajátos jellegére (a kifogás és alapvetően a rendelkezésre bocsátott bizonyítékok alapján lefolytatott vizsgálat nem kontradiktórius, hanem olyan eljárás, amelynek célja a választási jogsértések gyors feltárása, azonosítása, elhárítása). Az idő rövidsége miatt nincs mód együttesen az érdekelt értesítésére, érdekelti helyzetének igazoltatására, a perbelépés engedélyezéséről való külön döntéshozatalra, csupán az érintett nyilatkozatának rövid határidővel való előterjesztésére.

Megjegyezte a Kúria, hogy a választási jogorvoslat sajátosságait az is jól tükrözi, hogy a bírósági felülvizsgálatban csak kérelmező van, kérelmezett nincs, a támadott határozatot hozó Nemzeti Választási Bizottságot sem tekinti eljáró félnek a Kúria, ezért nem is nyilatkoztatja úgy, ahogy más közigazgatási peres és nemperes eljárásban az alperest, illetve kérelmezettet. Utalt arra is a Kúria, hogy a választási bírósági felülvizsgálati eljárás az alkotmányjogi panaszeljáráshoz hasonló karakterekkel rendelkezik, hiszen a Kúria a kérelem alapján ítéli meg a választással kapcsolatos magatartás törvényességét és a bizonyítottság magas foka mellett állapít meg jogsértést. Az Alkotmánybíróság is a kellően indokolt kezdeményezés alapján dönt, és maga sem nyilatkoztatja az alapjogviszonyban érintett feleket, holott döntése az egyedi ügyben érintett valamennyi félre kiterjed, döntésével végeredményt tekintve beleavatkozik az érintettek jogvitájába. A Kúriát a választások tisztaságának magasfokú védelme, az Alkotmánybíróságot pedig az alapjogok védelme ruházta fel erre.

Az Alkotmánybíróság joggyakorlatára utalva hangsúlyozta a Kúria, hogy a választási jogorvoslati eljárásokra külön szabályokat, többletgaranciákat az eljárás tárgyához és jellegéhez képest külön szabályoknak kellene biztosítania, azaz a jogalkotó feladata lenne az alkotmányos követelményeket érvényesíteni a szabályozáskor. A Kúria jogalkalmazóként jogalkotást nem végezhet, a rendezetlen eljárási szabályok miatti alkotmányossági aggályait a szoros választási jogorvoslati határidők miatt nem tudja alkotmánybírósági kezdeményezéssel kifejezésre juttatni, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányos sértés megállapítását pedig nem is kérheti. Ezzel szemben az Alkotmánybíróságnak megvan a felhatalmazása arra, hogy az alkotmányjogi panaszeljárásban észlelt jogalkotói mulasztás miatt eljárjon. A fentiek alapján a Kúria, tudomásul véve az Alaptörvényből levezethető alkotmányossági követelményt, biztosította a jelölő szervezetek számára a nyilatkozattételt a tisztességes eljárás érdekében, majd ezt követően hozta meg az ügy érdemében határozatát (a Kúria Kvk. II.37.628/2019/4. számú végzése).

Az első ügy folytatásaként a második ügyben a Kúria elrendelte, hogy választási ügyben eljáró tanácsa a felülvizsgálati kérelem tárgyában hozzon új határozatot. Végzésének indokolásában az ügy előzményeit ismertetve előadta, hogy egy korábbi döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasznak helyt adott, és megállapította a Kúria érintett végzésének alaptörvényellenességét és megsemmisítette azt, továbbá alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Ve. 228. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati ügyben az ellenérdekű fél számára a nyilatkozattétel lehetőségét biztosítani kell. A Kúria az Alkotmánybíróság döntése nyomán megismételt eljárás keretében újabb határozatot hozott.

A Kúria megismételt eljárásban hozott döntése ellen is érkezett alkotmányjogi panasz az Alkotmánybírósághoz, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy a Kúria a támadott döntésében az ügyben felmerülő jogkérdést érdemben nem bírálta el,

a felülvizsgálati kérelmet nem merítette ki, ezzel megsértette az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát. Az Alkotmánybíróság újabb határozatában megállapította, hogy a Kúria újabb végzése is alaptörvényellenes, ezért azt megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes bírósági eljárás alkotmányos követelménye a bírói döntésekkel szemben azt az elvárást mindenképpen megfogalmazza, hogy a bíróság az eljárásban szereplő feleknek az ügy lényegi részeire vonatkozó észrevételeit kellő alapossgal megvizsgálja, és ennek értékeléséről határozatában számot adjon. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria a megismételt eljárásban fenntartotta korábbi döntésének indokolását azzal, hogy „azt kellett megállapítania, hogy a jelen esetre vonatkozóan az érintett jelölő szervezet kampánytevékenységének gyakorlása során – a véleménynyilvánítási szabadságra tekintettel – nem követett el jogsértést”. Az Alkotmánybíróság szerint a Kúria végzésének indokolása ellentmondásban áll a kúriai végzés rendelkező részével, a Kúria végzése a Nemzeti Választási Bizottság döntésének megváltoztatását és a Fővárosi Választási Bizottság döntésének helybenhagyását lényegében nem indokolta meg.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alkotmánybíróság csak azt dönti el, hogy az általa vizsgált bírósági határozat összhangban áll-e az Alaptörvénnyel, illetve a döntés alkotmányos kereteit jelöli ki, de azt nem határozhatja meg, hogy pontosan milyen döntés állna összhangban. Ez általánosabban is igaz: a szakjogi vagy alkotmányossági felülvizsgálatot végző bíróság a kasszációs döntésében adhat iránymutatást a megismételt eljárásra, de ez soha nem terjedhet a meghozandó új határozat érdemi tartalmának meghatározásáig. Az Alkotmánybíróság döntését akként összegezte, hogy az indokolási kötelezettség teljesítésének elmulasztása folytán sérült az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésben foglalt tisztességes eljáráshoz való joga. A kifejtettek alapján a Kúria elrendelte, hogy választási ügyben eljáró tanácsa a felülvizsgálati kérelem tárgyában hozzon újabb határozatot (a Kúria Kpkf. IV.37.702/2019/2. számú végzése).

Az első és a második ügy folytatásaként a harmadik ügyben a Kúria az Alkotmánybíróság határozata alapján az új eljárásra utasítást mellőzte, tekintettel arra, hogy a kérelmező felülvizsgálati kérelmét időközben visszavonta. Végzésének indokolásában ismertette, hogy korábbi döntése ellen alkotmányjogi panaszt nyújtottak be az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság határozatában az alkotmányjogi panasznak helyt adott, és megállapította az érintett kúriai végzés alaptörvényellenességét és megsemmisítette azt, továbbá alkotmányos követelményként állapította meg, hogy a Ve. 228. § (2) bekezdése értelmezésénél és alkalmazásánál az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdéséből következő alkotmányos követelmény, hogy a Kúria előtt folyamatban lévő felülvizsgálati ügyben az ellenérdekű fél számára a nyilatkozattétel lehetőségét biztosítani kell. Az Alkotmánybíróság határozata nyomán a Kúria újabb döntést hozott, amely ellen újabb alkotmányjogi panasz érkezett az Alkotmánybírósághoz, amelyben a panaszos azt sérelmezte, hogy

a Kúria a támadott döntésében az ügyben felmerülő jogkérdést érdemben nem bírálta el, a felülvizsgálati kérelmet nem merítette ki, ezzel megsértette az indítványozónak az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) és (7) bekezdésében biztosított tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való jogát. Az Alkotmánybíróság újabb határozatában újfent megállapította az újabb kúriai döntés alaptörvényellenességét, és megsemmisítette azt a második ügyben már ismertetett indokolás alapján.

Ezt követően a Kúria ismételen a korábbi döntéseivel azonos tartalmú végzést hozott. A Kúria e végzése ellen is érkezett alkotmányjogi panasz az Alkotmánybírósághoz. Az Alkotmánybíróság határozatában a Kúria végzését ismételen megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Kúria eljáró tanácsa azonos tényállás és azonos jogcím alapján a megismételt eljárásban a korábban megsemmisített végzésével azonos végzést hozott. Az újabb végzése túllépte a rendes bíróságok hatáskörét, önkényes, visszaélés a bírói függetlenséggel, ezért megsértette az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított tisztességes bírósági eljáráshoz való alapjogot. Megállapította továbbá, hogy az Európai Parlament tagjainak 2019. évi választásán a választási irodák hatáskörébe tartozó feladatok végrehajtásának részletes szabályairól, a választási eredmény országosan összesített adatai körének megállapításáról, valamint a választási eljárásban használandó nyomtatványokról, valamint egyes választási tárgyú rendeletek módosításáról szóló 3/2019. (II. 27.) IM rendelet 9. melléklete szerint a formanyomtatvány tartalmazza a jelölő szervezet, a párt e-mail-címe sort. Az Alkotmánybíróság szerint a Kúria nem arra az e-mail-címre küldött nyilatkozattételre felhívást, mint amit a jelölő szervezet az IM rendelet alapján megadott. Összességében az Alkotmánybíróság úgy vélte, hogy a Kúria legújabb végzése megsértette az Alaptörvény IX. és XXVIII. cikkét, ezért azt megsemmisítette. Az ügy zárásaként a Kúria az új eljárásra utasítást a felülvizsgálati kérelem időközbeni visszavonása miatt mellőzte (a Kúria Kpkf.IV.37.772/2019/2. számú végzése).

## Az uniós jog alkalmazásáért felelős nemzeti bíróságok függetlensége

LEHÓCZKI BALÁZS

*Az uniós jog alkalmazásában elsődleges szerepet ellátó nemzeti bíróságok függetlenségének biztosítását maga az uniós jog követeli meg a tagállamoktól, amelyek ezért a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereik terén fennálló kizárólagos hatáskörüket e követelmény tiszteletben tartásával kötelesek gyakorolni. A Bíróságnak két, a közelmúltban lezárt ügyben alkalma nyílt az uniós jogot alkalmazó nemzeti bíróságok függetlensége terjedelme és korlátai egyes szempontjainak a megvizsgálására, aminek keretében új elemekkel bővítette a területen fennálló ítélkezési gyakorlatát.*

*A C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben a Bíróság kimondta, hogy a lengyel legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát a 65. életévre csökkentő lengyel szabályozás ellentétes az uniós joggal, mivel az sérti a bírák elmozdíthatatlanságának elvét és a bírói függetlenség elvét.*

*A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juizes Portugueses ügyben a Bíróság megállapította, hogy a portugál számvevőszék bírái illetményének a Portugália számára az Unió által előírt takarékosági intézkedések keretében való csökkentése nem sérti a bírói függetlenség elvét. A Bíróság szerint ugyanis, jóllehet az érintett bírák azon meggyőződése, hogy a javadalmazásuk szintje összhangban áll az általuk ellátott feladatok fontosságával szerves alkotórészét képezi a bírák függetlenségének, azonban a jelen esetben olyan, a közszolgálat egészét érintő, időben korlátozott hatályú intézkedésekről volt szó, amelyek céljukat tekintve nem ellentétesek az uniós joggal, és nem tekinthetők a bírói hatalom elleni támadásként.*

*A Bíróság előtt jelenleg is számos ügy van folyamatban a bírói függetlenség elvének tiszteletben tartásával kapcsolatban, amelyekben az uniós bíráknak lehetőségük lesz ezen elv tartalmának további pontosítására. Ezen Magyarországot, Lengyelországot és Romániát érintő ügyekben olyan kérdésekről kell majd dönteni, mint a törvényhozó és a végrehajtó hatalom ráhatása az igazságszolgáltatásra, a bírósági vezetők kinevezésének módja, a bírák javadalmazásának a megfelelősége, a bírák által elkövetett jogsértések kivizsgálásának a módja, valamint a bírák az igazságszolgáltatási tevékenységük során elkövetett hibákért való pénzügyi felelőssége.*

### *The Independence of National Courts Applying EU Law*

*National courts play a fundamental role in the application of EU law, which therefore requires the Member States to exercise their competence to organise the judiciary by complying with the principle of the independence of judges. The Court of Justice recently delivered judgments in two cases in which it had the occasion to examine certain aspects of the extent and the limits of the independence of national courts applying EU law.*

*In Case C-619/18 Commission v Poland, the Court ruled that the Polish legislation concerning the lowering of the retirement age for Polish Supreme Court judges is contrary to EU law, since it breaches the principles of the irremovability of judges and judicial independence.*

*In Case C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, the Court set out that the salary reductions applied to the judges of the Tribunal de Contas in Portugal as part of austerity measures aiming at reducing the Portuguese State's excessive budget deficit, do not infringe the principle of judicial independence. Although the Court recognised that the receipt by the members of a national court of a level of remuneration commensurate with the importance of the functions they carry out constitutes a factor which is essential to judicial independence, it pointed out that the austerity measures in question indiscriminately applied to the whole public sector, were temporary in nature, pursued a legitimate objective, and, as such, could not be regarded as an attack against the judiciary.*

*There are still a lot of cases in progress before the Court as to compliance with the principle of independence of judges, which concern Hungary, Poland and Romania. In these cases, the Court has been asked to rule in subjects such as the influence of the executive and the legislative powers on the judiciary, the nomination of presidents of courts, the adequacy of remuneration of judges, investigations into irregularities committed by judges, as well as the financial liability of judges for errors they made in the course of their judicial activity.*

### **Bevezetés**

Az Unió egyes tagállamaiban a jogállamiság helyzetével kapcsolatos politikai vitákkal párhuzamosan egyre több olyan ügy érkezik az Európai Bíróságra (a továbbiakban: a Bíróság), amelyekben a tagállami bíróságok függetlenségének megvizsgálására kérik fel az uniós bírákat.

Jóllehet ugyanis a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereik kialakítása továbbra is a tagállamok hatáskörébe tartozik, a nemzeti bíróságok azonban részt vesznek az uniós jog alkalmazásában is, ami miatt az Európai Unióról szóló szerződés 19. cikke (1) bekezdésének második albekezdése kifejezetten megköveteli a tagállamoktól,



hogy teremtsék meg azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a hatékony jogvédelem biztosításához szükségesek.

A szóban forgó területeken biztosítandó hatékony jogvédelem tartalmával kapcsolatban az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: a Charta) 47. cikke pontosítja, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja.

A jelen tanulmányban két olyan ügyet mutatok be, amelyekben a bírák függetlenségének a kérdését vizsgálták meg, és amelyekben a Bíróság fontos megállapításokat tett e függetlenség terjedelme és korlátai vonatkozásában. Az első ügy a lengyel legfelsőbb bíróság bíráinak a kényszernyugdíjazását érinti, míg a második a portugál számvevőszék bírái illetményének az ország gazdasági helyzetére való tekintettel történő csökkentésével kapcsolatos. A tanulmány zárszavában röviden áttekintem a bírák függetlenségének a tárgyában a Bíróság előtt jelenleg is folyamatban lévő magyar, lengyel és román ügyeket.

### **A C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügy előzményei**

2018. április 3-án lépett hatályba a legfelsőbb bíróságról szóló új lengyel törvény, amelynek értelmében e bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát 65 évre csökkentették le. Az új nyugdíjkorhatár e törvény hatálybalépésétől alkalmazandó, e bíróság azon bíráira is, akiket ezen időpontot megelőzően neveztek ki. Lehetőség van a legfelsőbb bíróság bírái által teljesített aktív bírói szolgálat 65. életéven túli meghosszabbítására, ehhez azonban be kell nyújtani egy olyan nyilatkozatot, amely kifejezésre juttatja a bírák azon szándékát, hogy továbbra is el kívánják látni a feladataikat, továbbá igazolást arról, hogy egészségi állapotuk lehetővé teszi az ítélkezést, a meghosszabbítást pedig a Lengyel Köztársaság elnökének engedélyeznie kell. Ezen engedély megadása során a Lengyel Köztársaság elnökét nem köti semmilyen szempont, a határozata ellen pedig nincs helye semmilyen bírósági felülvizsgálatnak.

Így e törvény szerint a legfelsőbb bíróságon szolgálatot teljesítő azon bírák, akik e törvény hatálybalépése előtt vagy legkésőbb 2018. július 3-án betöltötték a 65. életévüket, kötelesek voltak 2018. július 4-én nyugdíjba vonulni, kivéve ha legkésőbb 2018. május 3-án benyújtották e nyilatkozatot és ezen igazolást, valamint ha a Lengyel Köztársaság elnöke engedélyezte számukra aktív bírói szolgálatuk meghosszabbítását a legfelsőbb bíróságon.

A Bizottság 2018. október 2-án kötelezettségszegés megállapítása iránti keresetet indított a Bíróság előtt. A Bizottság úgy vélte, hogy egyrészt a nyugdíjkorhatár csökkentésével és ennek a legfelsőbb bíróság 2018. április 3-a előtt kinevezett bíráira történő alkalmazásával, másrészt pedig a Lengyel Köztársaság elnöke számára a legfelsőbb bíróság tagjai aktív bírói szolgálatának meghosszabbítása tekintetében diszkrecionális jogkör biztosításával Lengyelország megsértette az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdését, valamint a Charta 47. cikkét.

A Bizottság a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy annak ellenére, hogy a jelen eljárásban kifogásolt, legfelsőbb bíróságról szóló törvény rendelkezéseit a 2018. november 21-i törvény módosította, nem egyértelmű, hogy ez a 2018. november 21-i törvény megszünteti-e az állítólagos uniós jogi jogsértéseket, és továbbra is mindenképpen érdek fűződik ahhoz, hogy az ügyben a bírói hatalom függetlenségének az uniós jogrendben betöltött jelentős szerepére tekintettel ítélet szülessen.

### **A Bíróságnak a C-619/18. sz. Bizottság kontra Lengyelország ügyben hozott ítélete**

2019. június 24-én meghozott ítéletében a Bíróság mindenekelőtt emlékeztetett arra, hogy az uniós jog azon az alapvető előfeltevésen alapul, amely szerint minden tagállam osztozik az összes többi tagállammal az EUSZ 2. cikkben említett értékekben, és elismeri, hogy azok osztrják ezen értékeket vele.<sup>1</sup> Ezen előfeltevés maga után vonja és igazolja a tagállamok és különösen a bíróságaik közötti kölcsönös bizalom fennállását ezen, az Unió alapját képező értékek – köztük a jogállamiság – elismerése, és így az azokat végrehajtó uniós jog tiszteletben tartása tekintetében.

Egyébiránt, jóllehet a tagállamok igazságszolgáltatási szervezete ez utóbbiak hatáskörébe tartozik, e hatáskör gyakorlása során a tagállamoknak tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogból eredő kötelezettségeiket. Ebből következően a tagállamoknak meg kell teremteniük azokat a jogorvoslati lehetőségeket, amelyek az uniós jog által szabályozott területeken a Charta értelmében vett hatékony bírói jogvédelem biztosításához szükségesek. Konkrétan az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése alapján minden tagállamnak biztosítania kell, hogy jogorvoslati rendszerében, e területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítik az ilyen jogvédelem követelményeit. Annak biztosítása érdekében, hogy az olyan szerv, mint a legfelsőbb bíróság maga ilyen védelmet nyújtson, alapvető fontosságú e szerv függetlenségének védelme. Következésképpen a Bizottság által a keresetében vitatott nemzeti szabályok vizsgálhatók az EUSZ 19. cikk (1) bekezdésének második albekezdése szempontjából.

A Bíróság ezt követően megállapította, hogy a bírák bármely külső beavatkozással vagy nyomással szembeni nélkülözhetetlen szabadsága megkövetel bizonyos olyan megfelelő garanciákat, mint az elmozdíthatatlanság, amelyek az ítélelhozatal feladatával megbízott személyek védelmére szolgálnak. Az elmozdíthatatlanság elve megköveteli többek között, hogy a bírák hivatalban maradhassanak mindaddig, amíg nem érik el a kötelező nyugdíjkorhatárt, vagy a megbízatásuk lejártáig, ha az határozott időre szól. Ezen, nem teljesen abszolút jellegű elv alól kizárólag akkor lehet kivételt tenni, ha jogszerű és kényszerítő indokok igazolják, tiszteletben tartva az arányosság

<sup>1</sup> E rendelkezés előírja többek között, hogy az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.

elvét. A jelen ügyben a legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságon már hivatalban lévő bírákra való alkalmazása azzal a következménnyel jár, hogy ez utóbbiak igazságszolgáltatási feladatainak ellátása idő előtt megszűnik. Az ilyen alkalmazás csak akkor engedhető meg, ha jogszerű céllal igazolható és e céllal arányos, valamint ha a jogalanyokban nem vetnek fel kétségeket az érintett bíróság külső tényezők általi befolyásolhatatlanságára, valamint az ütköző érdekek vonatkozásában való semlegessége tekintetében.

A Bíróság elutasította Lengyelország azon érvét, hogy a legfelsőbb bíróság bírái nyugdíjkorhatárának 65 évre való csökkentése azon szándékból következett, hogy harmonizálják ezen életkort a lengyelországi munkavállalók összességére alkalmazandó általános nyugdíjkorhatárral, és ezzel e bíróság állományának korösszetételét optimalizálják. A legfelsőbb bíróságról szóló új törvény tervezetének indokolása, egy olyan új mechanizmus bevezetése, amely lehetővé teszi a köztársasági elnöknek, hogy diszkrecionális jogkörében határozzon a bírói feladatok így lerövidített ellátásának meghosszabbításáról, és az, hogy a szóban forgó intézkedés az e bíróság hivatalban lévő tagjainak közel egyharmadát érintette – többek között az első elnököt, akinek az alkotmány által biztosított hatéves megbízatása megrövidült – súlyos aggályokat vethetnek fel ugyanis e reform valódi célkitűzései tekintetében. Ezenkívül ezen intézkedés nem tűnik sem megfelelőnek a Lengyelország által hivatkozott célok eléréséhez, sem pedig arányosnak. Következésképpen a Bíróság megállapította, hogy nem igazolható jogszerű céllal a legfelsőbb bíróság bíráinak nyugdíjkorhatárát csökkentő intézkedésnek az e bíróságon már hivatalban lévő bírákra való alkalmazása, és az sérti a bírák elmozdíthatatlanságának elvét, amely a függetlenségük szerves részét képezi.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy a bíróságok függetlenségének és pártatlanságának garanciái megkövetelik, hogy az érintett fórum teljesen autonóm módon gyakorolja feladatkörét, és védett legyen az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja, tiszteletben tartva az objektivitást, valamint azt, hogy a jogvita megoldása során semmilyen más érdek ne érvényesüljön. E tekintetben rámutat arra, hogy azon feltételek és eljárási szabályok, amelyeket a legfelsőbb bíróságról szóló új törvény előír a legfelsőbb bíróság bírása feladatai ellátásának a rendes nyugdíjkorhatáron túli esetleges meghosszabbítása vonatkozásában, nem felelnek meg az ilyen követelményeknek. Az ilyen hosszabbítás ugyanis immár a köztársasági elnök döntésétől függ, amely diszkrecionális jellegű, amennyiben a meghozatalára nem vonatkozik objektív és ellenőrizhető kritérium, és azt nem kell indokolni. Ezenkívül az ilyen döntéssel szemben nincs helye bírósági jogorvoslatnak. Egyébiránt a nemzeti igazságszolgáltatási tanács, amikor ilyen állásfoglalást kellett kiadnia a köztársasági elnöknek mielőtt ez utóbbi meghozta volna döntését, általában és indokolási kötelezettségét előíró szabály hiányában olykor bármiféle indokolás nélküli, olykor pusztán formális indokolást tartalmazó – akár kedvező, akár kedvezőtlen – állásfoglalásokat adott ki. Következésképpen az ilyen állásfoglalások nem járulhatnak hozzá ahhoz, hogy a köztársasági elnök objektív tájékoztatást kapjon az annak érdekében ráruházott

diszkrecionális hatáskör gyakorlása keretében, hogy a 65. és 71. életév között kétszer hároméves időtartamra engedélyezze a legfelsőbb bíróság bírása feladatainak ellátásának folytatását. A Bíróság megállapította, hogy e jogkör észszerű kétségeket ébreszt nevezetesen a jogalanyokban az érintett bírák külső tényezők általi befolyásolhatatlanságát, valamint az előtte ütköző érdekek vonatkozásában való semlegességét illetően.

### **A C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juízes Portugueses-ügy előzményei**

A portugál törvényhozó 2014 októberével kezdődő hatállyal és ideiglenes jelleggel csökkentette számos, közhivatalt ellátó vagy a közszolgálatban dolgozó személy, köztük a számvevőszék bíráinak az illetményét. E megszorító intézkedések alkalmazásának fokozatos megszüntetéséről egy 2015-ben elfogadott törvény rendelkezett, amely a szóban forgó intézkedések 2016. január 1-jével történő hatályon kívül helyezését írta elő.

Az Associação Sindical dos Juízes Portugueses (a portugál bírók érdekvédelmi szervezete) a számvevőszék bíráinak a nevében fellépve eljárást indított a portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság előtt az említett költségvetési intézkedésekkel szemben. A szervezet szerint a bírák illetményének csökkentését elrendelő kérdéses intézkedések sértik a bírák függetlenségének az elvét, amelyet nemcsak a portugál alkotmány, de az uniós jog is elismer.

A portugál legfelsőbb közigazgatási bíróság előadása szerint a közszolgálatban dolgozók illetményének ideiglenes csökkentéséről szóló intézkedések az Európai Unió által Portugália számára előírt azon kötelezettség teljesítésére vezethetők vissza, amely szerint a portugál államnak csökkentenie kell a költségvetésében keletkezett túlzott hiányt, amiért cserébe Portugália pénzügyi támogatásban részesül. A legfelsőbb közigazgatási bíróság ugyanakkor azt is hangsúlyozta, hogy a portugál állam is köteles tiszteletben tartani az uniós jog általános elveit, köztük a bírák függetlenségének az elvét, amely mind az uniós, mind pedig a nemzeti bíróságokra alkalmazandó. A legfelsőbb közigazgatási bíróság szerint ugyanis az uniós jogrendből származó jogok hatékony bírói védelmét elsősorban a nemzeti bíróságoknak kell biztosítaniuk, mégpedig a függetlenség és a pártatlanság elveinek a tiszteletben tartásával. A legfelsőbb közigazgatási bíróság kiemelte, hogy a bíróságok függetlensége függ az ott szolgálatot teljesítő bírák státuszához fűződő garanciák tiszteletben tartásától, ideértve a bírák javadalmazását is.

Ilyen körülmények között a legfelsőbb közigazgatási bíróság azt kérdezte a Bíróságtól, hogy a bírák függetlenségének elvével összhangban van-e az a gyakorlat, hogy egy tagállam a közszolgálatban alkalmazandó illetmények általános hatályú csökkentésére irányuló intézkedéseket a bírói hatalom tagjaival szemben is alkalmazza, amennyiben ezen intézkedések a túlzott költségvetési hiány csökkentésére irányuló kötelezettségekhez, valamint az Unió egy pénzügyi támogatási programjához kapcsolódnak.

## **A Bíróság C-64/16. sz. Associação Sindical dos Juízes Portugueses-ügyben hozott ítélete**

2018. február 27-én meghozott ítéletében a Bíróság mindenekelőtt hangsúlyozta a hatékony bírói jogvédelem elvének a jelentőségét, amely elv az uniós jog a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból származó olyan általános elvének minősül, amelyet a Charta is elismer. Így a tagállamok feladata annak biztosítása, hogy a jogrendszerük az uniós jog által szabályozott területeken egy hatékony bírói ellenőrzési mechanizmust tegyen elérhetővé. A Bíróság szerint az uniós jog tiszteletben tartásának ellenőrzésére irányuló e mechanizmus megléte magának a jogállamiságnak a részét képezi.

Ebből következően valamennyi tagállamnak gondoskodnia kell arról, hogy jogorvoslati rendszerében az uniós jog által szabályozott területeken az uniós jog értelmében vett „bíróságnak” minősülő fórumok teljesítsék a hatékony bírói jogvédelem nyújtásához kapcsolódó követelményeket.

Amennyiben tehát a számvevőszéknek mint „bíróságnak” olyan kérdésekről kell döntenie, amelyek az uniós jog alkalmazását és értelmezését érintik – aminek az ellenőrzése a legfelsőbb közigazgatási bíróság feladata –, úgy Portugáliának biztosítani kell, hogy e fórum teljesítse a hatékony bírói jogvédelemhez kapcsolódó követelményeket.

A Bíróság hangsúlyozta, hogy egy ilyen fórum függetlenségének megőrzése alapvető fontosságú és szerves alkotórészét képezi az e fórum igazságszolgáltatási tevékenység ellátására irányuló megbízatásának. E követelmény tiszteletben tartását nemcsak az Unió, hanem a tagállamok szintjén, és így a nemzeti bíróságok tekintetében is biztosítani kell. A Bíróság emellett rámutatott arra is, hogy e követelmény alapvető jelentőséggel bír a nemzeti bíróságok és a Bíróság közötti igazságügyi együttműködés rendszerének megfelelő működése szempontjából is.

Ezzel összefüggésben a Bíróság pontosította, hogy a „függetlenség” fogalma előfeltételezi különösen azt, hogy az érintett fórum a bírósági funkcióit teljes körű autonómia keretében látja el anélkül, hogy bárkivel szemben bármiféle hierarchikus vagy alárendeltségi viszonyban állna, és anélkül, hogy bárhonnán utasításokat vagy iránymutatásokat kapna, továbbá azt, hogy védelmet élvezzen az olyan külső beavatkozással vagy nyomással szemben, amely veszélyeztetheti tagjai határozathozatalának függetlenségét, és határozataikat befolyásolhatja. A Bíróság mindehhez azt is hozzátette, hogy az érintett fórum tagjainak azon meggyőződése, hogy a javadalmazásuk szintje összhangban áll az általuk ellátott feladatok fontosságával szerves alkotórészét képezi a bírák függetlenségének.

Az elmondottakat szem előtt tartva ugyanakkor a Bíróság megállapította, hogy a közszolgálatban alkalmazott illetmények csökkentésére irányuló szóban forgó intézkedések nem sértik a számvevőszék bíráinak a függetlenségét. Ezen intézkedések ugyanis nemcsak a számvevőszék bíráira alkalmazandóak, hanem sokkal szélesebb körben, mégpedig különféle közhivatali funkciókat ellátó vagy a közszolgálatban dolgozó személyekre, köztük a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom képviselőire. Olyan általános hatályú intézkedésekről van tehát szó, amelyek célja az, hogy

a nemzeti közszolgálat valamennyi tagja járuljon hozzá a portugál állam költségvetésében keletkezett túlzott hiány csökkentésére irányuló takarékosági erőfeszítésekhez. Ezenkívül a kérdéses intézkedések időben korlátozottak voltak, mivel azok 2014. október 1-jén léptek hatályba, és 2016. október 1-jével véglegesen hatályukat veszítették.

## Zárszó

A lengyel legfelsőbb bíróság bírának nyugdíjazását érintő ügygel kapcsolatban érdeemes felidézni, hogy 2012 novemberében a bírákra vonatkozó nyugdíjkorhatár leszállítása miatt Magyarországot is elmarasztalta a Bíróság,<sup>2</sup> ugyanakkor nem az EUSZ vagy a Charta szabályaiba beépített jogállamisági kritériumok, hanem a munka világában a hátrányos megkülönböztetés különféle formáit tiltó irányelv<sup>3</sup> rendelkezéseinek megsértése miatt. A bírói kar egészének és az ügyészeknek a nyugdíjkorhatárát lecsökkentő lengyel törvény miatt indított, és jelenleg is folyamatban lévő kötelezettségzegési eljárásban<sup>4</sup> a Bizottság egyszerre hívta fel az EUSZ, a Charta és az említett irányelv megsértését, ez utóbbit azért, mert a lengyel jogalkotó eltérő csökkentett nyugdíjkorhatárt állapított meg a női és a férfi bírák számára. A korábbi magyar ügyben a hátrányos megkülönböztetés az életkoron alapult, és a nyugdíjba küldött, valamint a szolgálatban maradt bírák között állt fenn.

Lengyelországból egyébként számos előzetes döntéshozatali ügy is érkezett a Bíróságra a bírák függetlenségével kapcsolatosan, különösen azt kifogásolva, hogy a végrehajtó és a törvényhozó hatalomnak túlzott ráhatása van a bíróságok működésére.<sup>5</sup>

A bírák javadalmazásával kapcsolatos portugál ügy apropóján emlékeztetni kell arra is, hogy a közelmúltban Magyarországról is érkezett egy előzetes döntéshozatal iránti kérelem<sup>6</sup> a Bíróságra, amelyben egyebek mellett annak eldöntésére kérték fel az uniós bírákat, hogy az a körülmény, hogy a magyar bírák javadalmazása állítólagosan nem áll összhangban az általuk ellátott feladatok jelentőségével, azt eredményezi-e, hogy ez utóbbi bírák tekintetében sérül a bírói függetlenség elve. A szóban forgó magyar ügyben felmerült másik fontos kérdés az, hogy az Országos Bírósági Hivatal elnöke által a magyarországi bíróságok elnökeinek kinevezése tekintetében követtett gyakorlat sérti-e a bírák függetlenségének az elvét.

Végezetül fontos megemlíteni, hogy a bírák függetlenségével kapcsolatban az utóbbi hónapokban Romániából is számos ügy<sup>7</sup> érkezett a Bíróságra, amelyek különösen a bírák által elkövetett jogsértések kivizsgálására felállított eljárási mechanizmusnak, valamint a bírák az igazságszolgáltatási tevékenységük során elkövetett hibákért való pénzügyi felelőssége megállapíthatóságának az uniós joggal való összhangjára vonatkoznak.

2 A Bíróságnak a C-286/12. sz. ügyben 2012. november 6-án meghozott ítélete.

3 A 2000/78/EK irányelv.

4 A C-192/18. sz. ügy.

5 Eddig összesen 11 ilyen ügy indult a Bíróság előtt.

6 A C-564/19. sz. IS ügy.

7 Eddig összesen 7 ilyen ügy indult a Bíróság előtt.



## Az Alkotmánybíróság fontosabb döntései 2019. április 1-je és május 31-e között<sup>1</sup>

SZABÓ ATTILA

*Az Alkotmánybíróság 2019 második negyedévében 93 döntést hozott, amelyek közül 20 érdemi határozat volt. Az Alkotmánybíróság normakontrollos hatásköreiben egy esetben mondta ki jogszabály alaptörvény-ellenességét és semmisítette meg a jogszabályt. A vizsgált időszakban egy esetben mondott ki jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet és egy esetben alkotmányos követelményt.*

*Az Alkotmánybíróság legtöbbet gyakorolt hatásköre továbbra is az alkotmányjogi panasz eljárás, amelyek közül kiemelkedik a bírói ítéletekkel szemben előterjesztett panasz. Ebben a hatáskörében eljárva a második negyedében hat bírói döntést semmisített meg.*

*A cikk öt fontosabb döntést foglal össze a vizsgált időszakból. A környezetvédelmi hatósági rendszer átalakításával kapcsolatban a 12/2019. (IV. 8.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy Alaptörvénybe ütközik, ha egy közigazgatási eljárásban első- és másodfokon is ugyanaz a szerv jár el. A véleménynyilvánítás szabadságának sérelmét vizsgálva a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megsemmisítette a járásbírói ítéletét, amelyben köztisztviselési szabálysértés miatt szankcionált egy olyan cselekményt, amely a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi körébe tartozik. A 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a Munka Törvénykönyve egyes módosításainak közjogi érvénytelenségét vizsgálva fontos megállapításokat tett az obstrukció intézményével kapcsolatban. A 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatában arról döntött az Alkotmánybíróság, hogy a közveszéllyel fenyegetés látszatát keltő cselekmények nem tartoznak a véleménynyilvánítás szabadságának oltalma alá. A 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban a közterületen élést szabálysértéssé nyilvánító norma vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kimondta: az elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből a hatóságok és a bíróság számára az a kötelezettség adódik, hogy az érintett személyekkel szemben az állami gondoskodás érvényesítőjeként járjanak el, annak nyilvánvalóvá tétele mellett, hogy a közterületen élés alkotmányos tilalmának érvényesülése mind az érintett egyén, mind pedig a társadalom közös érdeke.*

<sup>1</sup> Az összeállításban segítségemre volt Dr. Németh Ágnes tanácsadó.

### *Significant Decisions of the Constitutional Court between 1 April and 31 May 2019*

*The Constitutional Court (hereinafter: CC) made 93 decisions in the first quarter of 2019. From these, 20 decisions were on the merits, meanwhile the others were mainly rejections on formal grounds. In the competences of norm control, the CC has annulled one legal regulation, it declared one constitutional requirement and one legislative omission.*

*The mostly practiced competence of the CC is still the constitutional complaint procedure, mainly the one against judicial decisions. In its competence, the Court annulled six judicial decisions in the second quarter of 2019.*

*The Article summarises five significant decisions of the CC from the second quarter of the year. The CC ruled that when the institutional frame of the environmental protection authorities is changed, it is contrary to the Fundamental Law if the first grade and the second grade authority is the same [CC decision 12/2019 (IV. 8.) AB]. The Court ruled that the removable paintings made on the asphalt in order to raise the attention of the authorities for the omitted reparation falls within the protection of the free speech clause and therefore it cannot be sanctioned [CC decision 14/2019 (IV. 17.) AB]. The Court has made several important statements about the obstruction when examining the invalidity under public law of certain amendments of the Labour Code [CC decision 15/2019 (IV. 17.) AB]. The Court ruled that communicative actions that have a threatening character and that may cause public danger do not fall within the protection scope of the free speech clause [CC decision 3089/2019 (IV. 26.) AB]. Lately the Court, when examining the regulation on the prohibition of living on the streets has declared that it is the obligation of the State to help those in need, and from this obligation the State should proceed as a social caretaker, therefore the constitutional prohibition of dwelling on the streets should be counterbalanced by the obligatory institutional care for those without home.*

#### A)

Az Alkotmánybíróság 2019 második negyedében 93 döntést hozott, amelyek közül 20 érdemi határozat, míg 73 – többnyire a befogadási eljárás során hozott – vizszoautasító végzés.<sup>2</sup> Az érdemi határozatok – az Alkotmánybíróság hatásköreire figyelemmel – a következők szerint oszlanak meg. Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban egy esetben utólagos normakontroll indítvány [az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. §-a] alapján (az országgyűlési képviselők egynegyedének indítványára) járt el. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezde-

<sup>2</sup> A statisztikai adatok alapját a 2019. április 1. és 2019. június 30. között az Alkotmánybíróság *Határozatai* című közlönyben közzétett döntések adják.

ményezés alapján négy esetben hozott határozatot. Az Alkotmánybíróság legtöbbet gyakorolt hatáskörében, alkotmányjogi panaszeljáráásban összesen tizenöt érdemi határozatot hozott, amelyből tizennégy – az Abtv. 27. § alapján – bírói ítélettel szemben előterjesztett panasz volt, egy pedig – az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti – bírói ítéletben alkalmazott normával szemben előterjesztett panasz.

A határozatokban megállapított jogkövetkezményeket tekintve az alábbi döntések születtek. Jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére a második negyedévben egy esetben került sor. Bírói döntést alaptörvény-ellenesség miatt hat esetben semmisített meg az Alkotmánybíróság. Egy esetben a jogszabály általános alkalmazási tilalmát mondta ki. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet egy ügyben állapított meg, egy alkalommal pedig alkotmányos követelményt mondott ki. Az indítványokat határozatban tizenkét esetben utasította el, hetvenhárom esetben pedig visszautasító végzéssel zárta le az eljárást.

A bírói döntések felülvizsgálatakor, azok megsemmisítése esetén a következő alapjogok védelme érdekében állapította meg az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet a második negyedévben: közérdekű adatok megismeréséhez való jog [Alaptörvény VI. cikk (3) bekezdés], véleménynyilvánítás szabadsága [IX. cikk], tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés].

A testület normakontrollos hatáskörében eljárva, a jogszabály megsemmisítésekor az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslati jogba való ütközést állapított meg.

Az alkotmányos követelményt az emberhez méltó lakhatás feltételeinek biztosítására való törekvést előíró XXII. cikk (1) és (3) bekezdéseiből vezette le.

Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet pedig a B) cikk (1) bekezdés sérelme miatt mondta ki.

## **B)**

Az alapjogok védelmének és a magyar alkotmányjog dogmatikájának szempontjából, időrendi sorrendben, a következő döntések részletes ismertetése szükséges.

### ***1. Alaptörvénybe ütközik, ha mind első-, mind másodfokon ugyanaz a kormányhivatal jár el***

1.1. Az Alkotmánybíróság – bírói kezdeményezés alapján – a 12/2019. (IV. 8.) AB határozatában a jogorvoslati jog sérelme miatt megsemmisítette az egyes központi hivatalok és költségvetési szervi formában működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 43. § (1) bekezdését.

Az Alkotmánybíróság kimondta: a jogalkotó nem kötelezheti az elsőfokú határozatot hozó közigazgatási szervet a másodfokú eljárás lefolytatására is, kivéve, ha az érin-

tett közigazgatási szervben belül működik egy erre hatáskörrel rendelkező magasabb fórum. A testület megsemmisítette egy kormányrendelet azon rendelkezését, amely egyes ügyekben az első fokon eljáró Pest Megyei Kormányhivatalt jelölte ki a fellebbezés elbírálására jogosult szervként is.

1.2. A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság egyik bírója fordult indítvánnyal az Alkotmánybírósághoz. A bíró álláspontja szerint sérti a jogorvoslathoz való jogot, hogy az előtte folyamatban lévő, hulladékgyűjtéssel kapcsolatos ügyben a Pest Megyei Kormányhivatal hozott első fokon döntést, majd a jogszabály előírásainak megfelelően a másodfokú eljárást is ugyanezen hatóság folytatta le. Az indítványozó bíró kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság az egyes központi hivatalok és költségvetési szervek működő minisztériumi háttérintézmények felülvizsgálatával összefüggő jogutódlásáról, valamint egyes közfeladatok átvételéről szóló 378/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 43. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, továbbá rendelje el annak általános alkalmazási tilalmát.

Az indítványozó szerint a támadott rendelkezés sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jogot, mivel a Korm. rendelet értelmében azon ügyekben, amelyekben korábban a Pest Megyei Kormányhivatal hozott első fokon döntést, a módosítás során folyamatban lévő eljárásoknál a másodfokú eljárást ugyanezen hatóság folytatta le. Az indítványozó szerint a jogorvoslathoz való jog sérelme egyben az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmét is eredményezi, hiszen a jogállamiság követelményével ellentétes, hogy az elsőfokú döntés ellen benyújtott fellebbezést ugyanazon hatóság – sőt, esetenként akár ugyanaz a személy – bírálja el.

1.3. Az Alkotmánybíróság kiemelte: a jogorvoslathoz való jog olyan alkotmányos alapjog, amely azt kívánja meg, hogy az érintett jogát vagy jogos érdekét befolyásoló érdemi határozat felülvizsgálata érdekében más szervhez, vagy azonos szerv magasabb fórumához fordulhasson. Az Alaptörvény minden esetben megköveteli, hogy a jogorvoslati jog nyújtotta jogvédelem hatékony legyen, vagyis ténylegesen érvényesüljön, és képes legyen a döntés által okozott sérelem orvoslására.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a közigazgatási hatáskörök észszerűsítése, valamint a költséghatékonyan működő szolgáltató állam megteremtése szükségessé teheti a közigazgatási intézményrendszer átalakítását. Az Országgyűlés és a kormány széles körű szervezet-átalakítási jogosítványokkal rendelkezik, azonban ezek nem korlátlanok, hanem csak az Alaptörvény keretei között érvényesíthetők. az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből nem vezethető le a közigazgatás szervezetrendszerén belüli fellebbezés mint valódi jogorvoslat biztosításának kötelezettsége, ám azt az Alaptörvény nem is tiltja meg. Ezért abban az esetben, ha a jogalkotó úgy dönt, hogy teremt ilyen valódi jogorvoslatnak minősülő fellebbezési lehetőséget, úgy arra ugyancsak vonatkozniuk kell az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdéséből fakadó alaptörvényi követelményeknek, függetlenül attól, hogy ezt követően a bíró-

sághoz fordulás lehetősége minden esetben biztosított. Ebből következően a környezetvédelmi hatósági ügyekben a közigazgatási szervezetrendszeren belül biztosítandó fellebbezés lehetősége is az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésének hatálya alá tartozik.

A jogorvoslathoz való jogból nem következik szükségszerűen az, hogy egy, az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése hatálya alá tartozó fellebbezési eljárásban minden esetben az első fokon eljáróhoz képest más szervnek kell biztosítania a jogorvoslatot, hanem adott esetben ugyanazon szerv magasabb fórumának eljárása is összeegyeztethető az Alaptörvénnyel. A jogorvoslathoz való jog lényegi tartalmával ellentétes ugyanakkor az a szabályozás, amely valamely hatósági döntéssel szemben a közigazgatás intézményrendszerén belül oly módon kíván fellebbezés keretében valódi jogorvoslati lehetőséget biztosítani, hogy a jogorvoslati fórum sem más szervnek, sem ugyanazon szerv magasabb fórumának nem minősíthető. Ha pedig egy jogszabály úgy rendelkezik, hogy mind első-, mind pedig másodfokon ugyanaz a kormányhivatal – a jelen esetben ugyanaz a döntéshozó személy – járjon el, akkor ez a szabályozás sem a más szervhez, sem pedig az azonos szerv magasabb fórumához fordulás alaptörvényi követelményét nem teljesíti.

A testület ezért kimondta: a támadott szabályozás ellentétes a jogorvoslathoz való joggal, mivel egyes környezetvédelmi tárgyú ügyekben folytatott fellebbezési eljárások esetében a szabályozás nem teljesíti a más szervhez, vagy az azonos szerv magasabb fórumához fordulás követelményét. Az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezést megsemmisítette, és egyes ügyekben alkalmazási tilalmat rendelt el.

## ***2. A véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe sorolható minden olyan kommunikációs üzenetet hordozó cselekmény, amely a magántulajdon tárgyát nem, vagy csak a tulajdonos beleegyezésével érinti, és köztulajdon tárgyában pedig nem okoz állagsérelmet***

2.1. Az Alkotmánybíróság – alkotmányjogi panasz alapján indult eljárásban – a 14/2019. (IV. 17.) AB határozatában a véleménynyilvánítás szabadságának megsértése miatt megsemmisítette a Szombathelyi Járásbíróság köztisztasági szabálysértés tárgyában hozott végzését.

2.2. Az alkotmányjogi panasz indítványozói színes festékekkel festették be egy járda szakasz berepedezett részeit, részben balesetmegelőzési céllal, részben azért, hogy felhívják a hatóság és a közvélemény figyelmét a burkolat hibáira. A szabálysértési hatóság az indítványozókat köztisztasági szabálysértés elkövetése miatt figyelmeztetésben részesítette.

Az indítványozók a hatóság döntésével szemben kifogással éltek, a járda felületét ugyanis nem szennyezték be, az általuk használt vízben oldódó festék könnyen eltávolítható, és magatartásuk nem volt más, mint a szabad véleménynyilvánításuk, amellyel egy hatósági mulasztásra hívták fel a közvélemény figyelmét. Utaltak arra,

hogy míg a vonatkozó jogszabályok szerint a járdát a meghibásodást követő egy héten belül ki kellene javítani. Az eljáró bíróság ezt követően arra a következtetésre jutott, hogy az indítványozók magatartása, amellyel véleményük kifejezésére más tulajdonát a tulajdonos hozzájárulása nélkül vették igénybe, veszélyes volt a társadalomra, mivel sértette a tulajdonos rendelkezési jogát. Az indítványozók a bíróság jogerős végzésével szemben fordultak az Alkotmánybírósághoz.

Álláspontjuk szerint a bírói döntés sérti az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésben biztosított szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat, illetve a X. cikk (1) bekezdésben biztosított művészeti alkotás szabadságához fűződő jogukat.

### 2.3. Az Alkotmánybíróság megalapozottnak találta az indítványt

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe sorolható minden olyan kommunikációs üzenetet hordozó cselekmény, amely a magántulajdon tárgyát nem, vagy csak a tulajdonos beleegyezésével érinti, és köztulajdon tárgyában pedig nem okoz állagsérelmet.

Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás jogának a hatálya, vagyis a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű, amely ugyan nem öleli fel a véleményalkotás valamennyi megnyilvánulását, viszont egyúttal magában foglalja a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. A véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával vagy ruhadarabok viselésével is megoszthatja gondolatait.

A véleménynyilvánítás alapjoga hatályának meghatározásakor elsődlegesen a demokratikus társadalmi kommunikációban való részvétel szempontja nyújt segítséget. Eszerint azok a kommunikatív aktusok állnak kapcsolatban a szólásszabadsággal, amelyekkel az érintettek a nyilvános társadalmi párbeszédben vesznek részt. Ebben azonban a polgárok sokszínűbb módon vehetnek részt, mint a hagyományos értelemben vett beszéd vagy írás, ezért a véleménynyilvánítás jogának a hatálya is szélesebb a verbális kifejezéseknél.

Egy konkrét cselekmény vonatkozásában az Alkotmánybíróságnak nem feladata annak eldöntése, hogy a szabálysértési hatóságok, illetve az eljáró bíróságok mely cselekményeket tekintik társadalomra veszélyesnek. Azt azonban vizsgálnia kell az Alkotmánybíróságnak, hogy a társadalomra veszélyesség megállapítása nem eredményezi-e egy védett alapjog gyakorlásának alkotmányellenes korlátozását.

E tekintetben az Alkotmánybíróságnak elsődlegesen arra kellett választ adnia, hogy az indítványozók cselekménye, azaz a betöredezett járda repedéseinek színes festékekkel való befestése, tekinthető-e a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett tárgykörébe tartozónak, és amennyiben igen, akkor azt az eljáró bíróság figyelembe vette-e a cselekmény társadalomra való veszélyességének megítélése során.

A közterületnek minősülő út- vagy járdaszakaszon könnyen eltávolítható festékekkel elhelyezett feliratok, színezések ugyanis minősülhetnek a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső szimbolikus szólásnak. Ennek megítélése során elsősorban arra kell figyelemmel lenni, hogy a véleményközlés személyes szándékán túl az adott



cselekmény (például felfestett felirat vagy színezés) objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője lehet-e gondolatok közlésének. Amennyiben ugyanis erre igenlő választ tudunk adni, akkor ezen cselekményt a véleménynyilvánítás körébe tartozó cselekménynek kell tekintenünk.

Annak megítélése, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálendő cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, a bíróságok feladata. Jelen ügyben a cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés volt. Az Alkotmánybíróság megállapította: a bíróság nem értékelte megfelelően az indítványozók cselekményét, és aránytalan módon korlátozta az indítványozók véleménynyilvánításhoz való jogát. Az eljáró rendes bíróság arra sem volt figyelemmel, hogy a cselekmény társadalomra veszélyessége nem állapítható meg.

A fenti indokok miatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bíróság végzése alaptörvény-ellenes, ezért azt megsemmisítette.

### ***3. Nem állapítható meg közjogi érvénytelenség a Munka Törvénykönyvének módosítása és a közigazgatási bíróságokról szóló törvény kapcsán***

3.1. Az Alkotmánybíróság a 15/2019. (IV. 17.) AB határozatában elutasította az országgyűlési képviselők több mint egynegyedének azon indítványait, amelyekben az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapján elfogadott egyes törvények (a munkaerő-kölcsönzés minimális kölcsönzési díjával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2018. évi CXVI. törvény egésze, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló 2018. évi CXXX. törvény egésze, valamint a közigazgatási bíróságokról szóló törvény hatálybalépéséről és egyes átmeneti szabályokról szóló 2018. évi CXXXI. törvény egésze) közjogi érvénytelenségét állították, azok elfogadási körülményei miatt.

3.2. Az országgyűlési képviselők A munka törvénykönyve módosított rendelkezései, továbbá a közigazgatási bíróságokról szóló törvény alaptörvény-ellenességére hivatkoztak azzal összefüggésben, hogy az ülésnapon az Országgyűlés elnöke és a levezető elnök – arra való hivatkozással, hogy megakadályozták a pulpitusra való feljutását – nem a pulpitusról vezette az említett törvényekről való szavazást is magában foglaló ülést, a szolgálatban lévő jegyzők közül egyik sem tartozott ellenzéki képviselőcsoporthoz, valamint a szavazási rendszer, mivel az elnök saját szavazókártyáját sem helyezhette be a pulpitusra, kártya nélküli üzemmódban működött. Az indítványozók álláspontja szerint az ülést levezető elnök nem a vonatkozó jogszabályok alapján járt el, amely a jogsértő eljárásban elfogadott törvény közjogi érvénytelenségét eredményezi. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint ugyanis [109/2008. (IX. 26.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat] „közjogi érvénytelenséget eredményez az Országgyűlés működésére vonatkozó olyan szabály megsértése, amely alaptörvényi alappal rendelkezik”.

3.3. Az Alkotmánybíróság kiemelte: történeti alkotmányunk egyik legfontosabb vívmánya az Országgyűlés intézményének létrejötte és közjogi szerepe. Az Országgyűlés törvényes és alkotmányos működése a jogállamiság és az alkotmányos hatalomgyakorlás egyik kulcsa Magyarországon. Az Országgyűlés zavartalan működésének biztosítása és méltóságának megőrzése az Országgyűlés elnökének joga, és egyben kötelezettsége is.

A szakirodalomban obstrukciónak nevezett magatartások azok, amikor az országgyűlésben kisebbségbe került politikai erők egyes politikai céljaik elérése érdekében rendeltetésellenes módon gyakorolják egyébként jogszerűen rendelkezésükre álló lehetőségeiket (például beszédjogukkal a tárgyalás időbeli elhúzását célzó módon élnek). Az Alkotmánybíróság szerint a hazai alkotmányos gyakorlat és a nemzetközi gyakorlat tükrében – megfelelő garanciák érvényesülése esetén, továbbá a konkrét szabály, vagy eset körülményeit gondosan mérlegelve – egyaránt igazolható lehet az egyes parlamentek arra irányuló törekvése, hogy a zavartalan és demokratikus működés biztosítása érdekében az obstrukciót megakadályozzák, vagy az ilyen célzatú képviselői magatartásokat keretek között tartásuk, esetleg fegyelmi előírásokkal szankcionálják. Nem tekinthetők viszont obstrukciónak azok a magatartások, amelyek formai értelemben sem nevezhetőek jogszerűnek. Ezek révén ugyanakkor előállhat olyan jogellenes helyzet, amikor a rendeltetészerű működés helyreállítása azonnali megoldást követel, de adott esetben sem a „rendes” eljárásra, sem pedig a fegyelmi-rendészeti jellegű intézkedésekre vonatkozó szabályokban arra nézve konkrét előírás nem található.

3.4. Az indítványban három szempontból állították a törvénymódosítás közjogi érvénytelenségét. Az Alkotmánybíróság e szempontokra az alábbi válaszokat adta.

3.4.1. Ülésvezetés a patkóból, a feljutás megakadályozása, rendészeti jogkör

Az Országgyűlés 2018. december 12-i ülésnapjának jegyzőkönyvéből kiderül, hogy ellenzéki képviselőcsoportokhoz tartozó, illetve független képviselők az utat elállva, fizikailag ellehetetlenítették a feljutást az elnöki emelvényre. A házszabályi rendelkezések szövegéből azonban nem következik, hogy az ülés ne lenne vezethető máshonnan, mint az elnöki székéből, amennyiben az ülésvezetés a garanciális jelentőségű eljárási szabályoknak egyébként megfelel, mivel a pulpitus használata alapvetően praktikus célokat szolgál.

3.4.2. A jegyzők közreműködése

Az Országgyűlésről szóló törvény alapján az üléseken egyidejűleg kettő, lehetőleg egy kormánypárti és egy ellenzéki képviselőcsoporthoz tartozó jegyző teljesít szolgálatot. A vizsgált esetben a jegyzők kijelölésére egyrészt nem visszaélészerűen, hanem kényszerítő okok következtében került sor, másrészt pedig annak módja sem volt a vonatkozó jogszabályok által kizárt, így az nem tekinthető a garanciális tartalmú

előírás megsértésének, ezáltal közjogi érvénytelenség megállapítását sem eredményezheti.

### 3.4.3. Kártya nélküli üzemmód

A szavazások lebonyolításának az indítványozók által kifogásolt módja kapcsán az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vonatkozó eljárási szabályok egyrészt nem írják elő a gépi szavazások „kártyás üzemmódban” történő lebonyolítását, másrészt pedig a demokratikusan megválasztott országgyűlési képviselők a népszuverenitás gyakorlói, akik felelősséggel tartoznak azért, hogy megfeleljenek – többek között – a személyes közreműködésre vonatkozó elvárásnak. Ily módon a képviselő felelőssége, hogy szavazáskor más képviselőhöz tartozó – akár a kártyájához, akár az ülés helyéhez rendelt – berendezésen ne nyomjon gombot, az esetleges ilyen magatartás mára már szankcionálhatóvá is vált. Az Országgyűlés üléséről készült, hitelesített jegyzőkönyv szerint az Országgyűlés 2018. december 12-i ülése határozatképes volt, az indítványokban érintett három törvény elfogadásánál a szükséges számú szavazatot leadták. Ezen túlmenően, az indítványok a szavazások eredményével kapcsolatban csupán érdemi elbírálásra alkalmatlan felvetéseket, lehetőségeket fogalmaztak meg.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére vonatkozó indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság az eset kapcsán hangsúlyozta azt is, hogy bár az a polgári jogi alapelv, miszerint saját felróható magatartására előnyök szerzése végett senki nem hivatkozhat, kifejezett alkotmányjogi tételként jogrendszerünkben nem jelenik meg, mégis a jogok jóhiszemű és rendeltetésszerű gyakorlásának elve az egész jogrendszert áthatja. Az a magatartás, amely az Országgyűlés döntéshozatali eljárásának jogszerűtlen eszközökkel történő ellehetetlenítésére irányul, végső fokon az állam alkotmányos működését veszi célba. Az ilyen magatartás alaptörvény-ellenes. Ilyen magatartást a jog nem védhet, ahhoz jogszerzés nem társulhat, mert ez kifordítaná magából a jogállamot. Az Alkotmánybíróság mint az Alaptörvény védelmének legfőbb szerve, ilyen törekvésekkel szemben – mivel a parlamentre épülő alkotmányos berendezkedésnek nincsen alkotmányos alternatívája – nem lehet közömbös.

## ***4. A közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét sértő, külső szemlélő számára nem azonosítható jelentéssel bíró kommunikációs cselekmény nem tartozik a véleménynyilvánítási szabadság védelmi körébe.***

4.1. Az Alkotmánybíróság a 3089/2019. (IV. 26.) AB határozatban elutasította a Fővárosi Ítéltábla mint harmadfokú bíróság ítélete alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt.

4.2. Az alkotmányjogi panasz alapjául szolgáló ügyben az indítványozók több ismeretlen társukkal együtt hat pénzintézet ügyfélterében elhelyeztek egy-egy rózsaszínes színű papírba csomagolt fahasábot, amelyeknek egyik oldalára az „Elég volt a kifosztásból! Fordíts!” szöveget, míg a másik oldalára Petőfi Sándor *Föltámadott a tenger* című versének egy részletét írták. A becsomagolt fahasábokat a pénzintézetekben úgy helyezték el, hogy a vers szövege csak akkor vált láthatóvá, ha a csomagot valaki felvette és megfordította.

A járásbíróóság ítéletében arra az álláspontra jutott, hogy a tények együttes értékelése alapján az elhelyezett tárgyak alkalmasak voltak arra, hogy robbanóanyagot tartalmazzanak. Az elsőfokú ítélettel szemben az indítványozók fellebbezést nyújtottak be a törvényszékhez, amely az indítványozókat az ellenük emelt vád alól felmentette. Végül az ítéletábra az indítványozókat bűnösnek mondta ki közveszéllyel fenyegetés büntetésében, mivel az Ítéletábra szerint a hat pénzintézet ügyfélterében elhelyezett becsomagolt fahasábok alkalmasak voltak arra, hogy azt a látszatot keltsék, hogy azok a személy- és vagyónbiztonságot veszélyeztetik.

Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy az ítéletábra ítélete sérti a véleménynyilvánításhoz való jogukat. Úgy vélték, hogy jelen esetben alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés, hogy egy véleménynyilvánítás esetében kerülhet-e sor bűncselekmény megállapítására, ha azt nyilvánvalóan alkalmatlan eszközzel követik el.

4.3. A testület az alkotmányjogi panaszt nem találta megalapozottnak. Az Alkotmánybíróóságnak nem feladata annak eldöntése, hogy az eljáró bíróságok mely cselekményeket tekintik a társadalomra veszélyesnek. Azt azonban vizsgálni kell, hogy a társadalomra veszélyesség megállapítása nem eredményezi-e egy védett alapjog gyakorlásának alkotmányellenes korlátozását.

Az ítéletábra szerint fennállt a személy- és vagyónbiztonság veszélyeztetésének látszata. Ezt a tényt az Alkotmánybíróóság nem vizsgálhatja felül, ehelyett elsődlegesen azt kellett tisztáznia, hogy az indítványozók cselekményével kapcsolatban azonosítható-e a kommunikációs tartalom.

Az indítványozók a bírósági eljárásban kiemelték, hogy a becsomagolt, felirattal ellátott fahasábokkal a bankok – állásponjtjuk szerint – embereket kifosztó politikája ellen kívántak felszólalni. A csomagoláson elhelyezett feliratok tartalma és azoknak a bankfiókok ügyfélterében történő felolvasása kétségtelenül kommunikációs tartalommal rendelkezik, egyúttal alkalmas az indítványozók által megjelölt üzenet kifejezésre juttatására. Kérdés ugyanakkor, hogy a megfogalmazott üzenet kifejezésének eszközéül elfogadható volt-e az indítványozók által választott megoldás – az ugyanis nem tekinthető a kommunikáció klasszikus formájának.

E vonatkozásban azonban azt is vizsgálni kell, hogy a véleményközlés személyes szándékán túl az indítványozók cselekménye objektív módon is alkalmas eszköze, közvetítője volt-e gondolatok közlésének. Ugyanis csak ebben az esetben vonható a cselekmény a véleménynyilvánítás alkotmányosan védett körébe. Ennek megíté-

lése során pedig annak van különös jelentősége, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusán – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlésnek tekinthető-e.

A közlés objektív értelmezhetősége és a közbiztonság alkotmányosan védett értéke két olyan szempont, amelyek vizsgálata csak együttesen végezhető el. Az indítványozók cselekményének üzenete az ítélet tábla ítélete szerint azért nem volt a külső szemlélő számára egyértelműen azonosítható, mivel egyúttal alkalmas volt annak a látszatnak a keltésére, hogy a cselekmény a közbiztonságot veszélyezteti.

Bár az indítványozók cselekményének volt azonosítható kommunikációs üzenete, az összességében mégsem tekinthető védett alapjoggyakorlásnak, mivel az indítványozók cselekményének kommunikációs üzenete nem volt azonosítható a külső szemlélő számára. A vizsgált cselekmény sértette a közbiztonság fenntartásának alkotmányosan védett értékét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy mivel a véleménynyilvánítás szabadságának védelmi köre nem terjedt ki a vizsgált esetre, a bíróság a cselekmény társadalomra veszélyességét sem zárhatta ki.

Mindezek figyelembevételével az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ítélet tábla a fentiekben rögzített szempontokat megfelelő módon értékelte, így az indítvány által támadott ítélet nem áll ellentétben az Alaptörvénnyel.

### ***5. Az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma nem alaptörvény-ellenes, az államnak ugyanakkor a szankció alkalmazásakor fokozott körültekintéssel kell eljárnia.***

5.1. Az Alkotmánybíróság a 19/2019. (VI. 18.) AB határozatban kimondta: a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 178/B. §-ának hajléktalan személyek esetében történő alkalmazása során az Alaptörvény XXII. cikk (2) és (3) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy a szabálysértési szankció alkalmazására csak akkor kerüljön sor, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A szabálysértési szankció alkalmazásának meg kell felelnie az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalma alkotmányos céljának, az elesett, magukról gondoskodni nem tudó személyek ellátórendszerbe vonásának.

5.2. Az Alkotmánybíróság bírói indítványok alapján vizsgálta a szabálysértési törvénynek az életvitelszerű közterületen tartózkodás tilalmára vonatkozó szabályozását. Az indítványozó bírák az előttük folyamatban lévő egyedi szabálysértési ügyekben fordultak a testülethez és a támadott szabályozás alaptörvény-ellenességét állították. Az indítványozók az Alkotmánybíróságnak egy korábbi 2012-ben meghozott döntésére (amely döntésében az Alkotmánybíróság megsemmisítette a szabálysértési törvénynek a jelen ügyben alkalmazandó szabályozáshoz hasonló tényállását), továbbá

arra hivatkoztak, hogy az Alaptörvénynek az életvitelszerű közterületen tartózkodást tiltó rendelkezése önmagában nem teszi indokolttá az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálását. Az indítványozó bírók szerint a támadott rendelkezések a jogállamiság elvével és az emberi méltósághoz való joggal is ellentétesek.

Az Alaptörvény hetedik módosítása az Alaptörvénybe iktatta a XXII. cikk (2) és (3) bekezdését, amelynek következtében – az indítványozók által sem vitatottan – a vonatkozó alaptörvényi szabályozás alapvetően változott meg. Az alkotmányozó a legmagasabb jogforrási szinten, az Alaptörvényben vezetett be egy általános, mindenkire vonatkozó olyan tiltó rendelkezést, amely tilalmazza az életvitelszerű közterületen tartózkodást.

Az Alkotmánybíróság a határozatában úgy foglalt állást, hogy a megváltozott alaptörvényi szabályozásra tekintettel – amely a közterületen való életvitelszerű tartózkodást mindenki számára általános jelleggel megtiltja – a 2012-es alkotmánybíróági határozat nem alkalmazható. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatályos szövegét tekinti irányadónak, az Alaptörvényt, illetve annak módosítását tartalmilag nem vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság megkereste a belügyminisztert, az igazságügyi minisztert és az emberi erőforrások miniszterét, továbbá az érintett szakmai, illetve civil szervezeteket. A megkeresett intézményeknek és szervezeteknek alkotmánybíróági megkeresésére adott válaszaiban foglaltak alapján megállapította, hogy az állam az érintettek esetében jogilag szabályozott keretek között jelenleg is fenntart és működtet egy szociális ellátó-, illetve intézményrendszert, és széles körben együttműködik az önkormányzatokkal, az alaptevékenységük szerint ilyen tevékenységet ellátó vagy azt segítő társadalmi szervezetekkel és az egyházakkal is. Az érintettek számára rendelkezésre állnak nappali melegedők, éjjeli menedékhelyek, átmeneti szállások és a téli időszakban időszakos férőhelyek. A megkeresett civil szervezetek (közelebbről a Hajléktalanokért Közalapítvány és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület) szakmai állásfoglalásukban rámutattak arra, hogy azért tevékenykednek, hogy senkinek ne kelljen közterületen élnie és önálló lakhatás hiányában, a társadalmi integráció elősegítéséhez a meglévő intézményrendszer szolgáltatásai biztosítják az első lépéshez szükséges feltételeket. Mindebből az is következik, hogy az életvitelszerű közterületen élés nem egy megváltoztathatatlan állapot.

Az Alkotmánybíróság a határozatában azt is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. Az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlásának egyensúlyban kell állnia a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése.

Az önrendelkezési jog, illetve a cselekvési autonómia nem terjed ki az alaptörvényi tilalom megszegésére, az Alaptörvényben tiltott magatartás választására, sem pedig szabálysértés elkövetésére. Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelen-



ségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része. Az emberi méltósághoz való jogot súlyosan sérti az embernek az emberi társadalomból való kiszorulása, az emberi méltóság sérelmét azonban éppen az okozná, ha az egyént az állam magára hagyná. Az állam a segítségre szoruló, elesett, magáról gondoskodni képtelen személyt nem hagyhatja magára, ez az állami intézményvédelmi kötelezettség következik az Alaptörvény értékrendjéből, a szegények és elesettek védelmére vonatkozó állami kötelezettségből. Tehát éppen az okozna sérelmet, ha az egyént az állam magára hagyná anélkül, hogy gondoskodna róla, mivel az emberi méltósághoz való jogot súlyosan sérti az embernek az emberi társadalomból való kiszorulása. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy az indítványozó bírók nem igazolták, hogy az ellátórendszert igénybe vevőket tárgyként kezelnék, vagy dehumanizálnák.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az ügyben nem az emberi méltóság érinthetetlen „méltóságmagja”, hanem az önrendelkezési jog és a cselekvési autonómia, mint annak korlátozható része állt a vizsgálat középpontjában. Ebből nem következhet ugyanakkor sem valamely alaptörvényi tilalom megszegése, sem pedig szabálysértés elkövetése. Az Alaptörvény értékrendje szerint a nincstelenségre, a hajléktalanságra senkinek nincs joga, ez az állapot nem az emberi méltósághoz való jog része.

Egy alaptörvényi tilalom megszegését, tehát egy jogellenes magatartást az Alaptörvény nem védi. A határozat szerint a támadott szabályozás megfelel a szabálysértési jog alkotmányos követelményének, és érvényesíti annak garanciáit. A szabályozás mindazokkal szemben állapít meg szankciót, akik az erre irányuló alaptörvényi tilalom, illetve többszöri, kifejezett felhívás ellenére sem kívánnak felhagyni az életvitelszerű közterületen tartózkodással. A támadott tényállás tehát nem egy állapotot (a hajléktalan létet) szankcionál, hanem az együttműködési kötelezettség megsértéséhez fűz jogkövetkezményt.

Emellett az Alaptörvényből az állam fokozott intézményvédelmi kötelezettsége következik. Ezt úgy tudja ellátni, ha az érintett személyeknek az ellátórendszerbe való bekerüléséről gondoskodik. Az egyén együttműködésének hiányában ugyanis csak a szabálysértési szankció mint végső eszköz áll az állam rendelkezésére. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor alkotmányos követelményként kimondta, hogy a szabálysértési szankció csak akkor alkalmazható, ha a hajléktalan személy ellátórendszerben való elhelyezése a cselekmény elkövetésekor igazolhatóan biztosított volt. A jogalkalmazó szervezetnek emellett figyelemmel kell lenniük az elesettek védelmére irányuló alkotmányos kötelezettségre, másrészt arra is, hogy az érintettek jogainak védelme csak az ellátórendszerbe történő bekerülésükkel biztosítható.

A határozathoz Pokol Béla alkotmánybíró párhuzamos indokolást csatolt, míg Czine Ágnes, Juhász Imre, Hörcherné Marosi Ildikó, Schanda Balázs, Stumpf István és Szalay Péter alkotmánybíró különvéleményt fűzött.

C)

*Strasbourg: az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárását megelőzően – amennyiben egy ügyben alkalmas a jogsérelem orvoslására – az alkotmányjogi panasz lehetőségét ki kell méríteni*

Az alkotmányjogi panasz intézményének történetében fontos állomást jelent, hogy a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) igennel válaszolt arra a kérdésre, hogy az Alkotmánybíróság elé terjeszthető alkotmányjogi panasz hatékony jogorvoslatnak minősül-e. Ha tehát egy ügyben az alkotmányjogi panasz alkalmas eszköz a jogsérelem orvoslására, akkor az Alkotmánybíróság előzetes eljárása a feltétele annak, hogy egy indítványozó az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhasson.

A *Szalontay v. Magyarország*<sup>3</sup> ügyben egy budapesti szórakozóhely volt tulajdonosa azért nyújtott be indítványt a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságára, mivel álláspontja szerint a magyar hatóságok megsértették a tisztességes eljáráshoz való jogát. Véleménye szerint sérült a fegyverek egyenlőségének elve és a pártatlan ítékezéshez való joga. Az EJEB nem találta érdemben elbírálhatónak a beadványt, mivel a tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben biztosított jog, a kérelmező pedig az ügyben nem nyújtott be alkotmányjogi panaszt az Alkotmánybírósághoz azt megelőzően, hogy a strasbourgi szervhez fordult volna.

Az EJEB eljárásának feltétele, hogy a kérelmező mérítse ki az összes hazai, úgynevezett hatékony jogorvoslati lehetőséget. A döntés szerint az ügyben az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján a kérelmező megtámadhatta volna a bírói ítéletben alkalmazott jogszabályt, illetve az Abtv. 27. § szerinti alkotmányjogi panasszal élve megtámadhatta volna a bírói ítéletet. Az alkotmányjogi panasz fajtái tehát hatékony jogorvoslatnak tekinthető lett volna az EJEB szempontjából, ezért ki kellett volna őket méríteni az eljárás megindításához. Mindez azt jelenti, hogy ha egy ügyben az alkotmányjogi panasz alkalmas eszköz a jogsérelem orvoslására, akkor az Alkotmánybíróság előzetes eljárása a feltétele annak, hogy egy indítványozó az EJEB-hez fordulhasson.<sup>4</sup>

3 71327/13., 2019. március 12., a döntés összefoglalása angol nyelven elérhető ezen a linken: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-12426%22%7D> (2019. 07. 01.)

4 Az Emberi Jogok Európai Bíróságának összefoglalója itt érhető el: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22002-12426%22%7D> (2019. 07. 01.)