

ACTA

HUMANA

EMBERI JOGI KÖZLEMÉNYEK

ACTA HUMANA • Emberi jogi közlemények
A Nemzeti Közszerológati Egyetem lektorált, emberi jogi folyóirata

SZERKESZTŐBIZOTTSÁG

Trócsányi László elnök

Badó Attila

Balogh Zsolt

Bándi Gyula

Csath Magdolna

Darák Péter

Halász Iván

Halmai Péter

Herbert Küpper

Hörcherné Marosi Ildikó

Kis Norbert

Kiss György

Koltay András

Korhecz Tamás

Kondorosi Ferenc

Leo Zwaak

Maciej Dybowski

Molnár Miklós

Pap András László

Patyi András

Polt Péter

Ujházy László

Silvio Marcus-Helmons

Weller Mónika

Vizi Balázs

SZERKESZTŐSÉG

Péterfalvi Attila főszerkesztő

Auer Ádám

Balogh-Békesi Nóra

Téglási András

Horváth Anett szerkesztőségi titkár

Olvasószerkesztők: Balla Nóra, Gergely Zsuzsanna, Pokorádi Zsófia

Megjelenik negyedévente

Kiadó: Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

Cím: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.

www.dialogcampus.hu

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Nyomdai előkészítés: Nordex Nonprofit Kft.

Nyomdai munkák: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 0866-6628



Tartalom

Szerzőink..... 5

TANULMÁNYOK

BADÓ ATTILA: Empirical Research in the Field of Local Governments of
Csongrád County..... 7

BALÁZS TAMÁS: Az emberi jogok helyzetének alakulása az afrikai
Nagy Tavak régióban az 1990-es és 2000-es években..... 35

BERETKA KATINKA: Felsőfokú felvételi eljárás nemzetiségi nyelveken
a Vajdaságban, avagy kiterjeszhető-e az egyetemi autonómia a tartományi
autonómia kárára és *vice versa*..... 49

PATYI ZSÓFIA: KOL Research in the Field of Self-governments
of Csongrád County..... 69

TÉGLÁSI ANDRÁS: A szociális biztonság alkotmányos védelme
az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után..... 85

TANULMÁNYOK

BERKES BÁLINT: A Kúria gyakorlatából..... 107

LEHÓCZKI BALÁZS: A nemzetközi védelemben részesülő személyek joga
a megfelelő szintű ellátásra..... 121

SZABÓ ATTILA: Az Alkotmánybíróság fontosabb döntései 2019. január 1-je
és március 31-e között.....129

Szerzőink

BADÓ ATTILA is a Professor of Law and the Director of the Institute of Comparative Law and Legal Theory at the University of Szeged in Szeged, Hungary. Main areas of research: sociology of law, comparative law, judicial independence, and the administration of justice. He is the author of numerous books, textbooks, articles, and essays.

BALÁZS Tamás 2015-ben végzett a Budapesti Corvinus Egyetem nemzetközi tanulmányok szakán, majd doktori képzés keretében folytatta tanulmányait az egyetem Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris Doktori Iskolájában, amelynek jelenleg doktorjelöltje. Kutatási területe Franciaország és Afrika mai viszonyrendszere. A Külgazdasági és Külügyminisztérium afrikai relációkért felelős külgazdasági referense.

BERETKA Katinka PhD, docens, Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kar, Újvidék, Gazdasági és Igazságszolgáltatási Jogi Kar, Szabadka.

PATYI Zsófia 2015-ben végzett a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán, azóta az Összehasonlító Jogi és Jogelméleti Intézet PhD-ösztöndíjas hallgatója, majd tudományos segédmunkatársa, 2019 májusától tanársegéd.

TÉGLÁSI András PhD, 2006-ban a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szerzett jogi diplomát. Jelenleg a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Államtudományi és Közigazgatási Karának oktatási dékánhelyettese, az Alkotmányjogi Intézet egyetemi docense, valamint az Alkotmánybíróság főtanácsadója. PhD-fokozatát 2011-ben a Szegedi Tudományegyetemen szerezte, 2019-ben habilitált a Nemzeti Közszerológiai Egyetemen.

A Figyelő rovat munkatársai

BERKES BÁLINT dr., titkár, a Kúria Nemzetközi Kapcsolatok és Európai Jogi Irodájának munkatársa.

LEHÓCZKI BALÁZS dr., az Európai Unió Bírósága Sajtó- és Tájékoztatási Osztály csoportjának munkatársa.

SZABÓ ATTILA dr., az Alkotmánybíróság Elnökének kabinetfőnöke.

Empirical Research in the Field of Local Governments of Csongrád County¹

BADÓ ATTILA

Following a change of government in 2010, the Hungarian local government system underwent a period of significant transformation. The question of how it is viewed and the effects it may have are currently being debated. However, the fact that 2011 saw a reform of a more than a 20-year-old unyielding system seems difficult to argue with.

Laced with the democratic ideal of self-government, the Hungarian regime change of 1989 resulted in a fragmented local government system with a considerable degree of management authority. The system parted with its historic past preceding the socialist council system of 1950. While some post-socialist countries opted for the federal or integrated model of local governance, the Hungarian law on local governance adopted the principle of *one municipality, one local authority*.² In the grace period of the ‘democratic euphoria’ that could even be sensed in various other fields³ at the time of the regime change, legislation fully enforcing the notion of local governance could be passed. It revealed legislative self-restraint often much missed nowadays, allowing local powers to grow even to the detriment of central ones. It soon became evident, however, that this low-functioning and fragmented system would not produce a perfect solution. The regulatory model necessarily contained a range of problematic points⁴ which could have long provided a basis for a fine-tuning of the local government system, if not a reform. However, the proposed transformation lacked political consensus and a two-thirds majority needed for amendment. Consequently, the local government system could dwell in peace. Other post-socialist countries, such as the Czech Republic and Poland, had the opportunity to keep fine-tuning their elected models and make any necessary adjustments where needed. The Hungarian

1 This work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Social Sciences Workshop Program entitled “Analysis of the Hungarian Local Government Decision-Making Mechanism in Terms of Legal History, Sociology of Law and Comparative Law”. This work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Ludovika Workshop Program.

2 HORVÁTH 2015, 33.

3 It suffices to refer to the university student government system, which represents a quite influential and untouchable structure compared to Western European models.

4 VEREBÉLYI 2000, 320.

local government system, however, could not be made more efficient and could only attract criticism. Used as a European catchphrase, the establishment of regions was doomed to fail after it had become clear their lack would not hinder drawing EU development resources.

In the grace period mentioned above, a myriad of possibilities presented themselves for newly-formed democracies to satisfy their constitutional right to self-governance by adopting a model proven in Western societies, determining the relationship between the State and local governments. Although such a model has undergone changes since then, its basis was loud and clear even in 1990.

The classification of European local governments was subject to research published in the 1980s, known to Hungarian researchers, as well. The typology by Page and Goldsmith based on the division of functions and the autonomy of local governments only includes the Nordic and Southern European systems. However, the models referred to provide a detailed description of the solutions that make up the classification. While the Nordic model is elucidated with the presentation of the local government systems of Sweden, Norway, Denmark and the United Kingdom, the Southern solution is rendered more comprehensible by presenting those of France, Italy and Spain.⁵ Later in one of his books, Page reveals what he considers the most important aspect in separating the Nordic and Southern types of local government systems. While Nordic systems are characterised by legal localism with political centralism, southern ones are marked by legal centralism with political localism. The author created his typology based on the extent of the political influence and the legal effect the local elite can exert through formal legislation on the decision-making processes that determine local issues.⁶

At the beginning of the 1990s, the typology became more complex. For instance, Hesse and Sharpe distinguished three models, namely, the Anglo–Saxon one, the Middle and Northern European one as distinguished from the Napoleonic tradition,⁷ only to allow for establishing and fine-tuning further classification models to date. Determined by Loughlin in 2003⁸ and extended in 2010 to include Eastern European countries, a new model now comprises four groups: The French, the Anglo–Saxon, the German and the Nordic models.

Apparently, various options were available for Eastern European countries departing from their single-party systems in order to adopt their own public administrative and local government systems. Their choice had not been supported by historic traditions, but by the professional information obtained by political figures frenzied for being westernised coupled with varied ideological convictions.

5 PAGE–GOLDSMITH 1987, 192.

6 PAGE 1991, 186.

7 HESSE 1991, 603–621.

8 LOUGHLIN 2003, 436.

The resulting Hungarian local government system provided the greatest possible liberty for municipalities with an independent budget, a municipality council, a mayor and extensive regulatory powers, regardless of the size and number of inhabitants. In comparison with other Western European countries in a functional and economic sense, the system also constituted some immensely decentralised *modus operandi*.⁹ A brief excursion to a comparative study is called for to explain the situation. The study was carried out in 2014 and provides an analysis of the pre-2010 Hungarian system in a bid to perform a comprehensive analysis of local government systems in Eastern Europe in a broader sense.¹⁰

According to Pawel Swianiewicz, the Eastern European Bloc no doubt constitutes a group with specific characteristics. This is mostly because these countries share a common historical fact: They all underwent a period of transformation from a single-party system into democracy at the end of the 20th century. The most significant common aspects are seen by the author to manifest themselves in the unshakeable belief in decentralisation, the frailty of mid-level local governments and the specific timing of decentralisation reforms which also predetermined them.

The regime changer countries were characterised by the general conviction that democracy was inherently linked to an ever-greater level of decentralisation and that newly-formed local governments were capable of supplementing any formerly lacking elements of democracy including civil society. The explanation for the weakness of mid-level local governments is also derived from a shared past, since communist regimes had a tendency to quash local settlements at this level.¹¹ It was this traumatic memory that led to set post-socialist local government reformers off in a direction opposing the one taken by Western European trends.

Apart from the main commonalities, Swianiewicz also mentions specificities which, compared to initial similarities and differences, provide testimonials of the Eastern Bloc's ability to show extraordinary versatility in the more than 20-year-old period following the regime change.

In the field of functional decentralisation, the countries making up this group are characterised by a lower level of decentralisation as opposed to the Nordic and German systems. However, countries such as Poland, Hungary, the Czech Republic and Latvia precedes the Anglo-Saxon and Southern type countries in this sense.

9 For the explanation of how it was possible for post-communist regimes establishing the institutional framework of local governments to move on from the formerly rigid Western European traditions that were about to change, see CAMPBELL-COULSON 2006, 543–561.

10 SWIANIEWICZ 2014, 292–311.

11 SWIANIEWICZ 2014, 295.

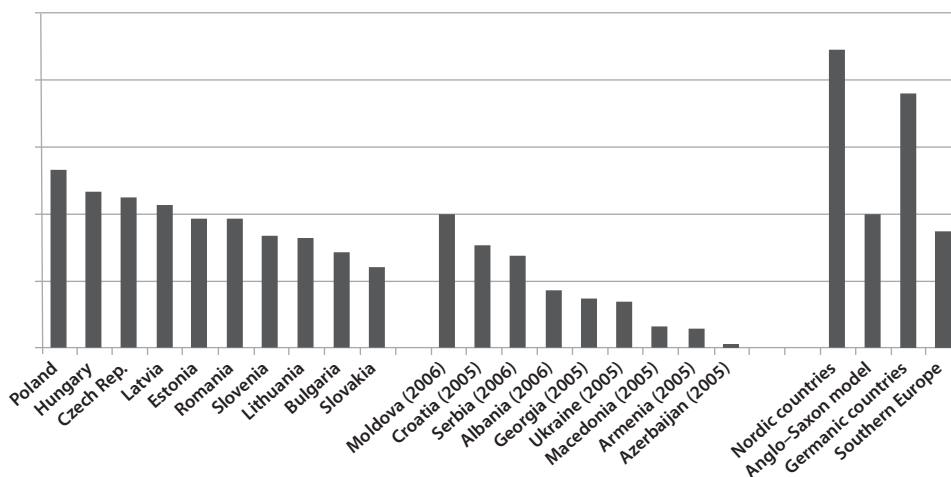


Figure 1. Functional decentralisation in Central and Eastern Europe – local government spending as a percentage of GDP (2007)

Source: Swianiewicz 2014, 295.

As for territorial organisation, all detectable radical differences from Western European countries in case of post-socialist countries are absent. Countries such as Hungary, the Czech Republic and Slovakia are classified to have the most fragmented systems, while countries like Lithuania, Georgia, Serbia and Bulgaria are regarded as having created the most sizeable local governments.

As far as the local government management style is concerned, diversity seems the most opportune expression. There are countries which have been electing mayors directly since the regime change or those where a mayor elected by a power having obtained majority in the council manages the municipality. Also, there are countries such as Hungary that also brought about a regime change in this sense in the period under review here.

Taking these specificities into account, the author attempted to build a typology of Eastern European countries dividing them into five clusters. The first includes countries that can be most likened to Western European systems due to the wide scope of their functions. As a result of the direct election of mayors,¹² the economic autonomy of local governments and the similarities of the middle level of local government systems, the author groups Hungary, Poland and Slovakia into the first category as “the champions of decentralisation”. Countries that only achieved relative decentralisation including the Czech Republic, Estonia and Latvia are grouped into the second cluster. The third cluster comprises the Balkans: Albania, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Moldova, Romania, Slovenia and the Ukraine. Due to their territorial

¹² The system has been up and running since 1990 in Slovakia, 1994 in Hungary and 2002 in Poland.

peculiarities, the fourth group is made up of Georgia, Lithuania and Serbia. The final fifth cluster was devised according to a strong territorial fragmentation coupled with a high-level centralisation including Armenia and Azerbaijan.¹³

Table 1. Results of typology – summary

	Type I	Type II	Type III	Type IV	Type V
Number of tiers of elected local governments	2–3	1–2	1–2	1–2	1
Territorial fragmentation of the municipal tier	Diversified (consolidation in Poland, small municipalities in Hungary and Slovakia)	Small municipalities	Moderate	Very big local government units	Small municipalities
Functional decentralisation (mean share of local spending in GDP – 2007*)	Wide scope of functions (10.5% of GDP)	Wide scope of functions (10.5% of GDP)	Moderate (6.6% of GDP)	Moderate (6.3% of GDP)	Narrow scope of functions (0.9% of GDP)
Financial decentralisation – mean share of locally controlled fees and taxes in GDP (2007*)	Considerable (3.1%)	Small (0.7%)	Small (0.8%)	Considerable (3.1%)	Negligible (0.1%)
Allocation of grant transfers	Based on the formula	Based on the formula	Partially based on the formula	Diversified	Major role of arbitrary decisions of central level politicians and bureaucrats
Local dept as % of GDP (2007*)	2.3%	2.8%	0.4%	0.6%	0%
Position of the mayor/type of leadership	Strong mayor, direct elections	Collective leadership	Strong mayor, direct elections	Collective leadership	Diversified
Council – electoral system	Majoritarian in small, proportional (or mixed) in the biggest municipalities	Proportional	Proportional	Proportional	Majoritarian
Countries	Hungary, Poland, Slovakia	Czech Republic, Estonia, Latvia	Albania, Bulgaria, Croatia, Macedonia, Moldova, Romania, Slovenia, Ukraine	Georgia, Lithuania, Serbia	Armenia, Azerbaijan

*Note: *Except for 2006 for Albania, Moldova, Serbia and 2005 for Armenia, Azerbaijan, Croatia, Georgia, Macedonia and Ukraine.*

Source: Swianiewicz 2014, 306.

13 SWIANIEWICZ 2014, 306.

The local government model opted for by Hungary, which can indeed be dubbed as the champion of decentralisation, could function uninterruptedly until 2010 with minor adjustments. This provided a sociologically fertile ground to establish an idiosyncratic local social elite. It is appropriate to quote an interview excerpt here from the research conducted by Imre Pászka on the Southern Hungarian Csongrád county elite. It provides a nice rendering of the phenomenon and outweighs any statistically collected data:

“Regarding the question of who the political elite is, one can see obviously that in a minor municipality of 5,500 inhabitants it is the local government that controls the life of the municipality. It is a body of 13 members in addition to the mayor and the notary. They are primarily concerned with determining the life of the municipality. Therefore, part of the political elite is the controlling authority here, the local government. One can call them by this name because they are what they are. In a settlement smaller than Mórahalom the issue becomes more acute because it is obvious that the elite there weighs even less in the balance. Who is the elite here, then? Obviously, they are those who work at the local government, those helping their work and those who contribute to the building of the town or village in terms of either financing or simply being party members or representing the interests of Mórahalom in another municipality.”¹⁴

The specificities of the Hungarian electoral system have also contributed to the establishment and fortification of the local power elite, since the system of county-level electoral lists and the often double role played by mayors also being members of the party political elite (in both mayor and Member of Parliament capacities) have resulted in making the local positions of power even more influential.

If examined from the perspective of the elite, the reforms adopted after 2010 may be viewed as a grave prestige loss of local government positions. The forcible assumption of power and centralisation supplemented with the eradication of county lists and the non-eligibility of mayors as MPs have resulted in a significant weakening of local centres of power or so-called oligarchies in fiefdom.

The main precondition of the change was due to the success of a quite strong mandate conferred upon a political bloc during the 2010 parliamentary elections. Wielding constitutional power, the winning bloc was able to initiate considerable reforms in various fields. Proving the appropriateness of the reforms posed no difficulty, since the ongoing rhetoric on the indebtedness of local governments would have proven a valid argument even if a number of experts in the field had not previously drawn attention to other fallacies of the existing system. Similarly to the restructuring of court administration, one could cherry-pick former works by authors who would have proven difficult to be insinuated with excessively unswerving loyalty towards the government. Apart from other structural problems, the economic crisis at the end of the 2000s undoubtedly led to the indebtedness of some local governments.

14 PÁSZKA 2010, 156.

Although this was not considered a general phenomenon and it was only true in case of county-level self-governments in addition to local governments taking out considerable loans and carrying out uncontrolled management, it nevertheless provided an appropriate basis for general intervention.

What the indebtedness of local governments meant on the European scene in proportional terms is accurately shown by the data published by Eurostat.¹⁵

Table 2. Local government debt

	Local government debt as per cent of total local revenues (all tiers combined)			
	2008	2009	2010	
Spain	169.7	182.5	Over 220	↑↑
Germany	153.0	171.7	187.4	↑
Turkey	120.8	126.0	127.0	↑
Ireland	100.0	114.0		↑
Sweden	46.3	50.5	45.8	
Latvia	39.7	57.0	62.0	↑↑
Estonia	37.7	45.9	44.8	↑
Hungary	32.2	36.6	43.3	↑
Croatia	29.1	32.2	30.2	
Denmark	29.3	29.3		
Slovakia	26.7	31.8	38.4	↑↑
Czech Republic	24.5	26.2	24.7	
Finland	22.4	23.8	23.2	
Romania	21.8	26.0	27.1	↑↑
Poland	20.3	26.0	33.8	↑↑
Slovenia	15.9	22.4	25.4	↑↑
Moldova	6.4	5.0	4.0	
Russia	6.1	7.6	8.0	↑
Bulgaria	2.7	6.2	6.5	↑↑
Serbia	0.0	0.0	30.6	↑↑

Source: Country observers.

¹⁵ DAVEY 2011, 53–57.

Table 3. Local government debt as per cent of GDP

	2007	2008	2009	2010	increase in crisis 2010/08 (per cent)
Norway	9.6	9.8	11.7	12.6	29
Netherlands	7.1	7.3	8.0	8.4	15
France	7.2	7.5	8.2	8.3	11
Italy	8.0	8.1	8.6	8.3	2
Denmark	6.3	6.6	7.3	7.2	9
Finland	5.3	5.4	6.6	6.6	22
Latvia	3.3	4.1	5.8	6.4	56
Euro area (16 countries)	5.5	5.6	6.1	6.1	9
EU (27 countries)	5.1	5.1	5.7	5.8	14
Sweden	5.6	5.5	5.5	5.6	2
Portugal	4.2	4.5	5.1	5.2	16
Germany	4.9	4.8	5.2	5.2	8
Belgium	5.0	4.8	4.8	5.1	6
United Kingdom	4.6	4.7	4.8	4.9	4
Hungary	3.1	3.9	4.1	4.6	18
Poland	2.2	2.3	3.0	3.9	70
Estonia	2.7	3.2	4.0	3.7	16
Ireland	2.5	3.0	3.6	3.6	20
Spain	2.8	2.9	3.3	3.3	14
Austria	1.9	1.9	2.3	2.8	47
Slovakia	1.8	1.9	2.4	2.7	42
Czech Republic	2.5	2.5	2.7	2.6	4
Romania	1.7	1.9	2.3	2.4	26
Luxemburg	2.2	2.2	2.3	2.3	5
Cyprus	2.0	1.9	2.0	2.0	5
Slovenia	0.7	0.9	1.5	1.7	89
Lithuania	1.0	1.2	1.6	1.6	33
Bulgaria	0.6	0.6	1.0	1.2	100
Greece	0.8	0.8	0.9	0.9	13
Iceland	4.8	7.6	9.4		
Croatia	0.5	0.6	0.6		
Turkey	0.4	0.6	0.8		

Source: Eurostat

These charts show quite accurately that the extent of local government debt was not exceptionally high at the onset of the economic crisis. However, one could see a significant rise in debt compared to countries such as the Czech Republic or Croatia during the two-year crisis. Between 2002 and 2011 an almost six-fold increase in the Hungarian local government debt took place.¹⁶

In comparison with state debt, however, the rate of indebtedness of local governments appeared relatively modest. Relying on these data, Tamás M. Horváth reached the conclusion that “the emergence of any crisis situation was generally false and the unavoidability of government intervention would only serve a smooth restructuring”.¹⁷

Nonetheless, it is also a fact that settling local government management issues has always been on the respective state government’s agenda since the regime change. The original idea was about a local government system of business endeavours. This scheme would allow villages, towns and cities to exercise considerable freedom in supplementing state revenues with business services. Mayors that were often elected from the pool of former council heads or school headmasters and the local government apparatus set up by them did not generally have entrepreneurial knowledge or practice. Among other reasons, this alone presaged a financial crisis situation. Regulations were made more stringent back in 1995,¹⁸ which manifested in passing legislation on debt settlement¹⁹ to prevent functioning disabilities of the local governments in question. Pursuant to this law, debt relief procedures took place in some 60 instances in the 1996–2003 period regarding smaller municipalities. The steep rise in such procedures was undoubtedly triggered by the economic crisis beginning in 2008.

Debt consolidation took place in four stages between 2012 and 2014 and the Hungarian State took over more than HUF 1,300 billion of debt from county-level and local governments.²⁰

Debt consolidation, however, came with a price of limiting the economic autonomy of local governments.²¹ (Taking only one example, a shift from access to financing to task financing resulted in a massive reduction of local government business management freedom. Local governments were barred from free disposal of their financial means contrary to what it used to be the case.)

The actual debt consolidation, however, was preceded by a significant amount of legislation the main stages of which are set out below.

The Fundamental Law of Hungary does not yield inferences to be made easily when referring to a public administrative or local governmental regime change, since

16 GYIRÁN 2013, 109.

17 HORVÁTH 2015, 213.

18 Act No. CXXI of 1995.

19 Act No. XXXV of 1996.

20 Helyi önkormányzati adóssághozzájárulás (2012–2014) 2013.

21 Taking over county debt also resulted in county-level self-government property being transformed into state property free of charge.

the basics were left unaltered. Setting out at a constitutional level that “the territory of Hungary shall consist of the capital, counties, cities and towns, as well as villages” and that “the capital, as well as the cities and towns may be divided into districts” does not forebode much of a change.

The Fundamental Law boasts with elements that provide straight answers to the defects revealed above in connection with the functioning of local governments. However, they leave more unanswered questions than answered ones for subsequent legislation. For example, the constitution confers the right upon local governments to associate with other local governments with the proviso that an Act may provide that mandatory tasks of local governments shall be performed through such associations.²²

Some view the text of the Fundamental Law as encroaching upon local governmental autonomy.²³ However, it must be underscored that the local government system does not simply become a stronghold for democracy and a democratic counterpoint against state power only because local governance is guaranteed as a basic right in the constitution.

Even the European Charter of Local Self-Government²⁴ does not prescribe such an obligation. Article 2 of the Charter provides that “the principle of local self-government shall be recognised in domestic legislation and, where practicable, in the constitution”, which is satisfied by Article 31(1) of the Hungarian Fundamental Law.

What is far more important is what kind of institutional structure with what kind of functions is guaranteed and to what extent autonomy was ensured by the state when it determined the legislative framework for the functioning of local governments.²⁵

Apart from a symbolic level, a Cardinal Act (adopted by a two-thirds majority) does not differ much from a constitutional-level legislative text. In addition, the system of local governments was basically set out in this way by the Hungarian National Assembly. Therefore, it is more appropriate to place emphasis on the latter source of law when analysing the enforcement of the right to self-governance in addition to concluding a weakening of constitutional protection.

The restructuring of the local government system is provided for by various Cardinal Acts in addition to the Fundamental Law. Act No. CXCVI of 2011 on national wealth is an important source of law which provides that carrying out any public service determined by an Act are hereinafter classified as within the exclusive responsibility of the state.

22 Articles 32(1)(k) and 34(2) of the Fundamental Law.

23 PÁLNÉ KOVÁCS 2016, 588; BALÁZS 2012, 37–41. For the apologetic arguments see PATYI 2013, 379–395.

24 The 1985 Charter was implemented into the Hungarian national law by Act No. XV of 1997.

25 The wording of the previous Constitution was naturally a strong guarantee of the fragmented local government system. “Eligible voters of the communities, cities, the capital and its districts, and the counties have the right to local government. Local government refers to independent, democratic management of local affairs and the exercise of local public authority in the interests of the local population.” (Article 42 of the 1949 Constitution.) The omission of this provision from the Fundamental Law could not have been a mere coincidence.

However, the basis for the new system is laid down by the Act on the local governments of Hungary²⁶ the most essential element of which is what it does not even provide for. Unlike the former Act on local governments, this Act, without even mentioning local governments, assumes control of segments of the distribution system which formerly symbolised the very existence and functioning of local governments. The state does not confer the actual operation of primary and secondary education, professional healthcare and cultural institutions upon local or county-level self-governments, but it carries them out under central management.

(The centralising effort of the government had already become clear beyond a shadow of a doubt before the adoption of the Cardinal Act or the Fundamental Law itself. The reorganisation of territorial public administration was the first series of measures which allowed to make inferences about the public administration system and the forthcoming centralisation of local governments. The majority of deconcentrated county-level administrative offices were merged into government agencies upon which the district office system could be built later.²⁷ This change, effective as of 2012, had a serious effect on local governments, since the district offices assumed powers from notaries, which reduced the number of officials by a third.²⁸)

Beyond doubt, the most serious blow to local (and, in part, territorial) governments arrived with the above change, since determining the fate of important institutions for towns and villages as well as the participants symbolising these institutions were removed from their powers. The employment of school teachers, headmasters or even doctors who were playing a major role in the life of smaller municipalities was no longer the responsibility of the local government, but that of the state. The mayor who won the elections thanks to their efforts in the development of healthcare and education facilities were appalled (and somewhat relieved) to learn that they would only be “guardians” of the facility at best, but they no longer played a decisive role in

26 Act No. CLXXXIX of 2011 on the local governments of Hungary.

27 Act No. XCIII of 2012.

28 Here is a list of task and powers assumed by district offices: Tasks related to the Office of Government Issued Documents: registry of addresses, issuance of identification documents, passport administration, registry of vehicles, specific guardianship and child welfare services, specific social administrative services, such as elderly benefit and guaranteed care allowance, public educational tasks, asylum cases, sole proprietorship activities and their permitting, specific communal matters such as cemetery establishment permissions, specific veterinary hygiene-related tasks such as permission for animal shelters, circus menagerie, misdemeanours and administrative offences, management of local protection committees, specific water management-related tasks, construction monitoring and certain local planning authority-related tasks.

Here is a list of tasks and powers still assumed by the notary: Actio negatoria (where the owner of the immovable property is granted the right to be left free from interference), estate settlement, administration relating to civil status, tax administration and local taxes, specific planning authority-related tasks, permission of trade, ragweed eradication tasks on urban land, industrial administration, social welfare benefits subject to local government decree, ex aequo et bono care allowance and public medical care (both of which were supplanted with municipal benefits as of 1 March 2015), child care benefits and the supervision of local livestock production regulation enforcement.

the everyday life of the school or hospital they had helped develop. The appointment of school headmasters or, in larger municipalities, that of hospital directors counted among the ceremonial and often politically heated acts of a local government. Appointees were to be living up to the expectations of the local government leadership and, by extension, the local citizenry. If one strips the situation of other aspects and considers it in terms of plunder as it was done by Lajos Csörgits in his study, this change put the method of plunder in a wholly different dimension of power.²⁹

In comparison, any other change effected by the law on Hungarian local governments might seem marginal. Whether it be about the further weakening of county-level self-governments, the introduction of “single-task administration”, the transformation of the notary’s status³⁰ and the legality review system or the above-mentioned amendments to financing, the reform element most easily comprehensible for municipalities and their population in the long run remained as it was described above. The main argument underlying nationalisation (the eradication of differences in educational and healthcare conditions) may have seemed a rational measure in the eyes of many; however, it was not nearly enough to alleviate the pain over the loss of local influence. What is more, the fear that a remote decision-maker can place a facility manager unknown by or unpopular with the population on the top management level of the municipality proved to be founded quite quickly in many cases.³¹ The nationalisation of schools which often do more than providing basic education for pupils and students,³² and that of other institutions coupled with powers relayed by district offices³³ have indeed resulted in the model change in Hungary as it had been predicted by Ilona Pálné Kovács.³⁴ If one takes the typology created by Pawel Swianiewicz, it can be predicted on the basis of radical centralisation that in case of a fresh classification, Hungary may well be moved from the first cluster to share the fifth one with Azerbaijan and Armenia due to functional centralisation with continued considerable territorial fragmentation.

Thanks to the adaptability of Hungarian local governments and the elements of the centralisation measures seemingly popular with the population (see, for example, the system of the Government Customer Service), the new model appears to be stabilising without any particular upheavals.

Therefore, having recovered from the abrupt shock following every radical transformation, one may be presented with the opportunity to make an attempt,

29 CSÖRGITS 2011, 129–145.

30 A detailed analysis is found in CSÖRGITS 2013.

31 See for example the debate surrounding the 2014 school headmaster’s appointment in Sándorfalva, Csongrád county, Southern Hungary. ARANY 2014.

32 See www.arop.rkk.hu Government project ÁROP entitled *Helyi közszolgáltatások versenyképességet szolgáló modernizálása* No. ÁROP-1.1.22-2012-2012-0001. Project manager: Ilona Pálné Kovács, Budapest, MTA KRTK Institute for Regional Research 2013. Available: <http://arop.rkk.hu/> (Downloaded: 31.05.2018.)

33 HORVÁTH–JÓZSA 2016, 572.

34 PÁLNÉ KOVÁCS 2016.

using quantitative and qualitative means, to reveal how local governments and their population relate to the above changes.

Based on earlier discussions with local government officials, the hypothesis of the research group was that the considerable reduction in local government powers had not reached due public awareness in the past 5 years, either, and that the local population still assumed an omnipotent self-government system. It was surmised that the amendments to Act No. CLXXXIX of 2011 might only be perceived from answers provided by the local population, in varying degrees depending on settlement size, if the institutional link was clearly visible for citizens when having recourse to specific services. Therefore, the assumption was made that local public employment was regarded more as a state than a local government responsibility especially in smaller communities.

What follows is a description of the interim conclusions of the quantitative research reflecting the views taken by the local population on local self-government reforms. The research group was first and foremost interested in to what extent these amended local government powers became part of public awareness. By local population standards, what tasks are thought to be local government, state or joint responsibilities? This issue was presented by the research group in two pieces of empirical research.

1. With a view to analysing the Hungarian self-government system, a questionnaire was developed in which questions related to the examination of the above problem were also raised. Due, however, to limited financial opportunities and in order to ensure representativity, a decision was taken in favour of an omnibus survey which was conducted by an opinion pollster, Szonda Ipsos, a member of the Ipsos Group.

The professional content of data collection was determined to consider the country's adult citizenry as the population with an allotted minimum sample size of 1,000 persons. Regarding the key sociological parameters such as gender, age and education, the sample is representative of the country's adult population. In addition to providing the estimated margin of tolerance, it was also requested that the query should be in the form of a personal (PAPI or CAPI) interview.

2. Apart from the nationwide research undertaken by Szonda Ipsos, the research team was presented with the opportunity to discern information from the views and opinions of the people dwelling in Szeged, South Hungary, about their local government based on a yearly local population query.

The query of the Szeged citizenry was conducted as part of the research known as "Szeged Studies" that had been underway for decades, using a representative sample containing 1,000 citizens over 18 years of age permanently domiciled in Szeged according to gender, age, educational attainment level and electoral district. During the 2018 query, the questionnaire was supplemented with questions examining the relationship between local governments and the local population.

The objective of the query was to make an estimate of the extent to which public safety, public transport, environmental care, the road network, the sewerage system, public lighting, healthcare, crèche and pre-school care, primary and secondary education, creation of new employment, refuse collection, public utility services, local public employment and welfare cash benefits are thought to be within the bounds of local government responsibilities and issues of liability. The tables presented below clearly demonstrate in percentage which of these responsibilities the local population regards as purely local governmental or purely state responsibilities and which ones are regarded as local governmental responsibilities only in part.

The interim conclusions of the research are summarised in the tables below:

Table 4. Concluding question 1

Q1_1 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: providing public safety?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	95	9.5	9.8	9.8
	2. It is a local government responsibility only in part	395	39.5	40.8	50.6
	3. Yes, it is a local government responsibility	479	47.9	49.4	100.0
	Total	969	96.9	100.0	
Missing	DA	7	.7		
	DK	24	2.4		
	Total	31	3.1		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 5. Concluding question 2

Q1_2 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: organising public transport?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	147	14.7	15.2	15.2
	2. It is a local government responsibility only in part	332	33.2	34.3	49.5
	3. Yes, it is a local government responsibility	489	48.9	50.5	100.0
	Total	968	96.8	100.0	
Missing	DA	7	.7		
	DK	25	2.5		
	Total	32	3.2		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 6. Concluding question 3

Q1_3 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: environmental care and providing public hygiene?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	55	5.5	5.7	5.7
	2. It is a local government responsibility only in part	259	25.9	26.8	32.5
	3. Yes, it is a local government responsibility	654	65.4	67.5	100.0
	Total	969	96.9	100.0	
Missing	DA	10	1.0		
	DK	21	2.1		
	Total	31	3.1		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 7. Concluding question 4

Q1_4 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: construction and maintenance of the road network?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	115	11.5	11.8	11.8
	2. It is a local government responsibility only in part	413	41.3	42.6	54.4
	3. Yes, it is a local government responsibility	443	44.3	45.6	100.0
	Total	971	97.1	100.0	
Missing	DA	8	.8		
	DK	21	2.1		
	Total	29	2.9		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 8. Concluding question 5

Q1_5 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: construction and maintenance of the sewerage system?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	108	10.8	11.2	11.2
	2. It is a local government responsibility only in part	337	33.7	34.9	46.1
	3. Yes, it is a local government responsibility	522	52.2	53.9	100.0
	Total	967	96.7	100.0	
Missing	DA	12	1.2		
	DK	21	2.1		
	Total	33	3.3		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 9. Concluding question 6

Q1_6 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: providing public lighting?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	107	10.7	11.0	11.0
	2. It is a local government responsibility only in part	287	28.7	29.5	40.5
	3. Yes, it is a local government responsibility	580	58.0	59.5	100.0
	Total	975	97.5	100.0	
Missing	DA	6	.6		
	DK	19	1.9		
	Total	25	2.5		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 10. Concluding question 7

Q1_7 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: providing healthcare?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	144	14.4	14.9	14.9
	2. It is a local government responsibility only in part	366	36.6	37.8	52.7
	3. Yes, it is a local government responsibility	458	45.8	47.3	100.0
	Total	968	96.8	100.0	
Missing	DA	9	.9		
	DK	23	2.3		
	Total	32	3.2		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 11. Concluding question 8

Q1_8 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: providing crèche and pre-school care?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	72	7.2	7.4	7.4
	2. It is a local government responsibility only in part	332	33.2	34.1	41.6
	3. Yes, it is a local government responsibility	568	56.8	58.4	100.0
	Total	971	97.1	100.0	
Missing	DA	9	.9		
	DK	20	2.0		
	Total	29	2.9		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 12. Concluding question 9

Q1_9 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: operating primary and secondary schools and providing education?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	102	10.2	10.6	10.6
	2. It is a local government responsibility only in part	395	39.5	40.9	51.5
	3. Yes, it is a local government responsibility	470	47.0	48.5	100.0
	Total	967	96.7	100.0	
Missing	DA	10	1.0		
	DK	22	2.2		
	Total	33	3.3		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 13. Concluding question 10

Q1_10 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: creating new employment?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	156	15.6	16.1	16.1
	2. It is a local government responsibility only in part	413	41.3	42.7	58.8
	3. Yes, it is a local government responsibility	399	39.9	41.2	100.0
	Total	969	96.9	100.0	
Missing	DA	9	.9		
	DK	22	2.2		
	Total	31	3.1		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 14. Concluding question 11

Q1_11 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: organising refuse removal and waste management?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	106	10.6	11.0	11.0
	2. It is a local government responsibility only in part	269	26.9	27.8	38.8
	3. Yes, it is a local government responsibility	592	59.2	61.2	100.0
	Total	968	96.8	100.0	
Missing	DA	10	1.0		
	DK	22	2.2		
	Total	32	3.2		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 15. Concluding question 12

Q1_12 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: providing public utility services (electricity, drinking water and natural gas) for households?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	243	24.3	25.1	25.1
	2. It is a local government responsibility only in part	318	31.8	32.8	57.9
	3. Yes, it is a local government responsibility	407	40.7	42.1	100.0
	Total	968	96.8	100.0	
Missing	DA	9	.9		
	DK	23	2.3		
	Total	32	3.2		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 16. Concluding question 13

Q1_13 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: local public employment?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	41	4.1	4.3	4.3
	2. It is a local government responsibility only in part	241	24.1	24.9	29.2
	3. Yes, it is a local government responsibility	684	68.4	70.8	100.0
	Total	966	96.6	100.0	
Missing	DA	12	1.2		
	DK	22	2.2		
	Total	34	3.4		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 17. Concluding question 14

Q1_14 Q1. Which of the responsibilities listed below do you think fall within the scope of the local government: welfare cash benefits?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1. It is not a local government responsibility	64	6.4	6.6	6.6
	2. It is a local government responsibility only in part	295	29.5	30.6	37.2
	3. Yes, it is a local government responsibility	606	60.6	62.8	100.0
	Total	964	96.4	100.0	
Missing	DA	11	1.1		
	DK	25	2.5		
	Total	36	3.6		
Total		1,000	100.0		

Source: Compiled by the author.

An issue of methodology arises when evaluating the data contained in these tables. Even the members of the research group were intrigued by this issue when they worded the above questions. Consideration had been given to a choice between two ways of asking them: Whether citizens, who mostly obtain information from the media, should be tested on their knowledge based on media-friendly concepts or competence issues that had become more widely known. For example, it would have been a great opportunity in the section dealing with primary and secondary schools to mention the key word “KLIK”, a government organisation of supervising state-run primary and secondary schools, in order to contrast the role and weight of this state authority with the almost non-existent responsibilities of local governments concerning these schools. Similarly, regarding healthcare, the question could have been framed to expressly include whether it was the government or the local government that decided on the appointment of the local hospital administrator. Since, according to the research group members, these forms of question framing would have caused further methodological issues due, among others, to the difficulty of separating legal requirements and political influence, a decision was made to use general wording in the categories to elicit the extent to which the local population regarded a task purely state, purely local government or perhaps a joint responsibility in exercising a specific function.

Basically, the research group was interested in whether the radical reduction in the number of the functional responsibilities of local governments reached due public

awareness. Although this study is limited to a partial evaluation of the collected data and fails to include the qualitative research findings by the research group, the research hypothesis seems to have been confirmed based merely on these available data.

From reading the tables it may be established that the majority of the functions and services concerning the everyday lives of citizens is referred to the exclusive scope of responsibility of the local governments by a significant share of the local population. Even in case of a long-established state responsibility, findings of astonishing degree are revealed, in which state involvement is almost exclusive. For instance, the provision of public safety is regarded as a state responsibility by only 10 percent of the local population, while it is regarded as a local governmental responsibility by almost 50 percent of the same population. In the politically saturated and media-friendly topic of public education, the nationwide survey findings are also quite surprising, where an almost 50 percent rate regards the operation and maintenance of schools as an exclusive local government responsibility. However, another hypothesis was also confirmed according to which a higher rate of “convenient” answers are likely to be received in areas where the relationship between the institution providing a service and the citizen is direct when a certain care is provided. Public employment or welfare cash benefits are only regarded by an insignificant share of the local population as state responsibilities. In connection with public employment, some 70 percent of those providing an answer think that it is exclusively a local governmental responsibility.

If the national data are compared to the findings confirmed in Szeged, the seat of Csongrád County, in sum, it may be established that considerable differences between the national and local findings may only be perceived in a few cases.

Q2 Q2. At the beginning of each year, a municipality is to formulate a plan for where to allocate funds available for the management and development of the municipality. Who or what body do you think is entitled to decide in this issue?

0.0 – it is not a local government responsibility

0.5 – it is a local government responsibility in part

1.0 – yes, it is a local government responsibility

Table 18. The question of fund allocation. National–local comparative data

	Country	Szeged
Local public employment	0.83	0.87
Environmental care and providing public hygiene	0.81	0.89
Welfare cash benefits	0.78	0.72
Providing crèche and pre-school care	0.76	0.78
Organising refuse removal and waste management	0.75	0.83
Providing public lighting	0.74	0.85
Construction and maintenance of the sewerage system	0.71	0.78
Providing public safety	0.70	0.72
Operating primary and secondary schools and providing education	0.69	0.65
Organising public transport	0.68	0.88
Construction and maintenance of the road network	0.67	0.71
Providing healthcare	0.66	0.57
Creating new employment	0.63	0.60
Providing public utility services (electricity, drinking water and natural gas) for households	0.59	0.63

Source: Compiled by the author.

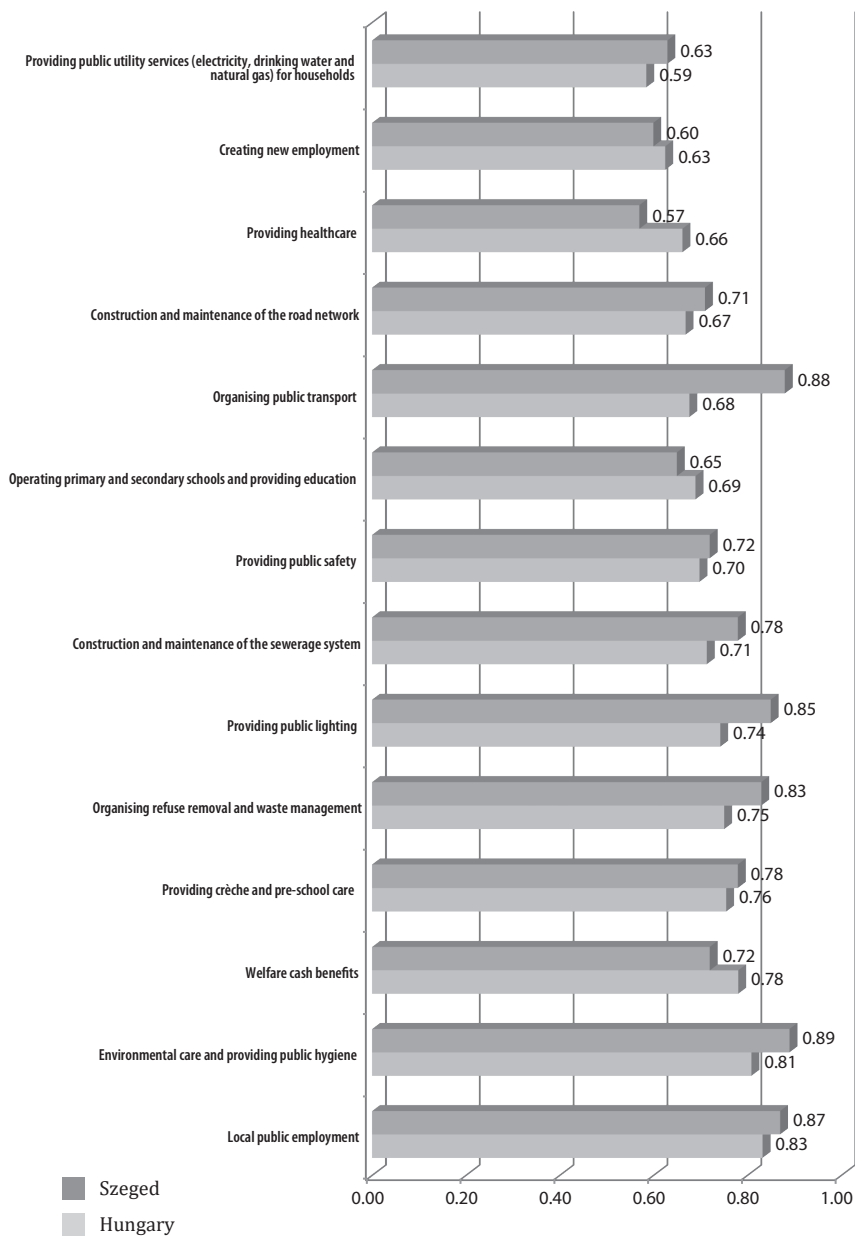


Figure 2. The question of fund allocation. National–local comparative data
Source: Compiled by the author.

Interpreting the task of organising public transport as a local government responsibility depends greatly on the municipality level. Therefore, the huge disparity between the Szeged and national data is in fact merely illusory.

Szeged is a county seat where the index value (collecting values between 0 and 1) is 0.88. This value differs from the national value of 0.68; however, if national data are viewed at differing municipality levels, it may be discerned that the Szeged value essentially coincides with the 0.85 value of other county seats.

As the table below shows, the lower the municipality level is, the more the local population tends to interpret organising public transport as a local government responsibility. The main exception proving the rule is the capital, Budapest. The local population here are aware that without state involvement organising and operating public transport in the capital is not possible. The 0.44 value for Budapest indicates that state involvement exceeding local government involvement is deemed necessary by the local population.

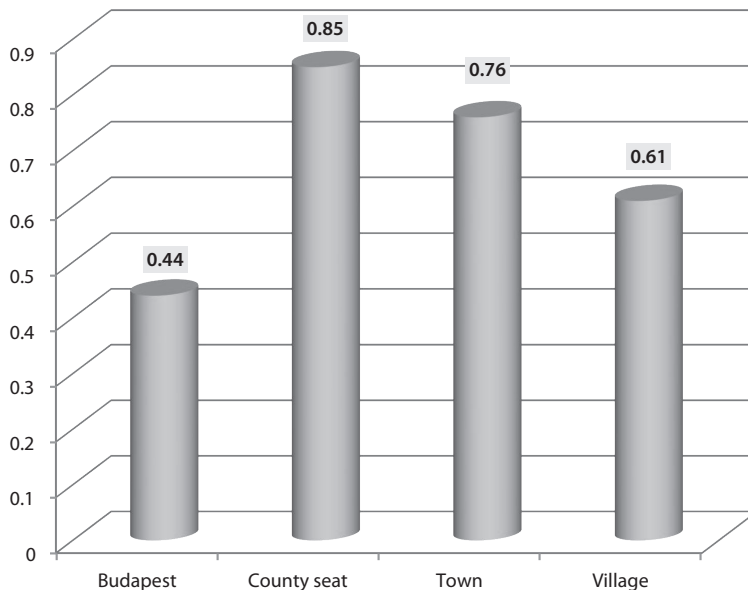


Figure 3. The responsibility of public transport. Comparative data
 Source: Compiled by the author.

The differences based on territorial distribution of all the responsibilities required of those providing an answer is shown in the table below:

Table 19. Differences based on territorial distribution of all the responsibilities

	Budapest	County seat	Town	Village	All	Min. or max. difference
Providing public safety	0.60	0.74	0.73	0.70	0.70	0.14
Organising public transport	0.44	0.85	0.76	0.61	0.68	0.41
Environmental care and providing public hygiene	0.68	0.83	0.83	0.85	0.81	0.17
Construction and maintenance of the road network	0.54	0.74	0.68	0.69	0.67	0.20
Construction and maintenance of the sewerage system	0.57	0.78	0.75	0.72	0.71	0.21
Providing public lighting	0.56	0.82	0.78	0.77	0.74	0.26
Providing healthcare	0.53	0.64	0.67	0.75	0.66	0.11
Providing crèche and pre-school care	0.64	0.74	0.78	0.81	0.76	0.17
Operating primary and secondary schools and providing education	0.56	0.67	0.73	0.73	0.69	0.17
Creating new employment	0.50	0.64	0.64	0.67	0.63	0.17
Organising refuse removal and waste management	0.60	0.79	0.78	0.79	0.75	0.19
Providing public utility services (electricity, drinking water and natural gas) for households	0.43	0.72	0.59	0.59	0.59	0.29
Local public employment	0.70	0.84	0.84	0.90	0.83	0.20
Welfare cash benefits	0.69	0.77	0.79	0.83	0.78	0.14

Source: Compiled by the author.

In summary, the representative research nationwide and in the Csongrád county seat both serve as an indication that the majority of the population envisages an extended self-government system with functional responsibilities.

The hypothesis formulated by the research group seemed to have been verified, since the generated tables based on the research findings clearly show that the

amendments to Act No. CLXXXIX of 2011 are reflected more in the responses given by the local population if the relationship of a large proportion of the population with the local government is considered direct in terms of accessing certain services mostly in smaller municipalities.

When carrying out summary evaluations of the restructuring of the self-government system, these findings, supplemented with those of the qualitative research, should be kept in mind during the ongoing empirical research.

References

- ARANY T. János (2014): Fideszes politikus lesz a sándorfalvi iskola igazgatója. *delmagyar.hu*, 23.07.2014. Available: www.delmagyar.hu/szeged_hirek/fideszes_politikus_lesz_a_sandorfalvi_iskola_igazgatoja/2391108/ (Downloaded: 31.05.2018.)
- BALÁZS István (2012): A helyi önkormányzati autonómiafelfogás változása az új törvényi szabályozásban. *Új Magyar Közigazgatás*, Vol. 5, No. 10. 37–41.
- CAMPBELL, Adrian – COULSON, Andrew (2006): Into the mainstream: Local democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*, Vol. 32, No. 5. 543–561. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930600896129>
- CSÖRGITS Lajos (2011): A politikai zsákmányelv érvényesülése. *Jog – Állam – Politika*, Vol. 3, No. 2. 129–145.
- CSÖRGITS Lajos (2013): *A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései*. Doctoral thesis, Győr, Széchenyi István Egyetem, Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
- DAVEY, Kenneth (2011): *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*. Strasbourg, Council of Europe. 53–57.
- GYIRÁN Zoltán (2013): Az önkormányzati adósságrendezés kérdései. In HORVÁTH M. Tamás ed.: *Jelenségek. A városi kormányzás köréből*. Budapest, Dialóg Campus.
- Helyi önkormányzati adósságkonszolidáció (2012–2014) (2013). *Világgazdaság*, 28.11.2013.
- HESSE, J. J. – SHARPE, L. J. (1991): Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. In HESSE, J. J. ed.: *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft. 603–621.
- HORVÁTH M. Tamás (2015): *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Budapest, Dialóg Campus.
- HORVÁTH M. Tamás – JÓZSA Zoltán (2016): Az államigazgatás helyi és területi szervei: koncentráció és koncentrárum. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György eds.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.
- LOUGHLIN, John (2003): *Subnational democracy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press.
- PAGE, Edward C. (1991): *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford, Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198277279.001.0001>
- PAGE, Edward C. – GOLDSMITH, Michael (1987): *Central and Local Government Relations: Comparative Analysis of West European Unitary States*. London, SAGE Publications.
- PÁLNÉ KOVÁCS Ilona (2016): Modellváltás a magyar önkormányzati rendszerben. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György eds.: *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont.

- PATYI András (2013): Gondolatok a magyar helyi önkormányzati rendszer általános szabályairól. In DELI Gergely – SZOBOSZLAI-KISS Katalin eds.: *Tanulmányok a 70 éves Bihari Mihály tiszteletére*. Győr, Universitas–Győr. 379–395.
- PÁSZKA Imre (2010): *Elit, elitek a lokális kistérségi társadalomban*. Szeged, Belvedere Meridionale–Szegedi Egyetemi Kiadó. DOI: <https://doi.org/10.1556/Tarskut.29.2011.3.8>
- SWIANIEWICZ, Pawel (2014): An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*, Vol. 40, No. 2. 292–311. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.807807>
- VEREBÉLYI Imre ed. (2000): *Egy évtized önkormányzati mérlege és a jövő kilátásai*. Budapest, Magyar Közgazdasági Intézet.

Az emberi jogok helyzetének alakulása az afrikai Nagy Tavak régióban az 1990-es és 2000-es években

BALÁZS TAMÁS

Az emberi jogok védelme a modern nyugati világ egyik legfőbb prioritása, amelynek globális szintű megvalósítása érdekében a globális Észak a legkülönbözőbb eszközökkel operál a jogvédelem szempontjából különösen problematikus területeken. A tanulmány arra vállalkozik, hogy átfogó képet adjon az emberi jogok helyzetének alakulásáról az 1990-es és 2000-es években az afrikai Nagy Tavak régióban, alapul véve a Human Rights Watch (Emberi Jogi Figyelő) jelentéseit. A területen tetten érhető javulás ellenére is kiábrándító tényekre és összefüggésekre világít rá az elemzés, ami leginkább annak köszönhető, hogy a helyi vezetés a mai napig egy rákényszerített rezsimként értelmezi a nyugati világ által vizionált emberi jogi rendszert. Ugyanakkor lehetséges megoldásokat is felvázol a tanulmány a jövőre nézve. Az emberi jogvédelem előmozdításának előfeltétele a politikai szféra kiterjesztése lenne az egyre tudatosabbá váló civil lakosságra, hiszen az ő körükben látszólag egyértelműen megfogalmazódott az igény egy „nyugatibb” miliő kialakítására.

The Evolution of Human Rights in the African Great Lakes Region during the 1990s and the 2000s

The protection of human rights is one of the top priorities of the modern Western world, and the global North operates a variety of tools in areas of particular concern for law enforcement. The study aims to provide a comprehensive analysis of the evolution of human rights in the 1990s and the 2000s in the African Great Lakes region, based on reports by Human Rights Watch. Despite the improvement in the protection of human rights, the study concludes with disappointing facts and correlations. One of the main argument blames local governments who interpret human rights as a forced regime visualised by the Western world. At the same time, the study outlines possible solutions for the future and claims that the prerequisite for promoting human rights would be the extension of the political sphere to civilians who are becoming increasingly aware of their rights and are expressing the need for a more 'Western' milieu.

Az emberi jogok védelme a modern nyugati világ egyik legfőbb prioritása, amelynek globális szintű megvalósítása érdekében a globális Észak a legkülönbözőbb eszközökkel operál a jogvédelem szempontjából különösen problematikus területeken. Jelen tanulmány arra vállalkozik, hogy átfogó képet adjon az emberi jogok helyzetének alakulásáról az 1990-es és 2000-es években az afrikai Nagy Tavak régióban alapul véve a *Human Rights Watch* (Emberi Jogi Figyelő) jelentéseit. Ez a nem kormányzati szervezet 1989 óta dokumentálja az emberi jogok megsértésének eseteit világszerte, és az évek folyamán egyre több afrikai ország került be külön fejezetként az évkönyvekbe – így a vizsgált régió országai is.

Az afrikai Nagy Tavak régió az a hat állam alkotta terület, amelyek mindegyike csatlakozott az ENSZ-hez 1960 és 1963 között: Ruanda, Burundi, Uganda, Kongói Demokratikus Köztársaság, Tanzánia, Kenya.¹ Ugyanakkor a csatlakozás nem jelentette azt, hogy magukra nézve kötelezőnek is érezzék és tekintsék azt, amit az ENSZ Alapokmányának² bevezetője értelmében vállaltak.³ Azért érdemes elemzési egységnek egyenként kiragadott államok helyett a régiót választani, mert a hat állam több szálon is dinamikusan összekapcsolódik. Egyrészt erősen összefüggő tények engednek következtetni a népiirtás (népiirtások) összefonódására; másrészt a menekültek kérdésköre és az általuk generált regionális konfliktusok még szorosabbra fűzik az államok közti szálakat. A történelmi vizsgálódás rámutat arra is, hogy a különböző népcsoportok állandó mozgásban voltak/vannak, és az azonos nyelvet beszélő kisebb (sokszor periférikus) csoportok sorra megjelentek a szomszédos országokban. Nem melleleg, az 1972-es burundi népiirtás volt a melegágya azon indulatok elmérgesedésének, amelyek huszonegy évvel később a ruandai népiirtásban manifesztálódtak. A történelem eme véres fejezete aztán menekültek százezreit toltta a szomszédos országokba, amelyek amúgy sem voltak politikailag stabilnak tekinthetők. Így eshetett meg az is, hogy az akkori Zaire (ma Kongói Demokratikus Köztársaság) menekülttáboraiiba a népiirtó elit menekülő tagjai is megérkeztek. Ez pedig sajnálatos módon abba torkollott, hogy a menekülttáborok ellen 1996-ban Ruanda támadást indított, és az újabb többszázazres embervesztés mellett Mobutu elnök rezsimje is megbukott. A hatalomra kerülő új elnök aztán szövetségesei ellen fordulva az egész afrikai Nagy Tavak régiót, valamint a környező országokat is érintő háborúba kezdett, amelyet sok szakértő *Afrika világháborújának* nevez.⁴

1 1960: Kongói Demokratikus Köztársaság; 1961: Tanzánia; 1962: Ruanda, Burundi, Uganda; 1963: Kenya.

2 Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95600001.TV (2018. 01. 27.)

3 „Mi, az Egyesült Nemzetek népei elhatározván azt, hogy [...] újból hitet teszünk az alapvető emberi jogok, az emberi személyiség méltósága és értéke, a férfiak és nők [...] egyenjogúsága mellett, [...] hogy előmozdítjuk a szociális haladást és a nagyobb szabadság mellett az életfeltételek javítását, [...] és nemzetközi szervezet segítségével előmozdítjuk valamennyi nép gazdasági és szociális előrehaladását, megállapodtunk abban, hogy e célok megvalósítására erőfeszítéseinket egyesítjük.”

4 BIEDERMANN 2013.

Mivel a nemzetközi diskurzusban nincs konszenzus arról, hogy egészen pontosan mit is határol be a *Nyugat*, így fontos annak tisztázása, hogy jelen tanulmány azt a földrajzilag Európa és Észak-Amerika területére eső *eszmerendszert* érti ezalatt, amely az egyéni jogokat helyezi előbbre a kollektív jogokkal szemben. Az emberi jogok és szabadságjogok nyugati rendszere nagy múltra tekint vissza. Már az ókori görög filozófusok is megfogalmaztak alapvető emberi és szabadságjogokat, amelyeket aztán tovább boncolgattak a keresztény teológusok, római jogászok és különösen is a felvilágosodás írói. Persze érdekes kérdés, hogy a nyugati világ vajon miért gondolja az ő eszmerendszerét mindeneknél előbbre valónak és iskolapéldának a világ számára, hiszen az emberi jogok egyetemessége mint „kulturális termék” is a nyugati civilizáció sajátja. Pontosán ezért, a kulturális relativizmus radikális vonalát képviselő személyek azt vallják, hogy az emberi jogok eszmerendszerét azon civilizációk egyszerűen képtelenek befogadni és alkalmazni, amelyek eddig nem ismerték. Sőt, egyes vélekedések szerint az emberi jogok csupán a Nyugat hegemónikus törekvéseit kiszolgáló rezsimeként foghatók fel.⁵ A kulturális relativizmus mérsékeltbb vonalát képviselők kevésbé drasztikus hozzáállást tanúsítanak, ők a kulturális különbségeknek tulajdonítanak jelentőséget az emberi jogok érvényesülésének szempontjából.⁶ Ez azért fontos, mert kultúrájuk sajátos értékeire hivatkozva a világ számos országa követ el tömeges és súlyos jogsértéseket az emberi jogokat illetően.

Ugyanakkor tisztán kell látni azt is, hogy így vagy úgy, de globális szinten fogalmazódik meg az igény arra, hogy regionális egyezményekben is átültessék a nyugati emberi jogi rezsimeket a jogvédelem tekintetében. Sőt, a véres konfliktusok során – amelyek gyökerei talán pont a Nyugat lelkén száradnak a gyarmatosítás miatt – folyton „halszódók” segélykiáltás a bajban lévő államok felől. Nem volt ez másképp az 1994-es ruandai borzalomok során sem, amely a nemzetközi közösség figyelmét végérvényesen arra irányította, hogy a Nagy Tavak régió kiemelt figyelemben részesüljön a továbbiakban.

Környei Ágnes szavait idézve: „[A]z elmúlt évtizedek nagy vívmánya, hogy az emberi jogok fogalma, ezek védelme általánosan elfogadottá vált világunkban, része lett a köztudatnak. [...] A globalizálódás előrehaladtával az értelmiségi elemzésekben kiformálódott a jövő generációkért érzett felelősség.”⁷

Az emberi jogok területe hatalmas és szinte korlátlan. A legalapvetőbb jogoktól kezdve az egészséges környezethez vagy a békéhez való jogok is ide tartoznak. Az egyik lehetőség, hogy keletkezésük/kialakulásuk szerint csoportosítjuk. Ez alapján három generációról beszélhetünk, amelyek a történelem folyamán egymás után alakultak ki időrendi sorrendben.

Az első generációs emberi jogok az úgynevezett negatív jogok, mert ezekkel kapcsolatban az államnak negatív kötelezettsége van, ami az állami hatalom korlátait is jelenti egyben: a jog alanya az egyén, a jog kötelezettje az állam, a jog tartalma pedig

5 HALMAI-TÓTH 2003, 73.

6 HALMAI-TÓTH 2003, 73.

7 KÖRNYEI 2004, 84.

az állam részéről nem beavatkozni vagy megsérteni azokat. Eleinte a klasszikus hármas tartozott ide: az élethez, a szabadsághoz és a tulajdonhoz való jog, amelyeket a későbbiekben kiegészítettek a különböző polgári és politikai szabadságjogok.⁸

A második generációs emberi jogok az úgynevezett pozitív jogok, hiszen az előző generációval ellentétben pozitív állami magatartást kívánnak meg. Ezeket első körben a weimari alkotmány (1919) rögzítette, majd a második világháborút követően az alkotmányos demokráciák sorra emelték be alkotmányukba, hogy nagyobb állami szerepet vállalnak a jólét biztosításában. Ehhez a generációhoz tartoznak a gazdasági, szociális és kulturális jogok. Ugyanakkor a jogtudomány nem ismeri el egységesen emberi jogoknak a második generációs jogokat, hisz legtöbbjük nem morális jogi alapokon nyugszik – nem vezethető le az egyén emberi mivoltából. Nem mellesleg, a második generációs emberi jogok biztosítása sokszor az állam gazdasági teherbíró képességének függvénye.⁹ Pontosan ezért, a különböző nemzetközi emberi jogi egyezményeket aláíró államok azt vállalják, hogy e jogokat fokozatosan biztosítják az államok a *limburgi elvek*¹⁰ alapján (20. cikk: „to achieve progressively the full realization of the rights”). Ez különösen is problematikus Afrika szempontjából, ahol a gazdasági fejletlenségre hivatkozva követnek el sorozatos jogsértéseket.

A harmadik generációs jogok életre hívója a globális Észak és a globális Dél közötti szakadék, a világban megjelenő globális méretű problémák. Ezek részben „a fejlődő világbeli nemzeti erők követeléseit és a hatalom globális újraelosztásának igényét megjelenítő jogok”, mint az önrendelkezéshez való jog, a fejlődéshez való jog, az emberiség közös örökségéből való részesedéshez való jog; másrészt az államok eredménytelensége vagy tehetetlensége miatt megfogalmazott jogok: a békéhez való jog, az egészséges környezethez való jog és a humanitárius segélyekhez való jog.¹¹ Időrendben szemlélve e jogok jelentek meg a legkésőbb. A fejlődéshez való jog például először a teheráni konferencián merült fel 1968-ban, mikor a világ egy globális konferencia keretében ült össze, hogy az emberi jogokról tárgyaljon.¹²

Ha a francia forradalom eszméire vetítenénk ki az emberi jogok nemzedékeit, akkor az első a szabadság, a második az egyenlőség, míg a harmadik a szolidaritás megtestesítője volna.¹³ Az viszont talán nem is kérdéses, hogy nem egyforma súllyal bírnak az emberi jogok különböző generációi. A történelem azt mutatja, hogy a fontossági sorrend változó. A jogok társadalmi igényekre reflektálnak, amelyik társadalmi igény előtérbe kerül, az ahhoz kapcsolódó jog lesz a fontosabb.¹⁴ A kérdés alapvetően az,

8 HALMAI-TÓTH 2003, 81–84.

9 HALMAI-TÓTH 2003, 85–86.

10 „Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.” *Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Forrás: www.escr-net.org/docs/i/425445 (2018. 01. 27.)

11 HALMAI-TÓTH 2003, 87.

12 *Background on the Right to Development*. UN Human Rights. Forrás: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/Backgroundtrtd.aspx (2018. 01. 27.)

13 SWINARSKI 1984, 837.

14 CSINK – T. KOVÁCS 2013, 42–54.

hogya a fentebb felsoroltak közül mely jogokra érdemes egyáltalán koncentrálni vagy mely jogokról érdemes egyáltalán szót ejteni a Nagy Tavak régiót illetően.

- Az első generációs jogok körét vizsgálva a személyhez fűződő szabadságjogokról mindenképp beszélni kell. A genocídium önmagában tömeges jogsértés, magában foglalva az emberi méltóság, az élethez való jog és a kegyetlen, embertelen bánásmód tilalmának megsértését.
- A második generációs jogok helyzetének vizsgálata ingoványos terület, mivel a gazdasági jogok megsértésének garmadáját láthatjuk a Nagy Tavak régióban – de kicsit jobban a dolgok mögé nézve messzemenő következtetéseknek engedhet teret a vizsgálódás.
- A harmadik generációhoz tartozó jogok nagy részét viszont pont a régió – mint a fejlődő világ része – generálta például a humanitárius katasztrófák kapcsán. A Banjul Chartában hangsúlyosan meg is jelenik a békéhez való jog, az egészséges környezethez való jog, az emberiség közös örökségének élvezetéhez való jog és a fejlődéshez való jog.¹⁵

A *Human Rights Watch* jelentések kapcsán érdekes látni, hogy az emberi jogok különböző generációi gyakorlatilag egymásra épülve jelentek meg újabb és újabb kihívásként a térségben. A szervezet keretein belül felállított *Africa Watch* működésének első tényleges éve 1989-re datálható. A drámai politikai fejlemények akkor főleg Afrika déli részére terjedtek ki, ami nem csoda, ha belegondolunk, hogy a dél-afrikai kormány ez idő tájt engedélyezte a nacionalista szervezetek működését és ekkor engedték szabadon Nelson Mandelát – ezzel is kilátásba helyezve egy valódi politikai változást. 1989 azért jelentős év Afrika és az emberi jogok szempontjából, mert az *Africa Watch* jelentései a legfőbb információforrásává váltak az emberi jogok feltérképezésének, és a nemzetközi szakirodalom is széles körben kezdett ezekre hivatkozni. Szintén az *Africa Watch*nak köszönhető, hogy olyan országok is górcső alá kerültek (például Uganda, Ruanda), ahol emberi jogi szempontból addig semmilyen szervezett formában nem történtek megfigyelések. Annál is fontosabb az *Africa Watch* tevékenysége, mert égetően szükség volt már egy az egész kontinensre kiterjedő emberi jogi megfigyelő szervezetre, hiszen a helyi szervezetek gyenge lábakon álltak és nem igazán tudtak eredményt felmutatni.

A ruandai népirtás előtti évek emberi jogi szempontból nem sokban különböznek. Alapvetően két síkon zajlott az emberi jogokért való küzdelem – ami gyakorlatilag beilleszthető az első generációs jogok közé: a polgári és politikai jogokért. A legmeghatározóbb a demokratizálódásért vívott harc, hiszen mind Kenyában, mind Zaire-ban, mind Tanzániában a többpárti demokráciáért áhítoztak a helyiek és annak elérését próbálta megcélozni a nemzetközi közösség is a különböző „megszorításaiival”. Voltaképp az egész régióról elmondható, hogy olyan alapvető jogok sérültek, mint a véleménynyilvánítás szabadsága, az önkényes letartóztatás és fogva tartás tilalma, vagy egészen egyszerűen az etnikai konfliktusok kapcsán a legalapvetőbb, az élethez való jog.

15 KÖRNYEI 1999, 241.

Az 1990-es évek elején történik is fejlődés emberi jogi szempontból, és nem is. Hol előrelépés látható, hol inkább szomorú visszaesés. S emellett, hogy az érdekek meghatározzák a nemzetközi szereplők (és azon belül is a nagyhatalmak) viszonyát az egyes országokhoz, valahogy mégsem látható az emberi jogok markáns felkarolása. Úgy tűnik, várni kellett valami nagy horderejű eseményre ahhoz, hogy a világ felébredjen tétlenségéből és elköteleződjön a már-már klisékké degradált frázisok gyakorlati megvalósítása mellett, amit az 1994-es év magával is hozott. A ruandai emberi jogi szervezetek elérték, hogy felálljon az *International Commission of Investigation on Human Rights Violation in Rwanda*, amely elkezdte kivizsgálni az addigi jogsértéseket 1990-ig visszamenőleg.¹⁶

Az 1997-es év mérföldkönek tekinthető az emberi jogok szempontjából, amit a ruandai kormányzat által sűrűn hangoztatott szlogen illusztrál: „African solutions to African problems” – vagyis afrikai problémára afrikai megoldás kell.¹⁷ Az már egy másik kérdés, hogy az *afrikai megoldások* mennyire bizonyultak humánusnak, hiszen az 1998-as év hamar bebizonyította, hogy az *afrikai megoldások afrikai problémákra elv* a gyakorlatban nem működőképes. A Kongói Demokratikus Köztársaság újabb háborúval nézett szembe, amely Afrika világháborúja néven vonult be a történelembe és öt éven keresztül sújtotta a kontinenst és minden reményt szétzúzott egy virágzó demokrácia, kulturális és gazdasági növekedés tekintetében.

Végső soron az 1990-es évtized nem szól másról, mint a demokráciáért való harcról, hogy azzal együtt az emberi jogok is védelemben részesülhessenek. Sokáig meg sem jelennek a második és harmadik generációs jogok – persze erre nincs is esély egy menekültekkel terhelt térségben, ahol az etnikai feszültség elsődleges forrása a legalapvetőbb emberi jogok súlyos és szisztematikus megsértésének. Egy ilyen fegyverekkel teleszemetelt és hatalmi harcoktól hangos régióban nem is csoda, hogy a különböző szélsőséges csoportok megjelennek és a meglévő problémákon felül még újabb lapáttal rátesznek a nép félelemben tartására.

A nemzetközi közösség szerepvállalása az emberi jogok védelmében a 21. század fordulóján is felemás. Az *Economist* magazin 2000-ben így fogalmazott: „Hopeless Africa”.¹⁸ S bár az előző évek tükrében valóban reménytelennek tűnik az emberi jogok helyzete, azért társadalmi szinten formálódni kezdenek pozitív változások a rengeteg jogsértés közepette. A Nagy Tavak régió lakosaiban is tudatosulni látszik, hogy az autoriter hatalom ellen küzdeni kell, ha egy élhetőbb kontinenst szeretnének magukénak tudni. Soha addig nem látott bátorsággal és elhatározással állnak a 2000-es évek elején az emberi jogi bajnokok, egyházak és civil szervezetek az elnyomó hatalommal szembeni harc frontvonalába: átláthatóságot, politikai részvételt és elszámoltathatóságot követelve.¹⁹ Mindebben kiemelkedő szerepe van a technika fejlődésének

16 *Human Rights Watch World Report* 1994. Forrás: www.hrw.org/reports/1994/WR94/ (2018. 01. 27.)

17 SOLOMON 2015, 68.

18 “Hopeless Africa” (2000). *The Economist* (US). Forrás: www.economist.com/leaders/2000/05/11/hopeless-africa (2018. 11. 27.)

19 *Human Rights Watch World Report* 2001. Forrás: www.hrw.org/legacy/wr2k1/ (2018. 01. 27.)

is, nevezetesen az internetnek, ahol a független sajtó és információáramlás nagyban hozzájárult az emberek tájékoztatásához. Ha mérlegre kívánjuk rakni a 2000-es éveket, akkor a legelső – mind a hat vizsgált állam esetében releváns – kihívás továbbra is a demokratizálódás. Afrika világháborújának és a burundi polgárháborúnak a lezárása mindenképp pozitív, de úgy tűnik, hogy a képlet ugyanaz: a hosszú ideje hatalmat gyakorló diktátorokat leváltó országok egyszerűen nem tudnak átállni a többpárti demokráciára. Legalábbis a folyamat roppant lassú és gyenge lábakon áll; erőszakkal és korrupcióval átítatott és mindezt nehezítik a folyamatban lévő gazdasági átalakulás kihívásai is. A talpra állás képtelensége mellett érdemes rávilágítani persze egy másik problémára is, az úgynevezett bukott államok (failed states) kialakulására. Ezek olyan országok, ahol az állam a működőképességéhez az alapvető feltételeket hiányosan vagy egyáltalán nem képes megteremteni, illetve ahol az összeomlás kockázatát rejtik magukban kvantitatív (társadalmi, gazdasági, politikai) mutatók.²⁰ Ennek klasszikus példája Szomália, de egyesek szerint (Noam Chomsky)²¹ Ruanda is ide sorolható, bár ez az álláspont mások szerint (Charles T. Call)²² vitatott.

Ruandában Juvénal Habyarimana elnök volt két évtizeden át hatalmon, Mobutu Sese Seko rezsimje három évtizeden keresztül paralizálta (az akkor még) Zaire-t, a Daniel arap Moi-éra pedig közel két és fél évtizedig húzódott Kenyában. Ugandáról nem is beszélve, ahol idén 32. éve elnököl Yoweri Museveni – többpárti demokrácia még nyomokban sem nagyon fedezhető fel. De sem a 2000-es években egymást váltó burundi elnökök (Pierre Buyoya, Domitien Ndayizeye, majd Pierre Nkurunziza), sem a tanzániai Benjamin Mkapa, majd Jakaya Kikwete elnök nem képes a klasszikus többpárti demokrácia szellemiségét magáévá tenni. A 2001-ben megválasztott Joseph Kabila kongói elnök kezéhez is csak vér tapad, Kenya 21. századi elnökei közül pedig a jelenlegi is (Uhuru Kenyatta) kapott idézést a Nemzetközi Büntetőbírósághoz. A ruandai Pasteur Bizimungu, majd Paul Kagame elnökök munkássága is a demokrácia bomlasztásának irányába hat.

Egyes szerzők már közvetlenül a hidegháború után azt fejtegetik, hogy túlságosan is merész az amerikai vízió, miszerint a nyugati demokrácia könnyen exportálható és implementálható külföldön: „[F]őleg olyan területeken problémás egy antidemokratikus politikai rendszer transzformációja, a romokban heverő gazdaság reformja és a polgárháborúk lezárása, mint Afrika.”²³

Arra a kérdésre, hogy miért van ez így, viszonylag könnyen választ adhatunk. Hogy miből fakadnak a problémák, mi akadályozza a nyugati értékek beépülését és miért nem látszanak megszűnni a jogsértések, arra három szóval lehetne válaszolni: az eltérő kulturális értékek. Aztán ehhez csapódik a gazdasági és politikai sík is.

20 CSIKI 2009, 87–93.

21 CHOMSKY 2006.

22 CALL 2008, 1491–1507.

23 CLOUGH 1992, 111. „*The belief that American ideas about democracy, economics, and world order can be retailed cheaply abroad is dangerous. Transforming undemocratic political systems, reforming collapsed economies, and ending civil wars are extremely difficult tasks, especially in Africa.*”

Welch szerint az emberi jogok iránti tudatosság a kultúrán nyugszik, és az emberi jogi rekordok egyedüli fokmérője a társadalom kulturális értékítélete. Az afrikai kultúrák a nyugatival ellentétben a méltóságra helyezik a hangsúlyt a jogokkal szemben. Olyan askriptív tényezők határozzák meg az egyén mozgásterét és társadalomban betöltött szerepét, mint: nem, kor, etnikai hovatartozás és így tovább. A Nyugat által szorgalmazott univerzalizmus és egyenlőség jelszavával élesen szemben áll az afrikai relativizmus és a társadalmi differenciálódás mint alapérték.²⁴ Ez pedig olyan mélyen égett bele az emberekbe, hogy egyfajta társadalmi tudatosság részeként elkerülhetetlen, hogy még hosszú ideig szent meggyőződése legyen a polgárok nagy részének. Például emiatt lehetséges az, hogy sok helyütt úgy tartják, hogy a felnőtté válás elválaszthatatlan része a genitális csonkítás (FGM) szertartása. Vagy ugyanúgy emiatt lehetséges a nemi szerepek hangsúlyos szétválasztása is: hogy egy valamire való férfi nem lép be a nő birodalmába (a konyhába); inkább éhes marad, mintsem a természetes rendet megszegje. Következtetésképp, ahogy Welch is fogalmaz: „[A]z emberi jogok védelméért való harc voltaképp az egyéni pszichológia csataterén zajlik”²⁵

S ha ez önmagában nem lenne elég kihívás, akkor mindennek tetejébe jön a gazdasági sík, amely tovább nehezíti az emberi jogok előmozdítását és védelmét. Hiszen lehetetlen küldetésnek tűnik, hogy az emberi jogok teljes skáláját a védelem zászlaja alá tereljük, ha az emberek gazdasági erőforrásai a nulla felé konvergálnak.

Welch ide kapcsolja a politikai síkot is, amelyet felelőssé tesz a nemzeti költségvetés alakításáért.²⁶ Való igaz, az állam feladata lenne, hogy a pénzeket úgy ossza el, hogy az oktatás, az egészségügy és a rendfenntartás a prioritások legyenek. Ehelyett a 2000-es éveket végignézve olybá tűnik, hogy a pénzek valahová eltűnnek; a szerződéseken vállalt kötelezettségek, a választási kampányokban ígért reformok pedig semmivé foszlanak – mélységes csalódottságba taszítva a nemzetközi közösséget és magukat az egyre inkább öntudatra ébredő választópolgárokat is.

A gazdasági helyzetet viszont nem szabadna kifogásként használni az államnak és azzal magyarázni az emberi jogok aktuális helyzetét. Igenis tudni kellene, pontos kimutatásokkal alátámasztva, hogy a kormányok hova költik a segélyként megkapott pénzt. A költségvetés publicitásához viszont szükség lenne az átláthatóságra és a hatalmon lévő kormányok elszámoltathatóságára – és ez az, ami nem történik meg. Helyette olyan politikai lépések tanúi vagyunk évről évre, ahol a kormány mellét verve azt hangoztatja, hogy a „totalitárius jellegű megszorító intézkedésekre” azért van szükség, hogy az ország „sugármeghajtással szárnyalhasson a fejlődés fele”.²⁷ Az áhított fejlődés viszont valószínűsíthetőleg mást jelent a jóllakottságtól kicsattanó kormánypárti politikusoknak, mint az ország nagy részét kitevő éhező és egészségügyi ellátást soha nem látott polgárainak.

24 EMERSON 1995, 290.

25 EMERSON 1995, 291. “The battle for human rights occurs in individual psychology.”

26 EMERSON 1995, 292.

27 EMERSON 1995, 293.

Ugyanakkor világosan kirajzolódik a kép, hogy a vizsgált régió polgáraiban – bár véleményartikulációjuk erősen korlátozott, megfogalmazódik az igény egyfajta kulturális átalakulásra és egy demokratikusabb államberendezkedésre. Ezért is a rengeteg tüntetés, ezért követelik a nemzetközi donorok (például USA, EU) az átláthatóságot és elszámoltathatóságot, ezért tekintik olyan fontosnak, hogy felügyeljék a választások demokratikusságát. Ám cserébe, véleményük hangoztatásáért az emberi jogi bajnokok gyakran a helyi „igazságszolgáltatás” áldozataivá válnak. Ergo hiába akarnak ők változást, ha az államapparátus foggal-körömmel ragaszkodik az abuzív régi rendszer megtartásához. Hiszen egyedül az állam (a maga jogi szuverenitásával, kiterjedt hatásköreivel és viszonylagos erőforrásaival) lehetne a kulcsfontosságú szereplő a kulturális átalakulás előmozdításában és megvalósításában.²⁸

A nemzetközi politikaelmélet liberális irányzata azt vallja, hogy a demokráciák elterjedésével nő a világrend, ezzel egyidejűleg pedig a szabálykövető állam betartja az egyének jogait és kötelezettségeit.²⁹ Szemben azonban a demokráciaexportot szorgalmazó szerzőkkel (többek közt John Ikenberry és Kenneth Schultz³⁰) a szakirodalomban szép számmal találunk olyan szerzőket is, akik amellet érvelnek, hogy a nyugati modell nem feltétlen követendő példa afrikai kontextusban. Taylor egyenesen úgy fogalmaz, hogy az „afrikai államoknak nem kell a nyugati mintát adoptálni, hiszen az állam maga a társadalmi viszonyrendszer intézményesített formája. Az afrikai társadalom felépítése pedig a saját történelmi hagyományokra épít”.³¹ Megkérdőjelezhetetlen, hogy van igazság abban, amit mond. A nemzetközi rendszer viszont egy változó és formálódó absztrakció, ami empirikus tapasztalatokból építkezik és fejlődik – még ha a fejlődés nem is mindig pozitív előjelű. Elég a klasszikus rabszolgaságra gondolni, amit hosszú idő elteltével, csak a 19. században helyeztek törvényen kívül az Egyesült Államokban, és a példákat sokáig lehetne sorolni.

A sok fennálló jogsértés ellenére ugyanakkor elmondható, hogy Afrika is sokat fejlődött emberi jogi szempontból. A globalizáció, a demokratizálódás útjára lépés valamelyest javított az emberi jogok iránti tudatosságon. Mindenképp megemlíthető az Európai Unió erősödő szerepe mint az emberi jogok egyfajta globális védelmezője. 2001. május 8-án jelent meg az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) közleménye *„Az Európai Unió által az emberi jogok előmozdítása és a demokratizálódás terén a harmadik országokban játszott szerepről”*,³² amelynek nyomán az EU emberi jogi párbeszédbe kezdett harmadik országokkal. Külön figyelmet érdemel az EU–AU

28 ABDULLAHI 2002, 29. “The state, with its juridical sovereignty, extensive powers and relatively much larger resources, is a key element in the context of cultural transformation everywhere.”

29 IKENBERRY 1999, 56–65.

30 IKENBERRY–SCHULTZ 2002.

31 TAYLOR 2010, 3. “African states should not conform to Western models – before the state is a thing it is a social relation and the history of African social relations and states have their own historical contexts.”

32 *Emberi jogok és demokrácia az Európai Unió külső tevékenységének középpontjában – egy hatékonyabb megközelítés felé.* Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52011DC0886> (2018. 12. 10.)

emberi jogi párbeszéd, amelyet 2006-ban hoztak létre azzal a céllal, hogy az támogassa az Afrika–EU-partnerség munkáját az emberi jogok mindkét kontinensen történő előmozdítására és védelmére irányuló erőfeszítéseiben.³³ Az átfogó célkitűzések java részét a demokratikus elvekhez és a jogállamisághoz kapcsolódó kérdések tapasztalatcseréjének erősítése, valamint a kontinentális és nemzetközi emberi jogi eszközök hatékony végrehajtásának elősegítése adja. A 2000-es évek kapcsán ugyancsak fontos megemlíteni az *Ember és a Népek Jogainak Afrikai Chartáját* (a továbbiakban: Charta). A dokumentumot már 1981-ben elfogadták, majd 1998-ban egy kiegészítő jegyzőkönyv létrehozta az Ember és Népek Jogainak Afrikai Bíróságát is. Ugyanakkor a valóságban 2006-ban lépett hatályba a jegyzőkönyv. A Banjul Charta annyiban sajátos, hogy egyszerre tartalmaz polgári és politikai, gazdasági, szociális és kulturális és szolidaritási jogokat; illetve számos különbség is fellelhető benne az univerzális szabályozáshoz képest. Egyrészt hangsúlyozza az úgynevezett afrikai értékrendet (amelyben a vallás, a nők helyzete, a bíróságok szerepe sajátos), másrészt a hangsúly az individuum helyett a csoportra helyeződik, és az egyén jogairól csak ezen belül, jobban mondva ezen keresztül lehet szó. A Charta azért is kiemelkedően fontos, mert megállapításai egyre inkább befolyással bírnak a nemzeti bíróságok jogértelmezésében.³⁴ Köszönhetően az emberi jogok súlyos és szisztematikus megsértésének, sok afrikai polgár „jogosan veszíti (vagy vesztette) el a kormányukba vetett bizalmat” – ez pedig mind inkább arra sarkallja őket, hogy szupranacionális intézményekhez forduljanak jogorvoslatért.³⁵ Ezért is üdvözlendő az Ember és Népek Jogainak Afrikai Chartája és az azt értelmező Bizottság munkája, hisz reményteli folyamatok elindítója. Két évtizeddel ezelőtt a régió emberi jogi képe a világ legrosszabbjai közé tartozott; mára – ha nem is szabadult meg ettől a jelzőtől, az emberi jogokkal kapcsolatos hozzáállás radikális módon megváltozott.³⁶

A 2000-es években megsokasodik a szervezett emberi jogi csoportok száma. Leginkább a nem kormányközi szervek munkájának tulajdonítható kiemelkedően fontos szerep, hiszen az ő feladatukká válik, hogy globális, regionális és helyi szinten is terjesszék az emberi jogok iránti tudatosságot. Információkat gyűjtenek és jelentéseket készítenek – amelyek nélkül jelen tanulmány sem készülhetett volna el. A közvélemény befolyásolásával, az áldozatoknak kínált asszisztenciával, a kormányokra és nemzetközi tanácsadó szervezetekre gyakorolt nyomással oroszlánrészt vállalnak a jogvédelemért vívott harcban.

Az NGO-k munkája nyomán indult meg nagy erővel a harc a múlt évtizedben a HIV/AIDS-vírussal³⁷ szemben. Szintén NGO-k hívták fel a figyelmet Uganda kap-

33 *AU-EU Human Rights Dialogue*. Forrás: www.africa-eu-partnership.org/en/projects/au-eu-human-rights-dialogue (2018. 12. 10.)

34 African Commission on Human and Peoples' Rights. www.achpr.org/ (2018. 12. 10.)

35 WOHLGEMUTH–SALL 2006, 12.

36 WOHLGEMUTH–SALL 2006, 19.

37 Például: The Regional HIV/AIDS Team for Africa: 2000-ben alapított és azóta is aktív, először zimbabwei, majd zambiai székhelyű szervezet, akik szubszaharai Afrikában küzdenek a HIV-fertőzések számának visszaszorításért.

csán 2006-ban az LGBT³⁸-személyek jogainak eltiprására. Ők³⁹ fejezték ki folyamatos aggályukat a Kongói Demokratikus Köztársaságban „virágzó” gyerekkatonasággal kapcsolatban, a Tanzániában aggasztó mértéket öltő gyermekházasságokkal⁴⁰ kapcsolatban. Szintén NGO-k⁴¹ irányították a figyelmet a burundi egészségügyi ellátórendszer siralmas helyzetére, az oktatáshoz való hozzájárás fontosságára. A sort pedig hosszasan lehetne folytatni.

A nemzetközi közösség részéről érdekes megemlíteni a *Human Rights Watch* mellett egyéb, de szintén nyugati finanszírozású NGO-k tevékenységét is. Ilyen például az Egyesült Államok Nemzetközi Fejlesztési Ügynöksége (*United States Agency for International Development – USAID*) által pénzelt amerikai békeintézet (*United States Institute of Peace – USIP*), amely hibrid megoldásokat próbál létrehozni. Az intézet tipikus tevékenységei közé tartozik, hogy a helyi és nemzetközi partnerekkel együttműködve biztosítja a helyszíni készségek fejlesztését, oktatást, támogatásokat és kutatásokat. Ezek mind arra irányulnak, hogy tompítsák a konfliktusokat, javítsák a kormányzást, illetve megfékezzék az erőszakos szélsőségeket. Ruanda esetén jó példa erre, hogy az intézet szervezésében konfliktuskezelési tréninget tartanak a békefenntartók számára 2008 óta. De tipikusan alkalmazhatók kulcsfontosságú emberi jogi kérdések rendezésére olyan próbálkozások is, mint Tanzániában a női nemi szervek megcsonkításának gyakorlatát megfékezni igyekvő ismeretterjesztő előadások.⁴²

Ám az NGO-k munkája ellenére is folytatódnak az emberi jogi jogsértések. A gyermekhalandóság ijesztő méreteket ölt, a menekültek és belső menekültek kérdése továbbra sem megoldott, a nőekkel szembeni elnyomás nem csökken, a tisztességes eljáráshoz való jog kivétel nélkül a régió minden országában sérül, a kormányok átláthatósága és elszámoltathatósága pedig egy távoli álomnak tűnik.⁴³

A probléma gyökere ott van az állam és a civil társadalom közti egyensúlyhiányban. Ez pedig az elitizmus problematikáját veti fel: addig nem lesz változás, amíg a hatalmon lévő elit, amelyik a tényleges politikai és gazdasági helyzetért felelős, nem szavaz „bizalmat” az őket megválasztó népnek.⁴⁴ Amíg a kormányok az ország túlnyomó részét kitevő lakosságról úgy gondolják, hogy ők csupán egy ignoráns és felelőtlen tömeg generikus képviselői, akkor sosem engedik őket tudatos, felelős és gondolkodó entitásként a hatalomba. Persze valószínűleg pont ez a cél. Főleg, ha a ruandai kormány ellen tüntető egyik „ignoráns és felelőtlen” aktivista a 2000-es évek fordulóján elhangzott szavait idézzük, ahogy ezt tette Englund is: „Nem hiszem, hogy az üzenetünk

38 Például: Freedom and Roam Uganda (FARUG) – 2003-ban Ugandában alapított és azóta is aktív szervezet. Human Rights Awareness and Promotion Forum (HRAFP) 2008-ban alapított és azóta is aktív kampalmai székhelyű NGO.

39 Például: Child Soldiers International – 1998-ban alapított és azóta is aktív (akkori nevén: Coalition to Stop the Use of Child Soldiers) szervezet.

40 Például: Girls Not Brides: A gyermekházasságok felszámolásáért, a fiatal lányok jogait védő, 2002 óta működő globális szervezet.

41 Például: Human Health Aid-Burundi – 2001-ben alapított és azóta is aktív bujumburai székhelyű NGO.

42 United States Institute of Peace. www.usip.org/ (2018. 12. 10.)

43 EMERSON 1995, 284.

44 ENGLUND 2006, 194.

olyan bonyolult: igazi demokráciát szeretnénk, az emberi jogok tiszteletben tartásával, egy másik – jobb és élhetőbb – világot, ha ez lehetséges.”⁴⁵

A helyzet valószínűleg rég konzolidálódott volna, ha a kormányok is magukénak érzik a jogvédelemért vívott harcot. Ám egyértelműen úgy tűnik, hogy nem tekintenek rá személyes célként. A tessék-lássék intézkedések is csak azért történnek, hogy a nemzetközi donorok kiutalják a segélyeket. Bár 9/11 után Afrika azt feltételezte, hogy az amerikai külpolitikában hangsúlyosabb szerepet kap majd a terrorizmus elleni harc kapcsán, ez csak részben lett igaz. Az Obama-adminisztráció kapcsán például jól játszik, hogy csupán érdekhözzáállásról van szó a Nagy Tavak régióban. Az utóbbi években az Egyesült Államok csupán azért ápol jó kapcsolatokat Ruandával és Ugandával, mert Washington szövetségeseiket talált magának a terrorizmus elleni harcban Darfúr és Szomália kapcsán.⁴⁶ Egy másik jelentős nemzetközi donor az Egyesült Királyság. A brit politika a '90-es évek végéig Afrikát inkább problémaként látta, semmint lehetőségként. A hivatalos brit segélyezési politika deklarált célja Blair alatt lett az, hogy békés államokat és társadalmakat építsen, amelyek az Egyesült Királyság stratégiai céljai mellett hozzájárulnak a nemzetközi biztonsághoz is.⁴⁷ A francia külpolitika szintén érdekes. A Françafrique egyfelől szoros kötelekként szolgált mindig is, de a francia külpolitika számára egyre drágább lett, hogy segítséget nyújtson az afrikai ügyekben. Kicsit el is fordult a kontinens problémái felől. Majd a '90-es évek végére, a 2000-es évek elejére figyelhető meg, hogy európai-zalóik a francia Afrika-politika – a mögöttes érv természetesen a költségvállalásban keresendő. Hisz az EU színeiben eloszlanak a segélyek, így csökkenek Franciaország egyéni kiadásai Afrikai irányába.⁴⁸

Meg kell emlékezni a „második versenyfutás Afrikáért” győzteséről, Kínáról is. A kínai befektetések az afrikai kontinensen a hidegháború vége óta a legjelentősebb fejlesztések motorjaivá váltak. Az Egyesült Államok mögött Kína a második legnagyobb bilaterális kereskedelmi partnere mára Afrikának, megelőzve az Európai Uniót.⁴⁹ Az emberi jogok szempontjából az USA félelme volt, hogy Kína térhódítása a maga marxista-kollektivistája és konfucianus értékeivel veszélyt jelenthet majd a nyugati értékekkel szemben. De nem így lett. Ha nem is a demokrácia megvalósításáért küzdve, de Kína célja és érdekei is, hogy erős kormányzat és biztonság legyen a kereskedelmi partnerek országában. Épp ezért, Kína sem támogat olyan afrikai rezsimeket, amelyek aláásnák a gazdasági fejlődést és Kína saját elképzeléseit az emberi jogok terén.⁵⁰

Összességében elmondható, hogy az emberi jogi bajnokok fáradozásai mindaddig parttalanok tűnnek az afrikai Nagy Tavak régióban (még a területen tetten érhető javulás ellenére is), míg a helyi vezetés egy rákényszerített rezsimeként értelme-

45 ENGLUND 2006, 202.

46 BESWICK 2010, 739–754.; Forrás: <https://ebscohost.com/> (2018. 01. 27.)

47 BESWICK 2010, 35.

48 TAYLOR 2010, 52.

49 TAYLOR 2010, 67.

50 TAYLOR 2010, 80.

zi a nyugati világ által vizionált emberi jogi rendszert. Ezért is lenne fontos növelni a már említett hibrid megoldások szerepét, amit az amerikai békeintézet is csinál, hogy a helyi érdekeltek bevonásával a figyelemfelhíváson keresztül szélesebb rétegekhez is elérjenek a kezdeményezések.

Bár sokszor kiábrándító tényekre és összefüggésekre világít rá a nemzetközi donorkor Afrika-politikájának vizsgálata, de az elvitathatatlan, hogy interdependencia áll fent a régió emberi jogi képe és a Nyugat erőfeszítései között. A demokratizálódás foka egyértelműen összefügg az országok számára kiutalt segélyek és támogatások összegével; pontosan a demokratizálódás folyamata az, ami minden általam vizsgált állam esetében a legfőbb kihívás. Ha a nyugati segélyek elég magasak, akkor a régió országaiban a kormányok látszólag erőfeszítéseket tesznek az emberi jogok előmozdítása érdekében. Ám mihelyst csökken a kiutalt támogatás, egyből olyan politikai lépések tanúi vagyunk, ahol a kormány mellét verve azt hangoztatja, hogy a „totalitárius jellegű megszorító intézkedésekre” igenis szükség van.

Lehetséges megoldás a jövőre nézve és az emberi jogvédelem előmozdításának előfeltétele tehát a politikai szféra kiterjesztése lenne az egyre tudatosabbá váló civil lakosságra. Ami nem feltétlen a donorok által kiutalt segélyekkel érhető el, hiszen azt a helyi kormányok az átláthatóság hiánya miatt úgy elsüllyesztkik, hogy még csak el sem számoltathatók vele. A pénzügyi források mellett elsősorban a társadalom öntudatra ébresztésében kellene még aktívabb szerepet vállalni az emberi jogi bajnokoknak. Talán nem is annyira nehéz a dolog, hiszen a civil társadalom részéről úgy tűnik, egyértelműen megfogalmazódott az igény egy „nyugatibb” milió kialakítására.

Felhasznált irodalom

- ABDULLAHI, An-Na'im (2002): *Cultural Transformation and Human Rights in Africa*. London, Zed Books. DOI: <https://doi.org/10.1017/S000202060002713X>
- BESWICK, Danielle (2010): Peacekeeping, Regime Security and 'African Solutions to African Problems': Exploring Motivations for Rwanda's Involvement in Darfur. *Third World Quarterly*, Vol. 31, No. 5, 739–754. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436597.2010.503566>
- BIEDERMANN Zsuzsánna (2013): *Genocídium és destabilizáció az afrikai Nagy Tavak régióban – Ajánlások a megelőzésre*. PhD-értekezés. Budapest, Budapesti Corvinus Egyetem. DOI: <https://doi.org/10.14267/phd.2013030>
- CALL, Charles T. (2008): The Fallacy of the 'Failed State'. *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 8. 1491–1507. DOI: <https://doi.org/10.1080/01436590802544207>
- CHOMSKY, Noam (2006): *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*. New York, Metropolitan Books.
- CLOUGH, Michael (1992): *Free at Last?: U.S. Policy toward Africa and the End of the Cold War*. New York, Council on Foreign Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022278X00020929>
- CSIKI, Tamás (2009): A Failed States Index. *Nemzet és Biztonság*, 2. évf. 7. sz. 87–93.
- CSINK Lóránt – T. KOVÁCS Júlia (2013): Paradigmaváltás a környezet alapjogi jellegében? *Jogelméleti Szemle*, 4. sz. 42–54.
- EMERSON, Welch Claude (1995): *Protecting Human Rights in Africa Roles and Strategies of Non-governmental Organizations*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.

- ENGLUND, Harri (2006): *Prisoners of Freedom: Human Rights and the African Poor*. Berkeley, University of California Press.
- HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila (2003): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris Kiadó.
- IKENBERRY, G. John (1999): Why Export Democracy? *The Wilson Quarterly*, Vol. 23, No. 2. 56–65.
- IKENBERRY, G. John – SCHULTZ, K. A. (2002): Democracy and Coercive Diplomacy. *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 3. DOI: <https://doi.org/10.2307/20033179>
- KÖRNYEI Ágnes (1999): *Regionalizmus az egyetemessé váló emberi jogokban, különös tekintettel az Amerikai Államok Szervezetére*. Budapest, Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány.
- KÖRNYEI Ágnes (2004): Nemzetközi törekvések az emberi kötelességek meghatározására. *Acta Humana*, 15. évf. 2. sz. 77–100.
- SOLOMON, Hussein (2015): African Solutions To Africa'S Problems? African Approaches To Peace, Security And Stability. *Scientia Militaria – South African Journal of Military Studies*, Vol. 43, No. 1. 45–76. DOI: <https://doi.org/10.5787/43-1-1109>
- SWINARSKI, Christophe (1984): *Etudes Et Essais Sur Le Droit International Humanitaire Et Sur Les Principes De La Croix-Rouge En L'honneur De Jean Pictet*. Geneva, Martinus Nijhoff Publishers.
- TAYLOR, Ian (2010): *The International Relations of Sub-Saharan Africa*. New York, Continuum.
- WOHLGEMUTH, Lennart – SALL, Ebrima (2006): *Human Rights, Regionalism, and the Dilemmas of Democracy in Africa*. Dakar, Senegal, Council for the Development of Social Science Research in Africa.

Jogforrások

- Az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról szóló 1956. évi I. törvény. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95600001.TV (2018. 01. 27.)
- Emberi jogok és demokrácia az Európai Unió külső tevékenységének középpontjában – egy hatékonyabb megközelítés felé. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52011DC0886> (2018. 12. 10.)

Internetes források

- AU-EU Human Rights Dialogue. Forrás: www.africa-eu-partnership.org/en/projects/au-eu-human-rights-dialogue (2018. 12. 10.)
- "Hopeless Africa" (2000). *The Economist* (US). Forrás: www.economist.com/leaders/2000/05/11/hopeless-africa (2018. 11. 27.)
- Human Rights Watch World Report 1994*. Forrás: www.hrw.org/reports/1994/WR94/ (2018. 01. 27.)
- Human Rights Watch World Report 2001*. Forrás: www.hrw.org/legacy/wr2k1/ (2018. 01. 27.)
- Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Forrás: www.escr-net.org/docs/i/425445 (2018. 01. 27.)
- Background on the Right to Development*. UN Human Rights. Forrás: www.ohchr.org/EN/Issues/Development/Pages/Backgroundrtd.aspx (2018. 01. 27.)
- www.achpr.org/ (2018. 12. 10.)
- www.usip.org/ (2018. 12. 10.)

Felsőfokú felvételi eljárás nemzetiségi nyelveken a Vajdaságban, avagy kiterjeszhető-e az egyetemi autonómia a tartományi autonómia kárára és *vice versa*

BERETKA KATINKA

A tanulmány a nemzetiségi nyelvű felsőfokú felvételi eljárás normatív hátterét vizsgálja a Vajdaságban egy viszonylag aktuális jogeset elemzésén keresztül: a Vajdasági Magyar Diákszövetség (VaMaDiSZ) beperelte az Újvidéki Jogtudományi Kart, mivel ez utóbbi az autonóm tartomány releváns rendeletei ellenére nem szervezett magyar nyelvű felvételi vizsgát. Habár a Fellebbviteli Bíróság másodfokon nyelvi alapú diszkriminációt állapított meg az említett felsőoktatási intézmény részéről, az eljárás során érdekes kérdések merültek fel az egyetemi autonómia kereteit, az autonóm tartomány jogalkotói hatásköreit, valamint a nemzetiségi jogok érvényesítésének korlátait illetően. A tanulmány ezen – egyébként mind a mai napig megoldatlan – kérdések különböző aspektusait járja körbe Szerbia és tartománya, Vajdaság érvényes jogszabályai, valamint az ország (alkotmány)bírósági gyakorlatának tükrében.

Higher Education Entrance Examination in National Minority Languages in Vojvodina, Namely, Whether the University Autonomy May Be Extended at the Expense of the Provincial Autonomy and Vice Versa

The paper examines the normative background of higher education entrance examination in national minority languages in the AP of Vojvodina through analysis of a relatively fresh case study in which a students' association has filed a suit against the Faculty of Law in Novi Sad for rejection of organising entrance examination in the Hungarian language, despite of the relevant by-laws of the autonomous province. Although the Court of Appeal has confirmed discrimination based on language committed by the mentioned higher education institution, interesting issues have arisen during the proceeding concerning the scope of university autonomy, normative competences of the autonomous province and enforcement of supplementary national minority rights. Considering the valid legal rules of Serbia and its province, Vojvodina, and the (constitutional) court practice in the country the paper presents various aspects of these issues that have remained unsolved up to this day.

Jelen tanulmány egy, eddig a tudományos diskurzusokon kívül maradt hatásköri konfliktussal, nevezetesen az egyetemi autonómia és a nemzetiségi különjogokat¹ biztosító vajdasági tartományi (értsd területi) autonómia egymáshoz feszülésével foglalkozik, részben egy konkrét jogeset bemutatásán keresztül. A Vajdasági Magyar Diákszövetség (a továbbiakban: VaMaDiSz)² nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetés miatt nyújtott be keresetet az Újvidéki Egyetem Jogtudományi Kara ellen, mivel ez utóbbi nem tartotta tiszteletben Vajdaság Autonóm Tartomány (a továbbiakban: Vajdaság AT) rendeletét a felsőfokú felvételi eljárás nemzetiségi nyelven történő lefolytatásáról, más szóval megtagadta a felvételizőktől a magyar nyelvű felvételi vizsga lehetőségét az egyetem autonómiájára hivatkozva e kérdés szabályozása kapcsán. A per jogerősen lezárult, és másodfokon a diszkrimináció tényét megállapító ítélet született a felperes diákszövetség javára. Az ügynek azon túl, hogy komoly nemzeti kisebbségjogi dimenziója is van, akarva-akaratlanul rámutat Vajdaság AT jogalkotói tevékenységének esetleges buktatóira és korlátaira, jelen esetben nem a központi hatalommal, hanem egy tartományi alapítású intézménnyel, az Újvidéki Egyetemmel szemben.

A tanulmány arra keresi a választ, hogy 1. mely jogszabályokkal korlátozható az egyetemi autonómia (egyáltalán korlátozható-e): törvénnyel, esetleg törvénytől alacsonyabb szintű tartományi rendelettel, illetve az egyetemi autonómia *per se* korlátozhatja-e magát a területi autonómiát normatív hatásköreinek gyakorlása során; 2. vajon a nemzetiségi különjogok biztosítása elsőbbséget élvez-e az egyetemi autonómia megőrzésével szemben és *vice versa*; illetve 3. mely szervek, valamint milyen eljárásban jogosultak mindezt megválaszolni. A tanulmány első, hosszabb részében általános képet nyújt a szerbiai vertikális hatáskörmegosztás jellegzetességeiről, külön kiemelve a tartományi jogalkotás és a központi törvényhozás kapcsolatát a (nemzetiségi) (felső)oktatás – azon belül a felsőfokú felvételi eljárás szabályozása – területén, majd elemzi a VaMaDiSz kontra Jogtudományi Kar jogesetet, tekintettel a per során elhangzott érvelésekre a tartományi autonómia, az egyetemi autonómia, illetve a nemzetiségi különjogok alkotmányos garanciájának összefüggésében.

-
- 1 Jelen tanulmány felváltva használja a nemzetiség, illetve nemzeti kisebbség kifejezést, bár a szerbiai jogterminológiában hivatalosan nemzeti kisebbségnek (*nacionalne manjine*) nevezik Szerbia állampolgárainak minden olyan csoportját, amely 1. számbelileg eléggé reprezentatív, bár kisebbséget képez az ország területén, 2. hosszantartó és szoros kapcsolatban áll Szerbia területével, de 3. a nyelvre, a kultúrára, a nemzeti vagy etnikai hovatartozásra, a származására vagy vallási hovatartozása alapján különbözik a többségi lakosságtól, és 4. amely csoport tagjai együttesen igyekeznek fenntartani közös identitásukat, beleértve a kultúrát, a hagyományt, a nyelvet vagy a vallást (Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről, 2. szakasz).
 - 2 Civil szervezetként került bejegyzésre 1997-ben mint a vajdasági magyar hallgatók érdekeit képviselő egyesület. Bár nem tipikus értelemben vett hallgatói önkormányzat, 2016 októbere óta tagja a magyarországi Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának.

A jogalkotói hatáskörök megoszlása a (felső)oktatás terén

Vajdaság AT nem rendelkezik törvényhozó hatalommal, jogalkotói hatásköreit csak az ország egész területén egységesen alkalmazandó törvényekkel összhangban gyakorolhatja, amely törvények meghozatalára, egyébként, nincs befolyása. A Szerb Köztársaság Alkotmánya (a továbbiakban: Alkotmány) lehetővé teszi, hogy Vajdaság AT úgynevezett tartományi jelentőségű kérdéseket eredeti hatáskörben szabályozzon, egyebek mellett, az oktatás terén, de csakis az idevágó ágazati törvényeket tiszteletben tartva.³ Ezért a törvényhozóra komoly feladat hárul, hogy a területi autonómiát oly módon töltsse meg tartalommal, hogy a törvények keretként szolgáljanak Vajdaság AT normatív tevékenységéhez, ne pedig a túlzottan részletes szabályozás révén kiüresítsék azt. A tapasztalatok viszont azt mutatják, hogy az esetek nagy többségében jóformán nem marad szabályozandó kérdés⁴ a Tartományi Képviselőház számára, amely az állammal párhuzamos jog megalkotása helyett elsősorban a tartományi intézmények irányításával, pénzügyi kérdésekkel és támogatásokkal kapcsolatos jogszabályok meghozatalával foglalkozik.⁵

A Vajdaság AT hatásköreit szabályozó köztársasági törvény és a tartományi státútum⁶ normakontrollja során a szerbiai alkotmánybíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tartományi jogalkotás keretét minden körülmények között a törvények adják, ezért Vajdaság AT törvénytől alacsonyabb szintű jogszabályaival a tartomány területén élők számára nem biztosíthat több jogot vagy eltérő jogot attól, mint amit egyébként az adott társadalmi területet egységesen szabályozó köztársasági törvények garantálnak az ország lakosságának (vagy egyes lakossági csoportoknak), lakóhelytől függetlenül.⁷ Egyedüli kivételt az Alkotmány 79. szakaszának 2. bekezdése szerinti tartományi hatáskör képez, miszerint kizárólag a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek sajátosságaik megőrzéséhez való jogát lehet tartományi jogszabályokkal kiegészíteni, de azt is csak a törvények alapján.⁸

3 Szerb Köztársaság Alkotmánya, *SZK Hivatalos Közlönye*, 98/2006. szám, 183. szakasz 2. bekezdés 3) pont.

4 Marku Suksi szerint törvényalkotó hatalom nélkül is létezhet területi autonómia, ha a szabályozói hatáskör normatív, jogalkotói jellegű, más szóval eljárás esetén független jogi alapot biztosíthat egy bírósági ítélet számára. SUKSI 2011, 15–16.

5 KORHECZ–BERETKA 2018, 113.

6 A Vajdaság AT hatásköreit szabályozó köztársasági törvény az Alkotmány által előírt társadalmi területeken (183. szakasz 2. bekezdés) határozza meg a tartományi érdekű kérdéseket, amelyeket a tartomány eredeti hatáskörben szabályozhat, ideértve a jogalkotás lehetőségét is. A hatásköri törvény emellett egyaránt tartalmaz átruházott államigazgatási feladatokat, intézményirányítási, szervezési és pénzügyi kérdésekkel összefüggő tartományi teendőket, amelyet Vajdaság AT hol eredeti, hol átruházott hatáskörben végez. A tartományi státútum az Alkotmány értelmében az autonóm tartomány legfelsőbb jogi aktusa (185. szakasza 1. bekezdés), az Alkotmánybíróság szerint azonban törvénytől alacsonyabb szintű jogszabálynak minősül, amely csak a törvényekkel, illetve az Alkotmánnyal már előírt hatásköröket tartalmazhatja (voltaképpen ismételteti meg).

7 IUz 353/2009. Szerbiai AB határozat, *SZK Hivatalos Közlönye*, 67/2012. szám. 33–34.

8 IUo 360/2009. Szerbiai AB határozat, *SZK Hivatalos Közlönye*, 61/2014. szám, 40.

Vajdaság AT úgynevezett multietnikus területi elvű autonómia, „amelyben nincs domináns nemzetiség, de az autonómia azért lett létrehozva, hogy biztosítsa a nemzeti kisebbségek jogainak hatékony érvényesítését.”⁹ Ahogyan ezt az alkotmány említett rendelkezése (79. szakasz 2. bekezdés) is igazolja. És bár az alkotmányos meghatározása szerint az alkotmánnyal megalakított területi közösségről van szó, amelyben a polgárok a tartományi autonómiához való jogukat érvényesítik,¹⁰ *ergo*, az autonómiát nem az adott terület sajátos nemzeti, történelmi, kulturális és egyéb jellegzetességei indokolják, mint ahogyan azt annak idején az 1990. évi szerbiai alkotmány előírta,¹¹ az alkotmánybíróság véleménye szerint mégis csak vitathatatlan, hogy a többnyelvűség, a multikulturalizmus és a többvallásúság általános értékek ezen régió számára.¹² Ebből kifolyólag jogos elvárás, hogy a tartományi jogalkotásban kiemelt helyet kap a nemzetiségek védelme és helyzetének előmozdítása. Mindez a nemzetiségi oktatás terén azt jelenti, hogy Vajdaság AT részletesen szabályozza és biztosítja a nemzeti kisebbségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát az oktatás minden szintjén, természetesen, az idevágó ágazati törvénnyel összhangban.¹³ Mi történik azonban akkor, ha az ágazati törvények „hallgatnak” a tartomány eredeti hatásköreiről?¹⁴ Mit jelent a nemzetiségi oktatás *részletes szabályozása* a gyakorlatban közvetlen törvényi alap nélkül? Egyértelmű válasz a nem következetes alkotmánybírói gyakorlat miatt nehezen adható.

Az alkotmánybíróság értelmezésében a tartomány nem szabályozhatja a nemzetiségi hivatalos nyelvhasználatot, mert a hivatalos nyelvhasználatról szóló köztársasági törvény (azaz az idevágó ágazati törvény) erre vonatkozólag nem tartalmaz semmilyen iránymutatást,¹⁵ márpedig az autonóm tartomány csak a törvényhozó által meghatározott keretek között mozoghat.¹⁶ Emiatt a Tartományi Képviselőház hatályon kívül helyezte azt a közel egy évtizedig alkalmazott tartományi rendeletet, ami a tartományi kiegészítő jogalkotás jó példájaként többletjogokat teremtett a nemzetiségek számára a hivatalos nyelvhasználat terén.¹⁷ A fenti logikát követve, mivel a felsőoktatási törvény sem tartalmaz rendelkezést Vajdaság AT eredeti normatív hatásköreiről a felsőoktatás, így a felvételi vizsgák területén (csak a tartományra átruházott államigazgatási feladatokat szabályozza),¹⁸ lényegében nincs alkotmányos-törvényes

9 KORHECZ 2017, 150.

10 Szerb Köztársaság Alkotmánya (2006), 182. szakasz 1. bekezdés.

11 Szerb Köztársaság Alkotmánya, *SZK Hivatalos Közlönye*, 1/1990. szám, 180. szakasz.

12 IUo 360/2009. Szerbiai AB határozat, 35.

13 Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek a meghatározásáról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 99/2009. szám, módosítva: 67/2012. – Szerbiai AB határozat, 38. szakasz.

14 BERETKA 2018b, 146–147.

15 IUz 353/2009. Szerbiai AB határozat, 35.

16 IUo 360/2009. Szerbiai AB határozat, 41.

17 Tartományi képviselőházi rendelet a tartományi képviselőházi rendeletek hatályon kívül helyezéséről, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 54/2014. szám.

18 Törvény a felsőoktatásról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 88/2017. szám, módosítva: 27/2018. szám, 137. szakasz.

lehetőség semmilyen többlet, kiegészítő tartományi jogalkotásra ezen kérdések vonatkozásában sem. Vagy mégis?

Tartományi jogszabály a kisebbségi nyelvű felvételi eljárásról – a kezdetek

2001-ben Vajdaság AT határozatot hozott a főiskolába és egyetemi karra történő beiratkozáshoz szükséges minősítő vizsga, felvételi vizsga, illetve készség- és képességfelmérő vizsga letételéről nemzetiségi nyelveken, pontosabban anyanyelven vagy a középiskolai tanulmányok nyelvén. Habár a határozat nem pontosította, mely felsőfokú intézményekről volt szó, egy másik rendelkezés szerint a felvételiző nyilatkozott, melyik kisebbségi nyelven szeretne felvételi vizsgát tenni, az *Újvidéki Egyetem kötelékébe tartozó főiskolák és karok* pedig kötelesek voltak ennek a kérésének eleget tenni minden olyan esetben, ha volt tanár, esetleg szakmunkatárs, aki értékelni tudta a jelölt tudását az adott kisebbségi nyelven is. Ha viszont nem volt ilyen személy, az akadémiai év május 1-jéig kellett kérvényezni Vajdaság AT Végrehajtó Tanácsától a nemzetiségi nyelvű felvételi eljárás megszervezése alóli felmentést.¹⁹ Ezen határozat, későbbi nevéen rendelet kapcsán több kérdés merül fel – például, mennyire releváns a középiskolai tanulmányok nyelve, ha a jelölt maga határozza meg, hogy anyanyelven kíván felvételi vizsgát tenni, a Vajdaság AT területén székelő, de nem az Újvidéki Egyetem kötelékébe tartozó felsőoktatási intézmények kötelesek-e alkalmazni a tartományi jogszabályt stb. –, azonban nem volt komolyabb ellenállás a karok, illetve főiskolák részéről a kisebbségi nyelvű felvételi vizsgákat illetően.

Az akkor még hatályban lévő 1990. évi alkotmány a jelenleg hatályos 2006. évihez hasonlóan fogalmazott, miszerint az autonóm tartomány határozatokkal és egyéb általános aktusokkal szabályozza a polgárok számára fontos kérdéseket az oktatás terén, az alkotmánnyal, illetve törvénnyel összhangban.²⁰ Az egyetemi, illetve főiskolai törvény azonban nem adott konkrét választ arra, egyáltalán mit szabályozhatott Vajdaság AT a felsőoktatás terén. Ezen jogszabályok lehetővé tették a szerb nyelvű képzések mellett a nemzetiségi nyelvű képzések megszervezését, ez utóbbiak esetében pedig az egyetem aktusában előírták az adott kisebbségi nyelv ismeretét a felvétel egy külön feltételként.²¹ A szerb nyelvű képzéseknél a szerb nyelv ismerete csak a külföldi állampolgárok részére volt kötelező.²² Ennek oka valószínűleg az az egyébként megdönthető vélelem, hogy a szerbiai állampolgárok (nemzeti hovatartozástól

19 Határozat a főiskolára és egyetemi karra való beiratkozásra jogosító minősítő, felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzetiségi nyelveken való megtartásáról, Vajdaság AT Hivatalos Lapja, 5/2001. szám, módosítva: 18/2009. – elnevezés módosítása.

20 Szerb Köztársaság Alkotmánya (1990), 109. szakasz 1. bekezdés 3) pont.

21 Törvény az egyetemről, SZK Hivatalos Közlönye, 20/1998. szám, 39. szakasz 1–2. bekezdés.

22 Törvény az egyetemről (1998), 38. szakasz 2. bekezdés, Törvény a főiskoláról, SZK Hivatalos Közlönye, 50/1992. szám, módosítva: 39/1993., 53/1993., 67/1993., 48/1994. és 24/1996. szám, 28. szakasz.

függetlenül) ismerik a többségi nemzet nyelvét.²³ A főiskolák esetében a felvételi eljárás rendjének szabályozása ebben az időben miniszteri hatáskörbe tartozott, bár az adott intézmény javaslattal élhetett a felvételi, alkalmassági, illetve egyéb képességvizsga részleteit illetően.²⁴ Az egyetemi karok viszont autonómiát élveztek, hogy alapszabályukban mindezt szabadon rendezzék.²⁵ Voltaképpen ezt az autonómiát korlátozta a 2001-es évi tartományi határozat, amely jóformán kötelezővé tette a felsőfokú felvételi eljárás megszervezését nemzetiségi nyelven is. A határozat értelmében a karoknak és a főiskoláknak 30 nap állt rendelkezésükre, hogy alapszabályukat összehangolják a tartományi jogszabállyal.²⁶

A 2002-ben (tehát egy évvel a fent említett tartományi határozat elfogadása után) meghozott úgynevezett omnibusz törvény (az autonóm tartományok egyes hatásköreiből meghatározó törvény) nem vezetett be lényeges változást a tartomány felsőoktatás terén gyakorolható normatív hatásköreiből illetően. Valójában a felvehető hallgatói létszám meghatározásán túl, amelyet eredeti hatáskörben gyakorolhatott, Vajdaság AT csak átruházott feladatokat láthatott el, jogalkotói jogosítványokkal pedig egyáltalán nem rendelkezett ezen a területen.²⁷ Más szóval, az omnibusztörvény sem teremtetten meg a hiányzó törvényi alapot. És a szintén 2002-ben elfogadott új egyetemi törvény sem tartalmazott lényeges változást az elődjéhez képest, már ami a felvételi eljárást illeti. Bár az új törvény lehetővé tette, hogy a hallgató, aki nemzetiségi nyelvű képzésben kezdte meg tanulmányait, szerb nyelvű képzésbe iratkozzon át, ebben az esetben bizonyítania kellett a szerb nyelv tudását az egyetemi kar, illetve az egyetem által előírt külön eljárás szerint.²⁸ Az 1998. évi egyetemi törvény szerint az átiratkozásra még nem volt lehetőség.²⁹

Az alkotmánybíróság álláspontja a kisebbségi nyelvű felvételi eljárás törvényességéről

2013-ban Vajdaság AT új rendeletben szabályozta a felsőfokú felvételi eljárás lefolytatását nemzetiségi nyelveken, amelyre, egyebek mellett, az új alkotmány (2006), egy új tartományi hatásköri törvény (2009)³⁰ és felsőoktatási törvény (2005) miatt is szük-

23 A szerb nyelv sem akkor, sem ma nem élvezett úgynevezett államnyelvi státust. Habár elsőszámú hivatalos nyelvnek minősül, törvénnyel más nyelvek egyidejű hivatalos használata is előírható az alkotmány alapján (1990. évi alkotmány 8. szakasza, 2006. évi alkotmány 10. szakasza).

24 Törvény a főiskoláról (1992), 27. szakasz 4. bekezdés.

25 Törvény az egyetemről (1998), 41. szakasz 3. bekezdés.

26 Határozat a főiskolára és egyetemi karra való beiratkozásra jogosító minősítő... (2001), 4. szakasz.

27 Törvény az autonóm tartomány bizonyos hatásköreiből meghatározásáról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 6/2002. szám, módosítva: 101/2007. és 51/2009. szám, 14–15. szakasz.

28 Törvény az egyetemről, *SZK Hivatalos Közlönye*, 21/2002. szám, 31. szakasz 2–3. bekezdés.

29 Törvény az egyetemről (1998), 39. szakasz 3. bekezdés.

30 A 2009. évi hatásköri törvény kibővítette az autonóm tartomány felsőoktatás terén gyakorolható hatásköreiből, azonban azok egyrészt továbbra sem normatív hatáskörök, másrészt pedig szinte kivétel nélkül átruházott feladatkörben láthatók el. Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreiből, 35. szakasz.

ség volt. 2005-ig az egyetemi és a főiskolai képzés külön jogszabályok tárgyát képezték. Míg a tudományos, kutatói tevékenység, felsőfokú oktatás elsősorban az egyetemi karokon belül valósult meg, addig a főiskolák összetettebb munkafeladatok ellátására készítették fel a hallgatókat két-, legfeljebb hároméves szaktanulmányi programokon belül. 2005 óta a felsőoktatási törvény egységesen szabályozza a felsőoktatás minden formáját, amely egyebek mellett előírta, hogy 1. az önálló felsőoktatási intézmény szabadon határozza meg a felvételizők kiválasztásának és rangsorolásának a kritériumait (8. szakasz 3. bekezdés), 2. az első évfolyamra való iratkozáshoz felvételi vizsgát kell tenni az intézmény általános aktusával összhangban (85. szakasz), valamint 3. a szerb nyelvű képzések mellett nemzeti kisebbségi nyelvű képzések megszervezésére is van lehetőség, ha az adott képzést mint kisebbségi képzést akkreditálták, de a szerb nyelvű képzésen belül kisebbségi nyelvű órátartás, vizsgázás, diplomamunka megvédése is törvényes kategória, ha azt az intézmény statútuma szabályozza (80. szakasz).

A tartományi képviselőházi rendelet ezúttal is meghatározta a felsőoktatási törvény által az egyetem autonómiája alá sorolt beiratkozási eljárás egy lényeges mozzanatát,³¹ bár az intézmény ebben az esetben is kérhette a felmentését a jogszabály hatálya alól, ha nem rendelkezett az adott kisebbségi nyelvet ismerő tanerővel.³² Újdonság volt, hogy ezúttal már valamennyi, *Vajdaság AT területén található* felsőoktatási intézményben lehetővé kellett tenni az anyanyelvű, illetve azon nemzetiségi nyelvű felvételi eljárást, amely nyelven a jelölt a középiskolai tanulmányait folytatta. Feltétel, hogy Vajdaság AT területén létezik középiskola, amelyben az oktatás a kért nemzetiségi nyelven folyik.³³ A jogszabály nem tett különbséget a magán- és állami alapítású intézmények között.

A rendelet fogadtatása ezúttal azonban nem volt zökkenőmentes, mint a 2001-es elődje idején. A Tartományi Képviselőház képviselőinek egy csoportja közvetlenül a meghozatal után indítványozta az alkotmánybírósnál a 2013. évi tartományi rendelet normakontrollját, egyebek mellett azzal az indokolással, hogy a felvételi vizsga eljárásrendjének szabályozása csak törvény tárgya lehet. A képviselőcsoport azzal érvelt, hogy az egyetemi autonómia kereteit az Alkotmány és az idevágó törvények pontosan meghatározták, ezért az abba történő bárminemű beavatkozás törvénytől alacsonyabb szintű jogszabállyal (értsd ebben az esetben tartományi képviselőházi rendelettel) súlyos alkotmány-, illetve törvénytértésnek minősül. A Tartományi Képviselőház az indítványra benyújtott válaszában úgy nyilatkozott, hogy a rendelet célja biztosítani a polgárok egyenlőségének, illetve a nemzeti kisebbségek

31 Törvény a felsőoktatásról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 76/2005. szám, módosítva: 100/2007. – autentikus értelmezés, 97/2008., 44/2010., 93/2012., 89/2013., 99/2014., 45/2015. – autentikus értelmezés, 68/2015. és 87/2016. szám, 6. szakasz 1. bekezdés 2) pont.

32 Tartományi képviselőházi rendelet a felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti közösségi nyelven való megtartásáról, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 15/2013. szám, 2. szakasz.

33 Tartományi képviselőházi rendelet a felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra... (2013), 1. szakasz.

egyenrangúságának alkotmányos elve gyakorlati megtestesülését. Mivel a felvételi vizsga a középiskolai tananyagot öleli fel, a tudásfelmérésnek is csak úgy van értelme, ha azon a nyelven történik, amelyen az adott tananyagot elsajátították, azaz a középiskolai tanulmányok nyelvén. A képviselőház továbbá kitért arra, hogy az egyetemi autonómia nem feltétel nélküli, és igenis megállapíthatóak az Alkotmánnyal és a törvényekkel összhangban elfogadott, de törvénytől alacsonyabb szintű jogszabállyal előírt kötelezettségek is. Az első, 2001-es tartományi aktus elfogadása óta több intézmény beépítette a gyakorlatába, illetve alapszabályába a kisebbségi nyelvű felvételi vizsga követelményét, ezért ennek megszüntetése csökkentené a Vajdaság AT-ban élő nemzetiségek jogainak elért szintjét. Érdekes azonban, hogy az alkotmánybíróság végül nem a nemzeti kisebbségi különjogok védelmével érvelt a szóban forgó rendelet törvényessége mellett – ahogyan azt a Tartományi Képviselőház elsősorban tette –, hanem az egyetemi autonómia korlátaival a tartományi autonómiával szemben. Az alkotmánybíróság szerint ugyanis a felsőoktatási törvény által a felsőoktatási intézmények hatáskörébe rendelt felvételi vizsga megszervezése arra vonatkozik, hogy milyen módon zajlik a felvételi vizsga, milyen tárgyakból, illetve témakörökből, és az intézmények ezen felhatalmazása semmiképpen sem terjeszthető ki a felvételi vizsga nyelvének meghatározására. Az autonóm tartomány csak élt a hatásköri törvénnyel garantált lehetőségével, hogy részletesen szabályozza a területén élő nemzetiségek anyanyelvű oktatáshoz való jogát *a törvénnyel nem ellentétes módon*, hiszen a törvény voltaképpen nem is rendelkezik erről a kérdéstről.

Az alkotmánybíróság nem arra alapozta a döntését, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek bármilyen joguk lenne a középiskolai tanulmányaik nyelvén felvételi vizsgát tenni a polgárok közötti valós egyenrangúság elérése érdekében, hanem hogy a felvételi vizsga nyelvének megválasztása nem az egyetem autonómiája. Az alkotmány garantálja az egyetemek, a felsőoktatási és tudományos intézmények autonómiáját, amelyek a belső szervezetükről, illetve munkarendjükéről a törvénnyel összhangban önállóan döntenek;³⁴ azonban a felvételi vizsga nyelvének megválasztása nem feltétlenül része a munkarend szabad megállapításának. Mivel sem az alkotmányozó, sem pedig a törvényhozó nem tért ki ennek a kérdésnek a szabályozására, az alkotmánybíróság szerint nincs akadálya annak, hogy ezt az autonóm tartomány tegye meg, és így végül elvetette az indítványt.³⁵ Bár ezen döntés óta a normakontroll tárgyát képező 2013. évi rendeletet hatályon kívül helyezte az új, jelenleg is hatályos 2015. évi rendelet, a bíróság érvelése a jogszabály törvényessége mellett a mai körülmények között is alkalmazható lehetne. A 2015. évi rendelet lényeges elemeiben módosult a 2013. évihez képest, azonban a rendelet jogi alapját képező alkotmányos, illetve törvényes rendelkezések nem változtak.

34 Szerb Köztársaság Alkotmánya (2006), 72. szakasz.

35 IUo 199/2013. Szerbiai AB határozat, kelt 2015. ápr. 20-án.

A nemzetiségi nyelvű felvételi vizsga megszervezése mint kötelezettség

A Tartományi Képviselőház fontos újítása a 2015. évi rendeletben, hogy ezen jogszabály személyi hatálya a *Vajdaság AT által alapított* felsőoktatási intézményekre terjed ki,³⁶ amelyek azokon a nemzeti kisebbségi nyelven, nyelveken kötelesek felvételi vizsgát szervezni, amely nyelv, nyelvek az autonóm tartomány területén található helyi önkormányzatok valamelyikében hivatalos használatban van(nak).³⁷ Tehát egyrészt csak a tartományi alapítású intézményekre vonatkozik a rendelet, másrészt pedig most már nem a középiskolai tanulmányok nyelve a releváns. Továbbá ezentúl a felsőoktatási intézmény nem utasíthatja el a felvételi vizsga megszervezését arra hivatkozva, hogy nem tud biztosítani az adott kisebbségi nyelvet megfelelő szinten ismerő, beszélő munkatársat a felvételi vizsga idejére. Az új tartományi rendelet értelmében ugyanis a felsőoktatási intézmények *kötelesek* kisebbségi nyelven is megszervezni a felvételi vizsgát; egyedüli feltétel, hogy a felvételiző által kiválasztott kisebbségi nyelv az autonóm tartomány területén lévő *bármely* helyi önkormányzatban³⁸ (azaz nem a tartományi szervek munkájában) hivatalos használatban van. Ez a gyakorlatban a magyar, a szlovák, a román, a ruszin, a horvát, a macedón, a cseh, a montenegrói és a bolgár nyelvre vonatkozik, bár a tartományi rendelet nem egyértelmű, hogy az adott kisebbségi nyelvnek az önkormányzat teljes területén hivatalos státust kell-e élveznie, vagy pedig elegendő egy-egy településen (ez voltaképpen a bolgár nyelv esetében merül fel, amely csak egyetlen településen, tehát nem egy teljes helyi önkormányzat területén van hivatalos használatban az autonóm tartományban).³⁹ A tartományi fordítószolgálat szakmai segítséget nyújt a felsőoktatási intézmények részére, ha a tartományi szervek munkájában hivatalos használatban lévő nyelvekről van szó: ezek a magyar, a szlovák, a horvát, a román és a ruszin nyelv,⁴⁰ miközben a többi nyelv esetében a tartományi költségvetésből biztosítják a fordításhoz szükséges anyagi forrásokat.⁴¹

36 Ez az Újvidéki Egyetem kötelékébe tartozó 14 egyetemi karra és további 9 önálló, szakosított felsőfokú képzéseket szervező főiskolára vonatkozik. Lásd: <https://apv-visokoobrazovanje.vojvodina.gov.rs/visoko-obrazovanje/> (2018. 10. 24.)

37 Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti kisebbségi – nemzeti közösségi nyelveken való megtartásáról, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 14/2015. szám, 1–2. szakasz.

38 Szerbiában a helyi önkormányzatok területét egy vagy több lakott település alkotja, amely 1. természetes és földrajzi egységet, gazdaságilag összefüggő területet képez, 2. az öt alkotó települések között fejlett és kiépített kommunikációs hálózattal rendelkezik, valamint 3. székhelye a gravitációs központként működő egyik öt alkotó településen található. (Törvény a helyi önkormányzatról, *SKZ Hivatalos Közlönye*, 129/2007. szám, módosítva: 83/2014., 101/2016. és 47/2018. szám, 17. szakasz) Ezért a helyi önkormányzatok Szerbiában inkább felelnek meg a magyarországi járási önkormányzatoknak.

39 BERETKA 2018a, 68–71.

40 Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 20/2014. szám, 24. szakasz, 1. bekezdés.

41 Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított... (2015), 4. szakasz.

„Az oktatási programok és a felvételi vizsgák megszervezése a kisebbségek nyelvén, illetve a többnyelvű nyilvántartás vezetése és okiratok készítése drasztikusan megnöveli a felsőoktatási intézmények kiadásait. Mivel nincsenek elkülönített állami források ezekre a feladatokra, a kétnyelvű felsőoktatás és annak követelményei csak az egyes intézmények erőfeszítései árán valósulhatnak meg.”⁴² Ezért a tartományi szakmai, illetve pénzügyi segítség mindenképpen jelentősen hozzájárul a nemzetiségi nyelvű oktatás fennmaradásához; bár a tartományi rendelet végrehajtásáról szóló utasítás értelmében az a felsőoktatási intézmény, amely az utasítás hatálybalépéséig önállóan bonyolította le a kisebbségi nyelvű felvételi vizsgákat, a továbbiakban is a belső aktusával összhangban köteles eljárni, a tartományi szervek mindennemű beavatkozása nélkül.⁴³ Az utasítás szerves részét képezi az a nyomtatvány, amelyen a felvételizők megjelölik, mely nyelven kívánnak felvételi vizsgát tenni, a jogszabály hatálya alá tartozó felsőoktatási intézmények pedig a felvételi vizsgára való jelentkezést követő két napon belül kötelesek tájékoztatni a felsőoktatással megbízott tartományi közigazgatási szervet a hallgatói létszámról egy-egy nemzetiségi nyelvre.⁴⁴

Az Újvidéki Egyetem Jogtudományi Karának 2018/2019. tanévre vonatkozó pályázata értelmében a felvételi vizsga szabály szerint szerb nyelven zajlik, de nemzetiségi nyelvű felvételi vizsgára is van lehetőség alkotmány, állampolgári jogok és történelem témakörből. Az idevágó kari szabályzat előírja, hogy aki szerb nyelvű felvételi vizsgát tesz, vélelmezhetően ismeri a képzés nyelvét, a szerb nyelvet, a nemzetiségi nyelven felvételizők részére azonban kötelező a szerb nyelvismeret igazolása, amelyre teszt formájában és szóbeli vizsga keretében kerül sor a felvételi vizsgát követően, de még a felvételt nyertek végleges rangsorának kihirdetése előtt. A szerb nyelvismeret követelménye a külföldi állampolgárokra is vonatkozik, függetlenül attól, hogy szerb nyelven tettek-e felvételi vizsgát vagy sem. Az ő esetükben azonban a nyelvismeret igazolása bármilyen egyéb bizonyítékkal is történhet, és nem kell részt venniük a Jogtudományi Kar által szervezett B2 szintű szerb nyelvvizsgán.⁴⁵ A kar ezen lépése voltaképpen annak az évekig húzódó pernek az eredménye, amelyet a VaMaDiSz indított 2015 decemberében az intézmény ellen nyelvi alapú diszkrimináció miatt, miután a Jogtudományi Kar (egyedüli karként az Újvidéki Egyetemen belül) megtagadta a magyar, pontosabban nemzetiségi nyelvű felvételi vizsga megszervezését a fentiekben bemutatott 2015. évi rendelet alapján. Mivel az Újvidéki Fellebbviteli Bíróság jogerős ítéletben kötelezte a kart, hogy alkalmazza a nemzetiségi nyelvű felvételi vizsgára vonatkozó tartományi jogszabályt (az eljárást a következő fejezetben részletesen

42 ŠABIĆ 2018, 123.

43 Utasítás a Tartományi képviselőházi rendelet végrehajtásáról, amely a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti kisebbségi – nemzeti közösségi nyelveken való megtartására vonatkozik, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 27/2015. szám, 1. szakasz, 2. bekezdés.

44 Utasítás a Tartományi képviselőházi rendelet végrehajtásáról... (2015), 2. szakasz.

45 Szabályzat a felvételi eljárásról és a Jogtudományi Kar által szervezett képzési programokra való iratkozásról, 0101-1/3. szám, kelt 2018. 05. 07-én.

bemutatom), a Jogtudományi Kar egyfajta ellenreakcióként B2 szintű szerb nyelvvizsgát vezetett be mint külön feltételt.

A szerb nyelvtudás követelménye mint munkaviszony-létesítési feltétel kizárhatja a potenciális munkavállalók sorából mindazokat, akiknek a szerb nem az anyanyelve. Ilyen esetekben azonban az (anya)nyelvi alapú diszkrimináció bizonyítása igen bonyolult, hiszen az adott munkakör természete megkövetelheti a megfelelő szintű nyelvtudást, azaz egyes jelentkezők kizárása nem anyanyelvük, hanem megfelelő nyelvi készségeik hiánya miatt történik. Ezért a munkáltató abbéli szándékát kell bizonyítani, a nyelvismeret előírása valójában azt a célt szolgálja, hogy eleve kizárja a nem anyanyelvi beszélőket; ennek alátámasztása azonban szinte lehetetlen – áll az Esélyegyenlőségi Biztos egyik állásfoglalásában.⁴⁶ Ettől függetlenül a VaMaDiSz 2018. május 31-én (újabb) keresetet nyújtott be a kar ellen, szintén nyelvi alapú diszkrimináció miatt; és ezzel egyidőben kérte a bíróságot, hogy ideiglenes intézkedést foganatosítson, amelyben kötelezi a Jogtudományi Kart a külön feltétel (szerb nyelvvizsga) eltörlésére a jogerős ítélet meghozataláig. A bíróság a diákszövetség ezen kérelmét elutasította, mivel a felperes (VaMaDiSz) nem valószínűsítette, hogy az intézkedés potenciális erőszaknak, erő alkalmazásának vagy pedig helyrehozhatatlan kár bekövetkezésének a megakadályozását szolgálja. A bíróság értelmezésében a magyar ajkú jelentkezők kötelesek ismerni a képzés nyelvét, a felsőoktatási törvény alapján, ezért annak ellenőrzése a felvételi eljárás részeként nem okozna számukra semmilyen megtéríthetetlen kárt. „Ha a magyar nemzetiségű jelentkezők mégsem ismernék megfelelő szinten a képzés nyelvét, abban az esetben a szerb nyelvnek mint a képzés egyetlen akkreditált nyelvnek a nem ismerete nem élvezhet bírói védelmet.”⁴⁷ Ennek következtében pedig egy jelölt sem választotta a magyar nyelvű, de szerb nyelvvizsgával kiegészített felvételi eljárást, hanem helyette felkészültek az egyébként nyilvánosan elérhető szerb nyelvű tételsorból.

Jelen tanulmány írásakor még nem ismert az első fokon járó bíróság ítéletének teljes szövege, de a rendelkező rész kimondja, hogy a szerb nyelvvizsga bevezetésével az Újvidéki Jogtudományi Kar hátrányosan megkülönböztette a magyar nemzetiségű jelentkezőket, akik beiratkoztak vagy pedig szándékukban áll beiratkozni a karra,

46 Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – Pravosudna akademija (2012): *Sudska građanskopravna zaštita od diskriminacije*. Belgrád. 266–267.

47 Újvidéki Felső Bíróság P. 2161/2018. számú, 2018. jún. 14-én kelt végzése, 8.

és megtiltja a jövőben hasonló diszkriminatív cselekmény megismétlését.⁴⁸ Mivel az ítélet nem jogerős, az ügy folytatása várható.⁴⁹

VaMaDiSz kontra Újvidéki Jogtudományi Kar

Az Újvidéki Jogtudományi Kar először 2012-ben sértette meg a tartományi rendeletet a nemzetiségi nyelvű felvételi eljárásról, amikor is egy közel egy évtizedes jógyakorlatot törölt el nem egészen egy hónappal a felvételi vizsga előtt. A nemzetiségi, magyar jelentkezők anyanyelv (azaz magyar nyelv és irodalom) és történelem helyett szerb nyelv és történelem témakörből kaptak kérdéseket, ami miatt nem érték el az államilag támogatott helyekhez szükséges pontszámot. Ezért a Magyar Nemzeti Tanács (továbbiakban: MNT) közvetítésével egy érintett hallgató kifogást emelt a felvételi vizsgán elért eredménye ellen, amelyet a kar elutasított. Az elutasító kari határozat ellen az MNT a hallgató jogi képviselőjeként a Közigazgatási Bírósághoz fordult, hogy közigazgatási per keretében kérje a döntés megsemmisítését, a bíróság azonban elvetette a keresetet. Az indoklás szerint a Jogtudományi Kar döntése a kifogással szemben nem képezheti közigazgatási per tárgyát, mivel egyfajta tájékoztatásról, ügyviteli aktusról van szó, amelyben az intézmény felhívja a hallgató figyelmét a felvételi eljárás rendjére vonatkozó, alapszabályba foglalt rendelkezésekre. A hallgatók csak a felvételi eljárás szabályszerűségének megsértése miatt élhetnek a kifogáshoz való jogukkal, amely eljárás azonban a jelen esetben az előírtakkal összhangban zajlott, hiszen a kar a saját alapszabálya szerint járt el, a pályázatban kiírt feltételek mentén bonyolította le a vizsgákat.⁵⁰ Habár a Közigazgatási Bíróság kiemelte, hogy közigazgatási perben olyan egyedi aktusok törvényességéről is döntenek, amelyekkel szemben a törvény nem irányozott elő egyéb bírósági védelmet, a konkrét esetben mégsem alkalmazható a törvény ezen rendelkezése, mivel a Jogtudományi Kar kérdéses aktusával nem jogokról, illetve kötelezettségekről határoztak, hanem a felvételi eljárás szabályszerűségéről.⁵¹

48 Megjegyzés: az Újvidéki Felső Bíróság azóta közzétett indokolása szerint a szerb nyelvtudás ellenőrzésének a kari szabállyal előírt módja aránytalanul nagyobb terhet ró a nemzetiségi felvételizőkre a szerb nyelven felvételizőkhöz képest. Továbbá nincs objektív alapja annak a vélelemnek sem, hogy a szerb nyelven felvételizők szerb nyelvtudása megfelel a B2 szintnek. Azonban az indoklás értelmében „a nyelvtudás ellenőrzése *a priori* nem számít diszkriminációnak, és ezért a jövőben a bírósági döntés értelmében a magyar nemzetiségű jelöltek nem mentesülhetnek a képzés nyelve ismeretének ellenőrzése alól.” Eszerint pedig a hátrányos megkülönböztetés elkerülhető, ha a nyelvvizsgát a felvételi eljárás kötelező elemévé teszik minden felvételiző számára, a felvételi vizsga választott nyelvével függetlenül. A döntés ellen mind a felperes VaMaDiSz, mind az alperes Jogtudományi Kar fellebbezést nyújtott be. Újvidéki Felső Bíróság P. 2161/2018. számú, 2018. jún. 14-én kelt ítélete, 15.

49 Megjegyzés: időközben másodfokon az Újvidéki Fellebbviteli Bíróság elutasította a peres felek fellebbezéseit, és megerősítette az elsőfokú ítéletet. Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 327/19, 2019. 02. 14-én kelt ítélete.

50 A Közigazgatási Bíróság Újvidéki Tagozatának III-3 U. 10347/12. számú, 2015. máj. 26-án kelt határozata.

51 Törvény a közigazgatási perekéről, SZK Hivatalos Közlönye, 111/2009. szám, 3. szakasz 2. bekezdés.

A Közigazgatási Bíróság döntése 2015-ben született meg, és ugyanebben az évben, bár függetlenül a fentiekben említett eljárástól, illetve az MNT-től, nyújtotta be első keresetét a VaMaDiSz is.⁵² A jogerős ítéletre ezután további három évig kellett várni, azonban a köztos időszak sem volt eseménymentes. A Jogtudományi Kar tájékoztatta Vajdaság AT kormányát, hogy nem enged a külső nyomásgyakorlásnak és az egyetemi autonómia agresszív megsértésének, amelynek célja az állami irányítás visszaállítása az egyetem felett, illetve az egyetem belső közigazgatási egységgé történő leminősítése a tartományi közigazgatáson belül; és ezentúl is az elmúlt évek gyakorlatát követve szervezi meg a felvételi vizsgát.⁵³ Az Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Fejlesztési Minisztérium szerint a Jogtudományi Kar elutasító magatartása, és így maga a szerb nyelvű felvételi eljárás *per se* nem sérti a hallgatók azon jogát, hogy szerb nyelvű képzési programokra iratkozzanak be, de természetesen tiszteletben kell tartani a nemzetiségi hallgatók alkotmányos jogait (bármit is jelentsen ez az adott kontextusban).⁵⁴ A konkrét ügy kapcsán azonban kiemelte, hogy a felsőoktatási intézmények autonómiája kiterjed az iratkozás feltételeinek meghatározására, tekintettel a képzési program akkreditációjára vonatkozó határozatra. A Felsőoktatási Nemzeti Tanács viszont egyenesen támogatta az újvidéki Jogtudományi Kart abbéli törekvésében, hogy a felvételi vizsgát azon a nyelven szervezze meg, amelyen maga az akkreditált képzés is folyik.⁵⁵ Az Esélyegyenlőségi Biztos nem foglalkozott érdemben az üggyel, mivel a VaMaDiSz nem egy konkrét személy vagy személyek, hanem nevük alapján vagy egyéb módon nem beazonosítható csoport tagjai (magyar hallgatók) nevében lépett fel.⁵⁶

A felperes VaMaDiSz szerint a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek nem tudják érvényesíteni az oktatáshoz való jogukat, ha anyanyelvük, nemzetiségi hovatartozásuk miatt már eleve hátrányos helyzetből indulnak a többségi nemzet tagjaihoz képest. Habár a nemzetiségi nyelvű felvételi eljáráshoz való jogot ily módon egyetlen nemzetközi vagy szerbiai jogszabály, ajánlás sem garantálja (kivéve a már bemutatott tartományi rendeletet), az oktatáshoz való egyenlő hozzáférés egyenlő feltételek alkalmazását feltételezi valamennyi felvételizőre; ebben az esetben pedig egyenlőséget csak a különbözőségek figyelembevételével lehet biztosítani. Ezért kérte a bíróságot a diszkrimináció megállapítására, illetve hogy kötelezze az alperes Jogtudományi Kart az említett tartományi rendelet tiszteletben tartására a 2016/2017. tanévtől kezdve.

52 Az MNT által indított eljárás hivatkozási alapjául még a valamikor 2001. évi tartományi határozat szolgált, amelyet az eljárás ideje alatt hatályon kívül helyeztek. A VaMaDiSz azután nyújtotta be keresetét, hogy a Tartományi Képviselőház meghozta a 2015. évi, jelenleg is hatályos rendeletet.

53 Az Újvidéki Jogtudományi Kar Vajdaság AT Kormányához intézett, 0101-193/4. számú, 2015. jún. 18-án kelt levele.

54 Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Fejlesztési Minisztérium 612-00-01038/2015-06. számú, 2015. aug. 19-én kelt levele.

55 A Szerb Köztársaság Felsőoktatási Nemzeti Tanácsa (2016): *A Szerb Köztársaság Felsőoktatási Nemzeti Tanácsának 2015 márciusa és 2016 márciusa közötti időszakra vonatkozó munkájáról szóló éves jelentés*. Belgrád. 12.

56 Esélyegyenlőségi Biztos 07-00-524/2015-02. számú, 2015. nov. 13-án kelt levele.

A Jogtudományi Kar a keresetre adott válaszában elsősorban formai hiányosságokra alapozva kérte a kereset elvetését vagy pedig elutasítását, ugyanis a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló törvény értelmében csak létező, azonosítható személy lehet diszkrimináció áldozata, nem pedig olyan ma még ismeretlen jelöltek, akik talán a jövőben magyar nyelven szeretnének felvételi vizsgát tenni.⁵⁷ Az adott, tehát 2015/2016. tanévre vonatkozó iratkozás alkalmával ugyanis egyetlen hallgató sem élt a kifogásra való jogával, mindenki felvételt nyert (ki államilag támogatott, ki önköltségi helyre), senki sem nyilatkozott a nemzetiségi hovatartozásáról vagy anyanyelvéről (sem önkéntesen, sem pedig a kar kérésére), amely alapján megállapítható lenne, kik azok a személyek, akik állítólagosan hátrányt szenvedtek. Az alperes továbbá hatásköri kifogást emelt az eljáró bírósággal szemben (az Újvidéki Felső Bíróságról van szó), mivel a tartományi rendelet alkalmazásának ellenőrzése nem bírósági, hanem tartományi hatósági feladat.

A már több ízben vizsgált tartományi képviselőházi rendelet alkalmazásának ellenőrzése a felsőoktatási ügyekkel megbízott tartományi titkárság feladata,⁵⁸ bár a peranyag elsősorban az oktatással és nemzeti kisebbségekkel foglalkozó tartományi titkárság aktivitásáról tanúskodik. 2016 áprilisában a VaMaDiSz ideiglenes intézkedés foganatosítását javasolta a 2016/2017. tanévre vonatkozó felvételi időszakra a közelgő iratkozásra való tekintettel, amelyet első fokon a bíróság a per jogerős lezárásáig rendelt el. Az ideiglenes intézkedés célja voltaképpen az, hogy a Jogtudományi Kar nemzetiségi nyelven is szervezze meg a felvételi vizsgát, illetve a bíróság kötelezze a kart a tartományi rendelet tiszteletben tartására. Ez utóbbi vonatkozásában azonban a bíróság nemcsak saját hatáskörének a hiányát, hanem a bírósági hatáskör teljes hiányát állapította meg,⁵⁹ amelyet a másodfokon eljáró bíróság is megerősített.⁶⁰ Ezzel egyidőben pedig ez utóbbi visszavonta az ideiglenes intézkedést is, amely a gyakorlatban azt eredményezte, hogy a 2016/2017. tanévben sem volt lehetőség magyar nyelven felvételizni.

A Jogtudományi Kar elsőfokú győzelme

A bíróság szerint diszkrimináció csak abban az esetben áll fenn, ha a kar egyértelműen elutasította a magyar nyelvű felvételi vizsgára vonatkozóan meghatározott (tehát konkrét) személyeknek az előirányozott nyomtatványon benyújtott kérelmét; amennyiben azonban nem volt ilyen igény, a kar voltaképpen nem sértett jogszabályt. „A diszkrimináció egyes egyénekkal vagy csoportokkal szembeni megkülönböztetett bánásmódot is jelent azon tényezők alapján, amely őket különbözővé teszi. Ebben

57 Törvény a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 22/2009. szám, 41. szakasz 1. bekezdés.

58 Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított... (2015), 6. szakasz.

59 Újvidéki Felső Bíróság P. 396/2015. számú, 2016. ápr. 22-én kelt végzése.

60 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 1980/2016. számú, 2016. jún. 16-án kelt végzése.

az értelemben diszkrimináció tárgyának lenni kizártságot jelent.⁶¹ A felperes azonban nem bizonyította, hogy volt esetleg olyan felvételiző, aki a magyar nyelvű felvételi vizsga elmaradása miatt állt volna el a felvételi eljárástól, ahogyan nem valószínűsítette azt sem, hogy azon hallgatók, akiknek nem a szerb nyelv az anyanyelve, de szerb nyelven töltötték ki a tesztet, államilag támogatott hely helyett önköltségi helyre kerültek be.⁶² A peres felek között voltaképpen értelmezési különbség állt fenn: míg a felperes szerint nem volt lehetőség a magyar nyelvű felvételi vizsgára vonatkozó kérelem benyújtására, mivel már maga a pályázati kiírás sem irányozott elő ilyen lehetőséget, addig az alperes szerint a kifejezett, előre jelzett igények, illetve kifogások elmaradása a releváns, függetlenül a pályázati kiírás tartalmától. Az elsőfokú bíróság ez utóbbi értelmezést fogadta el.

Az Európai Unió Bírósága a *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding* és a *Firma Feryn NV* között folyamatban lévő eljárásban kimondta, hogy „az olyan nyilvános kijelentések, amelyek útján valamely munkáltató tudatja, hogy foglalkoztatási politikájának keretében sohasem fog bizonyos etnikai vagy faji származású munkavállalókat felvenni, elegendők annak [...] vélemezéséhez, hogy közvetlenül hátrányosan megkülönböztető munkaerő-felvételi politika valósul meg, [...] mivel az ilyen nyilatkozatok alkalmasak arra, hogy egyes jelölteket komolyan visszatartsanak jelentkezésük benyújtásától, és ennél fogva akadályozzák a munkaerőpiachoz való hozzáférésüket.”⁶³ Az Újvidéki Felső Bíróság szerint azonban ez az ügy irreleváns a VaMaDiSz kontra Jogtudományi Kar esetére, mivel a pályázati kiírás semmilyen módon sem tartalmaz diszkriminatív közléseket arra vonatkozóan, kit fog és kit nem fog a kar a hallgatói sorába felvenni.

Az ítélet továbbá egy részében implicit módon az alkotmánybíróság a 2013. évi tartományi rendelet normakontrollja során hozott határozatának mond ellent: „Nem lehetséges azon a nyelven, illetve azon program szerint megszervezni a képzést, és így magát a felvételi vizsgát – amely a képzés szerves része –, ha a nyelvet, illetve programot nem akkreditálták, és melyek alapján nem állítottak ki működési engedélyt.”⁶⁴ A képzések, illetve azok nyelvének meghatározása tehát egyetemi autonómia, a képzés formai, tartalmi követelményeit pedig az Akkreditációs Bizottság állapítja meg és ellenőrzi azok megvalósulását. Bármilyen, az egyetemalapító autonóm tartomány által hozott jogszabály nem lényeges ebben a kérdésben. Emlékeztetőül, ezzel szemben az alkotmánybíróság kimondta, hogy a felvételi vizsga nyelvének megszabása nem tartozik a felsőoktatási törvény értelmében az egyetemi autonómia által felölelt felhatalmazások sorába, és így Vajdaság AT rendeletét a felvételi vizsgák nyelvéről igenis alkalmazni kell. Azon felvételi eljárás, amely ezt figyelmen kívül hagyja, jogszabályt

61 Újvidéki Felső Bíróság P. 396/2015. számú, 2017. ápr. 13-án kelt ítélete, 18.

62 A bíróság a felperes eljárásjogi mulasztására hivatkozva elutasította az egyetlen olyan tanú meghallgatását, aki magyar nyelvű felvételi vizsgára készült, és amelynek elmaradása miatt végül nem sikerült az államilag támogatott költségvetési helyre felvételt nyernie.

63 Európai Unió Bírósága, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV*, C-54/07. szám, 2008. júl. 10.

64 Újvidéki Felső Bíróság P. 396/2015. számú, 2017. ápr. 13-án kelt ítélete, 20.

sért, amelyen nem változtat a tény, hogy a jelentkezők azt kifejezetten kifogásolták-e vagy sem a felvételi vizsga után.

A jogerős ítéletről

Az elsőfokú ítélet ellen a felperes diákszövetség megalapozatlanság, eljárásjogi hiba és jogi tévedés miatt is fellebbezett, amelynek az Újvidéki Fellebbviteli Bíróság teljes egészében hely adott, és az elsőfokú bíróságot új eljárás lefolytatására kötelezte.⁶⁵ Az új elsőfokú ítélet lényegében az előző megállapításait ismételte meg, az alperes Jogtudományi Kar javára,⁶⁶ amelyet újfent a VaMaDiSz fellebbezése követett.

Ahogy az az eljárás során kiderült, a peres felek egyetértettek abban, hogy a pályázati kiírás nem írta elő a nemzetiségi, így a magyar nyelvű felvételi vizsga lehetőségét, továbbá kétségtelen az is, hogy a pályázati dokumentumok nem tartalmaztak olyan űrlapot, amelyen a jelentkezők kifejezheték volna a kisebbségi nyelvű felvételi vizsgára vonatkozó igényüket. A másodfokon eljáró Fellebbviteli Bíróság szerint a kar köteles lett volna a tartományi jogszabály által előirányozott nyomtatványon lehetővé tenni a felvételizők számára a nyelv választást, amellyel biztosította volna a többségi nemzeti és kisebbségi nyelvet beszélők közötti valós egyenlőséget. Mivel a jelentkezőknek nem volt módjuk kifejezni az igényüket a magyar nyelvű felvételi vizsga iránt, az elsőfokú bíróság tévesen állapította meg, hogy nem kérte senki a magyar nyelvű tesztet (hiszen nem is kérhette). „Ezen [másodfokú – B. K.] bíróság állásfoglalása szerint, a tény, hogy az űrlap, amelyen a jelentkezők kifejezhetik óhajukat az anyanyelvű – magyar nyelvű felvételi vizsga iránt, nem volt a pályázati anyag része, már magában diszkriminatív cselekménynek minősül.”⁶⁷

A felvételi vizsga nyelve és a későbbi felsőfokú képzés nyelve nem feltétlenül épülnek egymásra, hiszen a felvételi vizsgán a középiskolai tanulmányok során megszerzett tudást ellenőrzik, amely a szerbiai jogszabályoknak megfelelően szerb, nemzetiségi és idegen nyelven is történhet. Vajdaság AT alkotmányos felhatalmazásából kifolyólag, hogy a területén élő nemzeti kisebbségek számára többeljogokat teremtsen, egyebek mellett az oktatás terén, előírja, hogy az általa alapított felsőfokú intézmények kötelesek nemzetiségi nyelven is megszervezni a felvételi vizsgát, ha erre igény mutatkozik, mivel az anyanyelven megszerzett tudást elsősorban az anyanyelvén tudja a jelölt a legjobban reprodukálni a felvételi eljárás során. A vizsgatesztek összeállítása továbbra is az adott intézmény feladata, amely által nem sérül az egyetemi autonómia azon eleme, hogy meghatározza a felvételizők rangsorolásához, illetve iratkozásához szükséges feltételeket. Az, hogy az adott képzés milyen nyelven folyik, szintén az egyetemi autonómia része, összhangban az akkreditációs határozattal.

A diszkrimináció megállapítása mellett a bíróság jogerősen kötelezte a kart a tartományi előírás tiszteletben tartására, és a magyar nyelvű felvételi vizsga megszerve-

65 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 2733/2017. számú, 2017. aug. 24-én kelt végzése.

66 Újvidéki Felső Bíróság 371/2017. számú, 2017. okt. 20-án kelt ítélete.

67 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 207/18. számú, 2018. márc. 22-én kelt ítélete, 8.

zésére a jövőben. Ezért a Jogtudományi Kar felülvizsgálati kérelemmel (revízió) fordult a Legfelsőbb Semmítőszékhez, amelyből, a teljesség igénye nélkül, kiemelnénk néhány argumentumot: 1. a nemzetiségi nyelvű felvételi vizsgára jogosultak részéről meghatározott, aktív cselekvés szükséges, amely nyílt vagy burkolt elutasítása minősülhet kizárólag diszkriminációnak, a konkrét esetben viszont semmilyen kérelem, kifogás vagy egyéb *aktivitás* nem volt a magyar hallgatók részéről; 2. a tartományi rendelettel előírt kötelezettségek betartatása, illetve az előirányozott űrlapok használatának ellenőrzése a (tartományi) közigazgatás, nem pedig a bíróság feladata; 3. sem a szerb anyanyelvűek, sem pedig a nemzetiségiek nem nyilatkozhattak a felvételi vizsga kívánt nyelvről, a kar mindenki irányába egyformán járt el, ezért nem beszélhetünk hátrányos megkülönböztetésről; 4. egyes képzésekre csak és kizárólag magyar nyelvű, magyar nyelv és irodalmi témát felölelő felvételi vizsga letételét követően iratkozhatnak a hallgatók (a kar példaként a Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kart említi Szabadkán, illetve a Bölcsészstudományi Kar Magyar Nyelv- és Irodalom Tanszékét Újvidéken), amely által a szerb nyelvű jelentkezők kerülnek hátrányos helyzetbe. Az eljárás a jelen tanulmány írásakor még folyamatban van.⁶⁸

Zárógondolatok

A nemzetiségi nyelvű felvételi eljárást garantáló tartományi képviselőházi rendelet egyike azon kevés tartományi jogszabályoknak, amelyekkel Vajdaság AT különjogot, többletjogot biztosított a területén élő nemzeti kisebbségek részére, alkotmányos felhatalmazásával összhangban. Persze minden jog annyit ér, amennyire a gyakorlatban érvényesíthető. A VaMaDiSz kontra Jogtudományi Kar között húzódó hosszadalmas és szövevényes eljárás is bizonyítja, hogy maguk a bíróságok sem igen tudják megfelelő helyre besorolni a vajdasági rendeletekkel, azaz törvénytől alacsonyabb szintű aktusokkal garantált kisebbségi jogokat, illetve azok betartatását a tartományi közigazgatás, nem pedig a bíróság feladataként értelmezik. Mennyit ér azonban a tartományi/területi autonómia, ha a bíróság nem látja el azon jogok védelmét, amelyet a Vajdaság AT az alkotmánybíróság által törvényesnek kimondott normatív hatásköreinek a gyakorlása során teremtett? Bár az alkotmánybíróság egyértelműen megállapította, hogy a felvételi vizsga nyelvének meghatározása a konkrét esetben *nem* az egyetemi autonómia része, az Újvidéki Jogtudományi Kar mégis éveken keresztül sikeresen bojkottálta a tartományi képviselőházi rendelet alkalmazását, több ízben a bíróságok közreműködésével, éppen az egyetemi autonómiára hivatkozva.

68 Megjegyzés: időközben a Legfelsőbb Semmítőszék elutasította a Jogtudományi Kar felülvizsgálati kérelmét azzal az indoklással, hogy az alperes (Jogtudományi Kar) hátrányosan megkülönböztette a magyar nemzeti kisebbséghez tartozó felvételizőket, illetve potenciális felvételizőket, amikor elutasította az alapító (Vajdaság AT) által meghatározott feltételek alkalmazását a felvételi eljárás megszervezésekor. A kar megsértette az egyenlőség, illetve egyenlő jogok és kötelezettségek elvét azáltal, hogy a többségi nemzethez tartozó személyeknek, akik szerb nyelvű vizsgát tettek, lehetővé tette a tudásfelmérést azon a nyelven, amelyen ezt a tudást a középiskolai tanulmányaik alatt megszerzték. Legfelsőbb Semmítőszék Rev. 3807/2018. számú 2018. 07. 12-én kelt ítélete, 7.

Köszönve a VaMaDiSz sikeres jogvédő tevékenységének, a tanulmányban bemutatott eset vonatkozásában a jogtudományi kutatásokban eddig mellőzött kérdések merültek fel az egyetemi autonómia egységes fogalmának, illetve tartalmának értelmezése(i) kapcsán Szerbiában. Egyrészt, a tartományi székhelyű, de nem tartományi alapítású felsőoktatási intézmények, illetve a Vajdaság AT területén kívül található karok továbbra is a saját belátásuk szerint határozzák meg a felvételi eljárás nyelvét az autonómiájuk részeként; másrészt, a tartományi autonómia természeténél fogva, különösen annak aszimmetrikus volta miatt akarva-akaratlanul különbségeket teremt, és megbontja a jogrend egységét. Mivel azonban az alkotmánybíróság *expressis verbis* kimondta, hogy ez az adott esetben nem alkotmányellenes, az egyébként számtalan, továbbra is nyitott kérdés mellett megállapítható, hogy az egyetemi autonómia nem terjeszthető ki a tartományi autonómia kárára, legalábbis a felvételi vizsga nyelvének meghatározása terén.

Felhasznált irodalom

- BERETKA Katinka (2018a): A nemzeti kisebbségek hivatalos nyelvhasználati jogai Vajdaságban. In ÖRDÖGH Tibor szerk.: *Variációk autonómiára*. Szabadka, Vajdasági Magyar Doktoranduszok és Kutatók Szervezete. 55–104.
- BERETKA Katinka (2018b): De iure potvrđenost multikulturalnog karaktera AP Vojvodine – kritički prikaz (ne)postojećih normativnih nadležnosti autonomne pokrajine u oblasti manjinskih prava. *Pravni zapisi*, No. 1. 141–161. DOI: <https://doi.org/10.5937/pravzap0-16598>
- KORHECZ Tamás – BERETKA Katinka (2018): Ustavnosudsko i zakonsko uobličavanje normativne nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, No. 1. 90–116. DOI: <https://doi.org/10.5937/AnaliPFB1801090K>
- KORHECZ Tamás (2017): Autonómiák és regionális modellek Európában. In SZAKÁCS Ildikó Réka szerk.: *Nemzetpolitikai ismeretek*. Szeged, SZTE ÁJTK NRTI. 145–189.
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti – Pravosudna akademija: *Sudska građansko-pravna zaštita od diskriminacije*. Belgrád, 2012.
- ŠABIĆ Norbert (2018): A Szerbiában élő nemzeti kisebbségek oktatáspolitikai jellemzői. ÖRDÖGH Tibor szerk.: *Variációk autonómiára*. Szabadka, Vajdasági Magyar Doktoranduszok és Kutatók Szervezete. 105–129.
- SUKSI, Marku (2011): *Sub-State Governance through Territorial Autonomy. A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Heidelberg, Springer. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-642-20048-9>
- A Szerb Köztársaság Felsőoktatási Nemzeti Tanácsának 2015 márciusa és 2016 márciusa közötti időszakra vonatkozó munkájáról szóló éves jelentés (2016). Belgrád, a Szerb Köztársaság Felsőoktatási Nemzeti Tanácsa.

Jogszabályok és egyéb jogforrások

Határozat a főiskolára és egyetemi karra való beiratkozásra jogosító minősítő, felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzetiségi nyelveken való megtartásáról, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 5/2001. szám, módosítva: 18/2009. – elnevezés módosítása.

- Szabályzat a felvételi eljárásról és a Jogtudományi Kar által szervezett képzési programokra való iratkozásról, 0101-1/3. szám, kelt 2018. 05. 07-én.
- Szerb Köztársaság Alkotmánya, *SZK Hivatalos Közlönye*, 1/1990. szám.
- Szerb Köztársaság Alkotmánya, *SZK Hivatalos Közlönye*, 98/2006. szám.
- Tartományi képviselőházi rendelet a felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti közösségi nyelven való megtartásáról, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 15/2013. szám.
- Tartományi képviselőházi rendelet a tartományi képviselőházi rendeletek hatályon kívül helyezéséről, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 54/2014. szám.
- Tartományi képviselőházi rendelet a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti kisebbségi – nemzeti közösségi nyelveken való megtartásáról, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 14/2015. szám.
- Törvény a felsőoktatásról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 76/2005. szám, módosítva: 100/2007. – autentikus értelmezés, 97/2008., 44/2010., 93/2012., 89/2013., 99/2014., 45/2015. – autentikus értelmezés, 68/2015. és 87/2016. szám.
- Törvény a felsőoktatásról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 88/2017. szám, módosítva: 27/2018. szám.
- Törvény a főiskoláról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 50/1992. szám, módosítva: 39/1993., 53/1993., 67/1993., 48/1994. és 24/1996. szám.
- Törvény a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 22/2009. szám.
- Törvény a helyi önkormányzatról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 129/2007. szám, módosítva: 83/2014., 101/2016. és 47/2018. szám
- Törvény a közigazgatási perekéről, *SZK Hivatalos Közlönye*, 111/2009. szám.
- Törvény a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről, *JSZK Hivatalos Lapja*, 11/2002., módosítva: Szerbia és Montenegró Államközösség Hivatalos Lapja, 1/2003. szám; *SZK Hivatalos Közlönye* 72/2009., 97/2013. és 47/2018. szám.
- Törvény az autonóm tartomány bizonyos hatásköreinek meghatározásáról, *SZK Hivatalos közlönye*, 6/2002. szám, módosítva: 101/2007. és 51/2009. szám.
- Törvény az egyetemről, *SZK Hivatalos Közlönye*, 20/1998. szám.
- Törvény az egyetemről, *SZK Hivatalos Közlönye*, 21/2002. szám.
- Törvény Vajdaság Autonóm Tartomány hatásköreinek a meghatározásáról, *SZK Hivatalos Közlönye*, 99/2009. szám, módosítva: 67/2012. – Szerbiai AB határozat.
- Utasítás a Tartományi képviselőházi rendelet végrehajtásáról, mely a Vajdaság Autonóm Tartomány által alapított felsőoktatási intézményekbe való beiratkozásra jogosító felvételi, valamint készség- és képességfelmérő vizsga nemzeti kisebbségi – nemzeti közösségi nyelveken való megtartására vonatkozik, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 27/2015. szám.
- Vajdaság Autonóm Tartomány Statútuma, *Vajdaság AT Hivatalos Lapja*, 20/2014. szám.

AB határozatok, bírósági döntések

- Európai Unió Bírósága, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding v. Firma Feryn NV, C 54/07. szám, 2008. július 10.
- Közigazgatási Bíróság Újvidéki Tagozatának III-3 U. 10347/12. számú, 2015. március 26-án kelt határozata.
- IUo 199/2013. Szerbiai AB határozat, kelt 2015. április 20-án.
- IUo 360/2009. Szerbiai AB határozat, *SZK Hivatalos Közlönye*, 61/2014. szám.

IUz 353/2009. Szerbiai AB határozat, *SZK Hivatalos Közlönye*, 67/2012. szám.
 Legfelsőbb Semmítőszék Rev 3807/2018. számú 2018. 07. 12-én kelt ítélete.
 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 207/18. számú, 2018. március 22-én kelt ítélete.
 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 1980/2016. számú, 2016. június 16-án kelt végzése.
 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 2733/2017. számú, 2017. augusztus 24-én kelt végzése.
 Újvidéki Fellebbviteli Bíróság Gž. 327/19, 2019. február 14-én kelt ítélete.
 Újvidéki Felső Bíróság P. 396/2015. számú, 2016. április 22-én kelt végzése.
 Újvidéki Felső Bíróság P. 396/2015. számú, 2017. április 13-án kelt ítélete.
 Újvidéki Felső Bíróság P. 371/2017. számú, 2017. október 20-án kelt ítélete.
 Újvidéki Felső Bíróság P. 2161/2018. számú, 2018. június 14-én kelt végzése.
 Újvidéki Felső Bíróság P. 2161/2018. számú, 2018. június 14-én kelt ítélete.

Internetes forrás

<https://apv-visokoobrazovanje.vojvodina.gov.rs/visoko-obrazovanje/> (2018. 10. 24.)

Egyéb források

Az Újvidéki Jogtudományi Kar Vajdaság AT Kormányához intézett, 0101-193/4. számú, 2015. június 18-án kelt levele.
 Esélyegyenlőségi Biztos 07-00-524/2015-02. számú, 2015. november 13-án kelt levele.
 Oktatási, Tudományügyi és Technológiai Fejlesztési Minisztérium 612-00-01038/2015-06. számú, 2015. augusztus 19-én kelt levele.

KOL Research in the Field of Self-governments of Csongrád County¹

PATYI ZSÓFIA

“The functioning of law in society cannot be properly studied without continuing research into the public image of law, the legal conceptions, the knowledge and opinion of those who are not only being controlled by the law, but who should be the controllers of law.”²

Berl Kutchinsky

Research into legal consciousness does not only constitute support for the individual but also for society in order to promote greater knowledge and understanding of a legal system, the daily round of relations and choices regulated by law and eventually self-knowledge. Applying this to the scope of research of this study, the research into legal consciousness in the field of local self-governments regarding the county seat of Csongrád County, the inhabitants of Szeged and the personnel at the local government serves as a feedback to both the inhabitants of Szeged and the local government and as an intermediary of mutual understanding for purer legal consciousness and the creation of the ideal of good self-governance. Emphasising the significance of research into legal consciousness and revealing important details of empirical research, this study highlights social phenomena the recognition and redress of which may assist in the sustainability and efficiency of both good self-governance and good governance.

1 This work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Social Sciences Workshop Program entitled “Analysis of the Hungarian Self-Government Decision-Making Mechanism in Terms of Legal History, Sociology of Law and Comparative Law”. This work was created in commission of the National University of Public Service under the priority project PACSDOP-2.1.2-CCHOP-15-2016-00001 entitled “Public Service Development Establishing Good Governance” in the Ludovika Workshop Program.

2 KUTCHINSKY 1973, 134.

Introduction

KOL research constitutes perhaps the most significant segment of legal sociology and the topic has gathered momentum in countless pieces of literature since the 1950s. In international literature, the best-known studies in the field are associated with Adam Podgorecki. What is more, his 1973 work is considered to be the standard work of KOL research, in which he and four outstanding co-researchers published the summarised findings of the research conducted in the 1960s.³ As for the Hungarian specialist literature, Kálmán Kulcsár⁴ is to be highlighted, whose name is heralded by the first Hungarian research on legal consciousness. The empirical research by Kulcsár and the standard works⁵ summarising its findings still inspire other researchers and research groups nowadays to undertake legal historical or comparative legal research spanning decades or even half a century.⁶ András Sajó must also be mentioned, since he is thought to be the key figure in legal consciousness research among the researchers of the 1970s with his works of explicitly sociological bases.⁷ Both Hungarian and foreign researchers are intrigued by KOL research, since legal consciousness, legal awareness, legal knowledge and legal attitude are in constant change in line with social changes whether it be a sample covering the whole country or merely a specifically selected group based on occupation, qualifications, age or social class.

The scope of research was centred around local governments⁸ focused on Csongrád County, Southern Hungary marking it as its territorial boundaries. Within these boundaries, the research was specially aimed at the city of Szeged, the county seat of Csongrád County whose regional and national significance is quite determinative;

3 PODGORECKI et al. 1973. Although the Hungarian translation of one of the studies in the collection is available in SAJÓ 1979, the original works were needed for further studies. Therefore, in January 2018, one of the researchers of the research workshop, the author of this study had the chance to read the original copy of the work in the Library of Congress, Law Library, Washington, D.C.

4 Kálmán Kulcsár's works can be found in the Magyar Tudományos Művek Tára [Hungarian Repository of Scientific Works] until the year of 1982. One may also find a short summary of his life supplemented by a most interesting interview conducted with him in the following journal article: KORSÓS 2001.

5 The following is considered such a standard work: KULCSÁR 1967.

6 The research entitled *A magyar lakosság jogtudata – elméleti és empirikus elemzés* [The Legal Consciousness of the Hungarian Population – A Theoretical and Empirical Framework for Analysis] under the Hungarian National Scientific Research Framework Programme, OTKA No. 105552 and the research group work headed by István H. Szilágyi and Attila Badó utilised Kálmán Kulcsár's research as a starting point. There was one among the many pieces of research that were carried out under the Hungarian Ministry of Justice programmes aimed at raising the standards of legal training. Apart from this, Balázs Fekete and György Gajduscheck replicate Kálmán Kulcsár's 1965 nationwide research into legal consciousness. Their findings are found in: GAJDUSCHECK–FEKETE 2015, 11–28.

7 See, for example SAJÓ 1976; as well as SAJÓ 1980, just to mention some of his more significant works.

8 The research undertaken by the research group is wholly aimed at local self-governments; therefore, the term self-government is deemed to refer to local self-governments in the study.

therefore, the city duly represents Csongrád County in this research. Undertaking representative surveys regarding the entirety of Csongrád County needs a larger apparatus than what the research group currently has at its disposal. Accordingly, the preparatory work for the research has already been begun; however, carrying out the research itself is yet to be done. One of the two upcoming works is a 15 author's sheet-long collection of studies that marks the end of the research including history, theory and practice entitled *Az önkormányzati rendszer kihívásai az empirikus vizsgálatok tükrében* [Challenges of the Local Self-government System in the Light of Empirical Research]. As planned, this collection of studies will comprise representative findings for Csongrád County including the values of smaller municipalities, as well. As a result of the empirical research, it is clear how the population of Szeged view local governments in comparison with the national sample. Furthermore, it is also revealed how local government personnel assess themselves, their organisation and work based on the same questions, thus rendering the findings even more intriguing. Tangential as it may be regarding the research, the legal knowledge of the law students in Szeged must also be evaluated, since, as future lawyers, it is necessary to know about their opinions, legal knowledge and legal consciousness formed about the work of local governments. This necessity arises because following graduation, it is typical of those holding a legal degree to seek employment in the public administration sector,⁹ the determining elements of which are local governments.

The fact that KOL research bears exceptional significance in every aspect of life can rightly be perceived. KOL research has the potential to give rise to possible comparative analyses and the social and legal system-related utilisation of these analyses. As an antecedent to this study, the research group carried out an empirical survey on the management of local governments, in which the legal consciousness of the national and Szeged population as well as the self-knowledge of the Szeged local government personnel were mapped focusing on constitutional values regarding basic operational issues in the questions related to local governments. The assessment of the national research findings is still in the making; therefore, this study, regarding its territorial scope, only encompasses the city of Szeged, its inhabitants and the local government personnel. The research findings serve as a feedback and assist the inhabitants in exploring whether they have any knowledge about their city, the decision-making process and issues of liability. Also, useful results have been revealed about local governments as well, which may provide them with support in an even more efficient and successful discharge of their duties, the attainment of a correctly functioning working unit and the optimisation of decision-making processes.

9 FÓNYAI 2010, 238.

KOL – The Significance of the Knowledge and Opinions about Law

“Legal consciousness is basically the totality of people’s concepts formed about the laws in force; in other words, what they think law is and what it ought to be. [...] The external manifestation of individual legal consciousness is the opinion formed about the law.”¹⁰

Balázs Fekete – István H. Szilágyi

Firstly, a clarification is necessary as to the eponymous acronym KOL. It is no longer so widespread nowadays as it was back in the 1970s; however, scores of research investigations are related to it even without mentioning it by name.

The original meaning of the term colligated legal consciousness and opinions formed about the law. However, nowadays, there is also a view that the term can be identified with a broader concept: legal culture.¹¹ This study does not purport to engage in any debate on the necessity of definitions that change along the changing world, nor does it intend to take issue with conflicts of theoretical-conceptual viewpoints or interpretation. As a result, the study dispenses with an in-depth explanation and interpretation of the mutual relationship and meaning of legal consciousness/legal knowledge/legal attitude/legal culture and those of the acronym KOL.¹² Naturally, the fundamental concepts necessary to understand KOL research are further explained in a reader-friendly way. The basic specialist literature underlying this research and its title choice is one of the studies presented in the 1973 standard work, in which Berl Kutchinsky clarifies the definition of KOL; therefore, this definition is relied on by this study, as well.

“The study of public knowledge and attitudes regarding law, crimes, legal institutions and related issues (KOL)¹³ has become a major field of research within the sociology of law; scores of empirical investigations of this kind have been carried out, and even more are in the making.”¹⁴

Investigating the conceptual elements, one may deem legal consciousness as an emissary between law and behaviour, one of the elements of which is legal knowledge.¹⁵ Therefore, it can be established that legal knowledge is a part of legal consciousness, and the totality of the information and the knowledge gathered about the law constitute legal knowledge the manifestation of which is people’s behaviour in which legal knowledge itself is condensed and the combination of which forms individual

10 FEKETE – H. SZILÁGYI 2018, 25, 36.

11 GAJDUSCHEK 2016, 96.

12 A summative literature including, but not limited to, theoretical and conceptual debates, for clarifying the concepts listed above is contained in the following work: VINNAI 2012, 122–142.

13 “The word KOL (Knowledge and Opinion about Law) was coined in conjunction with the establishment of an International research group with the purpose of promoting cross-national research in this area.” KUTCHINSKY 1973, 134.

14 Ibid. 101.

15 BADÓ–LOSS 1997, 135.

legal consciousness unique to all. Research into people's legal consciousness and legal knowledge as well as the findings of such research provide support in understanding the everyday situations and phenomena in different countries and social classes, which might seem incomprehensible for those who did not socialise in the given environment or do not live there or know its customs.¹⁶ In addition, these empirical KOL investigations also help the legislator draft a law that prescribes realistic and rational regulations and expectations. Moreover, this law constitutes an applicable and comprehensible law regarding those concerned with the regulation, the entire society or its specific groups. This is summarised in the referred OTKA¹⁷ research, which was undertaken as a descriptive document; however, the use of the definitions of legal consciousness and legal culture are encouraged.

“Legal consciousness and legal culture determine the relationship and conduct of individuals and social groups towards the law and, by extension, they have an effect on the manner and degree of the supremacy of law.”¹⁸

As it was put by György Gajduscek, while legal consciousness is particular to the individual, legal culture reflects the legal knowledge of society or at least that of a social group. Furthermore, one witnesses the process of placing legal consciousness and legal culture in a viable and practicable operational field with a twist purporting to the effect being had on the prevalence of law.¹⁹ Therefore, based on this outside-the-course-book definition, it is underscored that not only does one have to investigate the meaning, but also the reasons and areas of application as conceptual elements of KOL research. Legal consciousness cannot be viewed in a vacuum, as a sterile and purely theoretically advanced notion stripped of its practical implications, since its true sense and, by consequence, the applicability and social utility of the research are derived from the relationship of legal consciousness and legal culture to the

16 One would not even think about the simplicity of things in which legal consciousness and legal culture may manifest themselves when researching specific groups. For example: Why do people lead campaigns in a small U.S. town landfill site before the elections? Because no centrally organised waste removal exists; it is neither a federal nor a state responsibility, but it is the inhabitants that take their waste to the site. Knowing this fact, the candidates set up their booths on the landfill, talk about their programmes and recruit supporters as this is the place where they will most certainly meet all of the inhabitants anyway. (Note that the landfill has a selective waste collection scheme, there are no olfactory side effects and it has containers where discarded but still usable belongings, books, tools and utensils are placed so that anyone in need of them may take it home and vice versa.) Here the difference between legal cultures and consciousness will show, since by Hungarian standards the inhabitants do not deem refuse collection as their own responsibility, but regard it as a service provided for them by the local government. Although taking the small U.S. town's example, one would see the streets more hygienic and aesthetically pleasing, both the labour and operating costs of waste removal vehicles would cease to exist, not to mention the side effects of the smelly business of refuse collection and the reduction in carbon dioxide levels. However, this idea does not even emerge in Hungary because the inhabitants' legal consciousness regards waste removal as a service provided by the local government.

17 Acronym for the Hungarian National Scientific Research Framework Programme.

18 NKFI-EPR s. a.

19 GAJDUSCEK 2016, 96.

prevalence of law. This is the answer to the question of why it is worth addressing the issue of legal consciousness. The reason underlying KOL research is the effect being had on legal compliance.²⁰ This is the point where every piece of KOL research, regardless of focus group, becomes interesting to the benefit of society, the state and naturally curious individual.

How the law applies regarding a specific instance of legal consciousness or the legal culture of a social unit²¹ does not only show the prevalence of law, but also the efficiency of the law, that of the legislation and the system as well as related social attitudes. Research into legal consciousness reveals its true significance by using expressive and practical examples, in this case, by outlining a correct or false local government personnel image formed about their local government. In order for the research to have effect and not only findings on the field of research, on the one hand, one needs the subjects' consent and honesty so that the researcher may work with authentic data. On the other hand, one also needs to have open ears and active participation to listen to the empirical, experiential, authentic and sometimes blatant findings and utilise them accordingly.

Based on the above, it can be concluded that the significance of the opinions formed about legal consciousness and the law in general is that, in terms of the functionality of society, legal norms should be created for the benefit of its recipients. On the other hand, they should be formed so that people can accept them, the law can function properly and that the entire legal system can survive. But how and what norms? These questions are answered by empirical KOL research.

Research on Legal Culture and Legal Consciousness in Hungary

“There is a gaping abyss between the written law, the institutions of formal law and the actual social reality, ruled by informal institutions which often operate despite the law.”²²

György Gajdusчек

Flicking through the studies and the contents of the work summarising legal consciousness research edited by István H. Szilágyi,²³ one can clearly see that significant research and resulting valuable works were accomplished in the field in Hungary. Presenting them goes beyond the limits of this study; however, paying tribute to legal historical traditions and the forefathers, the most prominent researchers according to legal historical periods are mentioned here.

20 BADÓ 1997, 134.

21 For instance, is there any willingness to observe the rule proscribing smoking within a 5-metre perimeter of any entrance or exit, or the tacit understanding that law students ought not to use pirated notes to prepare for their examinations.

22 GAJDUSCHEK 2016, 114.

23 H. SZILÁGYI 2018.

Milestones in legal consciousness research in Hungary

Beginning in the 1930s, Barna Horváth investigated the sociological background of opinion polls, then went on to research law student attitudes. These analyses are not expressly referred to as KOL research by literature; however, in its layers they strongly relate to the issues of legal consciousness. Later, the main area of research shifted to the examination of legal folklore.²⁴ The socialist period is regarded as the efflorescence of the sociology of law with Kálmán Kulcsár as a Hungarian trailblazer in the field. The first investigation that may expressly be characterised as legal consciousness research aimed at revealing the legal knowledge of the Hungarian population is dated around that period and associated with his name.²⁵ Specialisation in the field of KOL research was attained with regard to subject groups such as law students, criminals, blue-collar workers and landlords. Also specially referred topics exist such as distinguishing various levels of legal consciousness, clarifying the notion of legal consciousness²⁶ and coining the term ‘respect of the law’. As of the 1980s, the influencing effect of mass communications, academic lecturer-student joint research related to the television programme entitled *Jogi esetek* [Legal Cases] and the emergence of Hobbes’s philosophical-anthropological standpoint of criticism were accorded a considerable role in the work of András Sajó.²⁷ During the Kádár Administration, questions of legal estrangement of legal consciousness is asked by András Sajó and based on his research, the tripartite conception of legal consciousness is constructed as follows: 1. Legal knowledge; 2. Emotional-volitional facet and 3. Evaluative elements.²⁸ The 2000s are characterised by considerable research activity and a researcher’s attitude to have recourse to the classics, which is perfectly understandable and explicable. The explanation for this modern-age research based mostly on Kulcsár’s investigations lies, on the one hand, in collegial respect, and the obvious possibility, on the other hand, in revisiting and remapping the Hungarian society after more than 50 years to include a social self-examination of how legal consciousness has transformed, evolved, developed, dulled or deformed in the past 50 years.

Legal knowledge of the Hungarian population back in 1965 and now in 2013

György Gajduschek and Balázs Fekete undertook the above comparative research and mapped the changes in the legal knowledge and legal consciousness of the Hungarian society. Without focusing on a detailed presentation, this study only highlights a few values, variables and other elements pertaining to legal knowledge. The authors

24 Miklós Hofer and István Gyórfy initiated empirical research of legal folklore to which Ernő Tárkány-Szűcs, György Bónis and the above-mentioned and quoted Kálmán Kulcsár also joined.

25 FEKETE – H. SZILÁGYI 2018, 22.

26 SAJÓ 1976.

27 SAJÓ 1975, 159–189.

28 SAJÓ 1986, 273–312.

arrived at the conclusion that the legal consciousness of the Hungarian population has increased visibly in the past half century related to the fields of research investigated and measured by them and formerly Kálmán Kulcsár, such as state law, constitutional and administrative law, criminal law, procedural law, law of the cooperatives and civil law.²⁹ The social level of legal knowledge in Hungary has increased by 26% since 1965 with an exceptional change in the field of constitutional law, a staggering 71% increase in constitutional legal knowledge has been detected in the past half century.³⁰ Considerable and worthwhile conclusions were arrived at regarding the total value as well as specific factors. With special regard to age, gender, educational attainment, occupational group and domicile, the researchers evaluated the answers. Furthermore, looking beyond the research findings, they also took notice of the fact that the population's legal consciousness increased obviously because today's level of educational attainment is higher to that of 1965 and that a higher level of education is directly proportional to a higher level of legal knowledge.³¹ This study is limited to mentioning some further findings of these researchers in order to acquire tangential information on the development of the legal consciousness of the Hungarian society in the light of sociodemographic factors³² as well. While the male population's legal knowledge was significantly higher in 1965, by 2013 the female population had caught up so much in this field that the disparity between the two genders' legal knowledge is irrelevant nowadays. There is an interesting conclusion regarding age: While the younger generation was more knowledgeable about the questions testing legal knowledge in 1965, this was reversed in 2013 when the older generation performed much better.³³

In summary, two significant conclusions can be drawn about the Hungarian society as a whole regarding the above KOL research. Legal knowledge has started to increase in the past half century while significant disparities seem to have evaporated between men and women as well as among different settlement categories. What is more, in spite of scores of legal consciousness research and the passage of time, some permanent conclusions may be established in the Hungarian legal system. This permanent and characteristic motif perceived in the Hungarian social structure is deemed by Fekete and H. Szilágyi as a distinctively Hungarian *schizophrenic relation to law*. This Hungarian-style duality, dissociation and a 40-year difference in two separated aspects are described by renowned researchers in the specific periods of the sociology of law below.

Sajó–Székelyi–Major (1977): *“The law is correct and should compel everyone's respect, but mine.”* Fekete and H. Szilágyi reworded the same in 2017 referring to the

29 GAJDUSCHEK 2015, 27.

30 GAJDUSCHEK–FEKETE 2015b, 85.

31 GAJDUSCHEK–FEKETE 2015c, 635.

32 The five most important socio-demographic factors under the research are as follows: age, gender, educational attainment, settlement and social class. Apart from this, the media and mass communications are also mentioned in both investigations.

33 GAJDUSCHEK–FEKETE 2015b, 74.

1977 research: *“While at the level of society and officialdom, those asked accept the law, at the level of individual actions they seek to flout it by serving their own interests or relying on equity.”*³⁴ András Sajó indicated the same problem in a more simplified way in 1986 by referring to Kulcsár, which is framed by Fekete and H. Szilágyi as follows: *“The Hungarian culture is estranged from the law; however, it is not a unique Hungarian experience because there exist other foreign examples as well.”*³⁵

Also, a most characteristic duality – albeit differing in value limit – appears in the description of the Kádár period: *“In conclusion, there is a paradoxical situation in the legal consciousness of the Kádár period: The population seek to settle their problems extralegally, yet, they fully expect the law to punish others. No example is more superb than that of society-level hypocrisy and dissociation, which was so characteristic of the general thinking of the period.”*³⁶ Appalling as it might seem, however, understandably bearing a historical heritage, the Hungarian society is incapable of overcoming the deformity in which it was socialising for years. The fact that everyday tradition remains inert from generation to generation can be regarded as an actual exemption; however, it comes as a frightening realisation that Gajduschek’s conclusion, which is not about the Kádár period but Hungary today, is absolutely consistent with the former quotation: *“Citizens do not trust the state or the law; however, they expect them to provide remedy for their every problem.”*³⁷ One can describe this phenomenon with a fitting line taken from a Hungarian hit song: everything changes but the gist.

The dissociative relation characteristic of the Hungarian legal and social system is in fact an expressive and apt appellation; however, having recognised this fallacy, one cannot afford to remain inert and let this conclusion simply stand strong and not encourage both social and legislative change. Nevertheless, as legal rules do not reach a due level of “the general sense of law”, or “the legal consciousness of the common man”,³⁸ even a conclusion such as this would be difficult to make available to society. In this case, the difficulty does not lie in the methods, since in this information technology world, the above conclusion would spread quite easily; however, the risk factor of legal sociology emerges at this point,³⁹ revealing that although it is a scientific conclusion, there is a risk that society will immediately brand it as a politico-ideological value assertion, which would result in this fact supported by countless empirical investigations being overvalued by certain groups and rejected by others.

34 FEKETE – H. SZILÁGYI 2018, 38.

35 FEKETE – H. SZILÁGYI 2018, 53.

36 FEKETE – H. SZILÁGYI 2018, 59.

37 GAJDUSCHEK 2016, 114.

38 KUTCHINSKY 1973, 101.

39 In construing the expression of legal sociological risk factor, the reader is assisted with a timeless quotation by Kálmán Kulcsár *“...each social scientific finding may actually have an ideological or even political function; however, it is without doubt that these findings are not to be handled only or predominantly as such.”* KULCSÁR 1979, 14.

Legal Consciousness and Legal Knowledge – Research into the Local Population of Szeged and Its Local Government

“Law interferes with social processes, phenomena and relations with its regulation, and the consequences of such regulation manifest in them.”⁴⁰

Kálmán Kulcsár

With regard to the investigations included in this closing chapter of the research workshop, it can be established that the most important issues related to local governments were empirically grasped among the adult population of Szeged and the Szeged local government personnel. The research workshop used various methods concerning legal consciousness research into local governments by selecting the method which was most appropriate for the circumstances and the subject groups, bearing in mind the principles of precision, efficiency and proceeding within a reasonable period. Since the investigation concerning the inhabitants of Szeged and the city's local government was conducted with questionnaires by hired interviewers, the questions were integrated into one of the regular yearly survey material of the Department of Sociology, Faculty of Humanities, University of Szeged, and the local government personnel were required to fill in an online questionnaire.⁴¹

Various sources were used to complete the questions for the inhabitants of Szeged and the questionnaire for the local government personnel; therefore, the questionnaire became a professionally irreproachable means that is applicable in practice and suitable for empirical research in the eyes of the research workshop members. In the earlier stages of creating the questionnaire, the staff at the Local Government Research Institute of the National University of Public Service⁴² along with the Public Administrative Law Department of the University of Szeged, Faculty of Law⁴³ provided invaluable help with source collection both in Hungary and on the international scene. The questionnaire was finalised during multiple professional verifications sessions after source collection and processing. Apart from face-to-face consultations and gathering scientific literature, the researchers had a chance

40 KULCSÁR 1979, 16.

41 It is worth noting that the online fill-in questionnaire technique as applied amongst the local government personnel requires a high degree of organisation, willingness and cooperation, for which the researchers' gratitude is duly extended to every member of the local government staff who filled in the questionnaire of the research workshop, as well as Dr. Ervin Mózes Honorary Chief Notary, who provided invaluable help with the organisation so that the researchers would not only reach the personnel, but gain their willingness to help, as well with the agency of the Chief Notary, Dr. Ervin Mózes.

42 Special thanks is accorded to Dr. Emese Gasparics Farkasné, whose broad perspective as the acting Director of the research institute familiarised us with the institute's work and accessible sources in an accurate and easily understandable way as well as to Dr. Róbert Kovács, Research Manager.

43 Special thanks are extended to Dr. Judit Siket and Dr. Zoltán Józsa, Associate Professors.

for training at professional conferences,⁴⁴ and they also gained exceptionally valuable and useful knowledge during the international conference⁴⁵ organised by the research workshop. Apart from the above, the questions of an investigation conducted among Hungarian-majority law students concerning basic values and the relation to the Hungarian Fundamental Law⁴⁶ were used in the compilation process of the local government personnel questionnaire, for which professional help was readily provided by the staff of the Department of Constitutional Law of the University of Szeged, Faculty of Law.⁴⁷

The research workshop extends his gratitude to János Lőrinczi, external researcher invited to take part in the research, for his sociologically irreproachable and professional evaluation of the findings and creating the tables contained in this study.

A complete processing of the questionnaires aimed at the inhabitants and the Szeged local government will be undertaken in the collection of studies mentioned above. This study already publishes the findings of two of the questions. The research group investigated one segment of the legal consciousness of the inhabitants of Szeged and that of the local government personnel based on the following questions:

1. Do you think the maintenance and operation of public educational institutions such as kindergartens, primary schools and secondary schools is a responsibility of the state, local governments or that of the churches and foundations?
 1. Responsibility of the state.
 2. Responsibility of the local government.
 3. Responsibility of the church and foundations.

44 Participation at the professional conference entitled *A jó kormányzás indikátorai* [The Indicators of Good Governance].

45 On 15 May 2018, the international conference entitled *A helyi önkormányzati rendszerek összehasonlító vizsgálata* [The Comparative Analysis of Local Self-government Systems] was organised by the research workshop. All lecturers are due special thanks for inspiring the researchers of the research workshop with both their lectures and professional input during the subsequent professional workshop and, therefore building up momentum for this research and this study, as well. For the professional and collegial help, the author of this study wishes to express her gratitude to both the researchers participating in the workshop and the invited lecturers, namely: Dr. Elemér Balogh, Dr. Attila Badó, Dr. Tamás Antal, Dr. Gábor Feleky, Dr. Christoph Chabrot, Dr. Patrizia Magaró, Carine Guémar, Dr. Guillaume Merland, Ákos Bence Gát, Dr. Róbert Kovács, Dr. Marianna Dobó and Dr. István Balázs.

46 The research into law students was undertaken with the support of the Hungarian Ministry of Justice Programme aimed at raising the standards of legal training, within the project entitled *Motivation, Legal Knowledge and Preference Examination of Hungarian Law Students*. The national findings of the research are still in progress; however, the research group published a comparative study spanning 21 years relating to Szeged law students. Beyond the limits of this work, the study will provide a sound basis for a comparative analysis in the future concerning the legal consciousness of Szeged law students and that of the Szeged local government personnel, as well as the legal consciousness of Szeged law students and that of the inhabitants of Szeged. BADÓ et al. 2017.

47 Special thanks are extended to Dr. Judit Tóth, Head of Department, Dr. Barnabás Kiss, Associate Professor and Dr. Tamás Pongó, Assistant Lecturer.

2. In your view, is it preferable for/How do you see the process during which the state takes an ever-increasing part away from local governments to provide for local public services such as schools, hospitals, traffic and power supply?
1. Not good at all.
 2. Not so good.
 3. So-so.
 4. Good.
 5. Really good.

The above questions are lined along the hypothesis that general legal consciousness does not always encompass accurately the actual regulation of certain aspects of everyday life. In other words, ordinary people are not always aware of who regulates the aspects of everyday life and who they must expect to do so.

The findings for the above questions concerning the inhabitants of Szeged and the Szeged local government personnel are presented below:

Table 1.

Do you think the maintenance and operation of public educational institutions such as kindergartens, primary schools and secondary schools is a responsibility of the state, local governments or that of the churches and foundations?					
Szeged local government personnel		Cases	%	Valid %	Cumulative %
Valid	State responsibility	18	15.9	16.1	16.1
	Local government responsibility	94	83.2	83.9	100.0
	Total:	112	99.1	100.0	
Missing	Lacking data	1	0.9		
Total:		113	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 2.

Do you think the maintenance and operation of public educational institutions such as kindergartens, primary schools and secondary schools is a responsibility of the state, local governments or that of the churches and foundations?					
Adult inhabitants of Szeged		Cases	%	Valid %	Cumulative %
Valid	1. State responsibility	503	46.8	48.6	48.6
	2. Local government responsibility	511	47.5	49.3	97.9
	3. Church and foundation responsibility	22	2.0	2.1	100.0
	Total:	1,035	96.4	100.0	
Missing	7 – NV	7	0.7		
	9 – NT	22	2.1		
	Lacking data	9	0.9		
	Total:	39	3.6		
Total:		1074	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 3.

How do you see the process during which the state takes an ever-increasing part away from local governments to provide for local public services such as schools, hospitals, traffic and power supply?					
Szeged local government personnel		Cases	%	Valid %	Cumulative %
Valid	Not a preferable direction	42	37.2	37.8	37.8
	Not good	39	34.5	35.1	73.0
	So-so	21	18.6	18.9	91.9
	Good	5	4.4	4.5	96.4
	Really preferable direction	4	3.5	3.6	100.0
	Total:	111	98.2	100.0	
Missing	Lacking data	2	1.8		
Total:		113	100.0		

Source: Compiled by the author.

Table 4.

In your view, is it preferable for the state to take an ever-increasing part away from local governments to provide for local public services such as schools, hospitals, traffic and power supply?					
Adult inhabitants of Szeged		Cases	%	Valid %	Cumulative %
Valid	1. Not good at all	239	22.2	23.4	23.4
	2. Not so good	262	24.4	25.7	49.2
	3. So-so	237	22.0	23.2	72.4
	4. Good	237	22.0	23.2	95.6
	5. Really good	45	4.1	4.4	100.0
	Total:	1018	94.8	100.0	
Missing	7 – NV	12	1.1		
	9 – NT	37	3.4		
	Lacking data	7	0.7		
	Total:	56	5.2		
Total:		1074	100.0		

Source: Compiled by the author.

In general terms, the supermajority of the Szeged local government personnel (82%) thinks that the maintenance and operation of public educational institutions, such as kindergartens, primary schools and secondary schools, would be the responsibility of the local government. However, the inhabitants, not having an insight into the realm of responsibility, applicability and practice, have a 48–49% ratio divided opinion on operation by the state/local governments. These leading values are supplemented with a 2% ratio of those encouraging operation by the church/foundations of public educational institutions.

Further values included in these tables, the complete evaluation of the research and the publication of its findings will be part of the collection of studies to be published in August 2018. The tables and evaluations of the collection of studies will provide support for both the local government and the population of Szeged to be presented with a realistic view of the questions included in the questionnaire while jointly managing the life and tackling the problems facing the city.⁴⁸

Legal Consciousness and Self-knowledge – Planning Empirical Research Contained in a Collection of Studies as Closing Remarks

With regard to the investigation involving local government personnel as a special group, the author took Berl Kutchinsky's assertion as a hypothesis. This study was not aimed at this; however, the collection of studies will reveal in August whether the

⁴⁸ For instance, questions of competence.

statement will be confirmed and the Housemaid-effect will prevail or not,⁴⁹ regarding the legal consciousness of specific groups⁵⁰ saying: “*The fact that the general public has little knowledge about some specific laws is not very surprising. More unexpected perhaps are the finding that quite often knowledge about specific laws is rather poor in those specific groups for which the laws were made.*”⁵¹

Neither over-regulation, nor the reliance on morality leads to success; therefore, it is crucial to get familiarised with the local government personnel’s attitude in order to know which direction future regulations should take in the hope of functionality and reaching the fullest extent of effectiveness possible. In light of this, it may be established that the following is an eternal legal sociological, social theoretical and legislative question (amending in this case the term ‘criminalisation’ to mean ‘regulation’): “Does ‘criminalization’ of a certain act create or increase (moral) condemnation of this act, while ‘decriminalization’ has the opposite effect?”

The theory of the father of legal sociology emerges as an intriguing legal sociological question, particularly in such an accurately regulated system as the realm of local governments and the Hungarian system of public administration. The research workshop takes the lines of Eugen Ehrlich for its committal and food for thought of a potential new study or book: “*Legal rules can only encompass a segment of social reality and existing legal relationships and the majority of legal rules has very little to do with the realities of life.*”⁵²

References

- AUBERT, Vilhelm – ECKHOFF, Thorsten – SVERI, Knut (1952): *En lov i sokelyset. Social psykologik undersokelse av den norske hushjelplov*. Oslo, Akademik Forlag.
- AUBERT, Vilhelm (1956): The Housemaid – An Occupational Role in Crisis. *Acta Sociologia*, Vol. 1, No. 1. 149–158. DOI: <https://doi.org/10.1177/000169935600100113>
- BADÓ Attila (2005): Eugen Ehrlich és a jogszociológia. In SZABADALVI József ed.: *Amabilissimus. A legszeretreméltóbbak egyike. Loss Sándor Emlékkönyv*. Debrecen, Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar.
- BADÓ Attila – LOSS Sándor (1997): A jogtudat. In BADÓ Attila – LOSS Sándor – H. SZILÁGYI István – ZOMBOR Ferenc eds.: *Bevezetés a jogszociológiába*. Miskolc, Bíbor Kiadó.
- BADÓ Attila – FELEKY Gábor – LŐRINCZI János – PATYI Zsófia (2017): *Összehasonlító motivációs vizsgálat a szegedi joghallgatók körében*. MTA Law Working Papers, 2017/11. Available: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2017_11_Bado_Feleky_Lorinczi_Paty.pdf (Downloaded: 31.05.2018.)
- FEKETE Balázs – H. SZILÁGYI István (2018): Jogtudat-kutatások a szocialista Magyarországon. In H. SZILÁGYI István ed.: *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1967–2017*. Budapest, Pázmány Press.

49 AUBERT 1956, 149.

50 AUBERT et al. 1952.

51 KUTCHINSKY 1973, 103.

52 BADÓ 2005, 138.

- FÓNAI Mihály (2010): A jogi és igazgatási képzési területen végzetek elhelyezkedésének presztízs szempontjai. In GARAI Orsolya – HORVÁTH Tamás – KISS László – SZÉP Lilla – VEROSZTA Zsuzsanna eds.: *Diplomás pályakövetés IV. Frissdiplomások*. Budapest, Educatio Társadalmi Szolgáltató Nonprofit Kft. Felsőoktatási Osztály. Available: www.felvi.hu/pub_bin/dload/DPR/dprfuzet4/Pages227_244_Fonai.pdf (Downloaded: 31.05.2018.)
- GAJDUSCHEK György (2016): Jogtudat és értékvilág – mint a magyar jogrendszer környezete. In JAKAB András – GAJDUSCHEK György eds.: *A magyar jogrendszer állapota*. MTA TKJTI. Available: http://jog.tk.mta.hu/uploads/files/04_Gajduscek_Gyorgy_ertekvilag.pdf (Downloaded: 31.05.2018.)
- GAJDUSCHEK György – FEKETE Balázs (2015a): A magyar lakosság jogismerete az elmúlt fél évszázadban és ma: Összehasonlító elemzés Kulcsár Kálmán 1965-ös empirikus kutatása alapján. *Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga*, No. 1.
- GAJDUSCHEK György – FEKETE Balázs (2015b): A jogismeretet befolyásoló társadalmi tényezők elemzése. *Pro Futuro – A jövő nemzedékek joga*, No. 2.
- GAJDUSCHEK, György – FEKETE, Balázs (2015c): Changes in knowledge about law in Hungary in the past half century. *Sociologija*, Vol. 57, No. 4. 620–636. DOI: <https://doi.org/10.2298/soc1504620f>
- H. SZILÁGYI István ed. (2018): *Jogtudat-kutatások Magyarországon 1967–2017*. Budapest, Pázmány Press.
- KORSÓS, Antal, Jr. (2001): A rendszerváltozás igazságügy-minisztere – Kulcsár Kálmán Jogászportrék VI. *Mozgó Világ*, 2001/12. Available: <http://epa.oszk.hu/01300/01326/00024/dec10.htm> (Downloaded: 31.05.2018.)
- KULCSÁR, Kálmán (1967): *A jogismeret vizsgálata*. Budapest, MTA-JTI.
- KULCSÁR Kálmán (1979): A jogszociológia szerepe és jellemző vonásai napjainkban. In SAJÓ András ed.: *Jog és szociológia. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Egyetemi Nyomda.
- KUTCHINSKY, Berl (1973): 'The legal consciousness': A survey of research on knowledge and opinion about law. In PODGORECKI, Adam – KAUPEN, Wolfgang – Van HOUTTE, J. – VINKE, P. – KUTCHINSKY, Berl eds.: *Knowledge and Opinion about Law*. London, Martin Robertson and Company Ltd.
- NKFI-EPR (s. a.). Available: <http://nyilvanos.otka-palyazat.hu/index.php?menuid=930&lang=HU&num=105552> (Downloaded: 31.05.2018.)
- PODGORECKI, Adam – KAUPEN, Wolfgang – Van HOUTTE, J. – VINKE, P. – KUTCHINSKY, Berl (1973): *Knowledge and Opinion about Law*. Law in Society Series, edited by CAMPBELL, C. M. – CARSON, W. G. – WILES, P. N. P. London, Martin Robertson and Company Ltd.
- SAJÓ András (1975): Az engedelmesség és korlátai. *Állam- és Jogtudomány*, 1975/1.
- SAJÓ András (1976): Jogi nézetek az egyéni tudatban. *Állam- és Jogtudomány*, 1976/3.
- SAJÓ András (1979): *Jog és szociológia: válogatott tanulmányok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- SAJÓ András (1980): *Jogkövetés és társadalmi magatartás*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- SAJÓ András (1986): *Látszat és valóság a jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- VINNAI Edina (2012): Jogismeret, jogi attitűd, jogtudat. In BENCZE Mátyás – VINNAI Edina eds.: *Jogszociológiai előadások egyetemi jegyzet*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó. Published in an online excerpt in 2017 and may be accessed through the link below: <http://jet.sze.hu/images/Jogszociol%C3%B3gia/12.%20t%C3%A9ma%20EA%20n%C3%A9lk.%20JOGISMERET%20-%20JOGTUDAT%2016.pdf> (Downloaded: 31.05.2018.)

A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után¹

TÉGLÁSI ANDRÁS

Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikkének normaszövege első ránézésre csökkentette a szociális biztonság alkotmányos védelmi szintjét azáltal, hogy a korábbi Alkotmány alapjogi (állampolgári jogi) megfogalmazásához képest már csak államcélként, az állam törekvéseként határozza meg. Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény előtt és után kialakított gyakorlatának összevetése alapján azonban az derül ki, hogy lényeges változás (csökkenés) nem következett be a szociális biztonság alkotmányos védelme terén. Részben azért nem, mert az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti „államcél” jellegű megfogalmazása a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot követi, amely ugyancsak nem tekintette alapjognak a szociális biztonságot (az ezzel ellentétes alkotmányi megfogalmazás ellenére sem), hanem az csupán „államcélként” szelődött; részben pedig a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének is köszönhetően.

Constitutional Protection of Social Security before and after the Fundamental Law Entered into Force

This paper explores and compares the jurisprudence of the Hungarian Constitutional Court regarding social security before and after the new Constitution entered into force in 2012. The wording of the new Fundamental Law of Hungary was said to be more restrained and modest regarding social rights, as it does not explicitly stipulate such rights. In this paper I try to come up with a conclusion as to whether the level of protection of social security in the case law of the Hungarian Constitutional Court also became lower after 2012. From our analysis of the practice of the Constitutional Court we can conclude that despite the fact that the wording of the new Constitution seemed to be more restrained and modest regarding social security, the constitutional protection of social security has not declined drastically in the jurisdiction of the Constitutional Court, because the Constitutional Court did not interpret the right to social security as a real constitutional right before 2012, but only as a state obligation.

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Zrínyi Miklós Habilitációs Program keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által elismert szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos AB-gyakorlat összegzése

A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése elismerte a szociális biztonsághoz való jogot és a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot. A 70/E. § (2) bekezdése szerint az állam az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósította meg. Az Alkotmánybíróság e rendelkezéseket együtt olvasta az Alkotmány 17. §-ával, amely kimondta, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ennek során az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó: az Alkotmány nem szól a szociális gondoskodás mértékéről és ismérveiről, azok megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a kormány felelőssége és kötelessége.²

Az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdéséből az állam számára az a kötelesség fakadt, hogy a szociális ellátás biztosítására megszervezze és működtesse a társadalombiztosítás és a szociális támogatás rendszereit.

A korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra. E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az emberi méltóságra ugyanis a testület úgy tekintett, mint amelynek „van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”.³ Az Alkotmánybíróság kizárólag ezt az egy egyéni szociális jogosultságot – vagyis a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, azaz olyan megélhetési minimum állam általi biztosítását, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához – vezette le az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből és a 70/E. §-ából.⁴

A 42/2000. (XI. 8.) AB határozat ezt azzal egészítette ki, hogy „a megélhetési minimum garantálásából konkrétan meghatározott részjogok, – így a „lakhatáshoz való jog” – mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le”.⁵ Ugyanakkor e határozat kimondta azt is, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer kialakításakor és működtetésekor az Alkotmányból fakadó alapvető követelmény az emberi élet és méltóság védelme. Ennek megfelelően az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításáról gondoskodni. A 37/2011. (V. 10.) AB határozat ehhez kapcsolódóan arról rendelkezett, hogy az államnak „be kell avatkoznia, ha az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani, és az anyagi

2 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991, 146.

3 37/2011. (V. 10.) AB határozat, ABH 2011, 225, 235.

4 32/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998, 251, 254.

5 ABH 2000, 329.

létminimum alatt él, vagyis az emberi méltóságnak van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”.⁶

Az Alkotmány alapjogi katalógusából tehát e megélhetési minimumon túl nem következtek alanyi szociális jogok, azokat a törvényhozásnak (és a bírói gyakorlatnak) kellett meghatározni. Lényeges kérdésként merült ezért fel, hogy a törvényhozó milyen feltételekkel csökkentheti, illetve vonhatja meg a már elismert jogosultságokat. Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az ellenszolgáltatás fejében szerzett, járulékfizetési kötelezettségen alapuló ellátás, mint például a saját jogú öregségi nyugdíj, az özvegyi nyugdíj és a saját jogú hozzátartozói nyugellátás a biztosítási elem miatt tulajdonvédelemben részesül.⁷ A biztosítási elemet („vásárolt jogi jelleget”) nem tartalmazó szociális ellátások esetében a jogállamiságból következő garanciákat (bizalomvédelem, kellő felkészülési idő) kell figyelembe venni alkotmányossági mérceként. A 11/1991. (III. 29.) AB határozat és a 43/1995. (VI. 30.) AB határozat alapján a bizalomvédelem (más néven a szerzett jogok védelmének tesztje) a jogbiztonság részét képező kellő felkészülési idő követelményének a már meglévő jogosultságokra történő vonatkoztatása. Meglévő jogosultság hiányában az Alkotmánybíróság csak a norma megismeréséhez szükséges időt kérheti számon a jogalkotáson. A két esetben tulajdonképpen a bizakodás alapja erősségének a különbségről van szó.

A szociális biztonság szövegszerű változása az Alaptörvényben

A 2012-ben hatályba lépett Alaptörvény jelentősen átfogalmazta a szociális biztonság alkotmányos védelmére vonatkozó szabályokat.⁸ A XIX. cikk négy bekezdésnyi terjedelemben foglalkozik a szociális ellátórendszer alkotmányos szabályainak meghatározásával.⁹

Juhász Gábor szerint a szociális ellátásokra vonatkozó rendelkezések megújításának legalább két célja azonosítható.¹⁰ Egyfelől jelzi a szociális biztonság lehetséges értelmezési mezőjének szűkítésére való törekvést, másfelől pedig azt, hogy az alkotmányozó az Alaptörvényt aktuálpolitikai céljai támogatására kívánja használni, az Alkotmány 70/E. § (3) bekezdésének bevezetésével már tesztelt módon, vagyis úgy, hogy az Alaptörvény rendelkezéseivel zárja ki egyes kormányzati döntések alkotmányossági felülvizsgálatát (magánnyugdíjpénztári rendszer felszámolása, az ellátások igénybevételének a közösség számára hasznos magatartáshoz kötése).¹¹ Juhász szerint – az Alkotmánybíróság érvelésére hivatkozva – az újraszabályozás célja egyfajta szociálpolitikai paradigmaváltás elérése volt.¹²

6 ABH 2011, 225, 235.; megerősítve: 176/2011. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2011, 622.

7 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188.; 5/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 85.; 37/2007. (VI. 12.) AB határozat, ABH 2007, 652.

8 JUHÁSZ 2015, 12.

9 JUHÁSZ 2015, 12.

10 JUHÁSZ 2015, 12.

11 JUHÁSZ 2015, 12.

12 Juhász utal a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat [45]–[59] bekezdéseire, lásd: JUHÁSZ 2015, 12.

Juhász szerint a paradigmaváltást szolgálja a szociális biztonság jogosultságalapú értelmezési lehetőségének bombabiztos kizárása is: „a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan »állampolgári jognak« tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában¹³) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította.”¹⁴ Juhász szerint: „Az indokolás inkább a megújuló összetételű Alkotmánybíróság szociális jogokkal szembeni aggasztóan elutasító attitűdjét, mintsem a korábbi alkotmányértelmezési, vagy szociális jogalkotási gyakorlat beható ismeretét tükrözi, hiszen állampolgári jogként védett ellátásokat a magyar ellátórendszer az Alkotmány hatálya alatt sem ismert.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság védelmében kell elmondani, hogy az indokolásnak a „számosan »állampolgári jognak« tekintettek” kitétel alatt nem csak a korábbi többségi alkotmányértelmezést lehet érteni. Ugyanakkor – mint azt már a korábbi részekből láthattuk – az Alkotmánybíróság korábbi összetételében is akadtak olyan alkotmánybírák, sőt egy-egy olyan testületi döntés is, amely épp a szociális biztonság alapjogi jellegét hangsúlyozta. Zlinszky János 31/1993. (V. 21.) AB határozathoz fűzött különvéleménye szerint: „Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének második fordulata... világosan kifejezett alanyi jogot létesít...” Az 5/1991. (II. 16.) AB határozat pedig az indokolásában fogalmazott úgy, hogy: „Alkotmányos alapjog az, hogy a Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz [Alkotmány 70/E. § (1) bekezdés].” Mindez éppenséggel azt igazolja, hogy a 23/2013. AB határozatot meghozó testület mélyrehatóan – az Alkotmánybíróság működésének kezdetéig visszamenően, a különvélemények szintjének mélységéig is kiterjedően – ismerte az Alkotmánybíróság joggyakorlatát.

A szociális biztonsággal kapcsolatos alaptörvényi változások közül – Juhász szerint – a legszembeesőbb az, hogy a XIX. cikk (1) bekezdésében „a szociális biztonság megteremtésének igénye már nem jogként aposztrofálva, hanem csupán államcélként jelenik meg”¹⁶

Klicsu László szerint is a XIX. cikk első két mondata világossá teszi, hogy nem alapjogról, hanem államcélról, programról van szó, és támogatásra a magyar állampolgár csak a külön törvényekben meghatározottak szerint jogosult.¹⁷

A XIX. cikkhez fűzött indokolás szerint az Alaptörvény „[r]ögzíti az állam azon szándékát, hogy minden magyar állampolgárnak megteremtse a szociális biztonságot.

13 Az Alkotmánybíróság ezt tényként rögzítette, ugyanakkor nem igazolta a szociális szolgáltatások és az eladósodás közötti nagymértékű összefüggést.

14 Juhász utal a 23/2013. (IX. 25.) AB határozat [45] bekezdésére; JUHÁSZ 2015, 12., 17.

15 JUHÁSZ 2015, 12–13.

16 JUHÁSZ 2015, 13.

17 KLICSU 2012, 114.

Ennek érdekében azon élethelyzetekben, amikor – gyermekének születése, egészségi állapotának időleges vagy végleges romlása, hozzátartozójának vagy munkalehetőségének elvesztése miatt – a megélhetéséhez szükséges javak előteremtésére nem képes, valamennyi állampolgár jogosult törvény szerinti állami segítséget igénybe venni”.

Míg a korábban hatályos Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése alapján a magyar állampolgárok jogosultak voltak a megélhetésükhöz szükséges ellátásra,¹⁸ az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország már csak *arra törekszik*, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.¹⁹ Az Alaptörvényben a szociális biztonság megteremtésének igénye tehát már formálisan sem jogként, hanem államcélként jelenik meg.²⁰

Chronowski Nóra ezt a változást a korábbi Alkotmányhoz képest visszalépésként értékelte.²¹ Drinóczi Tímea úgy véli, hogy az Alaptörvény és ennek alapján döntő alkotmánybíróági gyakorlat új korszakot hozott, az alaptörvényi szöveg az Alkotmánybíróságnak azt a hozzáállását erősítette, amely az állam és a törvényhozás felelősségi körébe kívánta kitolnia szociális jogok problémáját azzal, hogy az állam csak „törekszik” nyújtani a szociális biztonságot.²²

Az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdését értelmező 32/1998. (VI. 25.) AB határozat – igaz, meglehetősen elvontan – a szociális biztonsághoz való alkotmányos jog tartalmát és mértékét is körülírta, így nyitva hagyva annak lehetőségét, hogy a testület az ellátások elvárható – az emberi méltóság biztosításához szükséges – szintjének vizsgálata irányába fejlessze tovább a szociális biztonsághoz való jogra vonatkozó értelmezését.²³ Juhász Gábor szerint az Alaptörvény új szövegezése ezzel a megfogalmazással immáron kategorikusan kizárja a szociális biztonság alanyi jogként való értelmezésének 1998-ban megnyitott lehetőségét,²⁴ a magyar állampolgároknak így többé az elvi lehetőségek szintjén sincs „joguk” a szociális biztonságra, be kell érniük azzal az ígérettel, hogy az állam törekszik majd arra, hogy megteremtse szociális biztonságukat.²⁵

Az ellátások biztosítását indokoló helyzetek felsorolása nagyban hasonlít az Alkotmányéra,²⁶ az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés második mondatából – a korábbi Alkotmányhoz képest – kimaradt az öregség mint kockázati tényező, viszont új elemként bekerült az anyaság és a fogyatékoság – mint megélhetési zavar – esetére járó támogatási jogosultság. Juhász ugyanakkor rámutat arra, hogy

18 E rendelkezésből és az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből vezette le az Alkotmánybíróság a jogosultságot az olyan megélhetési minimum állam általi biztosítására, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. Az emberi méltóságra ugyanis úgy tekintett, mint amelynek „van egy ellátási igényt megalapozó funkciója is”. Lásd: 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely visszautal a 37/2011. (V. 10.) AB határozatra.

19 *Szabadság és felelősség*, XIX. cikk (1) bekezdés.

20 JUHÁSZ 2012, 46.

21 CHRONOWSKI 2011, 28.

22 DRINÓCZI 2018, 16.

23 JUHÁSZ 2012, 46.

24 JUHÁSZ 2015, 13.; JUHÁSZ 2012, 46.

25 JUHÁSZ 2015, 13.

26 JUHÁSZ 2015, 14.

a nyugellátásokra vonatkozó rendelkezésekkel az öregség esetére járó ellátás továbbra is alkotmányos védelem tárgyát képezi.²⁷

Juhász szerint azonban „egy apró, központoszási jelbeli változtatás nyomán az államra háruló feladatok köre mégis jelentősen szűkül az új szabályozással”.²⁸ Míg ugyanis az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének két mondatrészt pontosvessző választotta el, addig az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését két különálló mondat alkotja.²⁹ Az Alkotmánybíróság ugyan testületileg nem foglalkozott az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdésében szereplő két mondatrész viszonyának vizsgálatával,³⁰ Kilényi Géza alkotmánybíró a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében³¹ az Alkotmány 70/E. § (1) bekezdésének tartalmát vizsgálva rámutatott arra, hogy e rendelkezés két tagmondata között nem kettőspont, hanem pontosvessző szerepel. Ez pedig Kilényi számára azt juttatja kifejezésre, hogy a hivatkozott rendelkezés nem egy, hanem két alapvető jogot kodifikál: a szociális biztonsághoz való jogot és az ellátáshoz való jogot. Noha e két jog között szoros tartalmi kapcsolat van, sem tartalmuk, sem érvényesülési körük nem azonos, ezért a 70/E. § (1) bekezdésének pontosvessző utáni szövegrésze semmiképpen sem fogható fel ama jogintézmények kimerítő felsorolásaként, amelyek a szociális biztonsághoz való jog tartalmát alkotják.³² A többségi határozat ehhez képest az ellátáshoz való jogot nem különálló alapjogként, hanem a szociális biztonsághoz való jog – magában az Alkotmányban kiemelt – tartalmi elemeként, alkotmányos követelményeként fogta fel, öregség, betegség stb. esetére.

Az Alaptörvény rendelkezése világosság teszi, hogy itt két különálló rendelkezésről van szó, hiszen immáron nem csupán pontosvesszővel, hanem ponttal, önálló mondatban rögzíti a szociális biztonságot mint államcél és a támogatáshoz való jogot. Az Alaptörvény azzal, hogy a szociális jogokat államcélként határozta meg, egyértelművé tette, hogy a szociális biztonság az állam részére csupán iránymutatást tartalmaz, *az Alaptörvényből alanyi jogi jogosultság közvetlenül nem fakad*.³³

Juhász Gábor szerint aligha cáfolható Kilényi Gézának a 26/1993. (IV. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében megfogalmazott érvelése, miszerint a két mondatrészt elválasztó pontosvessző a szöveg nyelvtani értelmezése szempontjából csak azt jelentheti, hogy az állami kötelezettségek alapját képező kockázatok felsorolása *példálózó jellegű*.³⁴ Az Alaptörvényben szereplő felsorolás ugyanakkor azzal, hogy önálló mondatként került megfogalmazásra, a korábbi példálózó jellegű felsorolást *taxatív*vá teszi.³⁵ Míg tehát a 70/E. § (1) bekezdésének második mondatrésze értel-

27 JUHÁSZ 2015, 14.

28 JUHÁSZ 2015, 14.

29 JUHÁSZ 2015, 14.

30 JUHÁSZ 2015, 14.

31 ABH 1993, 196, 204.

32 Kilényi szerint egyébként kizárólag ez az alkotmányértelmezés, azaz a szociális biztonsághoz való jognak és az ellátáshoz való jognak önálló és egyenrangú alapjogként való kezelése áll összhangban az ország vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel.

33 BALOGH-BÉKESI–BALOGH 2013, 213.

34 ABH 1993, 196, 204.; lásd: JUHÁSZ 2015, 14., 19.

35 JUHÁSZ 2012, 46.; JUHÁSZ 2015, 14.

mezhető volt úgy, hogy a szociális biztonsághoz való jog a felsorolásban nem szereplő kockázatok bekövetkezése esetén is megilleti az állampolgárokat (például a felsorolásban nem szereplő anyaság, vagy éppen önhiba miatt bekövetkező munkanélküliség esetén), addig az új rendelkezés alapján alkotmányos védelemben csak a felsorolt kockázatokkal szembesülő állampolgárokat kell részesíteni.³⁶

A felsorolás ugyanakkor kibővült az anyaság vállalásával járó társadalmi kockázattal.³⁷ A változtatás nyomán az állam megszabadul attól a kötelezettségétől, hogy gondoskodnia kelljen a felsorolásban nem szereplő személyek (például az önhibájukból munkanélküliek) szociális biztonságának megteremtéséről.³⁸

Az Alaptörvény a korábbi Alkotmányhoz képest már nem a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jogot, hanem a támogatáshoz való jogot biztosítja, de azt is törvényben meghatározottak szerint.

Juhász Gábor úgy véli, hogy ez az ellátások alkotmányos mértékét érintő változást jelez, hogy tudniillik azoknak már elvben sem kell a megélhetéshez szükséges mértékűnek lenniük, mivel az Alaptörvény előírásai szerint az állami kötelezettségek a „törvényben meghatározott” szintű ellátások biztosításával is teljesíthetők, ami a korábbinál is sokkal tágabbra szabja a kormányzat mozgásterét a szociális védelmi ellátások alakításában.³⁹

Juhász Gábor szerint ezzel az Alaptörvény szövege tartózkodik az olyan megfogalmazásoktól is, amiből az Alkotmánybíróság esetleg az állami kötelezettség konkrét tartalmára és mértékére következtethetne.⁴⁰

Juhász szerint ez az értelmezés következik az Alkotmánybíróság értelmezéséből is: „...az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz [...] [a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata] a 'törekszik' kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez összhangban az Alaptörvény [kiegészítve, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást előíró] N) cikkével... mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, hogy [...] az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben [...] is csak 'törvényben meghatározott' mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”⁴¹

36 JUHÁSZ 2012, 46.; JUHÁSZ 2015, 14.

37 JUHÁSZ 2012, 46.

38 JUHÁSZ 2012, 46.

39 JUHÁSZ 2012, 46.

40 JUHÁSZ 2015, 13.

41 3217/2014. (IX. 22.) AB hat. [24] bek.; hivatkozva JUHÁSZ 2015, 13., 18.

Ezzel az Alaptörvény az ellátás szintjét nem a megélhetési minimumban (a megélhetéshez szükséges ellátásában) határozza meg, hanem a „törvényben meghatározott támogatásra” utalja tovább.⁴² A támogatáshoz való jog tehát *alapjognak nem minősülő alkotmányos jog*, amelynek sajátossága, hogy az alkotmányból közvetlen alanyi jogosultság nem fakad (azaz pusztán az alkotmány alapján – más jogszabály közbejötté nélkül – nem lehet e jogokat érvényesíteni), de a törvényhozásnak az alkotmány alapján kötelezettsége az alanyi jogok meghatározása.⁴³ Bár kétségtelen, hogy e jogok esetén az alkotmányos védelem intenzitása kisebb, mint az alapjogok vonatkozásában, mindez jelen esetben a korábbi Alkotmányhoz képest nem feltétlenül jelenti az alkotmányos védelmi szint lecsökkenését, hiszen – ahogy arra Balogh Zsolt rámutat – az ellátáshoz való jog korábban is alapjognak nem minősülő alkotmányos jogként került szabályozásra.⁴⁴ Ez alapján tehát önmagában – azon túl, hogy például az önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén az ellátáshoz való jog szerepelt az Alkotmányban – még nem következett magából az Alkotmányból, hogy munkanélküliség esetén milyen időtartamban, milyen összeget, mely ellátórendszernek kell nyújtania ellátást, csak annyi következett az Alkotmányból, hogy a törvényhozásnak (tehát az alkotmány alatti szinten) ezeket a kérdéseket szabályozni kell.⁴⁵ Az Alkotmány alapján így alkotmányellenessé csak az a helyzet válhatott (volna), ha például munkanélküliség esetén az állam semmilyen ellátást nem nyújt(ott volna).⁴⁶ Az Alkotmány 70/E. § értelmezése kapcsán a legtovább talán Zlinszky János ment el, azzal, hogy a megélhetéshez szükséges ellátásra való állampolgári jogot kifejezett alanyi jogként definiálta.⁴⁷

Érdeemes kitérni az ellátás – támogatás fogalom megváltozására. Az Alkotmány még az ellátáshoz való jogot deklarálta, míg az Alaptörvény a támogatáshoz való jogot. Álláspontom szerint e mögött a változás mögött az (is) állhat, hogy a társadalombiztosítási járulékot 2012-től felváltotta a szociális hozzájárulási adó.⁴⁸ Az ellátásra való jogosultság általában csak meghatározott feltételek esetében áll fenn, támogatásra viszont nem feltétlenül csak a jogosult saját jogszerzése alapján válhat valaki jogosulttá. Szemben a korábbi társadalombiztosítási járulékkel, az adó a maga természeténél fogva nem kizárólag arra a célra fordítható, amilyen célból beszedték. Az adó – így a szociális hozzájárulási adó – ugyanis egy olyan eszköz az állam kezében, amit lehet szociális támogatások fedezésére is fordítani, de másra is. A törvény szerint a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítését szolgáló egyes szociális ellátások fedezetéhez, továbbá az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásához szükséges államháztartási források biztosítása

42 BALOGH-BÉKESI–BALOGH 2013, 212.

43 BALOGH 2011, 309.

44 BALOGH 2011, 309.

45 BALOGH 2011, 309.

46 BALOGH 2011, 309.

47 31/1993. (V. 21.) AB határozat; RAB 2009, 290.

48 Lásd: egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 453–467. §.

céljából az adóból származó államháztartási bevétel a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott arányok szerint megoszlik a társadalombiztosítás egyes pénzügyi alapjai és a törvényben meghatározott elkülönített állami pénzalap költségvetése között.⁴⁹ Az adó megfizetése államháztartási forrásból fedezett ellátásra (ideértve különösen a társadalombiztosítási ellátást és az álláskeresői ellátást), vagy államháztartási forrásból folyósított támogatás igénybevételére való jogot nem keletkeztet, valamint az adó alapja és összege az ilyen ellátás, illetőleg támogatás összegét nem befolyásolja.⁵⁰

Ezzel összefüggésben Juhász Gábor aggályainak ad hangot, hogy tudniillik „A korábbi egészségbiztosítási járulékok »begyűrése« a szociális hozzájárulási adóba ugyanakkor azt jelzi, hogy az alkotmányos rendelkezések jelentős változtatása nélkül is csökkenthető az alkotmányos védelem szintje, mivel az új finanszírozási megoldás alapján vitatható az eddigi gyakorlatban legerősebbnek bizonyult fegyver, a járulékfizetésen alapuló társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmének alkalmazhatósága.”⁵¹

Juhász szerint joggal tarthatunk attól, hogy a társadalombiztosítási járulékok szociális hozzájárulási adóvá történt átkeresztelése megszünteti az ellenszolgáltatásként biztosított ellátások tulajdonszerű erős alkotmányos védelmét.⁵²

A szociális ellátórendszer szatellitjogokkal való védelmét az Alaptörvény előírásai ugyan közvetlenül nem fenyegetik, a (törvényalkotási) gyakorlat azonban, ami a társadalombiztosítási ellátásokat elszakította a járulékfizetéstől már igen.⁵³ Míg ugyanis a járulékfizetés konkrét, mintegy előre megvásárolt ellenszolgáltatást feltételez (ezt fejezte ki az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatában a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmének elve), addig az adók esetében nincs ilyen összefüggés.⁵⁴

Juhász szerint ezt a gyanút támaszthatja alá a társadalombiztosítás ellátásaira jogosultakról és ezen ellátások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 2. § (6a) bekezdése is, ami szerint „a társadalmi szolidaritás elvének megfelelően – a szociális biztonsághoz, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, valamint az egységes állami nyugdíjrendszer fenntartása érdekében – törvény a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését egészben vagy részben megillető olyan fizetési kötelezettséget is megállapíthat, amelyek megfizetése társadalombiztosítási ellátásra való jogot nem keletkeztet.”⁵⁵

Miközben tehát a tulajdonhoz való jog védelmét rögzítő új XIII. cikk nem tartalmaz olyan előírást, ami aláásná a társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű

49 Egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 453. § (2) bekezdés.

50 Egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvény 453. § (4) bekezdés.

51 JUHÁSZ 2012, 43.

52 JUHÁSZ 2012, 47.

53 JUHÁSZ 2012, 47.

54 JUHÁSZ 2012, 47.

55 JUHÁSZ 2012, 47.

védelmét, addig a járulékoknak az Alaptörvény hatálybalépése előtt megtörtént adóvá való keresztelése erőteljes lépésnek tűnik a társadalombiztosítási ellátások szatelitjogokkal való védelmének felszámolása felé.⁵⁶ A szerzett jogokat védő koncepció alkalmazását ugyanakkor az Alaptörvény nem lehetetleníti el, hiszen a jogállamiság követelményét (amiből a szerzett jogok védelmének elve levezetésre került) az 1989-es Alkotmány betűivel egyező módon rögzíti.⁵⁷

A szociális biztonság (Alaptörvény XIX. cikk) alaptörvényi rendelkezését az Alkotmánybíróság átfogóan elsőként a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban elemezte. A testület abból indult ki, hogy a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet vezetett a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához. A korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan „állampolgári jogoknak” tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) az Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. Az Alaptörvény XIX. cikkének (1) bekezdése szerint: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson.” Az alapvetően megváltozott gazdasági körülmények az államháztartás működési elvét illetően szintén új helyzetet és alaptörvényi rendelkezéseket eredményeztek.

Az Alaptörvény tehát – álláspontom szerint – ugyan látszólag az alapjogok *jogi* garanciáit csökkenti, az *anyagi* garanciákat azonban erősíteni kívánja többek között azért, hogy alkotmányos szintre emeli a fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét.⁵⁸ Az alapjogok garanciái terén a második generációs jogoknál már nem elegendők pusztán a *jogi* garanciák, azaz, hogy az állam alkotmányi és alacsonyabb jogszabályok szintjén biztosítsa bizonyos alapjogok érvényesülését, hanem a szociális jogoknál már *anyagi* garanciákra, azaz ténylegesen meglévő pénzügyi fedezetre van szükség. Egy jogállamba vetett bizalom pedig nagymértékben függ attól, hogy a jogi és anyagi garanciák mennyire közelítik egymást.

Lenkovich Barnabás professzor, az Alkotmánybíróság elnöke 2015-ben egy konferencián tartott előadásán⁵⁹ is azt hangsúlyozta, hogy az emberi jogok érvényesüléséhez nélkülözhetetlen a materiális feltételek biztosítása, hisz már maga a szervezetrendszer működtetése is sokba kerül, hát még a jogok finanszírozása. Materiális feltételek nélkül ugyanis pusztá papírra írott szavak maradnak a szabadságok. Az alapvető szabadságok mint első generációs jogok szintű állami szervezeti finanszírozási feltételekkel bírnak, mint a második generációs jogok, még akkor is, ha inkább az utóbbi

56 JUHÁSZ 2012, 47–48.

57 JUHÁSZ 2012, 48.

58 Az alapjogok jogi és anyagi garanciáinak fogalmát Rácz Attila meghatározásai alapján használom. Rácz Attila az alapvető jogok *jogi* garanciái alatt azokat a garanciákat érti, amelyek a jog kötelező erejénél fogva intézményesen teremtenek kedvező lehetőséget az alapvető jogok érvényesüléséhez; *anyagi* garancia alatt pedig különösen a megvalósulás anyagi előfeltételeit biztosító társadalmi és gazdasági rendszert. RÁ CZ 2008, 16.

59 LENKOVICS 2015.

az, ahol az államot tevéleges finanszírozási kötelezettség terheli, a feltételrendszer, a jogok védelmét az első generációs jogoknál is garantálni kell, ami ugyancsak sokba kerül.

Az Alkotmánybíróság tehát az Alaptörvény szociális biztonságra vonatkozó rendelkezését önálló, a korábbi alkotmánybírósági gyakorlattól független, és a korábbi Alkotmányhoz képest megváltozott rendelkezésnek tekintette. Bár az Alkotmány 70/E. § már a rendszerváltozás óta minden állampolgárt megillető jogként statuálta a szociális biztonsághoz való jogot (tudniillik, hogy: „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz...”), az Alkotmánybíróság gyakorlatában ez – Jakab András megfogalmazása szerint – „a 17. § szerinti államcélá szelődött”.⁶⁰

Az Alkotmánybíróság tehát a szociális biztonság alaptörvényi értelmezése során is megtehetette volna azt, amit számos alapjog esetében meg is tett, hogy tudniillik az Alaptörvény szövegét csupán a saját korábbi gyakorlatának „kodifikálásaként” fogja fel, fenntartva ezzel a korábbi gyakorlatának lehetőségét,⁶¹ ám itt a testület inkább az alkotmányozó akaratára, illetve az e mögött álló külső gazdasági és demográfiai körülményekre hivatkozott.

*Már a korábbiakban láthattuk, hogy az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány 70/E. §-ára alapozott jogértelmezése a szociális biztonsághoz való jogot nem alapjognak, hanem olyan állami kötelezettségvállalásnak tekintette, amelynek teljesítése tekintetében a kormányzat széles, de csak alkotmányos korlátok között gyakorolható mozgástérrel rendelkezik.*⁶² E korlátok túlnyomó része az Alkotmánynak nem a szociális biztonságot meghirdető 70/E. §-ából, hanem az Alkotmány más rendelkezéseiből voltak levezethetők: a jogbiztonság követelményét is magában foglaló jogállamiság és ezzel összefüggésben a szerzett jogok elvéből [2. § (1) bekezdés],⁶³ valamint a társadalombiztosítási ellátások tulajdonjogszerű védelméből (13. §).⁶⁴ Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását, (2) bekezdése az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásának, fenntartásának és működtetésének követelményét fogalmazta meg.⁶⁵

60 JAKAB 2011, 221.; lásd erről bővebben: JUHÁSZ 2009, 2586–2587.

61 Lásd: TÉGLÁSI 2014, 322–329.

62 JUHÁSZ 2009, 2593.

63 Lásd: 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995, 188., 196.

64 A társadalombiztosítási ellátások tulajdonszerű védelmének követelményét a 64/1993. (XII. 22.) AB határozat indokolása alapozta meg (373, 380.). JUHÁSZ 2009, 2593.

65 JUHÁSZ 2009, 2593.

Az Alaptörvény megfogalmazása tehát éppenséggel azt próbálja megakadályozni, hogy az Alaptörvény olyan előnyökkel kecsegtessen, amelyeket az állam nem tud biztosítani, ezért a bíróságok előtt sem érvényesíthetők.⁶⁶

A 40/2012. (XII. 6.) AB határozat a megváltozott alaptörvényi szövegezés kapcsán rámutatott arra, hogy lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke kapcsán nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése „állami nyugdíjra való jogosultságot” említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani.⁶⁷

Az Alaptörvény a Nemzeti hitvallás szerint egyrészt vallja „az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”.⁶⁸ Az alapjogi rész tartalmazza az állam elkötelezettségét is a rászorulókat támogatására.⁶⁹

Az Alaptörvény a szociális biztonság körében a korábbi Alkotmányhoz képest bővíti az államcélokat: államcélként határozza meg *az emberhez méltó lakhatás és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítását*, amelyet a korábbi Alkotmány nem tartalmazott.⁷⁰

Az Alaptörvény két cikkében is találhatóak értelmezési szabályok. Az R) cikk (3) bekezdése előírja, hogy az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni. A 28. cikk pedig kimondja, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik; az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.

Ezekből az értelmezési szabályokból meglátásom szerint az következik, hogy az Alaptörvény értelmezésénél elsőbbsége kell legyen az elesettek és a szegények

66 Herbert Küpper éppen ennek az általános veszélyére hívta fel a figyelmet már 2007-ben, hozzátéve még, hogy az érvényesíthetőség e hiánya egészében véve kétségbe vonja az alkotmányos jogok eszméjét, és közvetett módon leronthatja a liberális jogokat, valamint azok bíróság előtti kikényszeríthetőségét. Lásd: KÜPPER 2007, 53–54. Takács Albert szerint szociális jogokra való igényről lehet értelmesen beszélni, de szociális biztonsághoz való jogról nem, és mindaddig nem is szabad az alkotmányokban a szociális biztonsághoz való jogot említeni, amíg ennek a biztonságos emberi léthez (jóléthez) igazodó mértéke nem alkotmányos garancia is egyben. TAKÁCS 2011, 79.

67 KLICSU 2012, 114.

68 KLICSU 2012, 114.

69 KLICSU 2012, 114.

70 BALOGH-BÉKESI–BALOGH 2013, 213.

megsegítése kötelességének, valamint a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos cél szolgálatának.⁷¹

Az Alaptörvénynek számos olyan szabálya van, amely a társadalmi szolidaritást fejezi ki – így éppen a szociális biztonságról szóló szabály, amelynek (4) bekezdése⁷² az állami nyugdíjrendszerrel összefüggésben a társadalmi szolidaritást kifejezetten, szövegszerűen említi, vagy az elesettek, és külön a szegények segítése kötelessége a Nemzeti hitvallásban; ezeket a rendelkezéseket nem lehet úgy értelmezni, hogy mindenki önmagáért felelős.⁷³

Klicsu László 2012-ben még nehezen látta megjósolhatónak, hogy az Alaptörvény XIX. cikke milyen jövő előtt áll, milyen tartalmat ad annak egy-egy konkrét ügyben az Alkotmánybíróság, de álláspontja szerint a gyakorlatot meghatározhatja, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény egészéből, vagyis nem egy-egy szabályt kiragadva, milyen emberképet olvas ki, illetve a tagjai a szerepüket hogyan fogják fel.⁷⁴

A továbbiakban az immáron több mint fél évtizede hatályban lévő Alaptörvény⁷⁵ alapján kialakított alkotmánybíróági gyakorlatot tekintem át.

Az Alaptörvény XIX. cikke által bekövetkezett változások következményei az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépését követően elsőként a megváltozott munkaképességűek ellátórendszerének felülvizsgálata körében hozott 40/2012. (XII. 6.) AB határozatban foglalkozott a szociális biztonsághoz való jog értelmezésével. A határozat alapját az a jogszabályi változás képezte, amely 2012. január elsejétől a megváltozott munkaképességű személyek számára nem nyugellátást, hanem egészségbiztosítási ellátást biztosít: egyfelől pénzbeli (rehabilitációs vagy rokkantsági) ellátást, másfelől rehabilitációs szolgáltatásokat. Ebben a döntésében a testület rámutatott arra, hogy

„Lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik. A XIX. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország »törekszik« arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és »elősegíti« az időskori megélhetés biztosítását. Jogosultságról két esetben szól az Alaptörvény XIX. cikke. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése »állami nyugdíjra való jogosultságot« említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysege, árvasága és önhibáján kívül

71 Vö. KLICSU 2012, 114.

72 Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő.

73 KLICSU 2012, 115.

74 KLICSU 2012, 115.

75 Az Alaptörvény „korának” meghatározása körüli bizonytalanságokra találóan utal Kukorelli István 2017-ben megjelent könyve. Lásd: KUKORELLI 2017.

bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a »törvényben meghatározott támogatásra« való jogosultságot.⁷⁶

Ezt követően az Alaptörvény XIX. cikkét és a mögötte álló alkotmányozói szándékot a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban értelmezte. A határozat alapjául szolgáló ügy a korábban megállapított korengedményes nyugdíjak csökkentése, megszüntetése, illetőleg szociális járadékká történő átalakítása volt.⁷⁷ Az Alkotmánybíróság ebben a döntésében az Alaptörvény XIX. cikkének megváltozott rendelkezéseit a következőkkel indokolta:

„[...] a fenntartható gazdasági fejlődés és a fokozatosan romló demográfiai helyzet a szociális biztonság felfogásának és alkotmányos szabályozásának új alaptörvényi megfogalmazásához vezetett. A korábbi Alkotmány 70/E. § (1) bekezdése által kinyilvánított elbánást (amelyet számosan »állampolgári jognak« tekintettek, és amelyet az állam a valóságban csak egyre alacsonyabb szinten volt képes nyújtani, aminek még így is jelentős szerepe volt az ország eladósodásában) a 2011. április 18-án elfogadott Alaptörvény a valós lehetőségekhez igazította. [...] A gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített államháztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövidtávú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni. [...] Az itt hivatkozott és az Alaptörvény N) cikkével hangsúlyossá tett kényszerű paradigma-váltás érthető módon elsősorban vonatkozott az állami kiadások növekedésében meghatározó szerepet játszó nyugdíjrendszerre.”

Érdekes, hogy számos más alapjog esetében az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányon alapuló gyakorlatának „átmentését” azzal indokolta, hogy az Alaptörvény tulajdonképpen nem tett egyebet, mint a korábbi alkotmánybíróági jogértelmezést kodifikálta az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben is hivatkozhatott volna erre az Alkotmánybíróság, hiszen – amint azt láthattuk – a testület korábban sem tekintette valódi alapjognak a szociális biztonsághoz való jogot (annak ilyenként való alkotmányi megszövegezése ellenére), hanem lényegében államcélnek.⁷⁸ A 23/2013. AB határozat szövegezésében azonban érződik, hogy a szociális biztonság értelmezésénél a testület megpróbált éles cezúrát húzni a korábbi Alkotmány és az Alaptörvény közé, hogy ezáltal ne legyen kötve a korábbi jogértelmezéshez. A későbbiekben azonban majd láthatjuk, hogy ez nem sikerült teljes mértékben, a testület ugyanis későbbi határozataiban több esetben is a korábbi

76 Indokolás [37].

77 Az érdemben vizsgált rendelkezések jogszabályi környezetének lényege, hogy a törvénymódosítás 2012. január 1-jétől megszüntette a korhatár előtti öregségi nyugdíjakat, és egyúttal átalakította azokat korhatár előtti ellátássá vagy szolgálati járandósággá.

78 Az már egy másik kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a korábbi Alkotmányból alanyi jogot vezetett le a megélhetési minimum állam általi biztosítására, ezt azonban nem önmagában a szociális biztonsághoz való jogot deklaráló rendelkezésből vezette le, hanem az emberi méltósághoz való joggal való együttes értelmezésből. A későbbiek során azonban azt is láthatjuk, hogy az Alkotmánybíróság Alaptörvényen alapuló gyakorlata továbbra is az emberi méltóság védelmét tekinti a szociális biztonság határának, tehát a mérce e tekintetben sem csökkent.

Alkotmányon alapuló jogértelmezést erősítette meg, sőt, még alkotmányjogi panaszt is érdemben elbírált – részben – a XIX. cikkre alapozva.

A 9/2016. (IV. 6.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ugyan az Alaptörvény XIX. cikke elsősorban államcél fogalmaz meg, ez azonban – különösen az (1) bekezdés második mondatában megjelölt személyi körök esetén – a jogalkalmazót annyiban köti, hogy a jogszabályokat kétség esetén úgy kell értelmezni, hogy annak eredménye az államcél magvalósulását és ne akadályozását szolgálja.

A 23/2013. (IX. 25.) AB határozatban lefektetett alapokat – hogy tudniillik a XIX. cikk (1) bekezdése a valós lehetőségekhez igazított és az Alaptörvény N) cikkével hangsúlyossá tett kényszerű paradigmaváltás következménye – a későbbiekben elsősorban e határozat előadó bírója, Dienes-Oehm Egon hangoztatta különvéleményeiben.⁷⁹

Ami a megélhetési minimumhoz való jogot illeti, az Alkotmánybíróság ennek a problematikájával a 27/2013. (X. 9.) AB határozatban szembesült.

Az ügyben egy rokkantnyugdíjast arra kötelezett az önkormányzat és az annak határozatát felülvizsgáló bírói döntés, hogy a rokkantnyugdíjából fizesse meg édesanyja önkormányzati fenntartású intézményben történő ápolását, gondozását. Az Alkotmánybíróság itt lényegében azzal a kérdéssel szembesült, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdésében – újolag – szabályozott szülőtartási kötelezettséggel szemben van-e más olyan alkotmányosan értékelhető alapjog vagy alkotmányos érték, amely lehetővé teszi ennek az alapvető köteleességnek a korlátozását.

Az Alkotmánybíróság itt segítségül hívta az Alaptörvény Nemzeti hitvallását is, amely az R) cikk (3) bekezdése szerint értelmezési keretként is szolgál az Alaptörvény többi, normatív rendelkezésének értelmezéséhez. A testület utalt arra, hogy a Nemzeti hitvallás szerint: „Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét”, továbbá „Valljuk, hogy a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet [...] kiteljesítése.” A Nemzeti hitvallásból következik az utódokért viselt felelősség kötelezettsége is („Felelősséget viselünk utódainkért”).

A 27/2013. (X. 9.) AB határozat ezek alapján kimondta, hogy az Alaptörvény XVI. cikk (4) bekezdése szerinti szülőtartási kötelezettség mint alapvető köteleesség is – az Alkotmánybíróság szerint – csak akkor áll összhangban a Nemzeti hitvallásban foglalt – imént idézett – elvekkkel, ha az utódokra rótt tartási köteleesség nem hárít rájuk aránytalan és a teljesítőképességüket meghaladó terheket. A nagykorú gyermek tartási kötelezettségének teljesítése tehát nem veszélyeztetheti a kötelezett saját megélhetését, önmaga fenntartását, ezért az ezen alapuló személyi térítésidő-fizetési kötelezettség megállapítása során is figyelembe kell venni az egyén létfenntartását megalapozó, szükséges költségeit. Azt, hogy a szükséges tartás mikor kerül veszélybe, csak az eset összes körülményének, a kötelezett jövedelmi, vagyoni viszonyainak, lakáshelyzetének, egészségi állapotának (és az ezzel kapcsolatban felmerülő indokolt költségeinek), munkaképességének, valamint az adott időszak életviszonyainak figyelembevételével

⁷⁹ Lásd: Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 4/2016. (III. 1.) AB határozathoz.

lehet eldönteni. Ezt tehát a jogalkalmazó szervezeteknek mindig a konkrét eset kapcsán kell vizsgálat tárgyává tenniük és megállapítaniuk. Ugyan a megélhetéshez szükséges egzisztenciaminimumhoz való jog a többségi indoklásba nem – csak Balogh Elemér párhuzamos és Kiss László különvéleményében – került nevesítésre, itt tartalmilag lényegében arról volt szó, hogy az Alkotmánybíróság arra kötelezte az államot, hogy avatkozzon be akkor (vagyis biztosítsa a hozzátartozó eltartását és mentesítse ez alól a rászoruló tartásra kötelezettet), amikor az egyén nem képes a maga számára az anyagi értelemben vett méltó életet biztosítani.

Ugyancsak a megélhetési minimumot biztosító jövedelemhez való jog meglétét erősítette a 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, amely a rokkantsági ellátásra való jogosultság megszűnésénél, valamint a rehabilitációs ellátás szünetelésénél is azt a szempontot tartotta irányadónak, hogy az egyén keresőtevékenységéből származó jövedelme a megélhetési minimumot biztosítja-e számára. Ebből kiindulva azért semmisített meg egy törvényi rendelkezést, mert az annak ellenére rendelkezett a rehabilitációs ellátás szüneteltetéséről, hogy a keresőtevékenységet végző, megváltozott munkaképességű személy rászorultsága (legalábbis átmenetileg) megszűnt volna, és a megélhetési minimumát biztosító jövedelmének megléte biztosított lett volna.⁸⁰

Az Alkotmánybíróság a 3217/2014. (IX. 22.) AB határozatában az Alaptörvény XIX. cikkével összefüggésben kifejtette, hogy „az Alaptörvény a szociális biztonsághoz való alkotmányos alanyi jogot nem tartalmaz. [...] Az első mondat a »törekszik« kifejezéssel egyértelműen deklarálja, hogy Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél. Ez – összhangban az Alaptörvény N) cikkének (1) bekezdésével, mely szerint »Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti«, e cikk (2) bekezdésével, melynek értelmében az előbbi elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány, vagyis a két legfontosabb jogalkotó szerv a felelős, valamint ugyanezen cikk (3) bekezdésével, mely szerint valamennyi állami szerv köteles a feladata ellátása során ezen elvet tiszteletben tartani – mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, a magyar jogalkotó szervekre, hogy az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (konkrétan anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibán kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén) is csak »törvényben meghatározott« mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.”⁸¹

80 40/2012. (XII. 6.) AB határozat, Indokolás [65], [72].

81 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat, Indokolás [24].

Az Alkotmánybíróság ettől részben eltérő megállapításokra jutott a 28/2015. (IX. 24.) AB határozatában.⁸² Ebben az Alkotmánybíróság ismételten leszögezte, hogy „[a]z előző Alkotmányhoz képest lényeges változást jelent, hogy az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikke nem jogokról, hanem jellemzően állami kötelezettségekről és államcélokról rendelkezik.” A XIX. cikk (1) bekezdése alapján ugyanis Magyarország „törekszik” arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson, és „elősegíti” az időskori megélhetés biztosítását.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az Alaptörvény XIX. cikkéből jogosultságok is fakadnak. „Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése »állami nyugdíjra való jogosultságot« említ, amelynek feltételeit törvény állapítja meg. A XIX. cikk (1) bekezdése pedig az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegysege, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a »törvényben meghatározott támogatásra« való jogosultságot. Vagyis ezek azok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani.” Az Alkotmánybíróság végül arra a következtetésre jutott, hogy „jöllehet a XIX. cikk jellemzően államcélokról, és nem alapvető jogokról szól, az Alaptörvénynek ez a cikke »Alaptörvényben biztosított jogot« tartalmaz abban az értelemben, hogy törvényi jogosultságoknak (meghatározott élethelyzetekhez kötve) alaptörvényi háttérrel ad. Habár a törvényi feltételek részletei vagy a [...] jogosultság feltételei, mint konkrét részletszabályok nem az Alaptörvényből következnek, az alaptörvényi háttér azt jelenti, hogy az elvont jogosultság [...] az Alaptörvényből ered.”⁸³

Dienes-Oehm Egon ugyanakkor egyik különvéleményében úgy vélte, hogy a törvényben meghatározott ilyen típusú támogatások nyújtása nem teszi ezeket a támogatásokat alaptörvényi szintű jogosultsággá.⁸⁴

Czine Ágnes alkotmánybíró – az idézett AB határozatok alapján – úgy ítélte meg, hogy az Alaptörvény XIX. cikkében foglalt rendelkezések jogi jellegét meghatározott élethelyzetekhez képest kell vizsgálni, egyes élethelyzetek vonatkozásában pedig

82 Hoffman István is úgy véli, hogy ebben a határozatban az Alkotmánybíróságnak a szociális jogokkal kapcsolatban egy más megközelítésű álláspontja jelent meg. HOFFMAN 2017, 484.

83 28/2015. (IX. 24.) AB határozat, Indokolás [34]. Hoffman István szerint – egyetértve Komáromi László e kérdéskörben korábban született cikkének álláspontjával – az „Alaptörvényben biztosított jog” kitéttellel az Alkotmánybíróság egy „sajátos” és „nehezen értelmezhető” alkotmányjogi kategóriát intézményesített. Lásd: HOFFMAN 2017, 485.; Hoffman ehelyütt Komáromi következő munkájára utal: KOMÁROMI 2016, 14–15.; A magam részéről azonban megjegyzném, hogy az „Alaptörvényben biztosított jog” intézményét nem az Alkotmánybíróság, hanem az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény intézményesítette – lásd: 26. § (1) bekezdés a) és 27. § a) pont – és már e határozatot megelőzően is alkalmazta olyan esetekben, amikor alkotmányjogi panaszt nem az Alaptörvény *Szabadság és felelősség* c. részében szereplő „alapjogra” hivatkozással nyújtottak be, a testület azonban mégis befogadta és érdemben bírálta el az indítványokat arra alapozva, hogy „Alaptörvényben biztosított jogra” történt hivatkozás (lásd például a mentelmi jog, a bírói függetlenség, vagy a jogállamiság kapcsán a „visszaható hatályú jogalkotás” vagy a „kellő felkészülési idő hiánya”, amelyekre hivatkozással az Alkotmánybíróság – noha egyik esetben sem alapjogról van szó – érdemi vizsgálatot folytatott le.)

84 Dienes-Oehm Egon alkotmánybíró különvéleménye a 4/2016. (III. 1.) AB határozathoz, amelyhez csatlakozott Juhász Imre, Lenkovic Barnabás és Szívós Mária is.

az Alaptörvény rendelkezése több mint államcél, mert arra az érintett Alaptörvényben biztosított jogként hivatkozhat. Ez a jogosultság ugyanakkor nem tekinthető alapvető jognak.⁸⁵

A 25/2016. (XII. 21.) AB határozatban ismét messzebről futott neki a szociális jogok kérdésének az Alkotmánybíróság, és nem csupán a konkrét ügy elbírálásához szükséges, hanem általános jellegű alapvetéseket is lefektetett: részben általánosságban a szociális jogokra, részben pedig az Alaptörvény XIX. cikkének értelmezésére nézve.

A szociális jogokkal összefüggésben a testület utalt arra, hogy: „gazdasági, szociális, kulturális jogok csoportját – melyek közé a szociális biztonság is tartozik – megkülönböztetjük a klasszikus szabadságjogoktól nagyrészt abból a megfontolásból, hogy előbbiek alapvetően az állam gazdasági teljesítőképességétől függenek. A szociális jogok sajátosságai közé tartozik, hogy az elért védelmi szint csökkentésének tilalma nem áll fenn, továbbá az állam kötelezettségei alapvetően arra korlátozódnak, hogy egyrészt hozzon létre egy olyan intézményrendszert, amely útján az alkotmányos jogok érvényesülhetnek, másrészt pedig meg kell határoznia az intézményrendszer igénybevételével kapcsolatos jogosultságokat. [...] Mindez nem jelenti ugyanakkor azt, hogy a szociális jogok között ne lehetnének olyanok, amelyek alapjogi védelemben részesülnek. Emellett megjelennek a szociális jogok között alkotmányos jogok, illetve olyanok is, amelyek államcélok, vagyis semmilyen alanyi jogosultság nem fakad belőlük.”

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti szociális biztonsággal összefüggésben a testület utalt arra, hogy azt az Alaptörvény a korábbi Alkotmánytól eltérően szabályozza, amely változás mögött is alapvetően az a felismerés állt, hogy az állam teljesítőképessége korlátozott, a korábbi jóléti modell pedig immár nem tartható fenn. Ennek megfelelően a XIX. cikk (1) bekezdésének első mondata államcél fogalmaz meg, ugyanezen bekezdés második mondata ugyanakkor az állampolgárok anyasága, betegsége, rokkantsága, özvegyesége, árvasága és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége esetében garantálja a „törvényben meghatározott támogatásra” való jogosultságot.

Ennek kapcsán a testület – korábbi határozataira utalva⁸⁶ – megerősítette, hogy itt valódi jogosultságról van szó, és az itt felsoroltak:

„[A]zok az élethelyzetek, amelyekre szabottan törvényben alanyi jogon járó juttatásokat kell bevezetni, illetve fenntartani.

A XIX. cikk értelmezésekor az Alkotmánybíróság figyelembe vette az Alaptörvény által biztosított védelem körében immár azt is, hogy a gyermekgondozási díj mint az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti anyaság esetén – az Alaptörvényből fakadóan – biztosítandó támogatás nem rászorultság, hanem biztosítási alapú ellátás, ugyanis járulékfizetés kapcsolódik hozzá. Ezzel megerősítette a XIX. cikk (1) bekez-

85 Lásd: Czine Ágnes alkotmánybíró párhuzamos indokolása a 4/2016. (III. 1.) AB határozathoz.

86 Lásd: elsőként a 40/2012. (XII. 6.) AB határozatot.

désből fakadó védelmet az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonhoz való joggal.⁸⁷

A testület utalt arra, hogy a járulékfizetési kötelezettséggel biztosított támogatók egyben az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog védelmét is bírják, figyelemmel arra az alaptörvény-értelmezési követelményre is, amely szerint az Alaptörvény szabályait egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni.⁸⁸ Ezzel szemben az *ex gratia* juttatások jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatók meg önkényes módon.⁸⁹

A 25/2016. (XII. 21.) AB határozat arra is utalt, hogy az egyes támogatási formákra vonatkozó jogszabályi rendelkezések részletszabályait (ide értve a támogatásra való jogosultság feltételeit és annak mértékét is) – az Alaptörvény keretei között – a jogalkotó szabadon alakíthatja. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdéséből nem vezethető le az állam számára egy konkrét támogatási forma konkrét részletszabályának a megalkotására vonatkozó kötelezettség.⁹⁰

Az Alkotmánybíróság szerint általánosságban kimondható, hogy a szociális ellátórendszer egyes ellátásait – változó gazdasági környezetben, az állam mindenkori gazdasági teljesítőképességére tekintettel – a törvényhozó átalakíthatja vagy akár meg is szüntetheti, az ilyen intézkedések önmagukban nem alaptörvény-ellenesek.⁹¹ Mivel azonban a XIX. cikk (1) bekezdés második mondata tételesen felsorolja azokat az okokat, amelyek alapján támogatásra jogosult az érintett, e körben valamilyen ellátási formát mindenképpen biztosítani, működtetnie kell az államnak, a fent említett széles körű jogalkotási szabadsága mellett. Az *ex gratia* juttatások esetében a jogalkotót szélesebb körű mérlegelési jog illeti meg, ugyanis nemcsak azt döntheti el, hogy milyen ellátást biztosít, hanem azt is, hogy biztosít-e egyáltalán ilyen juttatást, és ha igen, azt az érintettek mely csoportjának, milyen mértékben és milyen formában biztosítja.

Összegzés

Az Alaptörvény szociális biztonságról szóló XIX. cikkének normaszövege első ránézésre csökkentette a szociális biztonság alkotmányos védelmi szintjét azáltal, hogy a korábbi Alkotmány alapjogi (állampolgári jogi) megfogalmazásához képest már

87 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [30]–[32].

88 33/2012. (VII. 17.) AB határozat, Indokolás [94], illetve 4/2016. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [29].

89 Lásd például 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32].

90 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, Indokolás [3].

91 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30].

csak államcélként, az állam törekvéseként határozza meg. Ennek ellenére, hogy az alkotmány alkalmazása szükségszerűen magából a normaszövegből táplálkozik, egy alkotmányi rendelkezés gyakorlati érvényesüléséről csak utólag lehet magabiztos véleményt alkotni.⁹² Balogh Zsolt szavait idézve: egy Alkotmány szociális karaktere végső soron úgysem annak tételes rendelkezéseitől, hanem az annak gyakorlati érvényesülését biztosító alkotmányvédő szerv döntésétől függ.⁹³

Az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény előtt és után kialakított gyakorlatának összevetése alapján az derül ki, hogy lényeges változás (csökkenés) nem következett be a szociális biztonság alkotmányos védelme terén. Részben azért nem, mert az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdése szerinti „államcél” jellegű megfogalmazása a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot követi, amely ugyancsak nem tekintette alapjognak a szociális biztonságot (az ezzel ellentétes alkotmányi megfogalmazás ellenére sem), hanem az csupán „államcél” szelídült. Az Alkotmánybíróság ugyan az Alaptörvény hatálybalépését követő határozataiban törekedett megindokolni az alaptörvényi szabályozás eltérő voltát (a változó gazdasági, demográfiai, költségvetési helyzettel stb.), ugyanakkor az alapjogvédelem terén nem tapasztalható drasztikus változás az alkotmánybírói gyakorlatban.⁹⁴ Ez részben a valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének is köszönhető, hiszen ezzel az Alkotmánybíróság már nemcsak az egy-egy ügyben alkalmazott jogszabály alkotmányellenességét vizsgálhatja meg, hanem a konkrét bírói döntéseket is. Ennek eredményeként pedig az Alkotmánybíróság – ha nem is kizárólagosan – az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdését (az annak való megfelelést) is figyelembe veszi. A testület 2016-ban odáig is eljutott, hogy alkotmányos követelményként mondta ki, hogy a bíróságoknak és a hatóságoknak szociális ügyekben az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésben foglalt államcél megvalósulását (is) szem előtt kell tartaniuk. A XIX. cikk (1) bekezdése mellett a szociális jogok védelmét továbbra is erősíti a XV. cikk szerinti diszkrimináció tilalma, a II. cikk szerinti emberi méltósághoz való jog, sőt, még a Nemzeti hitvallásban megjelenő, a szegények és elszegényedettek védelmének kötelezettségét előíró rendelkezése is. Ez utóbbit segítségül hívva az Alkotmánybíróság – még ha csak implicit módon is, de – a megélhetési minimum garantálásának köteleességéig is eljutott (illetve erősítette meg a 32/1998. és a 42/2000. AB határozatokban lefektetett követelményt), amely korlátot jelent a nagykorú gyermekek – immáron alaptörvényi szintre emelt – szülőtartási kötelezettségének.⁹⁵

92 Vö. CSINK 2011, 67.

93 BALOGH 2006, 35.

94 Hoffman István egy 2017-ben megjelent tanulmányában is – végigelemezve az Alkotmánybíróság vonatkozó döntéseit – lényegében ugyanerre a következtetésre jut, hogy tudniillik az Alkotmánybíróság a szociális segélyezés területén a korábbi megközelítést tartotta fenn. HOFFMAN 2017, 483. Ugyanakkor Drinóczi Tímea egy 2018-as tanulmányában az Alaptörvény N) és O) cikkeire, valamint a 23/2013. (IX. 25.) AB határozatra alapozva úgy látja, hogy ezek alapján a szociális jogoknak az Alkotmánybíróság általi egyre megszorítóbb értelmezése tapasztalható. DRINÓCZI 2018, 16–17.

95 Hoffman István is hasonló következtetésre jut, hogy tudniillik az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatálybalépését követően kialakított gyakorlata is alapvetően azt az irányt követi, hogy a szociális biztonság határát az emberi méltóság védelme jelenti. HOFFMAN 2017, 485.

Ugyanakkor hasonló törésvonal kezd kialakulni az Alkotmánybíróságon belül a szociális biztonsághoz való jog értelmezése terén, mint az 1990-es évek elején, amikor ugyancsak az – akkor még új – 70/E. § értelmezése volt a vita tárgya, annak alapjogi jellege. A vita háttérében – még ha ki nem is mondvá, de – lényegében ma is az a kérdés áll, hogy a XIX. cikk (1) bekezdése egységes, egy alapjogról szól, vagy két külön rendelkezés.

Felhasznált irodalom

- BALOGH-BÉKESI Nóra – BALOGH Zsolt (2013): Gazdasági, szociális és kulturális jogok. In CSERNY Ákos szerk.: *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó. 193–200.
- BALOGH Zsolt (2006): Az értelmezés hatalma – szociális jogok az Alkotmányban. In HAJAS Barnabás – SCHANDA Balázs szerk.: *Formatori Iuris Publici. Ünnepi kötet Kilényi Géza professzor hetvenedik születésnapjára*. Budapest, Szent István Társulat. 25–37.
- BALOGH Zsolt (2011): Szociális jogok. In SCHANDA Balázs – BALOGH Zsolt szerk.: *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, PPKE ÁJK. 301–326.
- CHRONOWSKI Nóra (2011): Szolidaritási jogok az Európai Unióban és Magyarországon. *Jura*, 17. évf. 2. sz. 24–35.
- CSINK Lóránt (2011): Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben. In KUBOVICSNÉ BORBÉLY Anett – TÉGLÁSI András – VIRÁNYI András szerk.: *Az új Alaptörvényről – elfogadás előtt*. Tanulmánykötet. Kiadja az Országgyűlés Alkotmányügyi, igazságügyi és ügyrendi bizottsága. Budapest. 67–72.
- DRINÓCZI Tímea (2018): A szociális jogok: nemzetközi kitekintés, nemzeti gyakorlat és alapjogi jelleg. *MTA Law Working Papers*, 4. sz.
- HOFFMAN István (2017): A szociális segélyezés alkotmányos keretei – az Alkotmánybíróság döntéseire figyelemmel. In CHRONOWSKI Nóra – POZSÁR-SZENTMIKLÓS Zoltán – SMUK Péter – SZABÓ Zsolt szerk.: *A szabadságszerető embernek: Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat Kiadó. 477–485.
- JAKAB András (2011): *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC.
- JUHÁSZ Gábor (2009): 70/E. § [A szociális biztonsághoz való jog]. In JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó. 2627–2641.
- JUHÁSZ Gábor (2012): A gazdasági és szociális jogok védelme az Alkotmányban és az Alaptörvényben. *Fundamentum*, 16. évf. 1. sz. 35–49.
- JUHÁSZ Gábor (2015): Államcél, paradigmaváltás és aktuálpolitikai alkotmányozás. A szociális jogok védelme az Alaptörvényben. *Esély*, 26. évf. 1. sz. 3–31.
- KLICSU László (2012): Az Alaptörvény és a szociális biztonság. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2. sz. 109–115.
- KOMÁROMI László (2016): Az Alkotmánybíróság határozata a nőkre vonatkozó kedvezményes nyugdíjba vonulási feltételek férfiakra történő kiterjesztésére irányuló népszavazási kezdeményezésről. A nőkre vonatkozó kedvezőbb nyugdíjszabályok lehetősége mint alapvető jog. *Jog-esetek Magyarázata*, 7. évf. 1–2. sz. 5–16.
- KUKORELLI István (2017): *Hány éves az Alaptörvény? A régi-új kérdése az alaptörvényben*. Budapest, Gondolat Kiadó.

- KÜPPER, Herbert (2007): A szocialista maradványok szerepe a magyar alkotmányban. *Fundamentum*, 11. évf. 4. sz. 53–60.
- LENKOVICS Barnabás (2015): *Emberi jogaink múltja és jelene*. Előadás. Elhangzott: az Alkotmánybíróság és a KRE ÁJK közös szervezésében *Emberi jogok és Alkotmányosság* címmel tartott tudományos konferencián. 2015. április 16-án a Református Zsinati Székházban.
- RAB Henriett (2009): A szociális jogok alkotmányjogi megítélése. *Jogtudományi Közlöny*, 6. sz. 287–292.
- RÁCZ Attila (2008): *Alapvető jogok és kötelességek*. Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem. Államigazgatási Kar, Budapest.
- TAKÁCS Albert (2011): Szociális jogok az Alkotmányban és a munka alkotmányjogi szerepe. In MOLNÁR Borbála – GYOMBOLAI Zsolt – TÉGLÁSI András szerk.: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. Az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága, Budapest. 76–86.
- TÉGLÁSI András (2014): Az Alkotmánybíróság alapjogvédelmi gyakorlata az Alaptörvény hatálybalépése után. In GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán szerk.: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Budapest. 322–329.

Jogforrások

- 32/1991. (VI. 6.) AB határozat.
 31/1993. (V. 21.) AB határozat.
 64/1993. (XII. 22.) AB határozat
 43/1995. (VI. 30.) AB határozat.
 5/1998. (III. 1.) AB határozat.
 32/1998. (VI. 25.) AB határozat.
 37/2007. (VI. 12.) AB határozat.
 37/2011. (V. 10.) AB határozat.
 176/2011. (XII. 29.) AB határozat.
 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.
 40/2012. (XII. 6.) AB határozat.
 23/2013. (IX. 25.) AB határozat.
 3230/2013. (XII. 21.) AB végzés.
 14/2014. (V. 13.) AB határozat.
 3217/2014. (IX. 22.) AB határozat.
 28/2015. (IX. 24.) AB határozat.
 32/2015. (XI. 19.) AB határozat.
 4/2016. (III. 1.) AB határozat.

A Kúria gyakorlatából

BERKES BÁLINT

Fundamental Rights Cases of the Curia of Hungary between 1 December 2018 and 31 March 2019

Between 1 December 2018 and 31 March 2019, the adjudicating panels of the Curia of Hungary examined the implementation of the following fundamental rights issues: the right to use reasonable force to protect one's person or property from imminent bodily harm or against the peril with which one is threatened at the hands of an aggressor (Article V of the Fundamental Law of Hungary), the right to freedom of thought and conscience [Article VII, paragraph (1) of the Fundamental Law of Hungary], freedom of expression and freedom of the press [Article IX, paragraphs (1) and (2) of the Fundamental Law of Hungary], and 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].

A Kúria ítélkező tanácsai 2018. december 1-je és 2019. március 31-e között az Alaptörvény alapvető jogokat és kötelességeket szabályozó *Szabadság és felelősség* című fejezetéhez kapcsolódóan több alapjog érvényesülését vizsgálták, így döntést hoztak a jogtalan támadással szembeni ellenállás jogát, a gondolat és lelkiismeret szabadságát, a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságát, valamint a tisztességes ügyintézéshez való jogot érintő ügyekben.

A jogtalan támadással szembeni ellenállás jogával (az Alaptörvény V. cikke) a Kúria három büntetőügyben foglalkozott.

Az első ügyben az elsőfokú ítélettel megállapított – és a másodfokú bíróság által is irányadónak tartott – tényállás szerint a terhelt megjelent a sértett egy korábbi kisajátítási telekvitával érintett ingatlanánál és kifogásolta az ott folyó munkálatokat, majd folyamatos szitkozódás közepette a sértettet egy alkalommal tenyérrel arcon ütötte. A sértett az így elszenvedett, nyolc napon belüli gyógytartamú sérülés miatt hatályos magánindítványt terjesztett elő. Az elsőfokú bíróság ítéletével a terheltet bűnösnek mondta ki garázdaság és testi sértés vétségében. A bíróság jogi álláspontja szerint a terhelt, akit nem ért támadás, közterületen, nappal, több személy munkavégzése során tanúsított hangos szitkozódással és személy elleni erőszakkal járó magatartást, amely kirívóan közösségellenes és megbotránkozás, illetve riadalom kiváltására objektíve alkalmas volt. A másodfokú bíróság az elsőfokú ítéletet érdemben helybenhagyta.

A bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen a terhelt védője terjesztett elő felülvizsgálati indítványt a bűnösség megállapítása miatt felmentésért, másodlagosan a határozat hatályon kívül helyezése és az elsőfokú bíróság új eljárás lefolytatására kötelezése iránt. Indokai szerint az elsőfokú bíróság nem derítette fel a tényállást, amely megállapításakor releváns tényeket értékelés nélkül hagyott, a bizonyítékokat okszerűtlenül mérlegelte és indokolási kötelezettségének sem tett eleget. A másodfokú bíróság iratellenesen, ugyancsak okszerűtlen mérlegelés alapján hozott döntést, amikor elvetette a védelem érveit. Sérelmezte, hogy úgy állapították meg a terhelt bűnösségét, hogy a garázdaság törvényi tényállási elemei hiányoznak: a felrótt magatartás nem volt sem kihívóan közösségellenes, sem megbotránkozás vagy riadalom kiváltására alkalmas. Ugyanakkor figyelmen kívül hagyta a bíróság, hogy a terhelt jogos védelmi helyzetben cselekedett, és emiatt vele szemben büntethetőséget kizáró ok állapítható meg.

A Legfőbb Ügyészség a felülvizsgálati indítványra reagáló átiratában többek között azt rögzítette, hogy a büntethetőséget kizáró okként felvetett jogos védelmi helyzetre hivatkozás a tényállásban foglalttól eltérő tényeken alapul, mivel a tényállás nem rögzít olyan tény, miszerint a sértett megütötte volna a terheltet.

A Kúria a terhelt védője által benyújtott felülvizsgálati indítványt a garázdaság törvényi tényállási elemei hiánya tekintetében alaposnak találta, ennek következtében ítéletével a terheltet az ellene garázdaság vétsége miatt emelt vád alól felmentette, a terhére megállapított testi sértés vétsége miatt pedig megrovásban részesítette. Határozatának indokolásában hivatkozott Magyarország Alaptörvényének V. cikkére, amely kimondja, hogy mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a személye, illetve a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához. A jogtalan támadással szembeni ellenállás ezért nem kivételes lehetőség, hanem az Alaptörvény szerint mindenkit megillető természetes alapjog. Az önvédelem alapjogát a büntető anyagi jogban a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) a 22. §-ában írtak szerint büntethetőséget kizáró okként érvényesíti.

A Kúria a felülvizsgálat során a következőket emelte ki. „A védekezést támadás előzi meg. Az elhárítás válasz a támadásra. A védekezés azért jogos, mert a támadás jogtalan. A jogosan védekező a jogot védi a jogtalansággal szemben. Korábbi – ám máig igaz – magyarázat szerint erőt alkalmaz az erőszak ellen. A támadás olyan tevékenység, amely megvalósítja valamely bűncselekmény (szabálysértés) törvényi tényállásának ismérveit. A támadás objektív ismérve annak jogtalansága. A jogtalan támadás elhárításának kockázatát, következményeit a támadónak kell viselnie. A jogtalan támadás általában erőszakos, az elhárító cselekmény pedig mindig kényszerű. Amennyiben a jogtalan támadás ténye megállapítható, úgy az elhárítás szükségessége nem vitatható. Az elhárítás szükségességének a mértéke azonban – a Btk. 22. § (3) bekezdése szerint – túlléphető. Ha van jogtalan támadás, akkor annak az elhárítása szükséges. Az elhárító cselekmény is tevékenység, aktív szembeszegülés a támadással. A szükségesség azt jelenti, hogy a védekezőnek a jogtalan támadás elhárításához

enyhébb védekezési mód nem állt rendelkezésére, mint amelyet alkalmazott. A védekező cselekmény jogszerűségének egyetlen kritériuma a szükségesség.” (4/2013. BJE jogegységi határozat, EBH 2018.B.11.) A Kúria megállapította, hogy az indítvány jogos védelemre történő hivatkozása, az ezzel kapcsolatban felhozott védői érvek nem voltak alaposak (a Kúria Bfv.III.1.255/2018/12. számú ítélete).

A második ügyben az elsőfokú bíróság ítéletével a II. rendű terheltet bűnösnek mondta ki közúti veszélyeztetés büntetében. A másodfokú bíróság a II. rendű terhelt bűnössége tekintetében az elsőfokú ítéletet helybenhagyta. A bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen – védője útján – a II. rendű terhelt terjesztett elő felülvizsgálati indítványt a bűnösség törvénysértő megállapítása miatt, bűncselekmény hiányában felmentése és közúti veszélyeztetés szabálysértésének megállapítása, másodlagosan a jogos védelem megállapításával felmentése, harmadlagosan a közúti járművezetéstől eltiltás mellőzése, negyedlegesen a közúti járművezetéstől eltiltás B kategóriájára korlátozása érdekében.

A II. rendű terhelt felülvizsgálati indítványának indokai szerint az irányadó tényállásból a bíróságok téves következtetést vontak le a bűnösségére. A II. rendű terhelt körülírta, hogy mi előzte meg és mi követte a felrótt cselekményt. A felrótt cselekmény előtt rettegett az agresszív, italozó, öt többször bántalmazó I. rendű terhelttől, aki ellen zaklatás miatt feljelentést is tett, mert fejének szétverésével és hozzátartozói agyonlövésével fenyegetőzött. A felrótt cselekményt követően ő hívta azonnal a rendőrséget, kért segítséget. Az I. rendű terhelt megjelent a bűncselekményi helyszíntől pár kilométerre lévő házának udvarán, ahol tovább fenyegetőzött, az udvart csak annak hatására hagyta el, hogy ő gáz riasztópisztollyal a levegőbe lőtt, de az utcán is folytatta a fenyegetőzést, a kiabálásnak a rendőrség kiérkezése vetett véget. Állította, hogy a szándékossága nem terjedt ki a közúti veszélyeztetés büntetetének elkövetésére, gondatlan cselekménye legfeljebb *közúti veszélyeztetés szabálysértésének* minősülhet. Alapvetően azonban arra hivatkozott, hogy a bűnösséget kizáró jogos védelmi helyzetben volt. Volt férje lesben állva várakozott rájuk. Szándéka az volt, hogy megijessze, megfélemlítse, testi épségüket veszélybe sodorja. Végignézte, hogy kis híján többször megpróbálta leszorítani az útról a sértettet, majd felé indult. Iratellenes és logikátlan tényállásbeli megállapítás, hogy az I. rendű terhelt csak beszélni, az indítókulcsot kivenni akarta, miként az bírói okfejtés is, vagyis az, hogy ne lett volna az I. rendű terheltnek támadó szándéka. Az I. rendű terhelt agresszív, feldúlt, érzelmileg labilis volt, és ordítva kérdőre vonta az általa feltételezett új kapcsolata miatt. Jogtalan támadást intézett ellene. Ő azt próbálta elhárítani, védekezett, védte saját életét, testi épségét, le akarta rázni az autóban „félíg” bent lévő I. rendű terheltet, el akarta hagyni a helyszínt. Köztudomású, hogy a járműbe beugrás és ordibálás igen könnyen halálos kimenetelű balesetet okozhat, és annak is fennállt a konkrét veszélye, hogy súlyos sérelem következzen be a testi épségében, egészségében.

A Legfőbb Ügyészség átiratában a felülvizsgálati indítványt alaposnak találta, kifejtette, hogy az eljáró bíróságoknak érdemben kellett volna vizsgálniuk, hogy a II. rendű terhelt jogos védelmi helyzetben cselekedett-e.

A Kúria a II. rendű terhelt felülvizsgálati indítványát alaposnak ítélte, és az eljárt bíróságok ítéletét megváltoztatva a II. rendű terheltet felmentette az ellene közúti veszélyeztetés büntette miatt emelt vád alól. Határozatának indokolásában rámutatott arra, hogy az irányadó tényállás szerint az I. rendű terhelt a személygépkocsijával előbb a sértett mögött haladt, a II. rendű terheltet megelőzte, majd a sértettet – ki-tartó módon – többszörösen próbálta a főútról leszorítani. A leszorítási próbálkozásokkal a sértett sérelmére a közúti veszélyeztetés büntetést követte el, ami – és ennek jelentősége van – nem más, mint jogtalan támadás. Ennélfogva a II. rendű terhelt azonnal tisztába került azzal, hogy aktuálisan az I. rendű terhelt olyan állapotban van, amelyben képes más – legalábbis – testi épségét közvetlenül sértő magatartás tanúsítására. Ezután a nyilvánvalóan a sértettért aggódó II. rendű terhelt megállt a főút közepén. Az I. rendű terhelt pedig derékig behajolt a II. rendű terhelt személygépkocsijának lehúzott jobb első ablakán, hogy leállítsa a motort és „tisztázza” a II. rendű terhelt és a sértett közötti viszony kérdését. A szükségképpen feldúlt állapotban lévő I. rendű terhelt tehát behatolt a II. rendű terhelt fizikai és lelki magánszférájába. Az I. rendű terhelt e magatartása – mivel megelőzőleg a sértett személye ellen már jogtalan támadást intézett – folytán a kétségtelenül ijedt és menthető okból felindult II. rendű terhelt számára felismerhetővé tette, hogy immár az ő személye elleni, azzal közvetlenül fenyegető jogtalan támadással áll szemben.

A megtámadott nem köteles kitérni a jogtalan támadás elől [a Btk. 22. § (4) bekezdése]. A megtámadottnak az Alaptörvényben kimondott és a Btk.-ban konkretizált alanyi joga van a védekezésre. A II. rendű terhelt pedig élt a védekezés jogával, midőn a személygépkocsijával megindult, azzal rövid távon többször fékezett, balra és jobbra kormányzott, amivel sikerült elérnie az I. rendű terhelt „távozását”, aki végül kilökte magát a gépjárműből. A II. rendű terhelt ezáltal elhárította annak a kiszámíthatatlan következményekkel járó veszélyét, hogy – legalábbis – testi épsége ne sérüljön. Az I. rendű terhelt ugyan nem sérült meg, ám ez messzemenőig közömbös, ugyanis a jogtalan támadás elhárításának kockázatát, következményeit a támadónak kell viselnie (4/2013. BJE jogegységi határozat indokolásának 1. pontja). A II. rendű terhelt nem lépte túl az elhárítás szükséges mértékét, így nem vizsgálандóak a Btk. 22. § (3) bekezdésében foglaltak. A II. rendű terhelt cselekménye tehát jogos védelem, ami kizárja annak büntethetőségét (a Kúria Bfv.II.1219/2018/6. számú ítélete).

A harmadik ügyben az elsőfokú bíróság a terheltet bűnösnek mondta ki testi sértés büntetében. Az elsőfokú bíróság elvetette a terhelt azon védekezését, hogy jogos védelemben cselekedett. Kifejtette, hogy a sértett jogtalan támadást intézett egy harmadik személy ellen. Ezáltal a terhelti társaságot fenyegető magatartása miatt a terhelt is jogos védelmi helyzetbe került, ám az véget ért, mert a sértett a harmadik személy megütése után felhagyott a jogtalan támadással. Megfordult és elhagyta a közvetlen helyszínt. A sértett a terhelt visszahívására tért vissza. A terhelt a sértett visszahívásával a kölcsönös tettelegesség lehetőségét hozta létre. A terhelt a kölcsönös kihívás elfogadásával nem került jogos védelmi helyzetbe, és azért sem, mert magatartásával megtorolta a sértett harmadik személy ellen intézett jogtalan támadását.

A másodfokú bíróság mindezzel egyetértett. Annyit tett hozzá, hogy a terhelt a kihívó magatartása miatt jogos védelmi helyzetre akkor sem hivatkozhatott volna, ha ezt követően a sértett támadta volna meg.

A bíróság jogerős ügydöntő határozata ellen a védő terjesztett elő felülvizsgálati indítványt. A Legfőbb Ügyészség átiratában a védő felülvizsgálati indítványát részben a törvényben kizártnak, részben alaptalannak találta.

A Kúria azt állapította meg, hogy a védő felülvizsgálati indítványa nem alapos. Végzésének indokolásában megállapította, hogy a sértett jogtalan támadást intézett egy harmadik személy ellen. A megtámadott megütése kapcsán keletkezett sérülést a jogerős ítéletben nem rögzítették, de ettől függetlenül a sértett ezzel a tetteleges becsületsértés vétségének törvényi tényállásába illeszkedő cselekményt követett el. A sértett azonban a jogtalan támadásával felhagyott és eltávolodott a helyszíntől. Ezzel megszűnt az a jogos védelmi helyzet, amelynek keretében a terhelt a megtámadott harmadik személy védelmére kelhetett volna. Ezt követően már a terhelt szólt az eltávozott sértett után és őt visszahívta. A sértett ezért tért vissza a helyszínre. Elfogadta a terhelt kihívását. A kölcsönös kihívás, illetve annak elfogadása mindkét fél számára a jogtalanság állapotát hozta létre (4/2013. BJE jogegységi határozat 1. pontja), és ezzel kizárta a jogos védelmet. Jogos védelem megállapítására csak akkor kerülhet sor, amennyiben a jogtalan támadást elhárító cselekmény védelmi jellegű. A terhelt azonban nem védekezett. Erre nem is volt szükség, mert aktuálisan senki nem intézett sem ellene, sem más személy ellen jogtalan támadást. Éppen ellenkezőleg, a terhelt intézett jogtalan támadást a sértett ellen, midőn őt kétszer megszurta, kifejezetten azért, hogy megtorolja a harmadik személy elleni jogtalan támadást, ami újfent kizárja a jogos védelmi helyzet fennálltát.

A ténylegesen nem védelmi jellegű és semmilyen támadás elhárításához nem szükséges terhelti cselekmény kapcsán fogalmilag kizárt a védő hivatkozása az úgynevezett szituációs jogos védelmi helyzetre, amely szerint a sértett intézett jogtalan támadást a terhelt ellen, amelyet úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, mivel személy ellen éjjel és felfegyverkezve követték el [Btk. 22. § (2) bekezdés *a*) pontjának *aa*) és *ac*) alpontja]. Az eljáró bíróságok a kifejtettek alapján a Kúria álláspontja szerint helyesen döntöttek a jogos védelmi helyzet elvetéséről (a Kúria Bfv.II.1284/2018/7. számú végzése).

A Kúria a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságának [az Alaptörvény IX. cikkének (1) és (2) bekezdése] érvényesülését hat ügyben vizsgálta. Az egyik ügyben e szabadsághoz kapcsolódóan felmerült a gondolat és lelkiismeret szabadsága [az Alaptörvény VII. cikkének (1) bekezdése] értelmezésének szükségessége is.

Az első ügyben a Kúria egy sajtó-helyreigazítási perben a jogerős ítéletet hatályában fenntartó ítéletet hozott. A másodfokú bíróság az elsőfokú bíróság ítéletét megváltoztatva az alperesi médiaszolgáltatót helyreigazító közlemény közzétételére kötelezte. Érdemben azt állapította meg a másodfokú bíróság, hogy az alperes – a PK 14. számú állásfoglalásban foglaltakra is figyelemmel – az általa híresztelt tények valóságát a perben nem bizonyította. Az adott esetben az Alkotmánybíróság 34/2017. (XII. 11.)

AB határozatában foglaltak alkalmazására azonban nincs lehetőség, tekintettel arra, hogy az alperes a válaszadás lehetőségétől a felperest elzárta, az utóbb közzétenni kért közlemény közreadását megtagadta. Ezért az alperes helyreigazítási kötelezettsége a sérelmes közlések tekintetében megállapítható.

A Kúria az alperes felülvizsgálati kérelmét alaptalannak találta, és a felülvizsgálattal támadott jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Ítéletének indoklásában hivatkozott az alperesi fenntartású állami hírügynökség országos sajtószolgálatára szabályzatának 14. pontjára, amely *A közlemény tartalmi követelményei* cím alatt a következőket rögzíti: a közlemény nem ütközhet az Alaptörvénybe vagy más jogszabályba, illetve nem lehet jogsértő, közízlést vagy közérkölcst sértő; különösen nem sértheti a közmédia szervezeteinek jóhírnevét és üzleti érdekeit, nem irányulhat a közmédia bármely szervezete vagy annak munkavállalója ellen, nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével, nem tartalmazhat faji megkülönböztetést kifejező, a kisebbségeket sértő vagy gyűlölet keltésére alkalmas tartalmat; nem tartalmazhat trágár kifejezéseket; nem tartalmazhat reklámot, kereskedelmi közleményt, üzleti szolgáltatást kínáló szöveget, bankszámlaszámot; nem tartalmazhat nyilvánvaló valótlanságot; nem mozgósíthat konkrét politikai akcióra, tüntetésen vagy bármely rendezvényen történő részvételre, illetve adománygyűjtésre, bojkottra; nem szerepelhet benne a tervezett gyűlés, a demonstráció, illetve bármilyen rendezvény helyszíne, időpontja; továbbá nem vonatkozhat közéleti szereplőnek nem minősülő természetes személyre, kivéve a személyében érintett reagálását.

A fentiekben meghatározott tartalmi kritériumok összessége rendkívül széles körű mérlegelési lehetőséget biztosít a közlemények közzétételének engedélyezésére vagy megtagadására vonatkozó döntésmeghozatal során. Az alperes számára így biztosított tartalmi, értékelő tevékenység meghaladja az általa hivatkozott személyhez fűződő jogok védelmét, illetve a közérkölcst, közízlésnek való megfelelés szolgáltatát. Ettől függetlenül még az alperes által hivatkozott értékek védelme is a sajtószervektől elvárt felelősségvállalásra utal. A meghatározott szempontok alapján történő tartalmi válogatás az alperes által biztosított online felületen megjelenő közlemények tekintetében összességében mutat szerkesztett tartalomra. A kritériumoknak megfelelőnek minősített és kiválasztott egyes közlemények tekintetében már nincs ügyszemléző jelentősége annak, hogy az alperes szerkesztői közreműködés, illetve változtatás nélkül, teljes terjedelemben teszi közzé azokat. Mindebből következően okszerűen jutott a másodfokú bíróság arra a következtetésre, hogy az országos sajtószolgálati szolgáltatás keretében megjelenő közlemények tartalmi kiválasztása és ilyen módon való összeállítása során megvalósuló tényleges ellenőrzés az alperes szerkesztői felelősségét megalapozza.

A Kúria megítélése szerint jogszabálysértés nélkül állapította meg a jogerős ítélet, hogy az alperes médiaszolgálatának, az országos sajtószolgálati szolgáltatás keretében végzett tevékenysége pedig médiaszolgálatásnak minősül, ezért sajtóhelyreigazításra kötelezhető. A Kúria e körben elvetette az alperes azon érvelését, amely szerint az Alaptörvény IX. cikkének (1) bekezdésében foglalt alapjog sérelmét

okozná az olyan jogértelmezés, amely az országos sajtószolgálati szolgáltatás keretében végzett tevékenységért a helyreigazítási kötelezettség megállapítását teszi lehetővé (a Kúria Pfv.IV.21.308/2018/4. számú ítélete).

A második ügyben a Kúria szintén egy sajtó-helyreigazítási perben hozott ítélete indokolásban értelmezte a véleménynyilvánítás szabadságának tartalmát. A sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 4. § (1) bekezdése értelmében Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét. A (3) bekezdés szerint a sajtószabadság gyakorlása nem valószínűsíthető meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcst, valamint nem járhat mások személyiségi jogainak sérelmével. A 10. § értelmében mindenkinek joga van arra, hogy megfelelően tájékoztassák a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről. A médiarendszer egészének feladata a hiteles, gyors, pontos tájékoztatás ezen ügyekről és eseményekről. A 12. § (1) bekezdése értelmében, ha valakiről bármely médiatartalomban valótlantény állítanak, híresztelnek, vagy vele kapcsolatban való tényeket hamis színben tüntetnek fel, követelheti olyan helyreigazító közlemény közzétételét, amelyből kitűnik, hogy a közlés mely tényállításai valótlant, illetve megalapozatlan, mely tényeket tüntet fel hamis színben, és ehhez képest melyek a valós tények. Az a körülmény a Kúria szerint sem vitatható, hogy az ügynevezett Czeglédy-ügy kiemelt jelentőségű közügynek minősült, azzal a sajtó széleskörűen foglalkozott. Jelen esetben a sajtó számára is az átlagosnál tágabb a tájékoztatás lehetősége. A Legfelsőbb Bíróság PK 14. számú állásfoglalásának II. pontja szerint nincs helye sajtó-helyreigazításnak, ha a sajtószerv valamely büntetőeljárás jogerős befejezése előtt a valóságnak megfelelően tájékoztatja olvasóit a vádirat tartalmáról, a nyilvános tárgyalásról vagy a nem jogerős büntetőbírói ítéletről. Az állásfoglalás rendelkezéseit a bírói gyakorlat kiterjesztően értelmezi. Ennek megfelelően amennyiben a sajtószerv a valóságnak megfelelően ismerteti a nyomozás során felmerült bizonyítékokat, vagy csak azoknak egy kiragadott részét, nem követ el jogsértést. Abban az esetben, ha a hatóságok előtt felmerült bizonyítékokról a sajtó a valósághoz hűen, az adott büntetőügy anyagát a tényeknek megfelelően tükrözve adott tájékoztatást, jogsértés nem valósul meg. Mindezekre figyelemmel azt volt szükséges vizsgálni, hogy a büntetőeljárás során felmerült-e adat arra nézve, hogy a felperest fiatalok és nyugdíjasok százainak megkárosításával gyanúsították volna. A Kúria a felülvizsgálati kérelmet a vonatkozó jogszabályok és a bírói gyakorlat tükrében nem találta alaposnak. Álláspontja szerint a kifogásolt kitétel nem minősülhetett véleménynyilvánításnak, mind megjelenési formájában, mind tartalmában tényállítás volt, amely azt tartalmazta, hogy a jogszerű gyanú megfogalmazására jogosult hatóság meggyanúsította a felperest olyan bűncselekmény elkövetésével, amelynek külső megjelenési formája nagyszámú természetes személy megkárosítása, részükre munkabér vagy megbízási díj ki nem fizetése. A tudósításnak a korábbiak szerint összhangban kell állnia az adott eljárás aktuális állásával, ami a perbeli esetben azt jelenti, hogy a gyanúsítás tartalmát legalább köznyelvileg helyesen kell megadni,

vagy legalább azt megjelölni, hogy a nyomozás mely adata vagy irata alapozza meg a megjelölt gyanút. A bizonyítás ebben a körben az alperesi sajtószervet terhelte.

A Kúria szerint a jogerős ítélet helytállóan állapította meg, hogy a fennmaradt helyreigazítási szövegben szereplő gyanút, ennek az adatnak az összhangját a büntetőeljárás adataival az alperes nem tudta bizonyítani. A csatolt tanúvallomás ezzel a kérdéssel nem foglalkozott, és ilyen tartalmú ügyészégi tájékoztatást sem mutatták be. Minderre figyelemmel a Kúria az érdemben helytálló jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Fontosnak tartotta hangsúlyozni, hogy határozata semmilyen módon nem jelent állásfoglalást a felperes esetleges büntetőjogi vagy esetleges jövőbeni polgári jogi felelőssége tekintetében (a Kúria Pfv.IV.21.392/2018/6. számú ítélete).

A harmadik ügyben a Kúria újfent egy sajtó-helyreigazítási perben hozott ítéletében vizsgálta a véleménynyilvánítás szabadságát és terjedelmét. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy a bírói gyakorlat a sajtó-helyreigazítási perekben következetesen alkalmazza a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) PK 12. számú állásfoglalásának II. és III. pontjában rögzített vizsgálati szempontokat. Ennek megfelelően a kifogásolt sajtóközleményt a maga egészében kell vizsgálni. A kifogásolt közléseket, kifejezéseket nem formális megjelenésük, hanem valós tartalmuk szerint kell megítélni. A közlemény egymással összetartozó részeit összefüggésükben kell értékelni, és az értékelésnél tekintettel kell lenni a társadalmilag kialakult közfelfogásra. A jogosult személyének megítélése szempontjából közömbös részletek, lényegtelen pontatlanságok, tévedések nem adnak alapot helyreigazításra. Véleménynyilvánítás, értékelés, bírálat, valamint a társadalmi, gazdasági, politikai, tudományos vagy művészeti vita önmagában ugyancsak nem lehet helyreigazítás alapja. A Kúria egyetértett az eljárárt bíróságokkal abban, hogy a perben eldöntendő alapvető kérdés jogi szempontból az volt, hogy az alperesek részéről egy korábbi felperesi nyilatkozat kapcsán a szabad véleménynyilvánítás keretei között közéleti kérdésben megengedett véleményt nyilvánítottak-e, vagy pedig valótlán és helyreigazítandó tényállításokról volt szó a kifogásolt alperesi közleményben.

A felperes alapvetően arra hivatkozott, hogy valótlán tényállítás történt, és utalt arra is, hogy az alkalmazott címnek, illetve felvezető címnek (lead) önálló értéke van a helyreigazítás szempontjából, e részt a kialakult gyakorlat szerint külön is vizsgálni szükséges, márpedig ezek a kifogásolt részek valótlán tényállítást tartalmaznak, mivel a felperes a cikkben megítélt nyilatkozatában nem jósolt káoszt, illetve politikai válságot. Az alperes álláspontja ezzel szemben az volt, hogy a cikket a maga egészében kell vizsgálni, és abból egyértelműen megállapítható, hogy a politikai közszereplőnek minősülő felperes korábbi sajtónyilatkozatát értékelték a véleménynyilvánítás megengedett keretein belül politológus szakértő közreműködésével.

A Kúria álláspontja szerint a perbeli esetben a jogerős ítélet álláspontja a helytálló és megfelel a következetes bírói gyakorlatnak. A Kúria a változó olvasói szokásokra is figyelemmel önmagában nem kívánta azt vitatni, hogy a címekben a felvezető címeknek önálló „helyi értéke” van, és ezt az időközben megszületett 8/2018. (VII. 5.) AB határozat indokolása is megerősítette. Ez azonban nem szünteti meg a cím és a cikk

együttes vizsgálatának szükségességét. A cím alapján a cikk egészét megítélni csak kivételes esetben lehet, a címet alapvetően nem lehet elszakítani a cikk egészétől. Ehhez képest a jogerős ítélet helytállóan helyezkedett arra az álláspontra, hogy meg kell vizsgálni azt, hogy a perbeli cikk egésze miként kommentálja a felperesnek a civil rációban tett nyilatkozatát, és a kifogásolt kitételek ehhez képest tényállításnak vagy véleménynek minősülnek. A Kúria szerint a jogerős ítélet helytállóan helyezkedett arra az álláspontra, hogy összességében véleményről, értékelésről van szó a felperes által adott sajtónyilatkozatot illetően. Mind a cikk címe és alcíme, mind pedig a politológusi nyilatkozat értékelésnek minősül. A felperesnek mint közéleti szereplőnek nyilvános megnyilatkozását értékelték.

A következőket bírói gyakorlat értelmében a vélemény és az értékítélet a véleménynyilvánítási szabadság lényegi részét képezi, amely közéleti, közpolitikai ügyekben csak kivételesen korlátozható. Az Alkotmánybíróság több esetben kifejezte azt, hogy az értékítéletre, az egyén személyes véleményére a véleménynyilvánítási szabadság minden esetben kiterjed, függetlenül attól, hogy a kifejtett vélemény értékes vagy értéktelen, igaz vagy hamis, érzelmeken vagy észérveken alapul. A kifejtett vélemény akár megrökönytető, megrökönydést keltő is lehet. Ilyen körülmények között a jogerős ítélet a Kúria szerint megalapozottan jutott arra a következtetésre, hogy a kifejtett vélemény közéleti vita keretében nem ütközik jogszabályba és nem ad helyreigazításra alapot (a Kúria Pfv.IV.21.961/2018/4. számú ítélete).

A negyedik ügyben a Kúria egy rongálás vétsége miatt indult büntetőeljárásban foglalkozott a véleménynyilvánítás szabadságával. Végzésének indokolásában rámutatott arra, hogy a rongálás úgynevezett nyitott törvényi tényállás, ami azt jelenti, hogy a törvény nem határozza meg kimerítően az elkövetési magatartást, hanem annak csupán két fajtáját, a rongálást és a megsemmisítést rögzíti. Az idegen vagyontárgy megrongálása és megsemmisítése azonban többféle károkozó magatartás révén történhet. „A megrongálás a dolog állagának olyan károsítását jelenti, amelynek folytán annak értéke az eredeti állapothoz képest csökken. Ennél a fordulathoz nem feltétlenül szükséges, hogy a károsítás a vagyontárgy használhatóságára kihasson, azt kizárja, hanem az is elegendő, ha a fizikai behatás a dolog esztétikai megjelenését és ezáltal az értékét csökkenti (például gépkocsi fényezésének megsértése, épület falának festékekkel történő elcsúfítása).”¹ A vagyontárgy felületén elhelyezett felületbevonat alapvetően a támadott idegen vagyontárgy külső megjelenésének, állapotának háborítatlanságához fűződő vagyoni érdek védelme szempontjából képez büntetendő magatartást.

Az irányadó tényállás szerint a terheltek akarategységben, számukra idegen vagyontárgyon előidézett sérelemmel okoztak szabálysértési értékhatárt meghaladó kárt. Nem merülhet fel az alkalmatlan tárgyon elkövetés, és olyan megállapítás sem tehető, miszerint azon sérelem nem okozható. Következésképpen a nekik felrótt cselekmény tényállásszerű. A véleménynyilvánítás szabadsága a büntetőjogi felelősségre

1 KÓNYA István szerk. (2018): *Magyar Büntetőjog – Kommentár a gyakorlat számára*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. 1394–1395.

vonás általános akadályának nem tekinthető. Alapjoggyakorlásra hivatkozás önkényt nem igazolhat. A terhelteknek felrótt magatartás, a rongálásban részvétel jogellenes és társadalomra veszélyes. Cselekményük büntetendőségének, valamint büntethetőségüknek a törvényi feltételei hiánytalanok voltak. Ezért a bűnösségükre levont következtetés, a felrótt cselekmény jogi minősítése és az alkalmazott intézkedés is törvényes volt (a Kúria Bfv.III.1.408/2018/10. számú végzése).

Az ötödik ügyben a Kúria egy személyiségi jog megsértése miatt indított perben a jogerős ítéletet hatályában fenntartó ítéletet hozott.

A felperes keresetében azt kérte megállapítani, hogy az alperesek megsértették a gondolat és lelkiismeret, valamint a véleménynyilvánítás szabadságához való jogát, a más véleményen lévők megkülönböztetésének tilalmát, továbbá az emberi méltóságát azzal, hogy bizonyos években október 23-tól egy hétig a 4-es és 6-os villamosokon az ajtókat rázárva arra kényszerítették, hogy aktuálpolitikai előadást hallgasson az '56-os eseményekről. Kereseti kérelmében többek között az alperesek jogsértéstől való eltiltását kérte.

Az elsőfokú bíróság ítéletével a keresetet elutasította, a felperes fellebbezése folytán eljáró másodfokú bíróság jogerős ítéletével az elsőfokú bíróság ítéletét a per fő tárgya tekintetében helybenhagyta. A jogerős ítélet indokolása szerint a felperes az '56-os történelmi eseményre vonatkozó véleményét politikai vagy egyéb meggyőződése szerint magáénak vallhatta, a villamoson elhangzott közlések elfogadására senki nem kényszerítette, véleménye megalkotásában, illetve kinyilvánításában senki nem korlátozta. A villamoson elhangzott közlésekre vonatkozó véleményalkotáshoz, azokkal való azonosuláshoz vagy szembehelyezkedéshez semmilyen hátrány még közvetetten sem volt kapcsolható a perbeli nem vitatott tényállás alapján. A felperesnek az Alkotmány 60. § (1) bekezdésében és az Alaptörvény VII. cikkének (1) bekezdésében biztosított gondolati, lelkiismereti szabadságához való joghoz, az Alkotmány 61. § (1) bekezdése és az Alaptörvény VIII. cikkének (1) bekezdésében biztosított véleménynyilvánítás szabadságához való joghoz és a hátrányos megkülönböztetés tilalmához való alapjoghoz kapcsolódóan a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) 2:42. §-a szerinti általános személyiségvédelem keretében a személyisége semmilyen sérelmet nem szenvedett el. A véleménynyilvánítás szabadságának nem része a mások véleményétől való feltétlen tartózkodás, a tudomásszerzés kizárása. A nem kívánt vagy vitatott információról, véleményről való tudomásszerzés önmagában kényszerítésnek, a magánautonómia megsértésének nem minősül, politikai plakátok, híradások, köztéren történő felszólalások által mindennapos eseménynek tekinthető. Ezek a jelenségek személyiségi jogsértést az audiovizuális kommunikációs eszközök világában nem valósítanak meg. A két villamosmegálló között egy nemzeti ünnep kapcsán elhangzó, akár vitatható történelmi eseményekre vonatkozó hangbemondás az emberi méltóságot sértő kényszerítésnek, a személy autonómiájának, integritásának megsértését okozó beavatkozásnak nem tekinthető. A tömegközlekedés önkéntes igénybevételére, a közlés jellegére, időtartalmára figyelemmel nem minősül

olyan cselekménynek, amely a felperest a személyiségét meghatározó valamely lényeges meggyőződésével összeegyeztethetetlen cselekvésre készítené.

A felperes felülvizsgálati kérelme folytán eljáró Kúria a felülvizsgálattal támadott jogerős ítéletet hatályában fenntartotta. Határozatának indokolásában leszögezte, hogy az eljáró bíróságok az általános személyiségvédelem anyagján, az emberi méltóságon keresztül meghivatkozott Alkotmányban, illetve Alaptörvényben biztosított alapjogok sérelmének hiányát helytállóan állapították meg. A gondolat, lelkiismeret és véleménynyilvánítás szabadságához való jogot nem sérti az egyén meggyőződésétől eltérő vélemény, politikai nézet kinyilvánítása. Az emberi méltóság megsértésére pedig az a helyzet, hogy két megálló között a tömegközlekedési eszközön zárt ajtók mellett kényszerült a felperes hallgatni a közleményt, ugyancsak nem alkalmas. Az emberi méltóság sérelmét általában az egyén személyiségének lényegét alkotó vonások alapján történő megnyilvánulás teszi megállapíthatóvá. A felperes által sérelmezett helyzet a felperest emberi mivoltában nem alázta meg, és a kényszerítés sem volt megállapítható, miután a következő megállóban a felperes a járművet szabadon elhagyhatta (a Kúria Pfv.IV.20.082/2018/12. számú ítélete).

A hatodik ügyben a Kúria ismételen egy személyiségi jog megsértése miatt indított perben határozta meg a véleménynyilvánítás szabadságának tartalmát és terjedelmét.

A Kúria szerint a jogerős ítélet helytállóan állapította meg, hogy a felperes politikai párt alelnökéként, illetve EP képviselőjeként egyértelműen közéleti szereplőnek minősül. Ugyancsak helytállóan állapította meg a jogerős ítélet, hogy a felperes közszereplőként magasabb tűrés kötelezettséggel kell, hogy bírjon. Összességében a felperesről nem állítják azt és nem is keltenek olyan hamis látszatot, hogy bármilyen módon saját személyében bűncselekményt követett volna el, az érintett ingatlan bérbeadása pedig valós tény akkor is, ha a bérleti szerződés aláírója a felperes házastársa volt. A személyes kapcsolatra, a házastársi vagyonközösségre figyelemmel a közéleti szereplő felperesnek valóban számolnia kellett okszerűen azzal, hogy a bérbeadással kapcsolatban – amely a tulajdoni lap szerint tulajdonában álló ingatlannal kapcsolatos – kérdéseket kaphat, illetve akár politikai ellenfelei oldaláról különböző véleményeket tesznek közzé. A Kúria szerint helytállóan állapította meg a jogerős ítélet, hogy az alperesi médium részéről egyetlen esetben sem lépték túl a még megengedhető véleménynyilvánítás kereteit. Az értékelésnél nyilvánvalóan nem a felperes szubjektív sértettségérzéséből kell kiindulnia a vizsgálatnak, hanem külső, objektív szemléletmódot kell alkalmazni a bíróságnak (PK 12. számú állásfoglalás). Az Alkotmánybíróság 36/1994. (VI. 24.) AB határozata értelmében a jogilag megengedett vélemény lehet akár túlzó, meghökkentő is. A véleménynyilvánítás szabadságához való jog a véleményt annak érték- és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. A kifejtett vélemény tehát lehet igaz vagy hamis, értékes vagy értéktelen, alapulhat érzelmen vagy észérveken egyaránt.

A politikai közbeszéd változása kapcsán a bírói gyakorlat a perbelinél sokkal élesebb, keményebb megfogalmazásokat is a véleménynyilvánítás körébe sorol (például „maffiabaloldal”, „közpénzek ellopása”) azzal, hogy azt a közszereplő tűrni köteles.

A Kúria szerint összességében a cikkek nem állítják, hogy a felperes közvetlenül bűncselekmény elkövetésében vett volna részt, nem követelik ezzel kapcsolatban felelősségre vonását, hamis látszat sem keletkezik a bérbeadás valós tényét illetően. Mindezekre figyelemmel a Kúria szerint a jogerős ítélet helytállóan következtetett arra, hogy a közlések nem sértették a felperes jó hírnevét, vagyis a kereset jogalapja hiányzik. A jogalap hiányára figyelemmel abban is megalapozottan járt el a jogerős ítélet, hogy ehhez képest az igényelt jogkövetkezményekkel nem foglalkozott (a Kúria Pfv.IV.20.053/2018/8. számú ítélete).

A tisztességes ügyintézéshez való jog [az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdése] értelmezése a Kúriát több mint húsz hasonló jellegű, falugondnoki szolgáltatással kapcsolatos perben 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 ítélezésük 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 „[a]z 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 államról* 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.35.496/2018/12., Kfv.IV.35.119/2019/3.,

Kfv.IV.35.560/2018/5., Kfv.IV.35.127/2019/3., Kfv.IV.35.115/2019/3., Kfv.IV.35.124/2019/3., Kfv.IV.35.117/2019/3., Kfv.IV.35.118/2019/3., Kfv.IV.35.121/2019/3., Kfv.IV.35.128/2019/3., Kfv.IV.35.120/2019/3., Kfv.IV.35.116/2019/3., Kfv.IV.35.133/2019/3., Kfv.IV.35.114/2019/3., Kfv.IV.35.122/2019/3., Kfv.IV.35.126/2019/3., Kfv.IV.35.113/2019/3., Kfv.IV.35.123/2019/3., Kfv.IV.35.125/2019/3., Kfv.IV.35.479/2018/4., Kfv.IV.35.509/2018/6., Kfv.IV.35.697/2018/5. és Kfv.IV.37.111/2018/6. számú végzése).

A nemzetközi védelemben részesülő személyek joga a megfelelő szintű ellátásra

LEHÓCZKI BALÁZS

The Right of Beneficiaries of International Protection to Adequate Living Conditions and Social Benefits

In a series of recent cases (Case C-163/17 Jawo and Joined Cases C-297/17, C-318/17 Ibrahim, C-319/17 Sharqawi and Others and C-438/17 Magamadov) the Court of Justice was asked to answer the question of whether the transfer of an applicant for international protection to the Member State that is responsible for processing his application under the Dublin III Regulation [Regulation (EU) No. 604/2013] or that has previously granted him such a protection should be excluded where the adequate living conditions of beneficiaries of international protection cannot be guaranteed in that Member State and/or the subsistence allowance provided to these beneficiaries by that Member State is markedly inferior to that available in other Member States.

By judgments of 19 March 2019 in the aforementioned cases, the Court ruled that such an applicant can be transferred to the Member State in question unless the expected living conditions in that Member State of those granted international protection would expose him to a situation of extreme material poverty, contrary to the prohibition of inhuman or degrading treatment. However, the Court stressed that inadequacies in the social system of the Member State concerned do not warrant, in and of themselves, the conclusion that there is a risk of such treatment.

Likewise, the Court set out that the mere fact that social protection and/or living conditions provided by a Member State to beneficiaries of international protection are more favourable than those available in the Member State that is normally responsible for a given applicant under the Dublin III Regulation or that has already granted this applicant such a protection cannot be considered as suggesting that the applicant concerned would be exposed, in the event of transfer to the latter Member State, to a real risk of inhuman or degrading treatment.

A Bíróságnak a közelmúltban több, Németországból érkezett ügyben¹ arról kellett határoznia, hogy meg kell-e tagadni a nemzetközi védelmet kérelmező személynek a kérelme elbírálásáért a Dublin III rendelet² alapján felelős tagállamnak vagy azon tagállamnak való átadását, amely a kérelmező számára e védelmet korábban már biztosította, olyan esetekben, amikor e tagállamokban nem garantáltak a nemzetközi védelemben részesülő személyek megfelelő életkörülményei, és/vagy az e személyeknek a szóban forgó tagállamok által nyújtott ellátások összege jóval alacsonyabb, mint a más tagállamokban elérhető ellátások összege.

Az említett ügyekben 2019. március 19-én meghozott ítéleteiben a Bíróság megállapította, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyek átadhatók a kérdéses tagállamoknak, kivéve ha e személyek előre látható életkörülményeik miatt ott az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával ellentétes súlyos anyagi nélkülözéssel szembesülnének. A Bíróság azonban hangsúlyozta, hogy az érintett tagállam szociális rendszerének hiányosságai önmagukban az ilyen bánásmód veszélyének fennállására való következtetést nem teszik lehetővé.

Hasonlóképpen, a Bíróság kimondta, hogy az a pusztán tény, hogy a szociális védelem és/vagy az életkörülmények az új nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban kedvezőbbek, mint a Dublin III rendelet szerint felelős tagállamban vagy az ilyen védelmet már biztosító tagállamban, nem erősítheti meg azt a következtetést, hogy az érintett személy az ez utóbbi tagállamoknak való átadás esetén az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve.

Bevezetés

A Dublin III rendelet³ értelmében a tagállamok valamelyikébe közvetlenül az unió területén kívülről, szabálytalan határátlépés útján érkező és ezt követően az unió területén nemzetközi védelemért forduló személy kérelmének elbírálásáért a tiltott határátlépés helye szerinti tagállam a felelős.

Mindez első ránézésre annyit jelent, hogy – a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek a tagállamok közötti elosztását biztosítani hivatott hatékony mechanizmus hiányában – az unió külső határainak szabálytalan átlépése által leginkább érintett dél- és kelet-közép-európai államokra vár egyrészt az ilyen kérelmek elbírálása, másrészt pedig a nemzetközi védelemben részesített személyekről való megfelelő gondoskodás. Az, hogy a gyakorlatban mégis nagy számmal nyújtanak be és bírálják el ilyen kérelmeket az unió az illegális határátlépésektől a leginkább súj-

1 A C-163/17. sz. Jawo-ügy, illetve a C-297/17. és a C-318/17. sz. Ibrahim, a C-319/17. sz. Sharqawi és társai, valamint a C-438/17. sz. Magamadov egyesített ügyek.

2 A 604/2013/EU rendelet.

3 A 604/2013/EU rendelet 13. cikkének (1) bekezdése.

tott külső határaitól távol fekvő tagállamokban is, és hogy ezekben a tagállamokban nagy számban élnek nemzetközi védelemben részesülő személyek, az jelentős részben a Dublin III rendelet egy különös rendelkezésének⁴ köszönhető.

E rendelkezés szerint ugyanis minden tagállam határozhat úgy, hogy megvizsgálja a hozzá benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelmeket akkor is, ha azok megvizsgálásáért a Dublin III rendelet alapján nem felelős. Ez utóbbi szabály ugyanakkor csak mérlegelési lehetőséget biztosít a Dublin III rendelet szerint nem felelős tagállamoknak a szóban forgó kérelmek elbírálására, anélkül azonban, hogy e tagállamok kötelesek lennének átvenni a kérelmek megvizsgálásának feladatát a rendelet értelmében erre felelős tagállamtól.

Amennyiben a kérelmező a nemzetközi védelem iránti kérelmét egy olyan tagállamban nyújtja be, amely a Dublin III rendelet szerint nem felelős annak megvizsgálásáért, és e tagállam nem kíván élni az említett mérlegelési jogkörével, úgy a kérdéses tagállam kérheti a felelős tagállamtól a kérelmező átvételét és kérelmének megvizsgálását.⁵

Olyan esetekben, amikor a kérelmező részére valamely tagállam (a fent ismertetetteknek megfelelően főszabály szerint a kérelem megvizsgálásáért a rendelet alapján felelős tagállam) már nemzetközi védelmet biztosított, úgy az ugyanezen személy által egy másik tagállamban benyújtott, nemzetközi védelemre irányuló kérelem az Eljárási Irányelv⁶ értelmében elfogadhatatlannak minősíthető.

Az uniós jognak a nemzetközi védelemre vonatkozó e szabályait árnyalva az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) azonban az N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én meghozott ítéletében⁷ kimondta, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó személyek nem adhatók át a Dublin III rendelet szerint felelős tagállamnak, amennyiben fennáll annak a veszélye, hogy ott a menekültügyi rendszer működésének zavarai miatt embertelen bánásmódnak lesznek kitéve. Ezzel kapcsolatban a Bíróság hangsúlyozta, hogy az uniós jog nem enged meg arra vonatkozó megdönthetetlen vélelmet, hogy a tagállamok tiszteletben tartják a nemzetközi védelmet kereső személyek számára biztosított alapvető jogokat.

Hasonlóképpen, a Bíróság a Szlovéniából érkezett C. K. és társai ügyben 2017. február 16-án kihirdetett ítéletével⁸ egy újabb kivételt engedett a Dublin III rendelet szerinti főszabály alól annak kimondásával, hogy egy különösen súlyos beteg menedékkérő a kérelme elbírálása céljából nem adható át egy másik tagállamnak, amennyiben az átadás az egészségi állapotának jelentős és vissza nem fordítható romlásával járna együtt.

4 A 604/2013/EU rendelet 17. cikkének (1) bekezdése.

5 A 604/2013/EU rendelet 21. cikke.

6 A 2013/32/EU irányelv (a továbbiakban: Eljárási Irányelv) 33. cikke.

7 A Bíróságnak a C-411/10. és C-493/10. sz. N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én meghozott ítélete.

8 A Bíróságnak a C-578/16 PPU. sz. C. K. és társai ügyben 2017. február 16-án hozott ítélete.

Mindezek után a közelmúltban a Bíróságnak több, Németországból érkezett ügyben arról kellett határoznia, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájával (a továbbiakban: Charta) ellentétes-e az, hogy valamely nemzetközi védelmet kérelmezőt a Dublin III rendelet alapján olyan tagállamnak adnak át, amely főszabály szerint felelős a kérelmének elbírálásáért, ha ez a kérelmező embertelen vagy megalázó bánásmód komoly veszélyének lenne ott kitéve azon előre látható életkörülmények miatt, amelyekkel nemzetközi védelemben részesülő személyként szembesülne (feltételezve, hogy ezt a védelmet biztosítják a részére).

Másrészről a német bíróságok arról is kikérték a Bíróság véleményét, hogy amennyiben a tagállamok élni kívánnak az Eljárási Irányelvben számukra biztosított azon lehetőséggel, miszerint a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanként elutasíthatók amiatt, hogy előzőleg egy másik tagállam a kérelmezőnek már nemzetközi védelmet biztosított, úgy a szóban forgó tagállamoknak figyelembe kell-e venniük azt a körülményt, hogy a nemzetközi védelmet már megadott tagállamban az e védelemben részesülőknek nyújtott ellátások összege adott esetben jóval alacsonyabb, mint az unió más tagállamaiban, különösen pedig az érintett személy ismételt benyújtott kérelmét vizsgáló tagállamban lenne.

A Bíróság elé utalt ügyek tényállása és az azokban felmerült jogi kérdések⁹

A nemzetközi védelem iránt kérelmet benyújtó személyek alapjogait állítólagosan sértő, illetve e védelem kedvezményezettjei szerint nem megfelelő színvonalú menekültügyi ellátások kérdéskörével kapcsolatban a közelmúltban öt ügy érkezett a Bírósághoz, amelyek a tartalmuk szerint két ügycsoportba sorolhatók.

A Jawo-ügy¹⁰ névadója, Abubacarr Jawo Gambiából származik, aki első menedékjog iránti kérelmét Olaszországban terjesztette elő, amelyet tengeri úton ért el. Miután folytatta tovább útját, Németországban egy másik menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő. A német hatóságok mint elfogadhatatlant elutasították ezt a kérelmet, és elrendelték A. Jawo Olaszországba történő kiutasítását.

A kiutasítását elrendelő határozat jogszerűségét a baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság előtt vitató A. Jawo a keresetében különösen arra hivatkozott, hogy az Olaszországnak történő tervezett átadása jogellenes, mivel a menekültügyi eljárásnak, a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek, valamint a nemzetközi védelemben részesülő személyek életkörülményeinek ott rendszerszintű hiányosságai vannak.

A baden-württembergi közigazgatási felsőbíróság ezzel összefüggésben azt kérte a Bíróságtól, hogy értelmezze a Dublin III rendeletet, valamint az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát, amely a Chartában szerepel. A német bíróság hivatkozott a svájci menekültsegélyező szervezet 2016. augusztusi jelentésére, amely konkrét

9 A kérdéses ügyek ténybeli és jogi háttere, valamint a Bíróság ítéletei a Bíróság 33/19. sz. sajtóközleménye alapján kerülnek bemutatásra.

10 A C-163/17. sz. Jawo-ügy.

támpontokat tartalmaz ahhoz a következtetéshez, miszerint a nemzetközi védelemben részesülő személyeket Olaszországban annak veszélye fenyegeti, hogy a társadalom perifériájára szorulva hajléktalanná válnak, és a nélkülözés helyzetébe kerülnek. E jelentés szerint az olasz szociális rendszer nem kellően fejlett jellegét az olasz lakosságot illetően a családi szolidaritás kompenzálja, amely a nemzetközi védelemben részesülő személyeket nem illeti meg. Ez a jelentés hivatkozik továbbá az integrációs intézkedések hiányosságaira Olaszországban.

Az Ibrahim és társai ügyek¹¹ az Eljárási Irányelvbe foglalt azon lehetőséget érintik, miszerint a menedékjog iránti kérelmek elfogadhatatlanként elutasíthatók amikt, hogy előzőleg egy másik tagállam a kérelmezőnek kiegészítő védelmet biztosított. A kiegészítő védelem a nemzetközi védelem egy fajtája, amely azokat a személyeket illeti meg, akik a menekültstátuszra különösen az annak megadásához megkövetelt üldöztetés valamely elismert formája fennállásának hiánya miatt nem jogosultak, viszont védelemben részesítésük mégis indokolt, mivel őket a származási országukban olyan súlyos sérelem fenyegeti, mint a halálbüntetés kiszabása vagy végrehajtása, kínzás vagy embertelen, illetve megalázó bánásmód vagy büntetés alkalmazása, valamint a nemzetközi vagy belső fegyveres konfliktushelyzetekben felmerülő megkülönböztetés nélküli erőszak következtében az életüknek vagy testi épségüknek súlyos és egyedi veszélyeztetettsége.¹²

A kérdéses ügyekhez az azokat Luxembourgba utaló német szövetségi közigazgatási bíróság által fűzött tényállásleírásokból kiderül, hogy hontalan palesztinok részére, akik Szíriában tartózkodtak, kiegészítő védelmet biztosítottak Bulgáriában, valamint egy állítása szerint csecsen nemzetiségű orosz állampolgárnak ilyen védelmet nyújtottak Lengyelországban. Mivel az általuk később Németországban benyújtott új menedékjogi iránti kérelmeket elutasították, a német bíróságok előtt keresetet indítottak.

A palesztin hontalanokat érintő ügyekben a német szövetségi közigazgatási bíróság többek között azt kívánta megtudni a Bíróságtól, hogy a valamely kérelemnek elfogadhatatlanként történő elutasításával kapcsolatos lehetőség hatálytalanná válik-e, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyek életkörülményeit az e védelmet biztosító tagállamban embertelen vagy megalázó bánásmódnak kell tekinteni. Hasonlóképpen, a német bíróság arra a kérdésre is választ várt, hogy e hatálytalanság beáll-e olyankor is, amikor a jogosultak a számukra védelmet nyújtó tagállamban a megélhetést biztosító semmilyen ellátásban nem részesülnek vagy a más tagállamokban biztosítottakhoz képest egyértelműen korlátozottabb terjedelemben részesülnek ilyen ellátásban, e tekintetben azonban az említett tagállam állampolgáraihoz képest nem kezelik őket eltérően.

11 A C-297/17. és a C-318/17. sz. Ibrahim, a C-319/17. sz. Sharqawi és társai, valamint a C-438/17. sz. Magamadov egyesített ügyek.

12 A 2011/95/EU irányelv 15. cikke.

A Bíróságnak a Jawo, valamint az Ibrahim és társai egyesített ügyekben hozott ítéletei

2019. március 19-én meghozott ítéleteiben a Bíróság emlékeztetett arra, hogy a közös európai menekültügyi rendszer keretében, amely a tagállamok közötti kölcsönös bizalom elvén alapul, vélemezni kell, hogy a valamely tagállam által a nemzetközi védelmet kérelmezők és a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára biztosított bánásmód megfelel a Charta, a genfi egyezmény¹³ és az Emberi Jogok Európai Egyezménye követelményeinek.

Mindazonáltal a Bíróság hangsúlyozta, hogy – amint az az N. S. és társai egyesített ügyekben 2011. december 21-én kelt ítéletben megállapítást nyert (lásd fentebb) – nem zárható ki, hogy a gyakorlatban ez a rendszer egy adott tagállamban súlyos működési nehézségekkel szembesül, és így komoly veszélye áll fenn annak, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezők e tagállamban alapvető jogaikkal, különösen pedig az embertelen vagy megalázó bánásmód abszolút tilalmával összeegyeztethetetlen bánásmódban részesülnek.

Ezért, ha az átadásra vonatkozó határozattal vagy az új nemzetközi védelem iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasító határozattal szembeni kereset tárgyában eljáró bíróság az embertelen vagy megalázó bánásmód veszélyének a másik tagállamban való fennállásának megállapításához a kérelmező által benyújtott bizonyítékokkal rendelkezik, e bíróságnak értékelni kell a rendszerszintű vagy általánossá vált, vagy bizonyos személyek csoportját érintő hiányosságok ténylegességét.

Mindazonáltal az ilyen hiányosságok csak akkor ellentétesek az embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmával, ha a súlyosság különösen jelentős mértékét éri el, amely a szóban forgó adatok összességétől függ. Ezt a mértéket ennek alapján akkor éri el, ha a valamely tagállam hatóságai által tanúsított közöny azzal a következménnyel jár, hogy az állami támogatástól teljes mértékben függő személy – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül, amelyben képtelen legalapvetőbb szükségleteit kielégíteni, mint például az étkezést, a tisztálkodást, valamint a lakhatást, és ez fizikai vagy lelki egészségének sérelmével vagy állapotának az emberi méltósággal összeegyeztethetetlen romlásával jár.

A jelentős nélkülözés vagy az életkörülmények jelentős romlása nem éri el ezt a mértéket, amennyiben azok nem járnak olyan súlyos anyagi nélkülözéssel, amely e személyt az embertelen vagy megalázó bánásmóddhoz hasonlíthatóan súlyos helyzetbe sodorja.

Továbbá az a körülmény, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek a kérelmezőnek ilyen védelmet biztosító tagállamban nem részesülnek a megélhetést biztosító semmilyen ellátásban vagy a más tagállamokban biztosítottakhoz képest egyértelműen korlátozottabb terjedelemben részesülnek ilyen ellátásban, azonban az e tagállam állampolgáraihoz képest nem kezelik őket eltérően, csak akkor vezet-

13 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezmény.

het ahhoz a megállapításhoz, hogy ez a kérelmező az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne ott kitéve, ha az azzal a következménnyel járna, hogy a kérelmező különös kiszolgáltatottsága miatt – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül.

Mindenesetre az a pusztá tény, hogy a szociális védelem és/vagy az életkörülmények az új nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtásának helye szerinti tagállamban kedvezőbbek, mint a főszabály szerint felelős tagállamban vagy a kiegészítő védelmet már biztosító tagállamban, nem erősítheti meg azt a következtetést, hogy az érintett személy az ez utóbbi tagállamnak való átadás esetén az embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lenne kitéve.

A Bíróság ezért arra a következtetésre jutott, hogy az uniós joggal nem ellentétes az, hogy valamely nemzetközi védelmet kérelmezőt a felelős tagállamnak adnak át, vagy hogy a menekültjogállás biztosítása iránti kérelmet elfogadhatatlanként elutasítják azzal az indokkal, hogy a kérelmezőnek egy másik tagállam már biztosított kiegészítő védelmet, kivéve ha megállapításra kerül, hogy a kérelmező e másik tagállamban – akaratától és személyes választásától függetlenül – súlyos anyagi nélkülözéssel szembesül.

Az Ibrahim és társai egyesített ügyekben a Bíróság egy további, a nemzetközi védelemben részesülő személyeket megillető ellátások minőségének problematikájához közvetlenül nem kapcsolódó, de az uniós menekültügyi rendszer egészének működését érintő kérdésben is döntést hozott, nevezetesen abban, hogy sérelmezheti-e a nemzetközi védelem kérelmezője valamely tagállamban a kérelme megvizsgálásáért felelős másik tagállam azon döntését, miszerint e kérelmező menekültstátuszban nem, hanem csupán kiegészítő védelemben részesíthető. Ezzel kapcsolatban a Bíróság pontosította, hogy az a tény, hogy a nemzetközi védelmet kérelmezőnek kiegészítő védelmet biztosító tagállam tényleges vizsgálat nélkül rendszeresen megtagadja a menekültjogállás biztosítását, nem akadályozza a többi tagállamot abban, hogy elfogadhatatlanként elutasítsák az érintett által hozzájuk benyújtott új kérelmet. Ebben az esetben a kiegészítő védelmet biztosító tagállam feladata átvenni a menekültjogállás biztosítása iránti eljárást. Kizárólag ugyanis akkor biztosítható adott esetben a kiegészítő védelem a nemzetközi védelmet kérelmező számára, ha egyedi értékelést követően megállapítják, hogy a kérelmező nem teljesíti a menekültjogállás biztosításához szükséges feltételeket. A Bíróság ezzel egyértelműen kizárta annak a lehetőségét, hogy a nemzetközi védelemben részesülni kívánó személyek a kérelmük megvizsgálásáért felelős tagállam azon döntését, hogy a kérelmezőnek menekültként vagy a kiegészítő védelem kedvezményezettjeként biztosítható-e védelem, más tagállamok hatóságai előtt vitassák és próbálják megváltoztatni.

Zárszó

Az, hogy egy menedékkérő egy olyan országban kíván nemzetközi védelemben részesülni, ahol az ilyen védelemhez magas színvonalú és viszonylag bőkezű szociális ellátási rendszer is kapcsolódik, emberi szempontból teljesen érthető hozzáállás. A genfi egyezményen alapuló nemzetközi menekültügyi rendszer, amely értelemszerűen az uniós menekültügyi rendszer kialakításánál is zsinórmértékül szolgált, célja azonban nem a menekülésre kényszerült személyek minél magasabb szintű ellátásának biztosítása, hanem az, hogy e személyek az őket fenyegető konfliktusok lezárásáig biztonságos helyen tartózkodhassanak és ott emberhez méltó életet élhessenek.

A Bíróságnak a jelen cikkben ismertetett ügyekben meghozott ítéletei is megerősítik és támogatják a nemzetközi és az uniós jogon alapuló menekültügyi rendszerek e célkitűzéseit, hiszen egyrésztől minden esetben biztosítják, hogy a világos kritériumok alapján meghatározott felelős tagállam gondoskodjon az arra rászorultak fizikai és jogi védelméről, valamint számukra az emberhez méltó élethez szükséges pénzbeli és természetbeni ellátások nyújtásáról. Másrésztől a szóban forgó ítéletek a felelős tagállam menekültügyi rendszere működésének hiányosságai miatt az embertelen és megalázó bánásmód elszenvetésével fenyegető nélkülözésben élő vagy az annak veszélyének kitett menedékkérők, menekültek és egyéb oltalmazottak adott esetben a Dublin III rendelet és az Eljárási Irányelv főszabályával szembemenő védelmezésére utasítják a tagállamokat. A Bíróság ugyanakkor világossá tette azt is, hogy a főszabályoktól való eltérés csak kellően indokolt esetekben lehetséges, amelyek nem foglalják magukban azt a körülményt, hogy a felelős tagállam által a nemzetközi védelem kedvezményezettjei számára nyújtott ellátásnál más tagállamok magasabb összegű ellátást tesznek elérhetővé.

Az Alkotmánybíróság fontosabb döntései 2019. január 1-je és március 31-e között

SZABÓ ATTILA

Az Alkotmánybíróság 2019 első negyedében 81 döntést hozott, amelyek közül 26 érdemi határozat volt. Az Alkotmánybíróság normakontrollos hatásköreiben négy esetben mondta ki jogszabály alaptörvény-ellenességét, háromszor semmisített meg jogszabályt. A vizsgált időszakban négy esetben mondott ki jogalkotói mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet és két esetben alkotmányos követelményt.

Az Alkotmánybíróság legtöbbet gyakorolt hatásköre továbbra is az alkotmányjogi panasz alapján lefolytatott eljárás, amelyek közül kiemelkedik a bírói ítéletekkel szemben előterjesztett panasz. Ebben a hatáskörében eljárva az első negyedében négy bírói döntést semmisített meg.

A cikk hat fontosabb döntést foglal össze a vizsgált időszakból. A megváltozott munkaképességűek védelmében a 3024/2019. (II. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a megváltozott munkaképességűeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás tényleges mértékét vizsgálni kell. A véleménynyilvánítás szabadságának határait vizsgálva az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság elutasította a szovjet emlékmű megdobálójának indítványát. A 3/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság egy új büntetőjogi tényállást vizsgálva megállapította, hogy nem alaptörvény-ellenes a jogellenes bevándorlás elősegítését szankcionáló tényállás, ám megfogalmazott egy alkotmányos követelményt, amely az önzetlen, humanitárius segítséget kiveszi a büntetőnorma hatálya alól. A 3057/2019. (III. 25.) AB határozatában arról döntött az Alkotmánybíróság, hogy a bankfiókban a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. A tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog védelmében az 5/2019. (III. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: a hatósági döntések indokolással való ellátása alkotmányos kötelezettség, ez alól kormányrendelettel nem lehet kivételt teremteni. Végül a gyermekek jogainak védelmében a 9/2019. (III. 22.) AB határozatban megállapította a jogalkotó mulasztását, mivel a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók védelmében a jelenlegi szabályozáshoz képest további kedvezményes szabályokat kell alkotnia.

Significant Decisions of the Constitutional Court between 1 January and 31 March 2019

The Constitutional Court (hereinafter: CC) made 81 decisions in the first quarter of 2019. From these, 26 decisions were on the merits, meanwhile the others were mainly rejections on formal grounds. In the competences of norm control, the CC has annulled three legal regulations, it established two constitutional requirements and it declared two times 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 four judicial decisions.

The Article summarises six significant decisions of the CC from the first quarter of the year. The CC ruled that in case of reviewing the disability allowances, only real physical improvement can be taken into account when classifying a person in a better conditioned grade of disability [CC decision 3024/2019. (II. 4.)] The Court examined the limits of the freedom of speech when judging upon a petition where the petitioner has committed vandalism by launching paint-colours against a public statue [CC decision 1/2019. (II. 13.)]. In decision 3/2019. (III. 9.) the Court established that the new provisions of the Criminal Code against the supporting of illegal migration are in conformity with the Fundamental Law, however, it established a constitutional requirement: the new statutory definition shall not be applicable to the altruistic conducts that perform the obligation of helping the vulnerable and the poor. The CC protected the right to a fair trial in the administrative procedures when in CC decision 5/2019. (III. 11.) it declared: the reasoning is a compelling element of the administrative decision, and a government decree may not establish an exemption from this constitutional obligation. Lately, in its decision 9/2019. (III. 22.) the CC has stepped up in the interests of the children with difficulties in integration, studies and conduct by establishing a legal omission on the part of the lawmaker.

A)

Az Alkotmánybíróság a vizsgált időszakban 81 döntést hozott, amelyek közül 26 érdemi határozat, míg 44 – többnyire a befogadási eljárás során hozott – visszautasító végzés.¹ Az érdemi határozatok – az Alkotmánybíróság hatásköreire figyelemmel – a következők szerint oszlanak meg. Az Alkotmánybíróság három esetben utólagos normakontroll indítvány (az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény [a továbbiakban: Abtv.] 24. §-a) alapján járt el. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezéseket tekintve öt esetben hozott határozatot. A vizsgált időszakban

¹ 11 ügyben pedig egyesítő végzést hoztak.

az Alkotmánybíróság egy esetben az Abtv. 38. § szerinti hatáskörében az Alaptörvény értelmezését végezte el. Az Alkotmánybíróság legtöbbször gyakorolt hatáskörében,² alkotmányjogipanasz-eljárásban összesen 17 érdemi határozatot hozott, amelyből 14 bírói ítélettel szemben előterjesztett panasz volt, 3 pedig közvetlenül a normával szemben előterjesztett panasz.

A határozatok tartalmára tekintettel érdemben a következő határozatok születtek. Jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására 4 esetben került sor, ebből 3 alkalommal az Alkotmánybíróság a jogszabályt megsemmisítette. Bírói döntést négy esetben semmisített meg. Egy esetben a jogszabály alkalmazási tilalmát mondta ki. Mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet 4-szer állapított meg, 2 alkalommal pedig alkotmányos követelményt mondott ki. Az indítványokat 17 esetben utasította el, 47 esetben pedig visszautasító végzéssel zárta le az eljárást.

A bírói döntések felülvizsgálatakor, azok megsemmisítése esetén és normakontroll-hatáskörökben eljárva a következő alapjogok védelme érdekében állapította meg az Alkotmánybíróság az alaptörvény-ellenességet: diszkriminációtilalom [Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdés], tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés], jogorvoslathoz való jog [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés] és közérdekű adatok nyilvánossága [Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés].

Az alapjogok védelme és a magyar alkotmányjog dogmatikájának szempontjából, időrendi sorrendben, a következő döntések részletes ismertetése szükséges a 2019. év első negyedének határozatai közül.

B)

1. A megváltozott munkaképességeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás tényleges mértékét vizsgálni kell

Az Alkotmánybíróság a 3024/2019. (II. 4.) AB határozatban kimondta: a tisztességes eljáráshoz való jog követelményéből fakad, hogy a hatóságoknak a megváltozott munkaképességeknek járó rehabilitációs ellátás összegének megállapításakor az állapotjavulás az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel.

1.1. Az alkotmányjogi panasz indítványozója a Kúria és a Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletei alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését kérte.

Az indítványozó 2007 óta havi 101 455 Ft összegű III. csoportos rokkantsági nyugdíjban részesült. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban: Mmtv.) 32. § (1)

² 2019. első negyedében az összes kiszignált új ügy 98 volt, amelyből 81 alkotmányjogi panasz. Az előadó alkotmánybíróra kiszignált, befejezett ügyek száma az év első negyedében 81 volt, amelyből 69 alkotmányjogi panasz.

bekezdése alapján 2012. január 1-jétől a rokkantsági nyugdíj rehabilitációs ellátásként került továbbfolyósításra. Az indítványozó kérte a komplex felülvizsgálatot, amelynek eredményeként havi 28 720 Ft rehabilitációs ellátást állapítottak meg számára. Fellebbezést követően a jogerős határozat megállapította, hogy egészségi állapota 57%, B1 minősítési csoportba tartozik, foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható. A komplex minősítés alapja a 2012. február 17-én hatályba lépett 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet volt (a továbbiakban: NEFMiR).

1.2. Az indítványozó a jogerős hatósági határozat ellen keresettel élt. A Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság ítéletével a közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte és új eljárást rendelt el, megállapítva, hogy az indítványozó egészségi állapotának mértéke 57%, de nem a B1, hanem a B2 minősítési csoportba tartozik, és erre figyelemmel az indítványozónak rokkantsági ellátást kell megállapítani.

A hatóság által az új eljárásban kötelezően alapul vett adatok (egészségi állapot mértéke, minősítési kategória) az indítványozó szerint önmagukban nem voltak elegendőek az ellátás összegének megállapításához, mivel arra az a körülmény is lényeges hatást gyakorol, hogy az ellátott állapotában bekövetkezett-e javulás.

Az indítványozó hangsúlyozta, hogy az állapotjavulás tényét a megismételt eljárásban kellett volna vizsgálni és bizonyítani. Ha ugyanis a társadalombiztosítási szerv a rokkantsági ellátás összegét arra alapítva állapítja meg, hogy az ügyfél egészségi állapotában javulás következett be, akkor ezen megállapítását szakértői vizsgálattal köteles alátámasztani, és a határozat indokolásában a szakvéleményre utalnia kell.

A bíróság megállapította, hogy az új eljárásban a hatóságnak kizárólag arról kellett döntenie, hogy a korábbi ítéletben megállapított paraméterek (57%-os egészségi állapot, B2 kategória) alapján az indítványozó milyen összegű rokkantsági ellátásra jogosult. A bíróság úgy foglalt állást, hogy az indítványozó az állapotjavulás megállapításának jogellenességére nem hivatkozhatott, mivel az egészségi állapot mértékét a bíróság ítéletében rögzítette, a B2 kategóriás rokkantsági ellátás összegét az 57%-os egészségi állapot alapján kellett megállapítania.

1.3. A bíróság jogerős ítéletét az indítványozó felülvizsgálati kérelemmel támadta meg a Kúria előtt. A felülvizsgálati kérelemben az indítványozó hangsúlyozta, hogy a B2 minősítést egy új jogszabály, a komplex minősítésre vonatkozó NEFMiR. 1. számú mellékletében foglalt szempontrendszer figyelembevételével állapították meg, amely rendelet alapján elvégzett minősítés eredményét nem lehet minden további nélkül összevetni a rendelet hatálybalépését megelőzően, más jogszabály alapján elvégzett minősítés eredményével.

1.4. A Kúria ítéletével a bíróságnak az indítványozó keresetét elutasító ítéletét hatályában fenntartotta. Megállapította, hogy tévesen foglalt úgy állást a bíróság, hogy az állapotjavulás a megismételt eljárásban nem vizsgálható. A Kúria megerősítette, hogy a szóban forgó ellátásokra való jogosultság feltételeinek jogszabályi úton történt

módosítása (ideértve az egészségkárosodás, az egészségi állapot meghatározására vonatkozó feltételek változását) nem vet fel jogalkalmazási problémát, az ezzel kapcsolatos sérelmek orvoslására az Alkotmánybíróság rendelkezik hatáskörrel. Az indítványozó ezek alapján fordult az Alkotmánybírósághoz.

1.5. Az indítványozó szerint a jelen ügyben a Kúria által konzekvensen követett azon jogértelmezés, amely szerint az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében foglalt „állapotjavulás” még abban az esetben sem lehet önálló szakértői bizonyítás tárgya, ha az egészségügyi állapot korábbi és a későbbi minősítése más jogi norma alapján történt, az Alaptörvény 28. cikkét sértő minősített jogértelmezési hibának tekintendő. A Kúria így az ellátás összegére jelentős befolyással bíró orvosi (biológiai-élet-tani) szakkérdésnek tekintendő körülményt önálló bizonyítás tárgyává nem tehető jogkérdéssé változtatja. Az indítványozó álláspontja szerint a bírói döntések sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiságot, a XXIV. cikk (1) bekezdésében és a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes eljáráshoz való jogot, valamint a 28. cikkben foglaltakat.

1.6. Az Alkotmánybíróság az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdésében szereplő állapotjavulás, mint a korábban megállapított ellátás összegére kiható tényező önálló bizonyítandóságát alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősítette, az indítványt befogadta és érdemben elbírálta.

Az Alkotmánybíróság a rokkantellátás átalakításával kapcsolatos jogszabályokat és ítéleteket már többször vizsgált.

Jelen alkotmányjogi panaszban a korábbi beadványoktól eltérően az indítványozó azt sérelmezte, hogy az eljáró hatóságok (és bíróságok) az állapotjavulás tényét nem vizsgálták, az nem volt része a bizonyítási eljárásnak, ezáltal sérült a tisztességes eljáráshoz való joga.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szerzett jogok megvonása összefügg a jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvével. Az Alkotmánybíróság szerint az állapotjavulás ténye, amely a korábbi ellátás összegének csökkentését eredményezi, olyan garanciális előírás alkalmazása a jogalkotó részéről, amely a szerzett jogok védelmét szolgálja.

A támadott bírósági ítéletben a Kúria abból kiindulva vezette le álláspontját, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés *a)* pontjában rögzített állapotjavulás tekintetében a jogi szempontból releváns változást az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározásával kell kimutatni.

Az indítványozó szerint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelméhez vezetett, hogy a bíróságok az állapotjavulás tényét önállóan nem vizsgálták. Az egészségi állapotban bekövetkezett pozitív változás kérdése nem volt része a bizonyítási eljárásnak, pusztán a korábbi szabályozás szerinti besorolás és az új minősítési rendszer százalékos adatainak összevetése alapján állapítottak meg állapotjavulást, és csökkentették a korábban folyósított összeget.

A jelen ügyben a bíróság az Alaptörvény 28. cikkéből következő követelményeknek nem tett eleget, mivel nem vizsgálta, és ezáltal nem indokolta meg, hogy az indítványozó részére megállapított – a korábban folyósítottnál – alacsonyabb összegű ellátás indokául szolgáló állapotjavulás valóban bekövetkezett-e. A ténymegállapításkor a bíróság pusztán a korábbi (rokkantnyugdíj-) besorolás és az új, Mmtv. szerinti minősítés százalékos összevetésére utalt. Az ellátórendszer átalakítása során a jogalkotó az átmeneti rendelkezésekre vonatkozó alkotmányos követelményre figyelemmel előírta, hogy a korábbi ellátás összege csak kivételesen, az állapotjavulás esetében csökkenthető. A jogalkotó a korábban megállapított összegek továbbfolyósítását tekintette főszabálynak, az állapotjavulás tehát olyan kivételes esetként szerepel, amelyre tekintettel a korábban folyósított ellátási összeg mégis csökkenthető.

Az Alkotmánybíróság ezért úgy ítélte meg, hogy az Mmtv. 33/A. § (1) bekezdés a) pontjában szereplő állapotjavulás az ellátás csökkentésére kiható olyan tényezőnek tekintendő, amely az eljárás során önállóan, az érintett személy egyedi helyzetére tekintettel, orvosszakmai (és nem pusztán jogi) szakértői vizsgálatot és bizonyítást igényel, ugyanis az állapotjavulás bizonyításának hiányában az eljáró hatóságok nem tesznek eleget a tisztességes eljáráshoz való jog alkotmányos követelményének.

Erre tekintettel a támadott ítéletek alaptörvény-ellenességét megállapította és azokat megsemmisítette.

2. Az alkotmánybíróság elutasította a szovjet emlékmű megdobálójának indítványát

Az 1/2019. (II. 13.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: a véleménynyilvánításhoz való alapjog magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Az alapjog a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.

Annak megítélése, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálendő, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján a bíróságok feladata. E tekintetben jelentősége van annak, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés-e.

2.1. Az indítványozók a Fővárosi Törvényszék, valamint a Pesti Központi Kerületi Bíróság végzései alaptörvény-ellenességének megállapítását és megsemmisítését, valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 170. §-a megsemmisítését kérték.

Álláspontjuk szerint az őket garázdaság szabálysértése miatt pénzbírsággal sújtó bírósági végzések sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében biztosított szólás- szabadságot.

Az indítványozók 2017. április 17-én a Budapest V. kerületi Szabadság téren található szovjet hősi emlékművet több alkalommal narancssárga színű festéket tartalmazó luftballonnal dobálták meg, amelynek következtében az emlékmű felszínén több helyen festékfolt keletkezett. Tettüket figyelemfelkeltésnek szánták, amellyel politikai véleményüket nyilvánították ki. Elmondták, hogy semmiféle kárt nem kívántak okozni az emlékműben, ezért – előzetesen ellenőrzött módon – vízzel könnyen lemosható, ártalmatlan festéket használtak.

2.2. Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az indítványozók elkövették a Szabs. tv. 170. §-ában foglalt garázdaság szabálysértését. Az indokolás szerint minden kétséget kizáróan megállapítható volt az indítványozók cselekményének a társadalmi együttélési normákat, viselkedési szabályokat és elvárásokat sértő, azokat semmibe vevő, ezáltal kihívóan közösségellenes jellege. A bíróság ezért az indítványozókat személyenként 30 ezer Ft pénzbírságra kötelezte.

Az elsőfokú végzéssel szemben az indítványozók fellebbezést nyújtottak be a Fővárosi Törvényszékhez. A másodfokú bíróság az elsőfokú végzést hatályban tartotta. A bíróság egyetértett azzal, hogy a politikai vélemény nem csupán verbális eszközökkel fejezhető ki, ugyanakkor feltétlenül szükségesnek tartotta, hogy az azt észlelők számára egyértelmű legyen, hogy az adott cselekmény, tiltakozás valamely kormányzati intézkedés ellen irányul. A bíróság álláspontja szerint jelen esetben a kívülálló számára nem volt értelmezhető az indítványozók motivációja.

2.3. A másodfokú bíróság szerint az indítványozók cselekménye ezért nem volt más, mint egy köztéri szobor elcsúfítása, ami pedig alkalmas arra, hogy másokban megbotránkozást keltsen.

2.4. Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban kifejtették, hogy a bírói döntések sértik az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt szabad véleménynyilvánításhoz való jogukat. A bíróságok álláspontjuk szerint hibásan értelmezték az alkalmazandó jogot, és a garázdaság tényállásának olyan értelmet tulajdonítottak, ami ellentétben áll az Alkotmánybíróság által kidolgozott alkotmányos elvekkel. A panaszosok szerint magatartásuk politikai véleménynyilvánítás volt: egy szerintük igen veszélyes külpolitikai tendenciára, az oroszbarát politikai közeledésre akarták felhívni a figyelmet, még hozzá olyan előzmények után, amikor a véleménynyilvánítás hagyományos formái nem bizonyultak hatékonyak. A cselekménynek ez a minősége helyes értelmezés mellett kizárja a garázdaság mindkét fogalmi elemének megvalósulását. A közéleti vélemények, a közhatalom-gyakorlás kritikája, még ha meghökkentő vagy durva formában is fejezik ki, a demokratikus berendezkedés szükségszerű velejárói, így egy kormányzati politikával szembeni kritikai megnyilvánulás sosem lehet kihívóan közösségellenes.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az ügy az Alaptörvény IX. cikkében biztosított véleménynyilvánítás jogának hatályát és határait érintő alapvető alkotmányjogi

jelentőségű kérdéseket vet föl. A bírói végzések alkotmányossági vizsgálata kapcsán vizsgálni kell ugyanis, hogy a szabálysértési eljárásban minősített cselekmény a szólás-szabadság hatálya alatt áll-e, és ha igen, akkor fennálltak-e alkotmányos korlátozásának indokai. Ennek során az Alkotmánybíróságnak értelmeznie kell, hogy a garázdság szabálysértési alakzata milyen alkotmányossági szempontok szerint korlátozhatja a szabad véleménynyilvánítást. Ezért az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt befogadta és érdemben elbírálta.

2.5. Az alkotmányjogi panasz nem volt megalapozott, így az indítványt az Alkotmánybíróság elutasította.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes. Az Alkotmánybíróság nem vonhatja el azonban az ítélkező bíróságok hatáskörét az előttük fekvő tényállás elemeinek átfogó mérlegelésére, csupán a mérlegelés alapjául szolgáló jogértelmezés Alaptörvénnyel való összhangját, illetve a mérlegelés alkotmányossági szempontjainak a megtartását vizsgálhatja felül.

Az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz alapján azt vizsgálta, hogy a másodfokú bíróság helyesen ítélte-e meg a szóban forgó ügynek a véleménynyilvánítás szabadságával való kapcsolatát. Az Alkotmánybíróság által vizsgálandó bírósági jogértelmezés szerint a szólásszabadság érveinek figyelembevételéhez arra lett volna szükség, hogy az elkövetők motivációja, vagyis a szoborgyalázás tiltakozásjellege a kívülállók számára is értelmezhető legyen.

A jogalkalmazó és alkotmányértelmező gyakorlat egyértelmű kiindulópontja az Alkotmánybíróság szerint az, hogy a „véleménynyilvánítás” köznapi és alkotmányjogi jelentése nem fedi egymást. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog egyfelől nem öleli fel a véleményalkotás valamennyi megnyilvánulását, másfelől viszont magában foglal a szóbeli vagy írásbeli kommunikáción túli aktusokat is. Fontos kiemelni, hogy a véleménynyilvánításnak a köznapi értelemben vett „szólásokon” túlterjeszkedő hatálya tekintetében, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlata szerint a véleménynyilvánító nemcsak szavakkal, hanem például képek, szimbólumok használatával vagy ruhadarabok viselésével is megoszthatja gondolatait – a jelkép-használatban megnyilvánuló szimbolikus beszéd a véleményszabadság klasszikus kérdései közé tartozhat.

A jelen ügy felvetette, hogy minősülhet-e, és ha igen, milyen szempontok alapján minősülhet egy tettleges – azaz nem szavakban kifejezett megnyilvánulás – véleménynyilvánításnak, és ennek nyomán kiterjedhet-e a szólásszabadság hatálya a közteri alkotást, emlékművet festéssel leöntő cselekedetére.

Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésében foglalt véleménynyilvánítás jogának a hatálya, vagyis a „véleménynyilvánítás” fogalma normatív természetű. Határait nem önmagukban a köznapi értelemben vett megszólalások jelölik ki, hanem az, hogy mely aktusok állnak kapcsolatban a véle-

ményszabadság alkotmányos igazolásával. Az Alkotmánybíróság megerősítette, hogy a nyilvános társadalmi párbeszédben, azon belül a közügyekről folytatott vitában a polgárok sokszínűbb módon vesznek részt, mint a hagyományos értelemben vett beszéd vagy írás, ezért a véleménynyilvánítás jogának hatálya is szélesebb a verbális kifejezéseknél. A szólásszabadság alkotmányjogi szempontjai tehát a hétköznapi „szólásokon” túl más kommunikatív tettek esetén is relevánsak lehetnek, és kötelező elemeivé válhatnak a jogi mérlegelésnek. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése a kommunikációt, a jellemzően politikai vélemény másokhoz való eljuttatását védi, annak megjelenési formájára tekintet nélkül.

Fontos azonban, hogy annak megítélése, hogy az adott kommunikatív cselekmény valóban a szólásszabadság hatálya alá tartozik-e, több tényező összetett értékelése alapján dönthető csak el.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy egy tett véleménynyilvánításként kezelésének szükséges, de semmiképp sem elégséges feltétele, hogy a cselekményt elkövető a véleménye kifejezésének céljából cselekedjen – annak ellenére, hogy egy tett véleményszabadság oldaláról történő megítélése szempontjából a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy a cselekvőnek mi volt a célja, illetve motívuma a cselekvése során. A véleményszabadság alkalmazásához azonban az is szükséges, hogy a közlés választott formája objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője legyen gondolatok közlésének. Az objektív nézőpont szerinti megítélés szerepe egyrészt az, hogy a társadalom tagjai bizonyos cselekvéseket esetleges véleményközlő hatásuktól függetlenül eleve kizárnak a véleménynyilvánítások köréből. Másrészt a vizsgált cselekménynek konkrétan is alkalmasnak kell lennie arra, hogy objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés legyen. Hangsúlyozni kell azonban mindemellett azt is, hogy egyes kommunikatív tettek alkotmányjogi pozíciójának megítélésekor a hagyományos szólásokhoz képest különleges szempontok is relevánssá válnak. Ebben a tekintetben ugyanis jelentősége van a véleménynyilvánítás tartalma és formája közti megkülönböztetésnek, amennyiben egyes tetteges közlési formák jellegüknél fogva speciális mérlegelési szempontokat vethetnek föl. Különösen így van ez, ha egy általános hatályú szabályozás alkalmazása a véleménynyilvánítás meghatározott formáját anélkül korlátozza, hogy a korlátozás célja körültekintő vizsgálat alapján nem a közlés tartalma.

A véleménynyilvánítás szabadsága és a tulajdonhoz való jog akkor áll tényleges kollízióban, ha a tetteges véleménynyilvánítás a tulajdon tárgyában állagsérelmet okoz, a tulajdon értékét csökkenti (ilyen kollízió verbális úton nem valósulhat meg: valamilyen tulajdoni tárgy „gyalázása” ugyanis nem a tulajdonhoz való jogot sérti). Ilyen esetben a kollízió feloldásánál gondos körültekintéssel kell eljárni, és figyelembe kell venni, hogy csak kivételes esetekben igazolható alkotmányosan az a véleménynyilvánítás, amely a tulajdon tárgyát rongálja. Ennek vizsgálata során – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján – egyfelől figyelembe kell venni, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozásának szükségessége tekintetében indokoltnak tekinthető-e a cselekvő

véleményének tetteles magatartás által történő kifejezésre juttatása (vagy az más, olyan eszközzel is – például felszólalással, molinóval, táblákkal stb. – kifejezhető lenne, amely a tetteles magatartással azonos súlyú figyelemfelkeltésre lenne alkalmas). Másfelől vizsgálni kell azt is, hogy a tett által megvalósuló véleménynyilvánítás során bekövetkező tulajdonjog-korlátozás arányban áll-e a véleménynyilvánító cselekvés céljával. E tekintetben a jogalkalmazónak elsődlegesen azt kell vizsgálnia, hogy az érintett személynek a véleménye közlésére szolgáló cselekménye nem korlátozza-e oly mértékben másnak a tulajdonhoz való jogát, amely a tulajdon öncélú, a vélemény közlésének kereteit túllépő, visszafordíthatatlan, vagy csak jelentős költségráfordítással visszafordítható károsodását eredményezi.

A köztéri alkotások, illetve emlékművek szerepe egy közösség életében sokrétű. Valamennyi köztéri alkotás, illetve emlékmű közös ismérve, hogy társadalmi üzenetet hordoznak. Egy emlékműállítás értelme éppen az, hogy az emlékművet állítók megörökítsék üzenetüket a közösség jelen és eljövendő nemzedékei számára. Mivel a köztéri elhelyezéssel ezek az alkotások az egész közösség életének részévé válnak, természetes, hogy az idő múlásával az emlékmű jelentése még összetettebbé válhat: nemcsak az őt állítók, hanem a közösség többi tagja is jelentéseket, üzeneteket tár-sít hozzá. A köztéri alkotások, illetve emlékművek ezáltal magától értetődő részévé válnak a tágran értelmezett közösségi párbeszédnek. Közös műfaji sajátosság, hogy ezek az alkotások erős kommunikációs jelentéseket hordozva a társadalmi diskurzus eleven részei. Ebből következően a rájuk vonatkozó véleménynyilvánítások is a társadalmi eszmecsere fontos megnyilvánulásai lehetnek.

Az emlékművek különlegessége, hogy a közösségnek szóló üzenetüket fizikai formát öltve fejezik ki. Ez a sajátosságuk nem csupán az állításuk egyszeri aktusát határozza meg, hanem az őket érintő későbbi megnyilvánulásokat is befolyásolja: az emlékmű letakarható, leleplezhető, megkoszorúzható, virágokkal borítható be, arra zászló tűzhető ki stb. Az emlékművek megcsonkítása, ledöntése rongálásnak minősülhet, illetve a köztéren elhelyezett alkotásokra vonatkozó cselekmények más módon is érinthetik a közrendet, amelyek aránytalanná tehetik a véleménynek tetteles formában történő kifejezését.

Mindezek alapján egy emlékmű megcsúfítása, például könnyen eltávolítható festékekkel történő leöntése a véleménynyilvánítás jogának hatálya alá eső szimbolikus szólásnak minősülhet. A véleményközlés személyes szándékán túl az ilyen tett objektív módon is alkalmasnak tekinthető eszköze, közvetítője lehet gondolatok közlésének, mivel nincs olyan objektív, társadalmi megítélésen nyugvó szempont, amely alapján e cselekményeket eleve, további körülmények vizsgálata nélkül ki kellene zárni a szólásszabadság köréből. Ellenkezőleg: bizonyos körülmények között az ilyen cselekmény fontos közéleti véleménynyilvánításnak minősülhet. A köztéri alkotások, illetve emlékművek megcsúfításának, leöntésének konkrét tette mindazonáltal kívül eshet a véleménynyilvánítás jogával fedett cselekmények körén. Az emlékművekhez mint művészi alkotásokhoz, illetve üzenetet hordozó emlékekhez kapcsolódó társa-

dalmi együttélési szabályok szerint az emlékmű meggyalázása sok esetben a vandalizmus, nem pedig a szabad szólás cselekedete.

Annak megítélése, hogy adott esetben a véleménynyilvánítás szabadságának hatálya alatt vizsgálándó, erős alkotmányos védelemre igényt tartó cselekményről, avagy vandalizmusról van-e szó, az egyedi tényállás elemei alapján – a fenti szempontokat figyelembe véve – a bíróságok feladata. E tekintetben jelentősége van annak, hogy a konkrét cselekmény mind a „véleménynyilvánító” személy szubjektív szándéka, mind az objektív értékelés szerint – legalább hipotetikusan – a nyilvánosság előtt értelmezhető közlés-e. Figyelembe kell venni a cselekmény helyszínét (más megítélés alá eshet egy cselekménynek a szólásszabadsággal való viszonya, ha az egy forgalmas közterületen lévő emlékmű ellen, és más, ha például egy temetőben felállított alkotás ellen irányul), időpontját, aktuális eseményekhez való kötődését, illetve a véleménynyilvánítás és az érintett emlékmű összefüggésének közvetlenségét. Ha a szóban forgó tett mind az így megnyilvánuló személy véleményközlő célja, mind az objektív mérlegelés szerint a véleménynyilvánítás aktusa, akkor jogszerűségéről a szólásszabadság mércei szerint kell döntést hozni. Ilyen körülmények híján azonban a cselekményt az alkotásokat, illetve emlékműveket érintő szokásos együttélési szabályok szerint lehet megítélni. Ez esetben egy emlékmű megcsúfítása olyan vandál tettnek minősülhet, amellyel szemben az általános hatályú jogszabályok (így például a Szabs. tv. vagy épp a Btk.) alapján lehet fellépni. Ennek megítélése során azonban arra is figyelemmel kell lenni, hogy bár a Btk. és Szabs. tv. is (többek között) az alkotmányos rend sérelméhez, illetve annak veszélyeztetéséhez köti az egyes cselekmények társadalomra veszélyességének megítélését, amennyiben egy cselekmény az Alaptörvény által védett alapjoggyakorlásnak minősül (így például a véleménynyilvánítás szabadságának körébe esik), eleve kizárt annak társadalomra veszélyessége.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a másodfokú bíróságnak az a jogértelmezése, amely egy szobor festékkal való leöntésének esetére csak bizonyos feltételekkel tartja alkalmazhatónak a véleményszabadság szempontjait, összhangban áll az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdéséből fakadó követelményekkel. A bíróság az előtte fekvő tényállás mérlegelésére vonatkozó alkotmányossági szempontokat nem sértette meg akkor, amikor a konkrét cselekményt nem vonta a szólásszabadság hatálya alá. Az indítványt tehát elutasította.

3. Nem alaptörvény-ellenes a jogellenes bevándorlás elősegítését szankcionáló új büntetőjogi tényállás

A 3/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította: a jogellenes bevándorlás elősegítése, támogatása törvényi tényállásának értelmezésénél és alkalmazásánál alkotmányos követelmény, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének köteleességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

3.1. Az indítványozó közvetlen alkotmányjogi panaszt terjesztett elő. Kérte annak megállapítását, hogy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 353/A. §-a ellentétes az Alaptörvénnyel, ezért semmisítse meg azt. Az indítványozó szerint a következő alaptörvényi rendelkezések sérültek: B) cikk (1) bekezdése (jogállamiság elve, különös tekintettel a normavilágosságra), az I. cikk (3) bekezdése (szükségesség-arányosság elve), a VIII. cikk (2) bekezdése (egyesülési jog), a IX. cikk (1) bekezdése (szólásszabadság), a XXVIII. cikk (4) bekezdése (*nullum crimen sine lege*).

Az indítványozó előadta, hogy a Btk. 353/A. §-a nem felel meg az alkotmányos büntetőjog elemeinek. A diszpozíció nem világos, nem előrelátható, nem határozott. A panasz értelmében a Btk. 353/A. §-a nem felel meg a büntetőjog *ultima ratio* jellegének sem. A jogszabály olyan legális tevékenységeket fenyeget büntetőjogi szankcióval, mint a jogi képviselőt nyújtása vagy a humanitárius szolgáltatások nyújtása Magyarországon menedéket kérőknek.

A panasz szerint a törvény sérti az indítványozónak az Alaptörvény IX. cikke által is biztosított szabad véleménynyilvánítás jogát, azzal, hogy vele szemben a büntetőjogi szankció alkalmazását helyezi kilátásba, ezzel szükségtelen és aránytalan módon beavatkozik abba, hogy miképpen vehet részt a demokratikus közéleti vitákban, úgynevezett dermesztő hatást váltva ki.

Az indítványozó szerint a törvény az egyesülési jogot is sérti. Az indítványozó szerint másik alapjog nem hozható fel az egyesülési jog korlátozása mellett a jelen esetben, így csupán az alkotmányos érték az, ami felmerülhet (például nemzetbiztonság, közrendvédelem stb.).

3.2. Az Alkotmánybíróság a panaszt az érdemi vizsgálata során elutasította. Ugyanakkor a támasztott büntetőjogi norma alkalmazásának körében alkotmányos követelményként megállapította, hogy az nem terjedhet ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

3.3. Az Alkotmánybíróság e határozata azért is jelentős, mert megvizsgálta, hogy milyen szempontok alapján fogadható be olyan indítvány, amely egy büntetőjogi tényállást az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti közvetlen panasszal támad. Ilyen eljárás kivételesen kezdeményezhető, abban az esetben, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás. A büntető anyagi jog szabályainak vizsgálatakor fokozottan kell figyelni arra, hogy a büntetőjog végső eszköz (*ultima ratio*) a jogi felelősség rendszerében. A kivételesség feltételét szem előtt tartva akkor merülhet fel a befogadás, ha egy új büntető tényállás olyan magatartást nyilvánít büntetendővé, amely a hatálybalépése előtt megengedett, törvényes volt. Még inkább indokolt lehet a befogadás, ha a büntetendővé nyilvánított magatartás közvetlenül valamely alapjog korlátozását jelenti.

A büntetőeljárás *ultima ratio* jellegéből, stigmatizáló és más jogviszonyokra azonnal kiterjedő hatásából adódóan nem várható el, hogy egy ilyen tilalom esetén az érintett személy vállalja a büntetés kockázatát.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Btk. 353/A. §-a az indítványozó szervezet tevékenységét végző magánszemélyek vonatkozásában közvetlenül hatályosulhat, ami a kivételesség feltételének fennállását alátámasztja. A Btk. 353/A. §-a címzettje ugyanakkor a természetes személy. Elkövetője lehet, „aki” a tényállást tettesként vagy részesként megvalósítja. Jogi személlyel szemben a tényállás nem alkalmazható közvetlenül, az indítványozó pedig jogi személy. Az Alkotmánybíróság ezért vizsgálta, hogy a kivételesség feltétele, illetve a közvetlen érintettség a jogi személy tekintetében is megállapítható-e.

Az indítványozó olyan szervezet, amely a tagjain és önkéntesein keresztül segítséget nyújt egyebek között azoknak a személyeknek, akik bevándorlónak vallják magukat anélkül, hogy ennek illegális voltát elismernék. Az indítványozó nem csak akkor személyesen érintett, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn. A jelen esetben a szoros kapcsolatot támasztja alá az, hogy az indítványozó saját állítása szerint „részét vesz abban a kampányban, melynek célja, hogy a menekülőket emberségesebb körülmények között fogadják, és olyan globális rendszer alakuljon ki, ahol minden ország arányosan részt vállal a feladatok ellátásából”.

Az Alkotmánybíróság áttekintette az új büntető tényállás közjogi összefüggéseit. Magyarország Alaptörvényének hetedik módosítása kiegészítette az Alaptörvény XIV. cikkét. A rendelkezés szerint Magyarország – ha sem származási országuk, sem más ország nem nyújt védelmet – kérelemre menedékjogot biztosít azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban vagy a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetve politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy a közvetlen üldöztetéstől való félelmük megalapozott. Nem jogosult menedékjogra az a nem magyar állampolgár, aki Magyarország területére olyan országon keresztül érkezett, ahol üldöztetésnek vagy üldöztetés közvetlen veszélyének nem volt kitéve.

Az Alaptörvény XIV. cikk (4) bekezdése rögzíti a menedékjog biztosításának feltételeit, amit a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Met.) részletez. Az alapjogi védelem nem terjed ki ugyanakkor a menedékjog hatálya alá nem tartozó, illetve ahhoz szorosan nem kapcsoló tevékenységekre, így az illegális bevándorlásra, valamint tartózkodásra, és értelemszerűen nem áll fenn alapjogi védelem azokban az esetekben sem, amikor a menedékjogi eljárással visszaélve legalizálja valaki a magyarországi tartózkodását.

A jogalkotó új Btk.-tényállást alkotott. A támadott rendelkezést a Btk.-ba iktató törvény indokolása szerint „a jogellenes bevándorláshoz kapcsolódó szervezői, támogató tevékenység jellegének megváltozása és hatásainak fokozott veszélye indokolja a Btk. módosítását és az új tényállás beiktatását. Az illegális migrációhoz kapcsolódóan

a menedékjogi eljárás visszaélészerű igénybevétele, illetve a hazánk területén való tartózkodást elősegítő szervezői tevékenység közrendet és közbiztonságot fokozottan veszélyeztető volta igazolja, hogy akár a legszigorúbb közhatalmi eszközökkel, azaz büntetőjogi szankcionálás útján is szembe kell szállni ezen magatartásokkal. Erre figyelemmel a Btk.-nak a közigazgatás rendje elleni bűncselekményeket tartalmazó fejezete kiegészül egy új tényállással, a jogellenes bevándorlás elősegítésével.”

A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *a*) pontja vonatkozásában nem annak van jelentősége, hogy a bűncselekményt elkövető személy képes-e előre látni a hatósági eljárás eredményét. A bűncselekmény elkövetéséhez a célzat vonatkozásában azt és csak azt kell az elkövető tudatának átfognia, vagyis arról kell tudnia, hogy olyan személy érdekében folytat szervező tevékenységet, aki nincs az úgynevezett öt ok valamelyike miatt üldözésnek kitéve, vagy a közvetlen üldözéstől való félelme nem megalapozott. E tudomás fennállását a nyomozó hatóságoknak kell bizonyítaniuk.

A Btk. 353/A. § (1) bekezdés *b*) pontja vonatkozásában az elkövető tudatának át kell fognia, hogy az a személy, akinek a számára tartózkodási jogcím szerzése érdekében végez szervező tevékenységet, jogellenesen lép be Magyarországra, vagy Magyarországon jogszerűtlenül tartózkodik. A bűncselekmény a szervezési tevékenység körében többféle módon elkövethető, de az elkövetés minden tényállási elemében szándékos és célzatos.

A Btk. törvényi tényállásainál nemcsak az a követelmény, hogy azok ne legyenek értelmezhetetlenek, hanem az alkotmányossághoz hozzátartozik az is, hogy az Alaptörvény XXVIII. cikk (4) bekezdése szerinti „cselekmény” bűncselekménnyé nyilvánítása ne tartalmazzon határozatlan jogfogalmakat.

Az Alaptörvény értelmében mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Az egyesüléshez való jog gyakorlása nem korlátlan. Az egyesülési jog alapján szervezet minden olyan tevékenység végzése céljából alapítható, amely összhangban áll az Alaptörvénnyel, és amelyet törvény nem tilt. A Btk. 353/A. §-a nem szervezetek létrehozását vagy a szervezetekhez csatlakozás jogát tiltja, hanem pontosan meghatározott célra irányuló szervező tevékenységet. Minthogy az egyesülési jognak a védelmi köre nem terjed ki az olyan tevékenység végzésére, amelyet törvény tilt, és a jelen esetben ez a tilalom nem ütközik az Alaptörvénybe, a támadott szabály nem ellentétes az egyesüléshez való joggal.

A Nemzeti Hitvallás szerint „[v]alljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét”. Az elesettek és a szegények megsegítésének alaptörvényi kötelességével, a józan ésszel, a közjónak megfelelő erkölcsös céllal összeegyeztethetetlen lenne büntetéssel fenyegetni az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen szervező tevékenységet. A vizsgált tényállás szövege erre nem utal, és az Alaptörvényben megkövetelt észszerű értelmezés mellett bíróság nem is juthat ilyen következtetésre. Az indítványozó által felvetett aggály tehát teljes mértékben alaptalan volt, evidencia, hogy a Btk. új tényállása csak az abban foglalt célzatos magatartásokat rendeli büntetni és nem mást, vagyis az új tényállás hatálya nem terjedhet

ki az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét teljesítő, önzetlen, a tényállásban tiltott céllal összefüggésben nem álló magatartásokra.

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panaszt elutasította és hivatalból eljárva alkotmányos követelményt mondott ki.

4. A bankfiókban a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés

Az Alkotmánybíróság a 3057/2019. (III. 25.) AB határozatában megállapította: a bankfiókban, amelyet a bank üzemi működése céljából nyitnak meg a közforgalom számára, a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. A bíróságoknak esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszínéül történő használatához.

4.1. Egy járásbíró bírói kezdeményezéssel élt a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 1. § (2) bekezdése alaptörvény-elleneségének megállapítását és megsemmisítését kérve az Alkotmánybíróságtól.

A bíróság előtt fekvő ügyben a devizahiteles károsultakat tömörítő mozgalom aktivistái a felperes bank fiókjának közforgalom számára nyitva álló ügyfélterében demonstrációt tartottak, amelynek megtartásához a felperestől előzetesen nem kértek engedélyt. A pénzügyi biztonsági szolgálata az alpereseket felszólította a helyiség elhagyására, akik ennek nem tettek eleget, ezért a biztonsági szolgálat értesítette a rendőrséget. A rendőrség az alpereseket igazoltatta, akik nagyjából egyórás bent tartózkodást követően önként távoztak.

A felperes bank a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) alapján birtokpert kezdeményezett az alperesekkel szemben, mivel álláspontja szerint a tulajdonában tartott demonstráció birtoksértő volt. Keresetében kérte a jövőre nézve is eltiltani az alpereseket az engedély nélküli demonstráció tartásától. Az alperesek viszonkeresetükben az Alaptörvény IX. cikkében szereplő véleménynyilvánításhoz való jogukra hivatkozva azzal érveltek, hogy a közforgalom számára megnyitott helyiségben nem szükséges előzetesen engedélyt kérniük alapjoguk gyakorlásához.

Az indítványozó bíró a normavilágosság elvének sérelme körében kiemelte, hogy a normaalkotó a Gytv. 10. § (8) bekezdésével csak a „közterület” fogalmát határozza meg, a Gytv. 1. § (2) bekezdése szerinti „közterületnek nem minősülő helyszínt” fogalmát azonban nem, így a „maradványelv” alapján ide tartozik minden magántulajdonú ingatlan. A normavilágosság elve azonban azt kívánná meg, hogy a normaalkotó e fogalmat is definiálja vagy kellőképpen differenciálja, ennek hiányában a jogszabály túl általános megfogalmazása sérti a jogbiztonságot, és fennáll a lehetősége a gyülekezési jog szükségtelen és aránytalan korlátozásának. Álláspontja szerint a fogyasztók széles

rétegével kapcsolatban álló multinacionális cég bárki által megközelíthető ingatlanán gyakorolt gyülekezési jog nem sértheti az emberi méltóságból levezethető magánszférához és családi élethez való alapjogot. Jogi személyek esetén tehát a magánszféra védelme nem indokolhatja azt, hogy a jogalkotó a jogi személy beleegyező nyilatkozatához kösse mások alapjogainak a gyakorolhatóságát, így e korlátozás aránytalan.

Ehhez hasonlóan az indítványozó úgy látja, hogy másként merül fel a tulajdonjog alkotmányos védelme akkor, ha az a magánélet biztosítását szolgálja, és másként abban az esetben, ha jogi személy szolgáltatásnyújtását biztosítja.

A támadott szabályozással kapcsolatosan az indítványozó bíró az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének részét képező normavilágosság elvének sérelmét, valamint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében szereplő békés gyülekezéshez való jog sérelmét állította.

4.2. Az indítványozó normavilágossággal kapcsolatos kifogásai tekintetében az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a jobbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége. A szabályozás mindaddig nem sérti a normavilágosság elvét, amíg nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség szubjektív, önkényes jogalkalmazásra. Az Alkotmánybíróság elsőként a közterületek kiemelt funkciójára emlékeztetett. A közterületek egyik rendeltetése tradicionálisan éppen az, hogy a nyilvánosság egyik legkézenfekvőbb, mindenki által hozzáférhető fórumai legyenek, ezért a közterületen tartandó rendezvények különösen erős alkotmányjogi védelemben részesülnek. Ez abban nyilvánul meg, hogy ha a gyülekezés helyül választott közterület igénybevételét közhatalmi rendelkezés korlátozza, az alapjogot érintő korlátozásnak meg kell felelnie a szükségességi és arányossági követelményeknek.

Az új Gytv. 10. § (8) bekezdése új definíciót alkalmaz, amelynek értelmében közterület „a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az úgynevezett nyelvi-logikai módszer a jogszabályszerkesztés és jogszabály-értelmezés egyik bevett módszere, amelynek alkalmazása nem veti fel a normavilágosság sérelmét, ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó normavilágosságra alapozott indítványát elutasította.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében foglalt gyülekezéshez való alapjog vonatkozásában az Alkotmánybíróság előzetesen rögzítette, hogy az magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. A gyülekezési jog a közterületen és a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhető, magántulajdonban lévő területen tartott, békés jellegű, közügyet érintő nyilvános rendezvényeket egyaránt védelemben részesíti. Az előzetes bejelentés kötelezettsége csak a közterületen tartandó rendezvény esetében áll fenn, nem pedig általánosságban, valamennyi rendezvényre nézve. A Gytv. a hatóságnak csak a közterületen tartandó rendezvénnyel kapcsolatban ad feladatot. Ha a békés összejövetelt nem közterületen

tartják, a hatóságnak nincs jogi lehetősége semmiféle intézkedésre a Gytv. alapján. Az Alkotmánybíróság ezzel együtt azt is hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog kiemelt jellege nem jelenti azt, hogy korlátozhatatlan alapjog lenne. Törvényi szinten a gyülekezéshez való jognak több általános korlátja is beazonosítható, és ilyen – időbeli – korlátnak tekinthető a Gytv. 6. §-ában előírt bejelentési kötelezettség.

A régi és az új Gytv. szabályozásának összevetése alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a régi Gytv. 6. §-ához hasonlóan a Gytv. 10. § (1) bekezdése alapján is kizárólag a közterületen tartandó rendezvény szervezését kell bejelenteni a rendezvény helye szerint illetékes rendőrkapitányságnak. Növum ugyanakkor, hogy a Gytv. 1. § (2) bekezdése a magánterületen tartandó gyülekezésekkel összhangban feltételként fogalmazza meg azt, hogy közterületnek nem minősülő helyszínen csak az ingatlan tulajdonosának és használójának hozzájárulásával szervezhető gyűlés. Az Alkotmánybíróság értékelése szerint a konkrét esetben a jogalkotó olyan megoldást keresett, amely a tulajdonhoz való jog (birtoklás) és egyúttal a magánszférához való jog védelmét is biztosítja anélkül, hogy a másik oldalon aránytalanul korlátozná a gyülekezés szabadságát. E két alapjog közül a jelen ügyben a jogi személy tulajdonhoz való jogának védelme bír relevanciával.

A vizsgált normakontroll tekintetében alkotmányosan nem vitatható az a jogalkotói cél, amely a magánterületen tartandó rendezvényt a tulajdonos, illetve a használó hozzájárulásához köti. E korlátozásra az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően egy alapjog védelmében kerül sor, így a hozzájárulás mint feltétel a gyülekezési jog szükséges – a magántulajdon védelmét szolgáló – korlátozásának tekinthető. E korlátozás egyben arányos is, hiszen nem zárja ki azt, hogy hozzájárulás esetén a magántulajdonban álló területen is tarthatók olyan gyülekezések, amelyek az Alaptörvény VIII. cikkének védelme alatt állnak. Az sem kizárt, hogy amennyiben a gyülekezés címzettje az ingatlan tulajdonosa, illetve használója, úgy hozzájárulása hiányában közvetlenül a magánterület előtti közterületen lehessen tüntetni, amennyiben az nem jár az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében foglalt magán- és családi élet aránytalan sérelmével.

Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a kérdéses norma magánfelek közti konkrét alkalmazása során a „hozzájárulás” jogalkalmazói értelmezésének van döntő jelentősége. Így csak az ügy egyedi körülményeinek ismeretében lehet állást foglalni abban, hogy a gyülekezéshez való jog gyakorlása valóban olyan tevékenységként jelenik-e meg, mint amely a tulajdonhoz való jogot sértő, elhárítandó magatartásként értékelhető, vagyis olyanként, ami magánjogi jogkövetkezmények megállapíthatóságát vonja maga után. Így a támadott norma tartalmának alkotmányossága mellett az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy a magánfelek közti viták esetében az eljáró bíróságnak a konkuráló alapjogi pozíciók kíméletes kiegyenlítésére kell törekednie értelmezése során. Ebből következőleg a jogértelmezés során a tulajdonhoz való jog feltétel nélküli preferálása az Alaptörvényből le nem vezethető hierarchiát hozna létre a gyülekezéshez való alapjog és a tulajdonhoz való jog között, ami a tulajdonhoz való joggal konkuráló másik alapjog aránytalan korlátozásához vezetne.

A magántulajdonban álló, de a közforgalom számára önkéntes tulajdonosi elhatározás alapján megnyitott nyilvános terek akár a közterületekhez hasonló funkciójú, nyilvános társadalmi fórumként is működhetnek, amikor a terület a polgárok mindennapi életének a részeként általános használatban van, és olyan közfunkciót tölt be, amely tradicionálisan az államhoz köthető. E helyszínek nem csupán a közlekedésnek, hanem az egymással való találkozásnak és a háborítatlan, szabad kommunikációnak, így akár a gyülekezési jog gyakorlásának is teret biztosítanak. A tulajdonos cselekvési autonómiája ilyen esetekben sem szűnik meg, mindazonáltal a használat korlátozására irányuló döntési lehetősége a tulajdon tárgyának funkciója – figyelemmel a tulajdonnak a társadalmi kötöttségére is – egy másik alapvető jog – például a gyülekezéshez való jog – gyakorlására tekintettel háttérbe szorulhat, vagy igazolást igényelhet.

4.3. A bíróságoknak tehát esetről esetre, a konkrét ügy összes körülményének gondos mérlegelésével kell megvizsgálniuk azt, hogy az adott magántulajdonban álló, de a közforgalom számára, illetve közcélú használatra megnyitott területen a tulajdonos előre hozzájárult-e a magánterület gyülekezés helyszíneként történő használatához. E tekintetben más megítélés alá eshet az, ha a magántulajdonban álló ingatlanrész szabad ég alatt található vagy fedett; amennyiben korlátlanul hozzáférhető vagy elkerített magánterület; illetve a közforgalom számára ellenőrzés, illetve korlátozás nélkül megnyitott vagy valamilyen funkcióra tekintettel működik nyitottan. Ilyennek tekinthető a konkrét ügyben a bankfiók is, amely a bank üzemi működése céljából kerül megnyitásra a közforgalom számára, ezért itt a tulajdonos kifejezett hozzájárulása nélkül nem tartható gyülekezés. Ezzel szemben, a Kúria gyakorlatát is figyelembe véve, a szabad ég alatt, korlátlanul hozzáférhető magánterületek (például parkoló) vagy a funkció nélkül megnyitott, korlátlanul hozzáférhető magánterületek esetében nem elvárható, hogy a gyülekezési jogukat gyakorló személyek az ingatlan-nyilvántartásban foglaltak alapján határozzák meg a gyülekezés útvonalát. Ezekben az esetekben az eset összes körülményének figyelembevételével a bíróságoknak azt is vizsgálni kell, hogy a tulajdonosok hallgatólagosan hozzájárultak-e a gyülekezések megtartásához, ami egyúttal a birtokháborítás megállapíthatóságát is kizárja. Mindezt támogatja az *in dubio pro libertate* értelmezési segédelv, amely azt a követelményt fogalmazza meg a jogalkalmazók irányába, hogy a gyülekezések megítélésükor – és így a Gytv. 1. § (2) bekezdésében szereplő „hozzájárulás” értelmezésükor – a gyülekezési jog minél szélesebb körű biztosítását eredményező döntést hozzanak.

Az Alkotmánybíróság a fentiek értelmében a Gytv. 1. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló bírói kezdeményezést elutasította.

5. A hatósági döntések indokolással való ellátása alkotmányos kötelezettség

A 5/2019. (III. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kimondta: az indokolási kötelezettség vonatkozásában az Ákr.-től eltérő rendelkezést jogszabály nem tartal-

mazhat, kizárólag kiegészítő jellegűt. Kormányrendelet tehát nem szűkítheti le a hatósági határozatokra vonatkozó indokolási kötelezettséget.

5.1. Az indítványozó bíró az Alkotmánybírósághoz fordult, kezdeményezve a haditechnikai tevékenység engedélyezésének és a vállalkozások tanúsításának részletes szabályairól szóló 156/2017. (VI. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. r.) 9. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, a XXVIII. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes bírósági eljáráshoz való jog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerinti jogorvoslathoz való alapvető jog követelményeivel való ütközés miatt.

A folyamatban lévő ügy felperese kérelmezte az alperes hatóságnál vadászati célú nagykereskedelmi tevékenység engedélyezését. Az alperes határozatával a kérelmet elutasította. A határozat indokolást nem tartalmazott. A határozat rendelkező része a jogorvoslati tájékoztatás mellett tartalmazta az indokolás mellőzésére vonatkozó jogszabályi hivatkozást is: „Az indokolást a Korm. rendelet 9. § (4) bekezdése alapján mellőztem.” A felperes keresetében hivatkozott a tényállás feltárásának hiányára, a jogorvoslati kioktatás hiányosságaira, valamint jogsértőnek vélte az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) 81. § (1) bekezdésére hivatkozással az indokolás elmaradását is. Álláspontja szerint az Ákr. törvényi szintű jogforrásként előírja a határozat kötelező tartalmi elemeiként az indokolási kötelezettséget is, ezzel nem lehet ellentétes egy alacsonyabb szintű jogforrás. Az alperes védiratában a kereset elutasítását indítványozta. Az elutasítás indokaként a Korm. r. 9. § (1) bekezdés c) pontját jelölte meg, amely szerint a kérelmet el kell utasítani, ha a kérelmezett tevékenység, a kérelmező, a kérelmező tulajdonosa, felelős vezetője vagy a kérelmezett tevékenységhez közvetlenül kapcsolódó munkakörben foglalkoztatott alkalmazottja az Alkotmányvédelmi Hivatal, az Információs Hivatal, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat vagy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat írásos véleménye alapján nemzetbiztonsági érdeket sért vagy nemzetbiztonsági kockázatot jelent. A konkrét ügyben az elutasítás a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat főigazgatójának nemzeti minősített adatot képező információk alapján fogalmazott, „Bizalmas” minősítésű átiratán alapult. Az indokolás mellőzéséhez kapcsolódó felperesi érveléssel összefüggésben előadta, hogy egyrészt a haditechnikai termékek gyártásának és haditechnikai szolgáltatások nyújtásának engedélyezéséről szóló 2005. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Httv.) 4. §-a felhatalmazást ad kormányrendelet megalkotására az engedély iránti kérelem eljárási rendje meghatározásához, amely megalapozza az Ákr. általános szabályaival (indokolási kötelezettség) ellentétes különös eljárásjogi rendelkezések (indokolás mellőzése) megalkotását.

Az indítványozó a következő indokolást adta elő. A hatóságok, közigazgatási szervek döntéseikhez kapcsolódó indokolási kötelezettség hiányában az ügyfél meg van fosztva annak lehetőségétől, hogy a hatóság döntése indokait megismerhesse, és ez

elvezet a hatékony jogvédelem gyakorolhatósága és a tisztességes bírósági eljárás kérdéséhez is.

Az Alkotmánybíróság a bírói kezdeményezést megalapozottnak tartotta és a támadott szabályozást megsemmisítette.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése nemcsak alapvető jogként rögzíti a hatósági eljárások tisztességes intézéséhez való jogot, hanem alkotmányos kötelezettségként fogalmazza meg a döntések indokolással való ellátását is. Az indokolási kötelezettség szerepe a döntés jogszerűségének és azon keresztül a közigazgatás joghoz kötöttsége követelménye betartásának ellenőrizhetősége, ekként egyike a törvényes és tisztességes eljárás garanciáinak. A haditechnikai tevékenységgel kapcsolatos eljárási szabályok nem tartoznak az Ákr. hatálya alól kivett eljárások [8. § (1) bekezdés] körébe, így a törvény döntések indokolásával kapcsolatos szabályait kell áttekinteni és megvizsgálni, hogy adnak-e lehetőséget, és ha igen, mely körben az indokolás mellőzésére.

Az Ákr. 81. § (1) bekezdése a döntés részeként határozza meg az indokolást és szabályozza annak tartalmi elemeit (megállapított tényállás, bizonyítékok, szakhatósági állásfoglalás indokolása, mérlegelés és a döntés indokai, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölése) is. Kivétel határozatok vonatkozásában a (2) bekezdésben található, amely lehetővé teszi, hogy az indokolásban csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére kerüljön sor, erre azonban csak egyezség jóváhagyása esetén van lehetőség, illetve akkor, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti. Végzések esetében pedig a (3) bekezdésben, amely az önállóan nem fellebbezhető végzések indokolása vonatkozásában szintén csak az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölését követeli meg. A normaszöveg eltérésre vonatkozó felhatalmazást nem tartalmaz.

Mindebből az következik, hogy az indokolási kötelezettség vonatkozásában az Ákr.-től eltérő rendelkezést jogszabály nem tartalmazhat, kizárólag kiegészítő jellegűt, annak azonban összhangban kell állnia az Ákr.-rel, az Alaptörvény XXIV. cikkéből fakadóan pedig törvényi szinten kell e szabályokat kodifikálni. Mivel a támadott szabályozás az indokolási kötelezettség mellőzését írja elő, ezért kiegészítő szabálynak egyértelműen nem tekinthető. Jelen esetben, az indokolási kötelezettség egyértelmű kizárása révén jogértelmezéssel sincs lehetőség más – az Alaptörvény XXIV. cikkével, illetve az Ákr. szabályaival összhangban álló – következtetésre jutni. A fentieket áttekintve az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Korm. r. támadott rendelkezése ellentétes az indokolási kötelezettségre vonatkozó, az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésére visszavezethető törvényi szintű szabályozással.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítványozó bíró által hivatkozott Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerinti tisztességes hatósági eljáráshoz való jog a hatóságok indokolási kötelezettségét törvényben meghatározottak szerint biztosítja, a fentiekben pedig már megállapította a Korm. r. támadott rendelkezésének az Alaptörvényben kifejezetten előírt törvénybe ütközését. A Korm. r. 9. § (4) be-

kezdése tehát a XXIV. cikkben megkövetelt törvény megsértésén keresztül magával a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal is ellentétes, így az Alkotmánybíróság a támadott szabályozást megsemmisítette.

Mindezeket együttesen figyelembe véve az Alkotmánybíróság a Korm. r. 9. § (4) bekezdésének megsemmisítése mellett kimondta, hogy a megsemmisített rendelkezés a folyamatban lévő más ügyekben nem alkalmazható.

6. Jogalkotói mulasztás: a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézségekkel küzdő gyermekek, tanulók védelmében a jelenlegi szabályozáshoz képest további kedvezmény szabályokat kell alkotni

A 9/2019. (III. 22.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotónak az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára alkosson az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezmény szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.

6.1. Ötvenhárom országgyűlési képviselő utólagos normakontrollra irányuló indítványt nyújtott be az Alkotmánybíróságra. Ebben a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) 56. § (1) bekezdésének – az oktatás szabályozására vonatkozó és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LXX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 21. § 4. pontja által megállapított – „sajátos nevelési igényű” szövegrésze, továbbá szoros tartalmi összefüggés okán – a Módtv. 19. §-a által megállapított – az Nkt. 97. § (1a) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítását kérték az Alkotmánybíróságtól, miután a kifogásolt rendelkezéseket ellentétesnek vélték az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésével, a XVI. cikk (1) bekezdésével, a XV. cikk (2), (4) és (5) bekezdéseivel, továbbá az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével.

Az indítvány kiemeli, hogy a támadott módosítás 2018. szeptember 1-jei hatálybalépésével az eddig minden tanulóra kiterjedő mentesítési lehetőséget a sajátos nevelési igényű tanulókra szűkítette. Így a módosulás folytán a sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók a továbbiakban is mentesíthetők maradnak az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés, illetve az egyes tantárgyakból, tantárgyrészekből az értékelés és a mentesítés alól. Ezzel szemben minden más, egyébként egyéni adottsága, fejlettsége alapján – a mentesítésre a korábbi szabályok értelmében – amúgy rászoruló tanuló, köztük a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanuló a továbbiakban nem kaphat ilyen mentesítést. Az indítvány – idézve a törvényjavaslat indokolását – hangsúlyozza, hogy a bő tízennegy hónapos felkészülési idővel, valamint a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében a felmenő rendszerű bevezetéssel hatályba lépő módosítás indoka az, hogy az érintett tanulók motiváltabbá váljanak a saját nehézségeik

leküzdésére, valamint az új szabályozás folytán fellépjen a felmentés indokolatlan alkalmazása ellen, ezzel a hangsúlyt a módosítás a felmentés helyett a fejlesztésre, a kompenzációra helyezve.

A kifogásolt módosítás a heterogén mentesített körből csak a sajátos nevelési igényű tanulóknak engedi meg továbbra is a mentesítést, ugyanakkor minden más tanulót anélkül zár ki a rendelkezés alkalmazása alól, hogy azt normatív szinten bármivel is pótolná, vagy annak szakmai indokait megjelenítené. Ezért az indítvány álláspontja szerint az új rendelkezés szakmai alapja teljes mértékben hiányzik.

6.2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése valamennyi magyar állampolgár számára biztosítja a művelődéshez való jogot, amelyet az állam többek között a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással biztosítja. Az Nkt. hatálybalépése óta szintén töretlenül kiemelten jelenik meg a köznevelés céljaként – többek között – a társadalmi leszakadás megakadályozása, amit a jogalkotó a nevelés-oktatás eszközeivel kíván megvalósítani. Az Nkt. az értelmező rendelkezései között (4. § 13. pont), hatálybalépése óta kiemelt figyelmet igénylő gyermekként, tanulóként, ezen csoporton belül mint különleges bánásmódot igénylő gyermekként, illetve tanulóként említi a sajátos nevelési igényű gyermekek, illetve tanulók mellett a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, illetve tanulókat is. Az Nkt. értelmező rendelkezései között meghatározza mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló, mind a sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló fogalmát. Eszerint beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermek, tanuló az a különleges bánásmódot igénylő gyermek, tanuló, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján az életkorához viszonyítottan jelentősen alulteljesít, társas kapcsolati problémákkal, tanulási, magatartásszabályozási hiányosságokkal küzd, közösségbe való beilleszkedése, továbbá személyiségfejlődése nehezített vagy sajátos tendenciákat mutat, de nem minősül sajátos nevelési igényűnek. Sajátos nevelési igényű gyermeknek, tanulóknak az Nkt. azt a különleges bánásmódot igénylő gyermeket minősíti, aki a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján mozgásszervi, érzékszervi (látási, hallási), értelmi vagy beszéd fogyatékos, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, autizmus spektrumzavarral vagy egyéb pszichés fejlődési zavarral (súlyos tanulási, figyelem- vagy magatartásszabályozási zavarral) küzd.

A sajátos nevelési igényű tanuló jogaként állapítja meg, hogy különleges bánásmód keretében állapotának megfelelő pedagógiai, gyógypedagógiai, valamint konduktív pedagógiai ellátásban részesüljön az igényjogosultsága megállapításától kezdődően. A sajátos nevelési igényű gyermek, tanuló nevelését, oktatását speciális szakképzettséggel rendelkező szakember számára teszi csak lehetővé. Az Nkt. a hatálybalépése óta tartalmaz – a tanulókat fő szabály szerint terhelő érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli – mentesítésre vonatkozó szabályokat azokra

az egyéni adottságú és fejlettségű tanulókra nézve, akiknek szakértői bizottság véleménye alapján az szükségesnek bizonyul.

Ez a szabályozás 2018. augusztus 31-ig az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli (és ehelyett szöveges értékelés és minősítés alkalmazását előíró), valamint az egyes tantárgyak vagy tantárgyrészek értékelése és minősítése alóli mentesítését valamennyi olyan tanuló számára lehetővé tette, akiknek a szakértői bizottság véleménye alapján annak szükségességét – a tanuló egyéni adottságára, fejlettségére tekintettel – megállapították. A fent bemutatott mentesítésre vonatkozó szabályozás változott az indítvány által támadott módosítás folytán akként, hogy annak személyi köre már csak a sajátos nevelési igényű tanulók lehetnek.

Az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben először azt vizsgálta, hogy az Nkt. 56. § (1) bekezdésének „sajátos nevelési igényű” szövegrésze azzal, hogy 2018. szeptember 1-jétől már nem teszi lehetővé a beilleszkedési, tanulási vagy magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára – amennyiben egyéni adottságuk, fejlettségük szükségessé tenné, egyrészt az érdemjegyekkel és osztályzatokkal történő értékelés és minősítés alóli felmentésüket.

A beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézség kategória a fogyatékoság feltételeinek azért nem felel meg, mert nem hordoz magában funkciózavart és társadalmi akadályozottságot, az ugyanis többségében nem végleges állapot, hanem fejleszthető, és annak segítségével elérhető, hogy ezek a tanulók a többségi követelményeknek megfelelően tudjanak teljesíteni. Azaz az előző állapot – a sajátos nevelési igénnyel szemben – nem egy társadalmi akadályozottságot okozó tartós vagy végleges állapotot jelent. Mindezekre figyelemmel megállapítható, hogy a két tanulói csoport a fogyatékoság alapján nem összehasonlítható.

Az Alkotmánybíróság szerint a két tanulói csoport abból a szempontból hasonlítható össze, hogy mind a sajátos nevelési igényű, mind a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók az egyéni sajátosságaik, képességeik okán, az úgynevezett tanulási problémával nem küzdő tanulói csoporthoz képest, attól eltérő, kiemelt figyelmet, és az egyénnek megfelelő speciális foglalkoztatást, rehabilitációt, fejlesztést, felzárkóztatást igényelnek a társadalmi leszakadás megakadályozása, illetve ezen gyermekek, tanulók esélyegyenlőségének biztosítása érdekében. Azaz jelen esetben a csoportképző ismérv az általános szabályokhoz képest eltérő, úgynevezett különleges bánásmód, kiemelt, egyénre szabott fejlesztő nevelés és oktatás. A két tanulói csoport tehát abból a szempontból mutat homogenitást, hogy a tanulók mindkét csoportban különleges, az általánostól eltérő fejlesztő nevelést, illetve oktatást igényelnek, így a két csoport a különleges oktatási igény szempontjából összehasonlítható.

Ezt követően az Alkotmánybíróság vizsgálta, hogy volt-e, és mi volt az észszerű alkotmányos indoka annak, hogy a jogalkotó a két tanulói csoport tekintetében oly módon tett különbséget a kifogásolt szabályozásban, hogy az értékelés, minősítés, illetve egyes tantárgyak alóli mentesítési jogosultságot a beilleszkedési, tanulási, magatartási

nehézséggel küzdő tanulók nem, kizárólag a sajátos nevelési igényű tanulók szerezhettek.

A támadott jogszabály tartalmaz a sajátos nevelési igényű gyermekekre, tanulóira vonatkozó speciális szabályokon kívül a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre, illetve tanulóira vonatkozóan differenciált, az úgynevezett általános szabályokhoz képest eltérő, vagy akár épp a sajátos nevelési igényű gyermekekkel, tanulókkal azonos, a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekeket, tanulókat megillető fejlesztési lehetőséget biztosító rendelkezést. A miniszteri vélemény/állásfoglalás indokolása szerint az értékelés és a minősítés alóli felmentés kivezetése a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók hosszú távú érdekeit szolgálják. A felmentés következtében ugyanis az adott tanuló tanulmányai során nem sajátít el alapvető tudástartalmakat, készségeket, kompetenciós technikákat, ezért alapvető hátrányba kerülhet a többi hallgatóval, később pedig a többi munkavállalóval szemben. Továbbá a felmentés következtében az adott tantárgyak esetében nincs számításba vehető tanulmányi eredmény, amely a tanuló továbbtanulási lehetőségeit szűkítheti, vagy akár ellehetetleníti.

Az Alkotmánybíróság a konkrét indítvány kapcsán jelen esetben kizárólag azt vizsgálhatta, hogy lehet-e találni olyan észszerű alkotmányos indokot, amely a különbségtételt nem teszi önkényessé.

6.3. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítványt elutasította. A kifogásolt szabályozást az Alkotmánybíróság nem találta a rejtett diszkrimináció tilalmába sem ütközőnek. Így az indítványt ebben a részében is elutasította.

6.4. Az Alkotmánybíróság jelen ügyben vizsgálata során megállapította, hogy az indítványban kifogásolt értékelés alóli mentesítésre vonatkozó szabályozás módosításával egyidejűleg, ugyanazon Módtv. egymást követő rendelkezésében a jogalkotó szükségesnek tartotta 56/A. §-ként az Nkt.-ba beiktatni a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók vonatkozásában, hogy ezen gyermekek, tanulók „a szakértői bizottság szakértői véleménye alapján fejlesztő foglalkoztatásban és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott kedvezményekben részesülnek”. A Módtv. 11. §-ához fűzött törvényjavaslat miniszteri indokolása szerint „az Nkt. 56. § (1) bekezdés módosítása folytán indokolt pontosítás, amely egyértelműsíti, hogy a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek számára az Nkt.-ban biztosított fejlesztő foglalkozások továbbra is rendelkezésre állnak.”

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogszabályi rendelkezés és a törvényjavaslat miniszteri indokolásának tartalma eltér. Amíg ugyanis a jogszabály nyelvtani értelme a fejlesztő foglalkoztatást „és az e törvényben, továbbá jogszabályban meghatározott”, tehát ezen túli kedvezményekben részesülést írja elő, addig a törvényjavaslat miniszteri indokolása csupán a fejlesztő foglalkozásokat tünteti fel kedvezményként a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára. Nyilvánvaló, a törvényjavaslat indokolásának eltérő tartalma nem írhatja felül a jog-

szabályban szereplő normát. Így a jogi norma és a törvényjavaslat indokolásának el-
lentéte esetén egyértelműen a jogi norma tartalma az irányadó. Az Alkotmánybíróság
azt is megállapította, hogy ezen, a fejlesztő foglalkoztatáson túli, az Nkt. 65/A. §-ában
megjelölt további kedvezmények szabályozására sem törvényi, sem rendeleti szinten
nem került sor.

Továbbá az Alkotmánybíróság jelen szabályozással összefüggésben azt is megál-
lapította, hogy nemcsak a nem fogyatékos, tanulási nehézséggel nem küzdő gyerme-
kek esetében, de a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyerme-
kek, tanulók esetében is az egyéni adottságok figyelembevételének teljes hiányában,
az általános szabályok szerint kerül sor ezen tanulók számonkérésére. Azaz a beil-
leszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók általános szabályoktól
eltérő számonkérését akkor sem teszi lehetővé a jogalkotó, amikor az egyéni szem-
pontok, adottságok, képességek figyelembevétele szakértői bizottság által, szakértői
véleménnyel alátámasztható, indokolható lenne.

Ahhoz, hogy ezek a gyermekek, tanulók a jövő generációinak aktív, alakító tagjai-
vá tudjanak válni, olyan hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek fel-
számolását érdemben segítő közoktatási nevelési szabályrendszer kialakítása és fenn-
tartása szükséges, amely képes a közoktatásban az ő speciális igényeiknek megfelelő,
egyénire szabott felzárkózásuk, fejlesztésük minél eredményesebb biztosítására.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Nkt. kedvezményeket biztosító
rendelkezései azzal, hogy az értékelés szabályozása során a beilleszkedési, tanulá-
si, magatartási nehézséggel küzdő tanulók egyéni eltérő adottságait egyáltalán nem,
még szakértői vélemény ellenére sem veszik figyelembe, illetve nem differenciál-
ják; nem biztosítják megfelelően a tanulók egyéni képességeihez igazodó fejlődését.
Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből és a XV. cikk (5) bekezdéséből nem ve-
zethető le valamely meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog, illetőleg
állami kötelezettség. Ugyanakkor ezen alaptörvényi rendelkezésekből, különösen
a XVI. cikk (1) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy az állam a közoktatás
szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel valamely, jelen esetben a be-
illeszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók számára a jogszabály
szerint is minden esetben szakértői vélemény alapján biztosított, így szakmailag in-
dokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna
az érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segít-
séget nyújtó könnyítésről.

Ez egyaránt történhet az Nkt. új 56/A. §-a szerinti további, szakmailag indokolt
és hatékony kedvezmények kidolgozásával és bevezetésével, illetőleg a már meglévő
kedvezményekhez történő hozzáférés feltételeinek jogszabályban rögzített javításá-
val. Az Alkotmánybíróság megállapította: a jogalkotó anélkül döntött a beilleszke-
dési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók esetében az „értékelés és mi-
nősítés alóli felmentés és szöveges értékelés” kedvezményének megvonásáról, hogy
ezzel egyidejűleg nem gondoskodott a jogszabályban rögzített módon a már meglé-
vő kedvezményekhez történő hatékony hozzáférés intézményi és anyagi feltételeinek

javításáról, illetőleg nem gondoskodott további, az Nkt. 56/A. §-a szerinti szakmailag indokolt és hatékony kedvezmények kidolgozásáról.

Ezekre figyelemmel az Alkotmánybíróság hivatalból megállapította: azzal, hogy a jogalkotó a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók tanulási nehézségei, hátrányai leküzdését elősegítő további – többek között az Nkt. 56/A. §-ában általa is szükségesnek tartott – kedvezményeket biztosító szabályozást nem alkotta meg maradéktalanul, megsértette a fentiekben bemutatott, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdéséből folyó azon kötelezettségét, hogy olyan szabályozást alakítson ki ezen gyermekek közoktatására, köznevelésére nézve, amely a gyermekek, tanulók egyéni képességeihez igazodva minél inkább próbálja elősegíteni fejlődésüket, és ezzel biztosítani társadalmi felzárkózásuk minél hatékonyabb megvalósulását. Ezért az Alkotmánybíróság felhívta az Országgyűlést, hogy 2019. június 30. napjáig pótolja a mulasztását, mivel az Országgyűlés a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekek, tanulók számára nem alkotott az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő olyan további kedvezményes szabályokat, amelyek a közoktatás során maradéktalanul biztosítják ezen gyermekek, tanulók felzárkóztatását és esélyegyenlőségük megvalósulását.