



Doktorandusz tanulmányok 1.

# RELIGIO ET CONSTITUTIO

Szerkesztette:  
KOVÁCS PÉTER

PÁZMÁNY PRESS



SZÉCHENYI TERV

# Religio et Constitutio

Szerkesztette:  
KOVÁCS Péter

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM  
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK  
KÖNYVEI

DOKTORANDUSZ TANULMÁNYOK 1.

Sorozatszerkesztő: *Kovács Péter*

# RELIGIO ET CONSTITUTIO

Szerkesztette:  
KOVÁCS PÉTER



PÁZMÁNY PRESS  
Budapest 2014



Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujsechenyiterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

A kötet a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
TÁMOP-4.2.2/B-10/1-2010-0014. sz. projektje  
(Tehetségtámogatás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem  
kilenc tudományágában) keretében jelent meg.

©Szerzők, Szerkesztő, 2014

© PPKE JÁK, 2014

ISSN 2064-4078

ISBN 978-963-308-170-9

Kiadja: a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara  
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30. • [www.jak.ppke.hu](http://www.jak.ppke.hu)

Felelős kiadó: Dr. Varga Zs. András dékán

Nyomdai előkészítés, nyomás: Komáromi Nyomda és Kiadó Kft.  
[www.komarominyomda.hu](http://www.komarominyomda.hu)

# TARTALOM

Előszó..... 7

## **I. rész Az egyházak és vallás a XXI. sz. elején**

VADÁSZ Viktor

A katolikus egyház és a demokratikus jogállam..... 11

BARNÓCZKI Péter

Az egyházak és a bűnmegelőzés .....21

BOJNÁR Katinka

Kettős esküvő – gyenge esküvő?

Az állami és az egyházi házasságkötés viszonya..... 33

BÁNFINE KLEKNER Bíbor

Az EU direktívák negatív hatása a kulturális örökségbe tartozó

egyházi műemlékekre ..... 47

ELŐHÁZI Zsófia

Az egyházak szerepe a helyi közszolgáltatásokban .....55

JAKAB Hajnalka

Az egyházak szerepe a gyermekvédelem területén..... 79

SABJANICS István

Összehasonlító elemzés a vallásszabályozás kérdéskörében európai

kitekintéssel, különös tekintettel a vallásgyakorlás színhelyére

vonatkozó kötelező állami előírásokra ..... 99

ORBÁN Endre

A szubszidiaritás kettős arca ..... 105

VARGA Ádám

Szubszidiaritás. *Hangzatos szólam vagy működő elv?* ..... 113

VERES Zoltán

Fogyasztóvédelmi kérdések a vallásszabadság és a kegyeleti jogok  
metszéspontjában – visszasságok a temetkezéssel kapcsolatos  
gyakorlat kapcsán ..... 123

## **II. rész Az Alaptörvény első éve**

ORBÁN Endre

Az alaptörvény paradoxonjai átmenetből? átmenetbe! ..... 131

NÉMETH Ágnes

Az Alaptörvény első éve a Velencei Bizottság CDL-AD(2011)016  
vélemény tükrében ..... 149

DELBÓ Márta

A helyi önkormányzatok feletti törvényességi felügyelet első éve ..... 175

HOLOVÁCS Gabriella

Az Alaptörvény a környezetvédelem és a fenntartható fejlődés tükrében ..... 191

VERES Zoltán

Gondolatok a fogyasztóvédelem alkotmányos rangra emelése kapcsán ..... 203

RÁTH Olivér Zoltán

Az Alaptörvény közpénzekről szóló része, különös tekintettel  
az államadóságra ..... 211

SABJANICS István

Minősített időszakok az alaptörvényen innen és azon túl ..... 221

## ELŐSZÓ

Az olvasó a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara doktori hallgatói előadásainak szerkesztett változataiból készített összeállítást tart a kezében.

A Doktori Iskola félévente tartott ún. szimpóziumai a tudományos képzés és önképzés céljait szolgálják, módot adva a megmérettetésre és a kutatási eredmények ismertetésére a többi doktoranda és doktorandusz, valamint a Doktori Iskola vezetői előtt.

A kialakult hagyomány szerint egy-egy témakör tematikus feldolgozását szokta meghirdetni a Doktori Iskola félévente egy-egy szimpózium révén, amelyek hol általánosabb témakörökhöz nyúlnak, hol a jogélet szempontjából aktualitást jelentő kérdést járnak körül.

A TÁMOP által biztosított lehetőségek felhasználásával most egy olyan könyv kiadására nyílt mód, amely két szimpózium előadásait tömöríti: „*Az egyházzal összefüggő kérdések a hazai és az európai joggyakorlatban*” címmel 2011. december 16-án, míg „*Az Alaptörvény egy éve és hatása a jogágakra*” címmel 2012. december 7-én tartottuk meg tudományos rendezvényünket.

Mindkét téma olyan, hogy megérdemelte a tudományos igényű feldolgozást és a tanulmányokat olvasó is tapasztalhatja, hogy fiatal kutatóink merészen, lényeglátóan és európai kitekintéssel nyúltak a témához. Egyaránt kötődtek a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karához, a jogi kutatások hazai kereteihez és európai dimenzióihoz. Az olvasó tapasztalni fogja, hogy nemcsak ígéretes tehetségek korai munkáiról van szó, hanem valóban értékes munkák születtek, sok tényanyaggal, jó elemzéssel a *de lege lata* területén és kellő kritikai érzékkel, a javítás szándékával a *de lege ferenda* mezőin.

A kari kiadványok körében e könyvvel egy újabb, remélhetően évtizedeket átívelő sorozatot indítunk meg, teret nyújtva a tudományos kutatás iránt elhivatottságot érző doktori hallgatók számára, akik így önálló publikációk birtokában jelentkeznek majd be más tudományos rendezvényekre, a jogtudományi folyóiratok szerkesztőségeibe.



Nemcsak a Pázmányos kollégák és a többi jogi oktató és kutató, hanem a szélesebb tudományos közvélemény, a két téma iránt érdeklődő, azzal napi szinten foglalkozó tisztviselők, politikai szakértők figyelmébe is ajánljuk a könyvet.

A tanulmányok szerzői közül többen bizonyára előbb-utóbb jó hírű kutatók, elismert docensek és professzorok lesznek. Érdemes velük fiatalon megismerkedni...

2013. június

Kovács Péter DSc egyetemi tanár  
a Doktori Iskola vezetője  
e könyv szerkesztője

I. RÉSZ

AZ EGYHÁZAK ÉS VALLÁS  
A XXI. SZ. ELEJÉN



# A KATOLIKUS EGYHÁZ ÉS A DEMOKRATIKUS JOGÁLLAM

VADÁSZ VIKTOR  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## **1. Bevezető: Az Alapjogi Charta és a Katolikus Egyház**

Komoly vitákat váltott ki, hogy szerepeljen-e Isten az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambulumban, illetve legyen-e benne utalás közös keresztény gyökereinkre. Egy preambulumban azért hangsúlyos, mert célokat és elveket határoz meg, szellemiséget ad, azonban véleményem szerint nem sokat érnek a hangzatos és szép hivatkozások, ha a törvény szövege vagy szellemisége ellentétes ezekkel az elvekkel, ezért a jogi szabályok normatív szövege jóval fontosabb a preambulumnál. Másrészt Európa országainak közös keresztény gyökerei nem attól léteznek, hogy ezt explicite kijelentjük, hanem ez állításainktól függetlenül fennálló tény. Miképp a római jognak a kontinentális jogok fejlődésére kifejtett hatása vitathatatlan, ugyanúgy köztudomású a skolasztika tudományos gondolkodásban hagyott mély nyoma, vagy a kánonjog egyes jogterületeken kifejtett megtermékenyítő hatása. Az Alapjogi Charta preambulumban végül az emberi méltóságra, a szabadságra, az egyenlőségre és a szolidaritásra történő utalás marad meg, illetve a demokrácia és a jogállamiság elveinek hangsúlyozása; a szövegalkotók elkerülték a vallás és erkölcs, mint meghatározó tényezők közös eredőként történő definiálását.

Ennek kapcsán két kérdés fogalmazódott meg bennem:

- 1) Mennyiben fedik az Alapjogi Charta tételes rendelkezései az Egyház társadalmi tanításában megjelenő értékeket?
- 2) Következik-e az Egyház társadalmi tanításából, hogy a demokratikus jogállam nélkül mindezen értékek nem valósulhatnak meg?

## 2. Az emberi méltóság tisztelete

A Charta szerint legalapvetőbb és elsődleges védelem az *emberi méltóságot* illeti meg, amely sérthetetlen, tiszteletben kell tartani és védelmezni kell. A Charta a humanizmus elvei mentén alapvetően individualista felfogású, hiszen a ‘személyt’, az ‘egyént’ helyezi a középpontba. Ez a felfogás a kereszténység számára sem teljesen idegen, bár teljesen más alapokon nyugszik. A teológia szerint az üdvözülés – mint legfőbb cél – egyedi és nem kollektív. Aquinói Szent Tamás tanítása szerint is az ember önmagában főnnálló lény, közösséghez tartozó volta ehhez képest másodlagos. Kétségtelenül nem mindig az egyén a lehangsúlyosabb az Egyház tanításában, ám az emberi méltóság – mint további jogok eredője – kiemelt védelmet élvez. Az emberi méltóság alapja az istenképűség, azaz hogy Isten saját képmására teremtette az embert. Az emberi mivolt így minden mást megelőző, el nem veszíthető, és minden embert egyaránt megillet. Azonos következtetésre jutnak tehát az emberi jogok és az Egyház tanítása is: az emberi személy mindenek felett áll, az állam és a pozitív jog felett is. Az emberi méltóság a legfontosabb és elsődleges jogok eredője.<sup>1</sup>

Az emberi méltóságból eredő legfontosabb jog: *az élethez való jog*. A Charta másodikként deklarálja minden ember jogát az élethez, illetve azt, hogy senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni. Az egyház tanítása több ponton is eltér az élethez való polgári jog szabályozása tekintetében:

- a) Kiterjeszti azt a születés előtti időpontra; innen ered az abortusz tilalma. Sok állam a születésszabályozás általános és hatásos módszerét látja benne, az Egyház a leghatározottabban és következetesen elítéli, mint az emberi élet elleni, természetellenes bűnt, mint gyilkosságot.<sup>2</sup>
- b) Nem fogadja el az eutanáziát sem, de megkülönbözteti attól az esettől, amikor valaki érett döntést hoz, amellyel elutasítja az ún. „túlbugzó gyógyítást”, azaz olyan orvosi beavatkozásokat, melyek nem felelnek meg az állampotának.<sup>3</sup>
- c) A halálbüntetést viszont nem utasítja el kategorikusan: „*Az Egyház hagyományos tanítása, a tettes kilétének és felelősségének teljes bizonyítását föltételezve, nem zárja ki a halálbüntetéshez folyamodást olyan esetekben, amikor ez az egyetlen járható út az emberek életének hatékony megvédésére a jogtalan támadóval szemben. Ha azonban a vérontás*

<sup>1</sup> *A Katolikus Egyház Katekizmusa*. Budapest, Szent István Társulat, 1994. 389.

<sup>2</sup> Uo. 451.

<sup>3</sup> Uo. 448.

*nélküli eszközök elegendők a támadó elleni védekezésre és a személyek biztonságának megőrzésére, a hatalom ezekre az eszközökre korlátozód-  
jék.”<sup>4</sup>* Felmerül a kérdés, vajon miért nem tiltja kategorikusan az Egyház a halálbüntetés alkalmazását. Ennek egyrészt történelmi okai vannak. A 12. században a valdiak eretnoksége a halálbüntetést bűnnek tartotta, és akkoriban Róma határozottan fellépett ellenük. Másrészt van egy pragmatikus oka is. Jelenleg nem aktuális megnyilatkozni róla, mivel a keresztény világ nagy részén tilos vagy legalábbis a gyakorlatban nem alkalmazzák a halálbüntetést. Ha Európában vagy Dél-Amerikában elterjedt gyakorlat lenne, valószínűleg az Egyház határozottabban emelne szót ellene.

### 3. Család és magánélet

Az Európai Charta szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és *családi életét*, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák. A házasságkötéshez és a családalapításhoz való jogot ugyan biztosítani kell, de ennek szabályait a nemzeti jogokra bízva, hiszen ennek gyakorlata igencsak eltérő a tagállamok között. Az EU ebben a tekintetben nem is tud mást tenni, hiszen elképzelhetetlen, hogy megegyezés vagy közös nevező szülessen a család és a házasság fogalmát eltérően definiáló tagállamok között. Alapvető problémát általában az egyneműek házassága, illetve annak kérdése jelenti, hogy a családot a jog mennyiben és milyen feltételekkel tekinti egységnek. Noha ez az egyik legmarkánsabb eltérés az Egyház tanítása és az egyes tagállamok szabályozása között, ez nem azt jelenti, hogy ellentétesen rendelkezne a Charta az egyházi tanítással. A Katolikus Egyház tanítása szerint a házasság egy férfi és egy nő egész életre szóló, szabad akaratval vállalt szövetsége, mely természeté szerint a házaspár javára, gyermekek nemzésére és nevelésére irányul. Ez alapján nem kell különösebben részletezni, miért összeegyeztethetetlen az Egyház számára az egyneműek kapcsolatának házasságként és családként való definiálása.<sup>5</sup>

A Charta külön nevesíti, de megelőzően már számtalan nemzetközi egyezmény foglalkozott a *gyermekek jogaival*. A gyermekeknek joguk van a jólétükhöz szükséges védelemhez és gondoskodáshoz; véleményüket szabadon kifejezhetik; az őket érintő ügyekben életkoruknak és érettségüknek megfelelően figyelembe

<sup>4</sup> Egyházi Törvénykönyv 1055 kánon.

<sup>5</sup> Alapjogi Charta 24. Cikk.

kell venni véleményüket. A hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenekfölött álló érdekének kell az elsődleges szempontnak lennie. Minden gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével rendszeres, személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn, kivéve, ha ez az érdekeivel ellentétes.<sup>6</sup>

Az Egyház a gyermeket a házasság gyümölcsének tekinti, és alapvetően a család egészét védi, nem csak külön a gyermekeket. Az Egyház tanítása szerint a gyermeknek joga van az élethez, a neveltetéshez, iskolázáshoz, az egészséges felnőtté válás minden feltételének meglétéhez. *„Mindez súlyos kötelezettségeket ró a szülőkre, az Egyházra és a polgári társadalomra is. A házastársak szeretetükkel nemcsak önmagukat, hanem a gyermekeket is ajándékozzák egymásnak, s maga a gyermek is ajándéku adja magát az egész családnak. A gyermeket áldásként fogadó házaspárok az élet kultúrájának pozitív jelei, a gyermek születése az élet megnyilvánulása.”* 20. század végén az élvezetek civilizációja azt sugallja, hogy a gyermek a család tagjai szabadságát megkötő tényező, akadály a szülők boldogsága útjában, ezt az egyház alapvetően elutasítja. II. János Pál pápa hangsúlyozta, hogy *„a családban, mint személyek közösségében igen nagy gondot kell fordítani a gyermekekre azáltal, hogy tiszteletben tartják személyi méltóságát, nagyra becsülik és nemes akarattal oltalmazzák jogait. Ezt minden gyermekről el kell mondanunk, de annál inkább hangsúlyoznunk kell, minél kisebb, minél több segítségre szorul, illetve beteg vagy fogyatékkal él.”*<sup>7</sup>

#### 4. Politikai jogok és szabadságjogok

Az Egyházi Tanítóhivatal értelemszerűen nem foglalkozik egyenként az összes politikai jogokkal, de kiemelten kezeli az egyik lényeges kapcsolódási pontot, a *lelkiismeret és vallásszabadság kérdését*. Az Egyház nagyon sokáig erős fenntartásokkal nézett a vallásszabadságra, hiszen részben az egyházszakadások nyomán kialakuló új felekezetek, részben a bevándorlók által közvetített idegen vallások (pl. iszlám) alapvető fenyegetést jelentettek a hívőkre nézve. Még a 19. században is több pápai megnyilatkozás erős fenntartásokat fogalmazott meg a vallásszabadsággal kapcsolatban. Nagy változást hozott azonban a II. Vatikáni Zsinat, ahol ünnepélyesen és részletesen elismerték minden ember szabadságát a

<sup>6</sup> II. János Pál pápa Evangelium vitae kezdetű enciklikája (EV 26), Gratissimam sane kezdetű és apostoli levele (GRS 11-13) és Familiaris consortio kezdetű apostoli buzdítása (FC 14).

<sup>7</sup> II. Vatikáni Zsinat dokumentumai: Dignitatis Humanae 2-3.

vallás megválasztásához és gyakorlásához, mint alapvető emberi jogot, s ennek biztosítását minden állam figyelmébe ajánlották. *„Egy vallás melletti döntés a személyes lelkiismeretben történik, tehát a vallásszabadság a hit és a belőle fakadó életforma tiszteletben tartásának, jogilag intézményesített formája, amire senkit sem lehet kényszeríteni, azaz felelős, szabad döntésnek kell lennie. Ez nem függeszti fel és nem teszi viszonylagossá azt az erkölcsi kötelezettséget, hogy mindenkinek keresnie kell az objektíven igaz vallást, de az államhatalmi beavatkozását kizárja és véd ellene.”*<sup>8</sup>

*A nők és a férfiak egyenlősége* ugyancsak említésre kerül az Alapjogi Chartában, és e tekintetben az egyház is többször megnyilatkozott. Az Egyház tanítása a nők és férfiak, illetve általában a nemiség kérdésében nem kifejezetten ellentétes a polgári alapjogi szabályokkal. A tanítás a hangsúlyt a nemi kettősség komplementer jellegére helyezi: a férfi és a nő Isten végtelen tökéletességének egymástól eltérő véges másai. A kettő együtt tökéletesebben tükrözi Isten végtelen tökéletességét, mint a férfi vagy nő önmagában. Noha az Egyház a férfi és nő természetből fakadó különbözőségét hangsúlyozza, tanítása nem ellentétes a Charta egyenlőség eszméjével. Isten gyermekei egyenlők abban, hogy végső céljuk – az üdvösség – eléréséhez azonos jogokkal és kötelességekkel rendelkeznek; ezen egyenlőségük emberi méltóságukban gyökerezik, amely Isten ajándéka teremtménye számára, s amit egyik ember a másiknak se megadni, se tőle elvenni nem tud. A férfi ezért nem felette áll a nőnek, hanem kiegészítő őt. Az Egyházi tanítás és a polgári társadalom emberi jogi szabályozása akkor kerülne szöges ellentétbe, ha emberi jogként kerülne definiálásra a nemi identitás szabad megválasztásának lehetősége (gender elmélet).<sup>9</sup>

## 5. Gazdasági jogok, munkavállalás joga, tulajdonhoz való jog

A munkához, vállalkozáshoz, tulajdonhoz való jogok a szabadságok cím alatt szerepelnek az Alapjogi Chartában, míg külön cím foglalja az egyes szociális jogokkal ‘szolidaritás’ címszó alatt. Itt az alábbiak kerülnek szabályozásra: a munkavállalók tájékoztatáshoz és konzultációhoz való joga, a kollektív tárgyaláshoz és fellépéshez való jog, az indokolatlan elbocsátásokkal szembeni védelemhez, a tisztességes, egészséges és igazságos munkafeltételekhez való jog. Külön nevesítésre kerül a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbo-

<sup>8</sup> Magyar Katolikus Lexikon [www.lexikon.katolikus.hu](http://www.lexikon.katolikus.hu) (‘nemiség’).

<sup>9</sup> Alapjogi Charta 27–34. Cikk.



csátás elleni védelemhez, valamint a fizetett szülési és szülői szabadsághoz való jog.<sup>10</sup>

A tulajdonhoz és munkához való jog egy olyan kérdéskör, amivel kapcsolatban az Egyház is részletesen kifejtette az álláspontját, sőt az 1891-es *Rerum Novarum* kezdetű enciklika fő témája épp a munkáskérdés. Az Egyház a természetjog és Szent Tamás tanítása alapján a *magántulajdon joga* mellett érvel az osztályharc ellen, a közjót szolgáló államhatalom szerepét illetően. A korszak ugyanis Marx szemléletét tette magáévá, aki szerint a termelőeszközök tulajdonlása erkölcstelen, társadalomellenes és megszüntetendő. XIII. Leó pápa szembeszállt ezzel a nézettel, s a tulajdonhoz való jogot, mint alapvető emberi jogot, minden megszorítás nélkül védte, és nem megszüntetendőnek, hanem kiterjesztendőnek tartotta. A *Quadragesimo anno* enciklika, a katolikus tanítás összefoglalásaként a tulajdon kettős, azaz egyéni és társadalmi természetét vallotta, és kimondta, hogy a tulajdonhoz való jog természetjog, amit semmi sem korlátoz, az állam sem veheti el, mindazonáltal a tulajdonjog értelmezéséből nem lehet kihagyni annak társadalmi funkcióját. A korábbi tanítást kiegészítette azzal, hogy a társadalmi élet egyéb elemeihez hasonlóan a tulajdon formái is változnak a történelemben. Különbséget tett a tulajdonjog és a tulajdonhasználati jog között, állítva, hogy a tulajdon használatának mellőzése vagy rossz célra történő felhasználása nem jár a jog elvesztésével, hiszen a tulajdonhoz való jog a természetben gyökerезik, használata viszont az erkölcsi rend kérdése. A II. Vatikáni Zsinat óta alapvetően más irányelvek érvényesülnek: mivel a jogrend elemei nem függetlenek egymástól, s az élethez való jog megelőz minden más jogot, minden egyéb jog csak ennek függvényében értelmezhető: ez az érinthetetlen egyéni tulajdonjog egyértelmű elvetése. „*A tulajdonhoz való jog csak a közjóért való felelősséggel együtt érvényes, hiszen a Föld javai mindenkit megilletnek, a világ javai eredendően mindenki hasznára lettek szánva. A tulajdonhoz való jog szükséges és marandandó, de: lényegi, elválaszthatatlan minősége a vele járó társadalmi funkció. Így lehet a tulajdont kölcsönnek v. társadalmi zálognak nevezni.*”<sup>11</sup>

Az Egyház elismeri a *gazdaság* szempontjait, a *piac* és a vállalkozás hasznosságát, ugyanakkor vallja, hogy ezeknek a közjóra kell irányulniuk. Az emberi személy teljes kibontakoztatása a munkában nem mond ellent a nagyobb termelékenységnek és hatékonyságnak, hanem inkább ösztönzi azt, még ha ez a fennálló hatalmi viszonyokat meg is gyengítheti. A vállalkozás nem csupán ‘tőketársulás’, hanem egyben ‘személyek társulása’ is. Egyaránt kritizálta a marxizmust,

<sup>10</sup> Sollicitudo rei socialis kezdetű enciklika.

<sup>11</sup> Sollicitudo rei socialis kezdetű enciklika.

mivel tulajdonról alkotott felfogása alapvetően ellentétes az Egyház tanításával, valamint a gazdasági liberalizmust is tiszta formájában, mivel az visszasságokat eredményezett (haszon öncélúsága, az emberi méltóság és a közjó semmibevétele, visszaélés a hatalommal).<sup>12</sup>

## 6. Az állam és a harmadik generációs jogok

Az Alapjogi Charta a legújabb alapjogokból az egészségvédelmet, az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz való hozzáférést, a környezetvédelmet és a fogyasztók védelmét nevesíti. Ezek a témák a későbbi enciklikák és körlevelek között is fel-felbukkannak. Mivel a harmadik generációs jogok egyértelműen aktív állami szerepvállalást és részben más alapjogok korlátozását feltételezik (pl. környezetvédelem – tulajdonhoz való jog), érdemes ezért áttekinteni a Katolikus Egyháznak az államról alkotott fogalmát és jellemzőit.<sup>13</sup>

Az Egyház tanításában az *állam* természetes, tökéletes és teljes közösség. A természetes közösség azt jelenti, hogy nem egyszerűen társadalmi szerződés eredménye, hanem az ember társas természetéből következik. Mindazonáltal a szerződésnek, a szabad társulásnak is van szerepe, hiszen a konkrét forma már értelmi belátás és szabad elhatározás eredménye, de maga a közösségi lét természetünkben gyökerezik. Hogy az állam emellett tökéletes közösségnek is tekinthető, az annyit jelent, hogy saját célját saját eszközeivel el tudja érni, nem szorul más közösség segítségére. Teljes közösség is, ami arra kötelezi, hogy tagjait hozzásegítse személyiségük kibontakoztatásához, élet- és művelődési szükségleteik kielégítéséhez. Épp ezért az államnak nemcsak a jogrendet kell őriznie, hanem teljesítenie kell az állampolgárok iránti kötelezéseit is. Az Egyház ezzel az 'éjjeliőr' típusú állammal szemben a tevékeny, beavatkozó államot tekinti példának. Az állam feladatairól vallott katolikus fölfogás eltér mind az individualista-liberális nézőponttól, amely az egyéni szabadságjogra helyezi a hangsúlyt, és elfeledkezik az egyének a közösséggel szembeni kötelezettségeiről, mind a marxista kollektívizmustól, amely nem veszi tekintetbe az egyének és a kisebb csoportok, közösségek jogait, érdekeit. Fölfogásunk szerint mind az egyesek, mind a közösség érdekeinek érvényre kell jutnia, az államnak figyelembe kell vennie mind a közjót, mind a szubszidiaritás elvét. Ez az elv pedig nem más,

<sup>12</sup> TOMKA Miklós: Az Egyház Társadalmi tanítása. In: *Magyar Katolikus Lexikon* www.lexikon.katolikus.hu ('egyház társadalmi tanítása').

<sup>13</sup> Alapjogi Charta 35–38. Cikk.

mint az európai integráció egyik legfőbb rendező elve, amit az Alapjogi Charta is említ. A katolikus államelmélet szerint az államot nem illeti meg abszolút jog: *„ha a hatalom birtokosainak akarata ellenkezik Isten akaratával és törvényeivel, akkor túllépi hatáskörüket, és lerombolják az igazságot”*. Az egyes államok önállósága sem abszolút, minden országnak nyitottnak kell lennie az összes többi felé.<sup>14</sup>

A *környezetvédelem* és a fenntartható fejlődés nemcsak az Alapjogi Chartában, hanem az Egyház tanításában is megjelenik. Isten az embert a teremtett világ művelésére és őrzésére rendelte. Alakítsuk a világot, alkossunk benne, de közben Isten teremtett világának értékeit meg kell őriznünk. Ezt az isteni rendelést akár Isten legnagyobb parancsolatának is tekinthetjük, mivel valamennyi más parancsolat ezt segít betartani. Mivel a természet törvényei szerint egy rendeződő és rendjét fenntartó rendszer csak a környezetét terhelve létezhet, az emberi társadalom is csak természetes környezetének forrásait emésztve tarthatja fenn magát. Mivel az elhasznált források jó részét a napsugárzás megújíthatja, ez nem vezet szükségszerűen a társadalom hanyatlásához, azonban számos történelmi példa mutatja, hogy a társadalmak pusztulásának egyik fő oka a természetes környezet felélése. Ezért a környezet védelme nem csupán erkölcsi kötelességünk, hanem megmaradásunk alapfeltétele is.<sup>15</sup>

## **7. A demokratikus jogállam, mint önmagában védendő érték**

Fentiekből számomra az derül ki, hogy annak ellenére, hogy egyes kérdésekben az egyház, más kérdésekben a polgári társadalmak emberi jogi szabályozása szélesebb körű vagy mélyrehatóbb a másiknál a társadalmi kérdésekkel kapcsolatban, ezek nem feltétlen ellentétesek egymással. Az Európai Chartában rögzített értékek nem ütköznek az Egyház társadalmi tanításával, sőt, több kérdésben egyértelműen látható, hogy hatással volt a törvény alkotóira a tanítás.

Végezetül megpróbálom megválaszolni annak kérdését is, hogy szükségszerűnek tartja-e az Egyház, hogy az állam demokratikus és jogállami keretek között működjön, vagy pedig ennek deficitje szükségképpen a közjó csorbulását eredményezi. Az nem kérdéses, hogy az európai jogi gondolkodás olyan axiómaként tekint ezekre az értékekre, amik sérülése önmagában is súlyos emberi jogi válságként értékelhető.

<sup>14</sup> Magyar Katolikus Lexikon [www.lexikon.katolikus.hu](http://www.lexikon.katolikus.hu) ('állam')

<sup>15</sup> Magyar Katolikus Lexikon [www.lexikon.katolikus.hu](http://www.lexikon.katolikus.hu) ('természetvédelem')

Az Egyház tanítása meglehetősen visszafogottnak tűnik e tekintetben. Az enciklikák sorra veszik a társadalomfejlődés egyes állomásait, és megállapítják, hogy a fejlődés a despotikus államtól a demokratikus állam felé tolódott el. Az államforma kérdéséről XIII. Leó pápa még azt mondta, minden népnek joga van olyan államformát választania, amely hajlamainak, ősei intézményeinek és szokásainak leginkább megfelel. Ugyanakkor a legutóbbi idők pápái többször hangoztatták, hogy a modern kor államaiban egyre inkább érvényre kell jutnia a *demokráciának*. XII. Pius rokonszenvét fejezte ki a demokrácia iránt, s arra is rámutatott, hogy az ember személyi szabadságát alaptörvénnyel kell biztosítani. Ugyanezt hangsúlyozta XXIII. János a *Mater et magistra* és *Pacem in terris* enciklikákban és a II. Vatikáni Zsinat a *Gaudium et spes* kezdetű enciklikában is. E dokumentumokban a demokrácia államforma megjelölése, a polgári és társadalmi demokratikus tevékenység megjelölésére új fogalom jelenik meg: az *activa participatio*, azaz a társadalomban való tevékeny részvétel.

A Centesimus annus kezdetű enciklika világosan kifejtett és részletes álláspontot fogalmaz meg a demokráciáról: *„Az Egyház nagyra értékeli a demokrácia rendszerét, mint olyan rendszert, amely biztosítja a polgárok számára a politikai döntésekben való részvételt, garantálja a kormányzottak számára, hogy maguk válasszák meg és ellenőrizzék vezetőiket, amint azt is, hogy ha szükségesnek látszik, békés úton le is váltsák őket. Ezért nem lehet helyeselni olyan zárt körű vezetői csoportok létrejöttét, amelyek az államhatalmat saját érdekeik vagy ideológiai céljaik megvalósítására használják. Valódi demokrácia csak 'jogállamban' és az emberi személy helyes értelmezése alapján lehetséges. A demokrácia igényli azoknak a szükségszerű feltételeknek a megteremtését, amelyek a valódi eszményekre irányuló nevelés és oktatás által biztosítják a személy kibontakoztatását, valamint a 'társadalom személyességének' növelését a közös részvétel és felelősség struktúráinak megteremtése által”*.<sup>16</sup> A keresztény államelmélet tehát egyértelműen síkra száll a közjót szolgáló *jogrend* mellett. A közjónak feltétele, hogy az államhatalom birtokosai hatalmukat törvényes megbízatás, minél szélesebb körű demokrácia alapján gyakorolják. Az osztó igazság értelmében a közjő megköveteli, de egyben korlátozza is az állam közbeavatkozását, ugyanakkor mennyiségi és minőségi szociálpolitikát követel tőle. Már XII. Pius, de a zsinati atyák és II. János Pál is hangsúlyozták: *„az államhatalomnak az egyesekkel szemben alapfeladata, hogy biztosítsa az emberi méltóságot a magán- és közélet területén. Kívánatos, hogy minden hatalmat, az azt a maga*

<sup>16</sup> Centesimus Annus 46.

*keretei között tartó más hivatalokkal és hatóságokkal ellensúlyozzanak. Ez a jogállam elve, ahol a törvény, és nem az emberek önkényes akarata uralkodik.”<sup>17</sup>*

Zárszóként álljon itt II. János Pál 1993-as kelezésű Veritatis splendor kezdetű enciklikájának egy gondolata: „*A kormányzók és kormányzottak közötti igazmondás, a nyilvános adminisztráció áttekinthetősége, a pártatlanság a közügyek szolgálatában, a politikai ellenfelek jogainak tiszteletben tartása, a vádlottak jogainak védelme a kollektív vádak és elítélések ellen, a közpénzek becsületes és helyes kezelése, a vagyonszerzés tiltott vagy méltánytalan eszközeinek és a hatalom mindenáron való megtartásának és növelésének elvetése olyan elvek, amelyeknek gyökere a személy transzcendens értékében és az állam működésének objektív erkölcsi követelményeiben található. Valahányszor ezeket nem tartják tiszteletben, meginog a politikai együttélés alapja, s fokozatosan az egész társadalmi élet válságba kerül és fölbomlik.”<sup>18</sup>*

<sup>17</sup> Centesimus Annus 44.

<sup>18</sup> Veritatis Splendor 101.

# AZ EGYHÁZAK ÉS A BŰNMEGELŐZÉS

BARNÓCZKI PÉTER  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. A vallás és a jog kapcsolata

A vallás, akárcsak a jog, igen régóta jelen van az emberiség életében. Kialakult a társadalmakban egy olyan eszmében, természetfelettiben való hit, amellyel magyarázni kívánták azokat a dolgokat, jelenségeket, amelyeket az adott kor tudományos gondolkodása és az emberi elme nem volt képes megmagyarázni. A misztikus dolgok köré egész legenda és monda tömeget alkottak, rendszert építettek, melyből aztán komoly tisztelet és csodálat kimutatására törekvő eljárások, szokások alakultak ki.

Ennek folytán jöttek létre a különböző vallási formákhoz kötődő egyházak, egyházi jellegű szervezetek. Az egyházak mögött mindig ott volt egy eszmerendszer, egy világnézeti kép, amelyre a vallás – melyet képviselt, vagy képviselni kívánt – épült, vagy éppen amit a vallás maga létrehozott. Ilyennek tekinthető a keresztény egyházak esetén az intézményes valóság megjelenítése az „Isten népe” kifejezéssel, melynek jelentése, hogy a keresztény egyházakat a keresztiségben részesült krisztus-hívők alkotják.<sup>1</sup>

Bizonyos szinten párhuzam húzható a jog és a vallás között. A jog, mint rendszer, is hasonlóképpen alakult ki, csupán más volt a célja és kialakulásának oka. Míg a vallás törekedett megmagyarázni az érthetlent, és lelki támaszt nyújtani az embernek, mint érző lénynek, támogatva őt az élet folyamán, addig a jog a meglévőt, a létezőt, a mindennapot volt hivatott szabályozni. Rendszert és kereteket adni a társadalmi együttélésnek, tevékenységeknek.

A vallás és a jog eleinte sok társadalomban összefonódott. Gyakran vallási alapokra helyeztek jogi szabályokat, vagy azzal indokolták azok létrehozását,

---

<sup>1</sup> ANTALÓCZY Péter: *Felekezeti egyházjog alapjai*. (Bethlen-sorozat) Budapest, Patrocinium Kft., 2011. 23.

meglétét. Ez nagyrészt annak volt köszönhető, hogy az egyházak, vagy egyházi szerveződések és a vallás nagy mértékben beavatkoztak az emberek, a társadalom mindennapjaiba is. Nem csupán a lelki megnyugvás, a hit, és a természetfeletti tisztelete volt tevékenysége középpontjában, hanem az emberek mindennapjai is. Így a jog – mely a korábban kifejtettek szerint a mindennapok, a létező szabályait volt köteles adni – kénytelen volt magába foglalni az egyház által elvárt eszméket, elveket, melyek alapvetően vallási alapúak.

Ahogy a társadalmak komolyabb fejlődésnek indultak, az állami rendszerek, világi eszmék előtérbe kerültek (ugrásszerű előrelépés ennek kapcsán a középkor végével indult meg), úgy kezdett a vallás és a jog különválni. Nem volt már fontos az egyház, vagy csak bizonyos szinten tudott jelen lenni a világi élet mindennapjaiban. Ennek köszönhetően a jog elkülönült, kirekesztette magából a vallási elveket, szabályokat – vagy legalábbis azt kívánta érzékeltetni – és teljes mértékben tudományos alapokra helyezkedve, önálló rendszerrel, az állam és a társadalom szolgálatába állt.

A felvilágosodás volt végül az, amely teljes egészében kimondta a végleges eltávolodás tényét. A vallás és a jog ezzel teljesen különvált. Az egyház háttérbe szorult. A büntetőjog tudományának egyik legmeghatározóbb alpműve is a szekularizáció égisze alatt jött létre, a *Degli delitti e delle pene* című, Beccaria által írt mű.<sup>2</sup> Ugyanakkor a büntetőjogot áthatja a vallás, mivel a vallás az erkölcsi értékeket megalapozó világnézet.<sup>3</sup> A büntetőjog és a tilalmazott cselekmények, valamint az értük járó büntetések mind olyan erkölcsi alapokon nyugszanak, melyeket a vallás teremtett meg, és sok büntett tiltása magától az egyháztól is ered.

A jognak alapvetően két szerepe van a vallással összefüggésben az elválás kapcsán. Az egyik, a szabadság hirdetése, a másik pedig az emberekről, a közbé-kéről és a közjóról való gondoskodás.<sup>4</sup> Az állam és az egyház viszonya nehezkén vált megfogalmazhatóvá, körüljárhatóvá. Az állam alapvetően úgy kezdett el viszonyulni az egyházhoz, és viszonyul ma is, mint egy szervezetrendszerhez, és egyben mint egy eszmerendszerhez is.<sup>5</sup> Ezen túlmenően pedig jelenleg is

<sup>2</sup> SÁRIK Eszter: A büntetőjogi gondolkodás és a vallás kérdései a posztmodern tükrében. *Belügyi Szemle*, 59., 2011/1. 82.

<sup>3</sup> GELLÉR Balázs: Vallás és büntetőjog, kereszténység és büntetőjog. In: KIRÁLY Miklós – RÁCZ Lajos (szerk.): *Állam – egyház és az egyetemalapító Pázmány*. Budapest, Martin Opitz Kiadó, 2010. 53.

<sup>4</sup> Béla SZATHMÁRY: The effect of Protestantism on the Philosophy of State and Law. *Studia Iuridica Caroliensia* 2011/6. 180.

<sup>5</sup> JAKAB Hajnalka: Vallás és állam egymáshoz való viszonyának vizsgálata – társadalmi és jogi nézőpontból. *Ügyészek Lapja*, 18., 2011/2. 11.

komoly probléma – vagyis vannak, akik annak tekintik – hogy a „történelmi egyházak” más módon érintkeznek bizonyos állami, társadalmi szervekkel, mint a többi egyház.<sup>6</sup> Ez természetesen nem diszkriminatív. Ez csupán egyfajta hagyomány, megbecsülés jele, hisz a nagy, történelmi egyházak hosszú ideje jelen vannak, és még sokáig jelen is lesznek. Ezért kiemelkedő különösen az általuk megvalósuló bűnmegelőzési tevékenység.

## 2. A vallás és a jog a modern korban

A modern államrendszerek kialakulásával ismét megjelent a keresztény eszme a jogi gondolkodásban. Megjelentek olyan jogintézmények, melyek az emberi értékek átértékelődéséből, a világháborúk okozta borzalmakból, és a fejlődés hozta gátakból eredően megkövetelték olyan eszmék átvételét, vagy visszahozatalát, amelyek hosszú ideje nem voltak meghatározóak a jogban, illetve a jog által szabályozott életviszonyokban.

A modern állam fontos alapokat kezdett el ismét meríteni a vallásból. Ezek között is leginkább a keresztény és a zsidó eszmék voltak meghatározóak. Ilyenek voltak többek között a *törvénytisztelet*, valamint a *szolidaritás*. A modern büntetőjogi gondolkodásban is immanensen benne rejlik a keresztény megalapozottság.<sup>7</sup>

Ez elsősorban azért is volt fontos, mert így bizonyos szinten elismerésre került az egyházak és a vallás fontossága. Azok a célok, amelyek miatt a vallások megjelentek, a modern világban is fontosak. A fejlődés olyan szintjén, ahová a modern kor vívmányai vezettek, még lényegesebb, hogy az ember hitét és lelki erejét támogassa egy eszmerendszer, egy gondolkodásmód. Nagy előrelépés volt az államhatalom által elismerni azt, hogy ezek nélkül – a vallás és egyház alkotta eszmék nélkül – a modern világ sem képes élni, és igenis elengedhetetlen, hogy a jog is átvegyen ezekből az eszmékből, és integrálja azokat.

<sup>6</sup> ERDŐ Péter: A vallási közösségek és jogi kezelésük. In. ERDŐ Péter: *Egyház, kultúra, társadalom*. Budapest, Szent István Társulat, 2011. 255.

<sup>7</sup> SÁRIK i. m. 82.



### 3. Keresztény eszmék a bűnmegelőzés eszközeiként

A keresztény eszmék egyik központi kérdése, és meghatározó eleme a *nevelés*. A keresztény tanítások, a jó erkölcs, a kifejlett, teljes, tiszta gondolkodású személyiség elengedhetetlen a teljes élet meglétéhez a keresztény egyház és vallás elvei szerint. A nevelés a kiinduló alapja mindennek, hiszen abból építkezünk, amit életünk során befogadunk. A *nevelés* gondolata az, amely a felvilágosodás és a kereszténység eszmerendszerében is fontos volt.<sup>8</sup> Az eltávolodás ellenére mégis voltak közös alapok.

Az egyházak, és a vallások eszméire azért is érdemes a bűnmegelőzés eszközeként építeni, mert egy olyan rendszerre épülnek, amely nem kötődik államokhoz, határokhoz, vagyis az egyházak univerzálisak.<sup>9</sup> A világon több helyen jelen vannak, sok millió ember ismeri tanait, eszméit, így könnyebben is azonosul vele, és így jóval könnyebb létrehozni egy határokon átvívelő bűnmegelőzési rendszert. Az európai kultúrában a katolikus egyháznak van továbbá egyfajta nemzetközi intézményessége abból fakadóan is, hogy meghatározó politikai jelenségeként mindig is jelen volt.<sup>10</sup>

A vallási eszmék elismerése és felhasználása azonban nem volt mindig ilyen elfogadott. A modernizáció korai korszakában meghatározó volt az egyház és vallásellenesség. A szocialista országokban még inkább elnyomták az egyházakat és a vallást, mint a nyugati országokban. Ezzel párhuzamosan viszont a bűnmegelőzés jogintézménye se létezett olyan keretek között, mint ma. Nem volt elfogadott, nem hittek benne, nem is nagyon foglalkoztak vele. Viszont az egyházi tanokban már akkor is fellelhető és képviselt volt maga a bűnmegelőzés is.<sup>11</sup>

### 4. A bűnmegelőzés kialakulása Magyarországon a rendszerváltozás után

A bűnmegelőzés fogalma tekintetében három részt különíthetünk el. A bűnmegelőzés ugyanis részben *tudományos*, részben *büntetőjogi*, illetve részben *jogpolitikai* kérdés.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> SÁRIK i. m. 83.

<sup>9</sup> Uo.

<sup>10</sup> RÓNAY Miklós: Az egyház, mint intézmény – Nemzetközi és szubállami mechanizmusok összefüggései állam és egyház kapcsolatában. *Jog–Állam–Politika*, III., 2011/3. 99.

<sup>11</sup> SÁRIK i. m. 85.

<sup>12</sup> SÁRIK i. m. 89.

A bűnmegelőzésben történő egyházi részvétel lehetőségének megvalósulása az 1960-as évekre vezethető vissza. Az 1960-as évek közepétől az állam szövetségesként számított az egyházakra a rendszer társadalmi céljainak elérése érdekében. Ezért cserébe több és több szabadságot biztosított az egyházak számára, ami persze messze nem közelítette meg a ma elvárható szintet.<sup>13</sup> Ezzel elindult egy olyan irány, amellyel az állam bizonyos társadalmi célok érdekében társadalmi feladatok elvégzésébe bevonhatta az egyházakat. Így előbb-utóbb a bűnmegelőzésbe is, ami ugyan ekkor még nem volt igazán központi kérdés.

Magyarországon a bűnmegelőzés a rendszerváltozást követően lett igazán megfelelő táptalajt. A kilencvenes évek korszaka az egyházak életében majdnem olyan súlyos történelmi kérdéseket hozott felszínre, mint a hajdani alapítás századai.<sup>14</sup> 1990. év első negyedévében az állam és az egyházak kapcsolata megváltozott. A korábban – a kapcsolatot tekintve – alapot képező, formáló megállapodások semissé váltak, ezzel felgyorsult mindazon korlátok lebontása, amelyek a pártállami időszakban az egyházak szabad működését akadályozta.<sup>15</sup>

A rendszerváltozás után ezzel együtt viszont a bűnözés robbanásszerűen megnőtt, mivel az átalakuló gazdasági rendszer lehetőséget biztosított erre. A bűnelkövetés problémái így Magyarország számára különösen nagy erővel zúdultak rá az igazságszolgáltatásra. A bűnözés növekedésével az állam által adott reakció, válasz messze nem tudott lépést tartani. Ennek okai részben a kiszélesedett gazdaági lehetőségek, a piac megnyílása, szabad export és import, valamint a magántulajdon erősödése volt. Új bűncselekmények jelentek meg, az elkövetési formák is változtak, így az eredményesség a bűnöldözés terén nem volt megfelelő.

Ezzel egyidőben nyugatról is érkezett nyomás az országra azzal kapcsolatban, hogy a társadalmat az állam minél nagyobb erővel vonja be a bűnmegelőzésbe. Viszont ehhez az igazságszolgáltatás eszközei nem voltak megfelelőek. A bűnelkövetésre adott reakcióval egy súlyba került a bűnmegelőzés, mivel a bűnözés növekedése olyan nagy volt, hogy kénytelen volt az állam a bűnözés visszaszorítására más, alternatív megoldásokat találni. Ezzel a büntetés mellett egy másik

<sup>13</sup> FAZEKAS Csaba: Rendszerváltás és egyházpolitika Magyarországon (1987-1990.) In: *A vallási diszkrimináció ellen – az esélyegyenlőség megteremtéséért*. Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2010. 76.

<sup>14</sup> JAKAB i. m. 12.

<sup>15</sup> BALOGH Margit: Állam és egyház történetileg változó viszonyai Magyarországon. In: HAJDÚ Zoltán (szerk.): *Szubszidiaritás és regionalitás az egyház és államszervezetben*. Pécs, 2010. 27.

rendszert is elfogadott, elismerte a bűnmegelőzés lehetőségét, és ettől kezdve arra építeni is próbált.<sup>16</sup>

A bűnmegelőzés előretörésével megjelentek annak realizálására törekvő megoldások, melyek fő célja az volt, hogy minél egyszerűbben, hatékonyabban tudja megvalósítani a bűnmegelőzés feladatait. A bűnmegelőzés ugyanis nagyon sokat épít a veszélyeztetett rétegek, csoportok személyiségére, környezetére, az őket ért benyomásokra. Ennek megfelelően nem nagyon lehet kialakítani egy tökéletes bűnmegelőzési technikát, rendszert. Az viszont bizonyosan megállapítható, hogy minél több szereplő van jelen, minél több technika kerül kipróbálásra, vagy működik párhuzamosan, vagy egymást kiegészítve, annál nagyobb a sikeres bűnmegelőzés lehetősége.

Az egyház megjelenése a bűnmegelőzésben alapvetően a keresztény alappillérek bűnmegelőzésben gyakorolt pozitív hatásai miatt volt elképzelhető. A keresztény eszmék és tanok a bűnmegelőzés céljait szolgálhatják és könnyen lehetnek annak eszközei is. Mivel ezek régre visszanyúló, nagyrészt örök érvényű gondolatok, nagyon sok emberben lel táptalajra, ha megfelelően közvetítik.

A bűnmegelőzés számára a legfontosabb alappillérek a gyengébbek gyámolítása<sup>17</sup>, az emberek egyenlőként kezelése, a pártfogolás és segítség, a lelki terápia, a problémák meghallgatása, valamint a problémákra történő megoldáskeresés. Mindezek mögött azonban állt egy olyan alapvető eszmei alap, mely lehetővé tette a bűnözéshez, és a bűnelkövetőkhöz az állammal ellentétes viszonyulást, kinyitva ezzel újabb kapukat a bűnmegelőzésben. Ez az eszmei alap nem volt más, mint a bűnbocsánat gondolata, és az, hogy a bűnre megbocsátással kell reagálni.<sup>18</sup>

A bűnmegelőzés számára a legfontosabb alappillérek közé soroljuk a *gyengébbek gyámolítását*, mellyel igazolhatóvá válik az, hogy a gyengébbeket védeni kell, valamint az ellenük irányuló erőszak és elnyomás nem elfogadott, és megvetendő. *Az emberek egyenlőként kezelése* segít megérteni azt, hogy minden ember egyenlő, nem több, és nem is kevesebb a másiknál, így nem lehet őket megalázzóan, súlyosan sértően kezelni, vagy velük így bánni. *A pártfogolás és segítség* az emberi társadalmak alapeleme kell legyen (vagy kellene legyen), mert így értékelhető a másik problémája, baja, hátránya, és az őt érő segítséssel, pártfo-

<sup>16</sup> SÁRIK i. m. 90.

<sup>17</sup> SÁRIK i. m. 99.

<sup>18</sup> FÖLDESI Tamás: A bűn, a bűnbocsánat és a büntetés vallási értékelése. *Jog–Állam–Politika*, III., 2011/4. 122.

golással tehető jobbá egy élet.<sup>19</sup> Ezzel pedig könnyen kimutatható, hogy a segítségnyújtás szellemisége milyen egyszerűen képes továbbélni és továbbadódni, valamint viszonzásra találni. A bűncselekmények megakadályozása *lelki terápiával és a problémák meghallgatásával* megint csak közelebb viheti az embert ahhoz, hogy megszabaduljon a szellemét, lelkét terhelő nyomástól, stressztől, és ezzel megakadályozza azt a belső „felemésztődést”, melynek kitörése gyakran vezet bűncselekmények elkövetéséhez, mivel a probléma feldolgozása nehéz, és ehhez nem könnyű megfelelő segítséget találni. *A problémákra történő megoldáskeresés* sokban kapcsolódik az előző alappilérhez. A probléma megoldása a legfőbb, ha már sikerült megfejteni a problémát magát. El kell érni a bűnmegelőzés keretében, hogy a potenciális elkövetők a problémáik megoldását ne a bűncselekmények elkövetésében lássák. Szükséges, hogy más alternatívákat is megismerjenek a probléma megoldására, és azt el is kell velük fogadtatni ahhoz, hogy a jövőben minden esetben inkább ezekhez nyúljanak.

A kereszény gondolkodás alappiléreinek bűnmegelőzés során történő felhasználását maga az egyház is támogatta. A II. Vatikáni Zsinat kimondta, és ezzel megerősítette azt a régi keresztény eszmét, hogy a „*bűnös megjavítható és megjavítandó*”. Ebből a felfogásból ered a nevelés erejébe vetett hit. Volt idő, amikor az egyház nem osztotta ezt az álláspontot. A retorzió, az erőszak volt az egyház részéről az elfogadott régen, de a II. Vatikáni Zsinat kijelentette, hogy ez nem egyenlő a keresztény vallással, és ez a múltban elkövetett hiba a jövőben nem követendő.<sup>20</sup> A II. Vatikáni Zsinat volt továbbá az, amely után előtérbe került az a gondolat, hogy az egyházon belüli kisebb közösségek, részegyházak részére nagyobb önállóság legyen biztosítva.<sup>21</sup> Ezt azért fontos kiemelni, mert nem csak a szabályalkotás lehetőségével segítheti a katolikus egyház rendszerét ez, hanem azzal is, hogy a bűnelkövetőkhöz közelebbi közösségi bűnmegelőzési szerveződések jöhetnek létre – valamilyen szintű – önálló szabályozás és irányítás alatt.

Más kérdés viszont az, hogy az egyház bűnmegelőzési tevékenysége során hogyan reagál, hogyan viszonyul a „halálos bűnöket” elkövetőkhöz. Azokra is jár-e a megbocsátás, van-e lehetőség az ilyen elkövetők megjavítására?<sup>22</sup> Mert nem lehet eltekinteni attól, hogy igen sok ilyen szintű, vagy ezt megközelítő szintű bűncselekményt követnek el.

<sup>19</sup> Már Jézus Krisztus maga is pártfogolta és segítette a bűnös embereket. Innen ered az a bibliai gondolat, mely a megtévedt asszony történetéből alakult ki: „*Az vesse rá az első követ, aki maga is bűntelen.*”

<sup>20</sup> SÁRIK i. m. 107–108.

<sup>21</sup> ERDŐ Péter: Az egyházjog mai problémáiról és feladatairól. In: ERDŐ (2011) i. m. 340.

<sup>22</sup> FÖLDESI i. m. 124.

## 5. A bűnmegelőzés formái

A bűnmegelőzés formáinak besorolásakor két nagy csoportot lehet elkülöníteni, az egyik a *rendészeti bűnmegelőzés*, a másik pedig a *közösségi bűnmegelőzés*.<sup>23</sup> Mind a kettő működő rendszer, csupán az alapkörülmények – melyek során alkalmazásra kerülnek – térnek el egymástól.

A *rendészeti bűnmegelőzés* az állam által irányított módszer, mely alapvetően a rendészeti szervek igénybevételével zajlik, és a rájuk ruházott – törvényben szabályozott – hatáskörök segítségével próbálja megelőzni a bűnelkövetést. Alapvetően mindig a bűnelkövetési szituációra reagál. Az olyan helyzetekben van jelentősége, amikor már egy konkrét szituáció zajlik, ahol ugyan még nem történt bűncselekmény, de annak fokozott veszélye áll fenn. Ezekben a helyzetekben a résztvevők fokozott lelki állapotban vannak, vagy a körülmények olyanok, hogy a szituációban részt vevők reakciói könnyen lehetnek megfontolatlanok.<sup>24</sup> Ezekben a helyzetekben próbál meg a rendészeti bűnmegelőzés – több-kevesebb sikerrel – fellépni, és a bűnelkövetési helyzet kialakulását időben megelőzni.

A *közösségi bűnmegelőzés* teljesen más oldalról közelíti meg a bűnmegelőzést. Itt nem feltétlenül az állami szervek vannak a középpontban, hanem civil szerveződések, illetve állampolgári csoportok. Itt nem arról van szó, hogy közvetlen megelőzést tanúsítson valaki, egy épp létrejött, vagy létrejövő bűnelkövetési szituációban. Ez inkább egy hosszú távú, társadalmi folyamatokat befolyásolni kívánó rendszer. A fő cél a bűnözést kiváltó okokra történő reagálás. Ezzel ugyanis egy hosszabb, több apró, lelki, vagy pszichikai elemre történik a ráhatás egy közösségben, vagy társadalmi rétegben azért, hogy később ezeknek a behatásoknak az eredményeképp már maga a bűnelkövetési szituáció se jöhessen létre. Egyfajta befolyásolásra törekszik a potenciális bűnelkövetők körében a közösségi bűnmegelőzés.

Az egyház, mint bűnmegelőzésben részt vevő alany is ebbe a kategóriába tartozik, közösségi bűnmegelőzést folytat, illetve erre lehet képes megfelelő hatékonysággal. Az egyház a társadalom sok rétegében jelen van, sok ember életét határozza meg, így kiválóan alkalmas lehet arra, hogy ebben a formában

<sup>23</sup> SÁRIK i. m. 111.

<sup>24</sup> Jó példa lehet erre például egy zavargás, vagy egy tüntetés. Az ott jelenlévők lelki állapota könnyen vezethet bűncselekmény elkövetéséhez. Jó példa lehet továbbá egy sportesemény, különösen a csapatmérkőzések, ahol a szurkolók válhatnak könnyen bűncselekmény elkövetőivé.

kihasználja azt, hogy az emberek fontosnak tartják és megbecsülik az egyház és a vallás által mondottakat, de legalábbis nem mennek el olyan könnyen a mellett.

## 6. Az egyházak lehetőségei a bűnmegelőzésben

A fentiekben kifejtettek alapján látszik, hogy az egyházak a vallás szellemét felhasználva alkalmasak lehetnek a bűnmegelőzésben való részvételre, és az eredményességük se lehet kérdéses, tekintettel arra, hogy sok a vallásos ember a földön, vagy az olyan, akinek lelki instabilitása miatt könnyen lehet megoldás a vallás. A bűncselekményt elkövetők között sok olyan ember van, aki számára maga a bűncselekmény is egyfajta menekülést jelent valamilyen lelki problémából, vagy az elől. A vallás és az egyház közösségépítő és értékteremtő, ami nagyon hasznos a bűnmegelőzés szempontjából, így kiválóan alkalmas lehet a bűnmegelőzés feladatainak akár részbeni átvételére, elvégzésére is.

Érdemes megvizsgálni, hogy milyen konkrétbb lehetőségei lehetnek az egyházaknak a bűnmegelőzésben történő szerepvállalás során.

Az első, és talán egyik legfontosabb lehetőség a *tanítás és nevelés*. A fiatalok bűnözők száma egyre növekszik, és a bűncselekmények minősége is egyre tragikusabb. Az egyházi iskolák régóta képviselik a precíz, hagyományokat tiszteletben tartó, személyiségfejlesztő, tanító és nevelő munkát. Az egyházi intézmények, köztük az iskolák még a XXI. században is kiváló lehetőséget nyújtanak azoknak, akik nem félnek szembenézni az élet nehézségeivel és azzal együtt saját szellemiségükkel. Az utóbbi időben az egyházi iskolák száma és szerepe különös mértékben nőtt és felértékelődött.<sup>25</sup>

Fontos azonban kiemelni mindezek mellett, hogy nem elég az, hogy a fiatalokat, gyermekeket beiratják a szüleik ezekbe az iskolákba. Nagyon fontos, hogy a szülők is támogassák és segítsék gyermeküket, ne forduljanak el tőle, hiszen a nevelés nem köthető az iskolaidőhöz és az ott tartózkodáshoz. Azt a nap minden időszakában folytatni kell az iskolán kívül is, különben semmit nem ér.<sup>26</sup> A nevelés és a tanítás feladata egy erkölcsi szint, erkölcsi alap létrehozása a fiatal személyiségekben, amire aztán később biztonsággal építeni lehet. Ennek a megalapozása viszont nem végezhető megfelelő elhatározás és szándék nélkül.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> KOHN Gábor: Az egyházi iskolák szerepe a bűnözés megelőzésében. In: *Segítő ötletek. Válogatás tíz konferencia előadásaiból*. Budapest, 2009. 35.

<sup>26</sup> KOHN i. m. 37.

<sup>27</sup> Az eredményesség érdekében érdemes minél fiatalabb korban elkezdni az egyház, vallásos nevelést és iskolába járatást, mert a gyermekek még fogékonyabbak az ilyen jellegű dolgokra,

A tanítás és nevelés keretében figyelni kell a bűnözésre csábítás lehetőségének elkerülésére. Meg kell akadályozni – amennyire ez lehetséges – az irigység kialakulását a fiatalokban, illetve gátat kell szabni az oly sok vitát felvető agresszív, durva játékoknak, filmeknek. Az iskoláknak meg kell próbálni olyan programokat szervezni, amelyek elterelik a gyermekek figyelmét ezekről a dolgokról, és megakadályozzák az unalom kialakulásával az ilyen káros tevékenységekbe történő menekvést.<sup>28</sup>

Az egyház *közösségi fórumokon való megjelenése* megint csak segítheti a bűnmegelőzés munkáját. A mai, modern világban – ahol a kiberteret jobban ismerik a fiatalok, mint lakóhelyükön a főteret – elkerülhetetlen, hogy az egyház és a vallás jelen legyen a közösségi fórumokon, ott nyilatkozzon dolgokról, kapcsolatot teremtsen akár tagjai által, vagy azok üzenetein keresztül. Sok ember van – nagyrészt a fiatalabb generáció körében – akik számára a közösségi fórumokon elhangzott dolgok vehetők csak igazán komolyan, a legnagyobb figyelmet az ott olvasottakra fordítják. Ennek megfelelően az egyház által végzett bűnmegelőzés számára is tökéletes felület lehet ez.

Egy szintén már régebb óta létező lehetőség az egyház részéről a *közösségek kialakítása és az azokba történő befogadás elősegítése*. Az egyház és a vallás mindig is közösségi volt. A közös vallásgyakorlás összekovácsolja az embereket, mivel ha másban nem is, ebben biztos azonosak, így ez összehozza őket, és máris kész lehet a következő lépés, melynek eredményeként hallgatni képesek egymásra, és az egyházi személyekre, megelőzve ezzel hibás lépéseket és rossz tetteket. Ha valaki részesévé tud válni egy közösségnek, akkor már előrébb van annak irányába, hogy egy biztosabb gondolkodást, egy rendezettebb életformát és lelki világot tegyen magáévá.

Nagyon fontos odafigyelni arra, hogy az embernek fizikai igényei vannak. Könnyen felhalmozódhatnak benne fölös energiák, melyek felhasználás hiányában agressziót, stresszes állapotot eredményeznek, és ezzel olyan cselekmények előidézését válthatják ki, melyek kárt okozhatnak másban, vagy másokban. Ez elsősorban azokra a fiatalkorúakra jellemző, akik nem kapnak elég lehetőséget arra, hogy fölösleges energiáikat levezessék, és így a környezetüket és az abban élőket kezdik felhasználni arra, hogy ezek a feszültségek levezetésre kerüljenek. Ezek szinte kivétel nélkül erőszakos cselekményeket generálnak. Éppen ezért az egyháznak lehetősége, hogy *segítse a szabadidőfelhasználást*.

---

könnyebben teszik azt magukévá, ha látják, hogy ez a követendő példa. Így könnyebben válik később a személyiségük részévé a jó erkölcs. KOHN i. m. 38.

<sup>28</sup> KOHN i. m. 37.

Többek között sportolási lehetőségek megteremtésével, vagy olyan programok szervezésével, melyek lekötik a gyermek fantáziáját és energiáit.<sup>29</sup>

Végül, de nem utolsósorban a bűnmegelőzés egy olyan formájára is gondolni kell, amikor már megtörtént a bűncselekmény, az emberi hanyatlás. A *börtönpasztoráció* lehet az egyik legfontosabb lehetőség az egyház számára a bűnmegelőzés eredményességének fokozására. Ebben a helyzetben abból kell építkezni, ami már megtörtént, nem pedig abból, ami megtörténhet. A bűncselekményt elkövetők nagy része fogékony lehet a börtönpasztoráció nyújtotta lelki megnyugvásra. A társadalomba való reintegrálódás és az életviszonyok rendezése sok elítélt számára fogalmazódik meg vágyként. Az egyház eszméivel közelebb tudja hozni az elítélteket ahhoz, hogy elfogadják önmagukat és lelki megnyugvást találjanak.<sup>30</sup> Ezzel nagy mértékben elősegíthetik, hogy ne a további bűncselekmények elkövetésében lássák az elítéltek a megoldást problémáikra.

## 7. Egyházi szerveződések a bűnmegelőzés érdekében

A fent elhangzottak bizonyos formában már megvalósultak, vagy ahhoz közelebb, hasonló megoldásokban realizálódtak. Több olyan szervezet alakult világszerte, amelynek egyházi kötődése van, és olyan feladatokat tűzött ki maga elé, mely alapvetően a bűnmegelőzés lehetőségein munkálkodik.

Ide sorolható nagyon meghatározó szereplőként az *ICCPCC* (International Commission of Catholic Prison Pastoral Care), amely a katolikus börtönpasztorációt összefogó nemzetközi szervezet. Legfontosabb tulajdonsága – az általa elvégzett feladatok adta jellemzőkön túl – hogy határokon átívelő.<sup>31</sup> A világ büntetés-végrehajtási intézeteiben azonos elvek és feladatok összehangolásával sokkal nagyobb eredmények elérésére tud szert tenni. Egy egységes szervezet alakult ki ezzel, a háttérben egy olyan vallással, mely maga is határokon átívelő.

<sup>29</sup> Ilyenek lehetnek például a kulturális kirándulások, melyek játékosággal, interaktivitással vannak egybekötve, vagy a sportversenyek, melyek akár a kerseztény tanítások megismerésére és az "erkölcsi jó" átvételére irányuló vetélkedőkkel kombinálhatók.

<sup>30</sup> Különösen jellemző ez azokra az elítéltekre, akik életfogytiglani, vagy különösen nagy mértékű börtönbüntetést töltenek. Sok példa van arra, hogy igen elvetemült, kegyetlen bűnelkövetők találtak megnyugvásra Istenben és a vallásban a börtönpasztoráció segítségével. Az egyik legjellegzetesebb David Berkowitz ("Son of Sam") amerikai sorozatgyilkos esete. ([http://en.wikipedia.org/wiki/David\\_Berkowitz](http://en.wikipedia.org/wiki/David_Berkowitz))

<sup>31</sup> SÁRIK i. m. 116.



E mellett további szerveződések vannak jelen, melyek közül – a teljesség idénye nélkül, Magyarország tekintetében – megemlítendő a *Katolikus Alkoholistamentő Szolgálat*, a *Sziget Droginformációs Alapítvány*, továbbá a *Katolikus Szociális Módszertani Intézet*, és a *Jezsuita szerzetesrend cigánypasztorációs munkája*.<sup>32</sup>

Ezeket a szervezeteket látva megnyugtató a tudat, hogy az egyházak Magyarországon nem tétlenkednek a bűnmegelőzésben. Felismerték a feladatokat, a kérdés csak az, hogy milyen lehetőségeik lesznek ennek fokozására.

## 8. Összegzés

Látva a fentieket, megállapítható, hogy habár az állam és az egyházak Magyarországon – és a világ nagy részében – elkülönülnek, sok feladat tekintetében mégis közös megoldások kidolgozásán és végrehajtásán jó ha fáradoznak, akár együtt, akár külön-külön.

Az, hogy nagyon sok embernél a vallás és az állam különösen meghatározó az életformában, életvitelben, nagyon sok olyan dolog létrejöttét eredményezi, amelyhez mind a kettő – az állam és a vallást képviselő egyház – közbenjárása, segítségnyújtása is szükséges. Éppen ennek köszönhetően sem az állam, sem az egyház nem tekinthet a másikra úgy, mint kívülállóra. Fel kell ismerni azt, hogy bizonyos helyzetekben igenis van beleszólása mindkettőnek, hiszen ez az a két elem, ami nagyon régóta fennáll a világtörténelemben.

Az egyház képes átvenni feladatokat a bűnmegelőzés során, és képes azokat eredményesen ellátni. Fontos ezt felismerni egy olyan világban, ahol a bűnözés igen magas szinten áll, és visszaszorítására minden erőt meg kell mozgatni, segítségre kell hívni.

---

<sup>32</sup> SÁRIK i. m. 116.

# KETTŐS ESKÜVŐ – GYENGE ESKÜVŐ? AZ ÁLLAMI ÉS AZ EGYHÁZI HÁZASSÁGKÖTÉS VISZONYA

BOJNÁR KATINKA  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. Bevezetés

Jelen tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy elkerülhetetlen-e a vallásos meggyőződésből vagy egyéb okból házasságukat egyházi szertartás szerint is megkötni szándékozók esetében a kétszeres fogadalomtétel?

Lábady Tamás szerint a házasság „az a természetes intézmény, amely férfi és nő egymást kiegészítő, bensőséges életközössége, a házastársak kölcsönös gondoskodásban és támogatásban élésének kerete, tipikus környezete az élet továbbadásának és a gyermekek családban való felnevelésének.”<sup>1</sup> Miért teszi szükségessé a jelenleg hatályos magyar jogrend ezen életre szóló közösség esetében a többszöri fogadalomtételt és a házassági életközösségben való részvételi szándék többszöri bizonyítását? Jelenleg lényegében ugyanazon intézményt, élethelyzetet egymással párhuzamosan, két eltérő szabályozási rendszer, az állami vagy civil és a vallási szabályozás határozza meg. Ennek eredményeként kétszer teszünk fogadalmat – először az egyház, másodsor az állam színe előtt.

A vallásos ember számára az egyházi fogadalomtétel nélkülözhetetlen. Ezért a dolgozat egy rövid, történeti, dogmatikai és összehasonlító elemzés keretében annak a lehetőségét vizsgálja meg, vajon az állami szabályozás alakítható-e úgy, hogy megfeleljen mind az egyházi, mind az állami előírásoknak, illetve mind a hívő, mind pedig a nem hívő állampolgároknak.

---

<sup>1</sup> LÁBADY Tamás: A magánélet alkotmányos védelme. *Acta Humana*, 2005/18–19. 79.

## 2. Történeti előzmények

A házasság megkötésének módjára vonatkozóan eltérő szabályok érvényesültek a Tametsi dekrétumot megelőzően, alapvetően a helyi szokások határozták meg az érvényesség feltételeit. A kora középkorban a házasságkötést két család szövetségének tekintették. Az ebből következő vérfertőző házasságkötésekkel több zsinat is foglalkozott. Tisztázandó kérdés volt, hogyan keletkezik, mi által jön létre a házasság. Bolognai kánonjogászok szerint a házasság megkötése az eljegyzéssel kezdődik, és az elhálással fejeződik be. III. Sándor pápa a házasságkötést a beleegyezés meglétével teljesnek véli. A IV. Lateráni Zsinat már előírta az egyház előtti nyilvános házasságkötést, valamint a házasságkötés hirdetését a szabad állapotról való meggyőződés érdekében.<sup>2</sup> Radikális változásokat ezen a területen a Trentói Zsinat hozott azáltal, hogy 1563-ban bevezette a Tametsi kezdetű dekrétumával és kötelezővé tette a házasságkötési formát.<sup>3</sup> Ez a mai napig érvényes, részletes szabályait a katolikus házasságkötés hatályos szabályainál részletezem.

A XVIII. században a szekularizáció, valamint az állami berendezkedés strukturális átalakulása már előrevetítette az állami intézményrendszer és a polgári házasságkötési forma bevezetését. Ausztriában II. József vezette be az állami házasságjogot 1783-ban, ezzel párhuzamosan az egyházi házasságkötés lehetősége is fennmaradt. Franciaországban ez 1804-ben a Code Civil bevezetésével valósult meg, amely magába foglalta a beleegyezés állami hatóság előtti kinyilvánítását és a polgári válást is.<sup>4</sup> Magyarországon ugyanúgy, mint a legtöbb európai országban, csak az egyházi házasság létezett, és házasságot csak az egyház által meghatározott feltételek mellett lehetett megkötni. Az egyházi házasság kizárólagossága volt jellemző Magyarországra is egészen 1894-ig, a házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk (a továbbiakban: Ht.) elfogadásáig. Az új törvénycikk meglehetősen részletesen szabályozta a házassági jogot, szót ejtett az eljegyzésről, a házassági akadályokról, a házasságkötésről, az érvénytelenségről, a házasság megszűnéséről, valamint az ágytól és asztaltól elválasztásról.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> SZUROMI Szabolcs Anzelm: Az egyházi házasságra vonatkozó kánoni előírások történetének vázlata. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2008/3. 44.

<sup>3</sup> SZUROMI Szabolcs Anzelm: Újabb szempontok az államilag elismert egyházi házasság kérdéséhez. *Jogtudományi Közlöny*, 2011/6. 331.

<sup>4</sup> Code Civil, Livre I<sup>er</sup>: Des personnes, Titre V: Du mariage, Chapitre II : Des formalités relatives à la célébration du mariage et Titre VI: Du divorce, <http://www.legifrance.gouv.fr> [letöltés dátuma: 2012.02.26.]

<sup>5</sup> A házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk.

A Ht. szabályai szerint a házasságot polgári tisztviselő előtt kell megkötni. Ilyen tisztviselőre vonatkozóan taxatív felsorolást tartalmaz a törvény, mely szerint ilyen személy az anyakönyvvezető, a törvényhatóság első tisztviselője, a főszolgabíró, egyes meghatározott polgármesterek és diplomaták. Az állami és egyházi jogrend szétválasztását hívatott erősíteni az állami anyakönyvek bevezetéséről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk, amely szerint lelkész nem nevezhető ki anyakönyvvezetővé.<sup>6</sup> Az elválasztás következetessége abban is megmutatkozik, hogy az anyakönyvvezető akadályoztatása esetén a főispán a feladat ellátását a szomszédos anyakönyvvezetőre bízta<sup>7</sup> és nem az egyébként szintén egy másik nyilvántartást vezető lelkészre. Az állam és az egyház viszonyára a törvénycikk hatálybalépését követően szigorú szabályok vonatkoztak. Büntetőjogi tényállást valósított meg az a lelkész, aki polgári házasságot megelőzően eskette meg a párt Isten színe előtt. A törvénycikk az alábbiak szerint fogalmaz: „Azon lelkész, vagy vallási szertartás teljesítésére jogosított más személy, ki egyházi összedáznál eljár, mielőtt a felek igazolták volna, hogy a házasságot a polgári tisztviselő előtt megkötötték, vétséget követ el és pénzbüntetéssel büntetendő; ismétlés esetében a cselekmény két hónapig terjedő fogházzal és pénzbüntetéssel büntetendő.”<sup>8</sup>

Mindennek ellenére az állami és egyházi szabályok szétválasztása teljeskörűen nem történt meg, csak a házasság megkötésének tekintetében vált külön a két jogrend. Abban az esetben, ha valamely egyház szabályai által meghatározott bizonyos házassági akadály állt fenn, akkor az az állam törvényei szerint is akadályt képezett.

Melyek voltak a törvénycikk elfogadásának indokai? Egyrészt megnövekedett az egységes anyakönyvezés iránti igény, ne csak az egyes egyházaknak legyen a saját hívei tekintetében egy viszonylag pontos nyilvántartása a születésekről, házasságkötésekről, halálozásról, hanem az egész országra nézve legyen egy közhiteles nyilvántartás. Egy olyan nyilvántartás megteremtése volt az egyik indok, amelynek tartalmát ellenkező bizonyításig valósnak tekintik. Másrészt a vegyes házasságok elterjedése felvetette azt a kérdést, hogy melyik felekezet joga szerint kössék meg a házasságot.<sup>9</sup> A XIX. század végén a különböző felekezetekhez tartozókra nyolc féle egyházi házassági jog vonatkozott, és ezek személyi hatályainak ütközése, a vegyes házasságok felekezetenkénti rende-

<sup>6</sup> Az állami anyakönyvek bevezetéséről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk 9. §

<sup>7</sup> Az állami anyakönyvek bevezetéséről szóló 1894. évi XXXIII. törvénycikk 10. §

<sup>8</sup> A házassági jogról szóló 1894. évi XXXI. törvénycikk 123. §

<sup>9</sup> FERENCZY Rita – SZUROMI Szabolcs Anzelm: Az egyházi házasság mint államilag elismert házassági kötelék. *Magyar jog*, 2002/10. 610.

zése különösen sok gondot okozott.<sup>10</sup> I. Carolina Resolutio (1731) című vallásügyi rendeletet is ezt a problémakört próbálta feloldani a maga korában és viszonyai között, amely szerint vegyes házasságok megkötésére katolikus pap jelenlétében kerülhet csak sor. További indokként említhető meg a vegyes házasságok esetében a gyermekek vallási hovatartozásának megállapítása. A II. Carolina Resolutio (1734) a vegyes házasságból született gyermekek katolikus nevelését rendelte el. Mária Terézia apja valláspolitikáját követve elrendelte, hogy a nem katolikus fél reverzális adására köteles, amely írásos ígéret volt arra, hogy házastársát nem zavarja vallása gyakorlásában, és gyermekeik római katolikus vallásúak lesznek.<sup>11</sup>

A törvénycikk szabályai azt eredményezték, hogy a házasság intézménye megkettőződött, másrészt kötelezővé vált a polgári házasságkötés, ezt mellőző vagy megelőző egyházi házasságkötés büntetőjogi szankciót eredményezett. Ez a kettősség napjainkig jellemző, noha ma már nem von maga után büntetőjogi szankciót csak az egyház előtt megkötött házasság. Mielőtt a hatályos szabályozásra áttérnénk, és a megkettőződésre próbálnánk megoldási lehetőségeket keresni, érdemes kiemelni, hogy amíg Magyarországon a polgári házasságot a XIX. század végén, egészen pontosan 1894-ben bevezették, addig a legtöbb közép- és kelet-európai országban erre csak a szocializmus idején került sor. Példaként említhető Csehszlovákia, ahol 1949-ben, Jugoszláviában 1946-ban, Lengyelországban pedig 1945-ben vezették be a polgári házasság intézményét.<sup>12</sup> Az időbeli eltolódás miatt Magyarország vonatkozásában tehát még csak kérdésként sem merülhet fel, hogy szocialista intézmény lenne az állami házasság az egyházi házasság kiváltására. A XX. század közepén az egyházak visszaszorításának egyik módja az volt, hogy az adott egyházi intézménynek megalkották az állami megfelelőjét.

<sup>10</sup> SZUROMI (2011) i. m. 332.

<sup>11</sup> BÉLI Gábor: *Magyar jogtörténet*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 1999. 58–61

<sup>12</sup> FERENCZY–SZUROMI i. m. 611.

### 3. Hatályos civil szabályozás

A hatályos szabályozás kulcskérdése, hogy milyen az állam és az egyház viszonya hazánkban. A későbbiekben kifejtett modellek közül Magyarország az állam és az egyház teljes elválasztásán alapuló megoldás mellett döntött. Ezt a korábbi Alkotmányunk<sup>13</sup> is így határozta meg: „A Magyar Köztársaságban az egyház az államtól elválasztva működik.” A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény sem határoz másképpen ebben a tekintetben: „Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal.”<sup>14</sup> Tehát az elválasztott működés alapelve maradt meg főirányvonalként, és a házasságra vonatkozó különböző felekezetek szabályai, valamint az állami jog egymás mellett, egymásról tudomást sem véve szabályozzák ugyanazt az élethelyzetet. Ennek következtében előfordulhat, hogy egy házasságkötés ez egyik rend szerint megköthető, míg a másikban valamilyen házassági akadály okán nem lehet érvényesen megkötni. Ez eredményezhet olyan helyzetet is, hogy valamelyik jogrend szerint érvényes házassága áll fenn, míg a másik szerint ilyen nincs, az utóbbi szerint a megköthető házasságának nincsen akadálya, addig az előbbi jogrend szerint ez már poligámiának minősül, holott ugyanarra az élethelyzetre vonatkoznak a szabályok. Magyarországra és a többi azonos modellt választó államra is igaz az a paradox helyzet, hogy egy másik államban megkötött egyházi házasságot, amelyhez az adott állam polgári jogi joghatásokat fűz, azt érvényesen megkötött polgári házasságnak ismeri el.

A hatályos magyar jogban a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény határozza meg a házasságkötés feltételeit. A törvény 2. §- a értelmében a házasságkötéshez szükséges a felek együttes jelenléte az anyakönyvvezető előtt, valamint a felek akaratnyilvánítása, miszerint egymással házasságot kívánnak kötni. További feltétel, hogy a szertartás nyilvános, és két tanú jelenlétére van szükség. A polgári házasságkötés tehát abban a formában történik, ahogy azt az egyházjog a Trentói Zsinat óta szabályozza, azaz a felek maguk hozzák létre a családjogi jogviszonyt.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> 1949. évi XX. tv. 60. § (3) bekezdés.

<sup>14</sup> Alaptörvény (2011. április 25.) VII. cikk.

<sup>15</sup> SZUROMI (2011) i. m. 333.

#### 4. Katolikus házasságkötés szabályai

A szentségi jog rendszerébe illesztve mint szentséget szabályozza a házasságot. A katolikus házasság lényegi elemei az egység és a felbonthatatlanság.<sup>16</sup> A házasság egy szövetség, amely egy férfi és egy nő egész életre szóló életközössége, ami természeténél fogva a házasfelek javára, gyermekek nemzésére és felnevelésére irányul.<sup>17</sup> A házasságot szentségnek tekinti, amelyet a felek egymásnak szolgálnak ki, és az ilyen természetéből következik a felbonthatatlanság. A meghatározott kánoni forma értelmében a helyi ordinárius vagy a plébános előtt két tanú jelenlétében köthető meg a házasság, a házassági forma megtartása érvényességi kellék.

Vegyes házasságok a Codex Iuris Canonici szerint tilosak, azonban igazságos és ésszerű indok esetén lehetőség van a házasság megkötésére, amit a katolikus fél a helyi ordináriusától kérhet. Az ordinárius három feltétel együttes fennállása esetén adhatja meg az engedélyt.<sup>18</sup> Egyrészt a katolikus félnek nyilatkoznia kell, hogy mindent megtesz annak érdekében, hogy a házasságból született gyermekeket katolikusnak keresztelik meg és katolikus nevelést kapnak. Másrészt a nem katolikus félnek tudatában kell lennie az előzőekben kifejtett nyilatkozatnak. Harmadrészt mindkét félnek tisztában kell lennie a házasság lényegi tartalmával és természetével.<sup>19</sup> A megkötött házasság érvényességéhez ekkor is szükség van valamilyen nyilvános forma megtartására, amely lehet maga a polgári házasságkötés is. A megkereszteltek egymás közötti polgári házasságát, ha azt a polgári jog szerint érvényesen kötötték meg, akkor az egyház érvényesnek vélelmezi, és felbonthatatlannak tartja.<sup>20</sup>

Érdekes kérdéseket vet fel a különböző együttélési formák állam általi elismerése, és az egyház viszonya a különböző együttélési formákhoz. Ahogy a katolikus szabályok elemzésénél már szó volt róla, a megkereszteltek egymás közötti polgári házasságát érvényes kánoni házasságnak tekinti az egyház. Ez azokban az országban válik kérdésessé, ahol az azonos neműek házasságát engedélyezik, hiszen a kánoni fogalom csak egy férfi és egy nő életközösségét ismeri el házassá-

<sup>16</sup> ERDŐ Péter: *Egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2005. 507.

<sup>17</sup> Codex Iuris Canonici Can. 1055. 1. § *Matrimoniale foedus, quo vir et mulier inter se totius vitae consortium constituunt, indole sua naturali ad bonum coniugum atque ad prolis generationem et educationem ordinatum, a Christo Domino ad sacramenti dignitatem inter baptizatos evectum est.*

<sup>18</sup> Codex Iuris Canonici Can. 1124.

<sup>19</sup> Codex Iuris Canonici Can. 1125.

<sup>20</sup> Erről lásd részletesebben SZUROMI Szabolcs Anzelm: Az egyházi házasságra vonatkozó kánoni előírások történetének vázlata. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2008/3. 47.

ságnak. Az európai jogrendszerek szekularizált volta miatt az ilyen kapcsolatok állami elismerése nem eredményezi, és nem eredményezheti azoknak a vallási jogrendekben való megjelenését.<sup>21</sup>

A megkötött házasság anyakönyvezése X. Piusz pápa által kiadott *Ne temere* kezdetű dekrétumának megfelelően történik. A házasságkötés anyakönyvezése a megkötés helye szerinti plébánián kerül bejegyzésre. Ennek másolatát az eskető plébános megküldi a keresztelés helye szerinti plébániára, ahol a keresztelési anyakönyvbe bejegyzik a személy állapotában beállt változásokat.<sup>22</sup> Ennek megfelelően a katolikus egyház is egy viszonylag pontos anyakönyvi nyilvántartást vezet a híveiről.

## 5. Kettős esküvő elkerülésének lehetőségei

Alapvető fő kérdés az egyházi házasság állami elismerésének lehetőségei – kettős fogadalomtétel elkerülése. Az egyházi házasság állami elismerésével kapcsolatban két megoldást vázolnék fel, amelyek nem jelentenek kizárólagos megoldási lehetőségeket. Az egyik eshetőség az lenne, hogy egy ceremónia keretében mindkét rendszer szerint érvényes formában megkötni a házasságot. Ez a gyakorlatban úgy valósulhatna meg, hogy az anyakönyvvezető is részt vesz az egyházi szertartáson, és az ott elhangzottaknak megfelelően a feleknek már csak alá kell írniuk az anyakönyvet. Ez a megoldás nagyon egyszerűnek és könnyen kivitelezhetőnek tűnik, azonban alkotmányellenes.<sup>23</sup> Ahogy a hatályos szabályozás című részben kifejtettem, az új szabályozás ebben a tekintetben nem hozott újdonságot, a kiválasztott modellt megtartotta, mely szerint az állam és az egyház távolságtartó kapcsolata jellemző. Ennek megfelelően tehát egy ilyen megoldás mellett nem valósulna meg az elválasztott működés alkotmányos alapelve.

A másik felvázolandó megoldás az lenne, ha a megkötött egyházi házassághoz az anyakönyvvezetőnek történő bejelentés következtében kapcsolódónának polgári jogi joghatások. Ez a megoldás azt jelentené, hogy a polgári jogi házasság nem az anyakönyvvezető előtt tett kijelentés hozná létre, hanem az anyakönyvi bejegyzés kapna konstitutív jelleget. Tehát nem csak deklarálná a jog keletkezését, hanem az aktus következtében lehet joghatásokat kiváltani. Ezzel gyakorlatilag az állami anyakönyvezés újra értelmezésére lenne szükség,

<sup>21</sup> SZUROMI (2011) i. m. 336.

<sup>22</sup> ERDŐ i. m. 576.

<sup>23</sup> SZUROMI (2011) i. m. 337.



mivel a korábbi deklaratív helyett, konstitutív, jog keletkeztető hatás elérésére van szükség.<sup>24</sup> Kérdésként merül fel, hogy a bejelentés kinek a feladata. Ennek a kötelezettségnek vagy a feleknek, vagy az egyház képviselőjének kell eleget tennie. Az elválasztott működés követelményének megfelelés érdekében csak olyan megoldás fogadható el, amikor az egyház illetve annak képviselője nem gyakorol hatósági jogosítványokat. Tehát magába a közhiteles nyilvántartásba való bejegyzési joga vagy kötelessége nem lehet. További fontos kérdés, hogy a felek döntésétől függ, kívánnak-e az egyházi házasságukhoz polgári jogi joghatásokat fűzni. Amennyiben a bejelentés elmarad, illetve a felek nem kívánnak polgári joghatásokat fűzni a megkötött egyházi házasságukhoz, úgy a Polgári Törvénykönyv szabályai értelmében élettársnak minősülnek. A fent említett okok miatt célszerű lenne, ha a felek kötelezettsége maradna a bejelentés, ezzel semmilyen módon nem sérülhet az állam és egyház elválasztott működése, illetve ha felek maguk jelentik be a házasságkötésüket, akkor a polgári joghatások kiváltásának kívánalma sem kérdőjelezhető meg.

Másik megoldásként számos példa említhető meg arra vonatkozóan, amikor nem az anyakönyvbe történő bejegyzéssel keletkeznek a jogi tények, hanem a bejelentés következtében az anyakönyv csupán a közhiteles nyilvántartást adja, tehát a deklaratív jelleg érvényesül. Ilyen eset a születés vagy halálozás tényének bejelentése, amikor a jogalkotó szoros határidőkkel állapít meg bejelentési kötelezettséget. Ezzel megszűnni látszik az a probléma, hogy az egyház képviselőjét kvázi hatóságként kezeljük, azonban a felek egyértelmű akarata nem bizonyított, hogy ők polgári jogi joghatásokat kívánnak fűzni házasságkötésükhöz. Ennek megfelelően főkérdéssé tehát az vált, hogy a konstitutív vagy a deklaratív joghatás mellett foglalunk állást és ennek megfelelően alakítjuk ki a házasságkötés szabályait.<sup>25</sup>

A megoldási javaslatok adatvédelmi kérdéseket is felvetnek, miszerint a házasságkötéseknek két típusát lehetne megkülönböztetni, az egyik lenne az anyakönyvvezető előtt megkötött házasság, a másik pedig az egyház színe előtt megkötött házasság, amelyet bejelentenek a polgári joghatások kiváltása érdekében. A házasság megkötésének körülményét, hogy melyik felekezet szerinti házasságkötésre került sor, nem lehet az anyakönyvben feltüntetni, mivel a vallási meggyőződés különleges adatnak minősül.<sup>26</sup> Az információs önrendel-

<sup>24</sup> SCHANDA Balázs: Kérdések az egyházi házasság állami elismerésével kapcsolatban. *Jogtudományi Közöny*, 2011/10. 448.

<sup>25</sup> SCHANDA i. m. 449.

<sup>26</sup> Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 3. a) pont.

kezési jogról és az információszabadságról szóló törvény<sup>27</sup> értelmében személyes adat csak abban az esetben kezelhető, amennyiben az érintett hozzájárult, vagy törvény felhatalmazást ad rá, és akkor is csak az adatvédelmi alapelvek betartása mellett.<sup>28</sup> Ezek között szerepel a célhoz kötöttség, a szükségszerűség, ebben a konkrét esetben nehéz lenne, talán lehetetlen is olyan jogszerű indokot megnevezni, ami miatt az anyakönyvben szükséges feltüntetni, hogy milyen házasságkötésre került sor.<sup>29</sup>

A fent kifejtettek azonban nem jelentik azt, hogy az állami házasságkötést meg kellene szüntetni, mivel így biztosítható az egységes anyakönyvi rendszer, illetve felekezeti különbségek is könnyebben áthidalhatóak. A nem vallásos párok számára van lehetőség az ünnepélyes házasságkötésre, azonban mégsem köteleznék az egyébként egyházi házasságot kötőket, hogy állami ceremóniában is részesüljenek a polgári joghatások kiváltása érdekében.

## 6. Állam és egyház viszonyának típusai

Az állami és az egyházi házasság viszonyát több tényező is befolyásolja, van-e az adott országban állami szabályozás a házasságra vonatkozóan, általában milyen az állam és az egyház viszonya, egyfajta együttműködés tapasztalható, vagy teljes a szétválás. Az egyes országokban ez más és más lehet. Alapvetően négy csoportba sorolhatóak be az országok. Az elsőbe azok az országok tartoznak, ahol az állam és az egyház konfliktusa fel sem merül ezen a területen, mert nincs önálló állam alkotta jog a házasságokra vonatkozóan (Ciprus, Izrael). Ebben az esetben az állam az egyházi szabályokat alkalmazza a házasságkötésekre, érvénytelenségi okokra vonatkozóan. A második típusba azok az országok tartoznak, amelyekben a két párhuzamos rendszer kölcsönösen nem vesz tudomást a másikról, ennek következtében egymással párhuzamosan két szabályrendszer alakul ki ugyanannak az élethelyzetnek a szabályozására (Ausztria, Magyarország). A két szabályrendszer önmagában önálló, minden részletszabályt tartalmaz és nem járhatóak át. Ennek a megoldásnak az az érdekessége, hogy azt az egyházi házasságot, amelyet egy olyan országban kötöttek, ahol

<sup>27</sup> Az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 4-5. §§

<sup>28</sup> PÉTERFALVI Attila: *Adatvédelem és információszabadság a mindennapokban*. Budapest, HVG-Orac, 2012. 89.

<sup>29</sup> Ld. még MAJTÉNYI László: *Az információs szabadságok: adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. Budapest, Complex, 2006. 96.

ehhez polgári jogi joghatásokat fűznek, akkor ezt ezek az országok is érvényesen megkötött polgári házasságnak ismerik el.<sup>30</sup> A harmadik megoldás az állam általi szankcionálás megléte (Franciaország, Hollandia, Belgium). Ezekben az országokban a polgári házasságot megelőző vagy azt megelőző egyházi házasságkötést büntetni rendeli az állam. Az utolsó eshetőség szerint az állam elismeri az egyházi házasságkötést és ahhoz kapcsolja a civil joghatásokat (Lengyelország, Szlovákia, Horvátország). Ez a megoldás két szemléleten alapulhat; az egyik szerint az egyházi házasság tényének tulajdonítanak jelentőséget, mások a polgári házasságot ismerik el és az egyházi házasságkötést annak egyik lehetséges megkötési módjának tekintik.<sup>31</sup>

Természetesen a tipizálások nem jelentik azt, hogy az adott csoportba sorolandó országok mindegyikében ugyanúgy valósulna meg a szabályozás, a nemzeti sajátosságok, eltérések minden szabályozásnak a sajátosságai, és két teljesen egyforma szabályozás nem lehetséges fel.<sup>32</sup>

## 7. Nemzetközi kitekintés

Érdekes egy rövid nemzetközi kitekintést adni arról, hogy az egyes országok melyik modellt választják, milyen az állam és az egyház viszonya. Ahogy a hatályos szabályozás során már említettük, hazánkban egy távolságtartó, az egyházak önállóságát respektáló szabályozás alakult ki. Hasonló megoldást követ Ausztria, ahol az állami és az egyházi jogrend egymással párhuzamosan található meg.

Az állami házasságjog hiánya Európában ritka jelenség azonban lehet rá példát találni. A XIX. és XX. század elején a vezető európai országok megalkották saját polgári törvénykönyvüket (a francia Code Civil – 1804, a német BGB – 1900, az osztrák ABGB – 1812, a svájci ZGB – 1912, illetve az olasz Codice Civile – 1942) vagy legalábbis valamilyen tervezettel álltak elő (a magyar 1928. évi Magánjogi Törvényjavaslat). Azonban a polgári átalakulást megelőzően Európában is jellemző volt az állami házasságjog hiánya, így ezt a kérdést az egyházakra bízta. Ahogy a magyar szabályozás elemzésénél erről már volt szó, Magyarországon is ez a modell érvényesült egészen 1894-ig, az állami házass-

<sup>30</sup> SCHANDA i. m. 446–447.

<sup>31</sup> SCHANDA i. m. 446–447.

<sup>32</sup> További tipizálást lásd VARSÁNYI Benedek: A vallásfelekezetek finanszírozásának egyes kérdései. <http://www.ajk.elte.hu/file/VarsanyiBenedek-Vallasfelekezetek.pdf> [letöltés dátuma: 2012.02.28.]

sági jog bevezetéséig. Jelenleg a ciprusi alkotmányban találhatunk példát arra, hogy bizonyos vallási felekezethez tartozó személyekre az állam az eljegyzésre, a házasságra, a válásra, a házasság érvénytelenítésére, a bírói felbontásra és a házastársi jogokba való visszahelyezésre nem határoz meg szabályokat:

„Jelen Alkotmány rendelkezései alapján a görögkeleti egyházhoz vagy a 2. cikk (3) bekezdésben meghatározott vallási csoportokhoz tartozók eljegyzésére, házasságára, válására, házasságának érvénytelenítésére, bírói felbontására és a házastársi jogokba való visszahelyezésére vonatkozó szabályokat a görögkeleti egyház vagy az adott vallási csoport törvényei állapítják meg, és azok az egyházi törvényszékek hatáskörébe tartoznak. A közösségi kamarák ettől eltérően nem rendelkezhetnek.”<sup>33</sup>

Ezt a modellt képviseli továbbá Izrael, ahol a mai napig sincs állami szabályozás a házasságjog területén, így kizárólag a vallási jog érvényesül.<sup>34</sup>

Egyes országokban az állami házasságot megelőző egyházi házasságkötés szankciókat von maga után. Erre példa a belga szabályozás, amely szerint: „Az egyházi házasságkötést mindenkor polgári esküvőnek kell megelőznie, kivéve szükség esetén, a törvény által megállapítandó kivételeket.”<sup>35</sup> Belgiumhoz hasonló szabályozást követ Németország, ahol tiltott a polgári házasságot megelőző egyházi házasságkötés, a szabályozás terén enyhülés figyelhető meg, hiszen már nem minősül bűncselekménynek, hanem szabálysértésként szankcionálják. Hollandiában és Franciaországban is hasonló szabályok vannak érvényben, a francia szabályozás az állam és az egyház teljes elválasztására épül. Ez a modell mára már meghaladtá vált, mert a szabályozás mögött álló jogpolitikai ok fenntartása már indokolatlanná vált.<sup>36</sup> A Luxemburgi Nagyhercegség Alkotmánya is az alábbiak szerint határoz: „Az egyházi esküvői szertartást minden esetben polgári házasságkötésnek kell megelőznie.”<sup>37</sup> Maga az alkotmány nem határoz meg szankciót arra az esetre, amennyiben ezt a szabályt nem tartják be, ettől függetlenül alacsonyabb szintű jogszabály rendelkezhet így.

Az egyházi házasság állami elismerésére számtalan példa van Európában. Lengyelországban a konkordatárius szabályozást fogadták el, mely szerint az

<sup>33</sup> Ciprus Alkotmánya, 111. cikk (1) bekezdés.

<sup>34</sup> SCHANDA i. m. 446.

<sup>35</sup> Belga Alkotmány, 21. cikk.

<sup>36</sup> SCHANDA i. m. 446.

<sup>37</sup> Luxemburg Nagyhercegség Alkotmánya, 21. cikk.

állam és az egyház összekapcsolódása csak a házasságkötésnél jellemző. Ez azt jelenti, hogy a kánoni házasság megkötésének pillanatától olyan jogkövetkezményei vannak, mint a polgári házasságkötésnek. Ennek azonban vannak feltételei, egyrészt a felek ne essenek valamelyik lengyel jog szerinti házassági akadály alá, másrészt vállalják a polgári jogkövetkezményeket, és végül az anyakönyvi hivatal bejegyezze a házasságkötést. A házasság további sorsát tekintve szigorú elválasztás érvényesül az egyházi és állami jog területén. A lengyelhez hasonló szabályozás érvényesül Írországban és Görögországban is. A házasságok túlnyomó többségét az egyház előtt kötik, azonban a polgári joghatások tekintetében már az állami bíróságoknak van hatáskörük eljárni.

Horvátország, Litvánia és Szlovákia tekintetében a Szentszékkal kötött megállapodás az alapja az egyházi házasság állami elismerésének. A lengyel megoldáshoz képest jelentős különbség, hogy a házassággal kapcsolatos a megkötést követően felmerülő jogi kérdések esetén sem válik el egymástól teljesen a két szabályrendszer. Amennyiben az egyházi hatóság kimondja a házasság semmisségét vagy a köteléket felbontó ítéletet hoz, azt a civil hatóság tudomására hozzák, mely a polgári jog szerinti jogkövetkezményeket alkalmazza. Ebből az is következik, hogy amennyiben a polgári jog nem ismeri azt a semmisségi vagy felbontási okot, amelyet az egyházi hatóság a kánonjogi szabályok szerint alkalmazott, úgy annak nem lesznek polgári jogi jogkövetkezményei. Ebben az esetben nem teljes az egyházjog elfogadása, vannak eltérések, melyek eltérő jogkövetkezményekhez vezetnek.<sup>38</sup> Az észak-európai országokban, így Dániában, Finnországban és Svédországban választási lehetőség van a polgári és az egyházi szertartás között.

Európán belül is egymástól lényegesen eltérő szabályokkal találkozunk. Az eltérő modellek kialakulásában a történelmi és vallási hagyományok nagy szerepet játszottak.

## 8. Összegzés

A bevezetésben felvázolt kérdés a kettős fogadalomtétel elkerülésének lehetősége volt. A történelmi előzmények áttekintése során azt a következtetést vontuk le, hogy a házasságkötésre vonatkozó szabályokat eredendően az egyházak határozták meg, és egyes országokban a polgári átalakulás, máshol a szocialista államberendezkedés hozta magával az állami szabályok bevezetését. Az elvá-

<sup>38</sup> SCHANDA i. m. 447.

lasztás ebben az időben még nem volt teljes, Magyarországon is csak a házasság megkötésére vonatkozó szabályok tekintetében jelent meg a megkettőződés.

A hatályos szabályok elemzése során a többi európai országban többféle megoldás figyelhető meg a házasságkötések szabályozására. Az országok többsége azonban azt a modellt követi, ahol az egyházi házassághoz polgári joghatásokat fűznek, ezzel elkerülve a két jogrend házasságkötésre vonatkozó megkettőződését.

A jelenlegi magyar alkotmányos berendezkedés, és a hatályos szabályok nem zárják ki az egyházi házasság állami elismerésének lehetőségét. Az Alaptörvényünk által választott, a korábbi szabályozásnak megfelelő, távolságtartó, de az egyházak szabadságát respektáló modellt tiszteletben kell tartanunk. Az így megfogalmazott elválasztott működés alkotmányos elvének talán az a megoldás felelne meg leginkább, amely az anyakönyvvezető előtti házasságkötést bejelentéssé redukálná, és nem biztosítana az állam egy kötelező ceremóniát, illetve a kettősség is elkerülhetővé válna. Ez a megoldás a lengyel konkordatárius szabályozásnak felelne meg, amelynél a kettősség megszüntetése a házasságkötésekre vonatkozik. Az európai gyakorlatban van példa arra is, amikor a házasságkötést követően felmerülő jogi kérdések esetén sem válik el egymástól a két szabályrendszer, ez azonban további vizsgálódást igényel, hogy az elválasztott működés elvének megfelelné-e.



# AZ EU DIREKTÍVÁK NEGATÍV HATÁSA A KULTURÁLIS ÖRÖKSÉGBE TARTOZÓ EGYHÁZI MŰEMLÉKEKRE

BÁNFINE KLEKNER BÍBOR  
PhD hallgató (PPKE JÁK)

A Magyarországon számon tartott mintegy 12 000 műemlék nagyjából egyharmada egyházi tulajdonba tartozik, vagy egyházi kezelés alatt áll. A műemlékek kezelése, fenntartása és a műemlékeket érintő szabályok tartalmának megismerése fontos feladatot és felelősséget ró a történelmi egyházakra. Jelen tanulmányban először áttekintjük az Egyházi Törvénykönyv, majd a Kulturális örökségvédelemről szóló törvény kulturális örökségről szóló jogi rendelkezését. A második részben pedig a kulturális örökségvédelem alá tartozó egyházi műemlékeket érintő szabályok közül az Európai Unió irányelveinek lehetséges negatív hatásait vizsgáljuk meg, és annak a nemzetközi szervezetnek a tevékenységét, amely a műemlékek érdekeinek védelmét tűzte zászlajára.

## **1. Jogi szabályozás**

### *1.1. Az Egyházi Törvénykönyv a műemlékek kezeléséről*

Az Egyházi Törvénykönyvben konkrét szabályok találhatóak a kulturális örökségvédelembe tartozó műemléki vagyon létrejöttével és kezelésével kapcsolatban. Az V. Könyv, amelyben az Egyház anyagi javairól olvashatunk (1254. kánon, Erdő Péter fordítása) az Egyház vagyonszerzésével kapcsolatban így rendelkezik:



„1. §. A katolikus egyháznak született joga, hogy a világi hatalomtól függetlenül anyagi javakat szerezzen, birtokoljon, igazgasson és elidegenítsen sajátos céljai szolgálatára.

2. §. A főbb sajátos célok pedig a következők: az istentisztelet megrendezése, a klérus és a többi szolgálattevők tisztaságának biztosítása, a szent apostoli tevékenység és különösen a szegényekkel szemben a segítő szeretet cselekedeteinek gyakorlása.”

Az anyagi javak kezelésével kapcsolatban pedig a 1283-1284. kánonok rendelkeznek, megállapítva a vagyonkezelők felelősségét, és külön kitérve a kulturális javakhoz tartozó ingatlanok fenntartásáról:

„1283. kán. – Mielőtt a vagyonkezelők feladatukat átveszik: 1. esküvel kell kötelezniük magukat az ordinárius vagy megbízottja előtt arra, hogy a vagyonkezelést jól és hűségesen fogják ellátni; 2. általuk aláírandó pontos és részletes leltárt kell készíteni az ingatlanokról, az értékes vagy bármiképpen a kulturális javakhoz tartozó és az egyéb ingóságokról, azok leírásával és becsértékével; a kész leltárt felül kell vizsgálni; 3. ennek a leltárnak egyik példányát a vagyonkezelőség levéltárában, a másikat az egyházmegyei hivatal levéltárában kell őrizni; mindkettőbe be kell jegyezni minden változást, ami esetleg a vagyonban végbement.

1284. kán. – 1. §. Minden vagyonkezelőnek a jó családapa gondosságával kell ellátnia feladatát.”

Összefoglalva az egyházi vagyonkezelők kiemelt felelőssége, hogy a rájuk bízott műemlékekre megfelelő gondot viseljenek, értékét fenntartsák, állagát megóvják, lehetőségeikhez mérten fejlesszék, javítsák. Tevékenységük végzése közben fontos, hogy tisztában legyenek a szabályozással.

A Protestáns Egyházak esetében a műemlékek kezelésének felelőssége a lelkipásztorokat terheli, akik gyakran nincsenek tisztában kötelezettségeikkel. A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal feladata az, hogy a műemlékek gondozásáról megfelelően tájékoztassa az egyházi vagyonkezelőket, lelkipásztorokat. A KÖH működése során sor is került már örökségvédelmi képzésre, melynek keretében a kiemelkedő fontosságú műemlékvédelmi szabályokról tartottak tájékoztatást az egyházi ingatlanok kezelőinek.

## *1.2. A 2001. évi LXIV. törvény a kulturális örökség védelméről*

Az ingatlan kulturális örökség védelméről Magyarországon a 2001. évi LXIV. törvény rendelkezik, melynek megalkotása mérföldkőnek számított a műemlékvédelem területén. Ebben a törvényben is megfogalmazásra kerül a kulturális örökség védelmének felelőssége, amely ugyanúgy kötelezettsége az állami és önkormányzati szervezeteknek, mint az egyházaknak.

*5. § (1) A kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervezetek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházak, a társadalmi és gazdasági szervezetek, valamint az állampolgárok számára.*

## **2. Az Európai Unió kulturális örökséget érintő szabályozása**

### *2.1. Az alapszerződések*

Annak ellenére, hogy a kulturális örökségvédelemről szóló jogszabályok harmonizálására nincs kötelezettség, és nincs közös kulturális politika, az Európai Unió alapszerződésai is tartalmazzanak a kulturális örökség megőrzésére vonatkozó rendelkezéseket. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt 2010. márciusi változatában a Közös rendelkezések 3. cikkében találjuk az alábbi rendelkezést:

„Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (2010.03.30) a XIII. cím Kultúra 167. cikke:

„(1) Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.

(2) Az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken:

...  
– az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;”

Ezekben a rendelkezésekben egyértelműen azt láthatjuk, hogy az Európai Unió tagállamainak együttműködése fontos szempont ahhoz, hogy a közös kulturális örökséget megőrizzük és fejlesszük. Ez a tevékenység tehát, az Unió működésének szabályrendszerében lefektetett szabály alapján az összes tagország feladata.

## 2.2. Az irányelvek

A műemlékvédelem területét tehát ugyanúgy érintik az EU szabályai, köztük az irányelvek speciális előírásai, mint bármely területet, annak ellenére, hogy a kulturális örökségvédelem az alapítószerződések alapján nem tartozik az EU kompetenciájába. A szubszidiaritás elve alapján ezek a kérdések az egyes országok nemzeti hatáskörébe tartoznak. Az irányelvek, mint a közösségi jog másodlagos forrásai, úgy fogalmazzák meg az elérendő konkrét célt, hogy a tagállam hatáskörébe utalják az alkalmazás és megvalósítás pontos formáját.

Az EU irányelvek között számos olyan rendelkezés található, melyek alkalmazása súlyos problémát jelent a kulturális örökségvédelem alá tartozó egyházi és nem egyházi műemlékek fenntartása és kezelése során. Fontossá vált, hogy az irányelvek nemzeti alkalmazása során a szakmai szervezetek képesek legyenek érdekeiket időben érvényesíteni. Ehhez szükségessé vált egy olyan nemzetközi lobbyszervezet létrehozása, mely a jogalkotási folyamatok állandó követése során időben jelzi a műemlékekre negatív hatást gyakorló szabályokat.

Az első olyan irányelv, amely fontos és jelentős örökségvédelmi érdekeket sértett, és ezzel az örökségvédelmi összefogás egyik kiváló pillére lett a *Biocid irányelv (98/8/EC)*. Ez az irányelv kimondta, hogy több anyag között az a fa szurok is, amellyel hagyományosan a műemlékvédelem alatt álló norvég 800 éves fatemplomokat és faszerkezeteket kezelik környezetszennyező, és egyúttal betiltotta a szurok gyártását és forgalmazását is. Norvégiában, Svédországban és Finnországban ezt a fa szurkot használják az öreg fa hajók, fa épületek, fatemplomok tartósítására, azonban ez az irányelv megtiltotta ennek az anyagnak a használatát. Ezért a norvégok elindítottak egy kezdeményezést, hogy bizonyítsák, hogy ennek az anyagnak nincs biocidikus hatása a középkori épületek tartósítása közben és egyúttal kérték, hogy vegyék le a biocid összetevőjű anyagok listájáról.



*A borgundi fatemplom Norvégiában*

A borgundi fatemplom Norvégiában található, Lærdal közigazgatási területén. A több mint ezer középkori norvég fatemplomból mára már csak 28 maradt ránk eredeti középkori állapotában. A borgundi templom a heddali mellett a legrégebbi ilyen templom. A fatemplomot először 1342-ben említették írásos forrásokban, valószínűleg azonban a 12. század végén épülhetett. Dendrokronológiai vizsgálatok

arra az eredményre jutottak, hogy a templom faanyagát 1180 telén vágták ki. A templom tehát majdnem 800 éves lehet, és egy évben átlagosan 2 millió norvég koronát költenek a fenntartására és működtetésére.<sup>1</sup> Ebből látható tehát, hogy a biocid irányelv rendelkezései komoly riadalmat keltettek a norvég örökségvédelmi szakmai szervezetek körében, és ennek kapcsán döntöttek úgy, hogy ahhoz, hogy az EU jogi szabályozásának folyamataiban megfelelően tudják képviselni a kulturális örökségvédelem érdekeit, nemzetközi összefogásra lesz szükség.

### **3. Az Unió Jogszabályok és a Kulturális Örökség Munkacsoport**

Az irányelvek egyre növekvő száma folyamatos problémákat és nehézségeket okoz a kulturális örökségvédelem területén, ezért létrehozták 2002-ben az EU direktívák és a Kulturális Örökség Munkacsoportot (Working Group on EU Directives and Cultural Heritage). A munkacsoport feladata, hogy folyamatosan figyelje a készülő irányelveket, jogszabályokat a kulturális örökségvédelem szempontjainak szem előtt tartásával, így időben beazonosításra kerülhetnek azok az irányelvek, melyek rendelkezései negatív hatással lehetnek a kulturális örökségvédelemre.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [http://hu.wikipedia.org/wiki/Borgundi\\_fatemplom](http://hu.wikipedia.org/wiki/Borgundi_fatemplom)

<sup>2</sup> Terje M. NYPAN (szerk.): *European Legislation and Cultural Heritage*. 2006. 21.

A program távlati célja, hogy egy olyan állandó, európai méretű szervezetet hozzon létre, amely folyamatosan ellenőrzi, figyeli az Európai Unió jogszabálytervezeteit és egyfajta „előzetes normakontrollt” gyakorol az Európai Unió jogszabálytervezetei felett. A kulturális örökséget veszélyeztető szabályozások esetén az ellenőrző irodán keresztül jogszabály-módosítást kezdeményez, vagy új jogszabályra tesz javaslatot.

A munkacsoport titkársága norvég (*Riksantikvaren*, Kulturális Örökségvédelmi Igazgatóság), cseh (*Akademie věd České Republiky*, Cseh Tudományos Akadémia), finn (*National Board of Antiquities, Department of Monuments and Sites*, Régiségek Nemzeti Hivatala, Műemlékek és Épített Környezet Főosztály) és holland (*Monumentenwacht*, Műemléki Figyelőszolgálat) szakemberekből áll. A munkacsoport egyes dokumentumainak internetes közzétételéért a Milánói Műszaki Egyetem (*Politecnico di Milano*) a felelős. Ekkor még Magyarország nem volt tagállam, ezért csak 2005 után került a hazai szakmai hatóságok figyelmének középpontjába a munkacsoport.<sup>3</sup>

A munkacsoport javaslata a növekvő számú irányelvek negatív rendelkezéseinek kivédése céljából egy kivétel klauzula megfogalmazása lett.

### 3.1. A megoldás: a speciális klauzula

A munkacsoport kidolgozott ezekre az irányelvekre az angol örökségvédelmi szakmai szervezet vezetésével egy jogi megoldást: a „speciális észrevételek” klauzulát. A klauzula lényege, hogy bizonyos területeknél az Unió felismerte azt, hogy törvénykezési kompetenciái megsérthetik a nemzeti kulturális politikák előjogait (kiváltságait) és ezért kimondta, hogy ha ez az eset áll fenn, akkor a kompetens kulturális szakmai nemzeti hatóságok tehetnek kivételt az adott irányelv alkalmazási területe, vagy hatálya alól.

Ez a kivétel pedig a speciális észrevételek klauzula, amely az irányelv szövegéhez kapcsolva megfogalmazza azt a szabályt, hogy meghatározott mértékben és esetben a kulturális örökségbe tartozó műemlékek esetén kivételt tehetnek az irányelv alkalmazása során.<sup>4</sup>

Az első olyan irányelv, amelyben először láthatjuk a kivétel klauzulát *Az épületek energiahatékonyságáról szóló irányelv (2010/31/EU, 2010. május 19.)*.<sup>5</sup> Az irányelv célja az épületek energiahatékonyságának javítása, hiszen az Unió

<sup>3</sup> Uo. 21.

<sup>4</sup> Uo. 51.

<sup>5</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:153:0013:0035:HU:PDF>

teljes energiafogyasztásának mintegy 40%-t az építőipari ágazatban mérték, és ennek csökkentéséhez ad iránymutatásokat.<sup>6</sup>

Témánk szempontjából azonban felhívnom a figyelmet a 4. cikk 2. pontjára, ahol a kivételek szerepelnek az irányelv szabályai alól (kiemelések a szerzőtől):

*„(2) A tagállamok dönthetnek úgy, hogy nem határozzák meg és nem alkalmazzák az (1) bekezdésben említett követelményeket a következő épületfajtáknál:*

*a) különleges építészeti vagy történeti értékük miatt, egy kijelölt környezet részeként hivatalosan védett épületek, amelyeknél az energiahatékonyságra vonatkozó bizonyos minimumkövetelmények teljesítése elfogadhatatlan mértékben megváltoztatná jellegzetességüket vagy megjelenésüket;*

*b) istentiszteletre vagy vallásos tevékenységekre használt épületek”*

Itt láthatjuk tehát először a gyakorlatban azt a rendelkezést, mely feljogosítja a tagállamokat, hogy saját kompetenciájukban, a nemzeti szakmai szervek hatáskörükben dönthessenek a szabály alkalmazásáról. Mindezek mellett külön ki is emeli a műemlékvédelmi és az egyházi épületeket, így biztosítva számukra a speciális figyelmet és védelmet. Az irányelv 2010-ben került elfogadásra, és célja a közel nulla energiaigényű épületek létrehozása 2020-ra, amelyet nemzeti tervek és energiahatékonysági tanúsítványok kidolgozásával kell teljesíteni.<sup>7</sup> Ebbe a nagyszabású folyamatban kapott lehetőséget a kulturális örökségvédelmi szakmai hatóság, hogy véleményének hangot adva külön kiemelje a műemlékeket és többek között a templomokat.

### 3.2. Európai Örökségvédelmi Jogi Fórum

2008-ban érkezett el az idő a munkacsoport életében, hogy egy nemzetközi szervezetté alakuljon, ezzel is erősítve lehetőségeit az Unió jogalkalmazási folyamatának megfigyelése, esetleges formálása területén.<sup>8</sup> A Fórum célja, hogy az Európai Unió jogszabályai, illetve jogszabálytervezetei közül a kulturális

<sup>6</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_for\\_goods/construction/en0021\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/construction/en0021_hu.htm)

<sup>7</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/internal\\_market/single\\_market\\_for\\_goods/construction/en0021\\_hu.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_for_goods/construction/en0021_hu.htm)

<sup>8</sup> <http://www.riksantikvaren.no/ehlf/>

örökség elemeit hátrányosan érintő rendelkezéseket kiszűrje, és időben jelezze mindezt az egyes nemzeti hatóságoknak.

A Fórum titkárságának tagjai: Norvégia, Anglia, Finnország, Franciaország, és Hollandia. Magyarország, mint tag szintén kap értesítést a csoporttól, ha olyan irányelv készül, ami sérti a kulturális örökségvédelem szempontjait, azonban nagyon nehéz ennek érvényt szerezni a magyar jogalkotási folyamatban.

A hazai szakmai szervezet, a KÖH számos véleményt, javaslatot készít az adott jogszabállyal kapcsolatban, azonban nincs rá garancia, hogy ezt figyelembe is veszik, ez a probléma azonban meghaladja a tanulmány kereteit.



*A Fórum tagjai: sötét: tagországok  
Világosabb: EU országok*

#### **4. Összefoglalás: a történelmi egyházak lehetséges szerepe**

Amellett, hogy ahogy láthattuk a jogszabályi háttérben a műemlékek kezelése és fenntartása fontos feladatuk, szintén szerepet vállalhatnak vagyongazdálkodók, lelképásztoraik megfelelő tájékoztatása terén. Az Uniós irányelvek szabályainak alkalmazása nem elsősorban az ő feladatuk, de felelőségük, hogy a szakmai szervezetek iránymutatásait módosítsák, amennyiben úgy érzik, hátrányosan érintheti a műemlékeket.

A nemzeti szakmai hatóságok feladata, hogy megfelelően felkészítsék az egyházi műemlékek vagyongazdálkodóit az uniós kihívásokra, ez a terület azonban folyamatosan forráshiányokkal küzd.

Mégis úgy vélem, fontos segítséget nyújthat számunkra az a szakmai szervezet, melynek munkásságát csak érintőlegesen volt lehetőség tárgyalni.

# AZ EGYHÁZAK SZEREPE A HELYI KÖZSZOLGÁLTATÁSOKBAN

ELŐHÁZI ZSÓFIA  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## **I. A helyi önkormányzatok közszolgáltatás-nyújtási kötelezettsége**

Magyarország Alaptörvénye adja meg azokat az alapvető kereteket – többek között – a közszolgáltatások nyújtása vonatkozásában, melyek alapján megállapítható az egyes állami szervek, illetve helyi önkormányzatok feladatköre, illetve hatáskörük terjedelme. Az Alaptörvény XXII. cikke értelmében Magyarország törekszik arra, hogy a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa. Ebből adódóan elsősorban az állam feladata közszolgáltatási rendszer kialakítása és folyamatos fenntartása. Természetszerűleg az állam központi szinten képtelen megszervezni a legkisebb területszervezési szintig a lakosság szükségletei szerinti ellátásokat, így az Alaptörvény 34. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy a helyi önkormányzat és az állami szervek a közösségi célok elérése érdekében együttműködnek.

A Helyi Önkormányzatok Európai Chartája értelmében – melyet a Magyar Köztársaság az 1997. évi XV. törvénnyel hirdetett ki, és minden egyes cikkét magára nézve kötelezőnek ismert el – a szubszidiaritás elvének kell érvényesülnie a közszolgáltatások terén, azaz közfeladatokat lehetőleg az állampolgárokhoz legközelebb álló igazgatási szerveknek kell megvalósítaniuk, a feladatok más igazgatási szervekre történő átruházása a feladat természetétől, jellegétől, a hatékonysági és gazdaságossági követelményektől függ. Ebből adódóan a helyi közszolgáltatások nyújtóinak elsősorban a helyi önkormányzatoknak kell lenniük, mivel mind fizikailag, mind felelősségében ők jelentik legközvetlenebb kapcsolódási pontot a lakossággal.

„Helyi közszolgáltatási feladatok azok a közös tevékenységek, amelyek települések vagy más közigazgatási területbeosztási egységek keretei között, viszony-



lagos lehatároltsággal értelmezhetők.”<sup>1</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) átfogóan határozza meg a települési, megyei, fővárosi és kerületi önkormányzatok (együtt: helyi önkormányzatok) közszolgáltatási feladatait, azonban számos más törvény is utal feladatot a helyi önkormányzatok hatáskörébe. A legtöbb feladat címzettje a települési önkormányzat, azonban a közfeladatok az adott település nagyságától, térségében betöltött funkciójától jobbra függetlenül kerültek meghatározásra, így a feladatellátás színvonala településenként rendkívül eltérő lehet. A helyi önkormányzatok közszolgáltatásai feladatait – a közfeladat jellege alapján – az alábbi kategóriákba lehet sorolni:<sup>2</sup>

- közüzemi szolgáltatások,
- kommunális szolgáltatások,
- lakásgazdálkodás,
- humán szolgáltatások,
- helyi rendészeti szolgáltatások.

Az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei (a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala) látják el. A képviselő-testület a feladatkörébe tartozó közszolgáltatások céljából önkormányzati intézményt, vállalatot, más szervezetet alapíthat, kinevezi a vezetőiket. 1993. december 31. napját követően vállalat már nem létesíthető, gazdasági vállalkozás céljára a képviselő-testület gazdasági társaságot alapíthat, vagy szövetkezet alapítását kezdeményezheti. Ebből adódóan az önkormányzat többféle módon láthatja el közszolgáltatási feladatait:

- saját költségvetési szerv, gazdasági társaság vagy más saját gazdálkodó szervezet útján;
- közszervezetekkel való együttműködéssel;
- civil szervezetekkel, egyházakkal való együttműködéssel;
- szolgáltatások vásárlásával;
- közfeladat átadásával.

Az önkormányzatiság erősítését jelenti, hogy lehetőség van változatos feladat-szervezésre, és külső szereplők bevonására a közszolgáltatások nyújtása során. „A magánszektorral, a civil szférával, az egyházakkal és más önkormányzatokkal való, a közfeladatok ellátására irányuló, működési mechanizmusokban testesülő kontaktusok pályái a helyi önkormányzatokat új szerveződési és tevé-

<sup>1</sup> HORVÁTH M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest–Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 2002. 16.

<sup>2</sup> HORVÁTH i. m. 47.

kenységi modell irányába terelik. Ennek a lényege az interakció.<sup>3</sup> A szolgáltatás kiszervezése esetén a szolgáltatatóra vonatkozó szabályokat a jogszabályi kereteken belül az önkormányzat állapítja meg, azonban a szolgáltatóra közvetlenül hatással vannak maguk a fogyasztók, akik jelzést tehetnek a szolgáltatás minőségéről magának a megrendelőnek, azaz az önkormányzatnak, aki így közvetten képes a szolgáltatási tevékenységet ellenőrizni.

Jelen tanulmány kizárólag az egyházakkal való együttműködés körét és módját vizsgálja, így csak azon közszolgáltatások kerülnek bemutatásra, amelyek megszervezéséhez, biztosításához az egyházak közreműködése lehetséges, illetve kívánatos.

## II. Az egyházak közcélú tevékenységére vonatkozó főbb szabályok

„Állami egyházjogon azoknak az állami jogszabályoknak (...) az összességét értjük, melyek az egyházakat és vallási közösségeket az államhoz, egymáshoz és az egyes személyekhez (tagjaikhoz és nem tagjaikhoz) fűződő viszonyukban érintik, illetve az egyes természetes és jogi személyekre vonatkoznak a hit és a világnézet szempontjából.”<sup>4</sup> A magyar állami egyházjogot az Alaptörvény, valamint a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Egyháztv.) jelenti elsősorban. Az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarországon az állam és az egyházak különváltan működnek, és az egyházak önállóak. Mindazonáltal az Alaptörvény VII. cikke értelmében az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal. Ebből adódóan az állam a közösségi feladatok ellátása érdekében számít az egyházak közreműködésére, melynek köre és mértéke az egyházak szabad elhatározásán alapszik az Egyháztv. által meghatározott kereteken belül.

Az Egyháztv. alapján – az Alaptörvénnyel összhangban – az egyház részt vállalhat a társadalom értékteremtő szolgálatában, ennek érdekében közcélú tevékenységet végezhet. A helyi közszolgáltatások típusait figyelembe véve ezek a közcélú tevékenységek a következők lehetnek:

- kommunális szolgáltatás mint a temetőfenntartás;

<sup>3</sup> HORVÁTH i. m. 76.

<sup>4</sup> ERDŐ Péter – SCHANDA Balázs: *Egyház és vallás a mai magyar jogban*. Budapest, Szent István Társulat, 1993. 15.

- humán szolgáltatások mint nevelés, oktatás, egészségügyi, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális és szociális tevékenység.

Ezen tevékenységek önmagukban nem tekinthetők vallási tevékenységnek, de kiegészítésképpen kapcsolódhat az egyház küldetéséhez. Kiemelendő, hogy az Egyháztv. értelmében a fenti közszolgáltatások nyújtása nem minősül gazdasági-vállalkozási tevékenységnek. Az egyház által biztosított ellátás megvalósulhat a helyi önkormányzattal való közreműködés útján, vagy az egyház saját jogán, mely így kiegészíti az állami-önkormányzati szolgáltatásokat. Kiemelendő, hogy az Egyháztv. lehetőség biztosít arra, hogy az egyház, a belső egyházi jogi személy nevelési, oktatási, felsőoktatási, egészségügyi, karitatív, szociális, család-, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális, valamint sporttevékenységet végző intézményt létesíthet és tarthat fenn. Az egyházi intézmény világnézeti szempontból elkötelezett, így a felvételnél és a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésénél, fenntartásánál és megszüntetésénél a sajátos identitás megőrzéséhez szükséges feltételek határozhatók meg. Amennyiben az egyház helyi önkormányzattal (vagy állammal) való megállapodás alapján közfeladatot lát el, az egyház által nyújtott szolgáltatásra is vonatkozik az a szabály, miszerint a hozzáférést mindenki számára biztosítani kell.

A fentiekben ismertetett magyar szabályozás nem általános, előírt vagy különös az Európai Unióban, mivel az „Európai Unió mint közösség nem foglalkozik külön az egyház-állam viszonytal, ez nem része a közösségi jognak. E tekintetben országoként eltérő a gyakorlat. A (...) skandináv országokban az ott lévő protestáns egyházak végzik a születéstől a halálig a népesség nyilvántartást, tehát nincs állami anyakönyvezés. Egészen más a helyzet Franciaországban, ahol az állam és az egyház teljes szétválása jellemző (...).”<sup>5</sup> „Magyarországon a közszolgáltatások terén a humánszociális egyházi tevékenység újraéledését kell kiemelni. A magyar településeken egyházak részéről leginkább jellemző az általános iskolai oktatásban való hitoktatói részvétel. (...) A területi önkormányzat e szolgáltatásokért »cserébe« szintúgy támogatja az egyházakat. (...) Az egyházak által szervezett vallási közösségek helyi szolgáltatásszervezési tevékenységének újjáéledését (...) a szolgáltatásszervezési decentralizáció megnyilvánulásának tekinthetjük.”<sup>6</sup> Ebből adódóan megállapítható, hogy a magyar szabályozás egyfajta barátságos feladatmegosztást jelent, és a közösségi célok érdekében az egyházakat kitüntetett szereppel ruházza fel.

<sup>5</sup> TABAJDI Csaba: Az Európai Unió és a nemzeti érdekek. In: *Ökumenikus Tanulmányi Füzetek*, 2003. március, 18. sz.

<sup>6</sup> HORVÁTH i. m. 164–165.

### III. Az egyház által nyújtott kommunális szolgáltatás

#### *a) A temetőfenntartásról és kegyeleti közszolgáltatásról általában*

A temetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 1999. XLIII. törvény (a továbbiakban: Temetőtv.) szabályozza – többek között – a temetők fenntartásával kapcsolatos szabályokat. A Temetőtv. rendelkezései valamennyi temetőre és temetkezési tevékenységre vonatkoznak, függetlenül attól, hogy kinek a tulajdonában, kezelésében, fenntartásában, üzemeltetésében van, illetve hogy milyen személy végzi a temetkezési tevékenységet. A temető tulajdonosa az állam, a települési önkormányzat, az egyház, a helyi és országos kisebbségi önkormányzat, gazdálkodó szervezet és közhasznú szervezet lehet, azonban valamennyi településen szükséges többségi önkormányzati tulajdonban álló, ún. köztemető megléte.

Köztemetőnek minősül az önkormányzat tulajdonában lévő temető, továbbá az a nem önkormányzati tulajdonban lévő temető is, amelyben az önkormányzat – a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján – a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti. A köztemető fenntartását, továbbá üzemeltetését magába foglaló egyéni és közösségi kegyeleti célú, az elhunyt emlékének megőrzésére irányuló önkormányzati tevékenységek összessége a kegyeleti közszolgáltatás. A települési önkormányzat a köztemető fenntartásával és a kegyeleti közszolgáltatással kapcsolatos szabályokat helyi önkormányzati rendeletben határozza meg. Köztemető fenntartására és üzemeltetésére az önkormányzat azzal a gazdálkodó szervezettel köthet kegyeleti közszolgáltatási szerződést, amely a külön jogszabályban<sup>7</sup> meghatározott feltételeknek megfelel.

#### *b) Az egyházi temető fenntartása*

A Temetőtv. alapján tehát temető tulajdonosa, kezelője, fenntartója és üzemeltetője egyház is lehet. A volt egyházi ingatlanok tulajdoni helyzetének rendezéséről szóló 1991. évi XXXII. törvény hatálya kiterjed a volt felekezeti temetőre is, ebből adódóan az egyház igénylése szerint az állam vagy helyi önkormányzat tulajdonában állt volt felekezeti temetők újra az egyházak tulajdonába kerülhettek. Ekként az egyház mint temetőtulajdonos a Temetőtv. alapján szintén köteles a felekezeti temető fenntartásáról és üzemeltetéséről gondoskodni, illetve biztosítani a temetkezési szolgáltatások igénybevételét. Az egyháznak köteles-

<sup>7</sup> A temetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 1999. XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet 54. §.

sége temetőszabályzatot alkotni, mely a temető üzemeltetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A felekezeti temető igénybevételének feltételeit természetesen az adott egyház maga határozza meg.

Emellett az egyház vagy annak szervezete lehet köztemető üzemeltetője is, azaz kegyeleti közszolgáltató, amennyiben az erre vonatkozó szerződést az önkormányzattal megkötöti. Ebben az esetben a Temetőtv., az egyéb vonatkozó jogszabályok és a helyi önkormányzati rendeletek alapján köteles ellátni tevékenységét arra figyelemmel, hogy adott esetben köteles a világi szertartást is biztosítani a temetkezés során. A kegyeleti közszolgáltatás díjköteles tevékenység, melyet az önkormányzat finanszíroz.

## **IV. Az egyház által nyújtott humán szolgáltatások**

### *a) Oktatás*

#### *aa) A közoktatásról*

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) alapján közoktatásnak minősül az óvodai nevelés, az iskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi nevelés. A törvény deklarálja, hogy közoktatási intézményt az állam, a helyi önkormányzat, a települési, területi kisebbségi önkormányzat, az országos kisebbségi önkormányzat, a Magyar Köztársaságban nyilvántartásba vett egyházi jogi személy, továbbá a Magyar Köztársaság területén alapított és itt székhellyel rendelkező, jogi személyiséggel rendelkező gazdálkodó szervezet, alapítvány, egyesület és más jogi személy, továbbá természetes személy alapíthat és tarthat fenn. A közoktatási ellátásról az állam és a helyi önkormányzat köteles gondoskodni. Közoktatási intézménynek minősül az óvoda, az általános iskola, a szakiskola, a gimnázium és a szakközépiskola, az alapfokú művészetoktatási intézmény, valamint a diákotthon és kollégium.

Főszabály szerint a helyi önkormányzat köteles gondoskodni a közoktatási feladatok ellátásáról, melyet állami vagy önkormányzati intézmény vagy nem állami vagy önkormányzati intézmény útján lát el; utóbbival közoktatási megállapodás útján. Az állami és a helyi önkormányzati nevelési-oktatási intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás vagy világnézet mellett sem, azonban a tananyagban biztosítani kell a vallások erkölcsi és művelődéstörténeti tartalmának tárgyyszerű és elfogulatlan ismertetését, továbbá lehetővé kell tenni, hogy a gyermek, illetőleg a tanuló az egyházi jogi személy által szervezett fakultatív

hit- és vallásoktatásban vegyen részt. Az egyházi jogi személy a hit- és vallásoktatást óvodában a szülők, iskolákban és kollégiumban a tanulók és a szülők igénye szerint szervezheti.

ab) Egyház által végzett oktatási tevékenység

Az egyház közoktatási megállapodás alapján tud részt vállalni a közoktatási rendszerben, mely alapján nyújtott nevelési-oktatási tevékenység ingyenes, és a helyi önkormányzati intézményekre vonatkozó előírásokat kell alkalmazni az ekként működő intézményre is. A közoktatási megállapodás tartalmát a felek szabadon állapítják meg, de a megállapodás kötelező tartalmi elemeit a törvény megállapítja, mely szerint rendelkezni kell:

- a nevelési és oktatási feladatokról;
- a gyermekek, tanulók számáról;
- az óvodai nevelési feladatokban, illetve a tankötelezettség teljesítésével és az iskolai neveléssel és oktatással összefüggő feladatokban való részvételtől;
- arról az időszakról, amelyre a szerződést kötötték;
- a fenntartó által a feladatellátáshoz igénybe vehető forrásokról, valamint az ehhez nyújtott kiegészítő támogatás összegét, továbbá azokat a szolgáltatásokat, amelyek a megállapodás alapján a gyermekek, tanulók, szülők részére ingyenessé válnak, illetőleg amelyeket térítési díjért vehetnek igénybe.

Az egyházak közoktatási megállapodás nélkül, saját jogon is tarthatnak fent egyházi oktatási intézményt, melynek működését – a közoktatási törvénnyel összhangban – saját maguk szabályozzák, megállapítva azokat a speciális feltételeket, amelyek a nem közoktatási megállapodás alapján biztosított oktatási tevékenységre vonatkoznak, így pl. a felvétel szabályait, a tandíjfizetést, valamint a pedagógusokkal kapcsolatos előírásokat. A Magyarországi Református Egyház közoktatásról szóló 1995. évi I. törvénye szerint a református közoktatási intézmények célja és feladata, hogy tanulóit művelt, jellemes keresztyén emberré, az egyetemes emberi értékek tisztelőivé, a magyar haza és nemzet hűséges és áldozatkész, alkotó polgáraivá formálja, akik mindenkor készek az örökölt és a jelenkori kultúra valódi értékeit befogadni, gyarapítani, közvetíteni és továbbadni; református tanulóit egyházuk hitvalló tagjaivá, nem református tanulóit – vallásuk szabad gyakorlásának biztosítása mellett – saját felekezetük és a református egyház értékeinek megbecsülésére nevelje. A törvény meghatározza, hogy az egyház mely szervei jogosultak közoktatási intézményt alapí-

tani és fenntartani (zsinat, egyházkerület, egyházmegye, egyházközség, több egyházi jogi személy együttesen, református felsőoktatási intézmény), illetve milyen feltételek fennállása esetén hozható létre református közoktatási intézmény (állami nyilvántartásba vétel, állami működési engedély, alapító okirata és pedagógia programja tartalmazza a törvényben előírt célokat, személyi, tárgyi és anyagi feltételek a működéshez tartósan rendelkezésre álljanak). Továbbá a törvény rendelkezik a fenntartó jogairól és kötelezettségeiről, az intézmény működéséről, valamint a tanulók, szülők és alkalmazottak jogairól és kötelezettségeiről. A Magyarországi Evangélikus Egyház az egyház intézményeiről szóló 2005. évi VIII. törvényében szabályozza az oktatás-nevelés területén alapított és fenntartott intézményeire vonatkozó előírásokat. Az intézmények alapítására és fenntartására irányadó rendelkezések általánosságban, valamennyi egyházi intézmény tekintetében kerültek meghatározásra, melyek szerint az intézménnyel szemben követelmény, hogy a vonatkozó állami és egyházi jogszabályoknak megfeleljen, rendelkezzen állami működési engedéllyel, fennálljanak a fenntartáshoz és működéshez szükséges feltételek, gazdasági és szakmai szempontból megalapozott legyen alapításuk. A törvény külön fejezetben szabályozza a közoktatási intézményekre vonatkozó, az általános szabályoktól eltérő, az azokat kiegészítő előírásokat. A törvény szerint abban az esetben alapítható és tartható fenn közoktatási intézmény, ha az anyagi feltételekről az egyház legalább olyan szinten tud gondoskodni, mint amilyen az azonos feladatkört ellátó, azonos képesítést nyújtó állami, illetve önkormányzati közoktatási intézmények működnek. Az egyház a következő típusú közoktatási intézményeket tartja fent: óvoda, alapfokú nevelési-oktatási intézmény, középfokú nevelési-oktatási intézmény, diákotthon, speciális nevelési-oktatási intézmény. Az evangélikus egyház közoktatási intézményeinek célja az, hogy tanulóit evangélikus szellemben, a magyar haza hű polgáráivá, evangélikus tanulóit egyházunk öntudatos, hű és áldozatkész tagjaivá, a más felekezetű tanulókat egyházunk megbecsülésére, és a lelkiismereti szabadság tiszteletben tartásával, a lehetőségekhez képest saját egyházuk segítségével is nevelje, minden tanulóját a hatályos állami közoktatási törvényben megfogalmazott oktatási célkitűzésnek megfelelően oktassa, és az egyes iskolatípusok sajátos céljainak megfelelően képezze ki. A közoktatási intézményekre vonatkozó fejezet tartalmazza az intézmény felügyeletével, az intézményvezetővel, a nevelőtestülettel, az iskolalelkésszel, a szülőkkel és a tanulókkal, valamint a működéssel kapcsolatos rendelkezéseket.

A Magyar Katolikus Egyház a közoktatási törvény értelmében mindösszesen 103 óvodát, 149 általános iskolát, 64 gimnáziumot, 17 szakiskolát, 28 szakközépiskolát, 18 alapfokú művészetoktatási intézményt és 51 kollégiumot

tart fenn. A Magyarországi Református Egyház összesen 89 közoktatási intézményt működtet. A Magyarországi Evangélikus Egyház 14 óvodát, 6 általános iskolát, 9 középiskolát és 3 kollégiumot tart fenn. A Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége fenntartásában 5 közoktatási intézmény működik. A HIT Gyülekezete 5 közoktatási intézményt tart fenn.

### *b) Egészségügy*

#### ba) Az állami egészségügyi ellátásra vonatkozó főbb szabályok

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) rendelkezései alapján az állam felelős a lakosság egészségi állapotáért, ezért alapvető kötelessége a megfelelő egészségügyi ellátórendszer kialakítása, fenntartása és működtetése, a kötelező egészségbiztosítási rendszer működtetése, az emberi méltóság és az önrendelkezési jog teljes körű védelme és biztosítása az egészségügyi intézményrendszer működése során, valamint az egészségpolitikai cél-, feladat- és eszközrendszer meghatározása és érvényesítése. Az egészségügyi ellátórendszer az egészségügyi szolgáltatások biztosítását és a népegészségügyi célok megvalósulását összehangoltan teszi lehetővé, szervezetrendszerét tekintve az egészségügyi szolgáltatókra, illetve ezen belül az egészségügyi intézményekre épül. Az egészségügyi ellátórendszer keretében nyújtott egészségügyi szolgáltatások alapvető kategóriái a következők: alapellátás, járóbeteg-szakellátás, fekvőbeteg-ellátás. Az alapellátáson belül a települési önkormányzat köteles gondoskodni a házi orvosi, házi gyermekorvosi ellátásról, a fogorvosi alapellátásról, az alapellátáshoz kapcsolódó ügyeleti ellátásról, a védőnői ellátásról és az iskola-egészségügyi ellátásról; valamint a helyi önkormányzat (megyei vagy települési önkormányzat) biztosítja a tulajdonában vagy használatában levő járóbeteg-szakellátást, illetőleg fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi intézmények működését.

Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény határozza meg az egészségügyi közszolgáltatás fogalmát, mely szerint a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás minősül ennek. Az egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervek (helyi önkormányzatok, állami szervek) kötelesek az egészségügyi ellátást biztosítani a lakosság számára, melyet saját maguk, az általuk létrehozott intézmények vagy egészségügyi ellátási szerződés alapján más egészségügyi szolgáltatók útján látnak el.



**bb) Az egyház által nyújtott egészségügyi szolgáltatás**

Az Eütv. értelmében egészségügyi szolgáltatónak minősül a tulajdoni formától és fenntartótól függetlenül minden, egészségügyi szolgáltatás nyújtására és egészségügyi államigazgatási szerv által kiadott működési engedély alapján jogosult egyéni egészségügyi vállalkozó, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli szervezet. E fogalommeghatározásból következik, hogy egyház is lehet egészségügyi szolgáltató vagy egészségügyi szolgáltató fenntartója.

Az egyházak gyógyászati és egészségügyi tevékenysége elsősorban az egészségügyi szolgáltatók fenntartásában és működtetésében nyilvánul meg, azaz alapvetően a járóbeteg-szakellátás és a fekvőbeteg-ellátás nyújtásában vesz részt. Egyházi fenntartású főbb egészségügyi szolgáltatók:

- Magyar Katolikus Egyház: Assisi Szent Ferenc Leányai Kongregáció Szent Ferenc Kórháza, Betegápoló Irgalmas Rend Budai Irgalmas Kórház és Pécsi Irgalmas Kórház, Kismarosi Ciszterci Orvosi Rendelő;
- Magyar Református Egyház: Bethesda Gyermekkórház;
- Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége: MAZSIHISZ Szeretkórház.

Az egyházak által fenntartott kórházak és rendelőintézetek az Eütv. alapján egészségügyi intézménynek minősülnek, mivel járó- és fekvőbeteg szakellátást nyújtanak. Az egyházaknak mint fenntartóknak ugyanaz a kötelezettségük e gyógyintézetek tekintetében, mint az államnak, a helyi önkormányzatnak, nonprofit vagy forprofit szolgáltatóknak, azaz:

- gyakorolják az alapítói jogokat, a létesítést, az átszervezést, illetve a megszüntetést;
- gyakorolják az intézmény költségvetésével kapcsolatos jogokat;
- gyakorolják az intézmény vezetőinek tekintetében a munkáltatói jogokat;
- jóváhagyják az intézmény működését szabályozó dokumentumokat, valamint
- folyamatosan felügyelik és ellenőrzik az intézmény működését.

Az egyházi gyógyintézetekre az Eütv.-ben meghatározott, működéssel kapcsolatos előírások teljeskörűen vonatkoznak, így a betegek jogaira és kötelezettségére, az egészségügyi szolgáltatások szakmai követelményeire, az egészségügyi dolgozók jogaira és kötelezettségeire, valamint az egészségügyi intézmények fenntartására vonatkozó rendelkezéseket az egyházi intézményeknek is be kell tartani. Az egyházi gyógyintézeteket által nyújtott szolgáltatásokat az adott intézményre vonatkozó egyházi szabályozás állapítja meg. A Magyarországi Református Egyház a szeretetszolgálatról szóló 2000. évi II. törvény szerint

kiemelt feladatnak minősül a betegek ápolása és gondozása, mely feladat az egyházközségekben, egyházmegyékben, egyházkerületekben, az országos egyház keretében és mindezek tulajdonában, fenntartásában, kezelésében levő intézményekben végezhető. A törvény meghatározza az intézményi alkalmazottakkal kapcsolatos előírásokat, a fenntartás és működtetés szabályait, valamint a pénzügyi forrásokat. A Magyarországi Evangélikus Egyház az egyház intézményeiről szóló 2005. évi VIII. törvényében meghatározottak szerint jogosult egészségügyi intézményt alapítani és fenntartani, azonban ilyen jellegű intézményt jelenleg az egyház nem működtet, így külön szabályozást a törvény nem tartalmaz erre vonatkozóan. Ezek az egyházi intézmények nem részei az állam és a helyi önkormányzatok által biztosított egészségügyi ellátórendszernek.

Az egyházak egészségügyi ellátási szerződés alapján vehetnek részt az egészségügyi közszolgáltatásban. Az egészségügyi szolgáltató az egészségügyi ellátási szerződésben kötelezettséget vállal arra, hogy az egészségügyi közszolgáltatásért felelős szerv ellátási kötelezettségébe tartozó közszolgáltatások közül a szerződésben meghatározott szolgáltatásokat folyamatosan, a jogszabályokban és az egészségügyi szakmai szabályokban előírtak betartásával, területi ellátási kötelezettséggel nyújtja. Az egészségügyi ellátási szerződésben rendelkezni kell a(z):

- szolgáltatások tételes meghatározásáról,
- az átadásra kerülő kapacitásról és ellátási területről,
- munkavállalók (tovább)foglalkoztatásáról,
- egészségügyi adatok átadásáról,
- szerződés felmondásának szabályairól,
- a szolgáltatáshoz szükséges vagyon átadásáról és a vagyonnal való elszámolás szabályairól.

A törvény – garanciális elemként – tiltja olyan egészségügyi szolgáltatókkal való szerződéskötést, melyekről alapos indokkal feltételezhető, hogy a szolgáltatást nem vagy nem megfelelően lennének képesek ellátni.<sup>8</sup> További garanci-

<sup>8</sup> A tilalom az alábbi esetekre terjed ki:  
az egészségügyi szolgáltató csőd-, felszámolási eljárás vagy végelszámolás alatt áll;  
az egészségügyi szolgáltatónak az adó- vagy vámhatóságnál nyilvántartott, végrehajtható adó-, vám- vagy társadalombiztosítási tartozása van;  
az egészségügyi szolgáltató vagy vezetője, képviselője feljogosított tagja vagy tisztségviselője büntetett előéletű, vagy az egészségügyi tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll;  
az egészségügyi szolgáltató tevékenységét a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény szerint a bíróság jogerős ítéletében korlátozta, a korlátozás időtartama alatt, vagy a szerződés megkötését megelőző három éven belül ugyanezen törvény alapján pénzbírság megfizetésére kötelezte;

ális elem, hogy az egészségügyi ellátási szerződés teljesítése érdekében az egészségügyi szolgáltatónak vagyoni biztosítékot kell adni az egészségügyi közszolgáltatásért felelős szervnek. Ezek a tiltó és korlátozó előírások az egészségügyi ellátás folyamatos, biztonságot nyújtását hivatottak elősegíteni.

### *c) Szociális ellátás*

#### ca) Az állam és az önkormányzat által nyújtott szociális ellátásról

A szociális igazgatásról és szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.) értelmében az állam köteles a szociális ellátásokról gondoskodni, meghatározva a szervezetrendszer, a jogosultság feltételeit és az ellátás formáit. A szervezetrendszer részei a helyi önkormányzatok, továbbá az Szt. alapján a helyi önkormányzat saját jogán az Szt.-n kívüli szociális ellátásokat is biztosíthat.

A szociális ellátás szerve a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat polgármestere, jegyzője és a szociális hatóság. Közszolgáltatási szempontból a képviselő-testület és a polgármester tevékenysége bír relevanciával. A szociális ellátások lehetnek pénzbeli ellátások, természetben nyújtott ellátások, valamint a szociális szolgáltatások. A pénzbeli ellátások közül a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzat rendeletben meghatározott módon lakásfenntartási támogatást, ápolási díjat, átmeneti segélyt és temetési segélyt köteles megállapítani a jogosultak számára. A természetben nyújtott ellátások közül önkormányzati rendelet állapítja meg a rendszeres szociális segély, a lakásfenntartási támogatás, az átmeneti segély és a szociális segély biztosítására vonatkozó szabályokat. Szintén települési önkormányzat által biztosított természetben nyújtott ellátásnak minősül a köztemetés és az adósságkezelési szolgáltatás. A szociális szolgáltatások személyes gondoskodást jelentenek, melyek szociális alapszolgáltatás és szakosított ellátás formájában nyújthatók. A szociális alapszolgáltatások közül a települési önkormányzat köteles biztosítani az étkeztetést, a házi segítségnyújtást, a családsegítést, az idősek nappali ellátását, a nappali ellátást és az átmeneti elhelyezést nyújtó ellátást.

A helyi önkormányzat ellátási kötelezettségének a szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltató, intézmény fenntartásával; vagy szolgáltatót, intézményt fenntartó önkormányzati társulásban történő részvétellel; vagy szolgáltatót, intéz-

---

az egészségügyi szolgáltató egészségügyi közszolgáltatásra vonatkozó egészségügyi ellátási szerződését – az újabb szerződés megkötését megelőző három éven belül – szerződésszegés miatt azonnali hatállyal felmondták.

ményt működtető fenntartóval létrejött – a szociális szolgáltatás nyújtásának a helyi önkormányzattól vagy a társulástól történő átvállalásáról szóló – az Szt. 90. § (4) bekezdése szerinti megállapodás, illetve ellátási szerződés megkötésével tehet eleget.

#### cb) Az egyház szociális tevékenysége

Az Szt. szociális intézmény fenntartójaként az Egyháztv. szerinti egyházi jogi személyt is megjelöli, ebből adódóan szociális szolgáltatás az egyház is nyújthat, mégpedig az állami szervezetrendszer részeként. Amennyiben az egyház szociális szolgáltatást nyújt, úgy normatív hozzájárulásra is jogosult. Az egyház jogosult személyes gondoskodást nyújtó intézményt fenntartani. Az intézmény fenntartása során az Szt. és az egyéb vonatkozó jogszabályok szerint kell az egyházi fenntartónak eljárnia, ellenkező esetben az állami normatív hozzájárulás meghatározott részét vissza kell fizetnie. Az egyházi szociális intézménynek működési engedéllyel kell rendelkeznie, mely illetékmentes hatósági eljárás. Az egyházi fenntartóval a szociális szolgáltatás igénybevétele érdekében ellátási szerződést kell kötni, melynek az alábbiakat kell kötelezően tartalmaznia:

- az ellátás kezdetének időpontját;
- az intézményi ellátás időtartamát (a határozott vagy határozatlan időtartam megjelölését);
- az igénybe vevő számára nyújtott szolgáltatások tartalmát;
- a személyi térítési díj megállapítására, fizetésére vonatkozó szabályokat, amennyiben az ellátás térítésidő-fizetési kötelezettséggel jár;
- egyszeri hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége esetén a hozzájárulás összegét, továbbá az annak beszámítására, teljes vagy részleges visszafizetésére vonatkozó szabályokat;
- az ellátás megszüntetésének módjait;
- az igénybe vevő természetes személyazonosító adatait.

Nem kell ellátási szerződést kötni népkonyhán történő étkeztetés, családsegítés, falu- és tanyagondnoki szolgáltatás, szenvedélybetegek részére nyújtott alacsony küszöbű ellátás, utcai szociális munka, hajléktalanok nappali melegezője, hajléktalanok éjjeli menedékhelye, vagy ha az ellátás időtartama a 30 napot nem haladja meg, hajléktalanok átmeneti szállása esetén.

A helyi önkormányzat, illetve a társulás, valamint a Kormány, illetve más állami szerv a szociális szolgáltatást vagy a pihenéshez való jog érvényesülését szolgáló szolgáltatást egyházi vagy más, nem állami szervvel, fenntartóval

kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja. Az ellátási szerződést írásban kell megkötni. Az ellátási szerződésnek tartalmaznia kell:

- az egyházi, állami fenntartó nevét, székhelyét és adószámát;
- a szociális ellátás formáját, az ellátásban részesítendők körét, számát;
- az egyházi, nem állami fenntartó nyilatkozatát a szerződésben meghatározott szociális szolgáltatásra vonatkozó külön jogszabályok és szakmai követelmények, nyilvántartási kötelezettségek betartására, illetve a szolgáltatóval, intézménnyel történő betartatására;
- a személyi térítési díj csökkentésének, illetve elengedésének eseteit és módjait;
- szerződésszegés esetén a szolgáltatás folyamatos biztosítására, valamint a kártérítés mértékére vonatkozó kikötést;
- a szerződés felmondásának hónapokban meghatározott idejét;
- az ellátás igénybevételenek szabályaihoz kapcsolódva különösen a tájékoztatási kötelezettség teljesítését, az e törvényben meghatározott értesítési kötelezettséget, különös tekintettel arra az esetre, ha a települési önkormányzat rendelkezik meghatározott számú férőhellyel az intézményben;
- a panaszok érvényesítésének rendjét, az önkormányzat tájékoztatásának formáját, a panaszok kivizsgálására vonatkozó megállapodást;
- az önkormányzat, illetve a társulás részére történő beszámolás, tájékoztatás módját, formáját, gyakoriságát azzal, hogy az ellátást biztosító szervezetet évente legalább egyszer beszámolási kötelezettség terheli;
- a külön jogszabályban meghatározott adatszolgáltatási kötelezettség teljesítésének módját, a statisztikai adatgyűjtéshez szükséges adatok rendelkezésre bocsátását;
- az ellátási szerződés alapján végzett feladat ellátásához kapcsolódóan a szolgáltatásért járó ellenérték összegét;
- az ellenérték megfizetésével kapcsolatos eljárási kérdéseket, határidőket;
- az ellenértékkel történő elszámolással kapcsolatos kötelezettségeket.

Az egyházi fenntartású szociális intézményekre az egyes egyházak szabályozása is irányadó a fentiekén kívül. A Magyarországi Református Egyház a szeretetszolgálatról szóló 2000. évi II. törvény szerint kiemelt feladatnak minősül a fogyatékosok ápolása és gondozása, a magányosok, egyedül élők segítése, a hátrányos szociális helyzetben élők segítése, valamint a társadalmi hátrányt szenvedők segítése, mely feladatok az egyházközösségekben, egyházmegyékben, egyházkerületekben, az országos egyház keretében és mindezek tulajdonában, fenntartásában, kezelésében levő intézményekben végezhető. A törvény megha-

tározza az intézményi alkalmazottakkal kapcsolatos előírásokat, a fenntartás és működtetés szabályait, valamint a pénzügyi forrásokat. A Magyarországi Evangélikus Egyház az egyház intézményeiről szóló 2005. évi VIII. törvényében szabályozza a szociális munka területén alapított és fenntartott intézményeire vonatkozó előírásokat. Az egyházi önkormányzatok a hatályos állami jogszabályokkal összhangban szeretetintézményt (diakóniai intézményt) alapíthatnak és tarthatnak fenn. A szeretetintézmények feladata ellátottaik számára a szociális biztonság megteremtése és megőrzése, valamint lelki gondozásuk evangélikus szellemben történő biztosítása. Települési, területi önkormányzattól vagy más állami szervtől ellátási szerződés keretében átvállalt szociális feladatra alapított vagy kibővített intézmény esetében az ellátási szerződés aláírására, illetve felbontására az illetékes egyházi önkormányzat közgyűlése adhat felhatalmazást. Ellátási szerződés keretében átvállalt szociális feladatot végző szeretetintézmény alapító okiratában, illetve szervezeti és működési szabályzatában különösen hangsúlyosan meg kell fogalmazni azt a sajátos evangélikus többletet, amellyel az intézmény szolgáltatást végzi.

#### *d) Gyermek és ifjúságfeladatok*

##### da) Az állami gyermekvédelmi rendszer

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) célja, hogy megállapítsa azokat az alapvető szabályokat, amelyek szerint az állam, a helyi önkormányzatok és a gyermekek védelmét ellátó természetes és jogi személyek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget nyújtsanak a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez, a szülői kötelességek teljesítéséhez, illetve gondoskodjanak a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzéséről és megszüntetéséről, a hiányzó szülői gondoskodás pótlásáról, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerült fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedéséről.

A Gyvt. értelmében a gyermekvédelmi rendszer működtetése állami és önkormányzati feladat. A gyermekvédelmi rendszer a következő szolgáltatásokat foglalja magában: pénzbeli és természetbeni ellátások; a személyes gondoskodás körébe tartozó gyermekjóléti alapellátások; a személyes gondoskodás körébe tartozó gyermekvédelmi szakellátások; a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági intézkedések; a bíróság által javítóintézeti nevelésre utalt, illetve előzetes letartóztatásba helyezett fiatalkorúak intézeti ellátása. A hatósági jogkö-

röket a helyi önkormányzat képviselő-testülete, a települési önkormányzat jegyzője és a gyámhivatal gyakorolja. A gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat látják el az alábbi személyek, szervezetek:

- az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos;
- a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ;
- a közoktatási intézmények, így különösen a nevelési-oktatási intézmény, a nevelési tanácsadó;
- a rendőrség;
- az ügyészség;
- a bíróság;
- a pártfogó felügyelői szolgálat;
- az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek;
- a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása;
- a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok;
- a munkaügyi hatóság.

A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése. A települési önkormányzat biztosítja a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a máshol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást. A települési önkormányzatok a fentiek alapján – lakosságszámtól függően – a következő intézményeket köteles fenntartani:

- bölcsőde,
- gyermekek átmeneti otthona,
- családok átmeneti otthona,
- gyermekjóléti központ.

A helyi önkormányzat a személyes gondoskodást nyújtó ellátást az Ötv. 81. § (1) bekezdése<sup>9</sup> szerint, valamint a több önkormányzat illetékességi területére kiterjedő intézményi ellátási kötelezettségnek és a Gyvt. 94/A. §-nak a figyelembe-

<sup>9</sup> Az önkormányzat a helyi lakosság szükségleteiből és a jogszabályokból adódó feladatait saját költségvetési szerv útján, más gazdálkodó szervezet támogatásával, szolgáltatások vásárlásával, illetve egyéb módon látja el. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, és a pénzügyi előírások keretei között önállóan alakítja ki az érdekeltségi szabályokat.

vételével más szervvel, személlyel kötött ellátási szerződés útján, illetve társulásban biztosítja.

db) Az egyház gyermek- és családvédelmi tevékenysége

A Gyvt.-ben meghatározott személyes gondoskodást nyújtó ellátást vagy egyes körülhatárolható és elkülöníthető feladatok ellátását a helyi önkormányzat, valamint az állami szerv nem állami szervvel kötött ellátási szerződés útján is biztosíthatja. Ha az ellátási szerződés alapján a feladat ellátásában vallási vagy világnézeti elkötelezettségű nem állami szerv működik közre, a megállapodás megkötése nem mentesíti a helyi önkormányzatot, valamint az állami szervet a feladatellátási kötelezettség alól azon gyermek tekintetében, akinek szülője nem kívánja a nem állami szerv szolgáltatását igénybe venni. Az ellátási szerződés tartalmát a felek szabadon állapítják meg azzal, hogy a szerződés az Szt. 121. §-ában meghatározottakon túl tartalmazza:

- azt az időszakot, amelyre a szerződést kötötték, amely időszak a bentlakásos gyermekintézmény esetén nem lehet kevesebb 5 évnél;
- a szolgáltatást végző nem állami szerv nyilatkozatát a nyilvántartási kötelezettség, az adatkezelés és az adatvédelem szabályainak ismeretére és betartására.

Az ellátási szerződés létrejöttét a helyben szokásos módon közzé kell tenni.

Az egyházak közoktatási megállapodás nélkül, saját jogon is tarthatnak fent egyházi gyermekjóléti intézményt. A Magyar Katolikus Egyház 5 ilyen intézményt tart fenn, a többi egyház pedig kiemelten foglalkozik – bár nem intézményi formában – az ifjúsággal.

*e) A közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti és közgyűjteményi feladatok ellátása*

ea) A közművelődés elősegítése az állam és a helyi önkormányzat által

A muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Közműv. tv.) célja rendelkezni a nemzeti és az egyetemes történelem során felhalmozott és megőrzött kulturális javak védelméről, tudományos feldolgozásáról és közkinccsá tételéről; a nemzeti és az egyetemes kulturális örökség megőrzése érdekében szabályozni az e javakkal kapcsolatos intézmények tevékenységét; mindenki számára biztosítani a könyvtárhasználat jogát, szabályozni a nyilvános könyvtári ellátás műkö-



dését és fejlesztését; szabályozni a közművelődési tevékenységek feltételrendszerét; valamint meghatározni az állam, az önkormányzatok és egyéb fenntartók feladatait, a szakmai és finanszírozási alapelveket. Az állami és a helyi önkormányzati fenntartású muzeális intézmény, könyvtár és közművelődési intézmény nem lehet elkötelezett egyetlen vallás, világnézet vagy politikai irányzat mellett sem. A kulturális javak védelmével összefüggő, a Közműv. tv.-ben meghatározott célok megvalósításának legfontosabb letéteményesei a muzeális intézmények. Muzeális intézményt bármely jogi és természetes személy alapíthat, azonban ehhez miniszteri engedély (működési engedély) szükséges. Múzeum alapítása és fenntartása elsősorban állami feladat, ebből eredő kötelező feladata a helyi önkormányzatoknak nincs.

A nyilvános könyvtári ellátás rendszerének működtetése az állam és a helyi önkormányzatok feladata. Az állami és a helyi önkormányzati fenntartású könyvtárak gyűjteményeit és szolgáltatásait úgy kell kialakítani, hogy azok biztosítsák az ismeretek tárgyilagos, sokoldalú közvetítését. A nyilvános könyvtár alapkövetelményei az alábbiak:

- mindenki által használható és megközelíthető,
- könyvtári szakembert alkalmaz,
- rendelkezik kizárólagosan könyvtári szolgáltatások céljaira alkalmas helyiséggel,
- rendszeresen, a felhasználók többsége számára megfelelő időpontban tart nyitva,
- helyben nyújtott alapszolgáltatásai ingyenesek,
- statisztikai adatokat szolgáltat,
- ellátja a nyilvános könyvtári alapfeladatokat<sup>10</sup>.

A könyvtárhasználó jogosult bármely nyilvános könyvtár szolgáltatásainak igénybevételére. A települési könyvtári ellátás biztosítása a helyi önkormányzatok kötelező feladata, melyet a községi, városi, megyei jogú városi önkormányzat nyilvános könyvtár fenntartásával, vagy nyilvános könyvtár szolgáltatásának megrendelésével teljesítheti.

A közművelődéshez való jog gyakorlása közérdek, a közművelődési tevékenységek támogatása közcél. A közművelődés feltételeinek biztosítása alapvetően

<sup>10</sup> A nyilvános könyvtár alapfeladatai:

- a fenntartó által kiadott alapító okiratban és a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott fő céljait nyilatkozatban közzé teszi,
- gyűjteményét folyamatosan fejleszti, feltárja, megőrzi, gondozza és rendelkezésre bocsátja,
- tájékoztat a könyvtár és a nyilvános könyvtári rendszer dokumentumairól és szolgáltatásairól,
- biztosítja más könyvtárak állományának és szolgáltatásainak elérését,
- részt vesz a könyvtárak közötti dokumentum- és információcserében.

az állam és a helyi önkormányzatok feladata. A települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési tevékenység támogatása, melynek formái különösen az alábbiak:

- az iskolarendszeren kívüli, öntevékeny, önképző, szakképző tanfolyamok, életminőséget és életesélyt javító tanulási, felnőttoktatási lehetőségek, népfőiskolák megteremtése;
- a település környezeti, szellemi, művészeti értékeinek, hagyományainak feltárása, megismertetése, a helyi művelődési szokások gondozása, gazdagítása;
- az egyetemes, a nemzeti, a nemzetiségi és más kisebbségi kultúra értékeinek megismertetése, a megértés, a befogadás elősegítése, az ünnepek kultúrájának gondozása;
- az ismeretszerző, az amatőr alkotó, művelődő közösségek tevékenységének támogatása;
- a helyi társadalom kapcsolatrendszerének, közösségi életének, érdekérvényesítésének segítése;
- a különböző kultúrák közötti kapcsolatok kiépítésének és fenntartásának segítése;
- a szabadidő kulturális célú eltöltéséhez a feltételek biztosítása;
- egyéb művelődést segítő lehetőségek biztosítása.

A települési önkormányzat a közművelődési tevékenységek folyamatos megvalósíthatósága érdekében közösségi színteret, illetve közművelődési intézményt biztosít.

#### eb) Az egyház kulturális tevékenysége

A Közműv. tv. értelmében az egyházi jogi személy jogosult muzeális intézmény alapítani, amennyiben ehhez működési engedélyt kap. Ezen intézmények esetében nem biztosít a Közműv. tv. feladatátadási lehetőséget, így az egyházi múzeumok kiegészítő jelleggel, az egyházak saját elhatározása alapján, az állami feladat kiegészítéseként működnek. Az egyházi múzeumok és gyűjtemények így elsősorban a vallási tevékenységhez kapcsolódnak. A Magyar Katolikus Egyház 29 múzeummal, illetve muzeális gyűjteménnyel rendelkezik országszerte. A Magyarországi Evangélikus Egyház az Evangélikus Országos Múzeumot alapította és működteti jelenleg is. A Magyarországi Református Egyház a Sárospataki Református Kollégium Múzeumát, a Dunántúli Református Egyházkerület Tudományos Gyűjteményeinek Múzeumát és Debreceni Református Kollégium Múzeumát, a Dunamelléki Református Egyházkerület Ráday Múzeumát tartja fenn. A

Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége a Magyar Zsidó Múzeumot működteti. Az Ortodox Egyház három muzeális intézménnyel rendelkezik: Magyar Ortodox Egyházművészeti Múzeum (Miskolc), Szerb Ortodox Egyházművészeti Gyűjtemény (Szentendre), Ortodox Egyházművészeti Múzeum (Kecskemét).

Az egyházak jogosultak könyvtárat alapítani és fenntartani. Közműv. tv. értelmében az egyházi könyvtárak felvehetők a nyilvános könyvtárak közé, amennyiben az egyház teljesíti az alapkövetelményeket, és kérelmet nyújtanak be a miniszterhez. A Közműv. tv. nem teszi lehetővé a nyilvános könyvtári ellátás kiszervezését, sőt, más intézménnyel való közös működtetésre csak szakmai, illetve jelentős gazdálkodási előnyök esetén kerülhet sor a miniszter véleményének figyelembevételével. Könyvtárat majdnem az összes egyház fenntart. A Magyar Katolikus Egyház 47 könyvtárral rendelkezik, a Magyarországi Evangélikus Egyház az Evangélikus Országos Könyvtárat tartja fenn, a Magyarországi Református Egyház az oktatási intézményei és múzeumi mellett működtet könyvtárakat, a Magyarországi Zsidó Hitközségek Szövetsége az Országos Rabbiképző Zsidó Egyetem Könyvtárával rendelkezik, a Magyar Unitárius Egyház Magyarországi Egyházkerülete a Magyarországi Unitárius Egyház Könyvtárát és Levéltárát alapította meg, az Ortodox Egyház pedig a Szerb Ortodox Egyházmegyei Könyvtárat tartja fenn.

A közművelődési intézmény szerepét bármely egyéb közművelődési szolgáltatást ellátó intézmény betöltheti, amely a polgárok közösségi művelődését szolgálja, fenntartójától, működtetőjétől függetlenül. Ebből adódóan az egyházi fenntartású közművelődési intézmény része lehet az állami és helyi önkormányzati közművelődési feladatellátásnak. A települési önkormányzat az önkormányzati rendeletben meghatározott közművelődési feladatok megvalósítására az e törvény követelményeinek megfelelő jogi személlyel, magánszeméllyel közművelődési megállapodást köthet. A közművelődési megállapodásnak tartalmaznia kell:

- az elvégzendő közművelődési szolgáltatást és annak díját,
- a közművelődési tevékenységben érintettek körét,
- az ingyenesen vagy térítési díjért igénybe vehető szolgáltatásokat,
- a közművelődési szolgáltatás igénybevételi lehetőségeinek minimális időtartamát és rendszerességét, a közösségi szintér, illetőleg közművelődési intézmény közművelődési célú minimális nyitva tartását;
- a megállapodás személyi, tárgyi és pénzügyi feltételeit,
- közművelődési feladat megvalósításában közreműködőktől megkívánt szakképzettséget.

A közművelődési megállapodást a helyben szokásos módon kell közzétenni. A települési önkormányzat a rendeletében rögzített feladatai vagy egyéb feladatok ellátására pénzügyi támogatásban részesítheti a közművelődési célú tevékenységet folytatókat. A fentiek alapján a települési önkormányzat és az egyház köthet egymással közművelődési megállapodást a helyi közművelődési tevékenység ellátására. Ilyen jellegű megállapodások nem gyakoriak, általában közcélú szolgáló alapítványok vagy egyéb társadalmi szervezetek kötik meg a települési önkormányzatokkal. Az egyházak közművelődési tevékenysége elsősorban a hittel való élet területére terjed ki.

## **V. Az egyházak által ellátható közfeladatok ellátásának gazdasági háttere**

### *a) Az egyházak gazdálkodására vonatkozó főbb szabályok*

„Főként a katolikus egyház vonatkozásában, nemzetközi viszonylatban – bizonyos mértékig az állam és az egyház kapcsolatának típusától függően – különböző egyház-finanszírozási rendszerek működnek. (...) Ezek a finanszírozási modellek: 1. az adományozási és gyűjtési rendszer; 2. az egyházi hozzájárulás rendszere; 3. az egyházi adó, illetőleg más, ehhez hasonló adózás rendszere.”<sup>11</sup> A korábban irányadó jogszabályok alapján Magyarországon az egyház-finanszírozás rendszere nem alakult ki.

Az egyházak gazdálkodásának alapvető szabályait 2012. január 1-jétől az Egyháztv., valamint az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény állapítja meg. E jogszabályok az egyházak bevételei államháztartási finanszírozásból, európai uniós forrásokból vagy nemzetközi megállapodás alapján finanszírozott programokból származó, pályázati úton vagy pályázati rendszeren kívül, egyedi döntés alapján elnyert támogatásból, adományokból, vállalkozási tevékenységből, nem gazdasági-vállalkozási tevékenységből, vagyonhasznosításból, pénzeszközök betétbe vagy értékpapírba helyezéséből származhatnak. A gazdasági-vállalkozási tevékenységnek nem minősülő tevékenység bevétele, különösen a szolgáltatás ellenértéke, díja, térítése, az említett tevékenységhez kapcsolódó kártalanítás, kártérítés, kötbér, bánatpénz, bírság és adó-visszatérítés, valamint az említett tevékenységhez visszafizetési kötelezettség nélkül kapott – pénzügyileg rendezett – támo-

<sup>11</sup> ERDŐ-SCHANDA i. m. 65.

gátás, juttatás. Hitéleti célú bevételnek minősül a személyi jövedelemadó meghatározott részének egyház számára történő felajánlása, annak költségvetési kiegészítése, illetve az ennek esetleg helyébe lépő juttatás, valamint az ingatlanjáradék és annak kiegészítése is. Az egyes egyházak jogosultak a rendelkező nyilatkozatot tevő magánszemélyek által befizetett személyi jövedelemadó egy százaléka, amely az egyházak belső szabályaiban meghatározott módon használható fel. A támogatások együttes alapja az egyházak számára a magánszemélyek által a személyi jövedelemadójukból felajánlott 1%-ok összege, de legalább a nyilatkozattal érintett évre bevallott, az összevont adóalapot terhelő, adókedvezményekkel csökkentett személyi jövedelemadó 0,5%-ának és az egyházak számára a magánszemélyek által a személyi jövedelemadójukból felajánlott 1%-ok összegének pozitív különbözete.

Az egyházak hitéleti célú bevételeit és azok felhasználását állami szerv nem ellenőrizheti. Az egyház és a belső egyházi jogi személy a meghatározott nem hitéleti célra adott állami támogatásból származó bevételét és annak felhasználását a számvitelről és az államháztartásról szóló törvény rendelkezései, valamint a könyvvezetéshez kapcsolódó egyéb jogszabályok szerint tartja nyilván. Az egyházaknak nem hitéleti, de meghatározott célra adott állami támogatás felhasználásának törvényességi szempontok szerinti ellenőrzését az Állami Számvevőszék végzi, az állami vagy önkormányzati költségvetésből, illetve a nemzetközi forrásokból az állam részvételével juttatott támogatások felhasználásának ellenőrzését jogszabály határozza meg. A közcélú adomány összegét és annak felhasználásának adatait a személyes adatok védelmét biztosító jogszabályok, valamint a közérdekű adatok nyilvánosságának szabályai szerint bárki megtekintheti és arról saját költségére másolatot készíthet.

Az egyházak hitéleti és közcélú tevékenységének anyagi feltételeiről szóló 1997. évi CXXIV. törvény értelmében az egyház a számvitelről szóló törvény felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet rendelkezéseinek megfelelően, elkülönítetten köteles nyilvántartani gazdasági-vállalkozási tevékenységének bevételeit, költségeit és ráfordításait, továbbá – ha a közcélú adományról a személyi jövedelemadóról szóló törvény, illetve az adományról a társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény rendelkezései szerinti kedvezmény igénybevételére jogosító igazolást állít ki – a kapott adományt (közcélú adományt) és annak felhasználását.

*b) Az átadott közfeladatokra vonatkozó finanszírozási és elszámolási szabályok*

Az egyházi intézményfenntartók által ellátott nevelési-oktatási, felsőoktatási, kulturális, szociális, egészségügyi, sport-, illetőleg gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységek központi költségvetési finanszírozása az állami és önkormányzati intézményekre vonatkozó általános szabályok alapján, azokkal azonos mértékben történik. Az egyházi fenntartóknak az említett intézmények után a hasonló feladatot ellátó állami és helyi önkormányzati intézményekkel azonosan járó normatív és egyéb állami hozzájárulásának jogcímeit és fedezetét, illetve arányait az éves költségvetési törvény tartalmazza.

Az egyházak további támogatásra (kiegészítő támogatás) jogosultak, amelynek alapja a közszolgáltatásokban részesülők azon döntése, ahogyan az adott egyház által fenntartott intézmények közszolgáltatásait igénybe veszik. A kiegészítő támogatás meghatározása minden évben a költségvetési tervezéskor ismert adatok alapján történik, az éves költségvetésről szóló törvényben, a közoktatási, illetve a szociális szolgáltatások igénybevételének figyelembevételével. A kiegészítő támogatás összegének számításához az önkormányzatok adott ágazati működési kiadásainak és felújítási költségeinek összegét csökkenteni kell az intézményi saját bevételekkel, továbbá a közoktatásra központosított előirányzathoz adott külön támogatással, amelyhez pályázat útján az önkormányzati és egyházi fenntartó, illetve intézményei egyaránt hozzájuthatnak. Az így megállapított összegből határozandó meg a normatív támogatás aránya és a kiegészítő támogatás számított összege. A támogatás a közoktatási ágazatban a megyei, fővárosi Közoktatási Fejlesztési Terveiben szereplő egyházi nevelési és oktatási intézmények gyermekei és tanulói után számítandó. A kiegészítő támogatásra vonatkozó önkormányzati tervezett és tényleges adatok ismeretében az eltérés az érintett egyházzal történő egyeztetésnek megfelelően az éves költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben előírtak szerint kerül rendezésre.

Az egyház a tulajdonában lévő közcélú tevékenységet szolgáló és egyéb ingatlanjainak, a vallási, kulturális örökség értékeinek, a műemlékeknek és a művészi alkotásoknak a megőrzéséhez, felújításához, gyarapításához, továbbá levéltára, könyvtára, múzeuma működéséhez az éves költségvetési törvényben meghatározott összegű, az államiakhoz hasonló támogatásban részesül. A Kormány jogosult az egyházat közcélú tevékenysége folytatásához szükséges ingatlan megszerzéséhez segíteni. Az egyház által ellátott alap- és egyéb közcélú tevékenység elősegítésére további központi költségvetési támogatás is adható, amelyet az Országgyűlés az egyház által meghatározott célokra, az éves költségvetési törvényben állapít meg. Az egyházakat közcélú tevékenységük után megillető

állami hozzájárulásokat a szakmai felügyeletet ellátó fejezetek költségvetésében kell megtervezni és az éves költségvetési törvény előírásai szerint a kincstár útján folyósítani. Az egyéb támogatásokat a miniszter által vezetett minisztérium fejezet költségvetésében kell megtervezni.

Az állami költségvetés a célra meghatározott éves előirányzat terhére hozzájárul az egyházi hitoktatás költségeihez.

A költségvetési támogatási összegek felhasználásának ellenőrzése az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 54. §-a szerint történik. Ez azt jelenti, hogy az Állami Számvevőszék, valamint a Kormány által kijelölt más szerv jogosult (és köteles) vizsgálni a költségvetési támogatások felhasználását.

## **VI. Az egyházak jelentősége a helyi közszolgáltatások ellátásában**

A helyi önkormányzati rendszer átalakítása és az állam nagyobb szerepvállalása miatt, elsősorban az új Ötv. alapján, újból fel kell mérni az egyházak szerepét a helyi közszolgáltatásokban. A jogalkotási folyamatból megállapítható, hogy a megyei önkormányzatok által fenntartott intézmények állami tulajdonba és fenntartásba kerülése a helyi közszolgáltatási feladatok az állam és az önkormányzatok közötti felosztásának újragondolása irányába hat, melynél az állam és az egyház közötti, Alaptörvényben rögzített együttműködésnek is kiemelt jelentősége lehet.

A jelenleg hatályos ágazati jogszabályok a fentiekben ismertetett együttműködést teszik lehetővé. Az egyházaknak elsősorban a humán közszolgáltatások terén való jelentősége növelendő, tekintettel arra, hogy a II. Világháborút megelőzően az egyházak jelentős szerepet láttak el ezen helyi közszolgáltatások területén.

Az Alaptörvény a nemzeti hitvallásban kimondja, hogy elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét, melynek értékeit elsősorban a nevelés, oktatás, gyermek- és ifjúságvédelmi, kulturális és szociális tevékenység során a lakosság igényeinek és érdekeinek megfelelő mértékben és módon szükséges érvényesíteni. Mindezt a gazdasági és célszerűségi megfontolásokon túlmenően és elsődlegesen azért indokolt szorgalmazni, hogy az egyházak az évezredek óta tisztelt és elismert értékeket közvetíthessék.

# AZ EGYHÁZAK SZEREPE A GYERMEKVÉDELEM TERÜLETÉN

JAKAB HAJNALKA  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

Tanulmányomban a gyermekvédelem történetével fogok foglalkozni. Röviden bemutatom a gyermekvédelem, a nevelés (és helyenként kitérek az oktatásra is) történeti alakulását az őskortól kezdve a 20. század végéig. Megemlítem különböző korok gyermekképeit, nevelési elméleteit és a gyermekek szerepét az egyes korszakok társadalmában. Legnagyobb hangsúlyt a magyar gyermekvédelem kap majd, különösen a 16. században lezajló folyamatok, hisz ezen időszakban érezhető leginkább az egyházak tevékenysége a gyermekvédelem területén. Igyekszem bemutatni ezen időszak főbb gyermekvédelmi koncepcióit.

A felsorolás természetesen nem teljes, nem is lehet az, de igyekszem a lényegi pontokat kiragadni. Az előadásomat egy pár fogalom meghatározásával kezdem, majd ezután következik a történeti áttekintés.

Mi is az a gyermekvédelem? A gyermekvédelem *elméleti megközelítésben* történeti-társadalmi meghatározottságú szerveződésű összetett segítő tevékenység, amely arra irányul, hogy az adott társadalom gyermek- és ifjúsági korúnak tekintett népessége kielégíthesse az élete fenntartásához és társadalmi érvényesüléséhez nélkülözhetetlen szükségleteit. Olyan szervezett beavatkozási módokat (intézményeket, foglalkozásokat, módszereket) sorolunk ide, amelyek ezeket a szükségletkielégítő funkciókat a családon belül, vagy azon kívül segítik, támogatják, zavar esetén korrigálják, helyreállítják vagy ezek eredménytelensége esetén átveszik<sup>1</sup>.

A *közigazgatási jog(tudomány)* az alábbiak szerint definiálja a gyermekvédelmet. Tágabb értelemben gyermek (és ifjúság) -védelem alatt értendő minden olyan tevékenység, amit a gyermek érdekében a család, az óvoda, iskola, munka-

---

<sup>1</sup> SÁMSON Tímea: Gyermek és ifjúságvédelem. 2007 Forrás: [gimn.gimn.hu/~sztzs/pedszakv/szigorlat/tavalyi/GyermekEsIfjusagvedelem.ppt](http://gimn.gimn.hu/~sztzs/pedszakv/szigorlat/tavalyi/GyermekEsIfjusagvedelem.ppt) (2011. december 10.)



hely, illetve a társadalom bármely intézménye tesz (kedvezmények, juttatások, intézményi ellátás, jogszabályalkotás). Ez az értelmezés tehát mind a ‘harmónikusan fejlődő’, mind a hátrányos helyzetű, potenciálisan vagy effektív veszélyeztetett gyermekekre kiterjed. Ebben a megközelítésben a gyermekvédelem a szociálpolitika egyik részterülete.

Egy másik megfogalmazás definíciója szerint a gyermekvédelem olyan segítő, korrigáló tevékenység, amely arra irányul, hogy a gyermek- és ifjúkorúak részesülhessenek mindazon feltételekben, szükségletekben (anyagi, szellemi, érzelmi, szociális), amelyek nélkülözhetetlenek személyiségük fejlődéséhez. A társadalom ezen óvó, támogató, esetleg korrigáló tevékenységét intézményein keresztül végzi; gyűjtőneve családsegítés. A család funkcióit kívánják erősíteni, kiegészíteni, eredménytelenség esetén az alapfunkciókat is átveszik.<sup>2</sup>

Mivel így konkrétan gyermekvédelem elmélete sokáig nem volt megfogalmazva, gyakorlatilag, a nevelés és az oktatás (fő színterei a család és az iskola), és annak tartalma volt az, mely a fenti funkciókat betöltötte. A nevelés alapvető társadalmi funkciója a társadalom tagjainak (mindenekelőtt az új generációnak) a felkészítése arra, hogy részt vegyenek a létfenntartási eszközök létrehozásában és fejlesztésében, elsajátítsák a társadalmi együttélés szabályait<sup>3</sup>.

Ezért is a fő irányvonal e történeti áttekintőben az oktatás és a nevelés kérdése, hiszen gyakorlatilag ezek voltak azok, amik meghatározták a ‘gyermekvédelmet’ évszázadokon keresztül.<sup>4</sup>

Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy az egyházak jelentős szerepet töltek be az egyes korszakokban a gyermekvédelem területén, ezért előadásomban az egyes történeti korszakok rövid áttekintésével az egyházak szerepét emelem ki.

Az őskori, majd az ókori nevelésből kiindulva legfőbb hangsúlyt a középkori nevelés jellegzetes vonásaira helyezem, hiszen itt érvényesül leginkább és legnagyobb hangsúllyal az egyházi gondoskodás a gyermekek tekintetében. Az áttekintés teljességére törekedve említést teszek az új- és jelenkori (XIX–XX. századi) nevelés és gyermekvédelem sajátosságairól is.

<sup>2</sup> VECZKÓ József: *Gyermekvédelem Pszichológiai és pedagógiai nézőpontból*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó Zrt., 2007. 64.

<sup>3</sup> JOBORÚ Magda – MÉSZÁROS István – TÖTH Gábor – VÁG Ottó: *Neveléstörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990. 53.

<sup>4</sup> SZABOLCS Éva: *Fejezetek a gyermekkép történeti alakulásából*. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Neveléstudományi Tanszék, Pro Educatione Gentis Hungariae Alapítvány, 1995. 9.

## Az őskori nevelés

Az emberi nevelés kezdetei az őskorig nyúlnak vissza. Elsősorban még a létfenntartási dolgokra volt kihegyezve, majd később differenciálódott ez a folyamat.

Az ősközösségi társadalmakban még intézményes neveléssel nem találkozhatunk. Az őskori ember létfenntartásához gyakran elég volt még a gyűjtögetés is, amit a gyerekek utánzással sajátítottak el. A fokozatos fejlődés hatása, hogy a szerszámok, eszközök megjelenésével már megjelent a felnőttek tapasztalatátadása is. Kialakult egyfajta értelmi nevelés is, melynek főként a vallásos énekek, mondák, törzsi szokások elsajátítása volt a fő célja.

A legfontosabb a harci cselekvések megtanulása volt (fiúknak-lányoknak egyaránt), hiszen ebben az időszakban még nagy szerepe volt a törzsek közti csatározásoknak. Emiatt szükség volt arra, hogy minden gyermek minél hamarabb elsajátítsa az alapvető védekezési mechanizmusokat. Fontos tényező volt a 'nevelésben' a felnőtté avatás szertartása, melyet felkészítés előzött meg.

A termelőerők fejlődésével kialakult a magántulajdon, és ez nagyban hozzájárult az ősközösségi társadalom felbomlásához.

Az ókori keleti társadalmakban a művelődés már fontos faktor volt. Ennek köszönhető, hogy olyan társadalmak, mint a sumérok és az akkádok kiemelkedtek kulturális fejlettségüket tekintve a kortárs társadalmak közül. Az olyan tudományok alapjai, mint az orvostudomány, csillagászat itt a régi Mezopotámia területén (a mai Irak) alakultak ki. Az i.e. 3. évezredben kialakult a sumér világi iskola, melyben a gyermekek megtanultak írni, olvasni, és később előtérbe került a költészet és a matematika oktatása is.

Ha még keletebbre tekintünk, akkor az indiai nevelést vehetjük górcső alá, ebben a korban. Alapvetően két dolog határozza meg az ókori India nevelési sajátosságait: az egyik a kasztrendszer, a másik, pedig a vallás sokszínűsége (brahmanizmus, hinduizmus, buddhizmus). A két pillér által meghatározott nevelés a túlvilágra fókuszál. Alapvetően megveti az evilági életet. A kasztrendszer miatt a gyermekek oktatása is eltérő volt, de általánosságban 9 és 13 éves kor között kezdték el.

Kínában az i.e. harmadik évezredben jelent meg az iskola, mely elvileg mindenki számára tanulási lehetőséget nyújtott, ám valójában csak kevés kiváltságos juthatott a magasabb szintű tudásig. A kor legjelentősebb tanítója Konfuciusz (i.e. 5–6. sz.), kinek bölcseségei alapján már a családban megtanulták a gyermekek a tiszteletet és engedelmességet az ősi feljebbvalójuk és az idősebbek iránt. Az iskolákban leginkább az erénnyel, a zenével és Kína történetével foglalkoztak, az írás művészete azonban hosszabb tanulási folyamatot vett

igénybe. Ám a lányok, nők nevelését elhanyagolták, ami leginkább a Kínában uralkodó vallásos természetfilozófiának volt köszönhető.

## Nevelés az ókorban

Ha az ókori Görögország nevelését említjük, elsősorban Spárta és Athén nevelési gyakorlatára gondolunk. E két városállam nevelési rendszere hosszú fejlődés eredményeként alakult ki, s később lényegesen megváltozott. Emellett a fejlődés későbbi fokán a görög filozófusok vizsgálni kezdték a nevelés elméleti kérdéseit is<sup>5</sup>.

A spártai nevelésben a fő hangsúly a katonai nevelés volt. A városállam területi elhelyezkedése és természeti viszonyai, továbbá a termelési hatékonyságának gyengesége miatt leginkább a szomszédos földek, területek meghódításával kompenzálták helyzeti hátrányukat. Ehhez a 'külpolitikához' rendkívül hatékony hadseregre volt szükség.

A gyermekeket születésük után egyfajta bizottság vizsgálta meg, és csak azok maradhattak életben, akik az ő megítélésük szerint életrevalóak, egészségesek voltak. A többi csecsemőt kitették a Taigetosz hegy egyik barlangjába, és sorsára hagyták, ami gyakorlatilag a halálukhoz vezetett.

A nevelés folyamatának megszervezése azt célozta, hogy a spártai katonák „a felsőbbségnek engedelmeskedjenek, a fáradalmakat elviseljek, és a harcban győzzenek” (Plutharkosz). A fáradalmak elviseléséhez a legprimitívebb életkörülményekhez szoktatták hozzá a gyermekeket<sup>6</sup>. Amikor napjainkban a spártai nevelés kifejezést használjuk, nos, azt nem erre a módszerre értjük, csak érzékeltetni akarjuk, hogy mi az, ami elsősorban fontos ebben a nevelési eljárásban, és ez a fegyelem elsajátítása.

Mivel a nevelés nem volt sokszínű, és a kulturális életre szinte semmi hangsúlyt nem fektettek (olvasás, írás, számolás alapfokon), ezért leginkább csak katonai eszménykép kialakulását segítette elő. Ez jellemző volt a lányok nevelésére is, hisz ők azok, akik egészséges gyermekeket tudnak a világra hozni, Spárta dicsőségére.

A másik nagy ókori görög városállam Athén ezzel szemben nagy hangsúlyt fektetett a gyermekek nevelésére, főként a kultúra megismertetésével. Az athéni

<sup>5</sup> BEREZCKI Sándor – KOMLÓSI Sándor – NAGY János: *Neveléstörténet*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1988. 23–29.

<sup>6</sup> Uo. 23.

nevelés célját a kalokagathia fogalmával jelölik, amely Platón értelmezésében: „A helyes nevelésnek olyannak kell lennie, hogy képes legyen a testet és a lelket a lehető legszebbé és legderekabbá tenni.” Tehát alapvetően két terület volt a meghatározó a nevelésben a testi és az értelmi fejlesztés. A gyermekek 7 éves korukig a családban nevelkedtek, majd alapfokú iskolákba jártak (grammatikai, kithara vagy palaisztra). A grammatikai iskolában a gyermek megtanult írni, olvasni és számolni, a kitharában zene- és énekkutatásban részesült, míg a palaisztrakban a testneveléssel foglalkoztak. A módosabb családok gyermekei 15 és 18 éves koruk között középiskolába is járhattak, melyeket gymnaszion vagy lykeion néven emlegettek. Azon ifjak, akik állami, politikai életre készültek ők az ephebeia intézményében fejezték be tanulmányaikat, és innen gyakorolták állami, hivatali tisztségeikbe kerültek.

Az ókori Athén nagy bölcselői nagy hatást gyakoroltak az oktatásra és a nevelésre. Közülük is kiemelkedik három filozófus Szókratész (a heurisztikus oktatási módszer az ő nevéhez fűződik), Platón (a vita mint oktatási módszer szorgalmazója) és Arisztotelész (korának pedagógiai zsenije, a gyermeki fejlődés 3 szakaszra bontása fűződik többek közt a nevéhez, továbbá a tapasztalat mint oktatási módszer nagy szószólója).

A kor másik nagy társadalmi Róma volt. Itt eltérő nevelési módszereket vallottak a hellászi módszerekkel szemben. „Ők a célszerűséget, a hasznoságot többre értékelték, mint az elvont filozofálgatást, s így nagyobb hangsúlyt fektettek a gyakorlatiasságra, mind a gazdasági, mind a politikai életben. A rómaiak ezért emelkedtek ki az államszervezet, jogalkotás terén, nem pedig a filozófia, művészet területén, mint a görögök.”<sup>7</sup> A rómaiak főként a politikai tevékenységekre fektették a hangsúlyt, ez megmutatkozik abban is, hogy miért is fektettek akkora hangsúlyt a szónoki képzésre. De például az általános nevelésre vagy az esztétikai nevelésre abszolút nem koncentráltak oly mértékben. A test nevelésével a harci, katonai kiképzés volt a fő cél, míg olyan területeken, mint a jogtudomány, orvostudomány vagy építészet, igen magas színvonalú iskolákat hoztak létre.

Magát a római nevelést egyébként a szakkönyvek is három részre osztják. Ezek a törzsi szervezet kora (i.e. 6. századig, fő hangsúly a földműves egyben katonai nevelésé), a második a köztársaság kora (i.e. 6. századtól az i.e. 1. századig, leginkább a szónoki képzésre koncentráltak), míg végül a császárság kora (i.e. 1. századtól i.sz. 476-ig, leginkább a hivatalnoksereg kiképzése volt jellemző).

<sup>7</sup> BERECKZI–KOMLÓSI–NAGY i. m. 24.

Az elemi oktatás – „ludus”<sup>8</sup> lényege az írás, olvasás, számolás tanítása volt. A szülők tandíjat fizettek gyermekük oktatásáért. Alapiskola mindeA tanítás szegényes körülmények között folyt, ha létezett iskolaépület, az is többnyire egyszerű fabódé volt. A gyermekeket a tanulással eltöltött évek száma szerint osztották csoportokba. Naponta hat óra hosszat töltöttek az iskolában. A tanításban a játékos módszerek (számoló-, fa-, viasztáblák) mellett rendkívül szigorú fegyelem uralkodott. Elterjedt fegyelmezési eszköz volt a fűzfavessző (ferula) és a szíjkorbács. Az iskolaév márciusban kezdődött, és csak a legnagyobb téli hideg és nyári meleg idején, téli és nyári ‘vacatio’ alatt szünetelt.<sup>9</sup>

Összefoglalva az ókori nevelés lényegét: ebben az időszakban alakultak ki az iskolák, az iskolákban oktatók határozták meg az oktatás tartalmát, különböző elméleti munkák születtek, illetve megjelentek a hivatásszerűen neveléssel foglalkozó személyek.

A középkor társadalmi és gazdasági átalakulása az ókorhoz képest, természetesen rányomta bélyegét a gyermekkel való bánásmódra, a nevelésre is. A kor fő bázisa a vallás, mely gyakorlatilag teljesen átszötte a társadalmakat.

## A keresztény Európa (a feudalizmus kora)

A kereszténység, mint a rabszolgaság elleni ideológiai lázadás – eszmeáramlat – az első századokban kis hatékonyságú, de nagy erejű lázadás volt. Lényeges, hogy ez a vallásos mozgalom az első időtől kezdődően megtiltja, és súlyos bűnnek minősíti a gyermekek elpusztítását és ‘kivetését’. Az ilyen elkövető anyát kizárták a gyülekezetből.

Az egyház programjának szerves része volt a karitás (jótékony, jótékony-sági, emberbaráti) a szegények és elhagyottak támogatása. A szegényügy szervezői a diakónok ( segítők, szolgáló és végrehajtó személyek voltak a pap, a püspök mellett), ők gyűjtötték össze a hívők ajándékait, és ők osztották szét a szegények között. A templom ajtaja mellé (belül) márványmedencét helyeztek, hogy a gyermeküktől megszabadulni akaró szülők ide tehessék a csecsemőt. Istentisztelet után a püspök a gyermeket körbehordozta, és kérte a hívőket, hogy valaki vállalja a felnevelését.

<sup>8</sup> A „ludus” eredeti jelentése: kellemes foglalatosság, játék volt.

<sup>9</sup> MÉSZÁROS István – NÉMETH András – PUKÁNSZKY Béla: *Bevezetés a pedagógia és az iskoláz-tatás történetébe*. Budapest, Osiris Kiadó, 1999. 37–40.

A katolikus egyház az Arles-i zsinat (336) határozataiban megerősítette a gyermekkitevőkre szabott büntetéseit. Más zsinatok pedig az elhagyott gyermekek gondozását szabályozták. Így létesültek a különféle menhelyek, házak, árvák részére. Alapítóik az egyházközségek, illetve a püspökök voltak.

A kereszténység azzal, hogy elítélte a gyermekgyilkosságot és a 'kitevést', eszmeileg is igen nagy segítséget adott a gyermekek megmentéséhez. A gyermekek szeretetben történő nevelése része annak az európai keresztény eszmeáramlatnak, amely két évezrede meghatározó hatást gyakorol a nyugati civilizációra.<sup>10</sup>

„A középkori nevelés jellegzetes vonásai a feudalizmus társadalmi, gazdasági szervezetének, ideológiai felfogásának, s a tudományok fejlettségének meghatározott fokán bontakozott ki.”<sup>11</sup> A rabszolगतartó társadalomból a feudális társadalomba való átmenet idején az egyház vállalta magára a legfőbb nevelői szerepet. Új társadalmak születtek és a magas méltóságú egyházi személyek segítettek megszilárdítani az uralkodók hatalmát, akik így Isten akaratából kormányoztak, ezért a nép szemében a társadalmi rend egyet jelentett Isten akaratával.

„A nevelés célja a túlvilági életre való készülődés, a transzcendencia. A legfőbb törekvés az olyan emberek nevelése, akik őszinte vallásos hittel fordulnak el a földi élettől és előre, a túlvilág felé figyelnek.”<sup>12</sup>

A középkor alapvetően a latin klasszikus kultúrára támaszkodott, emiatt a latin nyelv volt az, ami hosszú időn keresztül uralta a tudományos életet és az oktatást is. Természetesen az oktatás középpontjában a vallásos jelleg dominált (többnyire a bibliamagyarázatok). Az erkölcsi nevelés központi helyen állt ebben az időszakban, olyan élet volt elvárható mindenkitől, melyben Isten szolgálata a vezérmotívum. A dogmák és a tanítók feltétlen elfogadása fontos volt, míg például az esztétikai nevelés a legkevésbé sem. A testi nevelés abszolút elmaradt e korban, hiszen a bűnös test a lelki tisztaság útjába állhatott.

A gyermeki lélekre való figyelés tükröződik a gyermeki ártatlanság és romlottság együttesen vélelmezett meglétében. A gyermekfelfogás ellentmondásosságát a kora középkor teológiai vitái is hűen tükrözik<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> VECZKÓ i. m. 22–26.

<sup>11</sup> BERECKZI–KOMLÓSI–NAGY i. m. 23.

<sup>12</sup> HORVÁTH László – Dr. PORNÓI Imre: *Neveléstörténet*. Nyíregyháza, Bessenyei György Kiadó, 2002. 25.

<sup>13</sup> SZABOLCS i. m. 6–10.

„A gyermekszemlélet az ember eredendő bűnösségét hirdető felfogás szerint alakult. A gyermeket rossznak tekintették, s a nevelés feladatává a bűn, a gonoszság kiverését tették.”<sup>14</sup>

A gyermekkor nem volt kiemelt jelentőségű életszakasz. A gyermek és a felnőtt közötti különbséget méretbeli különbségként fogták fel.<sup>15</sup> A gyermek kicsinyített mása a felnőttnek, ahogy ezt például a középkori festményeken is megfigyelhetjük.<sup>16</sup>

A testi fenyítés (eszköze a pálca), ebben a korban jelent meg, és az ideológia alapján ez bevett szokás volt a nevelésben. A társadalmak rendi jellegéből adódóan, melyek között az átjárást megakadályozták a társadalmi korlátok, a különböző rendekbe született gyermekek eltérő oktatásban is részesültek. Ennek köszönhetően többnyire négy átfogó képzési cél volt a jellemző: a papi, a lovagi, a városi polgári és a jobbágyi képzés, mely természetesen a rendek közti különbségnek volt köszönhető. A nők nevelése külön feladatot jelentett ebben a korban. A papi képzésen volt a legnagyobb hangsúly, hiszen a papok voltak a tudományok és a műveltség kizárólagos birtokosai. Az egyház nagy gondot fordított a papok képzésére, melynek fő célja a vallás és az egyház védelme és terjesztése volt. Oktatásukat a hét szabad művészet (*septem artes liberales*) határozta meg. Ennek tárgyai: grammatika, retorika, dialektika, aritmetika, geometria, asztronómia és muzsika. Persze mindenekelőtt a teológia volt az a tudomány mellyel a legtöbbet foglalkoztak. (Az oktatás módszerei elég puritánok voltak. Nem sokat foglalkoztak a dolgok magyarázatával, a fő szempont a tananyag megjegyzése, emlékezetbe vésése volt.)<sup>17</sup>

A gyermekekkel történő foglalkozás merev módszerei (utánamondás, ismételtetés), a rendszeres testi fenyítés, a latin nyelven való oktatás, az eredendő bűn szemléletének kialakulása, a származásnak a kánonjog szerinti megítélése (az 1868. LIX. Tc. hatálybalépéséig az egyházi bíróságok hatáskörébe tartozott, ezen bíróságok a kánonjogot alkalmazták, amely a házasságot védelmezte, a házasságon kívül születettekkel szemben éles megkülönböztetést tett: „Akik törvénytelen ágyból származnak, a vérség javaiban és díszeiben nem részesülnek, nevet, nemességet, címet, örökséget nemzőik után nem nyernek.”) lehetetlenné tette az iskoláztatás kiszélesítését.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> BEREZKAI–KOMLÓSI–NAGY i. m. 24.

<sup>15</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZK i. m. 59–61.

<sup>16</sup> SZABOLCS i. m. 9.

<sup>17</sup> MÉSZÁROS István: *A katolikus iskola ezeréves története Magyarországon*. Budapest, Szent István Társulat, 2000. 11–19.

<sup>18</sup> VECZKÓ i. m. 24.

A papi iskolák három iskolatípusra tagolhatók: plébániai iskolák (legalacsonyabb szintű oktatás), kolostori iskolák (magasabb szintű oktatás, szerzetesképzés), illetve a székesegyházi iskolák (gyakorlatilag olyan szintű volt mint a kolostori iskola). Mégsem nevezhetjük ezen iskolatípusokat együtt iskolarendszernek, hiszen nem volt közöttük tartalmi, szervezeti összefüggés, az iskolarendszer alapja a területi elv volt. A legkisebb plébániával rendelkező településen is létrehozták az alapvető klerikus ismereteket oktató plébániai iskolákat, és minden egyházi területi központban székesegyházi iskolák működtek.<sup>19</sup>

A középkori egyetemek az egyházi iskolák csúcsa volt, melyekre eleinte csak az egyház kötelékébe tartozó ifjak járhattak, de később ez is megnyílt a világ számára, és már a világi emberek is elsajátíthatták az egyetemi tananyagokat.<sup>20</sup> A lovagi képzés alapja a hét lovagi próba volt (*septem probitates*)<sup>21</sup>. Ezek alapján fejlődött ki a lovagi erény, mely az Isten, a hűbérúr és a hölgyek szolgálatába állította a lovagot. Fontos tényező volt a lovag keresztény hite és az egyház védelme, az árvák és elesettek védelmezése. Ezeket az elveket egyébként I. Szent István törvényben deklarálta Magyarországon a 11. században, melyben az árvák, és özvegyek védelmére hívta fel a figyelmet. Gyakorlatilag ezt nevezhetjük hazánk első gyermekvédelmi lépésének. Később I. Szent László és Könyves Kálmán is megerősítette ezen rendeleteket.

A városi polgárok képzésében új szempontok domináltak. Nekik már nem felelt meg sem a papi, sem a lovagi képzés, hisz az ipar és a kereskedelem fejlődésének hatására új szempontokat kellett figyelembe venni. A legfontosabb a munkára nevelés, a szakmai ismeretek és a gyakorlat elsajátítása. A kézműves tanulók iskolája a céhiskola volt, a kereskedő tanulók pedig a testületi iskolákban okultak. Ezek már városi, tehát nem egyházi iskolák voltak, ahol tandíjat kellett fizetni.

A jobbágyok nevelését annyiban ki lehet fejezni, hogy ők szervezett oktatásban nem részesültek, nevelésük színtere a család volt, ahol a szülőktől sajátították el a tudásukat. A nők nevelése is leegyszerűsíthető, hiszen csak a nemesi család leánysarjai részesültek oktatásban, és ők is többnyire az udvari paptól tanultak. Főként imádságot, kézimunkát és szövés-fonást tanultak. Azok a lányok, akiket apácának adtak másféle képzésben részesültek. Ők megtanul-

<sup>19</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZKY i. m. 48–55.

MÉSZÁROS i. m. 19–30., 37–55.

<sup>20</sup> Fő tudományágak az egyetemeken: orvostudomány, jog és teológia voltak.

<sup>21</sup> Ebbe beletartozott a lovaglás, úszás, nyilazás, vívás, vadászat, sakkozás és az éneklés megtanulása.



hattak olvasni, kódexeket másolni, illetve az orvoslás alapjaiba is betekintést nyerhettek.

Ebben a korszakban Magyarországon is azokkal az egyházi iskolákkal találkozhatunk, mint Európa nyugati felében. Az idegen szerzetesek fő feladatuk a hittérítés után főként a feudális termelés tanítását is művelték.

A magyar kolostorok voltak a kultúra, oktatás fő közvetítői, bár hazánkban egyetemek nem nagyon alakultak ki, vagy sokáig nem maradtak fenn. Ezért főképp a nyugati egyetemeken csiszolhatták tovább tudásukat (pl. Párizs, Bologna) a magyar diákok.<sup>22</sup>

A középkor vége felé az ipar és a kereskedelem fejlődésének következtében a városi polgárság megerősödött az egyházi és nemesi hatalmakkal szemben, ám mivel politikailag még nem tudtak érvényesíteni elképzeléseiket, ezért inkább ideológiai és tudományos téren jelentkezett náluk a fejlődés. Ez a reneszánsz korszaka. Ismét az ember került a tudományos, társadalmi és művészeti érdeklődés középpontjába (humanizmus). Ebben az időszakban a nevelés célja a sokszínűség, a perfecta humanitas, azaz a tökéletes emberi személyiség kifejlesztése. Magában foglalja az értelmi, az erkölcsi, a testi és az esztétikai nevelést is. Új oktatási módszer jelenik meg melyben nagy szerepet kap a megfigyelés, beszélgetés, tapasztalás és az ismétlések. A kor gyermekszemlélete teljesen megváltozik. A büntetések és testi fenytések helyett a tanító és a tanítvány közti bizalomra, közvetlen kapcsolat kiépítésére törekcsenek.<sup>23</sup>

A társadalmi-gazdasági változások, amelyek a pénzhasználat és a piaccgazdaság terjedéséhez kapcsolódtak, a család szerepének megváltozásán keresztül hatottak a gyermekfelfogásra. A család lassan-lassan olyan funkciók betöltésére is alkalmassá vált, mint az egyéni törekvések elfogadása, támogatása. Ez a felnőttre, gyermekre egyaránt vonatkozott. Megjelent a családi intimitás, a családtagok egymásra figyelése, a gyermekkel való intenzívebb foglalkozás.<sup>24</sup>

A reformáció időszakában Luther Márton is felismeri az iskolák szerepét, és felhívással fordul a városokhoz, hogy alapítsanak iskolákat. Iskolájában ő is a vallásra helyezi a hangsúlyt, de nagy szerepet szán a többi protestáns szellemben oktatott tárgynak is. Az ellenreformáció legjelentősebb képviselői a jezsuiták (akik a katolikus egyház hatalmának visszaállítása érdekében jöttek létre), 1599-ben kiadtak a „Ratio studiorum et institutiones scholasticae”(Tanterv és iskolügyi szabályzat), mely a korábbi egyházi iskolák oktatásával és nevelésével

<sup>22</sup> MÉSZÁROS i. m. 65–81.

<sup>23</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZK i. m. 68–70., 76–77.

<sup>24</sup> SZABOLCS i. m. 12.

szemben több korszerű elemet is tartalmazott, ám a nevelési szellem radikálisabb lett.

Hazánkban is megmutatkozott a polgári fejlődés iránya, főként az iskolák számában (a 13. sz.-ban 2, míg a 15. sz.-ban 165 városi vagy falusi iskola maradt fenn). A 14. században alapította meg Nagy Lajos király az első egyetemet Pécsen, melyen jogot és orvostudományt oktattak. Országunk három részre szakadása után az iskolázás hanyatlásnak indult. Bár a 16. században újra fellendült egy kissé, köszönhetően a protestáns iskola elterjedésének. Megjegyzendő, hogy nem alakult ki széles körű népoktatás hazánkban, ebben a korszakban sem. Sokat tett a kultúra és az iskolaügy felvirágoztatása érdekében Bethlen Gábor erdélyi fejedelem (többek közt a gyulafehérvári egyetem megalakulása fűződik a nevéhez), illetve az ellenreformáció magyar képviselője a jezsuita Pázmány Péter (akinek a nagyszombati egyetem megalakulásában volt nagy szerepe).<sup>25</sup>

## Az újkori nevelés

Az újkorban, a 17. században tovább fejlődött az a gyermekkép is, mely a reneszánszban kezdődött. „Elsősorban a felső társadalmi osztályokban, rétegekben talált visszhangra a nézet, miszerint a gyermekkor a krisztusi ártatlanság, védtelenség és erkölcsi kiszolgáltatottság időszaka az ember életében.”<sup>26</sup> A szülők felelőssége egyre nagyobb hangsúlyt kapott. A korban feltűnő eszmék (oratoriánusok, janzenisták) mind a gyermeki ártatlanságra hívták fel a figyelmet.

A felvilágosodás (mely teljesen a 18. századi Franciaországban fejlődött ki) volt az, ami új szemléletet hozott a gyermeki természet megítélésében: hogy a gyermek nem kicsinyített felnőtt, alapvetően jónak születik, és a gyermekkor sajátos, csak erre az időszakra jellemző tulajdonságokkal rendelkezik. Ezen eszméhez tartozott új, nem egyházi iskolák szervezése, az oktatás államivá tétele, nyilvános köznevelés rendszerének létrehozása. Legjelentősebb gondolkodó ebben a korban: Rousseau<sup>27</sup>. Meg kell említenem meg Helvetius és Diderot nevét is, akik szintén nagy hatással voltak a nevelés módszereinek átalakulásában.

Hazánkat is elérte a 18. században a felvilágosodás eszméje. „Mária Terézia fia II. József a felvilágosult abszolutista kormányzati elveket érvényesítette a

<sup>25</sup> MÉSZÁROS i. m. 65–81.

<sup>26</sup> PUKÁNSZKY Béla: *Neveléstörténet II.* Szeged, Juhász Gyula Tanárképző Főiskola, 1992. 4.

<sup>27</sup> Emil című művében kifejti, hogy a gyermek része a természetnek, ezért eredendően jó, csak a társadalom rontja meg, idegeníti el önmagától.

Habsburg Birodalom közoktatásának irányításában is. Ennek megfelelően a magyar közoktatást is igyekeztek egységes irányítás alá vonni.<sup>28</sup> A legjelentősebb intézkedése kétségkívül az I. Ratio Educationis, mely új oktatási és nevelési rendszert tartalmazott. „A Ratio első ízben kísérelte meg egy olyan egységes oktatási-nevelési rendszer létrehozását, amely az állam, illetve az államhatalmat képviselő uralkodó felügyelete alatt áll.”<sup>29</sup>

A törvény megpróbálta egységes állami szervezetbe rendezni az iskolákat. Tankerületeket hozott létre, melyek élén a tankerületi igazgatók és a népiskolai felügyelők álltak, illetve megerősítette a már meglévő iskolatípusokat (alapfokú, középfokú és felsőfokú iskolák), melyek határozott szervezeti és tananyagbeli kereteket kaptak. Fontos szerepet kapott a testnevelés és a rekreáció, ám sajnos a magyar nyelv például nem szerepelt sem a közép-, sem a felsőoktatásban. Ez leghamarabb csak II. Lipót uralkodása alatt történt meg, amikor is törvénybe iktatták a magyar nyelv oktatását, és létrehozták a Művelődési Bizottságot, amelynek egy új tanügyi reformot kellett kidolgoznia. A bizottság kidolgozta a nemzeti nevelés általános elveinek rendszerét, melyben egy olyan fontos alapelv is szerepet kapott, hogy minden gyermeket azonos célok érdekében egységes, intézményes és ingyenes nevelésben kell részesíteni.<sup>30</sup>

1806-ban Budán kiadták a II. Ratio Educationist, amely csak a katolikus iskolák számára vált kötelezővé. Legfontosabb mondanivalója az volt, hogy a birodalmi nemzeteknek saját anyanyelvi iskoláik legyenek, és az alsó fokú oktatás legyen ingyenes.<sup>31</sup>

Az Európai közoktatási rendszerek fejlődésében az oktatásügy irányításába való állami beavatkozás mértékét tekintve két alapvető típus különíthető el. Az egyik az angol, ahol az állam erőteljes beavatkozása nélkül, a helyi közösségek szervezésében alakult ki az iskola, melynek állami ellenőrzése is viszonylag későn kezdődött, és ebből adódóan sajátossága a decentralizált jelleg. A kontinentális iskolafejlődés – melynek sajátos tendenciáit leginkább annak két ideáltípusa, a német és francia iskolarendszer fejlődése reprezentálja – ezzel szemben erőteljesen központosított, hierarchizált jellegű, és az állam jelentős szerepvállalása, elsősorban a népiskolai oktatás országos rendszerének aprólékos szabályozása jellemzi.

<sup>28</sup> PUKÁNSZKY i. m. 57.

<sup>29</sup> PUKÁNSZKY i. m. 59.

<sup>30</sup> MÉSZÁROS i. m. 161–164.

<sup>31</sup> A 18. században létesültek egyébként az első árvaházak is Magyarországon 1741: Nemcsó, 1749: Kőszeg.  
MÉSZÁROS i. m. 168–200.

A magyar iskolaügy fejlődésére leginkább a porosz közoktatási rendszer gyakorolt számottevő hatást.<sup>32</sup>

A 19. század első felében gazdasági, társadalmi, politikai, katonai tudományos hatását tekintve Anglia, Franciaország és Németország oktatási struktúrája, illetve fejlődése emelkedett ki leginkább. Franciaországban minden községet köteleztek elemi iskolák, városokat pedig tanítóképzők szervezésére.

Angliában sajátos rendszer volt érvényben. Mivel nem volt egységes állami irányítás, az elemi iskolák zöme magániskolaként működött. Csak 1870-ben az Education Act nevű törvény rendszeresítette az 5–14 év közötti gyermekek kötelező iskoláztatását. (A 19. századi, zömmel viktoriánus Anglia a kor különböző irodalmi alkotásaiban sűrítetten kínálja a gyerekekről alkotott kép nem egyszer paradox tényeit.)<sup>33</sup>

Dickens polarizált ábrázolásában a gyermekek világa testesíti meg a jót a felnőttek gonosz világával szemben. Twist Oliver, Copperfield David gyenge és sebezhető, állandó igazságtalanságokkal szembekerülő figurák, akárcsak a gyermek Jane Eyre: Charlotte Bronte regényében.<sup>34</sup>

Németországban nagy hatással volt ez időben a filantropizmus és a neohumanizmus eszméje az oktatásra, ez az állam széttagoltságát nem befolyásolta, hisz mindenhova eljutott.

Mindeközben hazánk is útelágazáshoz érkezett. Tudjuk-e követni a századra jellemző szédületes fejlődést, vagy marad minden a régiben, és teljes leszakadás és alávetettség lesz a sorsunk. Sajnos ekkor még hazánk szinte teljesen feudális jelleget mutatott (kis létszámú, gyenge polgárság, nagy létszámú, gyenge parasztság), az ipari forradalom nagyon lassan érte el hazánkat, és nemzeti törekvéseinkkel voltunk elfoglalva. Mégis a reformkor volt az időszak, amikor megalakult a Magyar Tudományos Akadémia, létrehoztak több tanítóképző iskolát, és a nemesi reformellenzék hatáskörébe vont óvodai mozgalom is megindult. Magasabb fokú nemzeti szellemű leányiskolák jöttek létre, és végül az egyik legfontosabb vívmány a magyar nyelv hivatalossá tétele. 1848-ban Eötvös József vallás- és közoktatásügyi miniszter egy törvényjavaslatot terjesztett be a forradalmi kormánynak, melyben a népoktatás kérdéseivel foglalkoztak. „A bécsi kormány egyebekben a népoktatást hazánkban is az egyházak belső ügyének tekintette. Az iskolák és osztályok számának szaporítását, a tanítók anyagi hely-

<sup>32</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZKY i. m. 170–174.

<sup>33</sup> SZABOLCS i. m. 22.

<sup>34</sup> Uo. 24.

zetének javítását, az iskolaépületek bővítését a helyi iskolafelügyelet és az iskolatanácsos gondjaira bízta.”<sup>35</sup>

A dualizmus kora a politikai rendszer stabilizálódásával a modern fejlődés lehetőségét teremtette meg Magyarországon. A közoktatási rendszer törvényekkel is garantált kiszélesedése együtt járt a nevelés, a pedagógia számos problémájának tudatosodásával, a nevelési kérdéseknek a szakmai és a laikus közvélemény felé történő közvetítésével. A gyermekképzés az ideális családi viszonyokba ágyazottan jelent meg. Ahhoz, hogy az újságok az általuk kívánatosnak tartott családi kereteket, a felnőtt-gyermek viszonyt, az ideális gyerekekre, felnőttekre jellemző jó tulajdonságokat meg tudják jeleníteni, szükségét érezték a helytelen családi élet bemutatásának is.<sup>36</sup>

A 19. században kialakuló munkásmozgalmak jelentős eredményeket értek el a gyermekvédelem területén, ami nem csak az oktatással volt kapcsolatban. 1833-ban Angliában törvényi tiltást fogalmaztak meg a 9 évesnél fiatalabb gyermekek foglalkoztatásával kapcsolatban, és az idősebb gyermekek munkaidejét is szabályozta. Engels „A munkásosztály helyzete Angliában” című művében leleplezte a tőkés kizsákmányoló magatartását a gyermekekkel szemben mely a gyárakba kényszerítette őket. Arra is felhívta a figyelmet, hogy valamennyi gyermek nevelése állami iskolákban történjen.

A gazdaságban lezajló változások, főleg a modern gyáripár és bányászat gyors kibontakozása, a közlekedési hálózat kiépülése, a városok, elsősorban az ipari városok lélekszámának ugrásszerű növekedése új életkörülményeket, új, előnyökben és veszélyekben gazdag életformát szült.<sup>37</sup>

A században elért eredmények, főleg a gyermekmunkával kapcsolatban, hazánkban is éreztették hatásukat. Az 1884-es I. Ipari törvényben, 12 év alatt betiltották a gyermekmunkát hazánkban. Az 1877. évi XX. tc. a gyámság kérdésével foglalkozott, míg az 1898-as II. Szegény Törvény, országos Betegápolási törvény volt, mely előírta, hogy az állam az árvák felnevelését 2 éves korukig támogatja. Az 1901-es gyermekvédelmi törvény volt az, amely lerakta az állami gyermekmenhelyek alapjait.<sup>38</sup> A századforduló környékén azonban az árva-

<sup>35</sup> FELKAI László – ZIBOLEN Endre: *A magyar nevelés története*. Budapest, Felsőoktatási Koordinációs Iroda, 1993. 16.

<sup>36</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZKY i. m. 353–366.  
MÉSZÁROS i. m. 205–233.

<sup>37</sup> GERGELY Ferenc: *A magyar gyermekvédelem története (1867–1991)*. Budapest, Püski, 1997. 6.

<sup>38</sup> Az 1901.évi VIII. tc. volt az első törvénybe iktatott, kizárólag a gyermekekkel foglalkozó törvény.

ügyön túlmutató jelentős probléma volt a nagyarányú gyermekhalandóság is. Elsődleges cél ennek a csökkentése volt.

## A gyermek a 20. században

A 20. század (jelenkorunk) volt az a század, amelyben előtérbe került a gyermek. A különböző nőegyesületek, szövetségek, gyermekvédő ligák ekkorra érték el azt a szintet, hogy már tevékenyen részt vettek a gyermekvédelemben, nem csak írtak róla vagy megfogalmazták elképzeléseiket. Alapvetően az intézményszerűsítés köré szerveződtek a pedagógiai elméletek, és ez hatott az intézkedésekre is. A Tanácsköztársaság is jelentőset alkotott e téren, hiszen a törvénytelen gyermekeket egyenjogúsították, az elhagyott gyermekeket nevelőszülőkhöz adták, iskolagyámot és iskolaorvosokat képeztek, szűrővizsgálatokat végeztek, rendszeres tisztálkodási lehetőségeket biztosítottak a gyermekeknek, amivel jelentősen visszaszorították a betegségek elterjedését. Csak egészen kivételes esetben engedélyezték a gyermekek büntetését a gyermekbűnözéssel kapcsolatban.

E korszak két kiemelkedő katolikus politikusa – Klebensberg Kunó (1922–31 között töltötte be a vallás- és közoktatásügyi miniszteri tiszteletet) és Teleki Pál (1938 májusától 1939 februárjáig vallás- és közoktatásügyi miniszter, majd 1941 elejéig miniszterelnök) – igen nagy hatást gyakoroltak a magyar katolikus iskolaügyre. Klebensberg Kunó véghezvitte a középszintű iskolák korszerűsítő reformját, új egyetemeket létesített, megszervezte a külföldi Collegium Hungaricumok hálózatát, új tudományos intézeteket alapított, több ezer új iskolaépületet – benne tantermekkel és tanítói lakásokkal – építtetett állami költségvetésből, főként olyan helyeken, ahol korábban nem volt elemi iskola. Teleki Pál munkássága alatt egy evangéliumi alapozású, katolikus szellemű nemzetnevelési program szilárd rendszere bontakozott ki. Mindemellett számos jeles katolikus neveléstudós széleskörű irodalmi és oktató- tevékenysége fémjelzi e korszakot.<sup>39</sup>

1925-ben a Zöldkeresztes Mozgalom volt az, mely meghatározta a komplex segítség és a szociális munka máig használatos modelljét, szintén jelentős előrelépés volt. Ám kijelenthető, hogy még mindig koncepció nélküli volt a gyermekvédelem, és ezt hazánkban csak 1948-ban fogalmazták újra, amikor is elkezdődtek az iskolák és óvodák államosításai is. Ebben az időszakban jöttek létre az olyan nagy nemzetközi nevelésügyi és gyermekvédelmi szervezetek, mint a BIE (Bureau International d' Education-Nemzetközi Nevelésügyi Iroda, 1925), az

<sup>39</sup> MÉSZÁROS i. m. 242–270.

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization-Egyesült Nemzetek Nevelésügyi Tudományos és Kulturális Szervezete, 1947) és az UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund-Egyesült Nemzetek Nemzetközi Gyermek Szükség Alap, 1946). Az, hogy az ENSZ létrehozta és kiterjesztette ezeket az egyesületeket, hatalmas előrelépés volt a gyermekvédelem területén. 1979-et a Gyermek Nemzetközi Évének nyilvánították. A következő egy évtized az egyik legjelentősebb a szervezet életében. A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény 1989-ben nyerte el végső formáját. Elfogadásával a felnőttek a társadalom önálló, de különleges védelemre szoruló tagjaiként ismerték el a gyerekeket. Fő célkitűzések: csökkenteni a gyermekhalandóságot, az alultáplált gyermekek számát, biztosítják, hogy az iskoláskorú gyerekek iskolába járhassanak, hogy mindenki egészséges ivóvízhez juthasson, segítséget nyújtanak a különlegesen nehéz helyzetben levő utcagyerekeknek, gyerekmunkásoknak.<sup>40</sup>

Napjainkban zajló folyamatok alapján megállapítható, hogy a jelenleg fennálló szociális, pénzügyi és gazdasági válság nemcsak a szegény családokat, hanem valamennyi családot érint, érinteni fogja. Ezt prognosztizálja, hogy a magyar háztartások eladósodtak, a hitelfelvételük 8 ezer milliárd forintot tesz ki.

Ennek a válságnak a kezeléséhez meg kell határozni, melyek azok a fontos szempontok, amelyekre mindenképpen tekintettel kell lenni, melynek megvalósításához tisztában kell lenni a fennálló helyzet komolyságával. Magyarországon a veszélyeztetett gyermekek száma jelenleg<sup>41</sup>: 204 449 fő (száz azonos korúból 12), ebből: környezeti 48 823; magatartási 42 146; anyagi 105 016; egészségi 8464 fő;

- bántalmazás miatt (testi 3276, szexuális 259, érzelmi 6171);
- elhanyagolás miatt (testi 15 310);
- érzelmi elhanyagolás miatt (12 632),
- érintett családok száma: 90 874.

Ki kell emelni, hogy a veszélyeztetett gyermekek mintegy fele anyagi okokból veszélyeztetett, amire azért kell figyelmet fordítani, mert pusztán emiatt a jelenleg hatályos jogszabályok alapján gyermeket saját családjából nem lehet kiemelni. Ugyancsak kiemelten kell foglalkozni a gyermekbántalmazás kérdésével is, ami nemcsak a családban, de a szakellátásban élő gyermekeket is érinti.

<sup>40</sup> MÉSZÁROS–NÉMETH–PUKÁNSZKY i. m. 403–434.

<sup>41</sup> Forrás: Gyámhivatalok Balatoni konferenciája 2009. Dr. KATONÁNÉ dr. PEHR Erika előadása: A szociális válság és a gyermekjólét, gyermekvédelem címmel, [www.onkornet.hu/.../gyamhivatalok\\_11\\_balatoni\\_konferenciaja.pdf](http://www.onkornet.hu/.../gyamhivatalok_11_balatoni_konferenciaja.pdf) (2011. december 10.)

A gyermekszegénység okainak ismertetése során el kell mondani, hogy az összlakosságból 12 százalék, a gyerekek közül 19 százalék él szegénységben (ami nemcsak hazai jelenség ez az Európai Unióban is hasonló léptékkel van jelen), azaz 420 ezer gyerek él egy széles körben elfogadott szegénységi küszöb alatt. Tehát a gyermekes családokban gyakoribb a szegénység. Mindezek alátámasztására a gyermekvédelmi kedvezményben részesülők száma ad igazán támpontot, ami lassú emelkedést mutat, eszerint a nyugdíjminimum körül 650 ezer gyermek él. A létminimum alatt a lakosság 28 százaléka, a gyerekek 40 százaléka, azaz 850 ezer gyermek él. A gyermekes családok aránya itt még szembetűnőbb, főként az egyszülős, illetve a három vagy több gyermeket nevelő családok vannak rosszabb helyzetben. A gyermekes szegények háztartásainak 86 százalékában a háztartásfőnek nincs középfokú végzettsége sem, közel 40 százalékuk esetén egyetlen aktív személy sincs a háztartásban. Ez nemcsak szűkösséget jelent a család anyagi helyzetében, de a gyermek szocializációját is befolyásolja, hiszen nincs előtte példa a családban, hogy a szülő dolgozni jár, és így teremti meg a létfeltételeket. A családok közül a szegény családokat hátrányosan érinti, hogy rosszabbul tájékozottak és rossz jogérvényesítők, mert legalább 30 százalékuk nem ismeri pontosan jogait és lehetőségeit.

Az 1980-as évek közepétől egyre erősödött az a felfogás, hogy a gyermekvédelmet a személyességen alapuló családokra kell építeni. 1985–1990 között egyre több hagyományos gyermekotthon alakul át kiscsaládos csoporttá, létrejönnek a lakóházas családi csoportok, újraéled a hivatásos és a hagyományos nevelőszülői hálózat. A 20. század utolsó évtizedeiben fő irányait tekintve befejeződik a gyermekvédelem reformja. Fontos lenne, hogy a további átalakításban egyedül a szakmai (pedagógiai, pszichológiai és szociális) szempontok érvényesüljenek. Az elmúlt évtizedekben sokszor találkoztunk pénzügyi kényszerekkel. Ez sokat ártott a gyermekvédelem reformjának. Tovább kellene erősíteni a preventív rendszert, ezen belül is a családgondozó munkát, melyben jelentős szerepet töltenek be az egyházak is.

A speciális gyermekvédelem sokféle intézményre épüljön: örökbefogadásra, hivatásos és hagyományos nevelőszülőkre, hetes kollégiumokra, családi szintű gyermekotthonokra.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> VECZKÓ i. m. 49–52.



## Megoldások a gyermekszegénység ellen:

A gyermekszegénység felszámolásával kapcsolatos megoldások nemcsak a válság okán jelentenek fontos lépéseket, hiszen ezek a döntések korábban, már 2007-ben megszülettek.

Ezek a következők:

- Legyen jobb a gyermekeknek! Nemzeti Stratégiáról, 2007–2032-ig szóló 1092/2007 (XI.29) OGY határozat,
- OGY határozat végrehajtásával kapcsolatos kormányzati intézkedésekről szóló 1092/2007. (XI. 29.) kormányhatározat (2007–2010),
- 1053/2008. (VIII. 4.) kormányhatározat értelmében 2008. szeptember 24-én került sor a Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság megalakulására.

A megvalósításban jelen lévő gyakorlati nehézség abból is adódik, hogy a nemzeti stratégia egy huszonöt éves program, a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati cselekvési terv hároméves, ami természetesen költségvetési forrásokat is indukál. A hazai költségvetésünk egyéves, az Európai Unió pályázati programjai kétévesek, ami azt jelenti, hogy egy huszonöt éves programot illeszteni kell a három-, kettő-, egyéves tervek, illetve költségvetések dinamikájához.

Fontos lépés volt 2008-ban a Nemzeti Stratégia Értékelő Bizottság megalakítása, ami a számonkérés eszköze, hiszen a civil szervezetek delegáltjaiból álló bizottság a tárcák ez irányú munkáját nyomon követheti.<sup>43</sup>

E téma kérdésében feltétlenül ki kell térni napjaink gyakorlati kérdéseire is, hisz az egyházak kiemelkedő szerepe és tevékenysége leginkább e területen érzékeltethető<sup>44</sup>. A gyermekvédelmi rendszer működésének lényege, hogy a településeken jelenlévő leggyakoribb jelzőrendszerek jelzése minden esetben el kell, hogy jusson a jegyzőhöz, mint a hatályos gyermekvédelmi jogszabályokban<sup>45</sup> szereplő helyi gyermekvédelmi szervhez. A legfontosabb jelzőrendszerek a családsegítő és gyermekvédelmi szolgálatok mellett az egyházak, rendőrség, civil szervezetek, oktatási-nevelési intézmények, védőnők, valamint a közvetlen környezet (szomszéd, család, rokon), melyek működése nagyon

<sup>43</sup> Forrás: Gyámhivatalok Balatoni konferenciája 2009.Dr. KATONÁNÉ dr. PEHR Erika előadása: A szociális válság és a gyermekjólét, gyermekvédelem címmel, [www.onkornet.hu/.../gyamhivatalok\\_11\\_balatoni\\_konferenciaja.pdf](http://www.onkornet.hu/.../gyamhivatalok_11_balatoni_konferenciaja.pdf) (2011. december 10.)

<sup>44</sup> Jelen dolgozatnak nem célja a hatályos gyermekvédelmi rendszer intézményeinek és működésének bemutatása, így arra csak a téma szempontjából szükséges mértékben, említés szintjén térek ki.

<sup>45</sup> Többek között kiemelendő: 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.), 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról. (Gyer.)

fontos – sok esetben az elsődleges jelzések innen érkeznek, melyek alapján a jegyző, illetve a gyámhivatal azonnal intézkedni tud.

A jelzések beérkezését követően a gyámhivatal, illetve a helyi jegyzők már szorosan együttműködnek a települések intézményeivel.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer mellett kiemelendő az egyházak egyéb tevékenysége is a gyermekvédelmi gondoskodásban, itt említem meg a jelenleg egyházi<sup>46</sup> fenntartásban működő oktatási és kulturális intézményeket. A statisztikai adatok alapján 430 katolikus közoktatási intézmény működik az országban, melyből:

- 103 óvoda
- 149 általános iskola
- 64 gimnázium
- 17 szakiskola
- 8 szakközépiskola
- 18 alapfokú művészetoktatás
- 51 kollégium<sup>47</sup>.

Emellett 11 katolikus egyetem és főiskola, valamint számos szociális intézmény (gyermek-, anyaothonok, családsegítő szolgálatok stb.), könyvtár, levéltár és múzeum áll hazánkban a katolikus egyház fenntartása alatt. Természetesen a katolikus egyházon kívül is számos bejegyzett egyház rendelkezik még hasonlóan nagy számú, és ami még ennél is fontosabb, közvetlenül is elérhető, működő intézményekkel.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyházak napjainkban is kiemelkedő szerepet töltenek be a gyermekvédelem, a gyermekek gondozása és nevelése terén, melyet Kálvin János nálam már sokkal korábban és találóbban megfogalmazott:

*„Akiknek Isten az Atyjuk, azoknak az Egyház az Anyjuk.”*

<sup>46</sup> E helyütt kizárólag a katolikus egyház fenntartásában álló intézményeket említem.

<sup>47</sup> Forrás: [www.katolikus.hu](http://www.katolikus.hu) (2011. december 13.)



ÖSSZEHASONLÍTÓ ELEMZÉS  
A VALLÁSSZABÁLYOZÁS KÉRDÉSKÖRÉBEN  
EURÓPAI KITEKINTÉssel, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL  
A VALLÁSGYAKORLÁS SZÍNHELYÉRE VONATKOZÓ  
KÖTELEZŐ ÁLLAMI ELŐÍRÁSOKRA

SABJANICS ISTVÁN  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

Ahogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának (a továbbiakban: EJENY) 18. cikke fogalmaz:

„Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, ez a jog magában foglalja a vallás és a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.”

Az EJENY, mint az emberi jogok egyik legfontosabb írásos formában rögzített felsorolása, az idők során *ius cogens* forrássá lett<sup>1</sup> a nemzetközi jogban. Az állam, mint a nemzetközi jog alanya, ezeket a kötelező jellegű előírásokat, be kell hogy tartsa, illetve tartassa. A *ius cogens* normák (is) rendelkeznek aktív és passzív oldallal<sup>2</sup> egyaránt. A vallás gyakorlásának – úgymond – eltérése az állam passzivitását követeli meg, tehát főszabály szerint az állam nem szólhat bele

<sup>1</sup> A vallásgyakorlásra vonatkozó további nemzetközi jogi forrásokért ld. SCHANDA Balázs: *Magyar Állami Egyházjog*. Budapest, SZent István Társulat, 2003. 31–36., míg a konkrét hivatkozásért ld. 31. oldal.

<sup>2</sup> Jól tükrözi ezt a 2011. évi CCVI. törvény 6. § (1) bekezdése, amely meghatározza a vallási tevékenységet, így megállapítva a magánautonómia és az állami beavatkozás szükségességének határát.

abba, hogy ki, mikor és hogyan gyakorlja a vallását. A szabad vallásgyakorlás jogáról számos hazai jogszabály is rendelkezik, mindre kiható általános vezérelvéként értelemszerűen az Alaptörvényt kell megemlítenünk. Az alanyi jogok egyik jellemzője, hogy olyan anyagi jogi (vagy eljárásjogi) szabályban közvetlenül, esetleg közvetetten megjelenő jogosultság, amely nem, vagy csak meghatározott esetekben és keretek között korlátozható, és akkor is csak a jogalkotó (felhatalmazása) által. Ilyen kivételek fordulhatnak elő abban az esetben, ha mások alapjogaival való ütközés során egyikünk alapjogát korlátozzuk. Ennek megfelelően nem feltétlenül tűri el (végső soron engedélyezi) az állam olyan szertartásoknak a gyakorlását, amelyek a megszokottakhoz képest rendkívüli időpontban (pl. minden nap hajnali fél kettőkor), rendkívüli formában (pl. zajjal) vagy kötelező állami normák megsértésével járna (pl. az emberi méltóság megsértésével, élő állat áldozattal stb.). Másfelől, a vallásgyakorlás szabadságának tényleges érvényesülése feltételezi az állam aktivitását<sup>3</sup> is, minden olyan esetben, amikor egyesek, akár saját alapjogaikra hivatkozva is, de korlátoznák vagy lehetetlenné tennék mások vallásgyakorláshoz fűződő jogának érvényesülését. E kettős állami feladat jelenik meg például a körmenetek rendőri biztosítása esetében, hiszen az esemény zavartalansága mellett a közutak forgalmának biztonságát is biztosítani kell.

Nehezen lehet egyértelmű, éles határvonalak mentén kategóriákat alkotni, ahogyan arra a vonatkozó jogszabályok is utalnak mind szerkezetileg, mind tartalmilag. A jogi előírásoknak egy olyan körébe tartoznak ezek az szabályok, amelyek többnyire egy létező, több száz, akár ezer év alatt kialakult, rögzült és folyamatos, tehát élő gyakorlatot rögzítenek, s valójában csak az ezektől való eltérést korlátozzák.<sup>4</sup> A különböző nemzetközi dokumentumok, illetve – főként – a belső népesség változásai miatt, az országok előbb eltérni, később elismerni kényszerültek a történelmileg jelenlévő és jelentős társadalmi befolyással rendelkező egyházak mellett megjelenő új kezdeményezéseket, távoli országokban elterjedt vallási szokásokat. Ezek elsősorban a bevándorló népességgel kerültek be, de megjelenésükben szerepet játszott a globalizált világ információs dömpingjének egyik jelensége is. A megszokottól való eltérés jegyében, ha úgy tetszik divatból, egyre több ember vált az ún. egzotikus vallásokra. Mindkét jelenség, de elsősorban a széles körű társadalmi beágyazódottság nélkül megjelenő kisebbség, több probléma forrása is, mivel sem a jogi környezet, sem az egyéb okokból már eleve frusztrált társadalom nem lesz túlságosan toleráns

<sup>3</sup> 2011. évi CCVI. törvény 23. §

<sup>4</sup> 2011. évi CCVI. törvény 19. § (1)

minden esetben. Ezért az államok oly módon alakítják ki a szabályozást, hogy az de facto ráhúzható legyen minden olyan vallásgyakorlásra, amely nem tér el nagyon a már megszokott, jelenlévő, társadalmi bázissal bíró szokásoktól. Vagyis végső soron az állam csak az olyan kirívó esetekben él a rendelkezésre álló legkeményebb, ha úgy tetszik, diszkriminatív eszközzel, ha az adott vallási előírás gyakorlása mély társadalmi felháborodással, mi több tiltakozással járna, illetve a jogállami normáknak megfelelően egyébként is neutralizált vallásszabályozás kereteit<sup>5</sup> sértené. Ez egy sor olyan kérdést<sup>6</sup> vet fel, amelyeknek megválaszolására ez a rövid összefoglaló nem hivatott, azonban a vallásgyakorlás állami szabályainak egy része feltétlenül górcső alá kerül.

A vallás gyakorlása, ahogy azt a nemzetközi dokumentumok is rögzítik, lehet egyéni vagy közösségi, zárt vagy nyilvános. Ebből következik, hogy a helyszín kiválasztása egy elég széles skáláról történhet. Szóba jöhetnek magántulajdonban álló kertek, épületek, a nagy közönség számára nyitva álló egyházi ingatlanok, vagy akár állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő közterületek is. A három helyszín mindegyike külön szabályozási kategóriába sorolandó. A magántulajdonban álló ingatlan igénybevétele vallásgyakorlás helyszínévé, főszabály szerint a polgári jog szabályozási körébe tartozik, de természetesen itt is előfordulnak speciális rendelkezések. A joggal való visszaélés tilalma polgári jogi alapelv, amely valós korlátját jelenti a tulajdonjog korlátozhatatlanságának. Ez nem csak az adott rendezvény idejére megvalósuló zajkibocsátást és ideiglenes építmények emelését érinti, hanem a permanensen felállított szobrok, haranglábak stb. kérdéskörét is. A templomok, imaházak szinte mindegyike<sup>7</sup> egyházi tulajdonban van. Ez azt jelenti, hogy egy olyan önkormányzattal rendelkező autonóm szervezet kezeli és hasznosítja az ingatlant, amely kifejezetten és elsősorban vallásgyakorlás céljából jött létre, vagyis itt a vallásos cselekmények, szertartások és egyéb alaptevékenységhez köthető cselekmények a működés természetes velejárói, tehát kevés eséllyel lehet ez ellen panasszal élni, bár erre

<sup>5</sup> Jól példázza ezt a kérdést a 2011. évi CCVI. törvény 25. § (1)-(3) bekezdéseiben rögzített, a jelképrendszerek és szertartásrendek védelméhez kapcsolódó szabályozás.

<sup>6</sup> Úgy mint: *'Vajon befolyásolja-e a társadalom toleranciája az extrém szokások elismerését, akár meglévő nemzetközi előírások ellenére?', 'Vajon a vallási szokások állami elismerése pusztán a (jog)szociológia függvénye, vagy létezik, és ha igen, meghatározható-e egy egyetemes szabály erre vonatkozóan?', valamint 'Állami elismerés esetén, a károsult fordulhat-e, s ha igen, eredménnyel bírósághoz, a vallásgyakorlók által okozott »kár« miatti?'*

<sup>7</sup> Kivételt képeznek pl. az olyan műemléki épületek, amelyek állaga annyira leromlott, hogy a megsemmisülés fenyegeti, azonban az egyház nem képes az állagmegóvásra sem. Ilyen esetben az állam vagy önkormányzat átveheti az ingatlan kezelését vagy akár tulajdonját is.

is találhatunk példát.<sup>8</sup> A közterületek használata során a vallásgyakorlás jelen hatósági gyakorlat alapján a politikai rendezvényekkel esik egy kategória alá, mint a vélemény kinyilvánításának egyik eklatáns példája, lehetőség arra, hogy a jogszabály által biztosított vallásos vagy más meggyőződését egyénileg, vagy másokkal közösen mindenki nyilvánosan kinyilváníthassa.

Az építési szabályok tárgyi hatálya kiterjed a vallásgyakorlás céljából emelni kívánt épületekre is, függetlenül attól, hogy egyházi jogi személy vagy magánjogi jogalany az építető. Természetesen itt is előfordulnak speciális rendelkezések, amelyek alapvetően a vallásos cselekmények, szertartások egyházi előírásaihoz kapcsolódnak, azonban a kötelező használatbavételi engedélyhez köthető előírásoktól nem tekinthetnek el. Vagyis lényegében nem egymással versengő, főleg nem kizáró szabályozásról beszélhetünk, mivel a viszonylag tág mozgásteret biztosító egészségügyi, műszakibiztonsági előírások mellett, legalább azonos súllyal megjelenhetnek a szertartásokhoz kötődő hagyományok is. Más kérdés az épület külső megjelenési formája, amely hatással van környezetére, alakítja a városképet és meghatározza a helyben lakók mindennapjait. Arra számos példát találhatunk, amikor a helyi közösség egységesen fejezte ki nem tetszését egy bizonyos beruházással kapcsolatban, s végül az nem, vagy nem eredeti formájában valósulhatott meg. Kényes problémává teszi a kérdést az, ha a kifogásolt épület egy adott felekezethez, mi több egy jól meghatározható kisebbséghez tartozik. Nehezen lehet egy ilyen szenzitív érdekösszeütközés esetében megfélelően kommunikálni az építkezés ellenzőinek véleményüket, hiszen lépten-nyomon a diszkrimináció árnyéka vetül rájuk. Ez volt a helyzet a közelmúltban Svájcban, ahol a minaretek építésének betiltására vonatkozó népszavazást tartottak. A népszavazás eredménye mindenképpen elgondolkodtató, az előzmények ismerete nélkül azonban nem alkothatunk kiegyensúlyozott véleményt.

A minaretek körüli problémák már a 2000-es évek elején kezdődtek Svájcban és folyamatos belpolitikai kérdés volt egészen a 2009-ben tartott népszavazásig, amely arra irányult, hogy alkotmányos szinten tiltsák minaretek építését. Egyedül a négy frankofón kanton szavazott a tiltás ellen, míg közel 60 %-os részvételi arány<sup>9</sup> mellett a többi 22 kanton a tiltás mellett döntött.<sup>10</sup> A probléma forrása egy kis helyhatóságnál kezdődött 2005-ben, amikor a török kulturális

<sup>8</sup> Ld. például az OBH 5124/2005. sz. ügyben Lenkovic Barnabás határozatát.

<sup>9</sup> [http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Islam\\_and\\_Switzerland/Minaret\\_vote/Minaret\\_result\\_seen\\_as\\_turning\\_point.html?cid=7793740](http://www.swissinfo.ch/eng/Specials/Islam_and_Switzerland/Minaret_vote/Minaret_result_seen_as_turning_point.html?cid=7793740) (2011. december 11-i állapot)

<sup>10</sup> <http://www.foxnews.com/story/0,2933,577668,00.html?test=latestnews> (2011. december 11-i állapot)

központ épületének tetejére egy hat méter magas minaretet tervezett az egyesület. A helyiek széleskörű összefogása eredményeképpen a kantonális szakhatóság az engedélyt megtagadta, s így került az ügy szövetségi szintre, ahol viszont hatályon kívül helyezték az elsőfokú hatósági határozatot, s egyben megadták az engedélyt. Ezt a helyiek a szövetségi kormányzat részéről a belügyeikbe való súlyos és indokolatlan beavatkozásnak tekintették, s a kantonális Közigazgatási Bíróság előtt megtámadták a szövetségi döntést a helyi önkormányzattal együtt, amely azonban nem járt sikerrel. Az ügyet ezt követően politikai síkra terelték át, majd három jobbközép párt közös beadványt terjesztett elő 2007-ben, amely a minaretek alkotmányos betiltását célozta, azonban a szövetségi kormányzat az alkotmányos alapelvekkel való ütközése nyomán elutasította a kérdést.<sup>11</sup> A kérdéses minaret időközben 2009 júliusára megépült. A svájci demokrácia egyik sajátossága, hogy az emberek viszonylagos rendszerességgel közvetlenül gyakorolhatják a politikai akaratnyilvánításhoz kötődő jogukat, vagyis a svájci egy alapvetően közvetlen demokrácia. Ezért alakulhatott úgy, hogy a népszavazás eredménye következtében a meglévő négy minaretet követően több minaret nem épülhet Svájcban, s erről az Alkotmány rendelkezik.<sup>12</sup>

A vallási szokások, előírások gyakorlása a meggyőződés kinyilvánításának és megvallásának alapvető joga, amelynek közvetlenül a lelkiismeret és vallás szabadága a forrása, s végső soron az emberi méltóságból fakad. Ezek segítségével képes az ember önmaga és meggyőződése definiálására és az eltérő meggyőzésekhez képest való pozicionálására. Ezen jegyek eltérő, egyedi vonásai nem a különbségek kizárólagos hangsúlyozásában rejlenek, hanem éppen a társadalmi értékek pluralitását, több-többől való fakadását, a nagyobb közösség értékeinek mozaikhoz hasonló perspektivikus egységességét hivatottak jelképezni. A vallásgyakorlás egyéni és közösségi lehetőség, amely nem csupán az egyén számára jelent többletet, de a közösség, beleértve a nem hívőket is, számára is képez hozzáadott értéket, még ha ezt nem is érzékeli közvetlenül a társadalom valamennyi tagja.

<sup>11</sup> <http://www.drs.ch/www/de/drs/nachrichten/schweiz/146862.bundesrat-minarett-initiative-widerspricht-verfassung.html> (2011. december 11-i állapot)

<sup>12</sup> Figyelemmel a legutóbbi ECtHR határozatra, Svájcban továbbra is tiltott minaretek emelése. A részletekről ld. <http://jurist.org/paperchase/2011/07/europe-rights-court-rejects-appeals-against-switzerland-minaret-ban.php> (2011. december 11-i állapot)





# A SZUBSZIDIARITÁS KETTŐS ARCA

ORBÁN ENDRE  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. Bevezetés

A szubszidiaritás fogalma mára megkerülhetetlen terminussá vált úgy a közigazgatás tudomány, mint az Európai Unióval kapcsolatos tanulmányok számára.<sup>1</sup> A kifejezés ugyanis a területi hatalommegosztás elméleti alapkategóriája.<sup>2</sup> Mint elv ugyanakkor korántsem újkeletű, hiszen már Arisztotelész is kívánatosnak tartotta az érvényesülését<sup>3</sup> és a Katolikus Egyház társadalmi tanításának is egyik alapelvévé vált.<sup>4</sup>

Definícióját több dokumentumban is fellelhetjük,<sup>5</sup> valamint az etimológiai vizsgálódás is segítségünkre válik.<sup>6</sup> E ponton ugyanakkor egy normatív megfogalmazott meghatározást idézek, minthogy témánk szempontjából ez válik

<sup>1</sup> Sőt a nemzetközi kapcsolatoknak is alapvető terminusa, ld. TEMESI István: *Regionalizmus és regionalizáció*. doktori értekezés, Pécs, 2006. Elérhető: [http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/Archiv2/Temesi\\_Istvan\\_ertekezes.pdf](http://doktori-iskola.law.pte.hu/files/tiny_mce/File/Archiv2/Temesi_Istvan_ertekezes.pdf) [letöltve: 2012.02.25.] 10.

<sup>2</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest-Pécs, Dialog-Campus, 2009. 41.

<sup>3</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: A helyi-területi önkormányzati rendszerek. In: TÓTH Judit – LEGÉNY Krisztián (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjog*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2006. 288.

<sup>4</sup> TOMKA Miklós – GOJÁK János (szerk.): *Az Egyház társadalmi tanítása*. Budapest, Szent István Társulat, 13–15.

<sup>5</sup> Ilyen például az Önkormányzatok Európai Chartájában, 1985.

<sup>6</sup> A szubszidiaritás fogalma a latin *subsidium* szóból ered, amelynek jelentése: ‘tartalék’, átvitt értelemben ‘segítség’, ‘támogatás’. Továbbá: „Latin word *subsidium* means ‘help kept in reserve for those who do not manage to do something that they should do’. And thus it cannot express the idea of a ‘surrogate’ (where this term is understood in its negative sense) or of help seen as a ‘necessary evil’. For that matter, it is obvious that ‘help’, to remain such, must not entail the absorption, elimination or subjugation of the persons or societies that are helped.” Macello Sanchez SORONDO: *Solidarity and Subsidiarity as parts of Justice and Agape/Charity*. In: Margaret S. ARCHER – Pierpaolo DONATI (szerk.): *Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together?* The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008. 63.

kiemelten jelentőssé. Jelesül az Európai Unióról szóló Szerződés (továbbiakban EUSZ) 5. cikk (3) bekezdését, melynek kiemelt voltát az adja, hogy az elv érvényesülésének vizsgálatát az EUSZ horizontálisan kötelezővé teszi.<sup>7</sup> A szerződési definíció értelmében „A szubszidiaritás elvének megfelelően azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, az Unió csak akkor és annyiban jár el, amikor és amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok sem központi, sem regionális vagy helyi szinten nem tudják kielégítően megvalósítani, így azok a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt az Unió szintjén jobban megvalósíthatók.”

Kérdéses ugyanakkor, hogy az Európai Unió szubszidiaritás fogalma hogyan viszonyul a szubszidiaritás társadalomfilozófiai koncepciójához, valamint az is, hogy a definíció negatív megközelítése, azaz a szupracionális szint be nem avatkozásának kizárása vajon inkább az alsóbb szinteket védi vagy a kizárólagos kompetenciákat hivatott elhatárolni, egyben megerősíteni.

## 2. A szubszidiaritás a Katolikus Egyház társadalmi tanításában

A szubszidiaritás elve, mint a Katolikus Egyház társadalmi tanításának központi alapelve, egyféle természetjogi keret alapegysége.<sup>8</sup> Az egyházi társadalomfilozófia középpontjában a személyiség áll (*perszonalizmus elve*), mely egyszerre értelmezhető individumként és társadalmi lényként is (*ens individuale et sociale*).<sup>9</sup> Második alapelveként említhető a *szolidaritás*, melyben a személy és közösség egymásra irányultsága fejeződik ki, azaz az egyén a közösségre van utalva, annak javára valósítja meg önmagát és fordítva, a közösség célja tagjainak támogatása. A harmadik alapelv a skolasztika óta a *szubszidiaritás*, mely az egyén helyzetbe hozását, megsegítését jelenti, egyféle *„segély az önsegélyre”*,<sup>10</sup> melynek lényege a közösség felől nézve az, ahogyan a decentralizáció révén

<sup>7</sup> Ehhez kapcsolódik, hogy a 2. Jegyzőköny 5. cikke értelmében „A jogalkotási aktusok tervezeteit a szubszidiaritás és az arányosság elve tekintetében külön indokolni kell. Minden jogalkotási aktus tervezetének egy külön feljegyzésben részletesen tartalmaznia kell azokat az adatokat, amelyek a szubszidiaritás és az arányosság elvével való összhang megítéléséhez szükségesek.”

<sup>8</sup> FRIVALDSZKY János: *Klasszikus természetjog és jogfilozófia*. Budapest, Szent István Társulat, 2007. 422–423.

<sup>9</sup> TOMKA–GOJÁK i. m. 13.

<sup>10</sup> Uo. 15.

az alsóbb kezdeményezések tehermentesítik a magasabb szinteket.<sup>11</sup> És végül a negyedik alapelv a *közjó elve*, mely a szolidaritás elvén kiépített közösség tagjainak a szubszidiaritás elvén működő munkamegosztásában és együttműködéséből áll elő.<sup>12</sup>

A szubszidiaritás és szolidaritás, mint természetjogi keret a XI. Pius által 1931-ben kibocsátott *Quadragesimo anno* kezdetű enciklikában is központi jelentőséget nyer. Egyrészt kiemelhető az az állásfoglalás, mely szerint örökérvényű elvnek tekinthető, hogy „amit az egyes egyének a saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos”.<sup>13</sup> Úgyszintén jogszerűtlenség áthárítani az alacsonyabb szinten megvalósítható feladatokat a nagyobb közösségre. Másrészt az írás kiemeli, hogy „(...) minél tökéletesebben működik a társadalmi feladatokra szerveződő alakulatok rendje az említett szubszidiaritás elv érvényesítésével, annál nagyobb lesz az államhatalom tekintélye és cselekvésének határfoka.”<sup>14</sup>

Azaz, amennyiben az állam következetesen érvényesíti a szubszidiaritás elvét, működése hatékonyabb lesz, hiszen a felsőbb szinteknek nem kell azokkal a kérdésekkel foglalkozniuk, amelyeket a kisebb közösségek megfelelően képesek ellátni. Ez a perspektíva tehát az alsóbb szintek helyzetbehözásaként tekint a szubszidiaritás elvére, arra fókuszál, hogy ha úgy tetszik, az egyének önmegvalósítását tegye lehetővé, minél feljebb haladunk tehát a közösségek mennyiségi szintjén (mint család, kisközösség, település, megye, régió stb.), azoknak arra kell törekedniük, hogy megfelelő feltételeket teremtsenek az alsóbb szintek kibontakozásához. Önmegtartóztatónak kell tehát lennie a magasabb szinteknek és hagynia kell a kisebbek érvényesülését.

A megfelelően kiválasztott cselekvési szint és a hatékony működés közép-pontba állítása ugyanakkor más kontextusból is ismerősen dereng. Jelesül ez képezi a gondolati magvát az úgynevezett *többszintű kormányzás elméletének*

<sup>11</sup> „Subsidiarity is not located at the same level of social architecture as solidarity. The latter is one of the conditions sine qua non of the existence of a human society. Subsidiarity belongs to the ‘bene esse’ of a society, whereas solidarity belongs to its ‘esse’. Without subsidiarity, society can work but it works badly, on the verge of collapse.” Roland MINNERATH: *The Fundamental Principles of Social Doctrine. The Issue of their Interpretation*. In: Margaret S. ARCHER – Pierpaolo DONATI (szerk.): *Pursuing the Common Good: How Solidarity and Subsidiarity can work together?* The Pontifical Academy of Social Sciences, Acta 14, Vatican City, 2008. 52.

<sup>12</sup> Uo. 45–57.

<sup>13</sup> TOMKA–GOJÁK i. m. 81.

<sup>14</sup> Uo. 82.

is (*multi-level governance*),<sup>15</sup> mely a partnerségre épülő kormányzásban, a területi töke maximális kifejlesztésében és kiaknázásában, valamint a humán erőforrások optimális kihasználásában érdekelt.<sup>16</sup> Ez az az alapvető közpolitikai gondolkodás, amely Maastricht óta lépésről lépésre bontakozik ki az Európai Unió struktúrájában és az ok, amely miatt érdemes vizsgálat tárgyává tenni, hogy az egyházi társadalomfilozófia és az EUSZ-ben megfogalmazott elv hogyan viszonyul egymáshoz.

### 3. A szubszidiaritás elve az Európai Unióban

Az Európai Bizottság 2001-ben tette közzé Fehér Könyvét az európai kormányzás reformjáról, melyben megtalálhatjuk az úgynevezett *jó kormányzás* paradigmájának (*good governance*) öt alapelvét.<sup>17</sup> Ezek a nyitottság, a részvétel, a hatékonyság, az elszámoltathatóság és a koherencia elvei, melyeknek mind az a célja, hogy megerősítsék az arányosság és a szubszidiaritás elveit.

A szubszidiaritás azonban nem ekkor került az unió szervező elvei közé. A környezetvédelemhez kapcsolódóan már az Egységes Európai Okmányban (EEO) megjelenik, mint átfogó elv pedig a Maastrichti Szerződésben kerül megfogalmazásra.<sup>18</sup> Indoka ugyanakkor eltér a társadalomfilozófiai alsó közösségek megerősítésétől annyiban, hogy az integráció ellenreakciójaként kerül fókuszba.<sup>19</sup> Nem egy alsó közösségi szintről jelentkező igény tehát, hanem a tagállami szuverenitás védelmében bír jelentőséggel.

Kapcsolódik mindez az úgynevezett kompetenciaproblémához.<sup>20</sup> Sokáig ugyanis nem volt világos a szupranacionális és a tagállami kompetenciák elhatárolása. Érvényesült az *uniós elsőbbség elve* és erős integrációpárti motorként működött a Luxemburgi Bíróság jogértelmezése. Elég pusztán olyan

<sup>15</sup> A Régiók Bizottsága Többszintű Kormányzásról szóló Fehér Könyve. <http://www.cor.europa.eu/pages/DocumentTemplate.aspx?view=detail&id=31bc9478-1acb-4870-999d-cc867f1925f6> [letöltve: 2011.11.10.]

<sup>16</sup> ÁGH Attila: A közpolitika paradigmái. *Politikatudományi Szemle*, 2011/1. 31–50.

<sup>17</sup> HORVÁTH Zoltán – SINKA László: Az Európai Bizottság Fehér Könyve az európai kormányzás reformjáról. *Európai Tükör*, 2001/5. 172–185.

<sup>18</sup> EEO 25. cikk (4) bekezdés, valamint Az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 3b cikk (2) bekezdés.

<sup>19</sup> BÓKA Éva: *The Idea of Subsidiarity in the European Federalist Thought*. [http://www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka\\_eva\\_idea\\_subidiarity.pdf](http://www.grotius.hu/doc/pub/ECICWF/boka_eva_idea_subidiarity.pdf) [letöltve: 2011.11.06.]

<sup>20</sup> Paul CRAIG: Competence: clarity, conferral, containment and consideration. *European Law Review*, 2004/3. 323–344. Továbbá Paul CRAIG: The Treaty of Lisbon, process, architecture and substance. *European Law Review*, 2008/2. 137–166.

esetekre gondolnunk, mikor a Bíróság megengedhetőnek tekintette a különösen szuverenitásérzékeny büntetőjogi eszközök (mint a Lisszaboni Szerződés előtt ún. harmadik pilléres, egyértelműen kormányközi jellegű terület eszközének) használatát egy közösségi (első pillérbe tartozó) politika eszköztárában kifejezve az úgynevezett *bennefoglalt hatáskörök elvét*.<sup>21</sup>

A kompetenciák tisztázásának igénye már a Laekeni Deklarációban is megfogalmazásra került,<sup>22</sup> majd az elutasított Alkotmányszerződés után végül a Lisszaboni Szerződéssel kívántak megoldást találni a problémákra. Utóbbi megkülönbözteti az úgynevezett kizárólagos<sup>23</sup>, megosztott<sup>24</sup>, a tagállami intézkedéseket támogató, összehangoló, kiegészítő kompetenciákat<sup>25</sup>, valamint a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikát összehangoló kompetenciát.<sup>26</sup>

A Szerződés értelmében a szubszidiaritás kontroll letéteményesei a nemzeti parlamentek, mely egyébként az úgynevezett *demokratikus deficitre* is egyféle megoldás kíván lenni, így integrálva a nemzeti parlamenteket az uniós intézményi struktúrába. Megjegyzendő továbbá az is, hogy a szubszidiaritás vizsgálata fogalmilag kizárt a kizárólagos hatáskörök esetén.<sup>27</sup>

A 2. Jegyzőkönyv értelmében két út áll rendelkezésre a szubszidiaritás vizsgálatára, egy politikai jellegű *ex ante* és egy bírói *ex post* lehetőség.<sup>28</sup>

Előbbi esetén az összefogás alapvető fontosságú, hiszen a partnerség elvének működése híján kétséges, hogyan tudnának a tagállami parlamentek blokkolni egy szerintük a szubszidiaritás elvét sértő jogalkotási aktus tervezetet. Az úgynevezett *early warning mechanism* ugyanis akkor sikeres, amennyiben több tagállami parlament (vagy egyik kamarája) terjeszt elő indokolt véleményt, és az beindíthatja a metaforikusan sárga-, narancssárga-, és piros lap mechanizmusoknak nevezett eljárást. Utóbbi esetben elérhető ugyanis az, hogy a jogalko-

<sup>21</sup> C-176/03 Bizottság vs Tanács [2005] ECR I-07879 továbbá hasonló jogvita alakult ki a C-440/05 számú ügyben a hajók által okozott szennyezésről és a jogsértésekre alkalmazandó szankciók bevezetéséről szóló irányelvről: C-440/05 Bizottság vs Tanács [2007] ECR I-9097.

<sup>22</sup> KIRÁLY Andrea: The Role of National Parliaments in European Issues: How the New Member States Scrutinize Their Governments? *Jogelméleti Szemle*, 2005/1. Elérhető: <http://jesz.ajk.elte.hu/kiraly21.html> [letöltve: 2011.10. 20.]

<sup>23</sup> EUMSZ 3. cikk.

<sup>24</sup> EUMSZ 4. cikk.

<sup>25</sup> EUMSZ 6. cikk.

<sup>26</sup> EUMSZ 5. cikk.

<sup>27</sup> „Subsidiarity is not a principle of allocation of competences, but a principle of regulating the exercise of competences. Subsidiarity comes into play when competence is not exclusive.” MINNERATH i. m. 54.

<sup>28</sup> TAMÁS Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. *Európai Tükör*, 2010/7–8. 7–23.

tási aktus tervezete lekerüljön a napirendről. Ehhez azonban elengedhetetlen a tagállami parlamentek közötti kommunikáció, melynek alapvető intézménye az Európai Ügyekkel Foglalkozó Bizottságok Konferenciája (COSAC, Conférence des Organes Spécialisées dans les Affaires Communautaires), melynek keretében egyébként a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését megelőzően már több szubszidiaritás vizsgálatot is szimuláltak.<sup>29</sup>

Utóbbi, a bírói út esetén azonban felvethető a rendelkezés gesztus értéke, hiszen az integrációpártiként megismert Luxemburgi Bíróság tagállamokat favorizáló döntése kérdéses. Az Európa Jog Nemzetközi Szövetségének (FIDE) 2010-es madridi kongresszusán egyébként éppen a szubszidiaritás vizsgálat volt az egyik központi téma, melynek kapcsán Antonio Tizzano, a Bíróság olasz bírója úgy nyilatkozott, hogy a szubszidiaritás szerinte „par excellence politikai kérdés”.<sup>30</sup> Politikai kérdés tehát, hogy egy kompetenciát mely szintre telepít a Szerződés, azaz alapvetően a szubszidiaritás formális, hatásköri megközelítését emelte ki a bíró.

Látható tehát, hogy az Unió szubszidiaritás elvének leginkább egy negatív megközelítés felel meg, a be nem avatkozás követelménye, szemben a társadalomfilozófiai ‘subsidiuummal’, a kiegészítéssel, a képessé tétellel.<sup>31</sup> Míg az Unióban a szubszidiaritás elvének szemlélete alapvetően formális és hatásköri jellegű, addig az elv társadalomfilozófiai ereje leginkább a közösség identitásképző erejében, a közösségi autonómiában, sőt a részvételi demokrácia és a népszuverenitás megerősítésében érhető tetten. *Ha úgy tetszik, megkülönböztethetünk egy felülről lefele tekintő, negatív megközelítésű, kizáró, hatásköri jellegű, „gyenge” szubszidiaritás fogalmat és egy alulról felfele szerveződő, tartalmi jellegű, „erős” szubszidiaritás fogalmat.*

#### 4. Zárógondolatok

A társadalomfilozófiai és az Unió jogi, intézményi szubszidiaritás fogalma tehát párhuzamosan és egymásra vetítve vizsgálható.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Uo. 22.

<sup>30</sup> JUHÁSZ-TÓTH Angéla: Az európai uniós tagállamok nemzeti parlamentjei a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után. *Európai Jog*, 2011/1. 43–47.

<sup>31</sup> „Subsidiarity is synonymous with auxiliaryity.” MINNERATH i. m. 53.

<sup>32</sup> E ponton pedig köszönöm Gergely Attila (KRE-BTK) inspiráló gondolatait a szubszidiaritás ‘erős’ és ‘gyenge’ elkülönítéséhez.

Egyrészt megállapítható, hogy míg előbbi lentről tekint felfele, addig a hatásköri koncepció fordított irányú, és a hatalmi centrumból, föntről tekint lefele. Ennek egyebekben olyan következményei lehetnek, mint például az uniós regionalizáció sikeressége: amennyiben találkozik egy alulról építkező *regionalizmussal*, úgy a felülről kialakítandó *regionalizáció* jóval versenyképebb lehet az Unió térképén. Erre a megkülönböztetésre egyébként használatos a pusztán technikai, modernizáló *top-down* regionalizáció és a lokalitást értékelő, identitástudathoz, közösségi önszerveződéshez kapcsolódó, tartós jellegű *bottom-up* regionalizmus kifejezések.<sup>33</sup>

Másrészt felvethető, hogy amennyiben a társadalomfilozófiai értelemben vett szubszidiaritás az alsó szintek megerősítését és a megfelelő cselekvési szint megtalálását jelenti, úgy annak egy diszkurzív jellegű folyamat részének kell lennie.<sup>34</sup> Ehhez képest a hatásköri megközelítés formális, kiküszöböli ezt az esetről esetre történő megvitatást. Az uniós kompetenciákat tekintve ez legfeljebb a harmadik csoportra lehet igaz, egyébként a szabályozási szint normatíve adott.

Harmadrészt megvilágítható csupán az Unión belül is a szubszidiaritás karaktere és úgy tűnhet, hogy jellege kettős, hiszen egyszerre kívánja preferálni a tagállamok és az Unió érdekét is. Pusztán az Európai Unió struktúráján belül is kétarcú elvként működik tehát, mivel ugyanúgy szolgálhatja a föderalizálódást (ami nem oldható meg alsóbb szinteken...), mint a kormányköziséget (hiszen a tagállamok érdekében lehet hivatkozni rá).<sup>35</sup>

És végül kiemelhető a párhuzamos vizsgálódás fontossága, hiszen annak praktikus következményi is lehetnek. A társadalomfilozófiai megközelítés ugyanis egyféle zsinórmértéke lehet az EU kompetencia vitáinak: azaz elfogadva, hogy addig legitim a közösség, amíg tagjainak képessé tételén munkálkodik, érvként szolgálhat olyan gyakorlati kérdések megítélésében, mint például, hogy szükség van-e az euró megmentésére.

<sup>33</sup> PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: Régiók és fejlesztési koalíciók. *Politikatudományi Szemle*, 2009/4. 46.

<sup>34</sup> FRIVALDSZKY i. m. 426.

<sup>35</sup> „In other words, subsidiarity is not an indefinable principle, but rather the same principle representing different goals and institutional structures for federalists and for intergovernmentalists. The real questions are therefore: could subsidiarity act as a good compromise between federalists and intergovernmentalists? Could it work as a constitutive principle of multi-level governance in future, too?” BÓKA i. m. 36.





# SZUBSZIDIARITÁS

## *Hangzatos szólam vagy működő elv?*

VARGA ÁDÁM  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

### 1. Bevezetés

Amikor 2012-ben a szubszidiaritást említjük, szinte reflexszerűen társítjuk is a fogalmat az Európai Unióhoz. Ha egy katalógusba begépeljük tárgyszóként a szubszidiaritás szót, akkor körülbelül százból kilencvenöt publikáció az Európai Unióval lesz kapcsolatos, a maradék nagy része a Katolikus Egyház társadalmi tanításával, emellett pedig néhány szerző más jelentéstartalommal használja ezt a kifejezést.<sup>1</sup> Ezek alapján nem csoda, hogy ma ezt a fogalmat a jogtudomány egyértelműen egy uniós elvként kezeli. Sőt, még az sem jelenthető ki egyértelműen, hogy a szubszidiaritás minden esetben jogi alapelvként kerül az érdeklődés középpontjába, viszont a különböző politikai érdekek és érvek mentén gyakran jelenik meg hivatkozási pontként.<sup>2</sup>

Bár szinte minden szerző hivatkozik az elv katolikus gyökereire, és a legtöbben röviden ki is térnek eredeti jelentésére, továbbá néhányan elemzik a bővebb jelentéstartalmát is, de lényegét tekintve a legtöbben mégis szinte csak és kizárólag az Európai Unió működését alapjaiban meghatározó elvként kezelik, amely tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területére való indokolatlan, azaz a közjó követelményével összeférhetetlen beavatkozást,<sup>3</sup> egyben

<sup>1</sup> Lásd: PAULOVICS Anita: Szubszidiaritás az államigazgatási eljárásban. *Magyar Közigazgatás*, 1998/4.

<sup>2</sup> TAMÁS Csaba Gergely: Új lehetőségek a nemzeti parlamentek előtt? A szubszidiaritás elvének uniós és hazai szabályozásáról. *Európai Tükör*, 2010/7–8. 20.

<sup>3</sup> FRIVALDSZKY János: *Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért*. In: FRIVALDSZKY János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 36.

meghatározza azt, hogy a felsőbb szint csak az alsóbb szint segítése érdekében avatkozhat be annak viszonyaiba. Ez azonban a fogalom eredeti jelentéstartalmát tekintve jelentős leegyszerűsítés, ahogy a másik véget is, azaz a katolikus eredet túlon túl való hangsúlyozása.

A szubszidiaritás elvéről történészek kimutatták, hogy már görög és középkori előzményei is vannak. A subsidium latin szó tartalékot, átvitt értelemben segítséget, támogatást jelent.<sup>4</sup> Olyan segítségről van szó, mely elősegíti a magán-személyek kezdeményezőképességét a magasabb társadalmi szinten lévő szervezetekkel szemben, illetve annak segítségét az adott közjó eléréséhez.<sup>5</sup> A fogalom igazi kiteljesítése azonban valóban a Katolikus Egyháznak köszönhető. Ugyan a szubszidiaritás elve kifejezetten csak a Quadragesimo Anno körlevélben nyerte el végleges megfogalmazását, de bizonyos utalásokat már a XIII. Leó pápa 1891-es Rerum Novarum című körlevélben is megtalálhatunk.<sup>6</sup>

Mit adott a Katolikus Egyház valójában a világnak a szubszidiaritás fontosságának hangsúlyozásával? Mennyiben sajátította ki magának az Európai Unió ezt a fogalmat, és vajon magyarázatot adhat-e a szubszidiaritás középpontba helyezése bizonyos önkormányzáshoz való joghoz kapcsolódó kérdésekre is? Jelen dolgozat keretei között elsősorban arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy a szubszidiaritás elvének eredeti jelentéstartalmához visszanyúlva olyan, végső soron a Katolikus Egyház társadalmi tanításában gyökerező fogalom bontakozik ki, amely nem csak az Európai Unió működését határozza meg, de számos, az önkormányzáshoz való joghoz kapcsolódó aktuális kérdés elemzéséhez is segítséget nyújthat.

## 2. A szubszidiaritásról általánosságban

A szubszidiaritás definíciójának ma már klasszikus leírása a Quadragesimo Anno című körlevélben található: *„amit az egyes egyének saját erejükből és képességeik révén meg tudnak valósítani, azt a hatáskörükből kivenni és a közösségre bízni tilos; éppen így mindazt, amit egy kisebb és alacsonyabb szinten szerveződött közösség képes végrehajtani és ellátni, egy nagyobb és magasabb szinten szerveződésre áthárítani jogszerűtlenség és egyúttal súlyos bűn, a társadalom*

<sup>4</sup> PACZOLAY Péter: Szuverenitás és a szubszidiaritás az Európai Unió és annak tagállamai között. In: FRIVALDSZKY János (szerk.) i. m. 60.

<sup>5</sup> NOVITZKY Péter: A szubszidiaritás fogalma ([http://web.axelero.hu/kesz/jel/06\\_01/novitzky.html](http://web.axelero.hu/kesz/jel/06_01/novitzky.html), letöltve: 2012. február 26.)

<sup>6</sup> Uo.

*helyes rendjének felforgatása, mivel minden társadalmi tevékenység lényegénél és bennerejlő erejénél fogva segíteni – szubszidiálni – köteles a társadalmi egész egyes részeit, ellenben soha nem szabad bomlasztani vagy bekebeleznie azokat.”*<sup>7</sup>

Az elv lényege II. János Pál megfogalmazása szerint, hogy „egy magasabb szintű közösség nem avatkozhat be egy alacsonyabb szintű közösség belső életébe és nem foszthatja meg illetékességétől, sőt ha a szükség úgy kívánja, támogatnia és segítenie kell abban, hogy összehangolja tevékenységét a társadalmat alkotó más tényezőkkel, tudniillik a közös érdekében.”<sup>8</sup>

Mielőtt részletesebben belemennék a fogalom elemzésébe, felvetődik a kérdés, hogy egyáltalán hogy került a csizma az asztalra, azaz mi köze lehet egy keresztény értékek alapján megfogalmazott elméletnek a szekularizált Európai Unió egyik alapelveéhez? Paczolay Péter szerint a keresztény előzmények után meglepő a szubszidiaritás fogalmának megjelenése az Európai Unió alapelvei között. Némi magyarázattal szerinte az európai integrációban kezdeti időkben érvényesülő katolikus befolyás szolgálhat.<sup>9</sup> Navracsics Tibor azonban nem ebben látja a kérdés lényegét. Szerinte a közösségi érdek és a nemzeti érdek konfliktusának kínjában őrlődve született meg a közösségben a szubszidiaritás fogalma. Az érdekkonfliktusokat kívánták ezzel alacsonyabb szintre tolni.<sup>10</sup> Azt már én teszem hozzá, hogy ez az értelmezés gyakorlatilag arra utalhat, hogy legalábbis kapóra jött az Uniónak a szubszidiaritás elve ahhoz, hogy a szupranacionális szervezet és a nemzetállamok között feszülő konfliktust sikerüljön (látszólag? valósan?) feloldani. Ez alapján talán nem véletlen Bárány Péter azon álláspontja sem, mely szerint a szubszidiaritás alkalmazása jórészt a jogalkotó szándékának, politikai akaratának függvénye, homályos és alapvetően pontatlan koncepció, mindez egy jogi-retorikai köntösbe bújtatva.<sup>11</sup>

A részletekbe jelen publikáció keretei között nem kívánok belemenni, inkább arra szeretnék rávilágítani, hogy a szubszidiaritás jelentőségét nem csak az EU keretei között és nem is csak a Katolikus Egyház társadalmi tanításának berkein belül lehet értelmezni, a Katolikus Egyház sokkal többet adott az emberiségnek annál, mintsem ilyen szűk értelemben használjuk ezt a fogalmat. Egészen konkrétan azt szeretném igazolni, hogy nem csak az Európai Unió és a tagállamok

<sup>7</sup> XI. PIUSZ pápa *Quadragesimo Anno* kezdetű enciklikája, 79.

<sup>8</sup> II. JÁNOS Pál pápa *Centesimus Annus* kezdetű enciklikája, 48.

<sup>9</sup> PACZOLAY i. m. 60.

<sup>10</sup> NAVRACSICS Tibor: A szubszidiaritás és a nemzeti érdekek az Európai Unióban. In: FRIVALDSZKY i. m. 119.

<sup>11</sup> BÁRÁNY Péter: Szubszidiaritás ma és holnap: régi nehézségek – új lehetőségek. *Külgügyi Szemle*, 2005/1–2. 122.

(illetve újabban már a szubnacionális szintek) közötti viszonyban használható ez az elv, hanem az Unió szerepétől lényegében függetlenül is, akár az állam és az önkormányzatok viszonyában is. Persze erre mondható, hogy ‘na bumm, nem nagy dolog, hiszen a több tartalmazza a kevesebbet is’. Ez igaz, de a lényeg talán nem is ebben fogható meg, hanem az arra való rámutatásban, hogy a XXI. század elején lényegesen szűkebb körben használunk a lehetségesnél egy nagyon komoly jelentést hordozó fogalmat.

### 3. A szubszidiaritás jelentősége

Mire alapozom fenti véleményem? Mit is adott a Katolikus Egyház valójában a világnak a szubszidiaritás fontosságának hangsúlyozásával?

A szubszidiaritás röviden egy olyan irányító elv, amely a közjó megvalósulásának eléréséhez szükséges hatalmat szabályozza. Védelmet nyújt a társadalomban a szabad kezdeményezésnek, védi a kicsinyek jogait a társadalmi életben és az alulról felfelé épülő társadalom kiépítését. A társadalmi tevékenység lényegénél fogva szubszidiáris, tehát segítő, olyan segítséget jelent, melyet az emberek együttlétük mellett fejtenek ki az egyes emberek személyiségének tökéletesítése céljából.<sup>12</sup>

Hangsúlyos a perszonalitás – szolidaritás – szubszidiaritás fogalmak társadalmi életben betöltött közös szerepe. Bármelyik túlhangsúlyozása a másik kettő kárára értelmetlenné, sőt lehetetlenné teszi a kívánatos cél, azaz a közjó elérését.<sup>13</sup> Az egyház társadalmi tanításában a szubszidiaritás elve tehát a közjó, a személyiség és a szolidaritás elveivel együtt adják a szubszidiaritás teljesebb, helyes értelmezését, így elmondható, hogy nem csak államszervezeti, hanem társadalomszervezeti elv is.<sup>14</sup>

Novitzky Péter szerint a szubszidiaritás segítő, azaz sohasem tekinthető öncélnak. Ugyanakkor semmi esetre sem tekinthető a megnyilvánuló hiányszágok pótlékának, ez ugyanis ellent mondana a közjó alapján nyugvó szolidaritásnak. Álláspontja szerint a szubszidiaritás fogalma csak egy keretet ad a társadalomnak, hogy könnyebben meg tudja valósítani a közjót.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> NOVITZKY i. m.

<sup>13</sup> Uo.

<sup>14</sup> FRIVALDSZKY i. m. 50–55.

<sup>15</sup> NOVITZKY i. m.

Frivaldszky János arra az álláspontra helyezkedik, hogy ez a segítség, mint ösztönzés és kíséret alapvetően közvetett, vagyis tiszteletben tartja az érintettek méltóságát, sajátos célt és identitást kiteljesítő jellege van. Ez ugyanis a magasabb közhatalmi szinten szerveződő politikai formációk igazi létjogosultsága és feladata a közjával kapcsolatban. Eközben azonban koordinál is a különböző társadalmi és politikai egységek között.<sup>16</sup>

A Centesimus Annus alig említi kifejezetten a szubszidiaritást, annál többet szól az emberek közötti együttműködésről, a társulás jogáról. Szövegéből egyértelmű, hogy az ember személy voltát vonjuk kétségbe, ha megfosztjuk a három legfontosabb jogától: a magántulajdontól, a vallásszabadságtól, illetve a társulás jogától.<sup>17</sup>

A szubszidiaritás éppen azokat támogatja, akik saját kezdeményezőképeségük alapján meg tudják oldani problémáikat és a segítséget nem egy magasabb, anonim és már készen adott forrásból szeretnék meríteni.<sup>18</sup>

Mindezek alapján Novitzky a szubszidiaritás elvét Wolfgang Ockenfels álláspontja alapján két oldalról közelíti meg: egyrészt az önmagam segítésén alapuló alapelvnek tekinti, másfelől a segítségnyújtás elvének. Szerepét tehát lényegében erre a két feladatra szűkíthetjük. Előbbi a cselekvő személy vagy kisebb közösség azon jogát és kötelességét határozza meg, miszerint cselekedeteikért felelősséget viselnek, utóbbi pedig a magasabb szinten lévő közösség jogát szabályozza, hogy támogatást nyújthasson ott, ahol erre szükség van, ott ahol nem elegendő az önsegítség.<sup>19</sup>

#### 4. Szubszidiaritás és decentralizáció kapcsolata

Ezen a ponton – talán némileg váratlanul – szeretnék egy újabb fogalmat megemlíteni. Ez pedig a decentralizáció. Mi köze a decentralizációnak a szubszidiaritáshoz? Látszólag semmi.

A decentralizáció a központosítottság ellentéte. Tamás András megfogalmazásában több olyan, hasonló hatáskörű szervezet, amelyek illetékességük szerint különülnek el egymástól és autonómiájuk van, önállóak, nincs szervezetszerű

<sup>16</sup> FRIVALDSZKY i. m. 36–37.

<sup>17</sup> SZALAI Ákos: *II. János Pál és a perszonalizmus társadalmi tanítása* ([http://konzervatorium.blog.hu/2011/04/30/ii\\_janos\\_pal\\_es\\_a\\_perszonalizmus\\_tarsadalmi\\_tanitasa](http://konzervatorium.blog.hu/2011/04/30/ii_janos_pal_es_a_perszonalizmus_tarsadalmi_tanitasa), letöltve: 2012. február 26.)

<sup>18</sup> NOVITZKY i. m.

<sup>19</sup> Uo.

központos irányításuk. A területi önkormányzatok jellegzetesen decentralizált szervek.<sup>20</sup>

Itt két véleményt szeretnék ütköztetni, az egyik Soós Edittől, a másik Tamás Andrástól származik.

Soós Edit úgy fogalmaz, hogy a decentralizáció egyrészt a döntések lakosságához közelebb vitelét, ugyanakkor a nagyobb részvétel lehetőségét is jelenti, így a részvételi demokrácia megvalósulásának előfeltétele. A regionális és helyi önkormányzatok hatáskörének megerősítése hatalmi ellensúlyt képez a központi kormányzattal szemben.<sup>21</sup>

Tamás András viszont azt hangsúlyozza, hogy a centralizáció és a helyi érdekeket védő decentralizáció mindenekelőtt jogpolitikai kérdés. Szerinte a decentralizáció nem struktúraépítő alapelv, hanem a centralizáció megvalósításának egyik változata.<sup>22</sup> Azt már én bátorodom hozzátenni, hogy általában is jellemző, hogy a decentralizációt elsősorban közigazgatás-szervezési elvnek szokták tekinteni, melynek megvalósulása főként célszerűségi kérdés.

Vajon mi lehet az oka ennek a kettős vélekedésnek? Demokratikus alapelv vagy hatékonysági kérdés? Esetleg mindkettő értelmezésnek lehet létjogosultsága? Álláspontom szerint itt jöhet számításba a decentralizáció és a szubszidiaritás kapcsolata.

Mi a különbség a decentralizáció és a szubszidiaritás között? Milyen tartalmi összefüggések vannak a két fogalom között, és milyen különbségek? Vajon ezeket az eltéréseket lehet-e értékalapú különbségnek tekinteni, melyhez az egyházi eredet adhat valamiféle többletjelentést, vagy egyszerűen két különböző fogalomról beszélünk?

Akarmelyik szemszögből is közelítjük meg a kérdéseket, a decentralizáció következménye végső soron a többszintű kormányzás.<sup>23</sup>

Soós Edit egyik publikációjában megfogalmazza, hogy a szubszidiaritás elve a decentralizáció kísérőelve. A többszintű kormányzás megvalósításának alapja a szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása, ami megakadályozza, hogy a döntéseket egyetlen hatalmi szintre összpontosítsák, és biztosítja, hogy a politikák kidolgozása és alkalmazása a legmegfelelőbb szinten történjen. A szubszidiaritás elvének tiszteletben tartása és a többszintű kormányzás

<sup>20</sup> TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*; Budapest, Szent István Társulat, 2010. 358.

<sup>21</sup> Soós Edit: A szubszidiaritás mint a többszintű kormányzás működését meghatározó alapelv. In: FERWAGNER Péter Ákos – KALMÁR Zoltán (szerk.): *Távolabbra tekintve: tanulmányok J. Nagy László 65. születésnapjára*. Szeged, Universitas Szeged, 2010. 57.

<sup>22</sup> TAMÁS i. m. 359.

<sup>23</sup> Soós i. m. 57.

egymástól elválaszthatatlan, mivel a szubszidiaritás különböző hatalmi szintek hatásköreivel függ össze, a többszintű kormányzás pedig a kormányzati szintek interakciójára helyezi a hangsúlyt.<sup>24</sup>

Nem állítanám, hogy ezt a vélekedést rengeteg álláspont alátámasztja, azonban például Képes György az Amerikai Egyesült Államokkal kapcsolatban említi meg, hogy a hatalom területi megosztásában az önkormányzatiság elve a szubszidiaritással hozható összefüggésbe, amelyet az önkormányzatiság értelmében mint elfogadott elvet említ.<sup>25</sup>

Általánosságban elmondható, hogy a demokratikus társadalmak elismerik bizonyos közösségek valamilyen mértékű függetlenségét, önrendelkezését, saját ügyeiben gyakorolt döntési jogát. Az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat erre támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése. De miért kéne az államnak elismernie az önkormányzashoz való jogot? Pusztán a történelmi hagyományok, valamilyen demokratikus alku, esetleg csak célszerűségi okokból?

A helyi önkormányzatokról tudjuk, hogy azok az Alaptörvényben tételezett, és törvénnyel létrehozott decentralizált állami szervek, melyek az államigazgatás központi szerveihez képest alkotmányosan meghatározott és törvény által védett önállósággal, a választópolgárok adott területi közösségét megillető helyi önkormányzashoz való kollektív alapjog alapján intézi a helyi közügyeket.<sup>26</sup> Azonban általánosságban az is elmondható, hogy ennek elismertsége és mértéke mindig a főhatalom döntésétől függ, az önállóság kereteit mindig a törvényi szabályozásnak kell megteremtenie.<sup>27</sup>

Ezzel kapcsolatban sem a már hatályon kívül helyezett Alkotmányban, sem pedig az új Alaptörvényben nem szerepel kifejezetten a szubszidiaritás elve. Ettől még a helyi közösségek önkormányzashoz való jogát a helyi közügyekben a magyar alkotmány is elismeri, de anélkül, hogy eközben az állam egységét megbontaná. És miért kell elismernie? Mert a szubszidiaritás elve biztosítja a közösségi autonómiát, annak kiteljesedését. Ahogyan a Magyar Katolikus Lexikon is megfogalmazza, a szubszidiaritás állami szinten széles körű önkor-

<sup>24</sup> Soós i. m. 62.

<sup>25</sup> KÉPES György: *A tökéletesebb unió: Az Amerikai Egyesült Államok alkotmánya*. Budapest, Gondolat, 2003. 159. Hivakozza: FRIVALDSZKY i. m.

<sup>26</sup> PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános közigazgatási jog*. Budapest, Madamus Publishing, 2008. 295–296.

<sup>27</sup> TRÓCSÁNYI László – SCHANDA Balázs (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba*. Budapest, SZTE AJTK – PPKE JÁK, 2010. 388.



mányzati rendszert takar.<sup>28</sup> Ez az elv tiltja a felsőbb hatalmi fórumok számára az alsóbbak illetékességi területeire való indokolatlan beavatkozást. Ez az elv mondja ki, hogy a felsőbb hatalmi körök feladata a kiségités. Végző soron ez az elv igazolja az egész önkormányzatiság létjogosultságát.

Természetesen a decentralizáció fogalma teljesen érthető és magyarázható a szubszidiaritás adta többletjelentés nélkül is. De nem az önkormányzashoz való joggal kapcsolatban. Hiszen a szubszidiaritás nélküli decentralizáció, az állam egységének mindenféle hatásköri és illetékességi megosztása így pusztán hatékonysági kérdésnek tűnik, melynek léte, illetve mértéke elsősorban az állam célszerűségi szempontok alapján hozott döntésétől függ. Így végző soron azt is mondhatnánk, hogy az önkormányzatok szemszögéből a szubszidiaritás a decentralizációhoz való jogosultságot alapozza meg.

## 5. Összegzés

Az Országgyűlés 2011. december 19-én elfogadta a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényt, melynek bizonyos szakaszai már 2012. január 1-jétől hatályosak. Kétségtelen, hogy az önkormányzati területen jelentős átrendeződés tapasztalható, többek között az önkormányzashoz való jog alapjogi jellegét tekintve is.

A 2011 végéig hatályban lévő Alkotmány 42. §-a kimondta, hogy a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga. Ezt a szabályhelyet Magyarország új alaptörvényében már hiába keresnénk, az csak annyit tartalmaz, hogy Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.<sup>29</sup> Ezzel megszűnt Magyarországon a helyi önkormányzashoz való jog? Nyilvánvalóan nem, viszont megállapítható, hogy az Alaptörvény már nem tekinti ezt a jogot alapjognak. Ennek hatása számos területen máris érződik, elsősorban az új önkormányzati törvény szellemiségén.

Ettől még általánosságban elmondható, hogy a demokratikus társadalmakban az autonómia képezi az önkormányzat lényegét, az önkormányzat erre támaszkodik, annak szervezeti kifejeződése.

<sup>28</sup> DIÓS István – VICZIÁN János (szerk.): *Magyar Katolikus Lexikon XIII.* Budapest, Szent István Társulat, 2009.

<sup>29</sup> Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés.

---

Mindezen folyamatok megértéséhez szolgálhat alapul a szubszidiaritás elvének – az utóbbi időben bevett használatához képest – más irányú megközelítése, amely a katolikus gyökerekhez visszanyúlva segítséget nyújthat az önkormányzathoz való jog mélyebb jelentéstartalmának vizsgálatához. Másfelől ez a vizsgálódás arra is alapul szolgálhat, hogy alátámassza, hogy szekularizáció, értékeslegesség és a vallási tartalomtól való eltávolodás ide vagy oda, a szubszidiaritás elvének kidolgozásával a Katolikus Egyház egy olyan értékalapú elvet adott a világnak, melynek érvényesülése a XXI. században is megkerülhetetlen, hatása pedig nem csak az Európai Unió és a tagállamok között bír jelentőséggel, hanem legalább ilyen fontos a központi állam és az önkormányzatok közötti viszonyban is.



FOGYASZTÓVÉDELMI KÉRDÉSEK A  
VALLÁSSZABADSÁG ÉS A KEGYELETI JOGOK  
METSZÉSPONTJÁBAN  
– VISSZÁSSÁGOK A TEMETKEZÉssel KAPCSOLATOS  
GYAKORLAT KAPCSÁN

VERES ZOLTÁN  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

Általánosságban elmondható, hogy mind a vallásszabadság, mind a személyiségi jogok területe elméleti szinten jól kidolgozottnak tekinthetők. Mégis, a kegyeleti jogok, mint sajátos személyiségi jogok kapcsán felmerülő kérdéseket a jogalkalmazás sok esetben nem megfelelően kezeli. Előadásunkban egy rövid elvi bevezetés után néhány ilyen problémás esetet mutatunk be.

## **1. Elméleti alapvetés – A kegyeleti jog és a vallásszabadság összefüggései**

„A személyiség szabad kibontakozása, és az általános cselekvési szabadság is alapjai az egyén önrendelkezési jogának, a vallás szabad megválasztásának, és mindezeknek az ember életén túlmutató folyománya lehet az eltemtetés módjára vonatkozó rendelkezési jog” – mutat rá az Állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése<sup>1</sup> a vallásszabadság és a személyiségi jogok egy lehetséges kapcsolódási pontjára. A kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jogból levezethető jog, „a személyiségi jognak az a része, s azt a ‘becsületkódexet’ jelenti, amely alapján méltányos és elvárható a holttesttel s a halott emlé-

---

<sup>1</sup> Ld. AJB 301/2010.

kével való bánásmód”.<sup>2</sup> A bírói gyakorlat alapján idekapcsolódik a végtisztesség megadásának, a halott földi maradványának tiszteletben tartásának követelménye is.<sup>3</sup> A jogalkalmazói gyakorlatban a kegyeleti jog kapcsán gyakoriak a temetkezéssel kapcsolatos jogviták, problémák.

A helyzetet tovább bonyolítja a vallásszabadság követelménye, melynek a temetkezés kapcsán is érvényesülnie kell. Ezt a vonatkozó jogszabály, a temetőkről és temetkezéstről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.) az alábbi módon próbálja biztosítani: a világi és egyházi szertartás vonatkozásában a különbséget abban fogalmazza meg, hogy a világi temetés szertartásrendjét az eltemetető határozza meg, míg az egyházi temetéssel az egyházi rend (vallási, liturgikus) szerint történik a temetés. Alapelv azonban a szertartásban kifejezett meggyőződés – világi, illetőleg az egyház hitéleti tevékenységének, vallási szokásainak – tiszteletben tartása.<sup>4</sup> A szolgáltatás során ezeket a szolgáltató tűrni köteles, illetőleg együtt kell működni a szertartás rendje és a technikai-technológiai folyamat összehangolásában.

A Ttv. rendelkezései azokra az egyházakra, vallási közösségekre nézve is hatályosak, amelyek tulajdonában, kezelésében, fenntartásában, üzemeltetésében működő vagy lezárt temető, illetőleg temetkezési emlékhely vagy halotthamvasztó van.<sup>5</sup> Az egyházi temetők ugyanígy közfunkciót töltenek be, mint a köztemetők. (Itt szeretnénk rámutatni, hogy sok településen nincs is önkormányzati temető. Az önkormányzat ilyen esetben megállapodást köthet a temetőtulajdonos egyházzal kötelező temetőfenntartási feladatainak ellátására.) Az egyházak, felekezetek gondoskodni kötelesek a temetői létesítményekről, a temető fenntartásáról, üzemeltetéséről. Ha ezeket a feladatokat vállalkozóval kívánják végeztetni, ezt polgári jogi szerződés alapján tehetik. A temetőhasználatról pedig temetőszabályzatban kell rendelkezniük.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> GYÖNGYÖSI Zoltán: *Az élet és a test feletti rendelkezések joga*. Budapest, HVG-ORAC Lap és Könyvkiadó Kft., 2002. 423.

<sup>3</sup> Ld. BH 1997.525.

<sup>4</sup> Ld. Ttv. 1.§ (3) bek.

<sup>5</sup> Ld. a törvény hatályáról a Ttv. 2.§-t.

<sup>6</sup> Temetőszabályzatra példaként ld. Somogy Temetkezési Kft: Szabályzat a temetők működési rendjéről. Elérhető: [http://www.somogyitemetkezes.hu/informaciok/aktualis/szabalyzat\\_a\\_temetok\\_mukodesi\\_rendjerol](http://www.somogyitemetkezes.hu/informaciok/aktualis/szabalyzat_a_temetok_mukodesi_rendjerol) [letöltve: 2011-11-03].

## 2. A fogyasztóvédelem és a temetkezés kapcsolatáról

Fentiek rögzítését követően adódik a kérdés: de hogy kerül a fogyasztóvédelem a temetőbe? Bár elsőre talán megdöbbenőnek tűnhet ez a kijelentés, de a temetkezési szolgáltatás megrendelője is fogyasztónak minősül az általánosan elfogadott fogyasztó definíciók<sup>7</sup> értelmében. Tovább vizsgálva a témát, tovább erősíti a fenti megállapítás helyességét az a körülmény is, hogy kifejezetten fogyasztóvédelemmel foglalkozó szervezetek (ld. pl. a korábbi Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség témavizsgálatát,<sup>8</sup> illetve a GVH eljárásait<sup>9</sup>) is vizsgálták a temetkezéssel kapcsolatos eseteket, mint például a temetkezési szolgáltatás hirdetése, gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, és még sorolhatnánk. Ezek alapján állíthatjuk, hogy igenis vannak a fogyasztóvédelem körébe eső kérdések a temetkezés kapcsán, annál is inkább, mivel a fogyasztóvédelem a kiszolgáltattott helyzetben lévő személyek védelmére hivatott. Kétségtelen, hogy a halott elvesztése miatti fájdalmuk miatt az elhunyt rokonai is kiszolgáltattott helyzetben vannak.

A temetkezésre vonatkozó esetek közül a továbbiakban csak azok közül emelünk ki néhányat, melyeknek egyházakat érintő vonatkozásai is vannak.

## 3. Jogesetek

Gyakori eset, hogy valamely település a köztemetők fenntartására vonatkozó kötelezettségét nem maga, hanem kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján más szervezeten keresztül látja el. Ilyen szervezet az esetek többségében valamely egyházat jelent. Egy konkrét ügyben a településen található négy felekezeti temető üzemeltetésére az egyház szerződést kötött egy kft.-vel, mely a szerződés értelmében csak ezen üzemeltető szolgáltatásait lehet igénybe venni az adott temetőkben, illetve, ha valaki mégis ragaszkodna más szolgáltatóhoz,

<sup>7</sup> Ld. pl. 2008. évi XLVII. törvényt a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról. Eszerint fogyasztó: az önálló foglalkozásán és gazdasági tevékenységén kívül eső célok érdekében eljáró természetes személy (tv. 2.§ a) pont). Hasonlóan fogalmaz a Ptk. 685.§ d) pontja is, melynek értelmében fogyasztó a gazdasági vagy szakmai tevékenység körén kívül eső célból szerződést kötő személy.

<sup>8</sup> Ld. pl. Fogyasztóvédelmi Főfelügyelőség Reklámfelügyeleti és E-kereskedelmi Osztály: Részjelentés. A gazdasági reklámtevékenységre vonatkozó jogszabályok betartásának ellenőrzése a szabadtéri reklámhordozókon és a helyi sajtóban vizsgálatunkhoz. A temetkezési szolgáltatások reklámozásának ellenőrzéséről. Budapest, 2005. július. (RFO-374/2005 ikt. szám). Elérhető: <http://www.mrsz.hu/download.php?oid=T6192c1f7979938292921ec6101bb058;aid=T618201178719e8590957365f9aaada1>. [letöltve: 2011-11-03]

<sup>9</sup> Ld. pl. Vj-83/2007/25.

akkor is ki kell fizetni a teljes szolgáltatási díjat, mert egyébként az üzemeltető nem nyitja ki a kaput és a ravatalozót. Az ügyben sem a jegyző, sem az egyház, sem a fogyasztóvédelem nem járt el.<sup>10</sup>

Egy másik esetben<sup>11</sup> a panaszosok végül az ombudsmanhoz fordultak és előadták, hogy az egyik egyház temetőjében a hűtő meghibásodott és emiatt a holttest bomlásnak indult. A jegyző az első alkalommal hozzá fordult panaszosokkal közölte, hogy az ügy kivizsgálására nem jogosult, mivel a temető egyházi tulajdonban van. Ezzel kapcsolatban a biztos rámutatott: nem helyes a jegyző érvelése, miszerint ellenőrzési jogkörét csak köztemetők esetében gyakorolhatja. A vonatkozó jogszabályok ugyanis nem tesznek különbséget az ellenőrzés szempontjából a temetők tulajdonosai között. Így a jegyző az illetékségi területén működő bármelyik temetőt – legyen akár egyházi, akár önkormányzati tulajdonban – ellenőrizheti. Az ombudsman arra is rámutatott, hogy a jelentésben feltárt sérelmes eljárások nem egyedi esetet képeznek. Ezt igazolja, hogy az ombudsman egy másik esetben is kénytelen volt felvilágosítani a jegyzőt arról, hogy a temető ellenőrzésére irányuló, Ttv 7.§-án alapuló jogkör nem csak az önkormányzati temetők esetén kötelezi a jegyzőt, ugyanis a Ttv. rendelkezéseit azoknak az egyházaknak, felekezeteknek is alkalmazniuk kell, amelyek „tulajdonában, kezelésében, fenntartásában, üzemeltetésében működő vagy lezárt temető, illetőleg temetkezési emlékhely vagy halotthamvasztó van.”<sup>12</sup> Ez a megállapítás azért is figyelemre méltó, mert cáfolja azon téveszmét, hogy jogállamokban az állami hatóságok nem avatkozhatnak az egyházak életébe.

Ez utóbbi ügy további érdekessége, hogy foglalkozik két jogállami követelmény, a vallásszabadság és a diszkrimináció tilalmának ütközésével is. Az ügy tényállásáról röviden annyit érdemes megemlíteni, hogy a hernádnémeti református temetőben a panaszos szüleivel közösen sírhelyet váltott, majd azon síremléket állított, és ide temette elhunyt férjét, aki református vallású volt. Hat évvel később a panaszos édesapja is elhunyt, akit a korábban elhunyt férj mellé kívántak elhelyezni. A temetésre telefonon kaptak engedélyt, mert a lelkész a temetés időpontjában külföldön tartózkodott. A temetés után egy héttel a lelkész visszatért, és felhívta a panaszos édesanyjának figyelmét arra, hogy fizessen még 50 000 Forintot, mivel egy 2006 januárjában hozott presbitériumi rendelet szerint „katolikus halottat csak akkor lehet eltemetni református temetőben, ha

<sup>10</sup> Ld. a Kizárólagosságra törő üzemeltető c. írást a fogyasztok.hu oldalon. Elérhető: [http://www.fogyasztok.hu/cikk/20080521/temeto\\_temetkezes\\_uzemelteto\\_nem\\_tartja\\_be\\_az\\_egyenlo\\_banasmod\\_kovetelmenyet/](http://www.fogyasztok.hu/cikk/20080521/temeto_temetkezes_uzemelteto_nem_tartja_be_az_egyenlo_banasmod_kovetelmenyet/) [letöltve: 2011-11-03].

<sup>11</sup> AJB 301/2010.

<sup>12</sup> Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentése az OBH 4361/2006. sz. ügyben.

befizeti a fenti összeget”. A panaszos ezt az összeget nem fizette meg arra hivatkozással, hogy a sírhelyet megváltotta, és hogy úgy érzi, hátrányosan megkülönböztetik amiatt, hogy katolikus vallású.

A református temető szabályzatát áttekintve az ombudsman megállapította, hogy a csoportképzés fő elve valóban a járulék megfizetése volt, a szabályzat azonban mégsem csak a díjat megfizetők és azt meg nem fizetők között, hanem más, egyes esetekben a felekezeti hovatartozást szem előtt is tartva differenciál. A református temető szabályzatát a temetkezési törvény szakaszai alapján vizsgálta az országgyűlési biztos. (A Ttv.-nek különösen azok a rendelkezései jönnek itt szóba, amelyek szerint egyrészt a temető tulajdonosa, köztemető esetén az önkormányzat a temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatosan felmerült szükséges és indokolt költségek alapján állapítja meg a temetési hely, illetőleg az újraváltás díját.)<sup>13</sup>

Az ombudsmani vizsgálat továbbá az alábbiakat tárta fel a diszkrimináció tilalma kapcsán: a szóban forgó temetőben az egy azonos csoportba tartozók – tehát a református egyház részére egyházfenntartási járulékot fizető egyháztagok – részére a földbe temetés estén a sírhely igénybevétele ingyenes. A második csoportba azok az egyháztagok tartoznak, akik elmulasztották a fenntartási járulékot befizetni. Esetükben lehetőség van visszamenőlegesen a tárgyévi díjszabás alapján az elmaradt járulék megfizetésére. Ennek megtörténte után a sírhely megváltása számukra is ingyenes. A harmadik csoport – a vegyes házasságban élők más vallású házastársa – esetében a házastárs részére is ingyen biztosítják a sírhelyet, amennyiben ez a más vallású házastárs is fenntartói járulékot fizetett az egyháznak. Ha a más vallású hozzátartozó nem fizette ezt a járulékot (ez a negyedik csoport), számukra tízezer forint a sírhely. Az ötödik csoportot a más vallású, de református vallású személlyel nem házastársi viszonyban élő személyek alkotják (idetartozott a panaszos édesapja is). Részükre ötvenezer forint a sírhely megváltása. Velük kapcsolatban azonban nem rendelkezik a szabályzat arról, hogy lehetőségük lenne egyházfenntartási járulékot fizetniük vagy sem. (Bizonyára ezzel kapcsolatban azért nem tartalmaz rendelkezést, mert nem életszerű, hogy egy nem református vallású személy egyházfenntartási járulékot fizessen a református egyháznak.) „Mégis kétségtelen, hogy a vizsgált szabályzat nem pusztán a járulék megfizetésének megtörténte alapján, hanem felekezeti hovatartozást, illetve református személlyel való rokonságot is szem előtt tartva differenciál a sírhelyet megváltók között, legfőképpen akkor, amikor különbséget tesz a református vallású személy járulékot nem fizető házas-

<sup>13</sup> Ttv. 40. § (2) bekezdés a) pont.



társa, és más, járulékot nem fizető személyek között” – állapítja meg a Jelentés. A fő problémát az jelenti, hogy a díjtétel megállapításának elve valójában nem a csoportkedvezmény elvét alkalmazza, hanem ellenkező irányú megkülönböztetést. Csoportkedvezmény esetén ugyanis a temetkezés meghatározott díjtétele mindenkire nézve azonos mértékű és azonos érvénnyel kötelező lenne, csupán egyes kedvezményezett csoportnak – jelen esetben az egyházfenntartási járulék befizetőinek – lenne csökkentett a mértéke, ezzel az alkotmányosan elfogadható pozitív diszkriminációt megvalósítva. Természetesen az egyháznak jogában áll a fenntartásában lévő temető fenntartásához is rendszeresen hozzájárulók részére kedvezményeket, vagy akár ingyenes sírhelyet biztosítani, ez azonban a vizsgált szabályzatban foglalt megoldáshoz képest ellenkező nézőpontú szabályozást igényel az ombudsman szerint. A Ttv. korábban bemutatott rendelkezései értelmében ugyanis a temetési hely díjtételeinek megállapításakor csak a temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatosan felmerült szükséges és indokolt költségek vehetők figyelembe.

#### **4. Zárógondolatok**

Előadásunkban arra kívántunk rávilágítani, hogy a temetkezéssel kapcsolatban felmerülő problémák kezelésében az illetékes szervek gyakran súlyos hibákat, mulasztásokat vétnek, és ezáltal olyan jogok sérülnek, mint a vallásszabadság vagy a diszkrimináció tilalma (sőt esetleg az eljárás megtagadása kapcsán a tisztességes eljáráshoz való jog). A problémákat – talán kissé szokatlan módon – fogyasztóvédelmi megközelítésben igyekeztünk bemutatni, abban bízva, hogy ezáltal, a fogyasztóvédelmi intézményrendszert is bevonva a felmerülő kérdések megoldásába, hatékonyabban orvosolhatók a temetkezés kapcsán felmerülő jogsérelmek.

II. rész  
Az Alaptörvény első éve



# AZ ALAPTÖRVÉNY PARADOXONJAI ÁTMENETBŐL? ÁTMENETBE!<sup>1</sup>

ORBÁN ENDRE  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## Bevezetés

Egy szoftverfejlesztő ismerősöm egy alkalommal azt a megjegyzést tette, hogy sosem írna jogszabályt, mivel annak működését nem tudja azonnal két billentyű lenyomásával ellenőrizni. Találónak éreztem meglátását, hiszen bár egy könyvelői programot is adott esetben hozzá kell igazítani a módosuló adójogszabályokhoz, azok alapvetően már első kibocsátásuk esetén jól működő eszkézként funkcionálnak. Igaz ez egy jogszabálysövegre is, viszont a szövegen belüli ellentmondások, nyelvi problémák elsöre sosem ötlenek szembe azok megfogalmazóinak. És így van ez még abban az esetben is, ha egy textus a lezártág és véglegesség igényével készül, ahogy történt ez a 2012. január elsején hatályba lépett Alaptörvény esetében.

Az Alaptörvény körüli diskurzus ugyanis kommunikációfilozófiai értelemben egy jelentős érvet vonultatott fel. Jelesül azt, hogy a preambuluma szerint átmenetinek szánt korábbi Alkotmányt<sup>2</sup> egy végső és módosításra nem szoruló szöveg váltsa fel,<sup>3</sup> mely egyszer és mindenkorra *pontot tesz* a magyar alkotmányos berendezkedés végére. Mindez pedig értékelhető úgy, mint a rögzítésbe vetett hit megfogalmazása, az írásbeliség szakralizálása. Ennek lehet szimp-

<sup>1</sup> Megjelenik: *Közjogi Szemle*, 2013/2.

Ezúton szeretném köszönetemet kifejezni Chronowski Nóra, Csink Lóránt, Jakab András, Kovács Péter és Tóth Gábor Attila írásomhoz fűzött értékes észrevételeiért.

<sup>2</sup> „A többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:” 1949. évi XX. törvény, a Magyar Köztársaság Alkotmánya preambuluma.

<sup>3</sup> Ezt fejezi ki többek között az Alaptörvényt érintő diskurzusban megjelenő ‘gránitszilárdság’ igénye.

tómája, mint az az érvek között elhangzott, a láthatatlan alkotmány koncepciójának elutasítása, mondván, hogy az túlságosan ködös és elvont, továbbá következménye egy olyan szövegkorpusz elfogadása, melynek szóhasználata több ponton megkérdőjelezhető: az ún. *alkotmányozói hevület*<sup>4</sup> ugyanis szakrális és ünnepélyességi okokból politikai s nem jogi terminológiát támogatott. Minthogy azonban az alkotmány mindig jogszabályként *is* funkcionál és alkalmazásra, értelmezésre szorul, így nehéz dolga akadhat az Alkotmánybíróságnak az új szóhasználattal.

Jelen írás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Doktori Iskolájának 2012 őszién megszervezett, *Az Alaptörvény hatása a jogágakra* című szimpóziumára készült, és azt a kérdést kívánja firtatni, hogy milyen hatása volt az Alaptörvény megszületésének az alkotmányjogra. Egy ilyen írás az azóta megjelent számtalan forrás bemutatására nem vállalkozhat, azt inkább egyféle reflexiónak szánom az Alaptörvényhez kapcsolódó alkotmányjogi vitára. A 2012. őszi tézisem abból a meggyőződésemből indult ki, hogy a *közjogi bizonytalanság* vagy *közjogi átmenet korszakát* éljük, és mindez nem is fog változni, míg az Alkotmánybíróság nem hoz döntést az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései nevet viselő, szintén alkotmányos szintre igényt tartó szövegkorpuszról,<sup>5</sup> vélhetően 8:7 vagy 7:7 arányban.<sup>6</sup> Azóta mindez azzal egészíthető ki, hogy bár az Alkotmánybíróság megsemmisítette az átmenetinek nevezett szöveg nem átmeneti passzusait, az átmenetiség kora úgy tűnik nem zárult

<sup>4</sup> A fogalmat Jakab Andrásról kölcsönözöm, lásd JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 183., 185.

<sup>5</sup> Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezései 31. cikk (2) bekezdése nyilvánította magát az Alaptörvény részének: „Az Átmeneti rendelkezéseket az Országgyűlés a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 19. § (3) bekezdés a) pontja és 24. § (3) bekezdése alapján, Magyarország Alaptörvénye Záró rendelkezések rész 3. pontjára tekintettel fogadja el. Az Átmeneti rendelkezések az Alaptörvény részét képezik.” Az ezt követő alkotmányjogi vitára lásd CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Az Alaptörvény és az Átmeneti Rendelkezések viszonya*. <http://www.plwp.jak.ppke.hu/en/muhelytanulmanyok/2012/47-2012-02.html> [letöltve: 2012.11.10.], valamint LÁPOSSY Attila – SZAJBÉLY Katalin: *Az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek alkotmányosságáról. Közjogi Szemle*, 2012/2. 1–9. Az alkotmányozó a vitát végül az Alaptörvény záró rendelkezéseinek módosításával kívánta feloldani, kiegészítve azt az 5. ponttal: 5. „A 3. pont szerint elfogadott Magyarország Alaptörvényének átmeneti rendelkezései (2011. december 31.) az Alaptörvény részét képezi.” Az Alkotmánybíróság ellenben a 45/2012. (XII.29.) AB határozatával az ombudsmani indítványnak megfelelően megsemmisítette az Aár. több paragrafusát.

<sup>6</sup> Az ‘előretípell’ 7:7 a 33/2012 (VII.17.) a bírák jogállásáról szóló törvényt érintő AB határozat eredménye, amelyben egyes alkotmánybírák előrevetítették az Átmeneti Rendelkezésekről alkotott véleményüket. A különvélemények bemutatása: Orbán Endre: 7:7. <http://arsboni.hu/77.html> [letöltve: 2013.03.01.] A fentebb idézett döntést végül a különvélemények száma szerint 10:5 arányban fogadhatta el az Alkotmánybíróság. Minthogy azonban különvéleményt nem kötelező csatolni a ‘nem’ szavazat mellé, az ellenszavazatok száma ennél több is lehetett.

le, permanens alkotmányozási időszakot élünk, melyben az Országgyűlés alkotmányozó kétharmada, ha nem is kifejezett, de látens harcot vív a szöveg fölötti uralomért és annak jelentéséért az annak értelmét kifejteni hivatott Alkotmánybírósággal.<sup>7</sup>

E ponton nem az események részletezésével kívánok elsősorban érvelni, hanem olyan külsődleges jelenségekkel, melyek az Alaptörvény körüli diskurzus részei voltak. Így először a szóbeliség-írásbeliség kommunikációfilozófiai jelentőségét rekonstruálom, mely elméleti magyarázóerővel bírhat az új alkotmány végleges voltába vetett hitére (1). Ezt követően amellet kívánok érvelni, hogy az Alaptörvény egyre nagyobb beüzemelési költségekkel jár,<sup>8</sup> rengeteg paradoxon övezi a várakozásokat és a későbbi beteljesülést (2). Végül pedig az alkotmány műfajával, mint normakategóriával kívánok foglalkozni és amellet érvelni, hogy a szöveg véglegességébe és az ünnepélyességébe vetett hit aláasta a szöveg jogi jellegét, mindez pedig a politikai tartalom túlhangsúlyozásához és ideológiailag egyoldalú értékválasztásokhoz vezetett (3).

<sup>7</sup> Ennek legújabb fejleménye a Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása. Elérhető: <http://www.parlament.hu/irom39/09929/09929.pdf> [letöltve: 2013.02.25.] A módosítás ugyanis szembemegy több korábbi Alkotmánybírósági döntéssel és Alaptörvényi szintre emelt több, korábban megsemmisített rendelkezést. Ilyenek az Átmeneti Rendelkezések egyes cikkei, melyet a 45/2012. (XII.29.) AB határozat semmisített meg, a család fogalmának szűk definíciója, melyet a 43/2012 (XII.20.) AB határozat semmisített meg, a hajléktalanokat kriminalizáló jogszabályi passzusokat megsemmisítő 38/2012. (XI.14.) AB határozat felülírása és végső soron ilyennek tekinthető a 32/2012. (VII. 4.) AB határozatban csak formai okokból megsemmisített hallgatói szerződések alkotmányos bázisának megteremtése is. A konkrét rendelkezéseken túlmenően pedig ilyennek tekinthető az alkotmánybíróság hatásköreinek további szűkítése. A módosítás 12. cikkének (4) bekezdése ugyanis csupán szoros tartalmi összefüggés esetére teszi lehetővé az Alkotmánybíróságnak, hogy egy jogszabály vizsgálni nem kért részeit is alkotmányossági vizsgálat alá vesse. Továbbá a 2012. február 25-én benyújtott módosító javaslat az Alaptörvény hatálybalépését megelőző alkotmánybírósági gyakorlatot hatálytalanná nyilvánítja. Ld. MÁTYÁS Ferenc: *A jogállamiság súlyos sérelmével is járhat az Alkotmánybíróság határozatainak hatályon kívül helyezése*. <http://arsboni.hu/4alkmod.html> [letöltve: 2013.03.15.]

<sup>8</sup> JAKAB i. m. 166. Ehhez kapcsolódóan lásd a véglegesnek szánt Alaptörvényt érintő módosítások sorát: [http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/alaptv\\_modositasai.htm](http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/alaptv_modositasai.htm) [letöltve: 2013.02.28.] Összegszerű beüzemelési költségek terén pedig lásd a bírák jogállásáról szóló törvényt érintő Luxemburgi döntést (C-286/12 Európai Bizottság kontra Magyarország) és annak anyagi következményeit.

## 1. Szóbeliség, írásbeliség

A kommunikációfilozófiában többször felbukkanó jelenség az írásbeliség és szóbeliség egymáshoz viszonyított értékelése<sup>9</sup> vagy éppen bináris oppozícióként való láttatása.<sup>10</sup> Az írásbeliség megjelenését megelőző szóbeliség a szavak mágikus erejébe vetett hiten alapult, a jel és jelentett közötti közvetlen kapcsolaton, melyet az ismételt konkrét szituáció erősít meg.<sup>11</sup> Azon az alaphelyzeten alapul, melyben a beszélő itt és most szólal meg és jelenléte révén uralja a nyelvet. A beszélő ennek során egy *interszjektív viszonyban* van a másikkal, a jelen lévő befogadóval. Sőt, az formálja a közlő beszédmódját, hiszen az anticipálja, hogy a másik fél, mit hogyan érthet. Például másként beszél valaki ugyanarról a témáról egy gyerek és egy felnőtt esetében. A szóbeliség tehát sosem lezárt műfaj, a kommunikáció mindig nyitott marad, a személyek egy folyamatos jelenidejű diskurzus részesei.<sup>12</sup>

Az írás megjelenésével azonban a jel elidegenedik a jelölttől. Megszűnik a jelenlét, az itt és most szerves egysége. Az originer szimbólum helyét az allegória veszi át, mely keresi a tőle levált jelöltjét.<sup>13</sup> Egy szöveg esetében az azt megfogalmazó szerző csupán egy konstruált olvasót<sup>14</sup> feltételezhet és persze, ha szerencsés, megtalálhatja *mintao拉斯óját*.<sup>15</sup> Másrészt viszont a szöveg maga így kiszolgáltatottá válik olvasója számára, a szerző pedig elveszti uralmát a szöveg fölött. Praktikusán: egy jogszabály esetében a jogalkotói *akarat* és a befogadói *interpretáció* között feszül meg a szöveg.<sup>16</sup> Előfordulhat azonban az, hogy a szerző/jogalkotó úgy gondolja, megkísérli, hogy újabb és újabb módosításokkal visszanyerje uralmát a szöveg értelmezése felett. Ezt azonban az a tévhit sugallja számára, hogy az írásbeliséggel rögzül és állandósul a szöveg. Az írásbeliség azonban

<sup>9</sup> Ld. például a klasszikus görög irodalommal kapcsolatosan Friedrich NIETZSCHE: A görög irodalom története. In: NYÍRI Kristóf – SZÉCSI Gábor (szerk.): *Szóbeliség és írásbeliség*. Budapest, Áron Kiadó, 1998. 21–39.

<sup>10</sup> Walter J. ONG: 'Media' versus Human Communication. In: Uő: *Oralty and Literacy: The Technologizing of the World*. New York, Routledge, 2002. 171–173.

<sup>11</sup> Jack GOODY – Ian WATT: Az írásbeliség következményei. In: NYÍRI – SZÉCSI (szerk.) i. m. 113.

<sup>12</sup> Walter J. ONG: A szöveg, mint interpretáció: Márk idején és azóta. In: NYÍRI – SZÉCSI (szerk.) i. m. 143–144.

<sup>13</sup> Hans-Georg GADAMER: *Igazság és módszer*. Budapest, Osiris, 2003. 103–113.

<sup>14</sup> Egy alkotmányos szöveg esetén lehet ez a szuverenitást hordozó nép, egy kulturális vagy politikai nemzet, a szöveggel dolgozó Alkotmánybíróság, a nemzetközi közvélemény stb.

<sup>15</sup> Umberto ECO: *Hat séta a fikció erdejében*. Budapest, Európa, 2007. 41.

<sup>16</sup> „Hermeneutikai szempontból – s ez minden olvasó szempontja – a szöveg pusztán egy köztes termék.” Ld. Hans-Georg GADAMER: Szöveg és interpretáció. In: BACSÓ Béla (szerk.): *Szöveg és interpretáció*. Cserépfalvi kiadása. 25.

csalóka forma: a látszat ellenére nem tud lezárt lenni, hiszen például a szöveg felolvasása révén oralizálódik, azaz újra (vagy egy újabb) diskurzusba kerül. Praktikusán: az alkotmány szövegét például az alkotmánybíróági diskurzus vonja folyamába, de ugyanez történik egyetemi előadásokon és más tudományos szövegekben (*szövegekben*), melyekben folyamatosan reflexiók történnek rá.

Természetesen egy szöveg kicserélése esetén (mint mikor egy alkotmány-szöveg helyére egy újabb kerül) az újabb írás hatálybalépése felfüggeszthet egy létező diskurzust, azáltal, hogy kodifikál valamit belőle (például beemeli a korábbi alkotmánybíróági diskurzus elemeit az interpretálandó szövegbe). A szerző/jogalkotó e ponton hátradőlve gondolhatja, hogy a diskurzust lezárta. Ám valójában ez is pusztán csalóka látszat, hiszen az új szöveg után kezdődik egy hozzá kapcsolódó autonóm diskurzus. Ez pedig nem csak orális (publicisztikai, tudományos, alkotmánybíróági) diskurzust jelenthet, hanem a kontextusban születés okán, a kodifikált anyag újabb és újabb kontextusokban kerül idézésre. Így például óhatatlanul más szövegekkel is diskurzusba kerül, azaz *intertextuális viszonyba*. Praktikusán: ilyenek lehetnek más alkotmányok komparatív szöveg-helyei,<sup>17</sup> az úgynevezett közös európai alkotmányos hagyomány,<sup>18</sup> a jogállamiság kritériumai vagy egyéb nemzetközi kötelezettségvállalások.

Mindennek következménye tehát, hogy még ha a korábban szóbeli anyag egy végsőnek szánt szövegben textualizálódik is, az egy újabb orális fázisba kerül. Azt ismét egy literális, kodifikáló szekvencia követheti, mely praktikusán a véglegesnek hitt szöveg módosítását jelenti, hogy az végül egy újabb kontextusban ismét orális fázisba kerüljön.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Lásd például: LAMM Vanda – MAJTÉNYI Balázs – PAP András László (szerk.): *Preambulum az alkotmányokban*. Budapest, Complex, 2011.

<sup>18</sup> Ennek első idézése a C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft [1976] E.C.R. 1125. para. 4-ben került elő. Majd bekerült a Maastrichti Szerződés (Szerződés az Európai Unióról) F cikk (2) bekezdésébe és az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésébe is: „Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.” Az Európai Unió kontextushoz lásd továbbá: CHRONOWSKI Nóra: Az Unió értékei és az Alaptörvény. In: Uő. (szerk.): *Alkotmány és jogalkotás az EU tagállamaként*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 45–81.

<sup>19</sup> ONG (1998) i. m. 162–163.



## 2. Az Alaptörvény paradoxonjai

### 2.1. Legitimációs paradoxon: az alkotmány integratív funkciója és az Alaptörvény értékvilága<sup>20</sup>

Az Alaptörvény körüli retorikai diskurzus szerint úgy tűnik, az alkotmányozó eredetileg nem számolt a szöveg befejezettségének tévhitével. Egy, a '89-es rendszerváltást befejező aktusnak szánta az új alkotmányt, mely szilárd alapot biztosít a jövőnek, illetve ez Magyarország első, egységes alaptörvénye lesz, a jogrend alapja,<sup>21</sup> s mint ilyen, annyira biztos és lezárt, hogy a 89-essel szemben, amit többször is módosítottak,<sup>22</sup> ez már olyan tökéletes, amely esetében a módosítás szükségessége fel sem merül, és amellyel mindenki azonosulni tud.

Ezekkel az igényekkel szemben azonban több, ennek ellentmondó jelenség figyelhető meg. Mindez vélhetően arra vezethető vissza, hogy míg a '89-es alkotmány esetében legalább egy negatív konszenzus volt,<sup>23</sup> ti. szakítás a szocializmussal és a jogállami átmenet megvalósítása, 2011-ben sajnos ilyesmi nem mutatható ki. Az alkotmányozási kényszer hiányát az átmenetiség lezárásának igényére történő hivatkozás kívánta pótolni. Nem sikerült azonban széles körű konszenzust kialakítani a szöveg mögött, maga az alkotmányjogász társadalom is csak 'a pálya széléről' figyelhette az eseményeket,<sup>24</sup> a szöveg eredeti szerzőit pedig mind a mai napig nem ismerjük.<sup>25</sup> A társadalmi legitimáció kérdése<sup>26</sup> esetén

<sup>20</sup> Részletesen ld. ORBÁN Endre: Frankovich-időket él Magyarország? In: VEREBÉLYI Imre (szerk.): *Állam és jog alapvető értékei a változó világban*. Konferencia kötet, 2012. Győr. 51–59.

<sup>21</sup> R cikk (1) bekezdés.

<sup>22</sup> 2010 és 2011-ben például tizenegyszer: <http://www.parlament.hu/fotitkar/alkotmany/modositasok.htm> [letöltve: 2012.02.28]

<sup>23</sup> TÖLGYESSY Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-oroszagos-konferenciaja/7321-toelgyessy-peter-az-alkotmanyosság-helyreallitasa-magyarorszagom> [letöltve: 2012.03.10]

<sup>24</sup> SÓLYOM László: Előszó. Az alkotmányos kultúra szerepe. In: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*, Budapest, HVG-ORAC, 2011. 11.

<sup>25</sup> Rendelkezésünkre áll azonban egy interjúkötet: ABLONCZY Bálint: *Az Alkotmány nyomában*. Elektromédia, 2011.

<sup>26</sup> Ehhez kapcsolódóan lásd még DRINÓCZI Tímea: *Az alkotmány legitimitásáról*. <http://www.plwp.jak.ppe.hu/en/muhelytanulmanyok/2011/44-2011-37.html> [letöltve: 2012.12.10], valamint SZIGETI Péter: Az alkotmányozás alkotmányossága. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK PTI, 2012. 75–89.

egyes szerzők a nemzeti konzultációra hivatkoznak,<sup>27</sup> azonban jelen sorok szerzője szerint az egy közjogilag nehezen értékelhető műfaj, amely inkább kommunikációsingerszintünket érthette el. Az ellenzéki pártok kivonulása és a világnézeti, valamint homályos kollektivisták személetes passzusok<sup>28</sup> szövegbe illesztése pedig szintén az integratív funkció ellenében hatnak.

Jól szemlélteti mindezt az, hogy az új Alaptörvény preambuluma már címében jobboldali,<sup>29</sup> nemzeti és vallásos szóhasználatú, szemben<sup>30</sup> a '89-es szöveggel, melynek jelentős előnye volt a világnézeti semlegessége, a jövőre irányultsága, valamint a történeti narratíva hiánya.<sup>31</sup>

Az Alaptörvény ehhez képest múltra irányuló és vitatható történelem-szemléletet képvisel,<sup>32</sup> életmódokat preferál:<sup>33</sup> definiálja a házasságot,<sup>34</sup> az anyai önrendelkezési jog korlátozásának lehetőségét megteremtve nyilatkozik a magzatról,<sup>35</sup> nem emlékezik meg az állam nem vallásos hagyomá-

<sup>27</sup> TRÓCSÁNYI László: The Creation of the Basic Law of Hungary. In: CSINK Lóránt – SCHANDA Balázs – VARGA Zs. András (eds.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Dublin, Clarus, 2012. 8.

<sup>28</sup> HERBERT KÜPPER: Zwischen Staatspaternalismus, Kollektivismus und liberalem Individualismus: Normative Grundlagen des Menschenbilds im neuen ungarischen Grundgesetz. In: CSEHI Zoltán – SCHANDA Balázs – SONNEVEND Pál: *Viva Vox Iuris Civilis. Tanulmányok Sólyom László tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2012. 215–239.

<sup>29</sup> E ponton egy politikai filozófiai paradoxonra is érdemes felhívni a figyelmet. Elhangzó érv, hogy ez egy konzervatív alkotmány, melynek eképpen a konzervativizmus eszméjének megfelelően építenie kellene a szerves fejlődésre és a hagyományokra. Mégis, úgy tűnik, radikális törésvonalat kodifikál az Alaptörvény, szakítást a '89-es alkotmánnyal, amiből ennek ellenére a legitimitációját eredezteti. Ezt erősíti továbbá a forradalomra apelláló szóhasználat. Ezen felül a Nemzeti Együttműködés Rendszerének Nyilatkozata a liberalizmus eszmeköréből a társadalmi szerződés fogalmát kölcsönzi. Ld. JOHN RAWLS: *Az igazságosság elmélete*. Osiris, Budapest, 1997. 30–37.

<sup>30</sup> JAKAB i. m. 180–182.

<sup>31</sup> TÓTH Gábor Attila: *Értékpluralizmus a Magyar alkotmányos rendszerben*. <http://www.youtube.com/watch?v=qWiPZTYoGKU> (2012.03.15).

<sup>32</sup> JAKAB i. m. 180–183. FLECK Zoltán, GADÓ Gábor, HALMAI Gábor, HEGYI Szabolcs, JUHÁSZ Gábor, KIS János, KÖRTVÉLYESI Zsolt, MAJTÉNYI Balázs, TÓTH Gábor Attila: Vélemény Magyarország Alaptörvényéről. *Fundamentum*. 2011/1. 63. FEKETE Balázs: Történelmi elemek az EU-tagállamok alkotmány-preambulumaiban. In: LAMM–MAJTÉNYI–PAP i. m. 45. Lásd továbbá: CHRONOWSKI Nóra – DRINÓCZI Tímea – KOCSIS Miklós: Mozaikok, azaz milyen értelmezési kérdéseket vethet fel az alaptörvény? In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. [http://ajk.pte.hu/files/tiny\\_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag\\_uj\\_alkotmányossaga\\_kotet\\_11.pdf](http://ajk.pte.hu/files/tiny_mce/File/karikiadvanyok/magyarorszag_uj_alkotmányossaga_kotet_11.pdf) [letöltve: 2013.01.10] 45–64.

<sup>33</sup> Az Alaptörvény perfekcionista karakteréről ld. HEGYI Szabolcs: A jogok és kötelezettségek kapcsolata új szabályozásának elvi kérdései. *Fundamentum*, 2011/2. 62–67.

<sup>34</sup> L) cikk (1)

<sup>35</sup> II. cikk.

nyairól,<sup>36</sup> és bár az Alapjogi Charta tekinthető az alapjogi katalógus kiindulópontjának, kimarad a diszkrimináció tilalmi listájáról az életkoron, a genetikai tulajdonságon, a nemzetiségi kisebbséghez tartozáson, valamint a szexuális orientáción alapuló különbségtétel tilalma, melyeket jogilag fed ugyan az ‘egyéb helyzet’ kategória, mégis, kihagyásuk az integratív funkció és egyben az alkotmány tekintélye ellenében hat.<sup>37</sup> Mindezt tovább tetőzi az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseit (Aár.) bevezető különösen hosszú preambulumban, „A kommunista diktatúrából a demokráciába való átmenetről” című szöveg, melynek ‘társszövege’ a negyedik alkotmánymódosítás révén az Alaptörvény U) cikkébe is bekerült.

Ami pedig a legproblematisabb lehet: kollektivisták szemüvegén keresztül láttatja az alapvető emberi jogokat,<sup>38</sup> homályos vertikális alapkötelezettségekhez kapcsol egyes jogosultságokat,<sup>39</sup> továbbá korlátozhatónak nyilvánítja az alapjogokat „valamely alkotmányos érték védelme érdekében”<sup>40</sup> és ezzel tágra nyitja az alapjogkorlátozás kapuját. Hogy mindez az R) cikk (3) bekezdés és a Nemzeti Hitvallás fényében hogyan artikulálódik, azt persze az Alkotmánybíróság döntései válaszolják meg.

<sup>36</sup> „Elismerjük a kereszténység nemzetmegtartó szerepét. Becsüljük országunk különböző vallási hagyományait.” (Nemzeti Hitvallás) Ellenben a katolikus Lengyelországban, ahol nyolc preambulumban közöl választott az alkotmányozó, az alaptörvény így fogalmaz: „mi, a lengyel nemzet – a Köztársaság valamennyi állampolgára, azok, akik hisznek Istenben mint az igazság, igazságosság, a jóság és a szépség forrásában, valamint azok, akik nem osztoznak e hitben, de tisztelik az egyetemes értékeket, amelyek más forrásból erednek...” Ryszard PIOTROWSKI: A lengyel alkotmány preambuluma az Alkotmánybíróság joggyakorlatában. In: LAMM–MAJTÉNYI–PAP i. m. 113.

<sup>37</sup> XV. cikk (2) bekezdés, Alapjogi Charta 21. cikk.

<sup>38</sup> „Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki. Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.

Valljuk, hogy a közösség erejének és minden ember becsületének alapja a munka, az emberi szellem teljesítménye.

Valljuk az elesettek és a szegények megsegítésének kötelességét.” Nemzeti Hitvallás.

„Mindenkinek felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” O. cikk.

“Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” XII. Cikk (1) bekezdés.

“Törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja.” XIX. cikk (3) bekezdés.

<sup>39</sup> “Az Alaptörvény egyes rendelkezései és a belőlük kirajzolódó kép szerint bizonyos jogok gyakorlása bizonyos kötelezettségek teljesítésétől függ, aminek következtében azok már nem is tekinthetők alanyi jogoknak.” HEGYI Szabolcs i.m. 62.

<sup>40</sup> I. cikk (3) bekezdés.

## 2.2. Szakmai paradoxon: megosztottság vagy egységes vélemény

A konszenzus hiánya megosztotta az alkotmányjogász közösséget is. Az alkotmányjogot tanítók konferenciáján<sup>41</sup> Tóth Gábor Attila szakmai megosztottságról beszélt, ‘apologétákra’ és ‘destruktívakra’ osztva az alkotmányjogász közösséget.<sup>42</sup> Persze, mint minden bináris oppozíciót,<sup>43</sup> így ezt is némi fenntartással kell kezelnünk, így nem is meglepő, hogy a beszélgetés végére már továbbfinomodott a két kategória alkategóriákkal, mint amilyen a ‘vulgárapologéták’ osztálya.

Tóth Gábor Attila tézise szerint korábban létezett egy, főként az alkotmánybíróválasztásokra építő közös nyelv, mely mára elveszett, ugyanis az alkotmányjogászok egy része eleve nem legitim dokumentumként közeledik az Alaptörvényhez.

Tézisét megismételte a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2013. február 14-i ülésén is, mely az általa szerkesztett, az Alaptörvény problémás kérdéseit firtató könyv<sup>44</sup> bemutatójával vette kezdetét. A beszélgetés érdekes pillanata volt, mikor a könyv egyik felkért bírálója, Sonnevend Pál, megkérdőjelezte Tóth Gábor Attila oppozícióját és amellet érvelt, hogy szerinte a jogászok egységesen fenntartásokkal kezelik az új Alaptörvényt és szerinte mindez soha nem látott szakmai konszenzushoz és párbeszédhez vezetett.

## 2.3. Teleológiai paradoxonok: Átmenetből, átmenetbe; Az első, egységes koncepciójától az első ‘kétfajúságig’<sup>45</sup>; A véglegességtől a 4. módosítás felé

Az 1949. évi XX. törvény preambuluma által szolgáltatott alkotmányozói érv – mely szerint „(...) hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:” – az átmenetiség megszüntetését célozta. Mindezt azonban erőteljesen megkérdőjelezi az Alaptörvény Átmeneti Rendelkezéseinek elfogadása, mellyel kapcsol-

<sup>41</sup> ELTE TáTK, 2012.11.23.

<sup>42</sup> A gondolat megjelenik a SÓLYOM Péter által készített interjúban is. Ld. „Az Alaptörvény fő problémái nem oldhatók meg jogértelmezéssel” TÓTH Gábor Attila alkotmányjogással SÓLYOM Péter beszélget. *Fundamentum*. 2012/4. 73–74.

<sup>43</sup> Ilyen bináris oppozícióként említhetők például a jó - rossz, test - lélek, forma - anyag, ész - érzelem, férfi - nő, test - lélek, alap - felépítmény, tudat - tudattalan stb. dichotómiák.

<sup>44</sup> Attila Gábor Tóth (ed.): *Constitution for a Disunited Nation - On Hungary's 2011 fundamental law*. Central European University Press, Budapest, 2012.

<sup>45</sup> LÁPOSSY-SZAJBÉLY i.m. 3.

latban ezen írás kiinduló tézise az volt, hogy míg arról nem mond ítéletet az Alkotmánybíróság, addig a magyar jogrendszer a közjogi bizonytalanság és közjogi átmenet korszakát éli. Az Aár.-ben ugyanis három féle normatípus volt benne: csupán végrehajtási, ezenfelül jogalkotásra felhatalmazó, de nem átmeneti és végül közvetlenül hatályosuló és szintén nem átmeneti rendelkezés.<sup>46</sup>

Az Aár.-rel kapcsolatos legfőbb probléma az volt, hogy alkotmányos szintre tartott igényt, majd ezt utólagosan az Alaptörvény első módosítása is legalizálni hivatott. Mindez azonban ahhoz vezetett, hogy a jogalkotó alkotmányjogilag problémás rendelkezések parkolójaként kívánta használni az Aár.-t és az Alkotmánybíróság által megsemmisített alkotmányellenes rendelkezéseket ide emelte be,<sup>47</sup> mint alkotmányjogi ellenőrzéstől védett területre. A módszer egyrészt aláásta az alkotmányosságba vetett bizalmat, másrészt megkérdőjelezi az alkotmány koherenciájába vetett hitet is,<sup>48</sup> hiszen az ilyen típusú Aár. kiegészítések egy alkotmányossági probléma alkotmányos szintre emelését és ezzel pusztán technikai semlegesítését jelentik.

Ennek tarthatatlanságával kellett szembesülnie az Alkotmánybíróságnak is a 7:7 arányban meghozott 33/2012 (VII.17.) számú határozata esetén. A kérdéses ügyben megsemmisített jogszabályhely ugyanis tartalmi értelemben az Aár. egyik paragrafusát ismételte meg.<sup>49</sup> A döntéshez csatolt különvélemények ellenben azt is megmutatták, hogy egyes alkotmánybírák egyáltalán nem látnak gondot a két alkotmányos szintre igényt tartó szövegkorpusz, egyrészt az Alaptörvény, másrészt pedig az Aár. közötti feszültségben.

Az Aár. így több probléma közös forrása volt. Nem pusztán szó szerint az átmeneti rendelkezések korát hozta el, melyet utóbb lezárt az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII.29.) AB határozatával, hanem amíg hatályban, volt kettős mércét iktatott a rendszerbe. A 33/2012 (VII.17.) AB határozatnál maradván az azt jelentette, hogy a bírák szolgálati jogviszonyának megszüntetése esetén kézenfekvőnek bizonyult azzal érvelni, hogy bár lehet, hogy nem 'alaptörvényes' a vizsgált jogszabály, de 'átmeneti rendelkezéses'. Mindez azonban olyan súlyos alkotmányértelmezési kérdéseket is megnyit, mint az alkotmány szöve-

<sup>46</sup> Uo.

<sup>47</sup> Ilyen volt például a legfőbb ügyész bíróság-kijelölési jogköre.

<sup>48</sup> A „nehéz eseteknél” a bíró erkölcsi felfogása jut szerephez. Sólyom Lászlóval, az Alkotmánybíróság elnökével Tóth Gábor Attila beszélget. In: HALMAI Gábor (szerk.): *A megtalált alkotmány? A magyar alapjogi bíráskodás első kilenc éve*. Budapest, Indok, 2000. 383–384.

<sup>49</sup> A Bjt. 230. paragrafusa az akkor még hatályban lévő Aár. 12. § (1) bekezdésének majdnem szó szerinti ismétlése volt.

gének koherens rendszere, mely bár fikció, az Alkotmánybíróságnak fenn kell tartania azt, és az Alkotmány egyes rendelkezéseit egymásra tekintettel kell értelmeznie.<sup>50</sup>

Az *Aár. jelenség* tehát mindenképpen közjogtörténeti nyom marad, azon paradoxon letéteményese, melyet az ünnepélyes *posztambulom* úgy fogalmaz meg, hogy megalkotásra került az első, egységes Alaptörvény.<sup>51</sup> Az egységességet áttörő Aár. több paragrafusát végül e posztambulomra hivatkozva semmisítette meg az Alkotmánybíróság is. Mindez azonban úgy tűnik sosem látott konfliktust eredményezett az alkotmányozó és az Alkotmánybíróság között, az előbbi ugyanis beterjesztette a negyedik alkotmánymódosítását és ezzel az Alaptörvény szövegébe kívánta iktatni az Aár. több megsemmisített részét.

Ezek az amerikai mintára születő *First, Second, Third* és *Fourth* (stb?) *Amendments* dokumentumok pedig az írásbeliségbe vetett tévhithez és a szöveg fölötti uralomért folytatott harchoz vezethetnek vissza bennünket. Kérdéses azonban, hogy ez lehetséges-e. A Sólyom László által emlegetett alkotmányos kultúra,<sup>52</sup> vagy a husserl-i retenció és pretenció,<sup>53</sup> vagy a jogi hermeneutika folyamatossági igénye<sup>54</sup> ugyanis nem támasztják alá azt, hogy a korábbi AB határozatok hatálytalanná nyilvánítása itt bármiféle jogszemléleti szakadáshoz vezetne,<sup>55</sup> ellenben előtérbe állítják az azt megóvni vagy éppen megváltoztatni

<sup>50</sup> A 33/2012 (VII.17.) deklarálja is ezt az elvet: „Az Alaptörvény zárt, ellentmondásmentes rendszer. [Az Alkotmány egységének (zártságának) az elve a köztársasági elnök jogállását vizsgáló 48/1991. (IX. 26.) AB határozathoz csatolt párhuzamos véleményekben került kifejezetten rögzítésre (ABH 1991, 217, 242.). Később ezt az elvet átvette a 36/1992. (VI. 10.) AB határozat is, amely a köztársasági elnök kinevezési hatáskörét vizsgálta: [...] Az Alaptörvény szabályait is csak egymásra tekintettel lehet és kell értelmezni. Az általános korhatárt ezért úgy szabad értelmezni, hogy ennek eredménye ne vezethessen a bírói függetlenség lényeges elemei sérelmére.” A határozat egyes különvéleményei azonban ezen túllépnek, DIENES-OEHM Egon például elégségesnek tartja azt vizsgálni, hogy van-e egyetlen alaptörvényi passzus, aminek megfelelő a vizsgált jogszabályhely.

<sup>51</sup> „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.”

<sup>52</sup> SÓLYOM i. m. 11–14.

<sup>53</sup> Edmund HUSSERL: *Előadások az időről*. Budapest, Atlantisz, 2002. 9.

<sup>54</sup> GADAMER i. m. 364.

<sup>55</sup> Fekete Balázs e ponton utal arra, hogy az alkotmányozói cél talán egy új alkotmányos kultúra meghonosítása lehetett: „Azaz – bármennyire is patetikusnak hangozhat ez a jelenlegi közegben – a Nemzeti Hitvallás szövege valójában azokat a fenntartásokat tükrözi vissza, melyet a jelenleg uralkodó, pozitivistá és alapjogi alkotmányjogi szemlélettel szemben a >>húsvéti alkotmány<< elfogadói és mögöttük álló politikai erők éreznek. Ebből a szempontból vizsgálva a Nemzeti Hitvallás nem más, mint egy új alkotmányos szemlélet megte-

hivatott Alkotmánybíróságot, mely a korábbi határozataitól eddig is eltérhetett volna, vagy ezt követően is felhasználhatja azokat.

#### 2.4. Szóhasználati paradoxon: 'láthatatlan alkotmány' és 'történeti alkotmány vívmányai'

Egy másik felvetődött érv az alkotmányozás során az ún. „láthatatlan alkotmány” koncepciójának elutasítása volt. Ez a fogalomkonstrukció egy párhuzamos véleményben fordult elő egyetlen egyszer Sólyom László részéről, ellenben később annál hatalmasabb karriert futott be. Sólyom László interpretációja szerint „Az Alkotmánybíróságnak folytatnia kell azt a munkáját, hogy értelmezéseiben megfogalmazza az Alkotmány és a benne foglalt jogok elvi alapjait, és ítéleteivel koherens rendszert alkot, amely a ma még gyakran napi politikai érdekből módosított Alkotmány fölött, mint láthatatlan alkotmány, az alkotmányosság biztos mércéjéül szolgál; és ezért várhatóan a meghozandó új alkotmánnyal, vagy jövőbeli alkotmányokkal sem kerül ellentétbe.”<sup>56</sup> Mindez tehát végső soron a jogállamiság elvének metaforája, ami az alkotmánybírósági határozatok láncolatában jut érvényre. Mi a gond ennek az elutasításával? Egyrészt az, hogy ez kimondatlanul is érvényesül, a jogállami kritériumoknak megfelelő alkotmánybírósági határozatok a 'láthatatlan alkotmány' megnevezése nélkül is megszülettek volna és megszületnek majd a jövőben is, remélhetőleg. Azonban paradox helyzet, hogy mi váltja fel a koncepciót. Úgy tűnik ugyanis, hogy a *homályos és nem explicit* láthatatlanság helyét elfoglalja az *egyértelmű* és az Alaptörvény Nemzeti Hitvallás részében és az R) cikk (3) bekezdésében is feltüntetett, történelmi alkotmány vívmányai'. Ennek egyértelműsége azonban szintén megkérdőjelezhető,<sup>57</sup> főként hogy alkotmánytörténeti szótárunkban nem ismert a vívmány kifejezés. Azonban egy tágabb kontextusba kitekintve – melyet visszaigazol a már idézett interjúkötet<sup>58</sup> – az uniós jogi anyag teljességéhez jutunk, az

---

remtésének kísérlete, és valójában ez indokolja az általános és bevett gyakorlatnál is erősebb szövegek kapcsolatok kialakítását. Az azonban már izgalmas kérdés, hogy egy múltbeli hagyomány feléléstése vajon elégséges lehet egy alternatív alkotmányos gondolkodás megalapításához.” Ld. FEKETE Balázs: Az Alaptörvény preambuluma szövegközi dimenzióiról. *Jogi iránytű*, 2012/2. 23. Mindemellett jelen tanulmány fókuszában a kérdés úgy vethető fel, hogy egy ilyen cél szerzői oldalról elérhető-e?

<sup>56</sup> 23/1990. (X.31.) AB határozat, Sólyom László párhuzamos véleménye.

<sup>57</sup> SZENTE Zoltán: A historizáló alkotmányozás problémái – a történeti alkotmány és a Szent Korona az új Alaptörvényben. *Közjogi Szemle*, 2011/3. 1–13.

<sup>58</sup> ABLONCZY i. m. 81–83.

*acquis communautaire*-hez. Ennek transzponálása történhetett meg tehát a történeti alkotmány vívmányai esetén, ami mellett az a nem jogi érv szólhat, hogy egyrészt jól hangzik, másrészt olyan praktikus értelmezési következménye lehet, hogy szűrő fogalomként használható a történeti alkotmányból nem kívánt elemek kizárására. Ez egyben visszavezethet a szöveg szerzője és a befogadó közötti uralmi harchoz. Példának okáért, ha elfogadjuk a sólyomi ötletet, hogy a vívmány a húszévnyi alkotmánybíróvágyi gyakorlat, akkor ugyanott vagyunk, mint a láthatatlan alkotmány, vagyis a befogadó megint felülírja a szöveg szerzőjét, amely adott esetben ismét „beprobálkozhat” egy szövegmódosítással vagy éppen ennek a húszévnyi alkotmánybíróvágyi gyakorlatnak a hatálytalanná nyilvánításával.

### 2.5. *Legisztikai paradoxon: ‘mag-alkotmány’ koncepció és részletszabályok*

Végül pedig essék szó még egy az Alaptörvény körüli diskurzuselemről, arról, hogyan akart eredetileg kinézni a szöveg és végül milyen lett, és hogy ez milyen összefüggésben állhat az írásbeliség kérdésével. Triviálisan a szöveg hosszúságára gondolok.

A kezdeti viták során ugyanis felvetődött az úgynevezett magalkotmány koncepciója, mely eredeti elképzelése szerint azt célozta volna, hogy a megszülető új szöveg csupán az alapvető alkotmányos elveket tartalmazza.<sup>59</sup> Később ez kritikai olvasat alá is került,<sup>60</sup> ám a fogalmat végül kiemelve eredeti kontextusából már az ennél *hosszabb, de még nem annyira hosszú* szövegeket is ezzel az elnevezéssel illették. Az Országgyűlés végül egy, a korábbi Alkotmánynál is hosszabb jogszabályt fogadott el és még ehhez kapcsolta a szintén nem túl rövid Aár.-t is, melynek megsemmisített passzusainak többségét – más további rendelkezésekkel együtt – a negyedik alkotmánymódosítással beemelte a főszövegbe.

Az eredeti elképzeléseket meghazudtolóan olyannyira részletes szabályokat terveztek alkotmányos szintre emelni, mint a korábban hatályos, majd az Alkotmánybíróság által megsemmisített választási regisztráció azon részletszabálya, mely szerint a választások előtt legkésőbb két héttel kell regisztrálnia magát a választói jogával élni kívánó választásra jogosult állampolgárnak. A negyedik alkotmánymódosítás érdekessége hasonló részletszabá-

<sup>59</sup> VARGA Zs. András: A mag-alkotmány védelmében. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011.* II. kötet. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013. 137–155.

<sup>60</sup> JAKAB i. m. 77–80.



lyok Alaptörvénybe emelése. Ilyennek tekinthető például a politikai reklámokra vonatkozó új alkotmányjogi passzus,<sup>61</sup> vagy azon oktatáspolitikai rendelkezés,<sup>62</sup> mely a hallgatói szerződések alkotmányos háttérét igyekszik megteremteni.

E ponton nem céлом ezen szabályok kommentálása, csupán a jelenségükre (jelenlétükre) és az egyre redundánsabb alkotmányszövegre kívánom felhívni a figyelmet, mely szembemegy mindenféle alkotmányozási koncepcióval.<sup>63</sup> Ennek azonban az írásbeliséghez fűződő tévhit felől olvasva gyakorlati következményei vannak: ismét abba a kérdésbe futhatunk bele, hogy mi az a tartalom, amit a szöveg alkotója elvonhat az értelmezőjétől, kísérletet téve a szöveg fölötti uralom megtartására.<sup>64</sup> A kérdés további vizsgálatától azonban eltekintek, mivel a választói regisztráció lekerült napirendről, a negyedik módosítás részletszabályainak elemzése pedig túlfeszítené írásom kereteit.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Az Alaptörvény IX. cikk (3) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett:  
„(3) A demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges megfelelő ö tájékoztatás, valamint az esélyegyenlőség biztosítása érdekében, politikai reklám médiaszolgáltatásban kizárólag ellenérték nélkül közölhető. Az országgyűlési képviselők általános választásán országos listát, illetve az európai parlamenti képviselők választásán listát állító jelölő szervezetek által és érdekében, az országgyűlési képviselők és az európai parlamenti képviselők választását megelőzően, kampányidőszakban politikai reklám – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – kizárólag közszolgálati médiaszolgáltatások útján, egyenlő feltételek mellett tehető közzé.”

<sup>62</sup> Az Alaptörvény XI. cikke kiegészült egy harmadik bekezdéssel:  
„(3) Törvény a felsőfokú oktatásban való részvételhez, illetve vállalkozási tevékenység gyakorlásához kötheti, amelyet a magyar jog szabályoz.”

<sup>63</sup> Érdemes e ponton idézni az Alkotmánybíróság 45/2012. (XII.29.) határozatának indokolását: „A beépítési parancs, mint alkotmányos követelmény levezethető az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből, a jogállamiság követelményéből, továbbá az Alaptörvény S) cikkéből és az Alaptörvény posztambulumból. Az alkotmányozó hatalom ugyanakkor kizárólag az Alaptörvény szabályozási tárgykörébe tartozó, alkotmányos jelentőségű tárgyakat emelhet be az Alaptörvénybe. Az Alaptörvény módosításaival, kiegészítéseivel az Alaptörvény részévé váló rendelkezéseknek koherens módon kell beépülniük az Alaptörvény szerkezeti rendjébe. Az Alaptörvény módosításai tehát nem eredményezhetnek feloldhatatlan ellentmondást az Alaptörvényben. A tartalmi és szerkezeti koherencia az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó jogállami követelmény, amelyet az alkotmányozónak kell biztosítania.” E kérdés pedig továbbvezet az alkotmányellenes alkotmánymódosítás kérdésköréhez, mely a korábban idézett Tóth Gábor Attila előadás egyik sarokpontja volt az ‚apologéták’ és a ‚destruktívák’ megkülönböztetése esetén.

<sup>64</sup> Az Alkotmánybíróság mindkét idézett példában alkotmányellenességet állapított meg. Míg a hallgatói szerződések esetén pusztán formai okok miatt semmisítette meg az azt szabályozó kormányrendeletet (32/2012. (VII. 4.) AB határozat), a politikai reklám szabályait a Köztársasági Elnök által kért előzetes normakontroll keretében nyilvánította alaptörvény-ellenesnek (1/2013 (I.7.) AB határozat).

<sup>65</sup> A kérdés egyes európai uniós vonatkozásaihoz ld. ORBÁN Endre: *Uniós adalékok a hallgatói szerződéshez*. <http://arsboni.hu/hallgszsz.html> [letöltve: 2013.02.28].

### 3. Műfaji kérdések

Az alkotmány mint normakategória jogforrási helyét illetően alapvetően konszenzus van. E tekintetben az jelentheti az intellektuális kihívást, hogy milyen alkotmányjogi helyzet áll elő az Európai Unió kontextus vagy a nemzetközi jog különféle normáinak és az alkotmányszöveg kollíziója esetén.<sup>66</sup>

A liberális demokrácia alkotmányával szemben azonban általános elvárásként fogalmazódik meg, hogy túlmutasson önmagán, ne egy pusztá paragrafushalmaz legyen.<sup>67</sup> Mindez azonban azzal is jár, hogy az alkotmány csak részlegesen közelelhető meg, mint jogi szöveg, hiszen politikai dokumentumként is funkcionál.

Minthogy azonban politikai karaktere is van, némely országokban felértékelődik a preambulum jelentősége, mely fennkölt és ünnepélyes szóhasználatot szolgál egyféle alkotmányozói önkifejező eszközként. E ponton nem maradt szükséztől és ünnepélyességtől mentes az Alaptörvény sem.<sup>68</sup> Ebből adódik, hogy az Alaptörvény a jog, mint irodalom diszciplínáját megfordítva és az R) cikk szoros értelmezését követve az irodalom, mint jog kérdését veti fel a szövegbe emelt gadameri pretextusokkal.<sup>69</sup> A helyzet érdekessége, hogy vélhetően szintén ünnepélyességi okokból kerülhetett a szövegbe az azt záró politikai deklaráció, a *posztambulum*, melynek révén az alkotmányozó *a saját szövegébe kódolt csapdába esett*, mivel tálcán kínálta meggondolatlan megfogalmazását az Alkotmánybíróságnak, mikor az Aár.-ről kellett döntenie.

Az ünnepélyes megfogalmazás és az irodalmi idézetek okán jut például az értelmezésből történő kizárás szükségességére Horkay-Hörcher Ferenc, aki szerint a Nemzeti Hitvallást inkább kvázi-műalkotásnak kellene tekinteni,<sup>70</sup>

<sup>66</sup> Ld. BLUTMAN László – CHRONOWSKI Nóra: Az Alkotmánybíróság és a közösségi jog: alkotmányjogi paradoxon csapdájában. *Európai Jog*, 2007/2. 3–16. és 2007/4. 14–28.

<sup>67</sup> CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: *Egy alkotmány margójára*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2012. 15–53.

<sup>68</sup> Az Alaptörvény olyannyira nem maradt mentes az ünnepélyességtől, hogy az Európai Unióban egyedülként írja elő önmaga ünneplését: „6. Április 25. napja – az Alaptörvény kihirdetésének emlékére – az Alaptörvény napja.” (Záró és vegyes rendelkezések). Megjegyzendő ellenben, hogy vannak államok, ahol megemlékeznek az alkotmány napjáról (pl. Dánia, Litvánia) ott azonban ez nem alaptörvényi előírás.

<sup>69</sup> A preambulum címét (Nemzeti Hitvallás) megelőzi az „Isten, áldd meg a magyart!” idézet (KÖLCSEY Ferenc: Himnusz), míg az Alaptörvény szövegét a „Legyen béke, szabadság és egyetértés!” (Tizenkét pont, 1848) zárja.

<sup>70</sup> HORKAY-HÖRCHER Ferenc: A nemzeti hitvallásról. In: JAKAB András – KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon és máshol*. Budapest, MTA TK PTI, 2012. 287–309

mintsem az R) cikk által kötelezővé tett értelmezési mércének.<sup>71</sup> Adódik ellenben a kérdés, hogy miért került a normatív részbe ilyen tartalommal az értelmezési szabály? Miért írták bele ilyen formában az R) cikket? Hipotézisem szerint e ponton az ünnepélyességnek a szöveg normatív részére történő áttérjedésével állunk szemben. Ebből adódhatott az, hogy az eddig szakmai vita tárgyát képező kérdés, hogy értelmezési segédlet vagy milyen más funkciója lehet az alkotmány preambulumnak, az Alaptörvény esetében egy értelmező rendelkezésben eldőlt. Mindez pedig végső soron az alkotmány kettős természetére vezethető vissza, azaz hogy műfaji sajátosságából adódóan a politikai szöveg és jogi szöveg határán helyezkedik el. Jelen textus esetén azonban túlzásba esett az alkotmányozó és túlsúlyba került a politikai tartalom, ilyennek tekinthető az a jelenség is, hogy Aár.-nek is van preambuluma, és emiatt kerülhetett be a fentebb már említett ‘vívmányai’ szóhasználat is.<sup>72</sup>

Miért alakulhatott így? *Alkotmányfetisizmusnak* nevezem azt a jelenséget, mely a korábbi Alkotmány legitimitását megkérdőjelezve azt állította, hogy minden az alkotmányon múlik. Így az utóbbi húsz év sikertelensége (?) a 89-es konstrukcióra fogható, mintha a gazdasági szféra teljesítménye és például az ombudsmanok száma között szignifikáns összefüggések lennének. Olyan kommunikációs tér jött létre, melyben olyan mesei kijelentések állnak, hogy *az alkotmány több mint egy egyszerű törvény* – amivel persze magam is egyetértek, csak érdemes lenne nem a levegőben hagyni az ilyen kijelentéseket. Mert akkor most mivel több? Az alkotmányosság univerzális eszméjével? Vagy a történeti alkotmány vívmányaiival?

<sup>71</sup> Milyen normatív tartalma adható az Isten áldd meg a magyarnak? – teszi fel a kérdést MAJTÉNYI Balázs: „Vár állott, most köhalom” Alaptörvény és irodalom. *Fundamentum*, 2011/4. 100–101.

<sup>72</sup> Az ünnepélyesen hangzó ‘történeti alkotmány vívmányai’ végül szövegbe idézett bombaként robbant a 33/2012. (VII.17.) AB határozatban, hasonlóan az ünnepélyes posztambulomhoz az Aár.-t érintő döntésben. Felvethető továbbá az is, hogy a sarkalatos törvények tematikus sorozata is a patinás szóhasználaton felül szintén ünnepélyességi okokból került összeállításra, mely a jövőben kormányozhatósági problémaként köszönhet vissza. Az Alaptörvény ugyanis olyan gazdasági és társadalmi kérdéseket rendel kétharmados szabályozás körébe, amelyek meghiúsíthatják a politikai váltógazdaság immanens lényegét, a választásokat nyert pártok programjának megvalósítását, mely így egyben a választójog kiüresedésével járhat és felveti a Emberi Jogok Európai Egyezményének Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 3. cikkének sérelmét. Tölgyessy Péter szerint a sarkalatos törvények problémája egyenesen a parlamentarizmus eszméjét fenyegeti. Ld. TÖLGYESSY Péter: *Az alkotmányosság helyreállítása Magyarországon*. <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7321-toelgyessy-peter-az-alkotmanyosság-helyreallitasa-magyarorszagom> [letöltve: 2012.03.10.] Solyom László szerint megfelelő alkotmányértelmezéssel kiküszöbölhető a sarkalatos törvények okozta kihívás. SÓLYOM László: *Alkotmány és alkotmányos kultúra napjainkban*. <http://www.tte.hu/toertenelemtanitas/toertenelemtanarok-orszagos-konferenciaja/7356-solyom-laszlo-alkotmany-es-alkotmanyos-kultura-magyarorszagom> [letöltve: 2012.03.10.]

## Zárómegjegyzések

Ha az Alaptörvény elfogadását megelőző időszakot Balogh Zsolt úgy értékelte, hogy felpezsdültek „az alkotmányjog szürke hétköznapjai”,<sup>73</sup> ez legalább hasonló mértékben igaz az új alkotmány hatályba lépését követő időszakra is.

Jelen írás, amely az Alaptörvény alkotmányjogra gyakorolt hatását kívánta vizsgálni, azt igyekezett kimutatni, hogy több paradox jelenség figyelhető meg a megfogalmazott elképzelések és a beteljesülés között, melyek közül tézisként megfogalmazottan ötlik szembe az Aár. és a folyamatos közjogi foltozás okán a megszűntetni kívánt átmenetiség reprodukálódása. Az Alaptörvénybe kodifikált megannyi szubsztantív értékválasztás és politikai elem minden bizonnyal újabb jelentős fordulatokat vehet. Ennek ugyanis motorja az alkotmányozói akarnokság, mely úgy tűnik determinálni kívánja az Alaptörvény recepcióját és igyekszik újabb passzusokkal tágítani az alkotmány szövegét, melynek utolsó állomása a negyedik módosítás elfogadása volt. Az írásbeliséghez kapcsolódó tévhit okozta szöveg feletti uralomért folytatott harcban pedig végső so-

<sup>73</sup> BALOGH Zsolt: Alkotmánybíráskodás egykor és ma. *Alkotmánybíráskodás Szemle*, 2011/1. 72.

ron az maradhat a döntő kérdés, hogy az Alkotmánybíróság<sup>74</sup> milyen szerepet tulajdonít önmagának és hogyan viszonyul önnön múltjához.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Avagy analitikus megközelítéssel vajon valóban az alkotmánybíráskodás újabb szakaszát jelölhetjük-e meg, ahogy teszi ezt Trócsányi László? Ld. TRÓCSÁNYI László: Torzók közjogi aktualitásainkról: a Velencei Bizottság jelentése a külföldön történő szavazásról és a magyar alkotmánybíráskodás korszakai. In: CSEHI –SCHANDA–SONNEVEND i. m. 352–358.

<sup>75</sup> A 48. jegyzetben hivatkozott különvélemény apropóján felvethető egy radikális fikció: hogyan lehetne feloldható az élethez való jog és a halálbüntetés konfliktusa, amennyiben az alkotmánybíráskodás csak egyes passzusok külön-külön való vizsgálatát jelentené? Az Alaptörvény negyedik módosítása előtt ezt a kérdést tovább lehetett gondolni: mit mondana az AB egy olyan alkotmánymódosításról, mely a halálbüntetést kívánná a szövegbe emelni? Feltételezhető ugyanis, hogy ez a radikális eset egyértelmű elutasításba ütközve az alkotmánymódosításokkal kapcsolatos AB gyakorlat megváltoztatását idézte volna elő. Ezek után az a további kérdés adódhatott: hol húzható meg a határ, hol van az az ingerküszöb, ahol az Alkotmánybíróság egy, a halálbüntetésnél kevésbé radikális módosítás esetén is úgy érzi, meg kell állapítania, hogy a módosítás nem épül be a szövegbe. E ponton érdekes fordulatot hozott a negyedik alkotmánymódosítás, hiszen az kodifikálva az AB alkotmánymódosításokat vizsgáló hatáskörét, egyben le is redukálja a vizsgálódási kört formális, eljárási kérdésekre [24. cikk (5) bekezdés]. Kifejtve ld. ORBÁN Endre: *Alkotmánymódosítás és alkotmányvédelem*. <http://arsboni.hu/alkmodab.html> [letöltve: 2013.04.10.] A történetnek jelen állás szerint azonban még nincs vége. Ugyanis az „új” hatásköri szabályt is értelmezheti az Alkotmánybíróság kiterjesztő módon, erre pedig rögtön lehetőséget is biztosít számára az az ombudsmáni indítvány, melyben az alapvető jogok biztosa a negyedik módosítás vizsgálatát kezdeményezte. Elérhető: <http://www.ajbh.hu/kozlemenyek/-/content/10180/1/az-alapveto-jogok-biztosanak-alkotmanybirosagi-inditvanya-a-negyedik-alaptorveny-modositas-kapcsan> [letöltve: 2013.04.24.]

# AZ ALAPTÖRVÉNY ELSŐ ÉVE A VELENCEI BIZOTTSÁG CDL-AD(2011)016 VÉLEMÉNYE TÜKRÉBEN

NÉMETH ÁGNES  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## **1. Bevezető: a tanulmány célja**

Jelen tanulmány célja: az Európai Bizottság a Demokrácia Érvényesítésére a Jog Eszközeivel (Velencei Bizottság) 2011-ben, az Alaptörvény elfogadása idején kiadott véleményének elemzése: annak vizsgálata, hogy a Véleményben megfogalmazott pozitív és negatív kritikák, észrevételek, felvetések mennyire igazolódtak be az Alaptörvény hatálybalépését követően. A tanulmány bemutatja és részletesen elemzi a felvetett alkotmányos problémák, aggodalmak hátterét, annak tükrében, hogy az elmúlt évben a gyakorlat – tehát a jogalkotás, illetve az Alaptörvény értelmezésére jogosult Alkotmánybíróság, határozataiban – miképpen küszöbölte ki az esetleges ‘hibaforrásokat’. Ezen kívül azt is bemutatja, melyek azok a pozitívumok új alkotmányunkban, amelyek ‘nemzetközi porondon’ is kiemelés, elismerést érdemelnek, és kiállták az egyéves idő próbáját, tehát azt is vizsgáljuk, hogy az Alaptörvény mennyire váltotta be a hozzá fűzött reményeket.

A tanulmány célja tehát kétirányú: egyrészt mércéül választva a Velencei Bizottság 621/2011-es véleményét, felmérni, a magyar Alaptörvény mennyiben felel meg az ott felállított követelményeknek, másrészt célja magának a Véleménynek vizsgálata, annak tükrében, hogy az írott szó mennyiben vált valósággá az elmúlt egy év gyakorlata során.

## 2. A Velencei Bizottság bemutatása

Az „Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel”, alias Velencei Bizottság az Európa Tanács 1990-ben alapított tanácsadó szerve. A szerv nevének magyarra fordításánál – mind a hivatalos változatnál, mind a közkeletű elnevezésnél – nehézségekbe ütközhetünk. Az angol „European Commission for Democracy through Law” a magyar terminológiában többféleképp szerepel: Jog a Demokráciáért Európai Bizottság<sup>1</sup>, Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság<sup>2</sup>, Európai Bizottság a Jog által a Demokráciáért, Európai bizottság a demokrácia érvényesítésére a jog eszközeivel<sup>3</sup>. Hivatalos fordítása egyelőre nincs, magunk részéről a Jog eszközeivel a Demokráciáért Európai Bizottság elnevezést használjuk. De a Bizottság közkeletűbb elnevezése is megosztja a fordítókat: a hazai szakirodalomban, sőt, az Alkotmánybírósági határozatokban is eltér a használat. Éppúgy szerepel a Velencei Bizottság<sup>4</sup> (birtokos szerkezetben), mint a Velence Bizottság. Mindkét fordítás védhető: az angol elnevezést (Venice Commission) tükörfordítással Velence Bizottságnak fordíthatjuk, azonban a testület francia, illetve olasz nevét véve alapul (Commission de Venice, Commissione di Venezia) a birtokos szerkezet is helytálló.

A Bizottságot 1990-ben alapították, különös történelmi környezetben, és épp e körülmények álltak megalapításának indokaként. A Berlini fal leomlása után az addig kettészakadt Európa újra egyesült, és a kelet-közép-európai államok történelmi és alkotmányos kihívás előtt álltak: a több évtizedes diktatórikus rezsím és államszerkezet helyett demokratikus alapokra kellett helyezkedniük. A Nyugat-európai államokból érkező kezdeményezés alapján született meg az Európa Tanács égisze alatt a Jog Eszközeivel a Demokráciáért Európai Bizottság. Alkotmányjogi tanácsadó testületként jött létre, amely *raison d'être*-ét a közép-kelet-európai államokban újjászülető demokrácia kiépítése jelentette, az alkotmányozási folyamatok segítójeként és a közjogi átalakulás szakértői támogatója-

<sup>1</sup> Ezt az elnevezést használja többek között az 49/B/2007-es számú AB határozat, a Magyar Külügyminisztérium honlapja (pl. [http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi\\_jogok\\_vedelme/europai\\_szervezetek/europa\\_tanacs.htm](http://www.kulugyminiszterium.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi_jogok_vedelme/europai_szervezetek/europa_tanacs.htm)), illetve az Európa Tanács magyar nyelvű tájékoztatója, a Jogi Fórum, illetve a *Transparency International* is (pl. [http://www.transparency.hu/Az\\_Europa\\_Tanacs\\_fotitkara\\_levelben\\_fordult\\_a\\_kormanyhoz\\_az\\_alkotmany\\_vedelmeben](http://www.transparency.hu/Az_Europa_Tanacs_fotitkara_levelben_fordult_a_kormanyhoz_az_alkotmany_vedelmeben))

<sup>2</sup> L. 5/2004. (III. 2.) AB határozat, valamint az Európai Parlament [Az Európai Parlament 2011. július 5-i állásfoglalása a felülvizsgált magyar Alaptörvényről (az Európai Unió hivatalos lapja, C 33 E/17, 2013.2.5)].

<sup>3</sup> L. 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [113]

<sup>4</sup> Pl. 5/2004. (III. 2.) AB határozat, 41/2012. (XII. 6.) AB határozat, 1/2013. (I. 7.) AB határozat.

ként lépett tehát fel. A Nyugat-európai államok a már több évtizedes integrációs folyamat, valamint a második világháború utáni demokratikus államberendezkedés, alkotmányos hagyományok révén a „közös európai alkotmányos hagyomány” letéteményeseiként annak a kontinensen történő általános kiterjesztésén fáradoztak. A közös európai alkotmányos hagyomány kovászként hatotta át az újjászülető demokratikus államokat, és ebben a folyamatban kulcsszerepe volt a Velencei Bizottságnak.

Az alkotmányjogi segítségnyújtás (illetve „elsősegély-nyújtás”) mellett a Velencei Bizottság feladatköre kibővült: egy nemzetközileg elismert független jogi szakértői testületté vált. A mai napig hozzájárul az európai alkotmányos örökség terjesztéséhez, valamint továbbra is gyakorolja az alkotmányjogi elsősegély-nyújtó feladatát egyes államoknak. A Velencei Bizottság tanácsadó tevékenysége során fontos szerepet vállal a válságkezelésben, valamint a konfliktusmegelőzésben is.

A Bizottságot az Európa Tanács tagjai közül 18 állam részvételével alapították, akkor még részleges szerződés alapján. 2002-ben az egyezmény kibővült, és kitérte kapuit Európán kívüli államok felé is. Jelenleg 58 teljes jogú tagja van<sup>5</sup>. A Velencei Bizottság független szakértőkből áll, akik a demokratikus intézmények terén szerzett tapasztalataik alapján emelkednek ki, vagy annak alapján, amennyiben hozzájárultak a jogtudomány, illetve a politikatudomány fejlődéséhez. A Velencei Bizottság tagjai főként alkotmányjogot, illetve politológiát tanító egyetemi tanárok, legfelsőbb bíróságok bírái, illetve alkotmánybírák, vagy nemzeti parlamenti képviselők. A tagokat az országok négy évre jelölik ki. A Bizottság évente négy alkalommal tart teljes ülést: márciusban, júniusban, októberben és decemberben, az olaszországi Velencében.

### **3. A Velencei Bizottság Magyarországgal kapcsolatban elfogadott véleményei**

Magyarország 1990. november 6-a óta tagja az Európa Tanácsnak. Az Európa Tanács tanácsadó testülete, a Velencei Bizottság több esetben is kiadott hazánkkal kapcsolatos véleményt. Először a nemzetiségi kérdéssel kapcsolatban 2001-ben,

<sup>5</sup> Az Európa Tanács tagállamai mellet Kirgizisztán, Chile, Korea, Marokkó, Algéria, Izrael, Peru, Brazília, Tunézia, Mexikó és Kazahsztán is teljes jogú tagok. Társult tagország Fehéroroszország, míg Argentína, Kanada, az Apostoli Szentsték, Japán, az Egyesült Államok és Uruguay megfigyelő státuszban vannak. Dél-Afrika és a Palesztin Nemzeti Hatóság különleges státuszt élveznek, amely a megfigyelő státuszhoz hasonlatos.



majd a 2011-es alkotmányozási folyamat során mind az Alaptörvénnyel kapcsolatban, mind a 2012-ben kidolgozott sarkalatos törvények kapcsán is bocsátott ki véleményt. Így többek közt az Alkotmánybíróságról szóló törvényről, a nemzetiségekről szóló törvényről, a bírósági törvényről, az ügyészségi törvényről, az egyházügyi törvényről, a választási eljárásról szóló törvényről, a családok védelméről szóló törvényről, az információszabadságról és a médiáról szóló törvényről.

### 3.1. Az Alaptörvénnyel kapcsolatos vélemény

#### 3.1.1. A 621/2011-es Vélemény [CDL-AD(2011)016-os vélemény]

Magyarország 2011. április 18-án új Alaptörvényt fogadott el. Az új alkotmány 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az új Alaptörvénnyel kapcsolatban a Velencei Bizottság többször is véleményt formált, első alkalommal három alapvető előkérdésben<sup>6</sup>, majd a már elfogadott Alaptörvény egészével kapcsolatban<sup>7</sup>.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Monitoring Bizottsága 2011. március 26-i párizsi ülésén a Velencei Bizottsághoz fordult, hogy véleményt kérjen az új magyar alkotmányról.

<sup>6</sup> 614/2011. sz. vélemény, Strasbourg, 2011. március 28. Esőként az akkor még tervezet formájában lévő Alaptörvénnyel kapcsolatban 2011. február 11-én három kérdéssel fordult Navracscs Tibor, Magyarország miniszterelnök-helyettese, közigazgatási és igazságügyi miniszter a Velencei Bizottsághoz abból a célból, hogy a Bizottság adjon jogi állásfoglalást három olyan konkrét kérdésben, amelyek a Magyar Köztársaság új alkotmányának szövegezése során merültek fel. A Velencei Bizottság részéről az osztrák Christoph Grabenwarter, a német Wolfgang Hoffmann-Riem, a lengyel Hanna Suchocka, a finn Kaarlo Tuori és a belga Jan Velaers tagokból álló jelentéstevő munkacsoport a hatóságok, többek között az alkotmány-előkészítő eseti bizottság, valamint a civil társadalom képviselőivel történő konzultációt követően kidolgozott érvek alapján Az előkérdések az *actio popularis* eltörlésére, az előzetes norma-kontrollra, valamint az alapjogok és az EU Charta viszonyára vonatkoztak.

<sup>7</sup> 618/2011. sz. vélemény, Strasbourg, 2011. június 20.

Az ügy előadóinak a 614/2011. számú vélemény kidolgozóit kérték fel ismét: Grabenwarter<sup>8</sup>, Hoffmann-Riem<sup>9</sup>, Suchocka<sup>10</sup>, Tuori<sup>11</sup> és Velaers<sup>12</sup> személyében. Az öt tag 2011. május 17-én és 18-án a Velencei Bizottság képviselőiben Magyarországra látogatott<sup>13</sup>, hogy a hatóságok, a politikai pártok, az Alkotmánybíróság, valamint a civil társadalom egyes képviselőivel találkozzanak.

A jelentést a Velencei Bizottság 2011. június 17-én és 18-án tartott 87. teljes ülésén fogadta el.

Az angol nyelven szerkesztett<sup>14</sup> Vélemény 29 oldalon, 150 pontban foglalja össze a Bizottság észrevételeit. A bevezető, a háttér-információk, az előzetes megjegyzések, valamint a vélemény tárgyának megjelölése után általános megjegyzésekben, illetve az Alaptörvény egyes cikkeire vonatkozó különös megjegyzésekben az európai alkotmányos hagyományok fényében elemzik új alkotmányunkat. Jelen tanulmány a Vélemény szerkezetét követi.

### 3.1.2. A Vélemény bevezetője: háttér-információk, előzetes megjegyzések és a vélemény tárgya

A Vélemény bevezető részében rögzít bizonyos háttérismereteket. Röviden jellemzi az 1949. évi XX. törvényt<sup>15</sup> (a régi Alkotmányt), bemutatja, hogy az

<sup>8</sup> Christoph Grabenwarter osztrák alkotmányjogász, 1966-ban született Bruck an der Murban, 2005 óta az osztrák alkotmánybíróság bírójára.

<sup>9</sup> Wolfgang Hoffmann-Riem 1940-ben született Hannoverben, a német Szövetségi Alkotmánybíróság volt tagja.

<sup>10</sup> Hanna Suchocka lengyel alkotmányjogász és politikus. 1946-ban Pleszewben született. A nyolcvanas években a Szejm tagja, 1992–1993-ig Lengyelország miniszterelnök, elsőként töltve be nőként e tisztséget hazájában. 2011 óta Lengyelországnak a Szentszékhez akkreditált nagykövete.

<sup>11</sup> Kaarlo Tuori a Helsinkii Egyetem Jogi karának professzora, a *Centre of Excellence in European Law and Polity* igazgatója, a Velencei Bizottság alelnöke. Nevéhez fűződik többek közt egy többretegű jogkonceptió kifejtése (bővebben: Pokol Béla: Gondolatok Kaarlo Tuori többretegű jogkonceptiójáról. In: *Jesz.* 2003/2. <http://jesz.ajk.elte.hu/pokol14.html>).

<sup>12</sup> Jan Velaers belga alkotmányjogász 1957-ben született, az Anvers-i egyetem tanára, volt dékánja.

<sup>13</sup> Thomas Markert és Artemiza Chisca társaságában a Velencei Bizottság titkárságáról.

<sup>14</sup> A Velencei Bizottság honlapján megtalálható a francia nyelvű változat is. Hivatalos magyar fordítás nem készült. A tanulmányban tehát saját fordításunkat vesszük alapul.

<sup>15</sup> A Vélemény tartalmaz néhány pontatlanságot. Például az 1949. évi XX. törvénnyel kapcsolatban megjegyzik, hogy 1949. augusztus 20-án fogadták el, holott ez az időpont a kihirdetés napja. A Vélemény állítása szerint ez volt Magyarország első és egyetlen írott alkotmánya (V.5.p.). Ez az állítás sem helytálló terminológiát használ, hiszen írott alkotmányunk részét

alkotmányozási folyamat már 1988 óta megindult, és egy új alkotmány elfogadásának gondolata már az 1989-es módosítások alkalmából is alkotmányos szinten rögzült (a preambulumban). Az Alaptörvény szövege kidolgozásának és elfogadásának részleteit is bemutatja, utal a 2010-es választásokat követően a Nemzeti Konzultációs Testület és az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottság munkájára.

Az előzetes megjegyzésekben a Vélemény utal a CDL-AD(2011)001-es számú Véleményre, amelyben a magyar hatóságok kérték ki három előkérdésről a Velencei Bizottság véleményét. Ezzel kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy az általuk megfogalmazott ajánlásoknak egy részét vette figyelembe a jogalkotó. A Velencei Bizottság 2011 márciusában kiadott véleményben általános megfogalmazásban nehezményezte a jogalkotóval szemben, hogy az új Alkotmány megszövegezésénél, elfogadásánál túl szűknek bizonyult az idő, a tartalomra vonatkozó vitának kevés helyet adtak mind a politika, mind a média és a civil társadalom számára. Az új alaptörvény mögött sem eljárási, sem tartalmi szempontból nem volt remény a politikai konszenzusra. A Bizottság kiemelte, hogy a sikeres és legitim alkotmányozási eljárás előfeltétele, hogy az alkotmányos kultúrában az alkotmányos kérdések és a hagyományos politikai kérdések elkülönüljenek, és hogy az alkotmányra mint demokratikus folyamatok közösen elfogadott keretére tekintsenek.

A Vélemény tárgya fejezetcím alatt a Bizottság megfogalmazza, hogy pártolja, hogy a volt kommunista országok új és modern alkotmányt fogadjanak el, amely a társadalom új keretét szolgálja, és biztosítja a demokrácia, az alapvető jogok és a jogállamiság érvényesülését. A Bizottság új alaptörvényünk vizsgálatakor két mércét is használt: egyrészt azt vizsgálta, hogy mennyiben felel meg az Emberi Jogok Európai Egyezményének, valamint azon szempont szerint is értékelte az egyes cikkeket, hogy azok mennyiben felelnek meg az Európa Tanács tagállamaiban vallott alapvető értékeknek és demokratikus, jogállami kritériumoknak.

Végül megjegyzi a Bizottság, hogy az észrevételei nem az egész Alaptörvény alapos tanulmányozását célozzák, a cél inkább egyes pontokkal kapcsolatos lényegi megjegyzések fűzése.

---

képezték egyes középkori törvények is (Pl. az Aranybulla). A helyes fogalmazás szerint az 1949. évi XX. törvény volt hazánk első kartális alkotmánya.

### 3.1.3. Általános megjegyzések, sarkalatos törvények, értelmezési szabályok

A Velencei Bizottság üdvözlí, hogy Magyarország a demokrácián, a jogállamiságon és az alapvető jogok védelmén alapuló alkotmányos rendet teremt az új Alaptörvénnyel. Megjegyzí, hogy a lengyel, a finn, a svájci, illetve az osztrák alkotmányok is ihletforrásul szolgáltak. Ugyanakkor különös hangsúlyt kapott, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU Alapvető Jogok Kartájának megoldásait is szorosan kövessék az alkotmányozók. A Véleményben a Bizottság kifejtí, hogy az új Alkotmány különleges tulajdonsága, hogy a fenti standardok követése mellett olyan garanciákat is tartalmaz, amelyek a nemzeti tradícióhoz és identitáshoz kötődnek, amelyek az európai uniós jog fontos faktorai (EUSZ 6. cikk).

A Vélemény azonban annak is hangot ad, hogy helyenként Alaptörvényünk egyes rendelkezéseinél nem tisztázott az egymáshoz való viszonyuk.

A Velencei Bizottság szerint alkotmányunk igen sokszor (több mint ötven-szer) utal sarkalatos törvényekre, amelyek a legfontosabb társadalmi viszonyok részletszabályait tartalmazzák. Bár kétségtelen, hogy más jogrendszerekben<sup>16</sup> is ismertek az ún. organikus törvények, a Velencei Bizottság kritikusan szemléli, hogy a sarkalatos törvények szabályozási tárgyköre túl tág: olyan életviszonyok rendezését is kétharmados többséghez köti a magyar jogalkotó, amelyekhez hagyományosan az abszolút többség is elegendő lenne. A sarkalatos törvények használata mind az Alaptörvény, mind az egyszerű többséggel elfogadott törvények szempontjából nézve is aggályos. Egyes esetekben a Bizottság véleménye szerint maga az alkotmány is részletezhette volna a szabályozást (pl. a bíróságokra nézve), más szabályozási tárgyaknál viszont elég lett volna az abszolút többségű törvények szintjén szabályozni (pl. családjogi szabályok, adószabályok). A Bizottság ehelyütt felhívja a figyelmet az országgyűlés rugalmas alkalmazkodásának fontosságára, hogy a társadalmi kihívásokra megfelelő választ tudjon adni az új szabályozási környezetben. A demokratikus rendszer működésének kulcsa ugyanis a változásra való állandó képesség. A Bizottság felhívja a figyelmet az ilyen szabályozás mögött rejlő veszélyekre: amennyiben a két-harmados többség ‘bepetonozza’ politikai preferenciáit, az országgyűlési választások súlya csökkenni fog, hiszen a parlamentben esetleg később kialakuló egyszerű többség birtokában nem lehet megváltoztatni a minősített többséggel elfogadott szabályokat. Ha az elveken túl a részletszabályok kidolgo-

<sup>16</sup> Például Albánia, Ausztria, Horvátország, Franciaország, Montenegró.

zását is sarkalatos törvényre bízjuk, akkor maga a demokrácia forog kockán<sup>17</sup>. A Bizottság a sarkalatos törvényekben történő szabályozást inkább az alapjogokra, bírósági garanciákra és az Országgyűlés eljárási szabályaira<sup>18</sup> ajánlja.

Az Alaptörvény elfogadása óta a magyar Országgyűlés több mint húsz<sup>19</sup> sarkalatos törvényt hozott. Bár a Velencei Bizottság intelme részben jogosnak tekinthető, hiszen a minősített többségű szabályok későbbi megváltoztatása valóban nehézségekbe ütközhet, ám az igazán fontos kritérium az, hogy a jogalkotás során a jogszabályok megfeleljenek a demokratikus, alapjogokat biztosító és jogállami alkotmánynak. Ezt a mércét pedig az Alkotmánybíróság alkalmazhatja mind az egyszerű többségű, mind a minősített többséggel elfogadott törvények esetén is<sup>20</sup>. Amíg tehát az Alkotmánybíróságnak megmarad ebbéli hatásköre, a demokrácia nincs 'végveszélyben'.

Ami az értelmezési szabályokat illeti, a Bizottság kiemeli, hogy értékeli, hogy a magyar jogalkotó a fő elvek, értékek és források tekintetében támpontokat nyújt

<sup>17</sup> CDL-AD(2011)016, 24. pont.

<sup>18</sup> Az Országgyűlés eljárási szabályainak egy része sarkalatos törvényben nyert szabályozást. Magyarországon a Házsabály alaki jogforrása 2012. április 27-ig országgyűlési határozat, 2012. április 27-től egyrészről törvény (az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény), másrészről határozat. A Házsabály azért is különösen fontos jogforrás, mert amennyiben a jogalkotó egy jogszabály elfogadása során nem tartja be a Házsabály egyes rendelkezéseit, a közjogi érvénytelenség jogkövetkezményével kell számolnia. Ahogy az Alkotmánybíróság az egyházügyi törvényről hozott határozat (IV/2352/2012.-es ügyszámú, jelen tanulmány kéziratának lezárásakor a Magyar Közlönyben még meg nem jelent) indokolásában kifejti: „A Házsabály garanciális rendelkezéseit mellőző, megsértő törvényhozási eljárás alkalmas arra, hogy az egyébként törvényesen kialakult országgyűlési többség döntésének a legitimitását is aláássa; sőt, rendszeres előfordulása magának a parlamentarizmusnak az intézményét is leértékeli. Ezért a Házsabály lényeges rendelkezésével ellentétesen megalkotott törvény sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését, 4. cikk (1) bekezdését és 5. cikk (7) bekezdését, közjogilag érvénytelen, ami alapot ad a törvény – ha ez a jogbiztonság súlyos sérelmét nem okozza, akár a kihirdetése napjára történő visszamenőleges hatályú – megsemmisítésére.”

<sup>19</sup> Sarkalatos törvények többek közt: az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény, az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény, a családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény, a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény, a köztársasági elnök jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CX. törvény, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény, a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény, az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény, az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, etc.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság a 27/2008. (III. 12.) AB határozatban kimondta: „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint a kétharmados törvények nem állnak a többi törvény felett a jogforrási hierarchiában, s az Alkotmány alapján minden – bármilyen szavazati aránnyal meghozandó – törvény »egyenrangú«” [ABH 2008, 289, 294. Hasonlóan: 22/2008. (II. 12.) AB határozat, ABH 259, 264.; 20/2008. (III. 12.) AB határozat, ABH 241, 246.]

az Alaptörvény értelmezéséhez. Azonban a preambulumban és az R) cikkben is hivatkozott „történeti alkotmány”, illetve a „történeti alkotmányunk vívmányai” fogalmakkal kapcsolatban megjegyzi, hogy azok homályosak, hiányzik a definíciójuk. Az Alkotmánybíróság határozataiból azonban kiolvashatjuk a választ erre a kételyre. A 33/2012. (VII. 17.) AB határozatban ugyanis az R) cikk sajátos értelmezési szabályára alapozva állapította meg a taláros testület a bírák nyugdíjazásával kapcsolatos ügyben azt, hogy a bírói elmozdíthatatlanságnak és függetlenségnek több mint egy évszázada vannak alkotmányos gyökerei hazánkban, és egy ‘történelmi huszárvágással’ többek közt erre alapozva semmisítette meg a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény egyes alaptörvény-ellenes rendelkezéseit<sup>21</sup> (l. Indokolás [74]–[75]<sup>22</sup>). A fogalom tehát, amellyel kapcsolatban a Velencei Bizottság aggodalmait fejezte ki, végül épp az alkotmányos jogok, a demokrácia és a jogállamiság biztosítékául szolgált.

Felmerül tehát a kérdés: vajon mit is értünk a „történeti alkotmány vívmányai” alatt? Fontos megjegyezni, hogy itt nem afféle „közjogi reinkarnációról” van szó, tehát nem a Szent István óta valaha hozott közjogi tartalmú törvények „újraéledéséről”, hanem a történeti alkotmányunk vívmányainak, tehát elért eredményeinek és értékeinek a mai alkotmányos rendszerben való érvényesüléséről. Ilyennek mondható a már említett 33/2012 (VII. 17.) AB határozatban kiemelt bírák függetlensége és elmozdíthatatlansága, amely vívmány gyökerei már az 1869:IV. és az 1871:IX. törvénycikkekig nyúlnak vissza. A „vívmány” szónak különös jelentőséget tulajdonítunk, hiszen épp ez mutatja, hogy nem a régi jogszabályok újbóli hatályba lépéséről, hanem a bennük megfogalmazott alkotmányos értékek, sarokkövek továbbéléséről van szó. A történeti alkotmány jelentése azonban bővíthet. A vívmányok merítési köre nem szűkül a törvé-

<sup>21</sup> A 2011. évi CLXII. törvény 90. § ha) pontja, valamint 230. § szakasza.

<sup>22</sup> „Új alkotmányunk R) cikk (3) bekezdése szerint „Az Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.” Ez a szabály nem önmagában a történeti alkotmányt, hanem annak vívmányai jelentőségét hangsúlyozza. Azt, hogy mi tartozik a történeti alkotmányból a vívmányok közé az Alaptörvény alapján, az Alkotmánybíróságnak kell megállapítania.” Indokolás [74]. „A magyar történeti alkotmány konszolidált értelmezésének minimumához tartozik annak elfogadása, hogy a XIX. században végbement polgári átalakulást konstituáló törvények a történeti alkotmány részét képezik. E törvények teremtették meg – nem jelentéktelen előzmények után – azt a szilárd jogintézményi alapot, amelyre a modern jogállam épül. Amikor tehát az Alaptörvény mintegy ablakot nyit közjogunk történeti dimenziójára, ráirányítja a figyelmet azokra az intézménytörténeti előzményekre, amelyek nélkül mai közjogi viszonyaink és általában jogi kultúránk gyökér nélküliek lennének. Az Alkotmánybíróság felelősége ebben az új helyzetben rendkívüli, mondhatni történelmi: a konkrét ügyek vizsgálatakor kötelezően be kell emelnie kritikai horizontjába a jogi intézménytörténet releváns forrásait.” [75].

nyekre: az Alkotmánybíróság 1990 óta alakuló gyakorlatában kikristályosodott alkotmányos értékek is tekinthetők ennek a hagyománynak részeiként<sup>23</sup>.

### 3.1.4. Konkrét észrevételek – különös megjegyzések („Specific Remarks”)

A CDL-AD(2011)016-os számú vélemény harmadik részét az Alaptörvény szerkezetét követő, pontról pontra haladó értékelés követi, amely az egyes cikkeket elemzi. Jelen tanulmány keretei nem engedik meg a pontok teljes felsorolását és azok részletes kifejtését, így ehelyütt igyekszünk a legfontosabb csomóponti kérdések, és az esetleges kritikai észrevételek bemutatására koncentrálni.

#### A) A preambulum (Alaptörvény, NEMZETI HITVALLÁS)

Bár általában a preambulumok pusztán politikai deklarációs funkciót látnak el, a Bizottság megjegyzi, hogy a nemzeti, történelmi és kulturális hivatkozásokban gazdag preambulum bár próbál egyensúlyt találni a nemzeti és egyetemes elemek között, mégis néhány helyen aggodalomra ad okot: ugyanis az értelmezési szabály miatt az egész Alaptörvényt a preambulum szellemében kell értelmezni, amelyből arra lehet következtetni, hogy a preambulumnak jogi kötőereje van. Ezt a szöveg kifejezetten problematikusnak tartja.

Az Alkotmánybírósági gyakorlatból kiolvasható, hogy a preambulum értelmezési szabálya valóban kötelező<sup>24</sup>, sőt, a preambulumra hivatkozáson túl még a záró rendelkezést követő, az Alaptörvény legvégén lévő fordulatra, azaz „Mi, a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői, Isten

<sup>23</sup> Solyom László nyilatkozata. Lásd Nem AB-gyakorlat a Ctrl C, Ctrl V a <http://www.hir24.hu/belfold/2013/02/07/solyom-laszlo-nem-ab-gyakorlat-a-ctrl-c-ctrl-v/>, 2013. 02. 07.

<sup>24</sup> A 45/2012. (XII. 29.) AB határozat (Magyarország Alaptörvénye átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenességéről és megsemmisítéséről) indokolása kifejezetten hivatkozik mind a preambulumra, mind a posztambulumra: „Az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdése kimondja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Az Alaptörvény preambuluma rögzíti, hogy az Alaptörvény a jogrend alapja. Az R) cikk (1) bekezdése kimondja azt, hogy az Alaptörvény Magyarország jogrendszerének alapja. Az R) cikk (2) bekezdése alapján az Alaptörvény és a jogszabályok mindenkire kötelezőek. Az Alaptörvény posztambuluma értelmében az Országgyűlés 2010. április 25-én megválasztott képviselői – élve alkotmányozó hatalmukkal – Magyarország első egységes Alaptörvényét alkották meg. Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből tehát megállapítható, hogy a jogrend és a jogrendszer alapja az egységes Alaptörvény, amely a jogforrási hierarchia csúcsán helyezkedik el, amellyel egyetlen más jogszabály sem lehet ellentétes, s amelynek a rendelkezései mindenkire kötelezőek.” (Indokolás [60]).

és ember előtti felelősségünk tudatában, élve alkotmányozó hatalmunkkal, Magyarország első egységes Alaptörvényét a fentiek szerint állapítjuk meg.” posztambulumból kiragadott „egységes” szóra is alapítható alkotmánybírószági határozat (az Alaptörvény átmeneti rendelkezései egyes cikkeinek alaptörvény-ellenessége megállapítása során ugyanis az Alkotmánybíróság arra hivatkozott, hogy e szabály mondta ki az Alaptörvény jogrendszerbeli primátusát és erősítette meg azt, hogy az Alaptörvény szövegén kívül egyetlen más dokumentum sem minősíthető annak részévé<sup>25</sup>). Ez bizonyítja, hogy egyrészt valóban akár a preambulum tartalma is irányadó lehet egy jogszabály alaptörvény-ellenességének kimondásához, másrészt ez arra is enged következtetni, hogy az alkotmányosság megőrzése érdekében hívják fel e részletszabályokat, nem pedig annak sérelmére.

A Bizottság fentiekén túl azt is felrója, hogy a preambulum pontatlan, és több egymással akár ellentmondásosként is értelmezhető állítást tartalmaz, nem nevezi meg, konkrétan mely inkoherenciákra gondol.

## B) ALAPVETÉS című fejezettel kapcsolatos megjegyzések (Alaptörvény A)–T) cikkig)

Az Alaptörvény Alapvetés című fejezetén belül a Velencei Bizottság a D) H) N) L) O) és T) cikkeivel kapcsolatban fejt ki véleményét.

A Velencei Bizottság aggodalmát fejezte ki amiatt, hogy a D) cikkben az Alaptörvény rögzíti, hogy Magyarország felelősséget visel a határon kívül élő magyarok sorsáért. A Bizottság szerint ez egy igen kényes kérdés, amely az állami szuverenitást érinti. A szöveg megfogalmazása a Bizottság szerint túl tág, nem eléggé precíz, és maga a „felelősség” szó használata sem szerencsés: a magyar és a külföldi hatóságok közötti hatásköri összeütközésre adhat alapot. A Bizottság által kiadott CDL-INF(2011)19, a nemzeti kisebbségek anyaországok általi preferenciális bánásmódjáról szóló jelentésében megfogalmazta, hogy az államok egyoldalú aktusaival szemben a bilaterális és multilaterális szerződéseké a prioritás a kisebbségvédelem területén. Kiemeli, hogy a nemzetiségekkel kapcsolatos egyoldalú állami aktusok csak akkor fogadhatóak el, ha az államok területi szuverenitását, a *pacta sunt servanda* elvet, az államok békés együttélésének elvét és az emberi jogokat és alapvető szabadságokat – főként a hátrányos megkülönböztetés tilalmát – tiszteletben tartják.

<sup>25</sup> 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, Indokolás [64]–[66]



A H) cikkel kapcsolatban – amely a hivatalos nyelvről rendelkezik – a Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy a nemzeti kisebbségek nyelvhasználatával kapcsolatban az alkotmány nem nyújt garanciákat. Ám a XXIX. cikkben a Magyarországon élő nemzetiségek számára az Alaptörvény biztosítja az anyanyelvhasználatot, sőt az anyanyelvű oktatást is.

Az L) cikk kapcsán, amely a házasság és a család védelméről rendelkezik, a Bizottság kifejti, hogy mivel a definíció szerint a házasság férfi és nő között kötődik, valamint a család a nemzet fennmaradásának alapja, ez ahhoz az értelmezéshez is vezethet, hogy az egynemű együtt élő párok kizsorzódnak e fogalmak alól. A Velencei Bizottság véleményének kibocsátása után került elfogadásra a család védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény, amely az Alaptörvény szabályozása szerint sarkalatos. A törvény 7. §<sup>26</sup>, illetve 8. §<sup>27</sup>-a adta meg a család fogalmát. Az Alkotmánybíróság a 31/2012. (VI. 29.) AB határozatában és a 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban megsemmisítette a 2011. évi CCXI. törvény 7. § és 8. §-át<sup>28</sup>.

Az O) cikkel<sup>29</sup> kapcsolatban megjegyzi a Bizottság, hogy az önmagáért való felelősség, illetve állami és közösségi feladatokhoz való hozzájárulás kötelezettségének megfogalmazása homályos, túl széleskörű, és alkalmazása nehézkes. A Bizottság felrója, hogy az sem egyértelmű, pontosan milyen jogalanyok tartoznak a „mindenki” kifejezés alá<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> „1. A családi jogállás keletkezése

7. § (1) A család a természetes személyek érzelmi és gazdasági közösségét megvalósító olyan kapcsolatrendszer, amelynek alapja egy férfi és egy nő házassága vagy egyenesági rokoni kapcsolat, vagy a családbafogadó gyámság.”

<sup>27</sup> „2. Jog az örökléshez

8. § (1) Végintézkedés hiányában történő öröklés (a továbbiakban: törvényes öröklés) esetében öröklésre elsősorban törvényben meghatározott rokonsági fokig az egymással egyenesági vagy oldalági rokonságban, illetve az örökbefogadási kapcsolatban állók és a házastárs jogosult.

(2) Az állam és más személyek törvényes öröklésének csak az (1) bekezdésben említett személyek hiányában lehet helye.

(3) Az örökhatározó házastársát külön törvényben szabályozottak szerint özvegyi jog illeti meg.

(4) Kötelesrész illeti meg az örökhatározó leszármazóját, házastársát, továbbá szülőjét, ha az öröklés megnyíltakor az örökhatározó törvényes örököse vagy végintézkedés hiányában az lenne. A kötelesrész mértékét, alapját, számítását, kiadását, továbbá a kötelesrészből való kitagadás részletes szabályait külön törvény tartalmazza.”

<sup>28</sup> Ennek kifejtését lásd később

<sup>29</sup> Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.

<sup>30</sup> A „mindenki”, illetve „bárki” általános névmás elvileg tekinthető pontatlannak (hiszen nem lehet tudni, ki tartozik pontosan ebbe az alanyi körbe: az állampolgárok? A cselekvőképes személyek? A Magyarországon tartózkodó személyek? Az Alaptörvény eme cikkében

A T) cikk szabályozza a jogforrások, jogalkotás alapjait. A Bizottság megjegyzi, hogy bár a T) cikk a jogszabályi hierarchia alapjait megfogalmazza, mégis egyes jogforrások tekintetében nyitott marad a jogszabályi hierarchia kérdése. Nem szabad azonban elfelejtenünk, hogy a jogalkotásra vonatkozó szabályok nem pusztán az Alaptörvény szintjén, hanem a jogalkotásról szóló törvényben is megfogalmazást nyernek.

## C) SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG (Alaptörvény I.–XXXI. cikk)

### a) általános megjegyzések

A „SZABADSÁG ÉS FELELŐSSÉG” című fejezet az alapjogokról szól, és részben az Európai Unió Alapjogi Chartájának szerkezetét követi.

A Bizottság megjegyzi, hogy az Alapjogi Chartában is az emberi méltósághoz való jog központi szerepet foglal el. Ugyanakkor bírálja, hogy a magyar Alaptörvényben több helyütt hangsúlyeltolódás figyelhető meg: az állam részéről az állampolgároknak biztosítandó jogok helyett az állampolgároknak a közösség felé érvényesülő kötelezettségek felé helyeződik a hangsúly. A Bizottság felhívja a figyelmet, hogy ezek a rendelkezések általában homályosak, és a konkrét kötelezettségeket, valamint jogkövetkezményeit nevesíteni kellene. A Bizottság azt is megjegyzi, hogy a különböző jogi természetű rendelkezések: alapvető elvek, jogok, szociális jogok, egyének kötelezettségei, jogi garanciák nincsenek elkülönítve, nem alkotnak egyértelmű rendszert. A Bizottság a fentiekén túl felhívja a jogalkotó figyelmét arra a kockázatra, amely abban rejlik, hogy az Alaptörvény az egyes alapjogok részletes szabályainak kidolgozását külön törvényekre bízza. A vélemény szerint ez azt a kockázatot rejti magában, hogy a külön törvények lerontják mindazt a védelmi szintet, amely alkotmányos szinten megjelenik. Ezért arra biztatja a jogalkotót, hogy a külön törvények elfogadásakor világos

---

azonban nincs konkrét, nevesített kötelezettség, e szabály inkább annak az általános törekvésnek megfogalmazása, hogy az ember nem vonhatja ki magát a közösségből, a közösségi létből eredő feladatokból. Valójában azonban nem nagy horderejű kérdés annak eldöntése, hogy e személyi körbe ki tartozik pontosan, hiszen az Alaptörvény ezen cikke olyan szintű kötelezettséget fogalmaz meg, mint az államcélok, csak ezúttal épp az egyén felől fogalmazza meg azokat, tehát nem származik e szabályból közvetlen kikényszeríthetőség. Az állami és közösségi feladatok ellátásához való hozzájárulás kötelessége véleményünk szerint hasonlít a polgári jogban megfogalmazott, szerződő felek közötti általános együttműködési kötelezettségre is, csak itt a két fél nem magánjogi, hanem közjogi jogviszonyban áll (egyén vs. állam).

A magyar jogrendszerben nem egyedi az általános névmás használata. 2011. december 31-ig az akkor hatályos Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény 21. §-a szerint „bárki” indítványozhatta a jogszabály, valamint a közjogi szervezetszabályozó eszköz alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát (*actio popularis*). A gyakorlatban nem jelentett problémát e megfogalmazás vizsgálata.

megfogalmazásban és garanciákkal övezve biztosítsák az alapjogok valódi érvényesülését és védelmét.

*b) specifikus megjegyzések*

A specifikus megjegyzések fejezetben a Bizottság az Alaptörvény II., IV., VII, IX., XV., XXIII., XXIX., valamint a XXXI. cikkével kapcsolatban fejti ki álláspontját.

A II. cikk<sup>31</sup> elemzésekor a Velencei Bizottság az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatban megjegyzi, hogy azt gyakorlatilag minden alapjogi katalógus tartalmazza. Ám a magzati élet védelmére vonatkozó kitétel a Bizottság véleménye szerint ütközhet az Emberi Jogok Európai Egyezményének 8. cikkével. Az ENSZ Gyermekek jogairól szóló egyezmény ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a gyermekeket megfelelő jogvédelemben kell részesíteni, a születése után és előtt is.

Az élethez való joggal kapcsolatban a Bizottság sajnálatosnak tartja, hogy az Alaptörvény nem foglalja magába a halálbüntetés kifejezett tilalmát. A magyar jogrendszerben azonban attól függetlenül, hogy kimondást nyer-e alaptörvényi szinten, a halálbüntetés tilos 1990 óta, hiszen a 23/1990. (X. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette és megsemmisítette azt. Az Alkotmánybíróság döntésén kívül nemzetközi jogi dokumentum is köti a jogalkotót: az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt Egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése még elismerte a halálbüntetés jogszerűségét, az 1983. április 28-án elfogadott 6. Kiegészítő Jegyzőkönyv 1. cikke viszont úgy rendelkezett, hogy a halálbüntetést el kell törölni, senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni és halálbüntetést nem szabad végrehajtani. Mivel Magyarország is részese ennek az egyezménynek, hazánkban a halálbüntetést nem lehet visszaállítani.

A szabadságról és személyi biztonságról szóló IV. cikkben a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésről is rendelkezik az Alaptörvény (csak szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése miatt szabható ki). A Velencei Bizottság véleménye szerint a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés hazai szabályozása – amennyiben *de facto* és *de jure* kizárja a feltételes szabadon bocsátást – nem egyeztethető össze az európai standardokkal. A *Kafkaris v. Cyprus* 21096/04-es számú ügyben hozott ítéletében az Emberi Jogok Európai Bírósága

<sup>31</sup> „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzati életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”

felállította az életfogytiglani ítéletekre és az Egyezmény 3. cikkére vonatkozó követelményeket.

Az Alaptörvény VII. cikke szabályozza a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságát. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikke szól erről az alapjogról. A strasbourgi Bíróság esetjoga alapján az államoknak semlegesként és pártatlanként kell viseltetnie az egyházakkal szemben. Az állam és az egyház szétválasztása a jogállamiságból, az alapvető jogok tiszteletéből és a demokrácia elvéből egyenesen következik.

Az Alaptörvény ugyanakkor a VII. cikk (2) bekezdésében úgy szól, hogy „Az állam és az egyházak különváltan működnek. Az egyházak önállóak. Az állam a közösségi célok érdekében együttműködik az egyházakkal”. Ez utóbbi rendelkezést a Velencei Bizottság kifejezetten értéknek tartja: az állam és az egyházak együttműködése hozzáadott érték is lehet, és erősítheti az állam szerepét abban, hogy semleges és pártatlan közvetítőként és szervezőként működjenek az egyházakkal kapcsolatban. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 17. cikke is úgy rendelkezik, hogy az Uniónak nyílt, átlátható, és rendszeres párbeszédet kell folytatnia az egyházakkal. A Velencei Bizottság hivatkozik az általa 2004-ben kiadott vallási és hitkérdésekkel kapcsolatos jogszabályok vizsgálatára vonatkozó irányelvekre<sup>32</sup>, amelyben kiemeli, hogy azon jogszabályok, amelyek elismerik azokat a történelmi különbségeket, amelyek abból adódnak, hogy a különböző vallások az adott ország történelme során más-más súlyú szereppel bírnak, megengedhetőek, mindaddig, amíg mindez nem válik hátrányos megkülönböztetés alapjává.

A magyar Országgyűlés 2011-ben (és 2012-ben) elfogadta a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvényt, amelyet a Velencei Bizottság kifejezetten vizsgált a törvény elfogadását követően, és ezzel kapcsolatban vélemény<sup>33</sup> fogadott el.

Az Alkotmánybíróság 2013. február 26-án hozott döntésében az egyházi törvény több rendelkezését is alaptörvénybe ütközőnek tartotta és megsemmisítette. Ugyanakkor megállapította azt az alkotmányos követelményt is, hogy az Alaptörvény VII. és XV. cikkéből fakadóan az állam a vallási csoportok önálló működését lehetővé tevő sajátos egyházi jogállás, valamint az egyházak számára hozzáférhető további jogosultságok megszerzését a vallásszabadsághoz való joghoz, illetve az adott jogosultsághoz igazodó, tárgyilagos és ésszerű felté-

<sup>32</sup> „Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion and Belief”, II.B.3. fejezet.

<sup>33</sup> Opinion no. 664/2012, Strasbourg, 19 March 2012, CDL-AD(2012)004.

telek alapján, az Alaptörvény XXIV., illetve XXVIII. cikkének megfelelően, tisztességes eljárásban, jogorvoslati lehetőség mellett kell biztosítani. Maga a határozat *expressis verbis* is hivatkozik a Velencei Bizottság véleményére, és a vallásszabadság jogából, valamint a diszkrimináció tilalmából vezette le a sarkalatos törvény egyes szakaszainak alaptörvény-ellenességét.

Az Alaptörvény IX. cikke a véleménynyilvánítás és a sajtó szabadságáról szól. A Velencei Bizottság bírálónak jegyzi meg, hogy a sajtó szabadsága nem jogként, az egyének részéről nyert megfogalmazást, hanem az állam kötelezettségeként („Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit”). Ez a Bizottság szerint azt a veszélyt rejti magában, hogy az államra van bízva: betartja-e eme kötelezettségét. Az aggodalmat azonban kevésbé tudjuk osztani: mivel a sajtó szabadsága klasszikusan az első generációs jogok közé sorolandó, érthető, hogy az állami ‘nem cselekvés’ nyert megszövegezést. A sajtószabadságra, valamint a médiaszolgáltatások, a sajtótermékek és a hírközlési piac felügyeletét ellátó szervekre vonatkozó szabályokat pedig külön, sarkalatos törvény határozza meg: a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény.

A Velencei Bizottság az Alaptörvény XV. cikkével, azaz a diszkrimináció-tilalommal kapcsolatban megjegyzi, hogy a (2) bekezdésben felsorolt kritériumok közül (faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel) hiányzik a nemi orientáció szerinti különbségtétel. Ez azonban a legtöbb európai alkotmány szabályozásában is így van. A magyar felsorolás nem taxatív, hanem exemplifikatív („vagy egyéb helyzet”), ezért a későbbiekben a jogértelmezés során ki lehet tágítani azokat a szempontokat, amelyek alapján a hátrányos megkülönböztetés tilalma érvényesül. A Bizottság a véleményben hangot adott annak a reményének, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény értelmezése során erre az esetre is kiterjeszti a védelmet. A megelőző alkotmánybírósági gyakorlatban is volt már arra példa, hogy a nemi orientáció szerinti megkülönböztetést alkotmányellenesnek mondta ki az Alkotmánybíróság, bár nem közvetlenül a diszkrimináció tilalmából, hanem az emberi méltóságból vezette le azt, pl. a 14/1995 (III. 13.) AB határozatban<sup>34</sup>,

<sup>34</sup> „Ennek alkotmányellenessége nem bírálható el önmagában, hanem attól függ, hogy az elosztandó jogok és kötelességek szempontjából hasonló helyzetben lévő személyek között ezt az elosztást az emberi méltósághoz való jog tiszteletben tartásával, azaz a személyek egyenlők-

illetve a 154/2008 (XII. 17.) AB határozatában<sup>35</sup>. A már említett 43/2012. (XII. 20.) AB határozatban, amelyben az Alkotmánybíróság a Családok védelméről szóló 2011. évi CXXI. törvény 7. § és 8. §-át vizsgálta, az Alkotmánybíróság részben a XV. cikkre alapította az egyes rendelkezések alaptörvény-ellenességének kimondását és megsemmisítését<sup>36</sup>. Másrészt az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény kifejezetten is említi a szexuális irányultság<sup>37</sup>, illetve nemi identitás<sup>38</sup> szerinti megkülönböztetés tilalmát. Törvényi szinten<sup>39</sup> tehát *expressis verbis* is szabályozott, alkotmányos szinten pedig az Alkotmánybíróság döntése következtében kitágított védelem érvényesül.

A XXIX. cikkben az Alaptörvény a Magyarországon élő nemzetiségekre vonatkozó szabályokat tartalmaz. A Bizottság úgy értékeli, hogy az előző Alkotmányhoz<sup>40</sup> képest az Alaptörvény<sup>41</sup> megszövegezéséből az tűnik ki,

---

ként kezelésével, mindegyikük szempontjainak hasonló körülményekkel, figyelemmel, elfogulatlansággal és méltányossággal való értékelése alapján végzik-e el.”

<sup>35</sup> „Hangsúlyozva tehát, hogy bár a házasságon kívüli párkapcsolati formák védelmének kötelezettsége sem a különböző neműek, sem pedig az azonos neműek vonatkozásában nem vezethető le az államnak [...] a házasság és család védelmét előíró »intézményvédelmi kötelezettségéből«, az azonos neműek tartós párkapcsolata számára azonban az elismerés és a védelem igénye – mivel ők házasságra nem léphetnek – az emberi méltósághoz való jogból [...] és az abból származtatott önrendelkezési jogból, az általános cselekvési szabadságból, illetve a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogból [...] levezethető.” (ABH 2008, 1203, 1224.)

<sup>36</sup> 43/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [73]: „Magyarország a korábban részletezett módon és mértékben, – megfelelő az Alkotmánybíróság gyakorlatának is – biztosította a jogi védelmet és elismerést az azonos nemű élettársaknak, ehhez európai mércével is megfelelő és előremutató joghatásokat biztosított. Ehhez képest a Cstv. 8. §-a nem korlátozza, hanem megfosztja a törvényes öröklés lehetőségétől a bejegyzett élettársakat, e hátrányos megkülönböztetést eredményező jogmegvonás bármilyen, legitím igazolása nélkül.”

<sup>37</sup> 8. § m) pont.

<sup>38</sup> 8. § n) pont.

<sup>39</sup> Erre a törvényre maga a 621/2011-es vélemény is hivatkozik, árnyalva a szabályozásról adott képet.

<sup>40</sup> 68. § (1) A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők.

(2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.

(3) A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviselését biztosítják.

(4) A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

<sup>41</sup> XXIX. cikk (1) A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalkáshoz és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhaszná-

mintha a nemzeti kisebbségekre vonatkozó védelmi szint csökkenne: mintha az Alaptörvény az államot nem pozitív cselekvésre, hanem csak a nemzeti kisebbségekhez tartozó állampolgári jogok „tisztelőben tartására” kötelezné. Míg az előző Alkotmányban a „biztosítja” (erősebb) kifejezés szerepelt, a Bizottság szerint az Alaptörvényben pusztán a „tisztelőben tart” (gyengébb) kifejezést használja. Azonban ehelyütt valószínűleg fordítási hiba történt, hiszen az eredeti, magyar szöveg egyértelműen fogalmaz: „joga van”, „joguk van” – tehát itt nem negatív (beavatkozástól való tartózkodási) kötelezettség háramlík az államra, hanem éppen e jogokat biztosítandó pozitív kötelezettség. A véleményben azonban annak is hangot adnak, hogy amíg az előző alkotmányban kifejezetten említik, hogy a kisebbségek „védelemben” részesülnek, az Alaptörvény e szófordulatot sajnos nem tartalmazza. A preambulumban azonban ez olvasható: „Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” Igaz, hogy csak a preambulumban szerepel, de mégis tartalmazza tehát ezt az elkötelezettséget a magyar Alaptörvény.

A XXXI. cikk a honvédelmi kötelezettségekről szól. Ugyanakkor a fegyveres szolgálat lelkiismereti meggyőződéssel való összeegyeztethetlensége esetén a fegyver nélküli szolgálatot is lehetővé teszi. A Velencei Bizottság ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye a tagállamokra bízta a katonai és fegyveres szolgálat előírását. A 9. cikknek való megfelelés érdekében azonban tisztázni kell, hogy a fegyver nélküli szolgálaton a hadseregen kívüli tevékenységet kell érteni. A rendkívüli állapotban történő honvédelmi munkakötelezettség, illetve a katasztrófavédelmi feladatok ellátása érdekében előírt polgári védelmi kötelezettség előírása is átment a Velencei Bizottság szűrőjén: az Emberi Jogok Európai Egyezményének 4. cikk (3) bekezdése c) pontja alapján ezen esetek a közösség létét vagy jólétét fenyegető szükségállapotnak vagy természeti csapásnak minősülnek, amelyek kivételt jelentenek a munkára kötelezés általános tilalma alól.

#### D) Az állam (Alaptörvény 1.–54. cikkig)

A D) pontban a Velencei Bizottság a 23., 24., 25–28., 29., 30., 31–35., 36–45., 45–46., 48–54. cikkeket, valamint a Záró rendelkezéseket elemzi.

---

lathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

(2) A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A Velencei Bizottság megállapítja, hogy Magyarország kormányformája továbbra is parlamentáris köztársaság. Azonban aggodalmát fejezi ki az iránt, hogy a parlamenti többség és az Alkotmánybíróság hatáskörei gyengültek.

A 23. cikk az önálló szabályozó szervekről szól. A magyar hatóságok azzal indokolták a szabályozó szervek felállításának szükségességét, hogy hazánk eleget tudjon tenni európai uniós kötelezettségeinek. A Bizottság megjegyzi, hogy mivel e célt nem tünteti fel az Alaptörvény, e szabály alapján akár a parlament jogkörének csorbítását eredményező szerveket is fel lehetne állítani. Valójában azonban maga az Alaptörvény szövegezése – „a végrehajtó hatalom körébe tartozó egyes feladat- és hatáskörök ellátására és gyakorlására” hozható létre önálló szabályozó szerv – arra enged következtetni, hogy az Országgyűlés jogkörei nem csorbulhatnak, hiszen eleve csak a végrehajtó hatalom feladat- illetve hatáskörének telepítéséről van szó.

A 24. cikkel kapcsolatban a Velencei Bizottság több ponton is kritikát fogalmaz meg, hiszen az Alkotmánybíróság működésére vonatkozóan több jelentős változás alapjául szolgált az Alaptörvény. A Bizottság elismerően jegyzi meg, hogy a hatalmi ágak elválasztásában kulcsszerepet játszó magyar Alkotmánybíróság esetjoga nemzetközi elismerésnek örvend. Az Alaptörvényben szabályozott kérdések nem terjednek ki a részletszabályokra, hiszen azt az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (valamint az Alkotmánybíróság ügyrendje) szabályozza. A változások kiterjednek az alkotmánybírák számára: 11 helyett 15 főre növekedett a bírák száma, valamint hivatali idejük is 12 évre nőtt. Az Alkotmánybíróság elnökének megválasztása az Országgyűlés hatáskörébe került<sup>42</sup> (előzőleg a tagok választották maguk közül), és tartama a hivatali ideje végéig tart (előzőleg 3 évre szólt). A Bizottság ajánlja, hogy az elfogadandó törvény kifejezetten zárja ki a bírák újraválasztásának lehetőségét. Ez így is lett, hiszen az Abtv. 6. § (3) szerint a tagok nem választhatók újra.

A Bizottság pozitívan értékelte, hogy bevezetésre került az alkotmányjogi panasz új formája<sup>43</sup>, amellyel a bírói döntésekkel szemben is kezdeményezni lehet az Alkotmánybírósági eljárást, ez ugyanis egyéni alapjogvédelem megerősödésének irányába mutathat. Azonban a Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az Alkotmánybíróság hatásköreinek csorbítása, amelyet már 2010-ben véghez vitt a jogalkotó, aláaknázhatja az Alkotmánybíróság azon szerepét, hogy a jogrend alkotmányossága felett őrködjék.

<sup>42</sup> Minősített többséghez kötött.

<sup>43</sup> Az úgynevezett „valódi alkotmányjogi panasz”.



A hatáskör szűkítése a 37. cikk (4) bekezdésében található, és egy makrogazdasági mutató fényében fogalmazza meg az alkotmánybíróági vizsgálat korlátait<sup>44</sup>. Amíg az államadósság meghaladja a GDP felét<sup>45</sup>, az Alkotmánybíróság csak az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül a költségvetéssel, adókkal, illetékekkel, vámokkal, helyi adók központi feltételeivel kapcsolatos törvényeket.

A Bizottságnak az Alkotmánybíróságról szóló törvényre vonatkozó véleményét a 2012 júniusában elfogadott CDL-AD(2012)009 számú dokumentumban részletezi.

Az Alaptörvény 25–28. cikkei a Bíróságokról szólnak. Bár a 26. cikk úgy rendelkezik, hogy a bírák függetlenek, és csak a törvénynek vannak alárendelve, a Bizottság mégis hiányolja az alkotmány szövegéből, hogy a bíróságok önálló hatalmi ágat képviselnek és függetlenek. Ez azonban kiolvasható az Alapvetés fejezetből, amely kimondja a hatalmi ágak szétválasztását. A Bizottság bírálja, hogy az Alaptörvény ezen része homályos, és a rendelkezések túl általánosak. A Bizottság azt is felrója, hogy az előző alkotmányban szereplő Országos Igazságügyi Tanács – amely a bíróságok feletti igazgatás szerepét töltötte be – nem szerepel az új Alaptörvényben. Ennek oka az volt, hogy az OIT helyébe az OBH (Országos Bírósági Hivatal (és az Országos Bírói Tanács) lépett, és a bírósági igazgatási részletszabályokat nem az Alaptörvény, hanem a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény határozta meg.

A Velencei Bizottság fentiekén túl kifogásokat fogalmazott meg azzal kapcsolatban, hogy az Alaptörvény a bírák szolgálati jogviszonyának végét az álta-

<sup>44</sup> 37. cikk (4) Mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés *b)-e)* pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez és az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek.

<sup>45</sup> 2012 végén az Európai Unió eurót bevezetett országai közül csupán Luxemburg, Észtország és Szlovénia teljesítik, hogy az államadósságuk nem éri el a GDP felét. A többi 14 tagállamban 2012 végén az államadósság meghaladta a GDP felét, egyes országokban pedig ugrásszerűen: Írországból, Belgiumból, Görögországból, Olaszországból és Portugáliából a GDP 100%-át is meghaladta az államadósság. (Az Eurostat becslésen alapuló statisztikát a *L'Express* francia közéleti hetilap 2013. január 23-i száma tette közzé, „Zone euro. Retard de croissance” című cikkében, *L'Express*, 3212. szám, 51. oldal.)

lános öregségi nyugdíjkorhatár betöltésében jelölte meg. A Bizottság felhívta a figyelmet, hogy ez a bírák függetlenségének, elmozdíthatatlanságának elvébe ütközik. Bár az alkotmányozó hatalom eme intés alapján nem módosított az Alaptörvény szabályain, az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panaszok alapján a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatában kimondta, hogy a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény 90. § *ha*) pontja, valamint 230. §-a alaptörvény-ellenes, ezért azt hatályba lépésének napjára visszaható hatállyal – 2012. január 1. napjával – megsemmisítette azokat.

A bíróságokra vonatkozó sarkalatos törvényeket a Velencei Bizottság külön is vizsgálta, és a CDL-AD(2012)001, valamint a CDL-AD(2012)020 számú Véleményben fejtette ki álláspontját<sup>46</sup>.

Az ügyészségről szóló 29. cikkel kapcsolatban a Bizottság megjegyzi, hogy az Alaptörvény túl szűkszavúan, lakonikusan szól az ügyészségről és az ügyészek jogállásáról. Pusztán a kinevezésükről, illetve a legfőbb ügyész megválasztásáról szól, a részletszabályokat azonban sarkalatos törvényre bízta. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvényt a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)008 számú véleményében értékelte részletesen.

Az Alaptörvény 30. cikke az alapvető jogok biztosáról szól. A 30. cikk változtat az ombudsmani rendszeren: az előző négy országgyűlési biztos helyébe egy lép csupán. Helyettesei a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a nemzetiségek jogainak védelmét látják el. Az adatvédelmi feladatokat nem országgyűlési biztos, hanem független hatóság látja el. A Bizottság véleményének kidolgozásakor még nem állt rendelkezésre ismeret, hogy melyek lennének az adatvédelmi hatóság pontos feladatai. Erről a későbbiekben az információs

<sup>46</sup> A magyar Kormány ezt követően – az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés *e*) pontja alapján – az Alkotmánybírósághoz fordult, kérve a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.) egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát, illetve alaptörvény-ellenességük esetén megsemmisítését. A Kormány a Velencei Bizottság vizsgálata, illetve véleménye alapján nyújtotta be indítványát, az indítvány alkotmánybírói vizsgálatra jelenleg folyamatban van, IV/3483/2012. ügyszámom. „A Velencei Bizottság álláspontja szerint a Bszi.-nek és a Bjt.-nek a jogegységi eljárásra, az OBH elnöke által hozott határozatok indokolására, az OBH vezetőinek megválasztására, az OBH elnökének az OBT felett gyakorolt ellenőrzésére, egyes pályázati eljárásokra, a Kúria elnökének megválasztására, a Bszi. által sarkalatosnak minősített rendelkezések körére, a bírák kinevezésének bírósági felülvizsgálatára, a bírák áthelyezésére, valamint a bírák illetményének visszatartására vonatkozó egyes rendelkezései sérthetik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiság elvét, a 25. cikk (7) bekezdésében rögzített, a bíróságok szervezetének és igazgatásának, a bírák jogállásának részletes szabályait, valamint a bírák javadalmazását sarkalatos törvényi körbe utaló rendelkezését, illetve a 26. cikk (1) bekezdésében rögzített bírói függetlenség elvét.” (forrás: az Alkotmánybíróság honlapja, <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AEE4EB4927470E3FC1257ADA0052480B?OpenDocument>)

önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezett, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felállításiával. Erről a törvényről a Velencei Bizottság a 2012 októberi ülésén fogadta el a CDL-AD(2012)023 számú véleményét.

Maga a rendszer átalakítása még nem jelenti az európai alkotmányos hagyományokba ütközést: a Bizottság pl. a CDL-AD(2007)020-as, kazahsztáni ombudsmani rendszer kiépítését értékelte, kifejezetten javasolta, hogy az intézmény kialakításakor egyfős nemzeti biztost válasszanak, szakmai helyettesekkel. A Bizottság azonban hangot adott annak a reményének, hogy az ombudsmani rendszer megváltoztatása nem fog a nemzeti kisebbségek jogainak, valamint az adatvédelem meglévő szintjének csökkenésével járni.

Az Alaptörvény 31–45. cikkeiben rendelkezik a helyi önkormányzatokról. A Bizottság felrója, hogy a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának előírásával<sup>47</sup> szemben – amelyhez hazánk is csatlakozott<sup>48</sup> – az Alaptörvény nem tartalmaz kifejezett utalást az önkormányzatiság alapelveire. A Bizottság egyúttal felhívja a jogalkotó figyelmét, hogy a később elfogadott sarkalatos törvény szövegezésekor e hiányosságot mindenképpen pótolják, valamint hivatkozzanak a szubszidiaritás, a gazdasági autonómia, a források és hatáskörök arányosságára<sup>49</sup>, a helyi önkormányzatok törvényes védelmére és a helyi hatóságok felülvizsgálatának korlátaira. A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény preambuluma azonban kifejezetten hivatkozik a Charta alapelveire, valamint nyitó mondatában megfogalmazza az önkormányzatiság alapelvét: „Az Országgyűlés elismeri és védi a helyi választópolgárok közösségének önkormányzáshoz való jogát”. A hiányosságot tehát a jogalkotó pótolta.

A 35. cikk (5) bekezdése lehetővé teszi, hogy az alaptörvény-ellenesen működő képviselő-testületet az Országgyűlés feloszlassa. A Bizottság véleménye szerint aggodalomra ad okot, hogy ez ügyben nem bíróság dönt, és az Alkotmánybíróság szerepe is pusztán tanácsadó jellegű, nem köti az Országgyűlést. A Bizottság ehelyütt javasolja, hogy erősebb garanciákat fogalmazzon meg a jogalkotó.

A közpénzekekről szóló 36–45. cikkeivel kapcsolatban a Bizottság visszatér az Alkotmánybíróság hatáskörei szűkítésének problémájára, valamint

<sup>47</sup> „2. Cikk: A helyi önkormányzás alkotmányos és jogi megalapozása  
A helyi önkormányzás elvét a belső jogalkotásban, és amennyire lehetséges, az Alkotmányban is el kell ismerni.”

<sup>48</sup> A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről az 1997. évi XV. törvény szól.

<sup>49</sup> Helyi Önkormányzatok Európai Chartája, 9. cikk 2. pont: „A helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia.”

a Költségvetési Tanáccsal kapcsolatos szabályokat elemzi. A Bizottság ehelyütt már keményebben fogalmaz, és kifejezetten komoly aggodalmát fejezi ki az Alkotmánybíróság hatáskör-szűkítő szabályaival kapcsolatban: annak értelmében ugyanis egyes alkotmány sértések szankció nélkül maradnak, amennyiben a megsértett jogok nem tartoznak a 37. cikk (4) bekezdésében felsorolt jogok közé. A Bizottság szerint az államadósságnak a GDP 50%-át meghaladó voltának nem szabad olyan mértékben esnie a latba, mint az alkotmányos jogok érvényesülésének. Az államadósságnak a GDP 50% alá szorítása tehát a Bizottság szerint nem tekinthető olyan célnak, amelyet akár bizonyos alapjogokba ütköző jogszabályokkal is el lehet érni. A 37. cikk értelmében az Alkotmánybíróság nem teljesen eszköztelen: egyrészt a költségvetéssel, adókkal, illetékekkel, vámokkal kapcsolatos jogszabályokat minden esetben vizsgálhatja formai szempontból (hogy fennáll-e közjogi érvénytelenség), illetve bizonyos alapjogok sérelmének szempontjából. Az Alkotmánybíróság erre alapozva hozta meg például 37/2011. (V. 10.) AB határozatát, amelyben visszamenőleges hatállyal megsemmisítette az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról, illetve módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény módosításáról szóló 2010. évi CXXIV. törvény 2. § (1) bekezdését, amely a különadók 98%-os megadóztatásáról szólt. Ebben a határozatban a testület az emberi méltóságba ütközőnek találta a túlzott mértékű adó visszamenőleges hatályú kivetését<sup>50</sup>.

A Bizottság felveti egyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 1. Kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkének (tulajdon védelme) potenciális sérelmét is. A tulajdonhoz való jog sérelmét a 37. cikk nem sorolja fel az Alkotmánybíróság által használt „szűkebb szűrő” kritériumaként, arra hivatkozván nem lehet utólagos normakontrollt kezdeményezni vagy alkotmányjogi panaszt benyújtani a költségvetési, az adó-, illeték- és vámszabályokkal szemben. Az Alkotmánybíróság fent megjelölt határozatából azonban kiderül, hogy az emberi méltóság anyajogából is levezethető egyfajta tulajdonvédelem: az állam részéről ugyanis alap-törvény-ellenes minden olyan beavatkozás, amelynek következtében a magán-személy és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetése veszélyeztetetté válik<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> A határozat Indokolásának 4.5.2. pontja így szól: „Törvényben meghatározott jogcímen és mértékben, bevallással lezárt adóévben, visszaélés nélkül megszerzett bevételnek a visszaható hatályú adóztatása azonban már nem az Alkotmány 70/I. §-a új (2) bekezdésének a végrehajtása, hanem az egyén autonómiájába való olyan mértékű közhatalmi beavatkozás, amelynek nincs alkotmányosan elfogadható indoka, ezért az sérti az adófizetők emberi méltóságát.”

<sup>51</sup> A határozat Indokolásának 4.5.2. pontjában olvashatjuk: „Ahogyan arról a jelen határozat III. 3.2. pontjában szó volt, az emberi méltóságnak az illetéktelen állami beavatkozást elhá-

A Költségvetési Tanáccsal kapcsolatban a Bizottság kifejti, hogy a 44. cikk (3) bekezdése az országgyűlésen kívüli testületnek származtat vétőjogot a Parlament döntéseivel szemben a 36. cikk (4) és (5) bekezdésének betartása érdekében. Ez a szabályozás azért aggályos, mert a parlament döntéseit egy demokratikus legitimáció nélküli testület beleegyezésétől teszi függővé, ráadásul az Alaptörvény nem részletezi, hogy melyek az előzetes hozzájárulás kritériumai, feltételei. A Bizottság reményét fejezte ki, hogy a jövőben a gyakorlatban a Költségvetési Tanács számára ez a lehetőség nem a költségvetési törvény elfogadását blokkoló abszolút hatáskört jelent. A Bizottság abbéli reményét is kifejti, hogy az utolsó szó ezen esetekben az Alkotmánybíróságé lesz.

A jogalkotó időközben elfogadott három gazdasági vonatkozású sarkalatos törvényt: az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvényt, Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, valamint a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2011. évi CCVIII. törvényt.

A Bizottság a magyar honvédségről szóló 45–46. cikkekkel kapcsolatban tömören fogalmaz: megjegyzi, hogy magyar alkotmányos hagyomány a honvédelmi tárgyú törvények alkotmányos szintű megalapozása, a legtöbb országban nem rendelkeznek erről az alkotmányok. Javasolja ugyanakkor, hogy az ország függetlenségének, területi integritásának és határainak védelme mellett a nemzetközi szerződésekből fakadó közös védelmi és békefenntartói kötelezettségeket is említse meg az Alaptörvény.

A különleges jogrendekre (rendkívüli állapot, szükségállapot, megelőző védelmi helyzet, váratlan támadás, veszélyhelyzet) vonatkozó szabályozással kapcsolatban (Alaptörvény 48.–57. cikk) a Velencei Bizottság megjegyzi, hogy a rájuk vonatkozó szabályozás összhangban van az emberi jogok különleges jogrendben történő védelméről szóló, 2006-ban kidolgozott véleményében<sup>52</sup> megfogalmazottakkal.

A Záró rendelkezések kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra a logikai ellentmondásra, amely a Záró rendelkezés második pontja (az Alaptörvény az

---

rító funkciója is van. Továbbá az emberi méltóság védelme megköveteli azt is, hogy az állam tartózkodjon olyan intézkedések törvénybe foglalásától, amelyek alkalmazása – a jogszabályi környezetből felismerhetően – súlyosan veszélyezteti a magánszemély és a vele együtt élő közeli hozzátartozók megélhetését [73/2009. (VII. 10.) AB határozat, ABH 2009, 735, 741.]. Az Alkotmánybíróság a magánszemély megélhetésének a veszélyeztetését a jelen esetben nem abban az értelemben használja, mint ahogyan azt az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.) teszi, hanem az emberi méltóság védelméhez való alapvető joggal kapcsolatban.”

<sup>52</sup> *Opinion concerning the Protection of Human Rights in Emergency Situations*, CDL-AD(2006)015.

1949. évi XX. törvény alapján fogadta el az Országgyűlés) és a Preambulum között feszül (amely szerint az 1949. évi kommunista alkotmány érvénytelen). A Velencei Bizottság szerint ez arra enged következtetni, hogy a preambulumban megfogalmazott érvénytelenség nem bír jogkövetkezéssel, jogilag nem releváns<sup>53</sup>. Azonban felhívja a figyelmet arra is, hogy a Preambulum ezen utalása nem válhat alapjává a megválasztott, illetve kinevezett tisztségviselők hivatali megbízatásának megszüntetésére.

### 3.2. A véleményben kifejtett konklúziók

A Velencei Bizottság összegzésében megismétli a legfontosabb csomópontokat, amelyek köré a véleményt fűzték. A Bizottság szerint a demokratikus berendezkedés megerősítését, a hatalmi ágak elválasztását és az alapvető jogok védelmét kitűző új alkotmány elfogadása mindenképp tanácsos lépés. A Bizottság kiemeli, hogy értékelendő, hogy az alkotmányos berendezkedés alakítása során figyelembe vették az európai demokratikus értékeket, és az alapjogok szabályozása során pedig az Emberi Jogok Európai Egyezményét és az EU Alapjogi Chartáját. Pozitívan értékelték, hogy az alkotmányozó az alkotmány-előkészítés során feltett előkérdéseire a Bizottság által adott ajánlásait többnyire figyelembe vette.

A Bizottság azonban újra kiemeli, hogy sajnálatosnak tartja az alkotmány-előkészítés során észlelt hiányosságokat: az átláthatóság, valamint a parlamenti többség és ellenzék közötti párbeszéd hiányát, a nyilvános viták elégtelenségét és a szűk időkeretet. Ugyanígy megismétli, hogy a kulturális, vallási, erkölcsi, gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények sarkalatos törvénykénti szabályozása felesleges. Ismét felhívta a figyelmet az Alkotmánybíróság hatásköreinek csorbítására és a Költségvetési Tanács túl nagy szerepére a költségvetési törvényhozási folyamatban. A bíróságokra vonatkozó szabályozást túl általánosnak véli, a legfontosabb alapelvek alaptörvényi szintű rögzítését hiányolja. Az alapvető

<sup>53</sup> Véleményünk szerint az ellentmondás a következő érveléssel oldható fel: a Preambulum szövege az „1949. évi kommunista alkotmány” érvénytelenségét mondja ki. A demokratikus átalakulás során az Alkotmány szövegét jelentősen megváltoztatták, minden rendelkezését módosították. Ezt a változást az 1989. évi XXXI. törvény (és további módosító törvények) iktatta/iktatták be. Az 1989-es módosítás utáni Alkotmánynak értelemszerűen tehát már nem lehet „kommunista” a jelzője, így az érvénytelenség rá már nem vonatkozik. Ez annál is inkább így van, miután az 1949. évi XX. törvény eredeti 19. §-ának nem is volt (3) bekezdése (a 19. § a Népköztársaság Elnöki Tanácsáról szól), a (3) bekezdéssel szintén nem rendelkező 24. § pedig a Népköztársaság minisztériumait sorolta fel. Ez arra enged következtetni, hogy a megjelölt 19. § (3) bekezdése (az Országgyűlésnek jogköre az alkotmány elfogadására) és a 24. § (3) bekezdése (az alkotmány módosításának minősített többséghez kötése) már a nem a zsarnoki uralom alapjául szolgáló „kommunista” alkotmányra, hanem az 1989-ben módosított tartalmú, tehát nem érvénytelen jogszabályra utal, így maga a felhatalmazás is érvényesnek tekinthető.

jogok védelmével kapcsolatban jobbnak látná, ha azok tartalmával kapcsolatban is precízebb megfogalmazással élne az Alaptörvény, a jogok effektív érvényesülésének biztosítása végett.

Mindezekkel kapcsolatban a Bizottság reményét fejezte ki, hogy esetleges alkotmánymódosítások, vagy a sarkalatos törvények elfogadása révén, illetve az Alaptörvény értelmezése során figyelembe veszik javaslatait.

#### 4. Összegzés

Bár az Alaptörvény három módosítását<sup>54</sup> nem a Velencei Bizottság véleménye ihlette, elmondható, hogy részben a sarkalatos törvények kidolgozása során, részben az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény értelmezési feladatának ellátása közben a Bizottság által kidolgozott véleményt figyelembe vették, referenciaként, mintegy 'iránytűként' használták. Annak is tanúi lehetünk, hogy a Velencei Bizottság által kiadott állásfoglalások szerepe egyre nő: az alkotmánybírósági határozatok egyre többször hivatkoznak rá, illetve jelenleg is folyamatban van olyan alkotmánybírósági ügy, amelynek alapját a Velencei Bizottság bírósági igazgatással kapcsolatos véleményének kormányzati fogadtatása képezi (IV/3484/2012). Természetesen naivitás lenne a Velencei Bizottság véleményének átültetését várni – de a Bizottság által kiadott véleménynek nem is ez a célja. A Bizottság az Európa Tanács tanácsadó jellegű testülete, kiadott véleményei nem kötelezőek az államok számára, ám követésük ajánlatos, hiszen a közös európai alkotmányos hagyományokat, és fő értékeit: a demokráciát és a jogállamiságot erősítik.

<sup>54</sup> Az Alaptörvény első módosítása (2012. június 18.) a záró rendelkezéseket illetve a köztársasági elnökről szóló szabályokat érintette, a második módosítása (2012. november 9.) a választói névjegyzékről szólt, a harmadik módosítása (2012. december 21.) pedig a P) cikket érintette.

# A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK FELETTI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELET ELSŐ ÉVE

DELBÓ MÁRTA  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. A törvényességi ellenőrzési rendszer

A történeti előzményeket tekintve nem volt véletlen, hogy 1990-ben az önkormányzati rendszer kialakításakor a törvényhozók a lehető legnagyobb szabadságot kívánták biztosítani a közigazgatás meg-, illetve hosszú időt követően újjáalakuló helyi szintjének.

Egyrészt – szakítva a múltbéli centralizációval – minden település választópolgára számára biztosítottá vált a helyi önkormányzás joga, másrészt ez a jog olyan tartalommal lett megtöltve, amely lehetővé tette a helyi ügyek központi kormányzat befolyásától mentes intézését.

A helyi önkormányzatokat megillető alapjogok, amelyek gyakorlására a képviselő-testület volt jogosult, az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése értelmében magukba foglalták többek között az önkormányzati ügyekben való önálló szabályozásra és igazgatásra, a szabad társulásra, a rendeletalkotásra, az önkormányzati bevételekkel való önálló gazdálkodásra vonatkozó jogot.

Az Alkotmány az önkormányzati hatáskörök jogszerű gyakorlását bírósági védelemben részesítette, továbbá a Kormány részére csak törvényességi ellenőrzést tett lehetővé.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) az Alkotmány szellemiségéhez igazodva részletezte az önkormányzati jogokat, illetve a törvényességi ellenőrzés rendszerét.

A törvényességi ellenőrzési feladatokat kezdetben a köztársasági megbízott, majd a közigazgatás hivatalok, illetve a közigazgatási hivatalok jogutódai látták el hol megyei, hol regionális illetékességgel.

Az ellenőrzés részletszabályait lényegében az 1994-es Ötv. módosítással határozták meg és azok 2012. január 1-jéig alapvetően nem változtak.



A 2011. december 31-ei állapotot vizsgálva az ellenőrzést végző szerv (a területileg illetékes fővárosi vagy megyei kormányhivatal – a továbbiakban: kormányhivatal) jogköréről összefoglalóan az alábbiakat állapíthatjuk meg.

A törvényességi ellenőrzés során az ellenőrzésért felelős szerv azt vizsgálhatta, hogy a helyi önkormányzat szervezete, működése, döntéshozatali eljárása, döntései, továbbá a szervei által hozott önkormányzati határozatok megfelelnek-e a jogszabályoknak. [Ötv. 98. § (3) bekezdés]

Ha az önkormányzat, illetve szervei által hozott határozat alapján munkügyi vitának, közszolgálati jogviszonyból származó vitának, vagy külön jogszabályban meghatározott bírósági vagy államigazgatási eljárásnak volt helye, csak a döntéshozatali eljárás volt vizsgálható. E korlátozás alól azonban kivételt jelentett, ha a határozat a munkavállaló javára történő jogszabálysértést tartalmazott. [Ötv. 98. § (4)-(5) bekezdés]

A törvényességi ellenőr eszközei elsősorban az információkérés és a törvényességi észrevétel kibocsátása volt. Az észrevétel meg nem tárgyalása és el nem fogadása esetében következő lépésként a kormányhivatal alkotmánybírósági vagy bírósági eljárást kezdeményezhetett a jogsértő döntés formájától függően, továbbá kezdeményezhette a képviselő-testület összehívását vagy a képviselő-testület tisztségviselője felelősségének megállapítását. [Ötv. 99. § (1)-(2) bekezdés]

A törvényességi ellenőrzési jogkör magába foglalta továbbá a képviselő-testület összehívásának jogát is, amennyiben a polgármester a képviselők egyegyedének vagy a képviselő-testület bizottságának indítványa ellenére nem hívta össze a testületet. [Ötv. 98. § (2) bekezdés f) pont]

A kormányhivatalnak a polgármester, illetve az önkormányzati képviselő összeférhetetlenségének kimondása érdekében bíróság eljárást kellett kezdeményeznie abban az esetben, ha a képviselő-testület nem vagy nem jogszerűen döntött az összeférhetetlenség kérdésében. [Ötv. 33/A. § (7) bekezdés]

A kormányhivatal az önkormányzat gazdálkodásával kapcsolatos jogszabálysértés észlelése esetén az Állami Számvevőszékhez, a közbeszerzési eljárásokkal kapcsolatos jogszabálysértések esetében pedig a Közbeszerzési Döntőbizottsághoz fordulhatott. [Ötv. 98. § (1) bekezdés e) pont, a közbeszerzésről szóló 2003. évi CXXIX. tv. 372. § (1) bekezdés]

Sajátos feladata volt a kormányhivataloknak az ellenőrzésen belül a szakmai segítség-nyújtás, amelyre akkor került sor, ha az önkormányzat maga fordult kérdéssel a törvényességi ellenőrzést végző szervhez. [98. § (2) bekezdés g) pont]

Végül, de nem utolsó sorban a kormányhivatalnak törvényességi ellenőri feladatai kapcsán – a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővá-

rosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 20. § a) pontja alapján – az Alkotmánnyal ellentétesen működő önkormányzat feloszlatajának kezdeményezésében javaslattevő, döntés-előkészítő szerepe volt.

## 2. A törvényességi felügyeleti rendszer bevezetésének előzményei

A törvényességi ellenőrzés jogintézményének alkalmazását és eszközeit elemezve megállapíthatjuk, hogy a mindenkori ellenőrzésért felelős szerv lehetőségei igencsak korlátozottak voltak. Egyrészt nem volt lehetősége célszerűségi, hatékonysági, gazdaságossági szempontból vizsgálni az önkormányzatok működését, másrészt az ellenőrzés nem biztosított lehetőséget közvetlen beavatkozásra jogellenes működés esetén sem. Az ellenőrzés utólagos jellegéből kifolyólag a jogsértés megelőzésére sem volt lehetőség, eltekintve természetesen azon esetektől, amikor a segítségnyújtás keretében az önkormányzatok önként kérték rendelettervezetük véleményezését.

Részben a fentiek miatt is, a törvényességi ellenőrzés tárgykörében megjelenő publikációk érdekes kettősséget mutatnak. Egyrészt statisztikai adatok alapján arra hívják fel a figyelmet, hogy az önkormányzatok működése alapjaiban véve törvényes. Az Európai Unióhoz való csatlakozást megelőző IDEA kutatási program alapján dr. Dudás Ferenc is azt állapítja meg, hogy „a helyi önkormányzatok működése törvényes. A közigazgatási hivatalok a rendeletek mindössze 3-4 %-ával, míg a határozatok alig fél százalékaival szemben jelennek be törvényességi észrevételt. Alkotmánybírósági felülvizsgálat kezdeményezése ma már kivételesnek mondható”<sup>1</sup>

Ugyanakkor mind az IDEA programot lezáró tanulmány, mind a törvényességi ellenőrzés kapcsán megjelent publikációk hiányolják a jogintézmény eszköztárából a szélesebb körű beavatkozási lehetőséget biztosító felügyeleti típusú intézkedéseket.

Az eszköztelenség különösen a mulasztásos jogsértések kapcsán volt szembe-tűnő, így az aktuspótlás lehetőségének megteremtésére minden esetben javaslatot tettek a szerzők. A kezdeményezések általában arra irányultak, hogy a kötelező közigazgatási feladatok teljesítésének elmaradása esetén a törvényességi ellen-

<sup>1</sup> DUDÁS Ferenc: A kistérségek a modellkísérletek tükrében. In: ÁGH Attila – NÉMETH Jenő (szerk): *Kistérségi közigazgatási modellek és fejlődési minták*. Budapest, MKI, 2004. 24.

őrzést végző szerv a mulasztást pótolhassa, vagy a bíróságnál a pótlást indítványozhassa.

A szakirodalmat tanulmányozva azt is megállapíthatjuk, hogy a felügyeleti típusú intézkedések bevezetésének szükségessége azonban már jóval az uniós csatlakozás előtt megmutatkozott.

Szabó Lajos 1993-as cikkében már foglalkozik a törvényességi ellenőrzési jogkörök erősítésével, a törvényességi felügyeleti elemek előtérbe helyezésével. Javaslatot tett többek között arra, hogy a köztársasági megbízott a törvényi kötelezettség ellenére elmulasztott önkormányzati döntéseket pótolhassa, illetve – ha a döntés végrehajtása másként el nem hárítható kárral fenyeget vagy a közérdeket közvetlenül veszélyezteti – az önkormányzati döntés végrehajtását felfüggeszthesse.<sup>2</sup> Felvetette azt is, hogy működőképességi zavar esetére a felosztási eljárás megindítását megelőzően egy önkormányzati tanácsadót kellene kirendelni, aki megkísérli a funkciózavarok elhárítását. E szerepre a köztársasági megbízottat is alkalmasnak találta.<sup>3</sup>

Fentiekben túl egyes szerzők felhívták a figyelmet a bírósági döntések végrehajthatóságának hiányosságaira<sup>4</sup>, valamint a jegyzői jogállásból fakadó ellentmondásokra. Míg előbbi probléma azzal járt, hogy a bíróság elmarasztaló döntését önkéntes teljesítés elmaradása esetén nem tudták foganatosítani, tehát a jogsértés fennmaradt, az ellenőri munka pedig hiábavaló volt, utóbbi anomália azt jelentette, hogy a törvényességi ellenőrzésért felelős szerv munkaterhei indokolatlanul nőnek.

A törvényességi ellenőrzés során ugyanis – amint az a fentiekben már említésre került – a legritkább esetben volt lehetőség a jogsértések megakadályozására, ezt a feladatot elsősorban a jegyzőknek kellett volna ellátniuk – az Ötv. 36. § (3) bekezdése alapján<sup>5</sup> – szignalizációs kötelezettségük teljesítése során. A törvénytörés megelőzésre nekik volt a legtöbb lehetőségük, hiszen a döntések előkészítésekor, meghozatalakor jelen voltak. A jegyzőknek a törvényesség első szűrőjeként kellett volna funkcionálniuk, ugyanakkor jogállásukból fakadóan – mivel a képviselő-testület döntött kinevezésükről, felmentésükről – gyakorlatilag gúzsba voltak kötve és nem jelezték a törvénytöréseket. Ennek követ-

<sup>2</sup> SZABÓ Lajos: Az önkormányzatok törvényességi ellenőrzésének fejlesztése. *Magyar Közigazgatás*, 1993/8. 469–470.

<sup>3</sup> Uo. 471.

<sup>4</sup> BÖSZ Endréné WÉBER Aranka: A helyi önkormányzatok által hozott döntések törvényességi ellenőrzésének tapasztalatai. *Magyar Közigazgatás*, 1999/6. 307.

<sup>5</sup> Az Ötv. hivatkozott bekezdésének rendelkezése szerint a jegyző köteles jelezni a képviselő-testületnek, a bizottságnak és a polgármesternek, ha a döntésüknél jogszabálysértést észlel.

kezménye pedig az volt, hogy a törvényességi ellenőrzést ellátó szervnek olyan esetben is intézkednie kellett, amikor a jogsértést maga a jegyző is megakadályozhatta volna.<sup>6</sup>

A törvényességi ellenőrzési rendszer átszervezésével, megreformálásával kapcsolatos szándék ugyanakkor nemcsak a publikációkban jelent meg, hanem az átfogó Ötv. módosításokat előkészítő szakmai anyagokban is tükröződött. Mind a 2001-es Belügyminisztérium által összeállított<sup>7</sup>, mind a 2007-ben az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium által előkészített<sup>8</sup> vitaanyag indokoltan látta az ellenőrzési rendszert felügyeletivé alakítani, vagy legalább felügyeleti típusú hatáskörökkel megerősíteni.

Mindkét esetben a felfüggesztési jog és az aktuspótlás lehetőségének bevezetésére tettek javaslatot a dokumentumok. A felfüggesztési jog révén az ellenőrzést ellátó szerve vezetője felfüggeszthette volna határozatával a törvénysértő önkormányzati döntés végrehajtását, a végrehajtást felfüggesztő határozat pedig bíróság előtt megtámadható lett volna.

Az aktuspótlás intézményének bevezetésére három megoldási javaslatot is felvetettek a szabályozásért felelős tárcák, amelyek közül az első esetben a pótlás jogát az ellenőrzésért felelős szerv vezetője gyakorolja. A második megoldási lehetőség szerint nem az ellenőrzésért felelős szerv, hanem a bíróság állapítja meg a mulasztást és annak pótlása a bírósági végrehajtás szabályai szerint történik, a harmadik alternatíva pedig arra irányult, hogy a mulasztó önkormányzat bizonyos költségvetési támogatást meghatározott százalékát ne kapja meg, vagy az visszatérhető legyen a végrehajtásig.

A munkaanyagokkal kapcsolatos reflexiók között ugyanakkor nem csak támogató észrevételeket találunk. Tilk Péter úgy foglalt állást, hogy „mind a felfüggesztés, mind a pótlás joga sértené az önkormányzati autonómiát”<sup>9</sup> és a jogbiztonság érvényesülése, a kalkulálhatóság szempontjából előnyösebb lenne, ha

<sup>6</sup> Ld. bővebben DANKA Ferenc: Törvényességi ellenőrzés - hogyan tovább? *Magyar Közigazgatás*, 2003/9. 564–570. és HÓBOR Erzsébet – VARGA Tibor: A törvényességi ellenőrzések tapasztalatai és módszerei. *Magyar Közigazgatás*, 1996/5. 315–320.

<sup>7</sup> A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Munkaközi szakmai anyag). *Magyar Közigazgatás* 2001/3. 138–145.

<sup>8</sup> ÖNKORMÁNYZATI ÉS TERÜLETFEJLESZTÉSI MINISZTERIUM: Vitaanyag a helyi önkormányzati rendszer továbbfejlesztésének irányairól. Budapest, 2007. február [http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAYGVF/doc/onk-rendszer-tovabbfej\\_2007.07.09-13.57.36.doc](http://store1.digitalcity.eu.com/store/clients/release/AAAAYGVF/doc/onk-rendszer-tovabbfej_2007.07.09-13.57.36.doc)

<sup>9</sup> TILK Péter: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2. 92–93.

inkább a helyi önkormányzatok döntéseinek előzetes törvényességi vizsgálatára, illetve annak fokozására kerülne sor.<sup>10</sup>

A felfüggesztési joggal kapcsolatosan aggályosnak tartotta, hogy annak gyakorlása során a „mindenkori Kormánynak «nem tetsző» önkormányzat működése gyakorlatilag ellehetetleníthetővé válna”<sup>11</sup>, még jogorvoslati jog biztosítása esetén is, mivel az időigényessége miatt nem jelentene valódi korlátot. Ugyancsak a politikai szempontok beszivárgásának lehetséges veszélyét jelezte a szerző az ellenőrzést végző szerv pótlási jogával összefüggésben is. A bíróságok hatáskörébe utalt pótlási jogot pedig a bíróságok hagyományos funkciójával, illetve a hatalommegosztás elvével tartotta összeegyeztethetetlennek. A költségvetési támogatás visszatartását is csak kellő garanciák biztosítása mellett tartotta bevezethetőnek, illetve felhívta a figyelmet annak veszélyére, hogy így nem a mulasztó képviselő-testületet, hanem a lakosságot sújtanák a büntetéssel, illetve a forráshiány további feladatok ellátását is veszélyeztetheti.<sup>12</sup>

### 3. A törvényességi ellenőrzés szünetelése

A várakozásokkal ellentétben azonban a fenti munkaanyagok kidolgozását követő évek nem a törvényességi ellenőrzési rendszer megerősítésének reformját hozták magukkal, hanem kis költői túlzással élve a halálát.

A törvényességi ellenőrzés szünetelése egy szervezet-átalakítási döntés ‘járulékos’ következménye volt. 2006-ban ugyanis a Kormány arról döntött, hogy a törvényességi ellenőrzési feladatokat is ellátó fővárosi és megyei közigazgatási hivatalokat átszervezi és regionális illetékességgel rendelkező közigazgatási hivatalokat hoz létre.

A fenti szervezeti átalakításról döntő a közigazgatási hivatalokról szóló 297/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Korm. r.) előzménye az volt, hogy az Országgyűlés az Alkotmány 34. § (2) bekezdése alapján – amely szerint törvény miniszterium, miniszter vagy közigazgatási szerv megjelölésére vonatkozó rendelkezését a jelenlévő országgyűlési képviselők több mint felének szavazatával elfogadott törvény módosíthatja – elfogadta a kormányzati szervezetalkitással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvényt (a továbbiakban: Kszt.). A Kszt. 7. § (1) bekezdés d) pontja pedig módosította az

<sup>10</sup> Uo.

<sup>11</sup> Uo.

<sup>12</sup> Uo.

Ötv. 98. § (1) bekezdését: a „fővárosi és megyei közigazgatási hivatal” szövegrész helyébe a „közigazgatási hivatal” szövegrész lépett.

Az Alkotmánybíróság a módosítással összefüggésben megvizsgálta, hogy változott-e a 2/3-os törvény szabályozási koncepciójának lényegi eleme azzal, hogy a módosítás során a közigazgatási hivatal megjelöléséből a törvényhozó hatályon kívül helyezte a „fővárosi, megyei” jelzőt.

A 2/3-os törvényben történő szabályozás igénye az Alkotmány 44/C. §-ának azon a rendelkezésén alapult, amely szerint a helyi önkormányzatokról szóló törvény elfogadásához és az önkormányzatok alapjogainak korlátozásához a jelenlévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

Az Alkotmánybíróság 90/2007. (XI. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzés az önkormányzati alapjogok szabad gyakorlása korlátozásának lehetőségét is magában rejti, ezért a törvényességi ellenőrzés gyakorlására jogosult szerv hatáskörét 2/3-os törvény kell, hogy szabályozza. A 2/3-os törvényben szabályozott önkormányzati alapjogok védelmének szervezeti garanciájaként, az Ötv. hozta létre a törvényességi ellenőrzést gyakorlására jogosult szervet magát is. Az Ötv. 98. § (1) bekezdése intézményesítette a közigazgatási hivatalokat és határozta meg az államszervezetben elfoglalt helyüket. Az Ötv.-nek ez a szabálya fővárosi, megyei szervként iktatta be a közigazgatási hivatalt az államszervezetbe, azaz a 2/3-os törvényben megnyilvánuló politikai konszenzus kiterjedt arra is, hogy a helyi önkormányzatok felett fővárosi, megyei szinten működő államigazgatási szerv gyakorolja a törvényességi ellenőrzést. Ezért az Ötv. szabályozási koncepciójának lényeges elemét érintette az a módosítás, amely a „fővárosi, megyei” jelző hatályon kívül helyezésével lehetőséget adott a közigazgatási hivatalok államszervezetben elfoglalt helyének megváltoztatására. Ezért ezzel a módosítással a törvényhozó túllépte az Alkotmány 34. § (2) bekezdésében szabályozott felhatalmazása kereteit. Így megállapítható, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének a Kszt. 7. § (1) bekezdés *d*) pontja által módosított szövegét a törvényhozási eljárásnak az Alkotmány 44/C. §-ában szabályozott szabályainak megsértésével fogadta el az Országgyűlés.”

Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megállapította, hogy az Ötv. 98. § (1) bekezdésének első mondata alkotmányellenes, és az alkotmányos törvényi alapok hiánya miatt nem csak az Ötv. hivatkozott rendelkezését, hanem a Korm. r.-t is megsemmisítette.

Az alkotmányellenes helyzet megszüntetésére több mint hat hónap állt a jogalkotó rendelkezésére, ám az Országgyűlés nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének, 2008. július 1-jén pedig a Kormány lényegében változatlan tartalommal

fogadta el ismét az Alkotmánybíróság által már megsemmisített kormányrendeletet, így az Alkotmánybíróság 131/2008. (XI. 3.) AB határozatában a közigazgatási hivatalokról szóló 177/2008. (VII. 1.) Korm. rendelet 2008. december 31-ei hatállyal történő megsemmisítéséről döntött.

Tekintettel arra, hogy a megjelölt határidőig ismételten nem sikerült rendezni a törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó államigazgatási szerv helyzetét 2009. január 1-jétől kezdődően szünetelt az törvényességi ellenőrzési tevékenység.

Bár a helyzet orvoslása jogalkotás útján bármikor bekövetkezhetett volna, az átmeneti időszak hosszára nyúlt, a törvényességi ellenőrzés elmaradásával járó problémák rendezése érdekében pedig sokan sokféle megoldási lehetőséget kerestek.

Seereiner Imre például úgy foglalt állást, hogy jóllehet a közigazgatási hivatalok rendszeres ellenőrzési gyakorlata nem pótolható, de bizonyos állami szervek – különösen az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, illetve az ügyészség – az ellenőrzési rendszer helyreállításáig nagyobb részt vállalhatnának az önkormányzatok törvényes működésének biztosítása érdekében a helyi önkormányzatok normatív aktusaira vonatkozóan utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésében.<sup>13</sup>

Fentiekől eltérő megoldást javasolt az elhúzódó alkotmányjogi válsághelyzetre Verebélyi Imre. Nem abból indult ki, hogy mely szervek vehetik át átmenetileg az ellenőrzési feladatok egy részét, hanem hogy maga az Alkotmánybíróság miként orvosolhatná a kialakult állapotot. Első javaslata szerint az Alkotmánybíróság hatáskörét kivételesen kitérítve értelmezve visszaállíthatta volna az Ötv. alkotmányosan meghozott korábbi rendelkezésének hatályát és az Országgyűlés elnökéhez fordulhatott volna azért, hogy a hatáskör kiterjesztéséről az országgyűlés is döntsön. A második verzió szerint az Alkotmánybíróság nem értelmezte volna tágan hatáskörét, de az Országgyűlés elnökéhez fordulhatott volna azért, hogy a parlament döntsön a testület hatáskörének kiterjesztéséről.<sup>14</sup>

Minden próbálkozás ellenére a megoldás késlekedett, a törvényességi ellenőrzés elmaradása pedig „a törvénytörtő jogi megoldások elszaporodásával”<sup>15</sup> járt. A „jogállamiság követelményét súlyosan sértő mulasztást”<sup>16</sup> mind az állampol-

<sup>13</sup> SEEREINER Imre: Helyi önkormányzatok – törvényességi ellenőrzés nélkül? *Új magyar közigazgatás*, 2010/3. 49.

<sup>14</sup> VEREBÉLYI Imre: Válságban a magyar középszintű közigazgatás, quo vadis? *Új magyar közigazgatás*, 2009/1. 46.

<sup>15</sup> Ld. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának A/B-219/2011. sz. jelentése.

<sup>16</sup> Ld. 31/2010. (III. 25.) AB határozat.

gári jogok országgyűlési biztosa, mind az Alkotmánybíróság jelezte, azonban az ex lege állapot egészen 2010. augusztus 31-ig fennállt.

Az ex lege állapot röviden összefoglalva pedig azt jelentette, hogy ezen időszak alatt a Kormány nem teljesítette az Alkotmány 35. § (1) bekezdés d) pontjában meghatározott kötelezettségét: nem gondoskodott a helyi önkormányzatok feletti törvényességi ellenőrzési feladatok ellátásáról. A gyakorlati életben mindez abban mutatkozott meg, hogy ha még tudomására is jutott a közigazgatási/államigazgatási hivatalnak - állampolgári bejelentés vagy az önkormányzatok által önkéntesen felterjesztett jegyzőkönyv alapján – az önkormányzat mulasztása, jogsértése, annak orvoslása érdekében hatáskör hiányában nem tehetett semmit.

Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy a hivatalok korábban törvényességi ellenőrzést ellátó szervezeti egységei a szakmai együttműködés reményében továbbra is keresték a kapcsolatot az önkormányzatokkal, és a jogszerű önkormányzati működés elősegítésére az éppen aktuális önkormányzati feladatokhoz igazodva tájékoztató anyagokat készítettek elő részükre. Az igyekezet ellenére azonban a hivatalok szomorú tapasztalata az volt, hogy az idő előrehaladtával az önkormányzatok – különösen a problémás működésű önkormányzatok – egyre kevésbé voltak nyitottak a szakmai kapcsolattartásra.<sup>17</sup>

Fentiekre tekintettel, az Ötv. módosításával és a fővárosi és megyei közigazgatási hivatalok meg-, illetve újjászervezésével 2010. szeptember 1-jével a szakmai szempontból kiemelt feladatokat jelentő önkormányzati választásokat megelőzően az utolsó pillanatban állt helyre a törvényességi ellenőrzési rendszer.

A közigazgatási hivatalok elsősorban az együttműködés szünetelés előtti szintjének visszaállítására törekedtek a kezdeti időszakban, illetve azokkal a jogsértésekkel összefüggésben intézkedtek, amelyeket a szünetelés alatt észleltek.

Soraik rendezésére azonban nem sok idejük maradt, alig 4 hónappal a törvényességi ellenőrzés újjáindulását követően, ismételten jelentős változás következett be: a 2012. január 1-jével hatályba lépő Alaptörvény rendelkezései alapján az ellenőrzési rendszert a szélesebb beavatkozási, intézkedési lehetőséggel kecsegtető törvényességi felügyelet váltotta fel.

<sup>17</sup> Ld. bővebben SIMON Gyula: Törvényességi ellenőrzés-újra. *Jegyző és Közigazgatás*, 2011/2. 7–8.



#### 4. A törvényességi felügyeleti rendszer

A fentiekben már kifejtett okok miatt a felügyeleti rendszer bevezetésével járó változás a szakma támogatását élvezte és nagy várakozás előzte meg a törvényességi felügyeletre vonatkozó részletszabályokról rendelkező Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) megszületését.

Annyi azonban már az Alaptörvény alapján megállapítható volt, hogy a korábbi szabályozási gyakorlatól eltérően egyes felügyeleti eszközök magában az Alaptörvényben rögzítésre kerültek: így az Alaptörvény 31. cikk (4) és (5) bekezdései rendelkeznek a helyi önkormányzat rendeletének kormányhivatal felé történő megküldésére vonatkozó kötelezettségről, illetve annak felülvizsgálatáról, valamint a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapításával és pótlásával kapcsolatos jogintézményekről.

A hivatkozott jogszabályhelyek már előrevetítették a vizsgálati módszerek növekvő súlyát, az Möt. hatálybalépésével pedig a törvényességi vizsgálat során használható intézkedési lehetőségek megkétszereződtek.

Nem véletlenül hangsúlyozom az intézkedési eszközök számának növekedését, hiszen a jelentős változás nem a vizsgálható, vizsgálandó döntések körét illetően következett be. A felügyeleti rendszer bevezetésével nem nyílt mód az előzetes vizsgálat lehetőségének megteremtésére sem és a vizsgálat továbbra is csak a működés, a döntéshozatal, illetve a döntések jogszerűségére terjedhet ki.

A felügyeleti rendszer kialakításának következményeként ugyanakkor az információkérés joga a korábbiaktól eltérően deklarálva lett és kibővült a javaslatvételi joggal. A kormányhivatal javaslatát a képviselő-testület köteles megtárgyalni, a javaslat elutasítása esetén annak okát megjelölni. [Möt. 133. §]

Jóllehet az információkérés jogának bevezetése nem jelenti egyben az előzetes vizsgálat lehetőségét, de annyi bizonyos, hogy ennek az eszköznek köszönhetően a törvénytértés megelőzésére is esélyt kap a kormányhivatal.

Önkormányzati rendelet Alaptörvénybe ütközése esetén a kormányhivatal továbbra is az Alkotmánybírósághoz fordulhat, jóllehet nem közvetlenül, hanem a Kormány útján. [Möt. 136. § (1) bekezdés]

Az Alaptörvénynél alacsonyabb szintű jogszabállyal való ütközés esetén az eljárás lefolytatására azonban már nem az Alkotmánybíróság, hanem a Kúria jogosult. Ugyancsak a Kúriánál kezdeményezhető a törvényen alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítása. Ha az önkormányzat a megadott határidőn belül nem tesz eleget kötelezettségének, egy újabb eljárás keretein

belül a Kúria a mulasztás kormányhivatal általi pótlását rendeli el. [Mötv. 136. § (2) bekezdés, 137. §, 138. §]

A kormányhivatal a jogszabálysértőnek vélt önkormányzati határozat felülvizsgálatát a közigazgatási és munkaügyi bíróságtól kérheti. A bíróság számára biztosított a határozat végrehajtásának felfüggesztése is. Ha az önkormányzat határozathozatali vagy feladat-ellátási kötelezettségét a törvényességi felhívás ellenére sem teljesíti, akkor a kormányhivatal szintén a közigazgatási és munkaügyi bírósághoz fordulhat és végső soron, annak felhatalmazása alapján pótolhatja is az elmulasztott határozatot. [Mötv. 139. §, 140. §]

Fentiek alapján megállapítható, hogy az aktuspótlási jog gyakorlása mind a jogalkotási, mind pedig a határozathozatali kötelezettség esetén kétlépcsős. Első ízben azért kell keresettel élnie a kormányhivatalnak, hogy a Kúria, illetve a közigazgatási és munkaügyi bíróság állapítsa meg a mulasztást, majd külön bírósági eljárást kell indítani annak érdekében, hogy a kormányhivatal az elmulasztott aktust pótolhassa.

A tényleges aktuspótlásra tehát csak egy hosszú folyamat eredményeként kerül sor. Ez az egyik oldalról azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló idő alatt az esetleges kisebb önkormányzati működési zavarok helyreállhatnak és az önkormányzat maga gondoskodhat kötelezettségének teljesítéséről. Ez mindenképpen előnyös, hiszen a helyi ügyekről a helyi viszonyokat legjobban ismerő szerv döntene. A másik oldalról szemlélve a kérdést viszont azt kell megállapítanunk, hogy minél inkább elhúzódik a rendelet vagy határozat pótlása, annál hosszabb időn keresztül sérül a jogbiztonság elve és csorbulnak az érintett lakosság jogai.

Az aktuspótlási lehetőségeken kívül a bírságolás intézményének bevezetése is nagy újítást jelentett az ellenőrzés rendszeréhez képest. Az Mötv. négy esetkörét különbözteti meg a bírságolásnak (jegyzőkönyv-küldési kötelezettség elmulasztása, információkérésre irányuló megkeresés teljesítésének elmulasztása, fegyelmi eljárás késedelmes lefolytatása, a közigazgatási és munkaügyi bíróság<sup>18</sup> által megállapított jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség pótlásának elmulasztása, késedelmes teljesítése), továbbá meghatározza a bírság kiszabásánál irányadó szempontokat is, mint a kötelezettségszegés súlyát, az önkormányzat költségvetési helyzetét, valamint az előző bírságok számát és mértékét. [Mötv. 141. §]

<sup>18</sup> Az Mötv. 141. § (1) bekezdés c) pontja a törvényszéket jelöli meg egységesen a jogalkotási, határozathozatali, feladat-ellátási kötelezettség pótlásának elmulasztásának megállapításával összefüggésben, azonban álláspontom szerint a „közigazgatási és munkaügyi bíróság” szövegrész használata kodifikációs hiba következménye, hiszen az Mötv. 137. §-a értelmében a jogalkotási feladat elmulasztásával kapcsolatos hatáskörök a Kúriához tartoznak.

A bírságolás intézményével kapcsolatban jogosan merül fel a kérdés, hogy nem jelent-e kétszeres joghátrányt azokban az esetekben, amikor a mulasztás kapcsán más intézkedés is történik, például a kormányhivatal az elmulasztott aktust pótolja.

Álláspontom szerint a határozat vagy rendelet kormányhivatali pótlása nem igazi szankció a mulasztó önkormányzatnak, sőt ezekben az esetekben az önkormányzat helyett a kormányhivatal intézkedik egy kötelező önkormányzati feladat teljesítéséről. Mindez pedig nem jelentene kellő visszatartó erőt a mulasztástól, az önkormányzatok akár kényelemből is mellőzhetnék feladataik teljesítését, mondván majd a kormányhivatal gondoskodik azokról.

Végül új intézkedésként a jegyző elleni fegyelmi eljárás kezdeményezésére vonatkozó jogosítványát is ki kell emelni a kormányhivatalnak, hiszen törvényességi ellenőrzési jogkörében ezzel a lehetőséggel még nem élhetett. [Mötv. 132. § (1) bekezdés i) pont]

A fentiekben bemutatott intézkedési lehetőségekből látható, hogy a törvényességi szempontú vizsgálat eszközei jelentősen bővültek, azonban – mint minden jogintézmény esetében – nem maguk az eszközök, hanem azok alkalmazása hozhatja magával a legnagyobb változást és a legtöbb eredményt a helyi önkormányzatok működésének jogszerűségét illetően.

Az egyes intézkedések alkalmazásánál nemcsak azok újszerűsége jelentette, jelenti a kihívást. A kormányhivatalok, illetve mindenkori jogelődjeik törvényességi ellenőrzési feladataik ellátása során az önkormányzatokkal kialakult együttműködésre támaszkodhattak és egy olyan ellenőrzési rendszert alakítottak ki, amelynek keretében leggyakrabban a szóbeli észrevétel lehetőségével éltek.<sup>19</sup> A 'keményebbnek' tűnő írásos észrevételt inkább nagyobb súlyú jogsértés esetén vagy akkor alkalmazták, ha a szóban tett észrevétel nem vezetett eredményre.<sup>20</sup> Az évek során így kialakult segítő jellegű ellenőrzési rendszer hagyományaira tekintettel, a kormányhivatalok nyilvánvalóan óvatosan éltek az új eszközök alkalmazásával.

Az óvatosságra utalnak a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium által negyedévente gyűjtött a törvényességi felügyeleti rendszerre vonatkozó statisztikai adatok is. Az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program keretében gyűj-

<sup>19</sup> Az észrevételek nyomon követése érdekében a 2008. évre vonatkozóan ugyanakkor az önkormányzati tárca az írásbeli észrevételek arányának növelésére hívta fel a hivatalokat. Ld. Tájékoztató a regionális közigazgatási hivatalok tevékenységéről, Önkormányzati Minisztérium, 2009. március 6.

<sup>20</sup> ÉLŐ Mária: A törvényességi ellenőrzés eszközrendszere és munkamódszerei. *Magyar Közigazgatás*, 1995/7–8. 471–476.

tött és a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium honlapján<sup>21</sup> közzétett, illetve rendelkezésemre bocsátott települési lebontású adatok összegzésekor és elemzésekor az egyes új intézkedési lehetőségek számadatait vizsgálom.

A felügyelet első évét vizsgálva fontos kiemelnünk, hogy az első negyedéves adatok összefoglalóan tartalmazzák a helyi önkormányzatok, a nemzeti-ségi önkormányzatok, illetve a területfejlesztési tanácsok törvényességi felügyeletének adatait, ezért a döntések, a felhívások és az el nem fogadott felhívások számára vonatkozóan valamennyi negyedévet illetően összefoglalóan elemzem a statisztikákat<sup>22</sup>. Az eljárások komplexitása miatt előfordul továbbá, hogy a törvénytörő rendelet, aktus, illetve az arra tett felhívás az egyik negyedéves adatszolgáltatásban szerepel, míg a bírósági eljárás megindításának ténye, annak eredménye a soron következő adatszolgáltatás(ok)ban kap helyet. A statisztikai adatok vizsgálatánál tehát erre a tényre is figyelemmel kell lenni.

Az első negyedévben a kormányhivatalok mintegy 210.001 döntést vizsgáltak a törvényességi felügyeleti eljárásaikban és 1.613 esetben éltek törvényességi felhívással. Az adatszolgáltatások alapján az első negyedévben el nem fogadott felhívások száma 27, amely arra utal, hogy az önkormányzatok, nemzeti-ségi önkormányzatok, területfejlesztési tanácsok jogsértéseiket önként megszüntették.

A második negyedév összesített adatai alig különböznek az előző negyedévitől, a döntések száma 216.336, a felhívások száma 1.453, az el nem fogadott felhívások száma 17 volt. A kormányhivatalok 4 alkalommal fordultak bírósághoz a határozathozatal elmulasztásának megállapítása ügyében, a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok száma 3 volt a negyedévben. 2 esetben kellett a bíróság eljárását kezdeményezni önkormányzati feladatellátási kötelezettség elmulasztása miatt. A második negyedévben egy megye fordult a Kormányhoz alkotmánybírósági indítvány kezdeményezése okán.

A harmadik negyedévben 167 635 döntésről, 1630 törvényességi felhívásról szolgáltatott adatot a kormányhivatalok és 10 esetben fordult elő, hogy a felhívást a felügyelt szerv nem fogadta el. A kormányhivatalok 3 alkalommal fordultak bírósághoz a határozathozatal elmulasztásának megállapítása céljából, a jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló bírósági indítványok száma pedig 4 volt a harmadik negyedévben.

<sup>21</sup> <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=3&type=308#!DocumentBrowse>

<sup>22</sup> A minisztérium honlapján összegző adatok nem szerepelnek, a települési számadatokat vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az adatszolgáltatás során közölt egyes mutatók számszakilag nem mindig egyeznek, a publikálásra kerülő adatok ezért csak körülbelüliek.

A negyedik negyedévben megközelítőleg 250 000 döntésről, 1030 törvényességi felhívásról beszélhetünk és 19 esetben fordult elő, hogy a felhívást a felügyelt szerv nem fogadta el. A jogalkotási kötelezettség elmulasztásának megállapítására irányuló, illetve a feladatellátási kötelezettség elmulasztása miatti bírósági indítványok száma 2 volt, és 3 esetben fordult elő, hogy a kormányhivatal hívta össze a képviselő-testületet.

Az adatszolgáltatás alapján megállapítható, hogy az első évben rendelet vagy határozat pótlására nem került sor. Az első felügyeleti bírságok kiszabása pedig a második negyedévben történt, ezen időszak alatt országosan 4 megyében (Nógrád, Pest, Szabolcs, Veszprém megyék), összesen 8 alkalommal szabtak ki bírságot átlagosan 85 000 Ft-nyi összegben.

A harmadik negyedévben 4 megyében (Nógrád, Pest, Szabolcs és Vas megyékben) egy-egy alkalommal került sor bírság kiszabására, amelyek átlagos összege 103 000 Ft volt, a negyedik negyedévben pedig Heves megye 2, Komárom-Esztergom megye pedig egy esetben élt a bírság kiszabásának lehetőségével.

## 5. Összegzés

A fenti adatok alapján összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy a második negyedévtől kezdve éltek a kormányhivatalok a törvényességi felügyelet szigorúbb eszközeivel. Ennek egyik oka nyilvánvalóan az, hogy a kormányhivatalok is érdekelték az elmúlt években kialakított, támogató, segítő jellegű vizsgálati rendszer fenntartásában.

Fontos megjegyezni továbbá azt is, hogy a komolyabb jogalkotási munka általában az önkormányzati ciklusok elején van, abban az időszakban tehát nagyobb számban születnek döntések, így nagyobb az intézkedések száma is.

Mindezen felvetések mellett is minimálisnak mondható ugyanakkor a törvényességi felhíváson kívüli intézkedések száma. Ezért ismét felmerül a kérdés, hogy a viszonylag kevés jogsértés ellenére miért ragaszkodott a szakma a szélesebb körben beavatkozási lehetőséget biztosító, felügyeleti típusú intézkedésekhez. A válasz – álláspontom szerint – azon kevés, önkormányzatok által önként fel nem számolt, olykor szándékosan elkövetett jogsértésben rejlik, amelyek megszüntetésére a kormányhivataloknak, illetve jogelődjeiknek nem volt eszközük. Ezekben az esetben ugyanis az önkormányzatok azzal a szabadsággal éltek vissza – sértve ezzel az állampolgárok jogait –, amelyet lényegében a lakosaikat illető helyi önkormányzás jogára tekintettel kaptak. Az e jogsér-

tések felszámolására vonatkozó eszköztelenség pedig összeegyeztethetetlen volt a jogállami elvekkel.

Az első év igazán nagy tanulságokkal nem szolgált a törvényességi felügyeleti rendszert illetően. A korábban az egyes új intézkedés lehetőségekkel kapcsolatban jelzett félelmeket így még sem cáfolni, sem igazolni nem lehet. De a törvényességi felügyelet, illetve törvényességi felügyelők célja nem is a felügyeleti intézkedések számának növelése, hanem a helyi önkormányzatok törvényes működésének elősegítése. Ez pedig a törvényességi ellenőrzés során szerzett tapasztalatok alapján nem feltétlenül az intézkedések sokaságával, hanem a támogató, segítő munkával biztosítható, a mulasztások, jogsértések önkéntes megszüntetésére is ez a munkamódszer jelentette, jelenti a nagyobb garanciát. A felügyeleti rendszer hatékonyságáról, a támogató, segítő jellegű vizsgálati módszer fenntarthatóságáról pedig, ha ilyen rövid idő alatt nem is, de az elkövetkező évek során biztosan több információt, tisztább képet kapunk.



# AZ ALAPTÖRVÉNY A KÖRNYEZETVÉDELEM ÉS A FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS TÜKRÉBEN

HOLOVÁCS GABRIELLA  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

A környezetvédelmi szabályozás Európa-szerte a XX. század közepétől napjainkig látványos, az emberiség jövőjét befolyásoló tényezővé vált.<sup>1</sup> A viszonylag fiatal környezetjogon belül is meglehetősen új intézménynek tekinthető a fenntartható fejlődés gondolata, amely a nemzetközi környezetvédelmi gondolkodásban ,80-as évek végén történő megjelenését követően<sup>2</sup> gyakran hivatkozott, ezáltal egyre sokrétűbb fogalommá vált.

Annak ellenére, hogy a fenntartható fejlődést sokan, sokféleképpen definiálják, világszerte ismertté és elfogadottá a Környezet és Fejlődés Világbizottsága által közzétett Közös jövőnk című ún. Brundtland-jelentéssel (1987) vált: az ebben használt fogalom a legelterjedtebb, ezért az Alaptörvény környezetvédelmi és fenntartható fejlődés vonatkozású rendelkezéseinek vizsgálatánál ebből a fogalomból indultunk ki: „*A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely kielégíti a jelen generációk szükségletei anélkül, hogy veszélyeztetné a jövő generációk szükségleteinek kielégítését.*”<sup>3</sup>

A környezetvédelem és fenntartható fejlődés alkotmányos szintű szabályozásának vizsgálatánál felmerül a kérdés: mennyiben lehet bármilyen következtetést levonni egy állam környezetvédelmi érzékenységre és fenntartható fejlődés iránti elkötelezettségére alkotmányának, alaptörvényének vizsgálata alapján? A kérdés különösen adekvát annak a jelenségnek az ismeretében, amelyre Fodor László Környezetvédelem az Alkotmányban című könyvében

<sup>1</sup> PÁNOVICS Attila: Környezetvédelem az új Alkotmányban. *Kül-Világ – a nemzetközi kapcsolatok folyóirata*, 2011/1-2. 117. [www.kul-vilag.hu](http://www.kul-vilag.hu) [letöltve: 2012.12.02.]

<sup>2</sup> World Commission on Environment and Development (WCED): *Our Common Future, From One Earth to One World*. [1987] UN Documents, A/42/427 Chapter 2: Toward Sustainable Development

<sup>3</sup> Uo.



mutat rá: „a legtöbb környezetvédelmi rendelkezést (kevés kivételtől eltekintve) olyan (mediterrán vagy posztszocialista) alkotmányok tartalmazzák, amelyek a környezetvédelemnek deklaratív jelentőséget tulajdonítanak<sup>4</sup>, míg a nagy múltú, a környezetvédelem iránt elkötelezett nyugati demokráciák alkotmányai vagy egyáltalán említést sem tesznek környezetvédelmi kérdésekről (Dánia, Írország, Luxemburg, Egyesült Királyság), vagy csak nagyon szűkszavúan (1-1 cikk erejéig) rendelkeznek róluk (pl. Hollandia, Németország), ezáltal megállapítható, hogy az alkotmány és környezetvédelem viszonya nem szűkíthető le annak vizsgálatára, hogy egy állam deklarálja-e alaptörvényében a környezethez való jogot.<sup>5</sup>

A környezetvédelem alkotmányos szinten Alkotmányban való megjelenése mégis rendkívül fontos, különösen olyan államok esetében, ahol a jogi és gazdasági környezetnek nem képezi szerves részét a környezetvédelmi szempontok integrálása, sőt alapvetően a gazdasági fejlődés akadályaként tekintenek a környezetvédelmi kérdésekre. Fodor László már idézett művében az alkotmányos jogokkal kapcsolatos általános megállapításként rögzíti, hogy: „A környezet értékét elismerő alkotmány formális értelemben úgy járul hozzá a ‘környezetbarát jogrend’ kialakulásához, hogy hivatkozási alapot nyújt, illetve kötelezettséget teremt a környezeti követelmények meghatározásához, tartalmilag pedig úgy, hogy megköveteli a környezeti szempontoknak a figyelembevételét és beépítését az olyan emberi magatartások, társadalmi viszonyok szabályozásába, amelyek a környezet igénybevételét, használatát jelentik.”<sup>6</sup> Azaz itt az integráció elvének érvényesülésére mutat rá.

## **1. A környezetvédelem és fenntartható fejlődés a magyar alkotmányos szabályozásban**

A környezetvédelem a magyar Alkotmányban (1949. évi XX. törvény, a továbbiakban: Alkotmány) először egy 1972-es módosítás eredményeként került be az állampolgárokat megillető jog formájában, különösebb részletszabályozás nélkül.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> FODOR László: *Környezetvédelem az Alkotmányban*. Budapest, Gondolat – Debreceni Egyetem ÁJK, 2006. 39.

<sup>5</sup> Uo. 29–37.

<sup>6</sup> Uo. 65.

<sup>7</sup> Uo. 21.

Környezetvédelmi szempontból azonban igazi áttörést az Alkotmány 1989. évi módosítása jelentette, amellyel két helyen jelent meg a környezet védelme: az I. fejezet Általános rendelkezési között a 18.§-ban (Bándi Gyula értelmezésében egyértelműen alapvető emberi jogként kezelve a környezet védelem kérdését), és a XII. Fejezetben az alapvető jogok és kötelezettségek rendszerében a 70/D§-ban, ugyancsak Bándi szerint eszközként közelítve a környezetvédelemhez<sup>8</sup>:

*„18.§. A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

*„70/D. § (1) A Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez.*

*(2) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”*

Az Alkotmány szövegében tehát a fenntartható fejlődés és a fenntarthatóság gondolata egyáltalán nem, a környezetvédelem pedig rendkívül szűkszavúan jelent meg. A fenti rendelkezéseket később számos alkotmánybírói értelmezés bontotta ki, fejlesztette tovább, alkotmányos szintre emelve a környezethez való jog több összetevőjét. Így pl. az Alkotmánybíró (a továbbiakban: AB) kifejtette, hogy az Alkotmány a környezethez való jogot, a többi alapjogtól eltérően objektív intézményvédelmen keresztül biztosítja, azaz az állam környezetvédelmi kötelezettségei teljesítésének garantálásával.<sup>9</sup>

Az AB ún. alaphatározatában<sup>10</sup> kifejtette azt a gondolatot, miszerint a környezethez való jog az ember továbbélésének záloga, ezáltal a fenntarthatóság eszméje halványan ugyan, de az AB értelmezésében megjelent.

Az Alkotmányt 2012. január 1-jei hatállyal a 2011. április 25-én kihirdetett Alaptörvény váltotta fel, amelyben azon túlmenően, hogy több környezetvédelmi szabályozás szerepel, mint az Alkotmányban, egyértelműen megjelenik benne a fenntartható fejlődés. Ezzel Magyarország belépett azon kevés országok

<sup>8</sup> BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Osiris, 2002. 62.

<sup>9</sup> HORVÁTH Zsuzsanna – PÁNOVICS Attila: *Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben*. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, PTE ÁJK, 2011. 82.

<sup>10</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994. 134.

csoportjába, ahol alaptörvényi szinten jelenik meg a fenntartható fejlődés követelménye.

Bándi Gyula az Alaptörvény rendelkezéseit környezetvédelmi szempontból környezetvédelemhez kapcsolódó és kapcsolható rendelkezésekre osztja.<sup>11</sup>

A környezetvédelemhez kapcsolódó rendelkezésekbe tartoznak azok, ahol primer módon megjelenik a környezet védelme, vagy a környezetvédelemmel összekapcsolható fenntartható fejlődés gondolata, míg a környezetvédelemhez kapcsolható rendelkezések azok, amelyeknek elsődleges célja nem a környezetvédelem, és nem a fenntartható fejlődés biztosítása, azonban közvetett módon e célokra is alkalmazni lehet. Ez utóbbiak környezetvédelmi szempontból azért sem elhanyagolhatók, mert számos európai alkotmányból csupán közvetett levezetéssel jutottak el a környezetvédelem követelményéig, alapvetően egy elsődlegesen más életviszonyt szabályozó normarendszer kiterjesztő értelmezésén keresztül annak környezetvédelmi vonatkozásának feltárásával. (Pl. Nagy-Britannia alkotmányos rendszerének részét képező Emberi Jogok Európai Egyezményében szabályozott magánélethez és magánlakáshoz való jogból vezették le a környezetvédelemhez való jogot.<sup>12</sup>)

A fenntartható fejlődés is két síkon jelenik meg az Alaptörvényben: gazdasági fenntarthatóság követelményeként (pl. Alapvetés N cikk, Szabadság és Felelősség XVII. cikk (1) bek., A közpénzek 38. cikk (1) bek.) és a környezeti fenntarthatóság, környezetvédelemmel összekapcsolható fenntartható fejlődésként.

### *1.1 Az Alaptörvény környezetvédelemhez és fenntartható fejlődéshez kapcsolódó rendelkezései:*

Az Alaptörvény környezetvédelemhez kapcsolódó rendelkezései között elsőként a „Nemzeti Hitvallás” 8. felhívását kell megemlítenünk, amely úgy szól, hogy *„Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”* Ebben a megfogalmazásban két újszerű megközelítés is megjelenik: a régiókban való

<sup>11</sup> Gyula BÁNDI: Environmental aspects of the new Hungarian Constitution. *Environmental Liability – Law, Policy and Practice*, 2011[ISSN 0966 2030] Issue 5 Vol. 19. 7578.

<sup>12</sup> FODOR i. m. 34.

gondolkodás, amely a környezet- és természetvédelem sajátosságai miatt teljes mértékben indokolható, másrészt elsőként itt jelenik meg alaptörvényi szinten a jövő generációkért való felelősség, kiterjesztő módon értelmezve a jövő generációk számára megőrzendő erőforrásokat: abba mind az anyagi, mind a szellem, mind pedig a természeti értékeink beletartoznak.

A közvetlenül kapcsolódó környezetvédelmi szabályozás következő két cikkét az Alapvetés P) és Q) cikke tartalmazza. A P cikk értelmében *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”* Ebben a cikkben másodízben jelenik meg a fenntartható fejlődés környezetvédelemmel összekapcsolt gondolata, fontossága abban áll, hogy példalózó felsorolás keretében kiemeli azokat a közös örökség részét képező értékeket, amelyek fokozott védelmét fontosnak tartja. Ugyancsak újszerű megközelítés, hogy az alapjogokat nem csak a jogosultság, hanem a kötelezettség oldaláról közelíti meg.<sup>13</sup>

A Q) cikk, különösen annak (1) bekezdése az EUSZ 3. cikk 5. bekezdésének alapjogi átültetéseként értékelhető azzal, hogy rögzíti: *„(1) Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”*

A fentiekben hivatkozott alapjogi rendelkezések a korábbi Alkotmányban megfogalmazottakhoz képest újdonságot jelentettek. Az alábbi, Szabadság és Felelősség részben található környezetvédelemhez kapcsolódó rendelkezések azonban az Alkotmányban már alapvetően szerepeltek, azoknak az Alaptörvényben való megjelenítése ismétlése, megerősítése, és bizonyos szempontból pontosítása az Alkotmány 18.§ és 70/D.§-ban foglaltaknak.

Az Alaptörvény XX. cikke egyértelműen az Alkotmány 70/D.§-nak feleltethető meg bizonyos kiegészítésekkel:

*„XX. cikk*

*(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.*

*(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a spor-*

<sup>13</sup> BÁNDI (2011) i. m. 76.

*tolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szinte szó szerint megegyezik az Alkotmány 70/D.§ (1) bekezdésével, míg a (2) bekezdésben – amely az Alkotmány 70/D.§ (2) bekezdésében foglaltakhoz hasonlóan a környezetvédelmet a testi és lelki egészség elérésének eszközeként kezeli – az eszközök sorában a környezetvédelemmel azonos szinten jelennek meg a korábbi Alkotmányban foglaltakhoz képest új elemek: a GMO mentes mezőgazdaság, az egészséges élelmiszer és az ivóvíz.

Az Alaptörvény XXI. cikke esetében csupán annak (2) és (3) bekezdése jelent az alkotmányos szabályozás szempontjából újdonságot, hiszen az (1) bekezdés – az ország megnevezésétől eltekintve - szó szerinti ismétlése az Alkotmány 18.§-ban foglaltaknak:

„XXI. cikk

*(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

*(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*

*(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékok behozni.”*

A XXI. cikk (2) bekezdése első ránézésre a szennyező fizet elvnek tűnhet, azonban figyelmesebb olvasással megállapítható, hogy az a szennyező fizet elvnek csupán egy kis részét (környezeti károk helyreállítási kötelezettségét) tartalmazza, míg a szennyező fizet elv többi eleméről nem beszél. Bándi Gyula a már hivatkozott Környezetjog című könyvében a szennyező fizet elvvel kapcsolatban idézi az OECD 1972-ben közzétett ajánlását, mely szerint:

„Az elv, amelyet a szennyezés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos költségek allokálására kell használni, annak érdekében, hogy a szűkös környezeti erőforrások racionális használatát ösztönözzük és elkerüljük a nemzetközi kereskedelem és beruházások terén a torzulásokat, a szennyező fizet elve. Ez az elv azt jelenti, hogy a szennyező a fent leírt, a közigazgatási hatóság által elrendelt intézkedések költségeit viseli, annak érdekében, hogy a környezet elfogadható állapotát biztosítsa. Más szavakkal, az ilyen intézkedések költségei meg kell

jelenjenek azon áruk és szolgáltatások költségei között, amelyek szennyvezést idéznek elő a termelés és/vagy fogyasztás során.”<sup>14</sup>

A szennyező fizet elv tehát a környezeti károk helyreállítási költségein túlmenően azok megelőzési költségeit is magában foglalja, amely utóbbi elem azonban az Alaptörvényből teljes mértékben kimaradt.

A XXI. cikk (3) bekezdésével kapcsolatban Bándi Gyula két kritikát is megfogalmaz bírálva annak helytelen fogalomhasználatát (az EU és a magyar hulladék-gazdálkodási szabályozás által ismeretlen „elhelyezés” és „szennyező hulladék” fogalmak alkalmazása miatt), továbbá megkérdőjelezve a bekezdésben foglaltaknak alaptörvényi szintű létjogosultságát.<sup>15</sup>

## *1.2 Az Alaptörvény környezetvédelemhez és fenntartható fejlődéshez kapcsolható rendelkezései*

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvényben a fentiekben idézett rendelkezések közvetlenül alkalmazhatók környezetvédelmi célokra, csupán a teljesség kedvéért említem meg azokat a rendelkezéseket, amelyek más életviszonyok szabályozásán keresztül, azokból levezetve szolgálhatják a környezetvédelem érdekeit.

A környezetvédelemhez kapcsolható rendelkezések közül elsőként két olyan rendelkezést említenék meg, amelyek állásponatom szerint környezetvédelmi célok tekintetében összefüggnek egymással: a VI. cikk (1) bekezdését és a XIII. cikk (1) bekezdésében foglaltakat:

*„VI. cikk*

*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.*

*[...]*

*XIII. cikk*

*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”*

Az otthon és a tulajdon védelme egyrészt jelenti azt, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy otthonát, tulajdonát háborítatlanul, minden káros (környezeti

<sup>14</sup> BÁNDI (2002) i. m. 87.

<sup>15</sup> BÁNDI (2011) i. m. 77.

és egyéb) hatástól mentesen használhassa. A tulajdon védelmét a XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata tesz teljessé a tulajdonnal kapcsolatos társadalmi felelősség rögzítésével.

Az Alaptörvény „Állam” című fejezetében található alapvető jogok biztosáról szóló 30. cikk a zöld ombudsman „lefokozásáról” szól azáltal, hogy egyetlen országgyűlési biztosról beszél, akinek helyettesei látják el a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét. Ezt a szabályozást az Alaptörvény környezetjogi aspektusaival foglalkozók egyöntetűen az Alaptörvény hibájaként róják fel<sup>16</sup>, noha öröm az ürömben, hogy az intézmény csökkent értékkel ugyan, de megmaradt.

Végül az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

## 2. Az Alaptörvény szakmai „fogadtatása”

Az Alaptörvény megjelenésével kapcsolatos szakmai vélemények rendkívül vegyesek.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az Alaptörvény kihirdetése napján közzétett JNO-258/2011. sz. állásfoglalásában kifejtette, hogy az elkövetkezendő évtizedek gazdasági társadalmi fejlődését várhatóan a természeti erőforrások szűkössége befolyásolja majd, ezért rendkívüli fontosságú a környezetvédelmi és fenntartható fejlődés követelményének alaptörvényi szinten történő rendezése, amely – álláspontja szerint – biztosítja az elmúlt 20 év környezetvédelmi jogértelmezésének folytonosságát. Az Alaptörvény állásfoglalása szerint nem csupán a korábbi értékeket őrizte meg, hanem további érdemi eredményeket tartalmaz.

Felhívta ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az Alaptörvény elfogadásával a jogalkotási munka nem ért véget, hiszen az Alaptörvény által biztosított keretek végrehajtása elképzelhetetlen a további következetes jogalkotási tevékenység, és az állami szervezetrendszer környezetvédelmi elemeinek megerősítése nélkül.

<sup>16</sup> BANDI (2011) i. m. 78., HORVÁTH-PÁNOVICS i. m. 93.

Kifejtette, hogy a JNO figyelemmel kíséri a jogalkotást és indokolt esetben az Alaptörvény előírásainak megfelelő javaslatokkal fog élni.<sup>17</sup>

A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács 2011. május 4-i ülésén megtárgyalta az alkotmányozás folyamatának környezetvédelmi, valamint a fenntarthatósággal kapcsolatos eredményeit. A Tanács szerint az elfogadott alaptörvény jelentősen emeli a természet és a környezet alkotmányos védelmének szintjét, ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy önmagukban az alaptörvény legelőre mutatóbb rendelkezései sem elegendőek egy fenntartható társadalom biztosításához, ha a jogrendszer más elemei, a gazdasági szereplők döntései és a társadalom tagjainak értékválasztása, életmódja, fogyasztói választásai nem támogatják a vonatkozó alkotmányos alapelvek érvényesülését. Kifejtették, hogy „A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács kész arra, hogy az általa előkészítendő Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiában érvényesítse ezen alkotmányos alapjogok és kötelességek követelményeit, valamint a Tanács elé kerülő kormányzati koncepciók és törvénytervezetek vitájában ezen alaptörvényi rendelkezések őre és érvényesítője legyen. A Tanács 2008 óta a fenntartható fejlődés intézményes képviselője, s szerepét, súlyát tovább növeli, hogy ez az elv immár alaptörvényi védettséget is élvez Magyarországon.”<sup>18</sup>

Bándi Gyula már idézett írásában a fentiekben hivatkozott kritikán túlmenően kiemeli, hogy az Alaptörvény és az Alkotmány hasonló szövegrészei lehetővé teszik az Alkotmánybíróság jogfejlesztő döntésire való hivatkozásokat.<sup>19</sup>

Bándi Gyula fenti megállapítása az Alaptörvény negyedik módosításáig helytálló volt, azonban az Országgyűlés 2013. március 11. ülésnapján elfogadott, 2013. március 25-én kihirdetett és 2013. április 1-jétől hatályos Alaptörvény negyedik módosítása a záró és vegyes rendelkezések körében a 19.§ (2) bekezdésével módosította az Alaptörvény 5. pontját. A módosított szöveg értelmében az Alaptörvény hatálybalépése előtt meghozott alkotmánybírósági határozatok – e határozatok által kifejtett joghatások érintetlenül hagyása mellett – hatályukat veszítik, ezáltal megszűnt az alkotmánybírósági határozatokban kifejtett jogelvek automatikus alkalmazásának lehetősége.

Horváth Zsuzsanna és Pánovics Attila Magyarország új alkotmányossága címmel a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara által 2011 évben

<sup>17</sup> FÜLÖP Sándor: Jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 2011. április 25.

<sup>18</sup> A Nemzeti Fenntartható Fejlődési Tanács állásfoglalása Magyarország új alaptörvényéről. [http://www.nfft.hu/allasfoglalasok\\_az\\_uj\\_alaptorvenyrol\\_es\\_a\\_videkstrategia\\_koncepciojarol/](http://www.nfft.hu/allasfoglalasok_az_uj_alaptorvenyrol_es_a_videkstrategia_koncepciojarol/) [letöltve: 2012.12.02.]

<sup>19</sup> BÁNDI (2011) i. m. 77.



megjelent kötetben Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben címmel jelentetett meg egy tanulmányt<sup>20</sup>, amelyben az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseit a környezetvédelmi elvek érvényesülése mentén vizsgálják. Elemzésük alapján megállapítják, hogy az Alaptörvény rendelkezései egyes területeken előrelépést jelentenek, míg máshol inkább visszalépést, vagy jobb esetben a korábbi szabályozás átvételét. Negatívumként értékelik a korábbi AB gyakorlatból ismert visszalépés tilalmának, a társadalmi részvételi elemeknek, és egyes környezetjogi alapelveknek (pl. integráció elve) a hiányát, illetve más megszorító alkalmazását (pl. szennyező fizet elv „csonka” alkalmazását a környezeti károkért való helytállási kötelezettség megfogalmazásában). Az Alaptörvény hiányosságaként értékelik, hogy a környezetvédelemmel összefüggő rendelkezések egyrészt hiányosak, másrészt a meglévők sem alkotnak átfogó és koherens rendszert.

Szabó Marcell ombudsmanhelyettes szerint új alaptörvény a korábbinál több felhatalmazást nyújt a természeti értékek védelmére, ezért mindent meg fog tenni annak érdekében, hogy ennek a védelemnek a szintje a válság miatt szűkülő erőforrások mellett se csökkenjen.<sup>21</sup>

### 3. Összefoglaló

Az Alaptörvény környezetvédelemmel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos szabályozása meglehetősen felemás. Fenntarthatósági szempontból egyértelműen előrelépés e követelmény Alaptörvénybe történő bekerülése, mint ahogyan előremutató a regionális gondolkodás megjelenése (Nemzeti Hitvallás 8. felhívása), a nemzetegészségügyi és stratégiai szempontból kiemelkedő fontosságú elemek alkotmányos védelmének megjelenése (pl. GMO mentes mezőgazdaság, egészséges élelmiszerek, ivóvíz védelmének kiemelése). Az Alaptörvény hiányosságaként értékelendő a szennyező fizet elv egy szűk részének alaptörvényi szintre emelése, a többi, legalább olyan fontos alapelvnek (pl. velővígyázatosság, megelőzés elvének, visszalépés tilalmának és az integráció elvének) alkotmányos szabályozásból való kimaradása, mint ahogyan kifejezetten hiányosságként róható fel a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának ‘lefokozása’ az Alaptörvény 30. cikkében az önálló intézmény megszüntetésével, és a feladat

<sup>20</sup> HORVÁTH-PÁNOVICS i. m. 7795.

<sup>21</sup> HVG.HU/itthon, MTI 2012. november 04. [http://hvg.hu/itthon/20121104\\_Tetszik\\_az\\_alaptorveny\\_az\\_uj\\_zoldombudsma](http://hvg.hu/itthon/20121104_Tetszik_az_alaptorveny_az_uj_zoldombudsma) [letöltve: 2012.12.02]

alapjogok országgyűlési biztosa helyetteséhez történő telepítésével. Nem értek egyet azonban azzal az állásponttal, hogy az Alaptörvény visszalépést jelentene, hiszen nem mond kevesebbet, mint a korábban hatályos Alkotmány, mi több, az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezései megtalálhatók az Alaptörvény XX. és XXI. cikkében, amely az Alaptörvény negyedik módosításig biztosította a korábbi alkotmánybírói gyakorlat során kifejtett elvek és értelmezések érvényesítését, hivatkozását. Ez az automatizmus a hivatkozott negyedik módosítással megszűnt, azonban az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeiben található környezetvédelmi rendelkezéseinek a korábbi Alkotmány 18.§ és 70/D.§-ban foglalt rendelkezésekkel szinte azonos szövege változatlanul biztosítja az Alkotmánybíróság számára a lehetőséget a korábbi alkotmánybírói állásfoglalásokban kifejtett értelmezések, jogelvek megismétlésére, újrafogalmazására.

A fentiek alapján az Alaptörvény annak ellenére, hogy bizonyos kérdésekben nem nyújtotta a várt és elvárható megoldásokat, a fenntartható fejlődés kérdésében kifejezetten előrelépést jelentett, az Alkotmány környezetvédelmi rendelkezéseinek beemelésével pedig – a negyedik módosítást követően is – biztosítja a korábbi alkotmánybírói jogfejlesztés vívmányai ismételt megfogalmazást követő alkalmazásának lehetőségét.



# GONDOLATOK A FOGYASZTÓVÉDELEM ALKOTMÁNYOS RANGRA EMELÉSE KAPCSÁN<sup>1</sup>

VERES ZOLTÁN  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. Bevezetés

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvényt az azóta eltelt idő alatt sokan sokféle nézőpontból vizsgálták, a kifejezetten a fogyasztóvédelmet érintő változásokról született részletes elemzések száma ugyanakkor csekélynek mondható. Bár sokan üdvözölték,<sup>2</sup> hogy az Alaptörvény a fogyasztóvédelmet kifejezetten nevesítette,<sup>3</sup> ezzel alkotmányos rangra emelve a kérdéskört, azonban eddig mélyrehatóbban kevesen foglalkoztak ennek lehetséges hatásaival, következményeivel.

A fogyasztóvédelem bekerülését az Alaptörvénybe magunk is üdvözöljük, szeretnénk azonban rámutatni, hogy a tárgykör bizonyos aspektusai a korábbi Alkotmányunkból is levezethetők voltak, másrészt a hatályos normaszöveg kapcsán néhány (olykor kritikai jellegű) megjegyzéssel élünk. Végezetül röviden kitérünk a fogyasztóvédelem speciális területét képező, a pénzügyi szolgáltatók ügyfeleinek védelmét hivatott szabályok (mely szabályegyüttest szokás pénzügyi fogyasztóvédelemnek nevezni) kapcsán alkotmányos szinten bekövetkezett legalapvetőbb változásokra.

---

<sup>1</sup> Jelen írás a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolája által szervezett, *Az Alaptörvény egy éve és hatása a jogágakra* címmel 2012. december 7-én megtartott Doktori Szimpóziumon elhangzott előadásom szerkesztett, frissített változata.

<sup>2</sup> Ádám Antal például az Alaptörvény „korszerű rendelkezései” között említi a fogyasztóvédelemről szóló alaptörvényi szakaszt, ld. ÁDÁM Antal: *A posztmodernről mint a posztmodernitás különös változatáról*. *JURA*, 2012/1. 11.

<sup>3</sup> Ld. az Alapvetések rész alatt az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését: Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.

## 2. A fogyasztóvédelem alapjai a korábbi Alkotmányunkban

Bencsik András kimutatta, hogy egyes alapjogoknak (a tanulmány a gazdasági és szociális jogokat, az oktatáshoz, a tájékoztatáshoz és a jogorvoslathoz, jogvédelemhez való jogot említi) lehetnek fogyasztóvédelmi vonatkozásai.<sup>4</sup> Így a gazdasági és szociális alapjogok kapcsán a szerző rögzíti, hogy a 'rászorulók' fogalmába elvileg a fogyasztók is beleérthetők (lennének), mint olyan személyek, akik a piaci versenyben – többek között az információhiány, a szolgáltatók erőfölénye és egyéb tényezők miatt – fokozott védelmet kell hogy élvezzenek.

Egyes nézetek szerint<sup>5</sup> a korábbi Alkotmány 17.§-ban említett szociális gondoskodáshoz való jogból, illetve annak értelmezése kapcsán levezethető volt a fogyasztóvédelem. Bencsik álláspontja értelmében viszont az Alkotmányban rögzített gazdasági és szociális alapjogok inkább „a szociális biztonság különböző alkotóelemeinek – így többek között a férfiak és nők egyenjogúságának, a munkához és az egészséges környezethez való jognak – alaptörvényi deklarációnaként foghatók fel.”<sup>6</sup> Ez utóbbi értelmezés szerint tehát az említett normaszöveg alapján a fogyasztók 'kimaradtak' a védelem köréből.

A fogyasztóvédelem szempontjából is alapvető fontosságú jogok az oktatáshoz,<sup>7</sup> valamint a tájékoztatáshoz való jog. E jogok jelentősége fogyasztóvédelmi szempontból általánosan elfogadottnak tekinthető, hiszen éppen ezek a leginkább alkalmasak a fogyasztók hátrányára fennálló információs aszimmetria csökkentésére. A korábbi Alkotmány ugyanakkor ezeket a jogokat sem fogyasztóvédelmi kontextusban szabályozta, sőt a tájékoztatáshoz való jog kapcsán kifejezetten rögzítette, hogy azt a „demokratikus közvélemény kialakítása érdekében” biztosítja.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> Ld. BENCSIK András: A fogyasztóvédelem alkotmányi szabályozásáról – az új Alaptörvény tükrében. In: DRINÓCZI Tímea (szerk.): *Magyarország új alkotmányossága*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2011. 31–43.

<sup>5</sup> Ld. pl. MISKOLCZI Bodnár Péter – SÁNDOR István: *A magyar fogyasztóvédelmi jog szabályozása*. Budapest, Protestáns Jogi Oktatásért Alapítvány, 2009. 13., illetve az általuk hivatkozott FAZEKAS Judit: A fogyasztóvédelem alkotmányos alapjai. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 11/1995. 153–159.

<sup>6</sup> BENCSIK i. m. 36.

<sup>7</sup> A korábbi Alkotmányban a művelődéshez való jog kapcsán esett szó az oktatáshoz való jogról ld.70/F.§ (2) bekezdés: A Magyar Köztársaság ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező általános iskolával, képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával valósítja meg.

<sup>8</sup> A korábbi Alkotmány 61.§ (3) bekezdés értelmében: A demokratikus közvélemény kialakítása érdekében mindenkinek joga van a megfelelő tájékoztatáshoz a közügyek tekintetében.

Ami a jogvédelemhez, jogorvoslathoz való jogot illeti, egyetértünk Bencsik Andrással abban, hogy ebben a körben szükség lenne a fogyasztókat terhelő eljárási költségek csökkentésére és az eljárás gyorsabbá tételére. Itt jegyezzük meg, hogy az alternatív vitarendezési fórumok, mindenekelőtt a békéltető testületek felállítása jó irányba tett lépésnek tekinthetők még akkor is, ha jelenleg e fórumok a szolgáltatók részéről szükséges alávetési nyilatkozat hiányában kötelezést tartalmazó döntést nem, csupán ajánlást hozhatnak.<sup>9</sup>

Álláspontunk szerint a felsoroltak mellett a korábbi Alkotmány egyéb rendelkezései is tartalmaztak fogyasztóvédelmi vonatkozásokat. Így a 63.§, mely az egyesülési jogot deklarálta,<sup>10</sup> valamint a petíciós jogra vonatkozó 64.§.<sup>11</sup> Az egyesülési jog alapján lehetett ugyanis fogyasztóvédelmi szervezeteket létrehozni, míg a panaszjog adott esetben – egyéb jogszabályi rendelkezés hiányában – végső hivatkozási alap lehetett a fogyasztók számára valamely sérelem kivizsgálásának kezdeményezése során.<sup>12</sup> Hajnal Zsolt pedig arra mutat rá, hogy az egészséghez való jog a fogyasztók egészséghez való jogát is magában kell hogy foglalja.<sup>13</sup>

### 3. Gondolatok a hatályos normaszöveggel kapcsolatban

Mint fentebb láttuk, az Alaptörvény a tisztességes gazdasági versennyel egy cikkben említi a fogyasztóvédelmet. Ebből következhet egy olyan értelmezés,

<sup>9</sup> Ld. 1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről, 32.§.

<sup>10</sup> 1949. évi XX. törvény 63.§ (1) bekezdés: A Magyar Köztársaságban az egyesülési jog alapján mindenkinek joga van a törvény által nem tiltott célra szervezeteket létrehozni, illetőleg azokhoz csatlakozni.

<sup>11</sup> 1949. évi XX. törvény 64.§: A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé.

<sup>12</sup> Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a petíciós jog alapján az illetékes állami szervezetnek a külön jogszabályok által megállapított egyik alapvető funkciója a kérelem, vagy panasz elbírálása és orvoslása. (987/B/1990. ABH 1991, 527., 528-530.) Az illetékesség ugyanakkor e jog korlátja: nem minősül alapjogi sérelemnek az, ha a parlamenti ellenőrzés egyik szervezete nincs feljogosítva a panaszok meghatározott körének elbírálására, mert az *Alkotmány csak az illetékes állami szervekhez való panasztétel jogát biztosítja*. [17/1994. (III. 25.) AB határozat, ABH 1994, 84., 87.]

A petíciós jog kapcsán ld. még pl. az állampolgári jogok országgyűlési biztosának Jelentését az AJB 3819/2009. számú ügyben.

<sup>13</sup> Ld. HAJNAL Zsolt: Fogyasztói alapjogok a hatályos magyar jogi szabályozás és az európai uniós fejlődési tendenciák tükrében. *Debreceni Jogi Műhely*, 2/2009. Elérhető: [http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2\\_2009/fogyasztoi\\_alapjogok\\_a\\_hatalyos\\_magyar\\_es\\_europai\\_unios\\_fejlodesi\\_tendenciak\\_tukreben/](http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/2_2009/fogyasztoi_alapjogok_a_hatalyos_magyar_es_europai_unios_fejlodesi_tendenciak_tukreben/) [letöltve: 2012-11-03].

hogyan a jogalkotó a tisztességes piaci verseny érdekében, illetve ahhoz kapcsolódóan kívánja biztosítani a fogyasztók védelmét. A magunk részéről bízunk benne, hogy a törvényhozó nem egy ilyen, a fogyasztóvédelmet szűkítő értelmezést tett magáévá. Bár elterjedt az a felfogás, miszerint a hatékony verseny szolgálja leginkább a fogyasztók érdekeit, *a versenyjog és a fogyasztóvédelem elkülönítése érzékelteti, hogy a fogyasztóvédelem esetén ennél többről van szó*. Szemléletesen mutat rá a különbségekre Fekete Orsolya, amikor kiemeli, hogy a versenyjog a verseny tisztaságán keresztül *a fogyasztók közösségét*, míg a fogyasztóvédelmi jog az *egyes fogyasztókat* védi; másrészt az általánosan elfogadott<sup>14</sup> öt fogyasztói alapjogból a Gazdasági Versenyhivatal tevékenysége a fogyasztók gazdasági érdekeit és a tájékoztatáshoz való jogot érintik.<sup>15</sup>

A különböző szerzők gyakran hangsúlyozzák, hogy kívánatos lett volna legalább felsorolásszerűen a védeni kívánt fogyasztói alapjogok nevesítése.<sup>16</sup> Ennek Bencsik András szerint legalább két előnye is lenne:

1. egyrészt jobban orientálná az ágazati jogalkotást,
2. másrészt alkalmazhatók lennének az alapjogvédelem körébe tartozó intézmények.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Ezeket ebben a formában az Európai Tanács 1975. április 14-én elfogadott „Az Európai Gazdasági Közösség első, előzetes programja a fogyasztók védelmének és informálásának politikájáról” című határozata tartalmazta először, mely az alábbi alapjogokat különböztette meg: 1. a fogyasztók egészségének és biztonságának védelme, 2. a fogyasztók gazdasági (vagyon) érdekeinek védelme, 3. a jogorvoslathoz (kárigényhez) való jog, 4. tájékoztatáshoz, oktatáshoz való jog, 5. a fogyasztók érdekeinek képviseléséhez való jog.

Itt szeretnénk ugyanakkor rámutatni, hogy pl. az ENSZ ennél több fogyasztói alapjogot nevesített 1985-ban hatályba lépett Fogyasztóvédelmi Irányelveiben:

- a) Az alapvető szükségletek kielégítéséhez való jog.
- b) A veszélyes termékek és eljárások ellen való tiltakozás joga (biztonsághoz való jog).
- c) A megfontolt választáshoz szükséges tények ismeretének joga (tájékoztatáshoz való jog).
- d) A különféle termékek és szolgáltatások közötti választás joga (választáshoz való jog).
- e) A kormány irányelveinek meghatározásába és a végrehajtásba való beleszólás joga (képviselethez való jog).
- f) A jogos panaszok tisztességes rendezéséhez való jog (jogorvoslathoz való jog).
- g) A tájékozott és tudatos fogyasztóvá váláshoz szükséges ismeretek és tudás elsajátításához való jog (oktatáshoz való jog).
- h) Jog az egészséges és elviselhető környezetben való élethez (tisza környezethez való jog).

<sup>15</sup> FEKETE Orsolya: *A felügyeleti szervek tevékenysége Magyarországon a fogyasztóvédelem egyes területein – kitekintéssel a rendszerszintű problémák megoldási lehetőségeire*. PhD-értekezés. Szeged, 2011. 171.

<sup>16</sup> Ld. pl. BENCsik i. m. 43.

<sup>17</sup> BENCsik uo.

Ezzel kapcsolatban az alábbiakra hívjuk fel a figyelmet:

Ad 1) Az elsőként említett érveléssel kapcsolatban úgy gondoljuk, hogy egy, a teljesség igényével készült felsorolás semmiképp sem lenne kívánatos, másrészt akár egy példálózó jellegű felsorolás is magában hordozza annak veszélyét, hogy az ebben nem szereplő jogok háttérbe szorulnak.

Ad 2) Az alapjogvédelem intézményrendszere<sup>18</sup> álláspontunk szerint – igaz, olykor korlátozott körben – igénybe vehető egyes, az Alaptörvényből levezethető fogyasztói (alap)jogok sérelme esetén, így egy esetleges taxáció nem bővítené érdemben a fogyasztók előtt nyitva álló lehetőségeket, az alábbiakra figyelemmel:

- Az alapjogvédelmi intézményrendszer meghatározó eleme az Alkotmánybíróság. A testület előtti igényérvényesítés formái (előzetes, utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz, bírói kezdeményezés egyedi normakontroll iránt) közül az indítványozói jogosultságra tekintettel az alkotmányjogi panasz jöhet szóba, melyet csak egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet nyújthat be a testülethez, feltéve, hogy az érintett a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.<sup>19</sup>
- A korábban bárki által igénybe vehető normakontroll eljárást 2012. január 1-jétől már csak a kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosa, illetve egyedi ügyekben a bíróság kezdeményezhet,<sup>20</sup> így a fogyasztói jogok esetleges nevesítése sem szélesítené ki e lehetőséget a fogyasztók előtt.
- Az alapjogvédelmi intézményrendszerben ugyancsak jelentős szerepet betöltő ombudsman hazánkban a fogyasztóvédelem aktív szereplője volt már az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően is, hiszen számos, fogyasztóvédelemmel összefüggésbe hozható alapjog kapcsán folytatott le vizsgálatot.<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Az alapjogvédelmi intézményrendszer elemi közül bírói és nem bírói típusú intézmények között szokás különbséget tenni. Hazánkban az előbbi körbe a rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság, az utóbbiba az ombudsmani típusú jogvédelem és egyes, alapjogvédelmi feladatokat ellátó hatóságok (így az Egyenlő Bánásmód Hatóság vagy a Független Rendészeti Panasztestület), valamint civil jogvédő szervezetek tartoznak. Ld. részletesebben: SOMODY Bernadette: Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2010/2. 5–19.

<sup>19</sup> Ld. az Alkotmánybíróság honlapján olvasható tájékoztatót: <http://mkab.hu/alkotmanyjogi-panasz/tajekoztato> [letöltve: 2012-11-05].

<sup>20</sup> Ld. Az Alkotmánybíróság hatáskörei c. írást a testület honlapján: <http://mkab.hu/alkotmanybirosag/az-alkotmanybirosagrol/hataskor> [letöltve: 2012-11-05].

<sup>21</sup> Ld. pl. Az állampolgári jogok országgyűlési biztósának Jelentését az AJB 2183/2010 ügyben (PSZÁF fogyasztóvédelmi tevékenysége, ill. az eljárások elhúzódnása); vagy Az állampolgári



A leírtakra tekintettel úgy gondoljuk, hogy alapvetően nem a fogyasztóvédelemre vonatkozó deklaráció bővítésére lenne szükség az Alaptörvényben, hanem ennek apró pénzre váltására, azaz arra, hogy alacsonyabb szintű normákban konkretizálják a védelem mikéntjét. Erre hivatott mindenk előtt a fogyasztóvédelmi törvény és a számtalan, a tárgykört érintő egyéb jogszabály,<sup>22</sup> azonban ezek mellett *arra is szükség van, hogy ne csak a fogyasztóvédelmi tárgyú normákat, hanem az egyéb jogszabályokat is áthassa a fogyasztóvédelem*. Különösen igaz ez a fogyasztói igényérvényesítés kapcsán, ugyanis mind a mai napig a fogyasztók sok esetben azért nem érvényesítik jogaikat, mert a bíróság előtti eljárás lassú és drága, az alternatív vitarendezési fórumok pedig kevésbé ismertek és korlátozott körben (ld. a korábban az alávetés kapcsán írtakat) vehetők igénybe.

A jelzett probléma fokozott aktualitását mutatja az a körülmény, hogy az illetékszabályok közelmúltban történő megváltoztatása értelmében megemelkedtek a bírósági eljárási illetékek,<sup>23</sup> melyek így még nagyobb visszatartó erőt jelentenek a fogyasztói igényérvényesítés szempontjából. Más szemszögből vizsgálva viszont érthető az eljárási illetékek emelésének indokai; így mindenekelőtt az a szándék, hogy az alaptalan pereskedéstől a feleket visszatartsa, illetve az összegek aktuális körülményekhez igazítása. Azonban úgy gondoljuk, célszerű lett volna a fogyasztói típusú jogviták esetében az emelkedést valamiképpen kompenzálni (például kedvezmények, mentességek révén), vagy legalább az alternatív vitarendezés lehetőségét kiszélesíteni, megerősíteni a fogyasztói jogok érvényesítésének hathatósabb elősegítése érdekében.

---

jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének OBH 2848/1998. sz. jelentését. Ez utóbbi expressis verbis rögzíti, hogy az országgyűlési biztosok tevékenysége a közműves ivóvízellátás és szennyvízelvezetés területén „különös jelentőséggel bír, tekintettel arra, hogy a közüzemi szolgáltatók tevékenységével kapcsolatos két másik vitarendező-fórum – nevezetesen az ügyfélszolgálati irodák és a bíróságok – (...) a gyakorlatban nem nyújthatnak valóban hatékony védelmet a közüzemi szolgáltatók által esetlegesen elkövetett jogsértésekkel szemben.”

<sup>22</sup> Ezeket kísérli meg összegyűjteni a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság honlapján, ld. [http://www.nfh.hu/magyar/hasznos/jogi\\_kalauz/jogszabalyok](http://www.nfh.hu/magyar/hasznos/jogi_kalauz/jogszabalyok) [letöltve: 2012-11-05].

<sup>23</sup> Példaként említhetjük az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény polgári peres eljárások illetékére vonatkozó korábbi rendelkezéseit (Itv. 42.§) módosító 2011. évi CLVI. törvényt, melynek értelmében az illeték mértéke peres eljárásban 6%, de legalább 15 000 forint, legfeljebb 1 500 000 forint. A megjelölt minimális és maximális értékek vonatkozásában az emelkedés számottevő (a korábbi minimum 7000, a maximum 900 000 forint volt).

#### 4. Az Alaptörvény pénzügyi fogyasztóvédelmet érintő rendelkezéseiről

Ha a fogyasztóvédelem kapcsán az utóbbi években a szabályozás és az állami szerepvállalás megerősítéséről, bővítéséről beszélhetünk, akkor ez különösen tetten érhető a pénzügyi fogyasztóvédelem kapcsán. Ami ennek alkotmányos vonatkozásait illeti, ez a folyamat már az Alaptörvény hatálybalépése előtt megkezdődött: 2011. január 1-jétől korábbi Alkotmányunkba bekerültek a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletére vonatkozó alapvető szabályok (ld. 40/D.§), sőt az Alkotmány azt is kimondta, hogy a Felügyelet elnöke törvényben meghatározott feladatkörében, törvényben kapott felhatalmazás alapján rendeletet bocsát ki, amely törvénnyel, kormányrendelettel és a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeletével nem lehet ellentétes.<sup>24</sup>

Ehhez képest a hatályos Alaptörvény 42. cikke mindössze annyit tartalmaz, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, a PSZÁF neve ebben a formában elő sem fordul az új alkotmányban. Ebből akár arra is lehetne következtetni, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelem jelentősége háttérbe szorult. Ez azonban nem állítható: egyrészt a Felügyeletre vonatkozó lényeges szabályokat korábban sem az Alkotmány, hanem a PSZÁF jogállását szabályozó törvény tartalmazta, másrészt épp az utóbbi időszakban került sor számos, a pénzügyi fogyasztóvédelmet szabályozó norma megalkotására, módosítására illetve az eddiginél erőteljesebb – gyakran éles kritikákkal kísért – állami beavatkozásra.<sup>25</sup> Itt szeretnénk megemlíteni, hogy a vonatkozó jogszabályok értelmében továbbra is megmaradt a PSZÁF elnökének jogszabály-alkotási jogköre: az Alaptörvény értelmében<sup>26</sup> ugyanis az önálló szabályozó szerv vezetőjének<sup>27</sup> rendelete is jogszabálynak minősül. Sőt, ha a Felügyelet kifejezetten nem is szerepel az Alaptörvényben, az

<sup>24</sup> 1949. évi XX. törvény 40/D.§ (4) bekezdés.

<sup>25</sup> A vonatkozó jogalkotás egy szeletének bemutatását ld. VERES Zoltán: A jogalkotás hatékonysága a pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális problémái kapcsán – A „devizahitel kérdés” megoldására tett jogalkotói erőfeszítések és azok hatásai az adósok helyzetére. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/10. Elérhető: <http://plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/2012/55-veres-zoltan-a-jogalkotas-hatekonysaga-a-penzuegyi-fogyasztovedelem-aktualis-problemakapcsan-a-devizahitel-kerdes-megoldasara-tett-jogalkotoi-erofeszitesek-es-azok-hatasai-azadosok-helyzeterere-nr-201210.html> [letöltve: 2012-11-05].

<sup>26</sup> Alaptörvény T) cikk (2) bekezdés.

<sup>27</sup> Az önálló szabályozó szerveket a 2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról sorolja fel. E törvény 1.§ (6) bekezdése értelmében Önálló szabályozó szerv a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete.

önálló szabályozó szervek – és így ezen keresztül a PSZÁF – alkotmányi szintű nevesítése megtörtént.

Tény ugyanakkor, hogy a pénzügyi fogyasztóvédelemért felelős szerv alkotmányos szerepeltetése, nevesítése kifejezhetette volna az állam ilyen irányú fokozott elkötelezettségét. Bízunk benne, hogy ennek kihagyásával a jogalkotó nem azt kívánja üzenni, hogy a terület vonatkozásában manapság tanúsított fokozott aktivitás, illetve gyakran hangoztatott szemléletváltás csupán ‘múló hóbot’, és a válság elmúltával a pénzügyi fogyasztóvédelem visszaszorul, teret engedve a piac farkastörvényeinek. Természetesen nem vitatjuk, hogy a gazdaság fellendülését követően az állami beavatkozás, illetve az állam fogyasztóvédelmi szerepvállalásának mértéke csökkenthető (sőt sokak szerint csökkentendő), azonban az egyes elért vívmányokat<sup>28</sup> nem megszüntetni, hanem továbbfejleszteni, az új körülményekhez igazítani szükséges. Ennek biztosítása érdekében megfontolandónak tartjuk – például a környezetvédelem kapcsán általánosan elismert elv<sup>29</sup> mintájára – a fogyasztóvédelem elért szintjétől való visszalépés tilalmának (non derogation principle) valamilyen formában történő rögzítését.

<sup>28</sup> Álláspontunk szerint ilyen maradandó előrelépésnek tekinthető többek között a Pénzügyi Békéltető Testület létrehozása, a fogyasztók tájékoztatására vonatkozó részletes szabályok megalkotása, vagy az egyoldalú szerződésmódosítás jogának pontosabb behatárolása.

<sup>29</sup> Ezt a követelményt az Alkotmánybíróság is rögzítette, ld. például a 28/1994. (I. 20.) AB határozatot.

# AZ ALAPTÖRVÉNY KÖZPÉNZEKRŐL SZÓLÓ RÉSZE, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ÁLLAMADÓSSÁGRA

RÁTH OLIVÉR ZOLTÁN  
PhD-hallgató (PPKE JÁK)

## 1. Bevezetés

2011. április 25-én elfogadásra került Magyarország Alaptörvénye, amely a közpénzügyek szempontjából releváns kérdéseket egy önálló, külön rész keretében szabályozza.<sup>1</sup> A közpénzekről szóló rész pénzügyi alkotmányként is aposztrofálható, önmagában több újdonságot is tartalmaz, mely tekinthető az alkotmányozó válaszának az állammal szembeni elvárásokra,<sup>2</sup> valamint a jogirodalomban is megfogalmazódott követelmények figyelembevételére.<sup>3</sup>

Tanulmányomban az Alaptörvény közpénzekről szóló részére fókuszálok, kitérve pénzügyi alkotmányként betöltött szerepére, indokoltságára és lehetséges hatásaira, továbbá vizsgálom a részre jellemző államadósság orientált szabályozás hatását és az ennek kapcsán felmerülő kérdéseket.

## 2. Gazdasági alkotmány/pénzügyi alkotmány

A gazdasági alkotmány kérdéskörével legrészletesebben Drinóczi Tímea munkássága foglalkozik. Több a témához kapcsolódó (idézett) tanulmánya mellett könyve a témát (alkotmányjogi, azon belül is különösen alapjogi szempontból) mutatja be. Megfogalmazásában a gazdasági alkotmány nem

<sup>1</sup> Magyarország Alaptörvénye, 36 – 44. cikk.

<sup>2</sup> DRINÓCZI Tímea: Gazdasági alkotmány az Alaptörvényben. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/33. 20. <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-33-Drinoczi.pdf> [letöltve: 2012. dec. 4.]

<sup>3</sup> DRINÓCZI Tímea: *Gazdasági alkotmány és gazdasági alapjogok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2007. 90–92.

más, mint a gazdaságra vonatkozó alkotmányjogi normák összessége, amely tartalmaz minden, az állami gazdasági politikát érintő rendelkezést. A gazdasági alkotmányt a szerző ebben az értelmezésben azonban nem tekinti egy zárt rendszernek, tekintettel arra, hogy az egyes részek értelmezésénél, alkalmazásánál a többit is figyelembe kell venni. Éppen ezért használja a gazdasági alkotmány fogalmának tág és szűk értelmezési lehetőségét, mely tágabb értelemben a munka világra, vállalkozásra, tulajdonra, szociális szerepvállalásra és a pénzügyre vonatkozó ún. részalkotmányokból áll. Ehhez képest szűkebb értelemben a pénzügyi alkotmány egy külön területnek tekinthető, azaz az alkotmánynak azon része, amely a pénzügyi politikát és annak elemeit jelöli ki, általánosságban véve két nagyobb kérdéskört szabályozva (monetáris és fiskális politika).<sup>4</sup>

Összegezve feltehető tehát a kérdés, hogy a két terület (gazdaság/pénzügyi alkotmány) hogyan viszonyul egymáshoz? Drinóczi álláspontja szerint a gazdasággal való szoros összefüggésük miatt ezek nem kezelhetők teljesen külön egységként.<sup>5</sup> Ezzel magam is egyet értek, bár kiegészítve azzal, hogy a két terület külön vizsgálat tárgyát képezheti.

### 3. A pénzügyi alkotmány indokoltsága

Minden állam rendelkezik közpénzügyekkel, azonban kérdéses, hogy ezeket milyen jogforrási szinten szabályozza. Vizsgálandó tehát, hogy indokolt és szükséges-e egy alkotmányban, hogy a közpénzügyek részletes és egységes szabályozást nyerjenek?

Az igény egy külön rész megalkotására már az 1996-os alkotmányozási tervben is egyértelműen kirajzolódott<sup>6</sup>, hiszen az akkor lefektetett szabályozási elvek negyedik részének VI. fejezete a közpénzek kapcsán részletesen előírta, mit szükséges közpénzügyek címszó alatt rendezni. Alaptörvény előkészítésénél az Alkotmányelőkészítő Eseti Bizottság 2010-ben ekképpen fogalmazott: „A koncepció a jelenlegi alkotmány régi mulasztását kívánja orvosolni a közpénzügyekre vonatkozó alapvető szabályozás és a költségvetési jog alkot-

<sup>4</sup> DRINÓCZI (2007) i. m. 40–42.

<sup>5</sup> DRINÓCZI (2007) i. m. 43.

<sup>6</sup> 119/1996. (XII. 21.) Ogy. határozat a Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási elveiről

mányba emelésével.”<sup>7</sup> Látható tehát, hogy maga az alkotmányozó e rész hiányát mulasztásként értelmezi.

Drinóczi Tímea a fenti iránnyal egyetértve leszögezi, hogy a közpénzügyek alkotmányi szabályozása csak a garanciális szempontból jelentős folyamatokra, feladatokra és funkciókra vonatkozhat. Ugyanakkor meglátása szerint ezen szabályok az alkotmányon belüli szerkezetileg önálló fejezetben történő elhelyezése elképzelhető, de nem szükségszerű. Álláspontja szerint tehát inkább a tartalmi követelményeken és az elmaradások pótlásán van a hangsúly, mintsem a szerkezeti egységen.<sup>8</sup>

A kérdésre adott egyértelmű válaszként értelmezhető Hetei Tibor András tanulmánya, melyben a magyar szabályozást vizsgálva konklúzióként összeállított egy részletes közpénzügyekről szóló, önálló egységként tekinthető szövegjavaslatot,<sup>9</sup> mindezt az alkotmányozó figyelmébe ajánlva.

Borsa Dominika tanulmányában az Európai Unió egyes tagállamainak alkotmányait áttekintve vizsgálja a kérdést. Az európai gyakorlatra fókuszálva azt láthatjuk, hogy tizenöt alkotmány (Magyarországot is beleszámolva) tartalmaz szerkezetileg elkülönülő közpénzügyi fejezetet, további két tagállamban alfejezetként találkozhatunk a tárgykörbe tartozó szabályozásokkal.<sup>10</sup> Kérdés, hogy ez a tény önmagában indokolja-e, hogy Alaptörvényünk külön részben foglalkozzon a közpénzügyekkel?

Várnay Ernő a Magyar Tudományos Akadémián tartott előadásában kifejtette, hogy külföldi példák nem szolgálhatnak elegendő indokul egy szerkezetileg önálló fejezet konstitúálására, ehelyett közmegegyezés alapján releváns szabályok szisztematikus és tartós rögzítésére van szükség.<sup>11</sup>

Magam is osztom a jogirodalomban egységesnek tűnő álláspontot, miszerint (a fent idézett tanulmányokban körvonalazódó) közpénzügyi szabályok alkotmányos rögzítése elengedhetetlen. Ezek apróbb vonatkozásaikban bár eltérhetnek, de alapvetően megfeleltethetőek a később bemutatott hatályos alaptör-

<sup>7</sup> H/2057 Ogy. határozat, 16., <http://www.parlament.hu/irom39/02057/02057.pdf> (letöltve: 2012. dec. 4.)

<sup>8</sup> DRINÓCZI (2007) i. m. 91.

<sup>9</sup> HETEI Tibor András: Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához. *Pénzügyi Szemle*, 2011/1. 13–15.

<sup>10</sup> BORSA Dominika: Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban. *Közjogi Szemle*, 2008/2. 47.

<sup>11</sup> VÁRNAY Ernő: Közpénzügyek az Alkotmányban – az adósságfék. Magyar Tudományos Akadémia, 2011. május 11., „Az adósságcsapda kikerülésének gazdaságpolitikai és közpénzügy-szabályozási eszközei” című konferencián, elérhető: [http://mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk\\_127266/Varnai\\_elUadas\\_2011\\_05\\_11.pdf](http://mta.hu/data/cikk/12/72/66/cikk_127266/Varnai_elUadas_2011_05_11.pdf) [letöltve: 2012. dec. 4.]

vényi rendelkezések tematikájának. Véleményem szerint továbbá indokolt ezen kérdések önálló szerkezetben történő rögzítése, különös tekintettel az államadósság orientált alaptörvényi szabályozásra, mely a közpénzekekről szóló rész fiskális politikáját egyértelműen meghatározza.

Mindeközben azonban szükséges szem előtt tartani – ahogy azt Tóth Tihamér álláspontja is tükrözi –, hogy EU-tagságunkból fakadóan, az EU gazdasági alkotmánya is keretek közé szorítja a magyar állam gazdaságpolitikai mozgásterét, azaz nem lehet teljes mértékben szuverén nemzeti gazdasági (és egyben pénzügyi) alkotmányról beszélnünk.<sup>12</sup> Ezen tendenciákat erősítik a különböző uniós döntések, gondolok itt elsősorban a 2011. december 13. óta hatályos, az európai gazdaságirányítás megerősítéséről szóló hatos jogszabálysomagra, melynek célja a gazdasági válságra adott átfogó uniós válaszként, hogy megerősítse a fiskális politikát és a makrogazdasági felügyeletet az Unióban.<sup>13</sup>

#### 4. Az Alaptörvény közpénzekekről szóló részének áttekintése

Az Alaptörvény közpénzekekről szóló részén túl más részeket is sorolhatunk a gazdasági/pénzügyi alkotmány körébe, ezeket érdemes röviden megemlíteni. Az Alaptörvény Alapvetés N. cikke (1) bekezdés értelmében Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Ez a bekezdés Várnay Ernő szerint üdvözlendő, ugyanakkor álláspontja szerint kérdéseket vet fel a cikk (3) bekezdése, melynek értelmében – többek között – az Alkotmánybíróság is köteles ezt tiszteletben tartani.<sup>14</sup>

Szükséges kitérni a megváltozott közteherviselést szabályozó rendelkezésre,<sup>15</sup> melynek kapcsán két cikket szükséges kiemelni. Az Alapvetésben található O. cikk értelmében mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Továbbá a Szabadság és felelősség XXX. cikk (1) bekezdése alapján teherbíró képessé-

<sup>12</sup> TÓTH Tihamér: Gazdasági alkotmány – piac és a verseny védendő értékei. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/32., 2., <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-03.pdf> [letöltve: 2012. dec. 4.]

<sup>13</sup> <http://euvoal.hu/index.php?op=hirek&id=6938> (letöltve: 2012. dec. 4.)

<sup>14</sup> VÁRNAY i. m. 5.

<sup>15</sup> Figyelemre méltó, hogy a korábban idézett Hetei-tanulmány a közpénzügyek körében szabályozná a közteherviselés kérdését, hasonlóan az 119/1996. (XII. 21.) Ogy. határozathoz, míg erre vonatkozóan Alaptörvényünkben a közpénzügyektől külön álló O) cikket, valamint XXX. cikk (1) bekezdését kell fellapoznunk.

gének, illetve a gazdaságban való részvételének megfelelően mindenki hozzájárul a közös szükségletek fedezéséhez.<sup>16</sup>

A gazdasági alkotmány egyes külön részalkotmányaira jelen tanulmány keretei között nem térek ki.

A közpénzekekről szóló rész összesen kilenc cikket tartalmaz (36–44. cikkig), mely felöleli többek között a költségvetésre vonatkozó alapvető eljárási és tartalmi szabályokat (36–37. cikk), a nemzeti vagyonnal kapcsolatos szabályozást (38. cikk), a központi költségvetésből nyújtható támogatásokról szóló rendelkezéseket (39. cikk), továbbá alkotmányos szinten rögzíti a Magyar Nemzeti Bank (41. cikk), Állami Számvevőszék (43. cikk) és a Költségvetési Tanács (44. cikk) alapvető alkotmányos vonatkozásait.

A vázoltak alapján jól elkülöníthetőek egyfelől az intézményi garanciák és más szabályozási kérdések. A továbbiakban az egyes rendelkezések lényegesebb pontjaira fókuszálok a teljesség igénye nélkül, röviden kitérve érdekességeikre, újdonságaikra.

Több szerző is megállapította, hogy a pénzügyi alkotmány számos eleme hiányzott a korábbi Alkotmányból, így különösen a költségvetéssel kapcsolatos legfontosabb szabályok. Ezt kiküszöbölendő a 36. cikkben megjelenik: az éves költségvetés elve, a törvényi szintű szabályozás követelménye és az átláthatóság elve. Ez utóbbinak értelmében a központi költségvetésről és annak végrehajtásáról (zárszámadás) szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket.<sup>17</sup> Megjegyzendő, hogy bár a teljesség elve szerepel az államháztartási törvény preambulumban az Állami Számvevőszék elnökének jelzése ellenére kimaradt Alaptörvényünkben.<sup>18</sup> A 36. cikk (3) bekezdése alapján az Országgyűlés a költségvetési törvény elfogadásával felhatalmazza a kormányt az abban meghatározott bevételek beszedésére és kiadások teljesítésére, amennyiben azonban a központi költségvetésről szóló törvényt az Országgyűlés naptári év kezdetéig nem fogadta el, abban az esetben a (7) cikk értelmében a Kormány joga-

<sup>16</sup> Érdemes megjegyezni, hogy Klicsu László tanulmányában részletesen körül járta a közteherviselés szabályozására vonatkozó és az alkotmányozó számára iránymű megoldásokat, bemutatóva részletesen a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot. KLICSU László: Közteherviselés az új Alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/3., <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2011/2011-03.pdf> [letöltve: 2012. dec. 4.]

<sup>17</sup> Alaptörvény 36. cikk (2) bekezdés.

<sup>18</sup> VÁRNAY i. m. 6.



sult a jogszabályok szerinti bevételeket beszedni, valamint a kiadásokat az előző naptári évi költségvetésről szóló törvény keretei között teljesíteni.<sup>19</sup>

A 37. cikk a központi költségvetés végrehajtásáról szól, az (1) bekezdés a végrehajtás elveit nevesíti, azaz a végrehajtást törvényesen, célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani. A két cikk kapcsán államadóssághoz kapcsolódó rendelkezéseket később tárgyalom.

A 38. cikk a nemzeti vagyon kapcsán deklarálja, hogy az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. Ez korábbi alkotmányunkhoz képest a tekintetben jelent változást, hogy az önkormányzati tulajdon is bekerült a rendelkezésbe. Röviden összefoglalva: e cikk jelentősége a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének alkotmányos szintű szabályozásában áll, melynek célja a közérdek szolgálata, közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. Kimondásra került az átruházás célhoz kötöttsége is, mely csak törvényben meghatározott cél lehet.

A 39. cikk rendelkezik a központi költségvetésből nyújtható támogatások követelményeiről (támogatott szervezet átláthatósága). Hasonlóan tartalmazza a nyilvánosság előtti elszámolási kötelezettségét, a közpénzek kezelésének átláthatóságát és ennek kapcsán a közélet tisztaságának elvét, továbbá kimondja, hogy a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adat közérdekű adat.

A Magyar Nemzeti Bank szabályozását nem mutatom be részletesen, viszont feltétlenül szeretném kiemelni, hogy az alkotmányozó az MNB elnökének jelzése ellenére a 'független' szót és az MNB elsődleges célját (árstabilitás elérése és fenntartása) nem vette be az alkotmányos szintű szabályozásba.<sup>20</sup>

Az Állami Számvevőszék szabályozása kapcsán megemlíteném, hogy kima-radtak azon feladatok, amelyeket az korábban ténylegesen nem gyakorolt, ugyanakkor nem érezhető változás az Számvevőszék alkotmányos státuszán.

Az adósságfék hatékony működésének biztosítását legközvetlenebbül az újonnan bekerült Költségvetési Tanács szolgálja, mely az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv. A Költségvetési Tanács vizsgálja a központi költségvetés megalapozottságát, továbbá annak előkészítésén túl elfogadásához előzetes hozzájárulása szükséges (36. cikk bekezdéseiben foglaltak betartása érdekében). P. Kiss Gábor tanulmányában ezt a vétőjogként is felfogható jogkört

<sup>19</sup> Új rendelkezés azonban, hogy az Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdése alapján a Köztársasági Elnök a választások egyidejű kiírásával feloszthatja az Országgyűlést, amennyiben az az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

<sup>20</sup> VÁRNAY I. M. 6.

a nemzetközi összehasonlítást figyelembe véve egy rendkívül erős jogosítványként értékeli.<sup>21</sup> Álláspontja kiegészíthető a már idézett, új feloszlatai lehetőséggel, mellyel a Köztársasági Elnök élhet (a választások egyidejű kiírásával), amennyiben az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-ig nem fogadja el.

## 5. Államadósság<sup>22</sup>

Az Alaptörvény keletkezését megelőző tanulmányokban a szabályozást igénylő gócpontokat hasonlóan azonosították, ugyanakkor az államadósság kérdése olyan hangsúlyosan, mint az Alaptörvényben, egyiküknél sem merült fel.<sup>23</sup> Borsa Dominika tanulmányában<sup>24</sup> az államadósság létesítés feltételeinek és mértékének előírását szorgalmazza, idézve a finn alkotmány cikkét, mely kimondja, hogy az államadósság keletkeztetése a Parlament jóváhagyásán alapul, amely megjelöli az új adósság vagy az összállamadósság legnagyobb mértékét.<sup>25</sup> Ez ugyanakkor még nem jelenti az államadósság csökkentésének előírását. Hasonlóan Hetei Tibor András az alkotmányozó figyelmébe ajánlott szövegtervezete, amelyik annyiban szabályozná a kérdést, hogy a magyar állam terhére kizárólag törvény vagy törvényben meghatározott esetben kormányhatározat alapján vehető fel kölcsön, hitel, vállalható kezesség, garancia, vagy adható egyéb pénzügyi biztosíték, azaz az államadósság növelésének jogforrási kereteit határozná meg.<sup>26</sup>

Az Alaptörvény rendelkezésének értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetési törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Ehhez kapcsolódó kiegészítés, hogy amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, addig csak olyan központi költségvetés fogadható el, amelyik az állam-

<sup>21</sup> P. Kiss Gábor: Distinkció és kikényszeríthetőség – a fiskális szabályrendszer alfája és ómegája. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/39., 19., <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-39-PKiss.pdf> [letöltve: 2012. dec. 4.]

<sup>22</sup> A magyar törvények között 2009. január 1. óta létezett adósságfék, az úgynevezett takarékos állami gazdálkodásról és költségvetési felelősségről szóló törvény ugyanis már korábban rendelkezett erről, igaz eltérő módon.

<sup>23</sup> Figyelemre méltó, ugyanakkor érthető, hogy az 119/1996 (XII. 21.) Ogy. határozat nem ejt róla szót 1996-ban.

<sup>24</sup> BORSÁ I. M. 49.

<sup>25</sup> 82. cikk (1) bekezdés.

<sup>26</sup> HETEI I. M. 14.

adósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.<sup>27</sup>

Az alkotmányozó azonban nemcsak a költségvetési törvény elfogadását szigorította, hanem a költségvetés végrehajtása során végrehajtott gazdasági akciókat is. Kiemelendő az Alaptörvény 37. cikkének (2) bekezdése: „*A központi költségvetés végrehajtása során (...) nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.*” Hasonló rendelkezés a lengyel alkotmányban is megtalálható, ahogy azt Halász Zsolt is idézi.<sup>28</sup>

Ezt a rendelkezést is kiegészíti az alkotmányozó arra az esetre, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladná, ilyenkor ugyanis nem vehető fel olyan kölcsön, amely kapcsán ez az arány növekedne. Meglepő, hogy a Kormány és az IMF közötti tárgyalások során nem merült fel ennek a cikknek a szerepe.

Az alaptörvényi adósságfék szabályozása alóli kivételek szerepe is számottevő. A különleges jogrend, mint hivatkozási alap nem kifogásolható, ugyanakkor az eltérés lehetősége a nemzetgazdálkodás tartós és jelentős visszaesése esetén (az egyensúlyhoz szükséges mértékben) nehezen megfogható, jelentése az Alaptörvény és a Stabilitási törvény<sup>29</sup> alapján is nyitott marad, célszerű lett volna egyértelműsíteni, hogy a visszaesésről, továbbá a szükséges mértékről ki dönthet. Ilyen jogkörrel Várnay Ernő a Költségvetési Tanácsot jogosítaná fel (emellett tanulmányában a Tanáccsal kapcsolatosan megfogalmazott hiányos rendelkezések kapcsán kifejtett észrevételei is megfontolandók).<sup>30</sup>

P. Kiss Gábor mindemellett arra az álláspontra helyezkedik, hogy az adósságráta csökkentése és az az alóli mentesítés problémát okoz, mert az adósságráta rendkívül érzékeny a külsődleges tényezők hatására, továbbá befolyásolható a kormányzat által a deficiten kívüli tételekkel. Érvelését folytatva bemutatja, hogy ezen rendelkezéseknek a Stabilitási törvény csak úgy volt képes eleget tenni, hogy mindeközben szabályrendszere ellentétbe került az idézett hatós csomag 2013 végéig átveendő előírásaival, arról nem is beszélve, hogy a szabályok nincsenek összhangban az euróövezeti tagság után hatályba lépő úgyneve-

<sup>27</sup> Alaptörvény 36. cikk (3) és (4) bekezdés.

<sup>28</sup> HALÁSZ ZSOLT: Public Finances. In: CSINK – SCHANDA – VARGA ZS. (szerk.): *The Basic Law of Hungary – A First Commentary*. Budapest, Clarus Press, 2012. 276.

<sup>29</sup> 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

<sup>30</sup> VÁRNAY I. M. 18.

zett fiscal compact vállalásokkal sem.<sup>31</sup> Mindezek előrevetítik az Alaptörvény közpénzügyi részének várható módosítását.

Balogh-Békési Nóra tanulmányában kitér a 37. cikk (4) bekezdésére, melyben az Alaptörvény hatásköri korlátot épít a költségvetési tárgyú (adó, illeték stb.) törvények vizsgálata elé mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja. Ez érinti az utólagos normakontrollt és az alkotmányjogi panaszt is, tekintettel arra, hogy alkotmányossági kérdések, alapjogi problémák e kizárt tárgykörben is jelentkezhetnek, így az alkotmányossági kontroll a szerző álláspontja szerint nem teljes.<sup>32</sup> Megoszlanak a vélemények – különösen politikailag – erről a rendelkezésről, az mindenesetre bizonyos, hogy kitűnik belőle az alkotmányozó adósságcsökkentés orientált gondolkodása, kérdés milyen áron. Ennek hatása nyomon követhető azon Alkotmánybírósági határozatoknál, amelyeknél az Alkotmánybíróság ennek kapcsán állapította meg hatáskörének hiányát.

## 6. Összegzés

Tanulmányomban körüljártam az Alaptörvény közpénzekről szóló részét, kitérve az egyes cikkek jelentősebb vonásaira, külön fókuszálva az államadósság Alaptörvényben való megjelenésére. Összességében a vizsgált rész kapcsán megállapítható, hogy bár az alkotmányozásnál egyes érintett intézmények ajánlásai sajnálatos módon figyelmen kívül maradtak, ugyanakkor a szabályozás a jogirodalomban megkívánt főbb területek szabályozását koherensen rendezte. Megállapítható továbbá, hogy az adósságcsökkentésre odafigyelni látszó rendelkezések nem kiforrottak és várhatóan módosításra szorulnak.

<sup>31</sup> P. Kiss i. m. 19.

<sup>32</sup> BALOGH-BÉKÉSI Nóra: Az alapjogvédelem hatékonysága a hatásköri változások tükrében. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/38. 7., <http://plwp.jak.ppke.hu/images/files/2012/2012-38-Balogh-Bekesi.pdf> [letöltve: 2012. dec. 4.]



# MINŐSÍTETT IDŐSZAKOK AZ ALAPTÖRVÉNYEN INNEN ÉS AZON TÚL

SABJANICS ISTVÁN  
Phd-hallgató (PPKE JÁK)

Az Alaptörvény hatálybalépése óta szofisztikáltabbá vált a minősített időszakok kategorizálása Magyarországon, és ez nem csak egy elméleti alapvetés eredménye, hanem érezhető a gyakorlati beleszólás is a normaszövegbe. A korábbi közjogi rendszer előírásait sok esetben csak megfelelő – valójában kiterjesztő – értelmezéssel lehetett volna egyes szituációkra alkalmazni. A jelenlegi kategóriák sokkal pontosabban definiáltak, és ezáltal könnyebben adaptálhatók a nemzetközi környezet változásaihoz. Anélkül, hogy egyszerűen a ‘nemzetközi helyzet fokozódására’ hivatkoznánk, nem tekinthetünk el attól, hogy a közel-múlt eseményei erős hatást gyakoroltak a nemzetközi közösségre és a nemzeti jogalkotókra. Olyan erős hatást, amely, ha nem is szabta át teljesen a minősített időszakokról alkotott közjogi felfogást, de mindenképpen új elemekkel gazdagította azt.

Az egyik indikátora ennek a folyamatnak a terrorizmus. Az embernek szinte már az az érzése, hogy azért emlegetnek olyan gyakran terrorizmust ott is, ahol egyébként nem lenne szükséges, hogy – minden egyéb logikai kapocs híján – a különböző témák legalább így felfűzhetők legyenek egy erőltetett láncra. Ez mindenképpen hamis elméleti megfontolásokhoz vezet és ebbe sokan bele is estek.<sup>1</sup> Ennek ellenére nem tekinthetünk el attól, hogy éppen a terrorizmus volt az, amely a média figyelem és a nemzetközi hatása miatt egyik meghatározója a minősített időszakok újraszabályozásának. A klasszikus (polgár)háborús

---

<sup>1</sup> ld. <http://www.wired.com/dangerroom/2012/10/insider-threat/> [utoljára letöltve: 2013. 03. 03.] Az amerikai hadsereg szerint, ha valaki a legelterjedtebb ideológiákkal nem ért egyet, az egyenes úton halad az akár terrorizmusba áthajló extrémizmus irányába. Vagyis erre a logikai megfontolásra alapozva kijelenthető, hogy egy, a népek megbékélését szorgalmazó és ezzel együtt a hivatalos amerikai kurzust, a pax americanat elutasító emberi jogi aktivista már rögvest potenciális terrorista. Ez egyértelműen ostobaság lenne.

helyzet és a terrorizmus mellett a szintén kiemelt társadalmi érdeklődésre számot tartó ipari katasztrófák és természeti csapások jelentek meg az elmúlt évtizedekben a szabályozás szintjén. Ilyen események természetesen korábban is voltak, azonban a szabályozás nem volt profil tiszta. Valamennyi esetben módosul az állam természetes közjogi berendezkedése, és a hatalmat gyakorló kiterjesztett jogkörei miatt nyugodtan nevezhetjük ezt kivételes hatalomgyakorlásnak is.

Kivételesnek tekinthető a hatalomgyakorlás, amennyiben a fékek és ellensúlyok módosított formában érvényesülnek, ha érvényesülnek egyáltalán. Ennek oka egyszerűen az, hogy a kivételes hatalomgyakorlás jogalapját adó jelenség vagy esemény nem mindig teszi lehetővé, hogy egyes demokratikus intézmények a rendes körülményekben megszokottak szerint (fizikálisan) működjenek. Ugyanakkor azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy az operativitás ilyenkor több olyan elvet utasít maga mögé, amely normális körülmények között jelentős szerepet töltene be. Ilyen például a formai szempontok meghatározó jellege (alaki jogszerűség) vagy sok más mellett a szubszidiaritás elve. Persze, ha úgy vesszük, a szubszidiaritás elve ilyenkor is érvényesül, csak éppen a legmegfelelőbb döntési szint a kivételes jogrendben a teljes funkcionalitással működő központi akarat.

A közhatalom diverzifikációja miatt az állampolgárok egyéni tapasztalatai a közhatalom gyakorlásáról azt a képet rögzítették, amelyben a korábban egységes impérium egy több szereplős körben oszlik meg. Attól függetlenül, hogy mindezt az erkölcsösség, a célszerűség, netán a haladó vagy a helyes gondolkodás mentén értékelnénk<sup>2</sup> érdemes visszagondolnunk a gyökerekre, amikor a közhatalom 'korlátok nélkül' érvényesülhetett. Legalábbis ezt sugallják a fenti kategóriák, vagyis, hogy a mai fékek és ellensúlyok által dominált képlet egy megbont-hatatlan és a maga nemében tökéletesen zárt rendszert alkot. Minden ettől eltérő megoldás valamivel kevesebb lesz, s a demokrácia sem állít kevesebbet magáról, mint, hogy ez a hatalomgyakorlás legkevésbé rossz módja. Ebben az esetben érvényesül ugyanis valamennyi olyan hatalmi korlát, amely tehát más megoldások esetében csorbát szenvedne. Amennyiben ezt a tételt elfogadjuk, a *contrario* annak lehetőségét is tagadjuk, hogy egy módosított, ha úgy tetszik deformált hatalomgyakorlási formában a – teljes – felelősség bármely formája is fenn maradjon. Azt gondolom ez így nem igaz. A közhatalmat gyakorlók fele-

<sup>2</sup> BIBÓ István: Az államhatalmak elválasztása egykor és most (Akadémiai székfoglaló 1947. január 13-án). In: *Az államhatalmak elválasztása*. Bibó István munkái centenáriumi sorozat (sor.zerk.: DÉNES Iván Zoltán). Budapest, Argumentum Kiadó - Bibó István Szellemi Műhely. 307.

lössége – majd’ – minden esetben fennáll, s az alábbiakban ennek bizonyítékait szedtük össze, illetve értékeljük ki.

Sokat mondó kifejezések is rendszeresen szerepet kapnak egyes kormányzati intézkedések megidealizálásakor, azonban ezek jóval kevesebbszer állják meg a helyüket, mint azt a demokratikus intézmények megkövetelnék. Valamennyi ilyen esetben felmerülő kormányzati kommunikáció a közjóra hivatkozik, azonban ennek meghatározása sokkal pontosabb fogalomhasználatot igényelne. Természetesen nem egyszerűsíthető le a kérdés úgy, hogy a cél minden esetben szentesíti az eszközt. Ez hamis megállapításokra vezetne minket. Ugyanakkor az angolszász jogban rendszerint interpretált<sup>3</sup> *salvus populi suprema lex esto* elve már elgondolkodtató lehet számunkra. Abban az esetben ugyanis, ha sikeresen kizárjuk az öncélúságot, és ezzel együtt természetesen az egyéni érdekeket, valamint bizonyos korlátokat is felállítunk, az elv rögtön tetszetősebb lesz, s talán Guantanamó és a fedett európai CIA-börtönök képe is elhalványul kissé. Nehéz az általános jogrendtől eltérő viszonyokra generális előírást alkotni, hiszen éppen a helyzet rendkívülisége – előre nem tervezhető jellege – adja a kivételes hatalomgyakorlás jogalapját. Olyan, egy jelenség vagy esemény kezelésére adott válasz ez, amely rendszerint élvez a társadalom többségének támogatását, és bár az adott pillanatban úgy fest, önkényesen jár el a hatalom gyakorlója, lépéseit a mandátuma jogalapját képező állapot határozza meg.

Az operativitás hangsúlyozásából következik, hogy az eljárások és a döntéshozatal leegyszerűsödik és a határidők jelentősen lerövidülnek. A rögtönítélő katonai tanácsok és a népbíróságok rossz emléke helyett inkább egy ipari katasztrófa vagy egy súlyos természeti csapás következményeinek elhárítására gondoljunk, és máris változik a kép. Természetesen nem feledkezhetünk el az előbbiekről okozta súlyos igazságtalanságokról sem. Azonban éppen a kivételes hatalomgyakorlás korlátainak értékelésével határolhatjuk el egyértelműen a kivételes jogrendben is folyamatosan fennálló jogállamiságot a zsarnokságtól. Ennek igazolását a felelősségtani oldalról nézve végezhetjük el, s az eredmény értékelésekor a felhatalmazás jellege biztosítja számunkra a visszacsatolást. A jelenség vagy esemény jellegétől függ, hogy a különleges jogrend bevezetésére – fizikailag – milyen környezetben kerül sor. E helyütt nem csupán a helyzet súlyosság-

<sup>3</sup> John LOCKE: *Két értekezés a kormányról*. 1689. 186. – közvetetten használja, mint a kormányzás egyik meghatározó célját; Clinton L. ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*. Princeton University Press, 1948. 12.; Nasser HUSSAIN: *The Jurisprudence of Emergency*. University of Michigan Press, 2003. 2., 103., ill. 168.; továbbá számos kisebb-nagyobb önkormányzat, állam, politikai tömörülés használja, London egyik kerületétől, Missourin keresztül az angol polgári forradalom parlamentaristáig bezárólag.



gáról beszélhetünk, hanem legalább ilyen fontos az is, hogy az ország egésze érintett vagy csak egy-egy régió, netán egy szűkebben meghatározható földrajzi környezet. A felhatalmazás minősége szempontjából meghatározó, hogy a bevezetésre kerülő jogkorlátozások általánosan mindenkit érintenek – figyelemmel a földrajzi környezetre – vagy csupán az állampolgárok egy-egy kiemelt csoportját.

Elmondható, hogy kivételes jogrendben az állampolgárok bizonyos kiválasztási rendszer alapján elkülönítetten, akár eltérő mértékben is eshetnek jogkorlátozás alá. Számos gyakorlati példa bizonyítja, hogy a kor, nem, foglalkozás vagy társadalmi helyzet alapján megvalósuló eseti és időleges diszkrimináció, bár szokatlan, de még kezelhető helyzetet teremt. Hiszen gondoljunk csak bele, hogy természeti csapás vagy ipari katasztrófa következményeinek elhárításában, illetve enyhítésében valójában a helyben lakó 18–65 év közötti férfi lakosság vethető be leginkább, nem beszélve arról, hogy mezőgazdasági gépeinek katasztrófavédelmi célokra történő felhasználására csak az kötelezhető, akinek van ilyen gépe.<sup>4</sup> A különleges jogrend másik oldalán, vagyis a külső vagy belső fegyveres konfliktusok esetében már szenzitívebb a kérdés, ugyanis adott szituációban is nehéz megindokolni az eltérő jogkorlátozás alá eső személyek körét, hát még, ha ennek elbírálására csak évekkel később van lehetőség. Sem a II. világháborús európai deportálásokat, sem a japán származású észak-amerikai lakosság internálását nem tudta megfelelően megindokolni az intézkedést bevezető kormányzat.<sup>5</sup>

Mindazonáltal egy elhúzódó, rendkívül súlyos belső fegyveres konfliktus során, amely nem nélkülözi a civil lakossággal szembeni indokolatlan erőszakot, nem kifogásolhatnánk egy megelőző jellegű, védelmi célú és sem mögöttes szándékkal, sem közvetetten nem az emberek sanyargatására irányuló kitelepítést. Erre szolgálnának jó példával a természeti csapások és ipari katasztrófák idején alkalmazott általános és kötelező kitelepítések. Fegyveres konfliktusok során azonban a megjelenő hivatalos kommunikáció ellenére nem találtunk olyan kitelepítést, amely megfelelne a fenti kritériumoknak. Sem Ruanda, sem a délszláv konfliktusok során a civil lakossággal szemben bevezetett intézkedések nem voltak igazolhatóak a későbbiekben, ahogyan a japán származású

<sup>4</sup> A kérdéstről bővebben ld. BOGNÁR Balázs – VASS Gyula – KOZMA Sándor: A BM OKF Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség szakterületeinek bemutatása. *Új Magyar Közigazgatás*, 2012/6. 19-27.

<sup>5</sup> Executive Order 9066, amely elrendelte a japán származású amerikai állampolgárok internálását, kimondottan a lojalitás hiányát feltételezve, majd néhány eredményes kártérítési per és számtalan év után a 100. Kongresszus S. 1009 sz. határozatában marasztalta el a II. világháborús kormányzati és katonai akciókat az amerikai lakossággal szemben.

amerikai lakosság internálását is elítélték a későbbiekben. Minden bizonnyal valódi pártatlanságot csak külső erők képesek megjeleníteni, s erre ma leginkább nemzetközi intézmények alkalmasak. A fenti példákban a felvállalt és megjelenő kormányzati döntés, illetve a mögötte meghúzódó valós szándék sajnos eltérő volt, valóban megvalósuló utólagos kártérítésről pedig csak ritkán beszélhetünk.

Ugyan a gyorsan változó környezet, a kárenyhítés vagy éppen a konfliktushelyzet az operativitás egyik gyakran előforduló tartozékát, a visszaélésszerű hatalomgyakorlást is magával hozhatja, ez azonban nem egyértelmű. Jóllehet a fenti rossz példák nem irányadóak, egy bizonyos: a kivételes jogrend bevezetésével szükségszerűen kiszélesedik a kormányzati szerepkör, s más hatalmi ágak, főként a parlament rovására válik hangsúlyossá.<sup>6</sup> Kevés olyan történelmi példát lehet felmutatni, amelyben egy kivételes helyzet során nem a kormányzat látta el a vezető szerepkört, azonban ezek is inkább csak azért alkotnak önálló kategóriát,<sup>7</sup> mert nehezen gyűrhetők be máshova. Néhány alapkérdés persze a kormányzati szerepkör primátusának elfogadása után is fennáll. E helyütt rögtön kettőt szükséges kibontanunk, esetleg hármat is.

Beszélhetünk a kivételes hatalomgyakorlásra szóló kormányzati mandátumról, illetve külön az egyes intézkedések jogszerűségéről. Ezekről később még részletesebben lesz szó, e helyütt elegendő egy harmadik kérdéstről szót ejtenünk. Békeidőben elsősorban a demokratikusan megválasztott parlament biztosítja a folyamatos társadalmi kontrollt, azonban egy elhúzódó fegyveres konfliktus nem csak az esedékes parlamenti választásoknak jelentheti valós korlátját, de akár a szükségképpen meghosszabbított mandátumú parlament működésének is. Ilyenkor a rendes körülmények között hipotetikusan, de folyamatosan létező közvetett demokratikus felhatalmazottság is megkérdőjeleződhet. Eltérő kormányzati felhatalmazáshoz, illetve feladatkörhöz értelemszerűen eltérő helyzet társul. Míg egy súlyos, regionális szinten jelentkező katasztrófa következményeinek enyhítésében érdekelt kormányzat mellett akár teljes mértékig működhet a parlament is, addig egy eszkalálódó nemzetközi fegyveres konfliktus esetén már nehezen tűr meg maga mellett mást egy háborús kormány-

<sup>6</sup> Carl SCHMITT: *Legalitás és legitimitás*. Attraktor, 2006. 85. – nevezetesen a Schmitt által *ratione temporis ac situationis* értelmében vett törvényhozó.

<sup>7</sup> Clinton L. ROSSITER: *Constitutional Dictatorship*. Princeton University Press, 1948. 290 [A továbbiakban: ROSSITER (1948)]

zat.<sup>8</sup> Érthető ez, hiszen nem lenne szerencsés, ha a figyelmét belpolitikai érdekek mentén is differenciálnia kellene.

Összességében elmondható, hogy a demokratikus jogállami intézményrendszer mechanikája akkor működik zavartalanul és mentesen minden beavatkozástól vagy ennek kényszerétől, ha erre a külső körülmények lehetőséget biztosítanak. Ez mindössze annyit tesz, hogy a kezelhető mértéket ne lépje túl az erőszak, illetve ne történjen más olyan esemény, amely képes az állami intézményrendszer megbénítására, végső soron így engedve teret az erőszak-monopólium erodálódásának. Mindez nagyon leegyszerűsítőnek tűnhet így, elemző vizsgáltuk viszont segíthet a megfelelő értelmezésben.

A válságkezelő kormány felhatalmazását a mandátumok értékelésének általános szabályai szerint érdemes vizsgálni, vagyis alaki és tartalmi szempontok szerint, valamint ebben az esetben érdemes a tartalmától elkülönítetten értékelni az időbeliség kérdését is. A mandátumokat leggyakrabban egy önálló dokumentumban rögzítik. A felhatalmazás megadása és az igazolások kiállítása anyagi jogszabályi előírásokban rögzített, és ugyan nem hatósági eljárásról van szó, de a mandátum birtokosának egyedi kijelölése individualizációt kell, hogy legyen. A kivételes hatalomgyakorlásra történő felhatalmazás ezzel szemben nem egy önálló dokumentumban jelenik meg, hiszen a helyzet kivételessége, a gyors reakció igénye maga mögé utasítja az alakiságot. Vagyis az anyagi szabályok alapján, különösebb eljárási cselekmények nélkül elbírálhatóvá válik, hogy adott szituációban a kivételes hatalomgyakorlásra ki formálhat jogot.

Alaki szempontból nézve megkülönböztethetünk tételes felsorolást, illetve keretszabályok szerinti meghatározást. Tételes felsorolásban akkor szokta felhatalmazni a parlament a válságkezelő kormányt, ha a probléma maga is egyszerűbb, illetve fizikailag egy jól körülhatárolható terület vagy személyi kör az érintett. Ilyen lehet egy súlyosabb ipari vagy természeti katasztrófa, esetleg egy regionálisan jelentkező vagy közvetlenül csupán egy szűkebb társadalmi csoportot érintő gazdasági válság. Mivel ilyen esetben pontos, a parlament által előre meghatározott forgatókönyv szerint jár el a kormány, valójában nem sok különbséget mutat az angolszász terminológiában használt ún. legislative dictatorship<sup>9</sup> kategóriájától. Keretszabályozással kényelmesebben, a kormánynak nagyobb mozgásteret hagyva lehet a válságkezelést sikeresen lebonyolítani. Jó tulajdonságai miatt korábban igen elterjedt volt.

<sup>8</sup> Erre szolgál iránymutató, ám kivételes példával a Churchill-féle háborús kabinet az Egyesült Királyságban, ahol köztudomásúan folyamatosan működött és a bombázások kivételével ülésezett is a parlament.

<sup>9</sup> ROSSITER (1948) i. m. 292.

Érdeemes végig gondolnunk, hogy a kivételes jogrendet meghatározó szabályok hol helyezkednek el a normák világában, illetve az általánoshoz képest, milyen jellemzők alapján mutatnak eltérést. A kivételes hatalomgyakorlásra szóló általános felhatalmazás mindig a legmagasabb szinten kell hogy megjelenjen. Ennek okait: a polarizált állami hatalom (impérium) egységesítése, az alapjogok jelentős korlátozása, valamint a jogforrási hierarchia figyelmen kívül hagyása az alábbiakban vizsgáljuk. Hely hiányában csak a legfontosabb megállapításokat vegyük most sorra. Az általános, valamint a kivételes jogrendre vonatkozó valamennyi szabály jogállami kell hogy legyen, vagyis szükséges, hogy a radbruchi formula minden esetben érvényesüljön. A különbség inkább abban fedezhető fel, hogy a kivételes jogrendben irányadó normák hangsúlyosabbá válnak alkalmazásukkor. Ez nem zárja ki teljesen egyéb normák figyelembevételét, azonban – kivételesen és átmenetileg – alkalmazásuk feltételelessé válhat. Mint arról korábban már szó volt, a döntéshozatali és más eljárási szabályok idomulnak a kivételes állapothoz.

Hasonló lehet a helyzet egyes szabadságjogok vonatkozásában is. Minthogy a kivételes jogrend bevezetéséhez egy speciális, meghatározó körülmény adja a jogalapot, ennek a körülménynek a megváltozása is kihatással van a kivételes jogrend fenntartásának szükségességére, s végső soron jogosságára. Felismerve, hogy minden szituációra nem alkothat hipotézist, a jogalkotó elfogadta annak lehetőségét, hogy létezhet olyan, részleteiben és tétélesen előre nem definiálható eseménysor, amely kizárólag a kormányzati operativitás rugalmasságával kezelhető. Gondoljunk csak bele, ha minden lehetséges veszélyhelyzetet fel tudnánk sorolni, illetve mindegyikre adekvát válságmegoldó receptet írhatnánk, nem lenne szükség kivételes jogrendre. Az élet sokszínűsége magában hordozza a bajok széles tárházát is, így egyszerűen nem engedheti meg magának egyetlen állam sem, hogy ne biztosítson mozgásteret kormányának a válság hatékony kezelésére és mielőbbi megoldására.

Dogmatikai szempontból a két határvonal jelent izgalmas kérdést, vagyis hogyan lesz egyszerűen kivételes jogrend, majd hogyan veszi át helyét ismét az általános. Erre nézve eltérő álláspontokkal találkozhatunk, mivel sokszor nem egyértelmű maga a gyakorlat sem. Induljunk ki onnan, hogy az általános jogrend keretei között hirtelenjében kialakuló válság olyan, amely részben vagy egészben megszüntet(het)ji az állami hatalom érvényesülését. Az állami intézményekre bénítólag hat, a közhatalom elerőtlenedik, sem rendet, sem védelmet<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Carl Schmitt ebben látja az állam létezésének elsődleges szerepét, lényegében így alkalmazza Descartes 'cogito ergo sum' mondatát az állam vonatkozásában. CARL SCHMITT: *The Concept of the Political*. The University of Chicago Press, Ltd., London, 2007. 52.

nem képes az állampolgárai számára a továbbiakban biztosítani. Ilyen szituációban nem tehet egyebet az állam, minthogy nyomatékosabban lép fel annak érdekében, hogy úrrá legyen a helyzeten és elkerülje a nem kívánatos természeti állapot kialakulását. Ez ugyanis már az egész államiságba vetett bizalmat rendíthetné meg.

Protego ergo obligo, idézik előszeretettel Hobbes szavait az angolszász közjogászok mostanság. Azonban nem mindegy, hogy ezt az elvet egy társadalmi szinten jelentkező szegregáció felszámolásakor emlegetjük, vagy a legkevésbé sem alulértékelt terrorfenyegetettséggel összefüggésben bevezetett, de azzal kevés közvetlen kapcsolatot és még kevesebb eredményt(!) felmutató adathalászat (Rasterfhandung)<sup>11</sup> igazolásakor tesszük. A kivételes jogrend bevezetésére tehát egy közelebről nehezen meghatározható, inkább elsöprő hatásával – mint egy államra irányuló vis absoluta – jellemezhető helyzet teremti meg a jogalapot. A kérdés, amelyben nem alakult ki egységes álláspont, hogy a kivételes hatalomgyakorlás a bejelentéstől (de jure) vagy attól a ponttól (de facto) számít jogszerűnek, ahonnan speciális beavatkozás nélkül már nem varható a helyzet javulása. Konkrét szituációkban, illetve az akkor tanúsított magatartások későbbi értékelésekor ezek nagyon is lényeges kérdésekké válhatnak.

A fenti kérdést a másik végéről megközelítve is fel lehet tenni, vagyis, a veszély elmúlása vagy ismétlen csak a bejelentés eredményezi-e az általános jogrend újbóli érvényesülését. A területi korlátok miatt e helyütt kénytelenek vagyunk a kérdés további kibontását mellőzni, annyit azonban érdemes megjegyeznünk, hogy egyik képlet sem alkalmazható vegytiszta formájában. Míg a de facto megoldás a visszaéléseknek kedvez és rendkívül elnehezíti az utólagos értékelést, addig a de jure nem kezeli kellő rugalmassággal a veszély megjelenését, illetve elmúltát.

Végül a kivételes jogrend ideiglenességére hívnám fel a figyelmet, amely a veszélyhez kapcsolódik alapvetően. Ahogyan a test is extrém körülményekkel reagál a vírustámadásra, úgy az állam is sajátos, ritkán alkalmazott eszközökkel lép fel állampolgárai védelme érdekében a veszélyhelyzet esetén. Azonban a láz sem a test normális állapota, és a kivételes jogrend sem lehet a (jog)államé. A folyamatosan fenntartott ideiglenesség valójában zsarnokság, s az ellen jogosan emelhetünk kifogást. Viszont a contrario a jogszerűen bevezetett és fenntartott

<sup>11</sup> BVerfG, 1 BvR 518/02 vom 4.4.2006, Absatz-Nr. (1 - 184), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404\\_1bvr051802.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20060404_1bvr051802.html) [utoljára letöltve: 2012. december 8.]

kivételes jogrendben a normakövetés a legkevésbé sem alternatíva, hanem akár a legsúlyosabb büntetés terhe mellett előírt kötelezettség.<sup>12</sup>

A válságkezelő kormány<sup>13</sup> mandátuma lehet mindenre kiterjedő vagy korlátozott. Előbbi esetében a korlátlan jelző használata nem lenne szerencsés, mert nem csupán félrevezető, de egészen egyszerűen hamis képet adna. A veszély leküzdése érdekében sok mindent tehet a válságkormány, tételesen többet, mint békeidős társai, de bizonyos fajta korlátozás az időbeliségen túl is jelentkezik. A válságkormány léte a kivételes jogrendtől és vevő soron a hipotetikus veszély fenyegetésétől függ. Tehát időben mindenképpen korlátozott, továbbá, mivel létezését a feladata határozza meg, a veszélyhelyzet elhárításán túl más cél nem vezérelheti.

E cél konkrét, részletező meghatározására norma nem vállalkozhat, az eseti döntések vagy a végeredmény kiértékelése csak utóbb képzelhető el. Ezért kijelenthetjük, hogy nem csak értelmetlen, de egyben lehetetlen vállalkozás is lenne a válságkezelő kormányok kezét részletszabályokkal előre megkötni. Ugyanakkor ez a cselekvési szabadság nem egyenlő a korlátlan hatalomgyakorlással, hiszen a jogállamiság minden látszat ellenére nem diffundál a veszély hatására. Éppen ellenkezőleg, ilyen szituációkban, amikor nem működik teljes éberséggel a demokratikus intézményrendszer, derül ki, hogy mennyire stabil egy ország jogkultúrája. A veszély nagysága vagy a hirtelen jött hatalom képes deformálni a jogállamiságba vetett hitet, azonban, mint arról korábban már volt szó, érdemi elbírálásra többnyire csak az ismét érvényesülő nyugodtabb körülmények között kerülhet sor.

Az emberi élet védelmének kötelezettsége a különleges jogrendben sem szűnik meg, s ez a legerősebb bizonyítéka annak, hogy ilyenkor a jogállamiság legfeljebb csak ún. készenléti állapotban (stand by) van. A demokratikus intézményrendszer részben vagy egészben hiányzik, szembetűnő az intenzív katonai jelenlét, az eljárások lerövidülnek, a döntéshozatal egyszerűsödik és mindezek ellenére a jogállamiság csupán látszólag halványul el. Rendkívül káros és súlyos következményei lennének, ha tartósan, az időben meghatározott keretek mellett a feladatkört, vagyis a funkcionális korlátokat is átlépné a válságkezelő kormány.

<sup>12</sup> Carl SCHMITT: *Legalitás és legitimitás*. Budapest, Attraktor, 2006. 87., különösen annak a látszólagosan ellentmondásos helyzetnek az értelmében, amely szerint (rendes) törvényhozó híján a rendkívüli törvényhozó valamennyi döntése törvényi erővel hat majd, még akkor is, ha normális helyzetben az mindössze jogalkalmazói döntés lenne.

<sup>13</sup> Az ún. *'executive dictatorship'* tartalmának kibontására ld. ROSSITER (1948) i. m. 291.

A különleges jogrend bevezetésére a törvényben megszabott eljárás keretében, megfelelő külső – szintén törvényben meghatározott – feltételek esetében kerülhet sor. Szabályos tehát mindenképpen akkor lesz, ha az előre megírt eljárási lépéseket megtartva valósítják meg, viszont helyes és szükséges döntés lehet máskor, máshogy is. Nagyjából erről szól a vita, amelyet már korábban említettünk, és valóban, akár olyan extrém szituáció is előfordulhat, amelyben már a szabályos bevezetést megelőzően fellépnek az alaki jogszerűség objektív akadályai. Ettől azonban a veszély nem lesz kisebb, sőt, többnyire éppen az ilyen és ehhez hasonló helyzetek kezelésére lett fenntartva a hatalomgyakorlás e kivételes formájának lehetősége.

A jogszerű bevezetés objektív akadályai esetében – a demokratikus intézményrendszer bénult állapota mellett tehát – kevés lehetősége marad az aktuális kormánynak arra, hogy alaki felhatalmazását a kivételes hatalomgyakorlás megkezdése előtt megszerezze. Nos, ilyenkor a rendes mandátumának rendkívüli kiterjesztése alaki hibás és gyakorlatilag normába ütköző lesz. Teljes immunitást abban az esetben sem élvezhet, ha mindezt a közjó<sup>14</sup> érdekében teszi. Utólagos mentesítést a felelősségre vonás alól csupán a kegyelmezés jogintézményén keresztül nyerhet el, s végső soron a norma szerinti büncselekmény formai elkövetését így is megállapítják utólag. Valamennyi cselekmény kiértékelésére csak utólag kerülhet sor. Azon persze lehet vitatkozni, hogy mennyire biztosított így az objektivitás vagy az esemény sor pontos ismerete.

Végezetül szükséges, hogy a kivételes jogrend “általános” formája és a háborús kormányzat<sup>15</sup> közötti lényegi különbségeket tisztázzuk. Különleges jogrendről tehát akkor beszélhetünk, ha a demokratikus intézményrendszer egy külső vagy belső, de mindenképpen objektív tényező alapján csődöt mondott, és a rend helyreállítása végett a kormányzat kivételes hatalomgyakorlás keretében teszi meg a szükséges intézkedéseket. Ez azonban nem jelenti feltétlenül a kormányzat kizárólagosságát, az adott szituáció határozza meg, hogy végül is a parlament vagy éppen a (civil) közigazgatás mennyire és milyen formában érvényesülhet. Történetileg a római dictator jelenti ennek a hatalom koncentrációnak az előzményét,<sup>16</sup> amely állami funkció szintén egy kivételes helyzetben, egy konkrét

<sup>14</sup> A terrorizmus elleni küzdelemben számtalanszor elhangzott már a ‘nagyobb jó’ (the greater good) kifejezés, ez azonban nem teljesen fedi a közjó fogalmát. A kérdés részletesebb kifejtésére e helyütt nem kerül sor, mivel hely hiányában nem áll módunkban érdemben foglalkozni a mások mellett Richard A. Posner által felvetett gondolatokkal. Richard. A. POSNER: *The Best Offense*. *The New Republic*, 2002. szeptember 2. <http://www.tnr.com/article/the-best-offense#> (2012. december 10.)

<sup>15</sup> ROSSITER (1948) i. m. 296.

<sup>16</sup> ROSSITER (1948) i. m. II. fejezet.

feladat végrehajtására született. Mai formájában számos jogrend tartalmazza sajátos elnevezés alatt, úgy, mint az angolszász martial law<sup>17</sup> vagy a francia loi sur l'état de siège.<sup>18</sup> Utóbbi esetében a francia közjog is megkülönbözteti a külső fenyegetettség, háborús veszély által meghatározott katonai-védelmi helyzetet, illetve egy közjogi fikciót, amely inkább politikai természetű. A részleteket a jog itt sem adja meg taxatív felsorolás formájában, a definíció azonban sokat elárul számunkra. A különleges jogrend bevezetésére e szerint tehát akkor van szükség, ha a rendvédelem és az igazságszolgáltatás oly' mértékű romlása következik be, amely már veszélyt jelent az egész nemzet számára. Az angolszász jogban és a francia jogban is a megoldást a koncentrált végrehajtó hatalom és a hadsereg alkalmazása jelenti.<sup>19</sup>

A hadsereg igénybevétele az állami igazgatás fenntartására, illetve megerősítésére, továbbá az igazságszolgáltatási rendszer biztosítására valamennyi jogrendszerben elfogadott. Találni sem lehet megfelelőbb állami intézményt az ilyen szituációkban első rangra emelt kormányzati operativitás végrehajtására, amely ráadásul az ilyenkor amúgy is hiányos demokratikus ellenőrzési rendszert leszámítva, valamennyi állami intézményt képes helyettesíteni. A kézenfekvő erőszakmonopólium mellett, az igazgatás valamennyi formája és az igazságszolgáltatás is része a hadsereg kínálta lehetőségeknek. A háborús szituációt leszámítva azonban a parlament működése még fenntartható és – a fentiek alapján – fenntartandó. A totális háború esetében, amikor az állam és állampolgárai létét fenyegeti a veszély, egyértelműen és kizárólagosan a védekezésnek kell mindent alárendelni. Ilyen esetben nem elvárható és sokszor nem is kivitelezhető, hogy a kormányon mint koncentrált végrehajtó hatalmi centrumon kívül más állami intézmény működjön. A parlament és valamennyi demokratikus intézmény szervezetileg (személyzetileg) úgymond hibernálja magát, s csak kivételes esetben, akkor is rendkívül nehézkesen képzelhető el változás. Problémássá igazából ez a (közjogi) fikcióval magyarázott háborús mandátum teszi az időközbeni esetleg szükségessé váló személyzeti cseréket, hiszen az állami intézményekben meghosszabbított mandátummal szerepet vállaló politikusok és állami vezetők nem kaptak, nem is kaphattak külön kifejezett megbízást a háború esetére. Ezeket értelemszerűen inkorporáltan hozzá kell érteni az általános mandátumhoz. Az alaki szempontból kifogástalan megbízás híján a háború

<sup>17</sup> Albert Venn DICEY: *Introduction to the Study of The Law of the Constitution. Chapter VIII - Martial Law*. London, Macmillan, 1915.

<sup>18</sup> Ld. az 1958-as francia alkotmány 36. cikkelyét.

<sup>19</sup> ROSSITER (1948) i. m. II. rész, VI–IX. fejezetek.



végeztével úgy tekintenek a meghosszabbított mandátumra, mintha az a szükséges felhatalmazással rendelkezett volna. Ezért szükséges a háborút követően az első kínálkozó alkalommal választásokat tartani, s majd az újonnan felálló parlament szabályos mandátumának részeként biztosítani a többi demokratikus intézmény felhatalmazását.

Magyarországon az Alaptörvényben külön cím alatt szerepelnek a különleges jogrendre irányadó szabályok, mindemellett azonban nem tekinthetünk el az egyes sarkalatos törvények előírásaitól sem. Ahogyan arról a fentiekben már szó volt, a különleges jogrend bevezetésére elsősorban a két klasszikus, de igen eltérő esetben van lehetőség: háborúk és katasztrófák. A két területet az Alaptörvény felhatalmazása – jogalkotásra szóló felhívása – alapján külön-külön sarkalatos törvények szabályozzák, s ezek mellett megjelentek az egyes végrehajtási rendeletek is. Számos olyan további szabályozást is lehetne még említeni, amelyek a szubdelegáció tilalma folytán már egyéb járulékos kérdéseket rendeznek csupán, azonban a teljes kép vizsgálatakor, akár egy vezérkari főnöki intézkedés is jelentős khatással lehet a gyakorlatra. A kivételes hatalomgyakorlás magyarországi szabályozása jelenleg átlagosnak tekinthető a nemzetközi összehasonlításban, a rendszertani elemzés sem vezetne kiugró eredményekre. A puding próbája az evés, és különösen igaz ez a különleges jogrendre. Magyarországon ennek bevezetése nem volt indokolt a közelmúltban, így gyakorlati tapasztalatok híján kellett megvonnunk a hipotetikus előírások szintén csak feltételezett tanulságait. Történelmi példák mégis azt mutatják, hogy a kivételes hatalomgyakorlás objektív értékelése nem csak a győztesek írják a történelmet elv szerint szenvedhet csorbát, de főleg a korábban említett alakiségben jelentkező gyengeségek miatt. Mindazonáltal a hatalomgyakorlás régóta foglalkoztatja a gondolkodókat, a gyakorlat ihlette elméleti munkák sokaságát lehetne erre példaként felhozni Machiavellitől Schmitten át egészen Dworkin terrorizmus által meghatározott liberális nézeteiig. A hatalomgyakorlás legizgalmasabb formája pedig nem is lehet más, mint amikor az korlátlanul érvényesül. A korlátlan hatalom korlátozása valójában nem más, mint mértékletesség. Ez pedig már a (jog)kultúra függvénye.

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség  
www.ujszecsenyterv.gov.hu  
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

ISBN 978-963-308-170-9



9 789633 081709