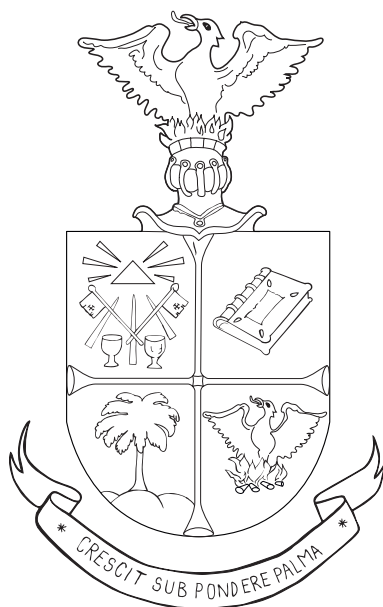


Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 1-2. szám

Glossa Iuridica

VII. évfolyam, 1-2. szám



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

SZERKESZTŐBIZOTTSÁGI ELNÖK:

Miskolczi Bodnár Péter

A SZERKESZTŐBIZOTTSÁG TAGJAI:

Antalóczy Péter, Birher Nándor, Böcskei Elvira, Bruhács János,
Csáki-Hatalovics Gyula, Cservák Csaba, Czine Ágnes, Dobrocsi Szilvia,
Domokos Andrea, Homicskó Árpád Olivér, Klein Tamás, Kukorelli István,
Kun Attila, Liviu Radu, Miskolczi Bodnár Péter, Osztovits András,
Pulay Gyula, Rixer Ádám, Erik Stenpien, Stipta István, Szabó Imre,
Szalma József, Szuchy Róbert, Tamás András, Tóth András, Tóth J. Zoltán,
Törő Csaba Attila, Udvary Sándor

FŐSZERKESZTŐ:

Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Nagy Péter

ISSN 2064-6887

Kiadja:

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi Bodnár Péter, dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

TARTALOMJEGYZÉK

SOLTÉSZ ISTVÁN

A szabadon választott Országgyűlés alakuló ülése (1990. május 2-3.)7

TÓTH J. ZOLTÁN

A halálbüntetés visszaállítására való törekvés Magyarországon21

LINDER VIKTÓRIA

Köszölgélat, avagy lehet-e közösség a közigazgatás személyi állományához tartozókból? A magyar helyzet nemzetközi kitekintéssel53

KLEIN TAMÁS

A közösségi (média)platformok társadalmi integrációs és dezintegrációs hatásai71

BOÓC ÁDÁM

A választottbíróági ítéletek érvénytelenítése az USA jogában101

CZIBERE KÁROLY

A COVID-19 járvánnyal kapcsolatos szabályok a szociális szolgáltatásokra vonatkozóan125

ARATÓ BALÁZS

A családi vállalkozások utódlásának és vagyonmegóvásának jogi aspektusai141

REPPONI FELÍCIA LAURA

Az alacsony foglalkoztatottság jelenségének és a gyermekek hátrányos helyzetének néhány kapcsolódási pontja179

SZARVAS HAJNALKA

A települési részvétel-fejlesztési programok hatékonyságának mérése199

BENCSIK ANDRÁS – ERCSEY ZSOMBOR	
<i>A helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiájának átalakulása</i>	225
KOVÁCS VIKTÓRIA – MÓRÉ SÁNDOR	
<i>A határon túli magyar közösségekkel kapcsolatos igazgatási tevékenységek természetrajza</i>	239
NYITRAI IMRE	
<i>A támogatott lakhatás szabályozási kérdéseiről</i>	269
BIRHER NÁNDOR – BICSKEI TAMÁS – KOVÁCS VIKTÓRIA	
<i>Szabályozáskomplexitás</i>	285
PÓNUSZ MÓNIKA – KOLONICS PATRICIA	
<i>Megosztásos gazdaság</i>	315
SZALMA JÓZSEF	
<i>A joghézag – különös tekintettel az európai és a magyar magánjog generálklauzuláira</i>	335
SIMAY ATTILA ENDRE	
<i>Bírói testület nélkül maradt nemzetközi kereskedelmi jog</i>	365
RIXER ÁDÁM	
<i>A közigazgatási jogtudomány, mint népszerű tudomány</i>	379

A SZABADON VÁLASZTOTT ORSZÁGGYŰLÉS ALAKULÓ ÜLÉSE (1990. május 2-3.)

SOLTÉSZ ISTVÁN
Az Országgyűlés volt főtitkára

Bevezetés

Negyvenévi kemény, majd puha diktatúra után az első szabad választásokra 1990 tavaszán került sor, az első fordulóra március 25-én, a másodikra pedig április 8-án. A volt szocialista országok közül ez volt az első többpárti választás, ahol – az előző évi lengyel választásoktól eltérően – semmilyen előzetes megállapodás nem korlátozta a választási eredményeket, azt egyedül a választók akarata, szavazata határozta meg.

A törvényt¹, amely alapján a szabad választásokat megtartották, a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon alkották meg az Alkotmány módosításával, az Alkotmánybíróságról szóló törvénnyel, a párttörvénnyel, a Büntető Törvénykönyv és a büntetőeljárásról szóló törvény módosításával együtt, majd e törvényeket a kormány előterjesztése alapján a „régii” Országgyűlés fogadta el 1989 októberében. Ezzel Magyarországon megteremtődtek a rendszerváltozás, a polgári jogállam és a parlamenti demokrácia jogi keretei.

A választások első fordulójában a választópolgárok 65%-a, a második fordulóban 45,5%-a járult az urnákhoz. A választásokat a Magyar Demokrata Fórum (MDF), a „nyugodt erő” nyerte meg. Az első fordulóban a listák révén elért 24,7%-os eredményét (amely alig 3%-kal volt jobb a rivális Szabad Demokraták Szövetségének (SZDSZ) eredményénél), a második fordulóban a választókerületekben aratott sikerével 42,8%-os mandátumarányra növelte. A tizenkét, országos listát állító párt közül hatan lépték át a 4%-os választási küszöböt és jutottak be képviselőik az Országgyűlésbe. A választási eredmények a következők voltak²:

1 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról

2 A táblázatot KUKORELLI István – TÓTH Károly: *A rendszerváltozás államszervezeti kompromisszuma* c. könyvéből vettem át. Lakitelek, Antológia Kiadó, 2016, 166.

A párt neve	A listán pártként szerzett szavazatok aránya (%)	A megszerzett összes mandátum aránya (%)	A mandátumok száma 1990. május 2.
MDF	24,7	42,8	165
SZDSZ	21,4	24,3	94
FKgP	11,7	11,4	44
MSZP	10,9	8,6	33
FIDESZ	8,9	5,7	22
KDNP	6,5	5,4	21
Függetlenek	-	1,8	7
Összesen:		100	386

Az új parlament összetételét tekintve is a rendszerváltozás Országgyűlése volt. A mandátumok 89,6%-át az 1988 óta szerveződő ellenzéki pártok szerezték meg, az állampárt jogutódja, a Magyar Szocialista Párt viszont csak 33 mandátumot (8,6%) szerzett és egy időre politikai karanténba került.

A képviselők 96%-a korábban soha nem volt az Országgyűlés tagja. Mindössze 14 képviselőt választottak meg újra, de közülük öten már az ellenzéki pártok (az MDF és az SZDSZ) képviselőiként kerültek be az előző parlamentbe az 1989 júliusa és 1990 januárja közötti időközi választásokon. A képviselők túlnyomó többségének politikai szerepvállalása a rendszerváltozáshoz kötődött és csak néhányan voltak a korábbi politikai elit tagjai.

A szabadon választott Országgyűlés értelmiségi parlament volt. Amíg az előző, 1985–90-es ciklus országgyűlési képviselőinek 59%-a volt diplomás, addig az új Országgyűlés tagjainak 88%-a rendelkezett felsőfokú végzettséggel³. A diplomások aránya az MDF-ben volt a legmagasabb, 95%, az FKgP-ben pedig legalacsonyabb, 73%. A Fidesz képviselői között a diplomások aránya szintén 73% volt, de a többiek is diplomaszerzés előtt álltak, egyetemre jártak. Valamennyi független képviselő felsőfokú végzettségű volt. A 340 diplomás képviselő közül 49-nek két, 5-nek három diplomája volt. Az előző, 1985–1990-es ciklussal összevetve leginkább a jogi diplomás képviselők aránya nőtt 6,3%-ról 22,1%-ra. A hat frakcióvezető közül öten végeztek jogi egyetemet. Az agrárdiplomások száma viszont 27,9%-ról 8,8%-ra csökkent.

Foglalkozásukat tekintve a sorrend a következő volt: 60 egyetemi, közép- és általános iskolai tanár, 55 orvos, állatorvos és gyógyszerész, 38 közgazdász,

3 Az adatok forrása: KISS József – HORVÁTH Zsolt: *Az 1990-ben megválasztott Országgyűlés almanachja*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 1992.

36 ügyvéd és jogtanácsos, 33 tudományos kutató, 29 közművelődésben dolgozó, 20 újságíró, 12 művész és író, 11 lelkész, rabbi. 7 képviselő még egyetemi hallgató volt.

Az értelmiségi képviselők mellett jelentősebb számban jöttek a gazdasági életből: 52 vállalati és tsz-vezető, 51 közép- és felsővezető, szakértő. Még kevés, mindössze 10 képviselő tartozott a vállalkozói (cégtulajdonosi) réteghez és volt még 4 egyéni gazda is. Mindössze 6 munkás szerzett képviselői mandátumot. A volt ellenzéki pártokban ekkor még nem alakult ki a „hivatásos politikus”, egyedül az MSZP képviselői között volt 5 pártalkalmazott.

A szocialista korszakban számontartották az eredeti foglalkozást is, mert így a rendszer hivatkozhatott arra, hogy az Országgyűlésben a munkások aránya ciklusonként 35-50%, a parasztoké pedig 13-30% volt. Az 1990-ben megválasztott képviselőknek az eredeti foglalkozás szerint 17,5%-a volt munkás, 2,1%-a paraszt, 70,5%-a értelmiségi és 9,9%-a alkalmazott, de a rendszerváltozással ez a „statisztikai” nézőpont már okafogyottá vált.

A képviselők átlagéletkora alig több mint 45 év volt. A legnagyobb korcsoport a 40-49 év közötti volt (32%), őket követték a 30-39 év közötti képviselők (28%). Ez nemzedékváltást jelentett a korábbi parlamenthez képest. Az Országgyűlésbe mindössze 28 nőt (7,3%) választottak meg. 14 képviselőt fűzött családi (apa-gyermek, házastársi, illetőleg testvéri) kapcsolat egymáshoz. A későbbi ciklusokban erre már egyre kevesebb példa akadt. A képviselők 40%-a Budapesten, 43%-a városokban és 17%-a községekben élt.

Az új Országgyűlésben öt olyan (többségében kisgazda) képviselő szerzett újból mandátumot, akik 1944 és 1949 között is tagjai voltak a Nemzetgyűlésnek, illetve az Országgyűlésnek.

Az alakuló ülésen részt vett képviselők közül öten az elmúlt 30 évben mindig az Országgyűlés tagjai voltak és ma is azok: Kósa Lajos, Kövér László, Németh Zsolt, Orbán Viktor és Varga Mihály. Valamennyien a Fidesz képviselői.

1. Az alakuló ülés feladatai és szabályai

Az Országgyűlés megbízatása az alakuló ülésével kezdődik. Ekkor szűnik meg a korábbi Országgyűlés (képviseelőinek, így tisztségviselőinek is) a megbízatása. Az Országgyűlés az alakuló ülésén teremti meg egy ciklusra szólóan működésének alapvető személyi és szervezeti feltételeit. Elfogadja a képviselők választásáról szóló beszámolókat, igazolja a képviselők mandátumát. Megválasztja tisztségviselőit, az elnököt, az alelnököket, a jegyzőket és létrehozza

az állandó bizottságait. A korelnök bejelenti a frakciók (képviselőcsoportok) megalakítását, és megalakul a Házbizottság is. Erre először 1990-ben került sor.

Az Országgyűlés megalakulásának alapvető szabályait az Alkotmány, részletesebb rendelkezéseit pedig a házszabály tartalmazta.

Fodor István, az Országgyűlés megbízott elnöke 1990 januárjában megbeszélésre hívta az Ellenzéki Kerekasztal pártjait, ahol szó volt a házszabályról is. A részt vevő ellenzéki pártok egyértelművé tették, hogy az új házszabályt majd a szabadon választott Országgyűlés alkotja meg, mindössze azt várták el, hogy házszabály módosításával segítse elő a többpárti parlament megalakulását.

Az 1990 februárjában elfogadott házszabály-módosítás kettős célt valósított meg. Egyrészt megjelenítette az 1989-es alkotmányrevízió során elfogadott új alkotmányos intézményeket, így például a köztársasági elnököt, másrészt elősegítette az új Országgyűlés megalakulását.⁴

A házszabály-módosítás a köztársasági elnökre is tekintettel újraszabályozta az alakuló ülést. Az államfő feladatai a következők voltak: a választásokat követő 30 napon belül összehívja az Országgyűlést, átveszi a képviselők megbízólevelét, és erről jelentést tesz az Országgyűlésnek, majd felkéri a legidősebb képviselőt a korelnöki teendők ellátására.

A módosítás további lényeges eleme volt, hogy szabályozta a pártok képviselőcsoportjának (a továbbiakban frakció) megalakítását és feladatait. Frakciót legalább tíz, ugyanahhoz a párthoz tartozó képviselő alakíthatott, de képviselőcsoportot hozhattak létre a pártokhoz nem tartozó (a továbbiakban független) képviselők is. A házszabály a frakcióvezetők és a független képviselők megbízottjának közös feladatává tette azt, hogy javaslatot tegyenek az Országgyűlés tisztségviselőinek, továbbá az állandó bizottságok tagjainak megválasztására. (A bizottságok tisztségviselőit akkor még nem az Országgyűlés, hanem maguk a bizottságok választották meg.) A közös javaslattétel azt igényelte, hogy a frakciók erről előzetesen egyezzenek meg.

Említést érdemel még a képviselők eskütételének szabályozása. Az eskütételi kötelezettséget az 1986. évi ügyrendmódosítás⁵ vezette be újból. Az eskü szövegét csak alá kellett írni, de az nem hangzott el. Ezt módosította 1990 februárjában a házszabály úgy, hogy a képviselők a mandátumuk megvizsgálását követően esküt tesznek és aláírják az eskü szövegét.

1990-ben még nem a házszabály, hanem az országgyűlési képviselők vá-

4 A 31/1990. (III. 25.) OGY határozat indokolása. *Magyar Közlöny*, 31. szám, 1990. március 25.

5 A házszabályt ekkor ügyrendnek hívták.

lasztásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény írta elő, hogy az Országos Választási Bizottság a képviselők választásáról, a belügyminiszter pedig a választások állami feladatairól és technikai lebonyolításáról számoljon be az Országgyűlés ülésén. A korábbi gyakorlattól eltérően a beszámoló elfogadásáról szavazni is kellett.

1989-ben az Országgyűlés az Iroda helyett létrehozta az Országgyűlés Hivatalát és annak egyik vezetőjeként az elnök által kinevezett főtitkárt. A főtitkár (és az általa vezetett szervezet) gondoskodott a plenáris ülések, így az alakuló ülés előkészítéséről és új feladatként szakmai segítséget nyújtott az ülések vezetésében.

2. Megállapodás az alakuló ülés előkészítéséről

Magyarországon nem volt hagyománya annak, hogy az Országgyűlés alakuló ülését a parlamenti pártok közösen, megállapodásra jutva készítették elő. De ha volt is valami hasonló, 1990-re ez már elfelejtődött. A polgári parlamentek időszakában ismert volt az ún. „pártközi értekezlet”, de működésükről kevés forrás maradt fenn, s nem egyértelmű, hogy milyen szerepük volt vagy volt-e egyáltalán szerepük az Országgyűlés alakuló üléseinek előkészítésében. Néhány kérdésben a parlamenti pártok informális egyeztetéseket folytattak.⁶ Az Országgyűlés 1990. május 2–3-i alakuló ülésének előkészítése során a pártok egyike sem, így a koalíciós időszakra visszatekintő „történelmi” pártok (a Független Kisgazdapárt és a Kereszténydemokrata Néppárt) sem utaltak ilyen hagyományokra, szokásokra. Az egypártrendszer, a szocialista korszak pedig nem szolgálhatott mintával. Az Országgyűlés akkori alakuló ülésén hozott személyi döntéseket ténylegesen az állampárt, az MSZMP vezető testületei hozták meg, a formális előterjesztést pedig a Hazafias Népfront Elnöksége tette meg. A pártirányítás körében a Politikai Bizottság még az Országgyűlés ülésének időpontját és napirendjét is előzetesen jóváhagyta. Az alakuló ülés előkészítésében szerepe volt még a kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács elnökének is.

A szabadon választott Országgyűlés alakuló ülését a parlamenti pártok frakcióvezetőinek és a független képviselők megbízottjának április 11-től 28-ig tartó tárgyalássorozata készítette elő. Megállapodásra készített a már

6 „A ciklusok kezdete előtt egyeztetésekre volt szükség arról, hogyan osztják el egymás között a bizottsági helyeket és – elsősorban kormánypárti részről – az elnökségi pozíciókat.” Püski Levente: *A Horthy-korszak parlamentje*. Budapest, Országgyűlés Hivatala, 2015, 38.

korábban idézett házszabályi rendelkezés is, miszerint közösen kellett javaslatot tenniük az Országgyűlés tisztségviselőinek és bizottságainak megválasztására.

A frakciók a következő főbb kérdésekről tárgyaltak, majd állapodtak meg:

- Az alakuló ülés napirendi javaslata.
- Az Országgyűlés tisztségviselőinek jelölése. Hány alelnök és jegyző legyen? Melyik frakciók tehetnek javaslatot az egyes tisztségviselők személyére?
- Javaslat az Országgyűlés állandó bizottsági rendszerére. Az Országgyűlés hány állandó bizottságot, milyen elnevezéssel (feladatkörrel) hozzon létre? Milyen létszámúak legyenek a bizottságok és a bizottsági helyeket (beleértve a tisztségviselőket is) hogyan osszák el a frakciók között?
- Az ülésrend, a frakciók és képviselőik helye az ülésteremben.

A tárgyalásokon nemcsak e témákkal foglalkoztak, hanem minden olyan kérdést napirendre tűztek, amelyek érinthették az alakuló ülést. Így például nagy figyelmet szenteltek az alakuló ülésre meghívott vendégekre és arra is, hogy ki szólaljon fel az ülésen. Kitértek olyan kérdésekre is, amelyek ugyan nem kapcsolódtak az alakuló üléshez, de a közeli nemzetközi rendezvények miatt dönteni kellett az Európai Tanács Közgyűlésébe küldendő delegációról és az Interparlamentáris Unió magyar nemzeti csoportjáról.

Megbeszéléseikkel párhuzamosan a háttérben már folytak az MDF és az SZDSZ vezetői közötti, megállapodással záruló tárgyalások és elkezdődött a koalíciós kormány megalakításának előkészítése is. A parlamenti tapasztalatok hiánya miatt is nehéz feladatnak tűnt ilyen rövid idő alatt előkészíteni az immár többpárti Országgyűlés – minden korábbinál jelentősebb – alakuló ülését, de a frakcióvezetők és a függetlenek megbízottjának együttműködésével ez sikerült. Az előző évben a parlamenti pártok mindegyike (az MSZP esetében jogelődje) részt vett a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalásokon; öt párt (az MDF, SZDSZ, FKgP, Fidesz, KDNP) tagja volt az egyik tárgyalófélnak, az Ellenzéki Kerekasztalnak. Így politikusaik is jól ismerték egymást, és noha itt már leendő kormánypártként, illetőleg ellenzéki pártként tárgyaltak, közös nevezőre tudtak jutni. Átérezték felelősségüket abban, hogy működőképes Országgyűlés alakuljon, és mielőbb munkához lásson. Annak a tudatában tárgyaltak, hogy egy rendszerváltó Országgyűlés alakuló ülését készítik elő.

Az alakuló ülést előkészítő megállapodást (a továbbiakban: Megállapodás) április 28-án írták alá. Ez azt a szándékot tükrözte, hogy a frakciók konszenzussal és ne csak a többség akaratából döntsenek az Országgyűlés alapvető személyi és szervezeti kérdéseiben. Az Országgyűlés működésében is erre törekedtek,

és a Házbizottság megalakításával létrehozták ennek intézményi keretét is.

A tárgyalások és a Megállapodás a többpárti parlamentekre jellemző szokásokat és hagyományokat teremtettek. Olyan parlamenti elveket fogalmaztak meg és érvényesítettek, mint az arányosság és az erőssorrend, azaz a parlamenti mandátumarányok és az egyes frakciók nagyságrendjének figyelembevétele. Ezek egy része később beépült a házszabályba (törvénybe) vagy követendő szokásjogként élt tovább ciklusról ciklusra. A Megállapodást a frakciók a ciklus végéig érvényesnek tekintették. Ha frakcióalakítás, a frakció megszűnése vagy a független képviselővé válás indokolta, a Házbizottság keretében módosították azt. A frakciók alakuló ülés előtti tárgyalásai mintaként szolgáltak a ciklus közbeni ún. „többpárti” tárgyalásokhoz is, amelyeket a kétharmados többséget igénylő törvények vagy személyi döntések sikere érdekében folytattak.

3. A frakciók megalakulása

Az alakuló ülés előtt, április 17-e és 27-e között megalakultak a pártok képviselőcsoportjai: az MSZP 17-én, az SZDSZ és az FKgP 18-án, az MDF és a KDNP 21-én, a Fidesz 27-én. A frakciók megválasztották tisztségviselőiket. Antall József lett az MDF, Tölgyessy Péter az SZDSZ, Torgyán József az FKgP, Pozsgay Imre az MSZP, Orbán Viktor a Fidesz és Füzessy Tibor a KDNP frakcióvezetője. A frakciók megalakulását a korelnök jelentette be az alakuló ülésen.

A házszabály nemcsak a pártok, hanem a pártokhoz nem tartozó képviselők számára is lehetővé tette a csoportalakítást, amelyhez – ugyanúgy, ahogyan a frakcióalakításhoz – legalább tíz képviselő kellett. A hét független képviselő nem tudott csoportot alakítani, de Fodor István személyében megbízottat választottak, aki részt vett az alakuló ülést előkészítő megbeszéléseken, aláírta a Megállapodást és a frakcióvezetőkkel együtt tagja lett a Házbizottságnak.⁷

4. A Magyar Demokrata Fórum és a Szabad Demokraták Szövetségének megállapodása

Az alakuló ülés reggelének szenzációjával Antall József, az MDF elnöke és Tölgyessy Péter, az SZDSZ frakcióvezetője szolgált. Közös sajtótájékoztatót jelentették be az MDF és az SZDSZ megállapodását, amely az alakuló ülést is érintette.

⁷ Amíg az alakuló ülésen 7, addig a ciklus végére – a frakciókból való kizárások és kilépések miatt – már 37 független képviselő volt az Országgyűlésben.

A két párt közötti tárgyalásokat Antall József kezdeményezte a stabilabb kormányzás feltételeinek megteremtése érdekében. Nem akart nagykoalíciót az SZDSZ-szel, ezért más megoldást keresett. A pár napos, intenzív tárgyalások szűk körben, a nyilvánosság és a többi párt kizárásával zajlottak, ezért is nevezik a megállapodást gyakran paktumnak. A megállapodást április 29-én írták alá és arról az alakuló ülést megelőző napokban tájékoztatták a többi parlamenti pártot.

Nem lehet feladatunk a megállapodás részletes ismertetése, sem elemzése, ezért csak legfontosabb elemeire, az alakuló ülést érintő pontjaira térünk ki.

A stabil kormányzást kívánta biztosítani az ún. alkotmányerejű törvények körének szűkítése a rendszerváltozás lényegét érintő törvényhozási tárgykörökre. E törvények elfogadásához a képviselők kétharmadának szavazata kellett. A szélesebb konszenzust igénylő törvények körét ezért a fontosabb hatalmi intézmények és az állampolgári szabadságjogok szabályozására tartották fenn. Az alkotmányerejű törvényeket a megállapodásban 34 tárgykörre korlátozták. A kormányzáshoz szükséges törvények elfogadásához így már elegendő volt egyszerű többséggel dönteni, ezekhez nem volt szükség az ellenzék támogatására, így például a költségvetési törvény bevételi oldalát meghatározó adótörvényekhez sem. A minősített többséget igénylő jogszabályok köre ugyanakkor az Országgyűlés házszabályával bővült.

A konstruktív bizalmatlansági indítvány bevezetését az MDF javasolta. Eszerint a miniszterelnöktől (és kormányától) csak akkor lehet megvonni a bizalmat, ha egyidejűleg az Országgyűlés új miniszterelnököt választ. A koalíciós kormányzást és a miniszterelnök pozícióját is erősítette az, hogy az egyes miniszterekkel szemben nem lehetett bizalmatlansági indítványt kezdeményezni, csak a miniszterelnökkel (és ezzel a kormánnyal) szemben. A konstruktív bizalmatlansági indítványnak a magyar közjogban nem volt hagyománya, az külföldi, német, illetőleg spanyol mintát követett.

A leendő kormány számára kedvező intézményes megoldások ellentételezéseként az MDF és az SZDSZ megállapodott abban, hogy a köztársasági elnöknek (előbb az Országgyűlés elnökeként ideiglenes köztársasági elnöknek) Göncz Árpádot, az SZDSZ Országos Tanácsának tagját javasolják megválasztani. Vállalták, hogy az Alkotmány módosítása révén visszaállítják a köztársasági elnök közvetett, Országgyűlés általi megválasztását.

Az Országgyűlés elnökének (előbb az elnöki feladatok ellátásával megbízott alelnökének) pedig Szabad Györgyöt, az MDF Országos Elnökségének tagját javasolták.

A megállapodás melléklete tartalmazta a tervezett alkotmánymódosítások szövegét is. Az MDF és SZDSZ vállalta, azon lesznek, hogy ezeket az alakuló ülést követő 30 napon belül fogadja el az Országgyűlés. Az Antall-kormány megalakulására az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XXIX. törvény elfogadását követően került sor. A köztársasági elnök parlament általi megválasztásáról pedig az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény rendelkezett.

5. A szabadon választott Országgyűlés alakuló ülése

A Parlament alakuló üléseit mindenkor az ünnepélyesség jellemezte és jellemzi ma is. De különleges jelentősége volt azoknak az alakuló üléseknek, amelyek nemcsak egy új ciklus kezdetét, hanem politikai korszakváltást is jelentettek. Ilyen volt a szabadon választott Országgyűlés 1990. május 2–3-i alakuló ülése, amely a rendszerváltás folyamatának kiemelkedő eseménye volt. Az Országgyűlés is a rendszerváltással nyerte vissza törvényhozói hatalmát, politikai súlyát és központi szerepét a közéletben.

A két évtizeddel később elfogadott Alaptörvény az alakuló ülést korszakhatárnak tekinti. A Nemzeti Hitvallás szerint *„Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami önrendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselői megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.”*

Az alakuló ülés a megszokottól eltérő „koreográfiájával” is a korszakváltást jelezte. Az itt elhangzott beszédeknek, döntéseknek üzenetértéke volt. A Himnusz eléneklése után Oszter Sándor színész szavalta el Petőfi Sándor *A Nemzetgyűléshez* című versét, amelyben a költő az 1848-as forradalom után megválasztott első népképviselői parlament követéit új ország építésére szólítja fel. A megszakadt parlamentarizmushoz való visszatérést jelképezte, hogy miután Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnök megnyitotta az ülést, ünnepi beszédet mondott az amerikai emigrációból 43 év után hazatért Varga Béla, aki 1946-ban a Nemzetgyűlés kigazdapárti elnöke volt, és az újból képviselővé, majd alelnökké választott Vörös Vince (FKgP), aki az 1944-es Ideiglenes Nemzetgyűlés, majd a Nemzetgyűlés jegyzője volt. Az ülésre több volt képviselőt is meghívtak, akik tagjai voltak az 1945-ben megválasztott Nemzetgyűlésnek, illetőleg az 1947-ben megválasztott Országgyűlésnek. Mindez – amint Antall József az alakuló ülést előkészítő megbeszélésen

megfogalmazta – „az alkotmányosság helyreállítását”⁸ is szimbolizálta.

Több mint négy évtized elteltével a képviselők – mandátumuk igazolása után – újból esküt tettek az Országgyűlés nyilvánossága (és egymás) előtt mielőtt elkezdték munkájukat.

Először kaptak meghívást az Országgyűlésre a szomszéd országokban élő magyarság képviselői. Jelképes volt az is, hogy az Országgyűlés első törvényét teljes egyetértéssel, az 1956-os forradalom és szabadságharc emlékét megörökítve, annak örökségét felvállalva alkotta meg, amelyben október 23-át nemzeti ünneppé nyilvánította. Egyértelmű külpolitikai üzenetet küldött az Országgyűlés azzal is, hogy határozatban mondta ki: mielőbb teljes jogú tagja kíván lenni az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének, és nyilatkozatot fogadott el a Szovjetuniótól elszakadni kívánó litván nép önrendelkezéséről. Az alakuló ülés meghívott vendége volt Habsburg Ottó, az Európai Parlament Magyarországgal foglalkozó bizottságának elnöke is. Ez is jelezte, hogy Magyarország nyugatra tekintett és az európai együttműködés részese akart lenni.

A magyar parlamenti hagyományokon nyugvó házsabályi rendelkezésnek megfelelően az Országgyűlés elnökének megválasztásáig az ülést a legidősebb képviselő, a 89 éves Kéri Kálmán, az MDF politikusa vezette oldottan, szellemesen. A beszédében is megrajzolt életpályája a magyar történelem közel egy évszázadát jelenítette meg. A korelnök munkáját a négy legfiatalabb képviselő, Szelényi Zsuzsanna, Glattfelder Béla, Deutsch Tamás és Wachslér Tamás (valamennyien a Fidesz képviselői) segítette.

Az Országgyűlés a megállapodásnak megfelelően Göncz Árpádot választotta meg az Országgyűlés elnökévé, aki így ideiglenesen ellátta a köztársasági elnök feladatait. Megválasztotta az alelnököket és a jegyzőket is. Az alelnökök közül a házelnöki feladatok ellátásával Szabad Györgyöt, az MDF politikusát bízta meg. Az Országgyűlés megalakulásával az addigi kormány megbízatása megszűnt, az új kormány megalakulásáig ügyvezető kormányként működött. Németh Miklós leköszönő miniszterelnök felszólalásában vontta meg 16 hónapos kormányzásuk mérlegét.

8 Alkotmányosságon az 1848. évi III. tc.-re épülő 1946-os alkotmány (a köztársasági törvény) közjogi konstrukcióját értette, amely éppen az ő javaslatára épült be az 1989-es alkotmányba. Lásd a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások 1989. szeptember 18-i plenáris ülésén elmondott beszédét. A koalíciós időszakról egy interjúban így fogalmazott: „Én az egész '45 és a 48-as fordulat éve közötti időszakot politikai értelemben, alkotmányjogilag, parlamentáris szempontból modell értékűnek tartom, mert egy demokratikus kísérlet volt – de ezt nem szabad idealizálni, ahogy például Bibó István tette.” Osskó Judit: *Antall József. Kései memoár. Publikálatlan interjúk*. Budapest, Corvina, 2013, 185.

Az alakuló ülés második napján már egy napirend előtti felszólalásra is sor került. Nagy Ferenc József kisgazdapárti képviselő javaslatot tett néhai Nagy Ferenc, az emigrációban elhunyt kisgazda miniszterelnök és sorstársai magyar állampolgárságának posztumusz visszaállítására. Ezt követően Göncz Árpád ideiglenes köztársasági elnök Antall Józsefet, az MDF elnökét kérte fel kormányalakításra. Antall József felszólalásában a magyar nép és a képviselők bizalmát kérte az új kormány megalakításához. Az új kormány május 23-án alakult meg.⁹

Döntött az Országgyűlés az állandó bizottságokról is, de nemcsak a tagjait választotta meg, hanem (a házszabálytól eltérően) a tisztségviselőit is, hogy mielőbb elkezdhessék működésüket. Az egyes bizottságok elnevezéséről váratlanul 28 hozzászólással hosszú és élénk vita alakult ki. (Az alakuló ülésnek ez volt az első napirendi pontja, ahol a képviselők már felszólalhattak.) Mindez a frakcióvezetőket is meglepte. Mire jelezték, hogy a határozat módosítása eltérést jelentene a megállapodástól, egy módosítást már megszavazott az Országgyűlés, a további módosító javaslatokat azonban elutasította. A vitában a Fidesz ajándéka, a narancs okozott derűtséget; a szavazógombra gurulva többször jelzett (tévesen) felszólalási szándékot.

Az alakuló ülésre még egy rendhagyó feladat is hárult. Az előző Országgyűlés bár megtárgyalta, de nem fogadta el az új parlament számára készülő alkotmányerejű törvényt a képviselők jogállásáról és tiszteletdíjáról. A régi képviselők nem akartak gesztust tenni az újaknak. Így a szabadon választott Országgyűlésre hárult az a hálátlan feladat, hogy az alakuló ülésen szabályozza saját képviselői tiszteletdíját és költségtérítését.

Az alakuló ülést fokozott érdeklődés kísérte a média részéről. Több mint 600 újságíró, köztük 120 fotóriporter kért lehetőséget a részvételre. Közülük mintegy százan külföldi lapokat és hírügynökségeket tudósítottak. Az ülést a magyar televízió és a rádió egyenes adásban közvetítette. Május 2-án két sajtótájékoztatóra is sor került. Ülés előtt Antall József, az MDF elnöke és frakcióvezetője, valamint Tölgyessy Péter, az SZDSZ frakcióvezetője adott tájékoztatást az MDF–SZDSZ-megállapodásról. Megválasztásuk után Göncz Árpád, Szabad György és Szűrös Mátyás válaszolt az újságírók kérdéseire, majd május 3-án a kormányalakításra felkért miniszterelnök-jelöltként Antall József tartott nemzetközi sajtótájékoztatót. Ugyanaznap 14 lelkész, rabbi és hívő képviselő tájékoztatta az újságírókat csoportalakításukról, amelynek

9 Miután az Országgyűlés megvitatta, majd elfogadta a kormány programját és megválasztotta a miniszterelnököt.

célja az volt, hogy parlamenti imaközösséget hozzanak létre és ezzel is hidat építsenek a pártok között.¹⁰

6. Ami nem, vagy csak később valósult meg

1990 márciusában Székesfehérvár tanácselnöke nyílt levélben fordult Szűrös Mátyás ideiglenes köztársasági elnökhöz, amelyben azt kérte, hogy az Országgyűlés Székesfehérváron, a magyar királyok egykori koronázóvárosában tartsa meg az alakuló ülést, az erre a célra felépítendő Parlament-pavilonba.¹¹ Az Országgyűlés 1938-ban, a Szent István-év keretében már tartott ünnepi ülést Székesfehérváron. Ez a javaslat beleillett azon vidéki képviselők által felvállalt törekvésekbe, amelyek azt célozták, hogy ne csak Budapest legyen az állami szervek székhelye, az állami élet fő színtere. 1989-ben egy esztergomi képviselő javaslatára az Alkotmánybíróság székhelye Esztergom lett, azt azonban már nem fogadta el az Országgyűlés, hogy az Állami Számvevőszéknek Szeged adjon otthont. A székesfehérvári alakuló ülésre sem volt fogadókészség. Az alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalásokon ez a javaslat nem merült fel.

Arról viszont tárgyaltak a frakciók, hogy az alakuló ülésre a Nemzeti Múzeumból hozzák át az Országház Kupolacsarnokába a Szent Koronát. A javaslattal azonban ekkor még a frakciók többsége nem értett egyet. Tíz évvel később az Országgyűlés törvényt alkotott Szent István államalapításáról és a Szent Koronáról. Ebben úgy rendelkezett, hogy a Szent Koronát és a koronázási jelvényeket az Országházban kell elhelyezni, ahol az elmúlt húsz évben több mint 11 millióan tekinthették meg azokat.

Az alakuló ülésén az Országgyűlés nem választhatott köztársasági elnököt, mivel a márciusban módosított Alkotmány szerint azt a népnek, a választópolgároknak kellett megválasztani. Az MDF–SZDSZ-megállapodás nyomán elfogadott júniusi alkotmány-módosítás újból a parlamentre bízta az államfő megválasztását. Király Zoltán (független) és a szocialista képviselők azonban népszavazást kezdeményeztek a közvetlen elnökválasztás érdekében. A júniusban megtartott népszavazás a csekély részvétel miatt eredménytelen volt. Ezért augusztus 3-án az Országgyűlés már megválaszthatta Göncz Árpádot köztársasági elnökké, és ez lehetővé tette azt is, hogy a képviselők Szabad György megbízott házelnököt az Országgyűlés elnökévé válasszák meg. A

10 *Képviselők imaközösségben. Pesti Hírlap*, 1990. május 4. 2.

11 BIHARI Zsuzsa: Felépül-e Fehérváron a Parlament-pavilon? *Esti Hírlap*, 1990. február 10. 4.

A SZABADON VÁLASZTOTT ORSZÁGGYŰLÉS ALAKULÓ ÜLÉSE (1990. MÁJUS 2-3.)

megüresedett alelnöki tisztséget Dornbach Alajos, az SZDSZ képviselője töltötte be. Ezzel fejeződött be a tisztségviselők – alakuló ülésen megkezdett – megválasztása. Az Országgyűlés elnöke és alelnökei a ciklus végéig töltötték be tisztségüket, a jegyzők személyében viszont többször volt változás.

Közel 24 éves parlamenti pályám nagy kihívása és máig megőrzött élménye, hogy 1990-ben az Országgyűlés főtitkáráként részt vettem az alakuló ülést előkészítő frakciótárgyalásokon, közreműködtem az alakuló ülés előkészítésében, az ülésen pedig a pulpituson segíthettem a korelnök és az Országgyűlés új elnökének munkáját.

A HALÁLBÜNTETÉS VISSZAÁLLÍTÁSÁRA VALÓ TÖREKVÉS MAGYARORSZÁGON

TÓTH J. ZOLTÁN

habilitált egyetemi docens (KRE-ÁJK)

Magyarországon a halálbüntetést nem a törvényhozó vagy az alkotmányozó, hanem az Alkotmánybíróság törölte el 1990-ben. Az ilyen típusú abolícióra először került sor a jogtörténetben; még a sokszor (helytelenül) példaként emlegetett egyesült államokbeli Supreme Court-döntés, az 1972-es *Furman*-ügyben született határozat¹ sem tette meg ezt.² (Bizonyítja ezt az is, hogy négy évvel később, a *Gregg*-ügyben³ a megváltoztatott tagállami normákat már alkotmányosnak ismerte el az amerikai szövetségi Legfelső Bíróság.)⁴

- 1 *Furman v. Georgia* 408 U.S. 238 (1972). Ez az „ügy” tulajdonképpen három különböző beadvány egy eljárásban való elbírálását jelentette: a *Furman v. Georgia* volt az egyik, a *Jackson v. Georgia* a másik és a *Branch v. Texas* a harmadik; de e három ügyet összefoglalóan csak *Furman v. Georgia*-ként jelöljük, és hivatkozási számuk [408 U.S. 238 (1972)] is ugyanaz.
- 2 A *Furman*-döntés valójában csak azt a *módot* nyilvánította alkotmányellenesnek, ahogyan akkoriban az egyes USA-tagállamok szabályozták a főbenjáró ügyek eljárási szabályait és az esküdtszékek verdikhozatalát. Az LB a tagállamok halálbüntetésre vonatkozó akkor hatályos törvényeit azért találta alkotmányellenesnek, mert azok egyrészt ellenkeztek a 14. alkotmánykiegészítés azon rendelkezésével, amely kimondja, hogy megfelelő eljárás („*due process*”) nélkül senkit nem lehet – egyebek mellett – életétől megfosztani, másrészt pedig sértették a 8. alkotmánykiegészítés azon előírását is, mely tiltja a „kegyetlen és szokatlan büntetések” („*cruel and unusual punishments*”) alkalmazását. Az érvelések lényege, hogy a halálbüntetés szabályozása először is diszkriminatív, mivel nem biztosítja még az egyes államokon belül sem azt, hogy azonos cselekményekre azonos büntetések kerüljenek alkalmazásra, ez pedig sérti a 14. alkotmánykiegészítés „egyenlő jogvédelmet” garantáló klauzuláját, az ún. „*equal protection clause*”-t. Ezenkívül a halálbüntetés ellenkezik a társadalom jelenlegi erkölcsi elveivel, a humanizmussal is (emiatt az „kegyetlen”), illetve olyan ritkán szabják ki és hajtják azt végre, hogy az „önkényesnek és szeszélyesnek” („*arbitrary and capricious*”) tekinthető, vagyis mindenképpen „szokatlan” is egyben.
- 3 *Gregg v. Georgia* 428 U.S. 153 (1976). Ezen ügy mellett hasonló rendelkezést hozott a parallel elbírált *Jurek v. Texas* 428 U.S. 262 (1976) és *Proffitt v. Florida* 428 U.S. 242 (1976) ügyekben is. (E három ügyet a szakirodalom összefoglalóan jelöli *Gregg v. Georgia*-ként.)
- 4 A *Gregg*-határozat szerint nyilvánvaló, hogy az alapító atyák által elfogadott alkotmány szövege lehetővé teszi a halálbüntetés alkalmazását. Amikor ugyanis a 8. alkotmánykiegészítést elfogadták, a halálbüntetés minden államban általánosan elismert szankció volt, amire egyébként a 8.-kal azonos időben megalkotott 5. alkotmánykiegészítés is utal, amikor kimondja, hogy bármely személyt csak a vádesküdszék vádindítványa alapján lehet

1. A halálbüntetés eltörlése

Magyarországon a halálbüntetés eltörlése két lépcsőben történt meg. A politikai deliktumok, vagyis az állam elleni bűncselekmények halállal való bün-

főbenjáró ügyekben bíróság elé állítani, illetve hogy senkit nem lehet életétől, szabadságától vagy tulajdonától „megfelelő eljárás” nélkül megfosztani. A több mint háromnegyed évszázaddal később keletkezett 14. alkotmánykiegészítés ugyancsak utal az élet megszerű elvételére, amikor gyakorlatilag megismétli az 5. alkotmánykiegészítés rendelkezését, nevezetesen azt, hogy az államok „megfelelő eljárás nélkül” („*without due process of law*”) senkit sem foszthatnak meg életüktől, szabadságuktól vagy tulajdonuktól. Ugyanezt erősítik meg két évszázad legfelsőbb bírósági határozatai is, amelyek mindegyike 1972-ig alkotmányosnak ismerte el, vagyis lehetővé tette a halálbüntetés kiszabását és végrehajtását. Az 1972-es *Furman*-ügyben beadott petíció arra hivatkozott, hogy a „tisztesség” társadalmi standardja napjainkra elérte azt a szintet, amely nem engedi meg többet a halálbüntetés alkalmazását. Azóta azonban alig négy év alatt 35 állam törvényhozása alkotott új halálbüntetésre vonatkozó törvényeket, amelyek legalább a legsúlyosabb életellenes bűncselekmények esetében lehetővé tették ezen szankció igénybevételét. Továbbá az Egyesült Államok Kongresszusa 1974-ben olyan törvényt fogadott el, amely szövetségi bűncselekménnyé nyilvánítja és halálbüntetéssel rendeli sújtani a légitkároskodást, amennyiben a repülőgép-eltérítő e bűncselekmény megvalósítása során másnak vagy másoknak a halálát okozta. Mindezekből az következik, hogy a társadalom, amelynek törvényesen megválasztott képviselői ezen normákat megalkották, nem utasítja el alapvetően a halálbüntetés intézményét. Az pedig, hogy az esküdtszék viszonylag ritkán él e szankció kiszabásának lehetőségével, nem azt mutatja, hogy az esküdtek ezen jogkövetkezményt *per se* elutasítanak, hanem éppen hogy azt jelzi, hogy azt csak a legsúlyosabb, legkegyetlenebb bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazzák, vagyis a büntettek és elkövetők sajtóságos körülményeit mérlegre téve csak a legveszélyesebb, legszélsőségesebb cselekmények esetében szabják azt ki. Végül a *Supreme Court* megállapította, hogy ez a szankció az elkövetett és halálbüntetéssel fenyegetett cselekmények súlyosságához képest nem tekinthető aránytalannak sem. Az ugyan igaz – mint ahogy arra a *Furman*-döntés rámutatott –, hogy a halálbüntetés egyedi mind súlyát, mind visszavonhatatlanságát tekintve, de olyan esetekben, amikor az elkövető valaki másnak az életét szándékosan elveszi, nem mondható, hogy az erre kiszabott halálos ítélet mindig aránytalan lenne. A halálbüntetés szélsőséges szankció, szélsőséges bűncselekményekre; ezért az LB szerint ez a jogkövetkezmény önmagában nem olyan, amely soha ne lenne kiszabható, függetlenül a büntett körülményeitől, illetve az elkövető jellemétől és személyiségétől. Továbbá az sem állítható, hogy ne lehetne törvényileg olyan standardokat felállítani, amelyek a zsűri vagy a szakbíró döntési jogát korlátok közé szorítanák és csak a legsúlyosabb cselekmények esetében tennék egyáltalán lehetővé (és soha nem kötelezővé) a halálbüntetés kiszabását; ilyen standardok ugyanis (többek között az ún. Minta-Btk.-ban és a georgiai szabályozásban is) létrejöttek. Ezen iránymutatások gondoskodnak arról, hogy a halálbüntetés ne legyen önkényes és szeszélyes módon alkalmazható. Mindezen okok miatt a Georgia állam által hozott törvényi szabályozás, valamint maga a halálbüntetés jogintézménye mint olyan az LB szerint önmagában nem tekinthető alkotmányellenesnek.

tethetőségét a Kulcsár Kálmán akkori igazságügyi miniszter javaslatára (még a szocialista Országgyűlés által) elfogadott 1989. évi XVI. törvény szüntette meg. Maga a törvény mindössze két paragrafusból állt: az 1. § arról rendelkezett, hogy „a fegyveresen vagy háború idején elkövetett, az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet súlyosan veszélyeztető összeesküvés kezdeményezésének vagy vezetésének büntette [Btk. 139. § (3) bekezdés negyedik fordulat], a fegyveresen vagy háború idején elkövetett lázadás szervezésének vagy vezetésének büntette [Btk. 140. § (4) bekezdés harmadik fordulat], a háború idején elkövetett kártevés büntette [Btk. 141. § (3) bekezdés], a különösen súlyos hátránnyal járó vagy háború idején elkövetett rombolás büntette [Btk. 142. § (2) bekezdés], az emberöléssel elkövetett merénylet büntette [Btk. 143. § (2) bekezdés], a súlyos hátrányt okozó, illetőleg állami szolgálat vagy hivatalos megbízatás felhasználásával, továbbá háború idején elkövetett hazaárulás büntette [Btk. 144. § (2) bekezdés], az ellenség támogatásának büntette [Btk. 146. § (1) bekezdés], valamint az államtitok tekintetében vagy kém szervezet tagjaként, illetőleg háború idején elkövetett kémkedés büntette [Btk. 147. § (2) bekezdés] miatt kiszabható büntetés tíz évtől tizenöt évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztésre módosul”; a 2. § pedig kimondta, hogy „ez a törvény a kihirdetése napján lép hatályba”.⁵ Ezzel a politikai (állam elleni) büntettek halállal büntethetősége Magyarországon végérvényesen megszűnt.

A köztörvényes bűncselekményekre kiszabható halálbüntetés abolícióját ellenben a politika nem vállalta fel. Emiatt arra más módon kellett sort keríteni; erre nyílt alkalom az Alkotmánybíróság felállításával,⁶ amely szerv 1990. január 1-jétől (illetve 2-től) kezdte meg működését. A hozzá benyújtott első beadványok egyike rögtön a halálbüntetés alkotmányellenességének megállapítását kérte, melyet az Alkotmánybíróság néhány hónapon belül érdemben el is bírált.

Az erre irányuló beadványt a Halálbüntetést Ellenzők Ligája (Habel) nevű abolicionista egyesület nevében Horváth Tibor 1990 januárjában nyújtotta be az Alkotmánybíróságnak. A kérelem maga nem volt egy egész oldal sem,⁷

5 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról rendelkező 1989. évi XVI. törvény kihirdetése és hatályba lépése 1989. június 15-én történt meg.

6 Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény.

7 Az 1990. január 17-i keltezéssel ellátott és Horváth Tibor mint a Halálbüntetést Ellenzők Ligájának elnöke által aláírt beadvány szövege a következő volt: „Tisztelt Alkotmánybíróság! A Halálbüntetést Ellenzők Ligája nevében alkotmányjogi panaszt jelentek be a halálbüntetést elrendelő büntető törvények ellen és kérem e törvények alkotmányellenességének utólagos kimondását. Az 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy »A Magyar Köztársaságban minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz, [...]«

az ahhoz csatolt tanulmány azonban, amely bemutatta az abolicionizmus történetét, valamint amely vázolta a halálbüntetés ellen szóló jogi, erkölcsi és praktikus érveket, mintegy hetven oldalt tett ki. Az Alkotmánybíróság a beadvány megalapozottságának eldöntéséhez való segítségnyújtás végett három szakértőt⁸ kért fel, valamint kikérte a kérdésről a Legfelsőbb Bíróság elnökének, a legfőbb ügyésznek és az igazságügy-miniszternek a véleményét.

A jobbra az eltörlés megalapozását szolgáló szakértői vélemények 1990 februárjára készültek el,⁹ az igazságügy-miniszter pedig márciusban küldte meg

illetve, hogy »Senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni...« [Ez utóbbi valójában az 54. § (2) bekezdése mondja ki – megjegyzés tőlem /T. J. Z./.] A Liga álláspontja szerint a hatályos büntető törvényeknek a halálbüntetéssel kapcsolatos rendelkezései ellentétben állnak az Alkotmány fent idézett rendelkezéseivel, sértik az emberi jogokat. A halálbüntetés mint a *jus talionis* elvének maradványa etikailag nem igazolható, összeférhetetlen az emberi jogokkal, jóvátehető és visszafordíthatatlan, illetve a halálbüntetéssel fenyegetett súlyos bűncselekmények megelőzésére vagy azoktól elrettentésre alkalmatlan és célszerűtlen büntetési eszköz. A halálbüntetés helyett a társadalom védelmét bármely bűncselekmény vonatkozásban az életfogytig tartó vagy hosszútartamú határozott – hűsz vagy huszonöt éves – szabadságvesztés kielégítően szolgálja. A Liga álláspontjának részletes indokolását a mellékelt szakvélemény tartalmazza.” (Vö: HORVÁTH Tibor (szerk.): *A halálbüntetés megszüntetése Magyarországon*. Dokumentumgyűjtemény. Miskolc, Halálbüntetést Ellenzők Ligája, 1991.)

8 Földvári József, Sajó András, Korinek László.

9 A három szakértő közül Földvári József büntetőjogász professzor a halálbüntetés alkotmányosságának vagy alkotmányellenességének kérdésében nem foglalt állást, pusztán büntetőjogi oldalról közelítette meg a problémát. Ennek során kifejtette, hogy ugyan a halálbüntetés sem speciálpreventív szempontból nem elfogadható (hiszen az egyén újabb bűncselekmények elkövetésétől való visszatartására más, enyhébb büntetés /az életfogytig tartó szabadságvesztés/ is elegendő), sem generálpreventíve nem indokolható (egy büntetés alkalmazásának másokkal szembeni hatása nem mérhető), mégis: e büntetési nem fenntartását alapvetően a jogalkotó kell, hogy mérlegelje, annak elismerése vagy fenntartása tehát nem jogi, hanem erkölcsi-politikai döntést igényel. Korinek László kriminológus, kriminálstatisztikus a halálbüntetés elrettentő-visszatartó hatását elemezte, melynek kapcsán rögtön szakvéleménye elején leszögezte, hogy nem létezik akkora időkor, melyben hosszú időn keresztül valamilyen releváns adat (a halálbüntetés léte kivételével) változatlan lenne. A halálbüntetés eltörlése ugyanis tipikusan együtt jár olyan egyéb társadalmi átalakulásokkal, amelyek kapcsán nem lehet biztosan eldönteni, hogy a bűnözés esetleges csökkenését vagy növekedését a halálbüntetés eltörlése vagy visszaállítása, avagy az ezen döntésre is ható politikai-gazdasági változás indukálta; „tehát ... a halálbüntetés körül folyó vitában a statisztika abszolút perdöntő bizonyítékokat képtelen szolgáltatni”. HORVÁTH: i.m., 77. Mindazonáltal „nagy valószínűséggel állítható [...], hogy valamely államban az emberöléses bűntettek növekedése vagy csökkenése sokkal inkább olyan stabil

az Alkotmánybíróságnak írásos állásfoglalását. Ebben kifejtette, hogy véleménye szerint a halálbüntetés alkotmányellenes, mivel antihumánus, erkölcsileg nem

szociokulturális hatások eredőjeként formálódik, mint például a képzettség, városiasodás, semmint, hogy az adott jogrend elismeri-e, vagy elveti-e a halálbüntetést. Amiből viszont az is következik, hogy a halálbüntetés eltörlése körüli bűnözés emelkedése vagy csökkenése csak esetlegesen eshet egybe ezzel a törvényhozói aktsal.” (HORVÁTH i. m. 84.) Ezt követően Korinek László a különböző (életellenes) bűnözői típusokat vizsgálja, és megállapítja, hogy a gyilkosok közül mindössze azon szűk réteggel (és annak is csak egy részével) szemben bír a halálbüntetés elrettentő erővel, akik hidegen mérlegelik tettük következményeit; a többi elkövetői típus magatartását ez a szankció (és ez persze igaz másfajta büntetésekre is) nem befolyásolja. Végül pedig arra a következtetésre jut, hogy „a halálbüntetés eltörlése után [...] sehol nem következett be lavinaszerű bűnözésemelkedés, és pedig azért nem, mert a halálbüntetés léte vagy nem léte nem az össz-bűnözésre, hanem a lakossági bűnözési attitűdrendszerre (félelem, bosszúvágy) bír hatással” (Uo. 89.); a halálbüntetésnek tehát Korinek szerint megelőző-elrettentő funkciója nincs, csak a társadalmat megnyugtató, illetve az emberek igazságérzetét kielégítő funkcióval bír. Végül Sajó András minden szempontból a halálbüntetés ellen foglalt állást. Szerinte az először is önkényes, mivel „hasonló büntettek ugyanazon országban ugyanazon időszakban eltérő elbírálás alá eshetnek” (Uo. 91.); de ugyancsak ezt eredményezi az is, hogy az ügyész döntésén múlik, indítványoz-e halálbüntetést; hogy a kegyelmi kérvényről döntő szerv vagy személy a maga szempontjai szerint ad vagy nem ad kegyelmet; hogy a Btk.-ban szereplő „kivételesen” kitétel objektíve értelmezhetetlen, és hogy az egyéb alkalmazási feltételek (a bűncselekmény és az elkövető kiemelkedő társadalomra veszélyessége, a bűnösség különösen magas foka) ugyancsak határozatlanok és semmitmondóak; hogy az ítélet kiszabásakor sohasem lehet száz százalékos bizonyossággal kimondani, hogy a társadalom védelme csak a halálbüntetés alkalmazásával biztosítható; hogy „a halálbüntetés esetén a jogrendszer intézményesíti a jóvátehetetlen bírói tévedést, mely mint tévedés tartalmilag kétségkívül önkényes” (Uo. 92.); hogy politikai okokból felhasználhatják ezt a szankciót arra, hogy az ellenfelekkel ilyen módon, a törvényesség látszata alatt leszámoljanak; hogy a Magyarországon alkalmazott akasztás kegyetlen; valamint hogy a kivégzésre várakozás az elítélt hozzátartozóinak is szenvedést jelent. Másodszor Sajó azért is alkotmányellenesnek tartja ezt a büntetési nemet, mert annak alkalmazása sérti az emberi méltóságot, hiszen a kivégzés során az embert pusztá tárgyként kezelik. Kifejti, hogy „a méltóság nem az ember veleszületett joga, hanem megszüntethetetlen adottsága” (Uo. 95.), amelytől épp ezért semmilyen módon meg nem fosztható (a halálbüntetés pedig – egyebek mellett – amiatt alkotmányellenes, mert az emberi méltóság kifejlesztésének és kifejezésének objektív feltételét, az életet szünteti meg). Végül harmadszor a halálbüntetés ellenkezik a jogállam büntetési céljával, illetve a büntetési cél jogállami követelményeivel, amelyek kimondják, hogy a büntetési célokat a lehető legkisebb jogsérelemmel kell megvalósítani (és a halálbüntetésnél léteznek enyhébb szankciók, amelyek ugyanazzal a hatással járnak), valamint amelyek szerint a büntetés nem lesz alkotmányosnak tekinthető pusztán a „gyakorlati szükségessége” okán.

igazolható és a büntetés célját nem szolgálja vagy nem szolgálja jobban, mint más büntetések. A halálbüntetés kérdésének tárgyalását az Alkotmánybíróság 1990. október 16-ára tűzte ki. Ez (akkor még) nyilvános ülés volt, amelyen megjelenhettek az érdeklődők, sőt még Horváth Tibor mint indítványozó is felszólalhatott.¹⁰ Ezen a teljes ülésen ismertették a szakértői véleményeket, felszólalt az igazságügy-miniszter¹¹ képviselője, valamint Solt Pál, a Legfelsőbb Bíróság elnöke és Györgyi Kálmán legfőbb ügyész is. Előbbi úgy vélekedett, hogy a halálbüntetés általában és a jelen történelmi szituációban Magyarországon is mind jogi, mind erkölcsi szempontból igazolhatatlan szankciónem, tehát alkotmányellenes. Utóbbi pedig egyrészt kinyilvánította, hogy ő személy szerint az abolíció híve, másrészt azonban felhívta arra is a figyelmet, hogy – a beadvány kérésével ellentétben – önmagában az 54. § (1) bekezdése alapján nem lehet kimondani a halálbüntetés alkotmányellenességét, mivel az a nem önkényes életelvétel lehetőségét még nem zárja ki, hanem ehhez (az alkotmányellenesség megállapításához) azt, valamint a 8. § (2) bekezdését egymásra vonatkoztatva kell értelmezni, csak így lehet ugyanis kizárni azt, hogy az 54. § (1) bekezdésében említett „önkényes” jelző ne implikálhassa a halálbüntetés megengedettségét.

Ezt követően az Alkotmánybíróság tagjainak egy hetük volt arra, hogy meghozzák döntésüket, illetve hogy megindokolják azt, és megírják párhuzamos vagy különvéleményeiket. A sorsfordító határozat meghozatalára 1990. október 24-én került sor, amikor is az Alkotmánybíróság 8:1 arányban úgy döntött, hogy a halálbüntetés alkotmányellenes. A határozat a Magyar Közlönyben való közzététele napján, október 31-én lépett hatályba [23/1990. (X. 31.) AB határozat], és e nappal veszítették hatályukat mindazok a jogszabályok, amelyek korábban a halálbüntetés alkalmazásának feltételeit rögzítették.¹² Az

10 Később az Alkotmánybíróság ügyrendje megtiltotta ezt, és onnantól kezdve az alkotmánybírák kizárólag írásos dokumentumok alapján döntenek.

11 Az igazságügy-miniszter ekkor már nem a véleményt elkészítő Kulcsár Kálmán volt, aki 1988 júniusától 1990 májusáig töltötte be ezt a tisztséget, hanem a demokratikus választások folytán hatalomra került vezető kormánypárt, az MDF képviselője, Balsai István.

12 Így az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította és a közzététel napjával (október 31-ével) megsemmisítette az 1978. évi IV. törvény (Btk.) 38. § (1) bekezdés 1. pontját, 39. és 84. §-át, az 1973. évi I. tv. (Be.) 399. §-át, az 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.) 17. és 18. §-át, a Büntetés-végrehajtási Szabályzatról szóló 8/1979. (VI. 30.) IM rendelet 151., 152. és 153. §-át, továbbá eltörölte a Btk. 155. § (1) bekezdésében, a 158. § (2) bekezdésében, a 160. §-ban, a 163. §-ban, a 166. § (2) bekezdésében, a 261. § (2) bekezdésében, a 262. § (2) bekezdésében, a 343. § (4) bekezdésében, a 346. § (1) bekezdésében, a 347. §-ban, a 348. § (3) bekezdésében, a 352. § (3) és (4) bekezdésében, a 354. § (3) bekezdésében, a 355. § (5) bekezdésében, a 363. § (2) bekezdésében,

Abh. indokolása kimondta, hogy „[...] Magyarországon az élethez és az emberi méltósághoz való jog [...] minden embernek veleszületett, sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető joga. A magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsőrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. [...] Az Alkotmány 8. § (2) bekezdésének hatályos rendelkezése szerint »a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja«. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Btk.-nak és a kapcsolódó hivatkozott jogszabályoknak a halálbüntetésre vonatkozó rendelkezései az élethez és az emberi méltósághoz való jog lényeges tartalma korlátozásának tilalmába ütköznek. Az élettől és az emberi méltóságtól halálbüntetéssel való megfosztásra vonatkozó rendelkezések ugyanis az élethez és az emberi méltósághoz való alapvető jog lényeges tartalmát nemcsak korlátozzák, hanem az életnek és az emberi méltóságnak, illetve az ezt biztosító jognak a teljes és helyrehozhatatlan megsemmisítését engedik meg. Ezért megállapította alkotmányellenességüket és megsemmisítette ezeket.” Ezzel pedig Magyarországon megszűnt annak lehetősége, hogy hivatalos eljárásban, államilag szabályozott és az állam által legitimált keretek között bárkit is kivégezzenek.

2. A halálbüntetés jogi helyzete napjainkban

A halálbüntetés a jelen alkotmányos rendelkezések alapján több okból sem állítható vissza.

Az Alaptörvény a halálbüntetésről ugyan nem rendelkezik közvetlenül,¹³ azonban annak II. cikke szerint „minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz”. A III. cikk (1) bekezdése pedig kimondja, hogy „senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni”. Nem nehéz belátni, hogy a halálbüntetés (attól függetlenül, hogy pragmatikus vagy erkölcsi szempontból ki mit gondol erről a jogintézményről) *valóban* összeegyeztethetetlen az élethez való joggal, és úgyszintén összeegyeztethetetlen az embertelen büntetés tilalmával, melyek mindegyike

a 364. §-ban, valamint a 365. §-ban megtalálható azon kitételeket, amelyek a kiszabható büntetési nemek megállapításánál a „halálbüntetés” szankcióját mint alkalmazható büntetési nemet jelölték meg.

13 Magyarországon (több tucat, többségében közép- és dél-amerikai, illetve európai országgal ellentétben) nincs tehát alkotmányos halálbüntetés-klauzula, mely *expressis verbis* rendelkezne a halálbüntetés tilalmáról. (Az ilyen országokat és a halálbüntetéssel kapcsolatos alkotmányos rendelkezéseik bemutatását lásd: TÓTH J. Zoltán: Élethez való jog és életvédelem pro futuro. *Pázmány Law Working Papers*, Nr. 2011/12., 18-19.

egyúttal korlátozhatatlan (abszolút) jog, melyeket még különleges jogrend idején sem lehet a szükséges és arányos mértéken túl korlátozni vagy gyakorlásukat felfüggeszteni.¹⁴

A Q) cikk (2) bekezdése (a korábbi Alkotmányhoz hasonlóan) arról rendelkezik, hogy „Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját”, amit csak a magyar jog nemzetközi joghoz való igazításával érhet el, fordítva nem. Mivel több olyan nemzetközi egyezmény is van, amelyeknek Magyarország a részese, és amelyek *expressis verbis* tiltják a halálbüntetést, így önmagában a Q) cikk következtében sem lehet azt visszaállítani, sőt, arról az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés *d)* pontja alapján országos népszavazást tartani sem lehet (ez is megegyezik az Alkotmány szabályozásával).

Jelenleg a halálbüntetéssel kapcsolatban két nagy nemzetközi egyezmény hatálya terjed ki Magyarországra: az egyik az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Római Egyezmény)¹⁵ és az ahhoz tartozó Hatodik,¹⁶ valamint Tizenharmadik¹⁷ kiegészítő jegyzőkönyv, a másik pedig a Polgári és Politikai

14 Vö.: Alaptörvény 54. cikk (1) bekezdés.

15 A Római Egyezménynek (és az Európa Tanácsnak mint szervezetnek) mára tagjává vált csaknem az összes európai állam: Albánia, Andorra, Ausztria, Azerbajdzsán, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Grúzia (a mai külügyi és protokolláris szóhasználatban „Georgia”), Görögország, Hollandia, Horvátország, Izland, Írország, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia (új, de még nem hatályos hivatalos nevén „Észak-Macedónia”), Magyarország, Málta, Moldova, Monaco, Montenegró, Németország, Norvégia, Olaszország, Oroszország, Örményország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország és Ukrajna. (Nem tagja ugyanakkor az Európa Tanácsnak, így a Római Egyezménynek sem a diktatórikus Fehéroroszország, a némi európai területtel is rendelkező, autokratikus Kazahsztán, a miniállam Vatikán, valamint a nemzetközi jogilag vitatott legitimitású Koszovói Köztársaság.) (Az alapegyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek részes államainak mindenkori állapotát lásd: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG.>)

16 E jegyzőkönyv tagjai mindazok az államok, amelyek az alapegyezménynek is részesei, Oroszországot kivéve (amely ugyan aláírta a jegyzőkönyvet, de nem ratifikálta azt).

17 E jegyzőkönyvet eddig a következő államok ratifikálták: Albánia, Andorra, Ausztria, Belgium, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Ciprus, Csehország, Dánia, az Egyesült Királyság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Grúzia (Georgia), Hollandia, Horvátország, Írország, Izland, Lengyelország, Lettország, Liechtenstein, Litvánia, Luxemburg, Macedónia („Észak-Macedónia”), Magyarország, Málta, Moldova, Monaco, Montenegró, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, San Marino, Spanyolország, Svájc, Svédország, Szerbia, Szlovákia, Szlovénia, Törökország és Uk-

Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (a továbbiakban: Egyezségokmány)¹⁸ az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülészakán, 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív Jegyzőkönyve.

Hazánk a Római Egyezményt és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet (így a hatodikat is) az Európa Tanácsba való felvétele után három évvel, 1993-ban egyszerre ratifikálta.¹⁹ A halálbüntetés minden körülmények között történő eltörléséről szóló Tizenharmadik kiegészítő jegyzőkönyv²⁰ törvényi kihirdetése pedig 2004. március 4-én történt meg (2004. évi III. törvény), hatályba pedig a törvény kihirdetését követő 15. napon, azaz 2004. március 19-én lépett.²¹

Az alapegyezmény még nem tartalmazza a halálbüntetés tilalmát, a 2. Cikk 1. pontja ugyanis azt mondja ki, hogy „senkit nem lehet életétől szándékosan

rajna. A 47 Európa tanácsi tagból csak aláírta, de nem ratifikálta Örményország; Azerbajdzsán és Oroszország pedig még alá sem írta. Időben legutoljára Lengyelország (2014-ben), előtte pedig Lettország (2012-ben) ratifikálta a 13. sz. jegyzőkönyvet. [A halálbüntetést mindaddig hivatalosan ismerő Lettországban, mint e szankciót törvényi szinten a legutoljára eltörlő európai uniós tagállamban a ratifikációról a lett parlament 2011. október 13-án döntött, a ratifikációs okmányok az Európa Tanácsnál történő letétbe helyezésére 2012. január 26-án került sor, a ratifikáció hatályba lépése pedig 2012. május 1-jén történt meg. (Ugyanakkor a lett parlament már 2011 novemberében kiiktatta a katonai büntetőjogából a halálbüntetést, amely törvény 2012. január 1-ján hatályba is lépett, így Lettország – az európai uniós államok közül utolsóként – ténylegesen már 2012. január 1-jén eltörölte a halálbüntetést.)]

- 18 Az Egyezségokmány 1976. március 23-án lépett hatályba (kivéve a 41. Cikket, amelynek a hatályba lépésére csak 1979. március 28-án került sor). Az Egyezségokmánynak jelenleg 172 ország a tagja, azaz ennyien ratifikálták azt (a legutóbbi csatlakozók 2008. február 15-én Szamoa, 2008. július 21-én Pápua Új-Guinea, 2008. november 21-én Vanuatu, 2008. december 23-án a Bahama-szigetek, 2009. szeptember 25-én Laosz, 2010. július 23-án Pakisztán, 2010. november 1-jén Bissau-Guinea, 2014. április 2-án Palesztina /a jelenleg több mint 120 ország által elismert, Palesztin Autonóm Területek/, 2017. január 10-én São Tomé és Príncipe, 2018. március 12-én a Marshall-szigetek, 2018. május 21-én Katar, 2018. augusztus 16-án pedig a Fidzsi-szigetek voltak), 6 másik állam pedig ugyan aláírta, de nem ratifikálta azt (a két legfontosabb hiányzó Kína és Kuba, de nem részese az egyezménynek a Comore-szigetek, Nauru, Palau és Saint Lucia sem). (Az Egyezségokmány részes államainak mindenkori állapotához lásd: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en.)
- 19 Az Egyezménynek és a nyolc kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 1993. április 15-én lépett hatályba, de az alapegyezményben foglaltakat már 1992. december 1. napjától kezdődően alkalmazni kell.
- 20 A jegyzőkönyv az első 10 ratifikációt követően, 2003. július 1-jén lépett hatályba.
- 21 Rendelkezéseit azonban a jegyzőkönyv 7. Cikkének megfelelően már a megerősítésről szóló okirat letétbe helyezésének időpontját követő három hónapos időszak lejártá utáni hónap első napján, vagyis már 2003. november 1. napjától alkalmazni kellett

megfosztani, kivéve, ha ez halálbüntetést kiszabó bírói ítélet végrehajtása útján történik, amennyiben a törvény a bűncselekményre ezt a büntetést állapította meg”. Az 1983-ban elfogadott és a szükséges öt ratifikáció után 1985-ben hatályba lépett Hatodik kiegészítő jegyzőkönyv azonban az 1. Cikkében már élesebben fogalmaz: „A halálbüntetést el kell törölni. Senkit sem lehet halálbüntetésre ítélni, sem kivégezni.” Azonban még ez a tilalom sem kategorikus, ugyanis a 2. Cikk szerint „egy állam törvényhozása rendelkezhet halálbüntetésről háború idején vagy háború közvetlen veszélye idején”, vagyis ez a jegyzőkönyv sem általában tiltja meg a halálbüntetést, hanem annak alkalmazását csak béke idején nem engedi meg (igaz, ezen kívül a jegyzőkönyvet aláíró állam részéről a jegyzőkönyvhöz semmilyen fenntartás nem fűzhető). A halálbüntetést teljes mértékben (beleértve a háború vagy háború közvetlen veszélye idején elkövetett cselekményeket is) csak a 13. sz. kiegészítő jegyzőkönyv tiltja meg, amely mellett, hogy ismételten kimondja, hogy „a halálbüntetést el kell törölni”, illetve hogy „senkit sem lehet halálra ítélni, sem kivégezni” (1. Cikk), azt is rögtön hozzáteszi, hogy „e jegyzőkönyv előírásaitól az Egyezmény 15. Cikke alapján nem lehet eltérni”, valamint hogy „e jegyzőkönyv előírásainak vonatkozásában az Egyezmény 57. Cikke alapján nem lehet fenntartással élni”, megtiltja tehát a részes államok számára mind annak hatályának felfüggesztését, mind bármilyen (akár háborús időkre vonatkozó) fenntartás tételét. A jegyzőkönyv részes államai számára tehát a halálbüntetés alkalmazása minden körülmények között tilos. 2003. november 1-je óta ez a helyzet Magyarországon is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, melyet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án fogadtak el, és amelyet Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet cikkelyezett be,²² eredeti szövegében kimondja: „Minden emberi lénynek veleszületett joga van az életre. E jogot a törvénynek védelmeznie kell. Senkit sem lehet életétől önkényesen megfosztani” (6. Cikk 1. pont). A 2. pont azonban rögtön hozzáteszi: „Olyan országokban, amelyekben a halálbüntetést nem törölték el, csak a bűncselekmény elkövetése idején hatályos törvényben meghatározott legsúlyosabb bűncselekményekért lehet kiszabni halálbüntetést, és az nem állhat ellentétben az Egyezségokmány rendelkezéseivel, sem a népirtás bűncselekményének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezményvel. E büntetést csak az illetékes bíróság által hozott jogerős ítélet alapján lehet végrehajtani.”²³ Látható tehát, hogy az Egyezségokmány eredeti szabályozása

22 Magyarország 1969. március 25-én írta alá az Egyezségokmányt, és 1974. január 17-én ratifikálta.

23 A 4. és 5. pont kimondja továbbá: „Bármely halálra ítéltnek joga van kegyelmet vagy a büntetés megváltoztatását kérni. Közkegyelmet vagy egyéni kegyelmet minden

csak az élettől való *önkéntes* megfosztást tilalmazta, lehetővé téve a halálbüntetés alkalmazását olyan országokban, amelyek azt még nem törölték el. Igaz, hogy a 6. Cikk 2. pontja ezt a lehetőséget csak a „legsúlyosabb bűncselekményekre” korlátozta, de minden ENSZ-tagállam maga dönthette el, hogy pontosan melyek is ezek a bűncselekmények.

Az Egyezségokmányhoz fűzött, a halálbüntetés eltörlésére irányuló Második Fakultatív Jegyzőkönyv²⁴ viszont már tovább megy ennél, és a következőket deklarálja: „A jelen Jegyzőkönyv részes államainak joghatósága alá tartozó személyeken nem szabad halálbüntetést végrehajtani” (1. Cikk 1. pont). „Joghatósága körében minden részes állam megteszi a szükséges intézkedéseket a halálbüntetés eltörlésére” (1. Cikk 2. pont). Azonban – hasonlóan a Római Egyezmény 6. kiegészítő jegyzőkönyvéhez – ez a Jegyzőkönyv sem tartalmaz totális abolíciós kötelezettséget az aláíró tagállamok számára, ugyanis rögtön a 2. Cikk 1. pontja kinyilvánítja: „Ezen Jegyzőkönyvhöz nem lehet fenntartást tenni, kivéve a megerősítéskor vagy csatlakozáskor tett azon fenntartást, amely a halálbüntetés alkalmazását háború idején, a háború alatt elkövetett legsúlyosabb katonai bűncselekményekben való bűnösség megállapítása miatt lehetővé teszi.” Vagyis az ezen jegyzőkönyvet aláíró tagállamok sem kötelesek tehát azt háború idején alkalmazni, amennyiben a megerősítéskor vagy a csatlakozáskor ilyen értelmű fenntartást tettek; Magyarország azonban a Jegyzőkönyvet 1994-ben fenntartás nélkül fogadta el, majd az 1995. évi II. törvénnyel becikkelyezte.²⁵

Ekkortól tehát Magyarország újabb olyan nemzetközi kötelezettséget vállalt, mely a halálbüntetés visszaállítását – amíg ezen egyezmény részesei vagyunk – lehetetlenné teszi. Bár jogilag ebből az egyezményből, valamint a Római Egyezményből is ki lehet lépni, ez politikailag nem reális, így lényegében külső adottságként létezik és hat.

Ugyanez igaz az Európai Unió keretében elfogadott kötelezettségvállalásra

esetben lehet adni, illetve a halálbüntetést minden esetben meg lehet változtatni.” „Halálbüntetést nem lehet kiszabni a 18. életévüket be nem töltött személyek által elkövetett bűncselekmények miatt, és azt terhes nőknél nem lehet végrehajtani”.

24 A jegyzőkönyv 1991. július 11-én lépett hatályba; jelenleg 75 ENSZ-tagállam a részese (ez idáig utolsókként Mongólia /2012. március 13-án/ és Benin /2012. július 5-én/ csatlakoztak hozzá), másik négy (Bissau-Guinea, Lengyelország, Madagaszkár, São Tomé és Príncipe) pedig már aláírta, de még nem ratifikálta azt. Többek között az Egyesült Államok, Japán, a Koreai Köztársaság (Dél-Korea), Izrael és Oroszország esetében (valamint „természetesen” általában a halálbüntetést ismerő országok esetében) azonban még az aláírás sem történt meg. (A mindenkori állapotot lásd: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-12&chapter=4&lang=en.)

25 mely 1995. március 2-án lépett hatályba, ám a Jegyzőkönyv rendelkezéseit már 1994. május 24. napjától kezdődően alkalmazni kell.

is. Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2. cikke rendelkezik az élethez való jogról. Ennek (1) bekezdése általános jelleggel megfogalmazza, hogy „minden embernek joga van az élethez”, (2) bekezdése pedig *expressis verbis* kimondja, hogy „senkit sem lehet halálra ítélni vagy kivégezni”. Mivel pedig a Lisszaboni Szerződés 8. pontja egy utaló szabállyal beiktatta az Európai Unióról szóló Szerződés (Maastrichti Szerződés) régi 6. cikkének szövege helyébe azt a kitétel, hogy „az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések”,²⁶ ezért a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése, azaz 2009. december 1-je óta az Alapjogi Chartában foglaltak minden uniós állam, így Magyarország számára is kötelezőek²⁷ – bár formailag a Charta nem képezi részét a Szerződéseknek.

Végül az Alaptörvény XIV. cikk (2) bekezdése egy további, implicit halálbüntetés-tilalmat is felállít, amikor kimondja, hogy „senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá”, ugyanis az *argumentum a minori ad maius* logikai maximája alapján ha a kevesebb, azaz a kiadatás is tilos (a halálbüntetés veszélye, pusztán lehetősége miatt), nyilvánvaló, hogy a több, a súlyosabb is tilos kell, hogy legyen, vagyis Magyarországon nem lehet sem kiszabni, sem végrehajtani halálbüntetést.²⁸ A népszavazást pedig, ahogy azt említettük, az Alaptörvény 8. cikk (3) bekezdés d) pontja tiltja meg, kinyilvánítva, hogy „nem lehet országos népszavazást tartani nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségről”.

3. Próbálkozás a halálbüntetés visszaállítására népszavazás útján

A '90-es években a közéletet a halálbüntetés kérdésében jórészt egyetlen személy tematizálta: egy település (Sárszentmihály) polgármestere, Tóth Ta-

26 Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) egységes szerkezetbe foglalt változata, 6. cikk (1) bekezdés. Továbbá ugyane cikk (3) bekezdése inkorporálta az ET Római Egyezményében foglalt emberi jogokat és alapvető szabadságokat is az EUSz-be: „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.”

27 Ez alól – a Lisszaboni Szerződéshez fűzött 7. jegyzőkönyv értelmében kivétel az Egyesült Királyság és Lengyelország, akik felmentést kaptak a Charta alkalmazása alól, jövőbeli feltételtől függően kivétel lehet továbbá Csehország is.

28 Lásd például: JAKAB András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011, 217.

más gyűjtött aláírásokat egy népszavazás kiírása érdekében, amelyben arról szavaztatta volna meg az embereket, hogy visszaállítsák-e Magyarországon a halálbüntetést.

Tóth Tamás a fia 1992-es meggyilkolását követően vált a halálbüntetés visszaállításának legelszántabb magyarországi hívévé. 1997-ben aláírásgyűjtésbe kezdett azért, hogy az Országgyűlés bocsássa népszavazásra a legsúlyosabb szankció reinstitúciójának kérdését. Először 1997. november 26-án, majd azt követően több másik alkalommal küldött be állampolgároktól beszerzett aláírásokat, ezeket azonban az Országos Választási Bizottság nem vizsgálta meg.

1998. október 6-án Tóth Tamás újabb aláírásokat juttatott el az OVB-nek, és ismételten kérte azok megvizsgálását, mely kérelmet az OVB a 88/1998. (XI. 20.) OVB határozattal utasította el, két formai okra hivatkozva. Az egyik az volt, hogy az indítványozó nem nyújtotta be előzetesen, vagyis az aláírásgyűjtés megkezdése előtt hitelesítésre az aláírásgyűjtő ív mintapéldányát, illetve az azon szereplő kérdést (praktikusan tehát ilyen megfogalmazott, népszavazási döntésre bocsátható kérdés nem is létezett), holott ez az országos népszavazásról és népi kezdeményezésről szóló 1998. évi III. törvény értelmében kötelező alaki kellék lett volna. A másik ok pedig a népszavazás kezdeményezésére előírt négy hónapos határidő letelte volt, melyet az 1997. évi XCVIII. törvény 4. §-a iktatott be az Alkotmányba²⁹ 1997. október 31-i hatállyal, illetve amelyet ugyanezen törvény 6. § (3) bekezdése ugyancsak október 31-től a már folyamatban levő ügyekre is kiterjesztett. Mivel pedig ennek értelmében a kezdeményező rendelkezésére álló idő 1998. február 28-án lejárt, így a határidő túllépése miatt sem volt lehetséges az (egyébként ténylegesen nem is létező „kérdés”) hitelesítése.

Az e határozat indokolásában foglalt tapasztalatokat hasznosítva Tóth Tamás 1998. december 22-én a halálbüntetés átmeneti visszaállítását indítványozó, népszavazás kitűzésére irányuló állampolgári kezdeményezés aláírásgyűjtő íve mintapéldányának hitelesítését kérte az OVB-től, melyben a következő mondat szerepelt: „Kérem, hogy az Országgyűlés a jogi feltételeket teremtsen meg a halálbüntetés átmeneti visszaállítására?” Ezt az indítványt az OVB 1999. január 14-i ülésén bírálta el, és azt 1/1999. (I. 14.) OVB számú határozatával – immáron tartalmi szempontok alapján – elutasította. Az első és legfontosabb szubsztantív indok az volt, hogy a kérdés feltevését az Alkotmány tiltja, annak 28/C. § (5) bekezdés *b)* pontja értelmében ugyanis „nem lehet országos népszavazást tartani hatályos nemzetközi szerződésből eredő kötelezettségekről,

29 1949. évi XX. törvény 28/E. §

illetve az e kötelezettségeket tartalmazó törvények tartalmáról”. Mivel pedig az Országgyűlés mind a korábban bemutatott Római Egyezmény és az ahhoz tartozó, a halálbüntetés eltörléséről rendelkező Hatodik kiegészítő jegyzőkönyvet, mind pedig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához fűzött, a halálbüntetést köztörvényes bűncselekményekre szintén megtiltó Második Fakultatív Jegyzőkönyvet becikkelyezte,³⁰ ezért a halálbüntetés visszaállításának kérdéséről tartott népszavazás alkotmányellenes lenne.

A második, az előbbinél kevésbé lényeges tartalmi érv az egyértelműség követelménye érvényesülésének elmaradására hívta fel a figyelmet, az OVB szerint ugyanis a kérdésre adandó „igen” vagy „nem” válaszból önmagában nem lehetséges megállapítani az emberek többségének valódi szándékát, mivel az aláírásgyűjtő íven szereplő mondat nem ad pontos útmutatást arra nézve, hogy a népszavazást követően mi lenne az Országgyűlés kötelezettsége. Ahogyan a határozat szövege fogalmaz: „Amennyiben népszavazást lehetne tartani a halálbüntetés visszaállításáról, az aláírásgyűjtő íven szereplő kérdés »igen«-nel történő megválaszolása esetén az Országgyűlés dönthetne úgy is, hogy hatályos nemzetközi szerződéseket mond fel, de dönthetne úgy is, hogy csak a nemzetközi egyezményekben biztosított szűk körben állítja vissza a halálbüntetést. Mindkét esetben fennáll azonban annak lehetősége, hogy a népszavazáson résztvevő állampolgárok valós, de a népszavazás során tulajdonképpen ki nem fejezhető akaratával ellentétes döntést hoz.” Végül a kérelem elutasításának harmadik – szintén szubsztantív – indoka az volt, hogy az aláírásgyűjtő íven szereplő mondat tartalmi szempontból nem kérdésnek, csak kérésnek minősül, így az legfeljebb népi kezdeményezésnek lehet az alapja.

A kérelmező az 1/1999. OVB határozatban foglaltak alapján igyekezett indítványát az ott megjelöltek figyelembevételével átalakítani, majd azt ismét beadta hitelesítésre az Országos Választási Bizottságnak. Ezen indítványához hat különböző aláírásgyűjtő ív mintapéldányát mellékelte, hat különbözőképpen megfogalmazott, de tartalmilag azonos kérdéssel, melyek lényege az volt, hogy az Országgyűlés teremtse meg a jogi feltételeket a halálbüntetésnek a súlyos, életellenes bűncselekmények elkövetőivel szembeni átmeneti visszaállítására. E beadványt az OVB a 8/1999. (III. 29.) számú OVB határozatban bírálta el, és abban Tóth Tamás indítványát ismét elutasította. Az elutasítás indokaként egyrészt ismét azt hozta fel, hogy a kérdések beleütköznek az Alkotmány 28/C. § (5) bekezdés b) pontjában foglalt tilalomba, mivel a fent

30 1993. évi XXXI., illetve 1995. évi II. törvény.

hivatkozott, a Magyar Köztársaság jogrendszerének részévé tett nemzetközi szerződések éppen azon életellenes köztörvényes bűncselekmények halállal való szankcionálhatóságát tilalmazzák, amelyek esetében a kezdeményező indítványozta a halálbüntetés átmeneti visszaállítását. Ezen egyezmények ugyanis csak a háború idején elkövetett legsúlyosabb bűntettek vonatkozásában engedik meg a halálbüntetés alkalmazását, a kérelem azonban nem az ilyen bűncselekmények halállal büntethetőségének megteremtésére irányult.

A másik, kevésbé lényeges (mivel könnyen kiküszöbölhető) hiba pedig, amely az elutasítás alapjául szolgált, az volt, hogy Tóth Tamás nem egy konkrét kérdés hitelesítését kérte, hanem több lehetséges kérdést nyújtott be az OVB-nek, hogy az válassza ki közülük a hitelesíthetőt. Ezzel kapcsolatban az OVB megállapította, hogy neki erre nincs joga; a népszavazásra felteendő konkrét kérdés megfogalmazása az indítványozó feladata, az OVB pedig csak ezen konkrét kérdés jogszerűségéről és népszavazásra bocsáthatóságáról dönthet.

A halálbüntetés ügye azonban ezen OVB-határozatokkal nem ért véget, Tóth Tamás ugyanis a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 130. §-ában foglalt lehetőséggel élve mind az 1/1999., mind a 8/1999. OVB döntések ellen kifogást nyújtott be az Alkotmánybírósághoz. Ekkor még erre a határozat közzétételét követően három nap állt rendelkezésre,³¹ mégpedig úgy, hogy ezen három nap alatt a kifogás az OVB-hez (amely majd megküldi azt az Alkotmánybíróságnak) meg kellett, hogy érkezzon.³² Mivel az 1/1999. OVB határozattal szemben benyújtott kifogás ezen jogvesztő határidőt követően érkezett be az OVB hivatalának funkcióját (is) ellátó Központi Nyilvántartó és Választási Hivatalba, ezért ezt a kifogást az Alkotmánybíróság 2/1999. (III. 3.) AB végzésében érdemi vizsgálat nélkül visszautasította. Mint az indokolásban kifejtette, a január 14-i ülésen személyesen jelenlevő és a határozatot rögtön annak meghozatala után átvevő indítványozónak a kifogást úgy kellett volna benyújtania, hogy az legkésőbb január 17-ig az OVB-hez megérkezzen, ez azonban csak január 19-én történt meg. Mivel pedig a törvény és a vonatkozó alkotmánybírósági gyakorlat szerint³³ ilyenkor a kifogás formai okok miatt nem bírálható el, ezért az AB azt mint elkésettet visszautasította.³⁴

31 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, 130. § (3) bekezdés.

32 1997. évi C. törvény a választási eljárásról, 78. § (1) bekezdés.

33 Lásd ehhez a 28/1998. (VI. 16.) AB végzést.

34 Itt mindenképpen érdemes megemlíteni Kiss László különvéleményét, aki kifejtette, hogy lehetetlen dolog elvárni, hogy a benyújtott indítvány három napon belül mindenképpen megérkezzen, hiszen a kézbesítés gyorsaságára a kifogást betervezőnek nincs ráhatása. Ebben a konkrét ügyben például Tóth Tamás a határozat tudomásá-

A 8/1999. OVB határozat ellen benyújtott kifogás azonban már ezen háromnapos jogvesztő határidőn belül megérkezett, így az Alkotmánybíróságnak végre lehetősége nyílt a halálbüntetés visszaállítása indítványozása alkotmányosságának érdemi elbírálására, amely egyszersmind arra is hivatva volt, hogy végérvényesen állást foglaljon arról, vajon a halálbüntetés a jelenlegi jogszabályi környezetben valaha is reinstituálható-e. Az erről döntő 11/1999. (V. 7.) AB határozat egyértelműen leszögezte, hogy nem, megerősítve az OVB által is felhozott azon indokolást, mely szerint a halálbüntetés visszaállítása hatályos nemzetközi szerződésbe ütközik, így arról egyáltalában nem lehet népszavazást tartani.

4. A halálbüntetés témájának revidenciája: a politika térnyerési igénye

1990 után, különösen a 2000-es években több olyan politikusi megnyilvánulás született, amely azt juttatta kifejezésre, hogy a halálbüntetésre szükség volna, mert csak így lennének megfékezhetők a szándékos emberölést elkövetők.³⁵ E – sokszor kifejezetten téves, szakmailag megalapozatlan, például a széles körű elrettentő hatásról vagy a megnövekedett életellenes bűnözésről szóló³⁶ – megnyilatkozások többsége egy-egy súlyosabb bűncselekmény, nagy közfelháborodást kiváltó gyilkosság után született, és egyértelmű céljuk a politikai haszonszerzés, a választópolgárok számára „kedves” vélemények megfogalmazása volt. E megnyilatkozások a politikai populizmus termékeinek tekinthetők,³⁷

ra jutásának másnapján, január 15-én postára adta a kifogást tartalmazó levelet, az azonban csak január 19-én érkezett meg. Mint Kiss László rámutatott: ahhoz, hogy a kifogás határidőben megérkezzék, az kellett volna, hogy a kérelmező azt futárpostával kézbesíttesse, avagy azt – a postai átfutás időtartamát figyelembe véve – már a döntés előtti napon /!/ postára adja; nyilvánvaló, hogy ezek egyike sem várható el, a törvényi feltételek be nem tartását ilyen körülmények között számon kérni tehát Kiss László szerint egyszerűen „képtelenség”.

- 35 A kérdés részletes bemutatását, angol nyelven, lásd: TÓTH J., Zoltan: *Changing Attitudes Towards the Death Penalty: Hungary's Renewed Support for Capital Punishment*. Palgrave Macmillan, 2020 (megj. a.)
- 36 Tény, hogy soha olyan kevés szándékos emberölést nem követtek el évi szinten, mint napjainkban; sokkal kevesebb ilyen történik most, halálbüntetés nélkül, mint történt akkor, amikor még volt halálbüntetés. Vö.: TÓTH J. Zoltán: *Kivégzések nélkül Magyarországon – A halálbüntetés és az emberölések kapcsolata a hazai statisztikai adatok tükrében (1989-2017)*. *Jogelméleti Szemle*, 2019/3, 178-185.
- 37 A politikai populizmus – Cas Mudde (Rixer Ádám által hivatkozott) (egyik) meghatározásával – „az olyan opportunista politika leírására szolgál, amelynek az a célja, hogy az embereket (a »népet«), illetve a szavazókat gyors megalégedéssel töltsse el” (itt

hiszen azzal mindenki tisztában van, hogy a jelenlegi jogi környezetben a halálbüntetés nem visszaállítható, a jelenlegitől eltérő jogi környezetre pedig nincs sem valós politikai akarat, sem érdemleges társadalmi igény. Összességében a halálbüntetés kérdését felvető politikusok számára is nyilvánvaló, hogy a halálbüntetés visszaállítása ma Magyarországon – a korábban említett alkotmányos rendelkezések és nemzetközi jogi kötelezettségek miatt – nem lehetséges. Ez alól talán csak a radikális politikusok és pártok a kivételek, akik nemcsak a halálbüntetés visszaállítását kívánják elérni, hanem ezzel együtt más, radikális céljaik is vannak (így esetlegesen Magyarország európai uniós tagságának megszüntetése, és a többi nemzetközi szervezetből való kilépés is).

Utóbbiak viszonylag rendszeresen felvetik a halálbüntetés visszaállítását, többnyire kevés visszhanggal. Így például a 2002-es választások után a nemzeti radikális Jobbik a közbiztonsággal kapcsolatos munkacsoportot alakított, amelynek vezetője, a későbbi pártelnök Vona Gábor már akkor azon a véleményen volt, hogy fontos lenne a halálbüntetés kérdésének vitára bocsátása. Ugyanekkor nyilatkozta azt a *Kapu* című magazinnak a Jobbik akkori elnöke, Nagy Ervin, hogy a párt fontos célja a halálbüntetés társadalmi vitára való bocsátása. Nagy szerint: „Tudjuk jól, hogy az európai uniós norma, illetve az Alkotmánybíróság nem engedi meg a halálbüntetés visszaállítását. Mi mégis azt mondjuk, ha Magyarországon az utóbbi időben elkövetett bűncselekmények értelmetlen brutalitását nézzük, és a társadalom igényt tart a halálbüntetés jogosságának megvitatására, akkor tegyük ezt. Demokráciában élünk – döntsön a többségi elv.”³⁸ 2006 februárjában Molnár Tamás, a Jobbik alelnöke mondta azt egy (a másik radikális párttal, a MIÉP-pel, valamint a Kisgazdákkal tartott) debreceni kampányrendezvényen, hogy vissza kell állítani a halálbüntetést,³⁹ és pár héttel később ugyanezt mondta a Jobbikkal szövetséges Kisgazdapárt alelnöke is.⁴⁰

A 2006 őszi megrendezett önkormányzati választásokra való felkészülés során Molnár Tamás, megismételve korábbi gondolatait, már az általa „cigánybűnözésnek” nevezett jelenséggel kötötte össze a halálbüntetést, és a közbiztonság megerősítését egy minden tekintetben szigorú büntetőpoliti-

messze nem kizárólag pénzügyi-gazdasági vonatkozásokban). (Vö.: RIXER Ádám: A civil társadalom helyzete Magyarországon, különös tekintettel a populizmus térnyerésére. *Glossa Iuridica*, 2019/3–4, 60.) Jelen esetben a populizmus elsősorban „politikai stratégiaként”, másodsorban „kommunikációs stílusként” értendő (lásd: Rixer: i.m. 60.).

38 SZABÓ Gábor: „Öltöztessük nemzeti színekbe a világot!” Interjú Nagy Ervinnel, a JOBBIK elnökével. *Kapu*, 2002. június-július, 2002/67, 21.

39 *Magyar Nemzet*, 2006. február 13., 3.

40 *Vas Népe*, 2006. március 18., 3.

kával kívánta megvalósítani; szerinte ez az egyetlen eszköz, amely az erőszakos bűnözéssel szemben eredményre vezet. „A Jobbik szerint csak a lehető legkeményebb felelősségre vonás vezethet eredményre minden bűnözővel, így a cigány elkövetőkkel szemben is [...]”⁴¹ Ugyancsak előkerült a halálbüntetés kérdése a Jobbik retorikájában 2006 októberében is, az olaszliszkai lincselést követően.⁴² Hasonlóképpen fogalmazott többek között a későbbi parlamenti párt akkori alelnöke, Biber József is 2007 decemberében,⁴³ Vona Gábor (akkor már mint pártelnök) 2008 decemberében,⁴⁴ illetve Murányi Levente alelnök 2009 októberében (ő emellett a börtönök munkatáborokká alakításáról is beszélt).⁴⁵

2011-ben immáron parlamenti pártként a Jobbik (amely a 2010. évi országgyűlési választásokon a leadott szavazatok 17%-át szerezte meg) kezdeményezte a parlamentben a halálbüntetés visszaállítását, ennek megvitatását azonban a kormánypárti többség nem szavazta meg (ahogy az ezzel együtt beterjesztett többi javaslatot, így a képviselői mentelmi jog megszüntetését és a képviselők visszahívhatóságát sem.) Ezt követően különböző időpontokban sürgette a halálbüntetés visszaállítását Staudt Gábor parlamenti képviselő,⁴⁶ illetve újabb határozati javaslatot nyújtott be a parlamentben a Jobbik nevében Mirkóczki Ádám képviselő, kifejtve, hogy a halálbüntetés kérdésében társadalmi vitára lenne szükség. [Érdekesség, hogy e parlamenti felszólalásra adott válaszában Orbán Viktor, aki (mint a későbbiekben szó lesz róla) korábban szintén felvetette a halálbüntetés problémájának újragondolását, most azt válaszolta Mirkóczkinak, hogy „nehezen tudok elképzelni olyan szigorú törvényi szabályozást, amely garantálná, hogy nem fognak súlyos bűncselekményeket elkövetni”. Hozzátette továbbá, hogy miközben számos filozófiai megközelítésben egyetért a jobbikos képviselővel, az uniós népszavazás utáni csatlakozásunkkal elfogadtuk, hogy a tagállamokban nem lehet bevezetni a halálbüntetést.]⁴⁷

A 2014-es kampányban a Jobbik képviselő-jelöltjei szintén rendszeresen kampányoltak a halálbüntetés visszaállításával, és általában a szigorú büntető-

41 *Vasárnapi Hírek*, 2006. július 9., 4.

42 Szegedi Csanád, a párt egyik prominense érvelt úgy a tragédiára történő megemlékezésen, hogy a halálbüntetést vissza kell állítani. (*Vasárnapi Napló*, 2006. október 29., 2.)

43 *Háromszék*, 2007. december 10., 2.

44 *Népszabadság*, 2008. december 9., 4.

45 *Népszabadság*, 2009. október 17., 2.

46 *Vas Népe*, 2011. augusztus 13., 2.; *Napló*, 2012. március 24., 2.

47 *Magyar Hírlap*, 2012. november 6., 2.

politikával (beleértve pl. a szexuális elkövetők kasztrációját is).⁴⁸ 2015 tavaszán, egy kaposvári trafikban dolgozó fiatal nő meggyilkolását követően a Jobbik ismét parlamenti vitanapot kezdeményezett, ám a jobbközép többség (noha a kormánypártból is személyesen többen is egyetértettek volna a felvetéssel) azt leszavazta.⁴⁹

Azzal párhuzamosan, ahogy a Jobbik a jobbközép felé közeledett, fokozatosan elhagyta a radikális hangvételt, és a halálbüntetés kérdését is kivonta a közéleti témák közül. E témákat a Jobbikból kizárt vagy kilépett radikális tagok által alapított Mi Hazánk Mozgalom tette újra a közbeszéd részévé, mely a Jobbik néppártosodási törekvéssel politikai képviselő nélkül maradt radikális jobboldali szavazókat kívánta megszólítani, 2018-as megalapításától kezdve. Már pártként való hivatalos bejegyzése előtt kiállt amellett, hogy a halálbüntetést vissza kell állítani, egyúttal Toroczkai László, a mozgalom vezetője, a párt későbbi elnöke – a halálbüntetésről szóló referendum⁵⁰ mellett – felvetette a bérabtartás bevezetésének lehetőségét is.⁵¹ A halálbüntetéssel kapcsolatban 2020 januárjában úgy nyilatkozott Toroczkai, hogy „a Mi Hazánk Mozgalom ismét kezdeményezi a védtelenek – így a gyerekek vagy idősek – sérelmére különös kegyetlenséggel elkövetett életellenes cselekmények esetében a halálbüntetést, amelynek visszatartó erejét kutatások bizonyítják”.⁵²

A Jobbik mellett a másik, a rendszerváltás után parlamenti képviselővel rendelkező radikális párt a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) volt. A 2006. évi választások kampányhajrájában Csurka István, az akkor éppen parlamentben levő MIÉP elnöke, akit a halálbüntetésről kérdeztek a Nap-kele című reggeli televíziós magazinműsorban, azt mondta: a halálbüntetést akkor törölték el, amikor világgossá vált, hogy rendszerváltozás lesz, és „a piszkos gazemberek, akik [az 1956-os forradalmat követő megtorlások során] a sortüzeket elrendelték, végrehajtották, maguk menekültek ebbe a helyzetbe” (vagyis a kommunista nómenklatúra műve a halálbüntetés megszüntetése, amelyet Csurka szerint azért csináltak, hogy őket ne végezhessék ki). Arra a kérdésre, hogy ezeket az embereket fel kellett volna-e akasztani, Csurka István úgy válaszolt: „mint a vöcsök”.⁵³

48 Pl. Budai Lóránt (vö.: *Népszabadság*, 2014. január 8., 2.); Árgyelán János Fejér megyei elnök (*Fejér Megyei Hírlap*, 2014. január 21., 2.); Kepli Lajos (*Napló*, 2014. április 5., 5.)

49 *Magyar Nemzet*, 2015. május 2., 1.

50 *Népszava*, 2018. augusztus 14., 3.

51 Vö. pl.: *Napló*, 2018. július 27., 2.; *Magyar Hírlap*, 2020. január 8.; *Magyar Hang*, 2019. május 21.

52 *Magyar Hírlap*, 2020. január 8.

53 *Népszabadság*, 2006. március 24., 2.

De nemcsak (ma is aktívan működő és kimutatható társadalmi támogatottsággal rendelkező, avagy régi, érdemben már nem működő) radikális pártok támogatták a halálbüntetést, hanem (többé vagy kevésbé) mérsékelt pártokhoz tartozó politikusok is.

Az egyik leghíresebb Boross Péter korábbi (1993-1994 közötti, azaz akkor frissen leköszönt) jobboldali miniszterelnök volt, aki 1995 márciusában több fórumon következetesen képviselte azon álláspontot, hogy újból meg kellene fontolni a halálbüntetés visszaállítását. A Magyar Nemzet c. napilapnak nyilatkozva kifejtette, hogy mindegyre a folyamatosan romló (akkoriban valóban rossz) közbiztonsági helyzetre, a bűncselekmények számának növekedésére tekintettel, és az ebből fakadó „közhangulat” miatt van szükség.⁵⁴ Bár Boross nyilatkozata nem szó szerint, interjú formájában, hanem tartalmi összefoglalóként jelent meg, a Magyar Nemzet a következő módon interpretálta a volt miniszterelnök által elmondottakat. A cikk szerint Boross kifejtette, hogy „tisztában van azzal, hogy e kijelentése bizonyos körökben felháborodást fog kelteni. Azt is tudja, hogy a halálbüntetés az európai jogfejlődéssel, bizonyos ENSZ-cikkelyekkel, és az Alkotmánybíróság döntésével is ellentétes, azonban nem hiszi, hogy az európai jog és közbiztonság mostani helyzetében ne lehetne ezt érdemben megvitatni. Hangoztatta: nem hiszi azt sem, hogy figyelmen kívül lehetne hagyni azt a megrendülést, amelyet egy-egy szörnyű bűncselekmény híre vált ki az egész társadalomban. Utalt arra is: korábban, belügyminisztériumi felmérések szerint a megkérdezettek 80 százaléka értene egyet a halálbüntetés visszaállításával, amellyel – álláspontja szerint – az életellenes bűncselekmények elkövetőit lehetne sújtani. Boross úgy vélte: ebben a helyzetben nem lehet dogmaszerűen szavalni arról, hogy a halálbüntetés milyen normarendszerekkel ellentétes. Ha így van is, ez akkor sem tarthatja vissza a döntéshozókat attól, hogy újragondolják a jelenlegi joggyakorlatot, különösen az olyan súlyú és tömeges riadalmat okozó bűncselekmények, mint például bérgyilkosságok, gyermekgyilkosságok, vagy éppen a hivatását teljesítő rendőr megölése esetén.”⁵⁵

E napokban egy tévés interjúban ugyancsak kifejtette, hogy „nem arról van szó, hogy holnap a bírói pulpitról arat a halál. De arról biztos szó van, hogy [...] olyan bűncselekményeknél, mint a bérgyilkosság vagy gyerekgyilkosság vagy [...] a hivatását teljesítő rendőr meggyilkolása, az szigorúbb megítélés alá essen.” [A felvetésre egyébként Vastagh Pál akkori MSZP-s igazságügy-miniszter úgy

54 *Magyar Nemzet*, 1995. március 6., 4.

55 Uo. 4.

válaszolt, hogy a halálbüntetés visszaállítása olyan nemzetközi egyezmények felmondásával járna, amelyek sokkal fontosabbak a jogállamiság szempontjából, mint maga a halálbüntetés, és a súlyos bűncselekmények megakadályozásának egyébként sem a halálbüntetés a megfelelő módja.⁵⁶ (Egyúttal ígéretet tett arra, hogy a büntetési tételeket még abban az évben felülvizsgálják, és az életellenes bűncselekményekre vagy egy jelentősen hosszabb (pl. 50 éves) büntetési tételt vezetnek be, vagy lehetővé teszik a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést. Ez utóbbiak egyébként nem valósultak meg; a tényleges életfogytiglant majd az Orbán-kormány vezeti be 1999-ben.)]

1996. június 9-én az akkori szocialista miniszterelnök, Horn Gyula mondta azt egy hétvégi pártrendezvényen, hogy a halálbüntetés visszaállítása kérdésében népszavazásra van szükség, és ő a maga részéről a visszaállításra szavazna.⁵⁷ Igaz, nem sokkal később a saját igazságügyminisztere, Vastagh Pál tette hozzá, hogy Magyarországon a halálbüntetés kérdésében nem lehet népszavazást tartani, illetve ebben az esetben ki kellene lépnie Magyarországnak a nemzetközi emberi jogi egyezményekből.⁵⁸ Ettől függetlenül a Népszava beszámolója szerint Horn Gyula nézetével Fillő Pál, az MSZP munkás-érdekképviselői tagozatának elnöke és Pécsi Ildikó országgyűlési képviselő is egyetértett.⁵⁹ A következő napokban a Magyar Szocialista Párt, és maga a miniszterelnök is úgy kommunikálta a kijelentést, hogy az csak Horn Gyula magánvéleményét jelenti, de nincs kormányzati szándék ilyen jellegű népszavazás kiírására, és az nem is lehetséges. Az esetet színezi, hogy a párt egyik képviselője, Bihari Mihály, az Alkotmánybíróság későbbi elnöke⁶⁰ pár nappal korábban még úgy érvelt, hogy a halálbüntetés témakörében is megfontolható a népszavazás, mégpedig azért, mert „jobb elébe menni a vitatott kérdéseknek, tehermentesítve ezzel az alkotmányról történő végső referendumot”.⁶¹ (Noha az említett új alkotmány megalkotása végül elmaradt.) Ugyanezt (a halálbüntetésről szóló népszavazás kiírását) javasolta parlamenti felszólalásában Szili Katalin, a szocialista párt képviselője, későbbi házelnök is.⁶²

1998 áprilisában Torgyán József, az akkor ellenzéki (a választások után a győztes Fidesszel kormánykoalícióra lépő) Független Kisgazda-, Földmunkás

56 *Magyar Nemzet*, 1995. március 8., 6.

57 *Új Magyarország*, 1996. június 11.

58 *Népszabadság*, 1996. június 10., 1.

59 *Népszava*, 1996. június 10., 2.

60 2005-2008 között.

61 *Magyar Nemzet*, 1996. június 7., 5.

62 *Népszava*, 1996. június 6., 2.

és Polgári Párt elnöke és frakcióvezetője azt indítványozta az Országgyűlés elnökének, hogy még a választások előtt hívjon össze rendkívüli ülészakot a halálbüntetés visszaállítását célzó alkotmánymódosítás megtárgyalására, amely indítványhoz 21 – kisgazdapárti – támogató aláírást is csatolt. A szocialista házelnök, Gál Zoltán – a parlamenti frakciók véleményének kikérését követően – az indítványt mint jogilag megalapozatlant visszautasította, mivel az Országgyűlés rendes ülészaka még tart, és nem csatolt elegendő (a 386 képviselő egyötödének megfelelő) számú aláírást. Egyébként úgy vélekedett, hogy az indítvány komolytalan kampányfogás, mivel a választások előtt álló néhány napban lehetetlen a kérdést a jelentőségéhez mért alapossággal megvitatni.⁶³ A kampányfogás vádjára az FKgP nevében Lányi Zsolt (aki korábban maga is a halálbüntetés hívének mondta magát) reagált, azzal utasítva vissza Gál kijelentését, hogy pártja már több mint egy éve folyamatosan szorgalmazza a halálbüntetés visszaállítását.⁶⁴

A leghíresebb, legnagyobb (hazai és nemzetközi) visszhangot kiváltó politikusi megnyilatkozások azonban a közelmúlthoz, és a jobboldali Fidesz vezetőihez, azon belül is elsősorban Orbán Viktor miniszterelnökhöz kötődnek. Míg korábban a Fidesz mint párt és a Fidesz vezetői is visszafogottak voltak a halálbüntetés kérdésben, és azt tipikusan elleneztek, 2002 májusában, a brutális móri vérengzést követően ez a hozzáállásuk megváltozott.⁶⁵

63 *Napló*, 1998. április 16., 2.

64 *Népszava*, 1998. április 16., 2.

65 Maga a bűncselekmény 2002. május 9-én történt, amikor is ismeretlenek (a tanúk szerint ketten vagy hárman – hogy mennyien, az mind a mai napig nem derült ki bizonyosan) behatoltak Mór egyik bankfiókjába, és az ott tartózkodó összes alkalmazottat és ügyfelet megölték. Érdekesség, hogy az elkövetők kiléte utáni nyomozás kétszer is tévútra vezetett; az első napokban meggyanúsított két büntetett előéletű férfiről, Farkas Róbertről és Horváth Szilárdról hamar kiderült, hogy nincs közük a brutális gyilkossághoz. Két hónappal később, 2002 júliusában újabb gyanúsítottakat fogtak el, Kaiser Edét és Hajdú Lászlót, akik korábban már követtek el fegyveres rablásokat, ezek egyike során pedig emberölési kísérletet is. Az ellenük összegyűjtött, nem teljesen egyértelmű bizonyítékok alapján mindkettejüket elítélték: Kaiser életfogytiglani fegyházbüntetést, Hajdú (mint bűnsegéd) 15 év szabadságvesztést kapott (noha a bíróság szerint a ravaszt egy harmadik, ismeretlen elkövetőtárs húzta meg, vagyis a tényleges gyilkosságokat ő követte el). Mint később kiderült, ez volt a magyar kriminalisztikatörténet legnagyobb tévedése; 2007-ben ugyanis megtalálták a gyilkos fegyvereket egy bizonyos Nagy László lakásán (aki ellen eredetileg egy másik, minden valószínűség szerint szintén általa elkövetett gyilkosság, egy veszprémi postás megölése miatt nyomoztak). A nyomozás végül kiderítette, hogy valóban Nagy László volt az egyik móri elkövető (aki beismerte, hogy részt vett a bankrablásban, de saját állítása szerint csak sofőr volt), míg tettestársa, Weiszdorn Róbert volt a másik. A tárgyalás előtt Nagy

Orbán Viktor a móri bankrablást követően nem sokkal, 2002. május 22-én, a 2002. évi parlamenti választásokat követően (még miniszterelnökként, de már csak ügyvezető kormányfőként) nyilatkozta azt egy rádióinterjúban, hogy „Magyarországnak komolyan meg kell fontolnia a halálbüntetés bevezetését”. Azt is elmondta, hogy bár a halálbüntetést korábban helytelen intézménynek tartotta, de megváltozott a véleménye, amikor személyesen találkozott a móri bankrablás áldozatainak hozzátartozóival. Azt is egyértelművé tette, hogy tudja, hogy a nemzetközi egyezmények nem teszik lehetővé a halálbüntetés visszaállítását, de szerinte ez a jövőben akár változhat is, például a terrorizmus elleni küzdelem miatt. Tudja azt is, hogy Magyarország az Európai Unióhoz sem csatlakozhat, ha visszaállítja a halálbüntetést, de szerinte az EU is változik. Emiatt azon a véleményen volt: „Nekünk, magyaroknak, az után, ami Magyarországon történt, azt gondolom, hogy azon országok között van a helyünk, akik amellel érvelnek Európában, hogy a halálbüntetés ismételten a nemzeti jogalkotás hatáskörébe kerüljön.” A kormányfő pártja, a Fidesz ekkor még nem szólalt meg a kérdésben, nem adtak jobboldali politikusok sorozatosan Orbánt támogató nyilatkozatokat. Ellenkezőleg, Varga Mihály, a Fidesz alelnöke például éppen azzal próbálta enyhíteni Orbán szavait, hogy azokat Orbán nem miniszterelnökként mondta, hanem magánemberi véleményét fejtette ki.

2012 májusában Boldog István fideszes képviselő egy parlamenti felszólalásban a következőket mondta: „Tudom jól azt is, hogy a Parlamentben, sőt a Fidesz-frakcióban sem vagyok egyedül, aki támogatja a halálbüntetés bevezetését a legbrutálisabb bűnözőkkel szemben. Sokan gondoljuk úgy, hogy nem etetni és jól tartani kell a dolgozó, adózó állampolgárok pénzén a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőit, hanem a legszigorúbban eljárni velük szemben.” Nem sokkal később, 2012. június 4-én Rogán Antal, a Fidesz parlamenti frakcióvezetője ismerte el, hogy a Fideszben voltak olyanok, akik az Alaptörvény vagy az új Büntető Törvénykönyv vitája során felvetették a

László a börtönben öngyilkosságot követett el, Weiszdorn Róbertet pedig elítélték: elsőfokon életfogytiglant kapott, melyből legkorábban 30 év után bocsátható feltételes szabadságra, másodfokon a 30 éves határt 40-re súlyosbították. A bíróság szerint (egyezően Weiszdorn vallomásával) nem volt harmadik tettestárs; a biztonsági őrt Weiszdorn lőtte le, a másik hét embert pedig Nagy gyilkolta meg. [Mivel Kaiser más bűncselekményeket is elkövetett, szabadítására nem került sor; az újratárgyaláson a többi bűncselekménye miatt végül 18 év fegyházbüntetésre ítélték, de a móri gyilkosságok vádjá alól jogerősen is felmentették. Nagyon valószínű (ismerve a nyolcvanas évekbeli magyarországi büntetőeljárásokat főbenjáró ügyekben), hogy ha Magyarországon lett volna halálbüntetés ebben az időben, Kaisert (és talán Hajdút is) eddigre már nemcsak halálra ítélték, hanem ki is végezték volna.]

halálbüntetés lehetőségének az Alaptörvénybe vagy a Büntető Törvénykönyvbe való belefoglalását, de azt is egyértelművé tette, hogy a Fidesz-frakció maga nem támogat ilyen felvetést.

Ezt erősítette meg Répássy Róbert, az Igazságügyi Minisztérium államtitkára is, aki Apáti Istvánnak, a Jobbik képviselőjének 2012. június 18-án elmondott interpellációjára adott válaszában (hosszú évek óta először) mint felelős kormányzati tisztségviselő egyértelműen és következetesen elutasította a halálbüntetést, számos érvet felvonultatva a jelenlegi jogi helyzet helyessége mellett. Ezen interpellációban a radikális politikus követelte mind a halálbüntetés visszaállítását, mind a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabásának lehetővé tételét 20 éves helyett már 18 éves kortól, mind a helytől, időtől és a támadók számától függetlenül, azaz általános jelleggel bármilyen jogtalan, személy elleni támadás esetén a támadó életének kioltását jogszerűnek elismerő jogos védelmi szabályozás kialakítását. Répássy azzal kezdte részletes válaszát, hogy felsorolta az Alaptörvény rendelkezéseit, melyek nem teszik lehetővé a halálbüntetést. Répássy szavaival: „az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, és minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az I. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” Majd összefoglalóan hozzátette: „Az Alaptörvény tehát az élet oldalán áll, az életet védi, szemben a halálbüntetéssel.” Ezt követően kitért a nemzetközi helyzetre, mégpedig nemcsak jogi szempontból: „Ezen túlmenően valóban tény, hogy Magyarországot számos nemzetközi szerződés köti. (...) Az Európa Tanács 47 tagállamában nincsen halálbüntetés. Európában egyedül Fehéroroszország nem tagja az Európa Tanácsnak, ott létezik is halálbüntetés. Nem lenne szerencsés, ha Magyarország ebben az Európa Tanács-i egyetértésben kilógna a sorból.” Végül rátért a pragmatikus szempontokra is: „A következő érvem a bírói tévedés lehetősége. Emlékeztetem Önt arra, hogy az úgynevezett móri ügyben már sajnos olyan visszafordíthatatlan és megmásíthatatlan döntést hozhatott volna a bíróság, amelyről később hiába derült volna ki, hogy tévedett a bíróság, mégsem állítható helyre annak az élete, annak az elkövetőnek az élete, akit ártatlanul végeznek ki.”

A halálbüntetéssel kapcsolatos következő, egyszersmind a rendszerváltást követő legnagyobb társadalmi vita Magyarországon két, néhány hónap különbséggel elkövetett gyilkosság: egy fiatal rendőrségi pszichológus, Bándy Kata, majd egy gyermek, Szita Bence meggyilkolását követően bontakozott ki 2012-ben. 2012. július 8-án hajnalban Pécssett megerőszakoltak és megöltek

egy 25 éves nőt, akinek a holttestét csak három nappal az eltűnését követően, július 11-én találták meg. Az elkövetőt, a 26 éves Péntek Lászlót július 15-én fogták el. Péntek a gyilkosságot megelőzően fiatal kora ellenére már közel egy tucatszor volt büntetve, az elfogása előtti tíz év nagyobb részét börtönben töltötte. Bándy Kata megölése a többi gyilkossági esettől – a viszonylag ritka, ezért szokatlan és felháborító szexuális motiváció mellett – leginkább abban tért el, hogy az áldozat egy, a városban viszonylag ismert, a közösségi médiában aktív, fiatal és (minden médium által hangsúlyozottan) kifejezetten csinos nő volt, aki magas reputációval bíró munkakört töltött be.

Bár szexuális erőszakkal egybekötött gyilkosság 2012 előtt is jó néhány alkalommal történt már, olyan közfelháborodást egyik sem váltott ki, amelyet ez az eset idézett elő. A holttest megtalálását követően Facebook-csoport alakult a halálbüntetés visszaállításának követelésére, több tízezer taggal, számos politikus, közéleti személy és celeb is megszólalt az ügyben, sajtócikkek százai születtek pro és kontra a felelősségre vonás mikéntjéről; összességében a halálbüntetés kérdése soha nem kapott akkora társadalmi és médiafigyelmet az 1990-ben történt eltörlése óta, mint ekkor. A kormányzó párt, a Fidesz egy belső frakciója, a korábban önálló pártként létező kisgazdák egyértelműsítették, hogy a szándékos emberölésekre újra be kell vezetni a halálbüntetést; Turi-Kovács Béla, a kisgazdák (Kisgazda Polgári Szövetségpárt) vezetője, a Fidesz parlamenti képviselője azt mondta: „Az elmúlt évek, de különösen az elmúlt napok eseményei azt igazolják, hogy a társadalom védelme megköveteli a halálbüntetés helyreállítását.” Kérdésként vetette fel: ha a Btk. biztosítja az egyén önvédelemhez való jogát, akkor az állam miért nem rendelkezik azzal a szükséges eszközzel, ami lehetővé teszi, hogy „emberségükből kivetkezett bűnözőkkel szemben alkalmazza a halálbüntetést”?⁶⁶

A radikális Jobbik szóvivője, Mirkóczki Ádám szerint a kirívóan súlyos, életellenes bűncselekmények esetében a halálbüntetés lehet az egyetlen ténylegesen visszatartó törvényi eszköz; Gaudi-Nagy Tamás, a Jobbik képviselője pedig egyenesen azt nyilatkozta, hogy a legelrettetőbb hatása a nyilvános kivégzéseknek lenne. E felvetések kapcsán azonban az Orbán-kormány igazságügyi minisztere, Navracsics Tibor leszögezte, hogy az ország nemzetközi kötelezettségei és etikai megfontolások miatt sincs lehetőség a halálbüntetés visszaállítására; Paczolay Péter, az Alkotmánybíróság elnöke szerint pedig mindezt a Fidesz által megalkotott és a fideszes képviselők által álló parlament által elfogadott új alkotmány, Magyarország Alaptörvénye is lehetetlenné teszi.⁶⁷

66 *Népszava*, 2012. július 20., 3.

67 Uo. 3.

A felfokozott társadalmi közhangulatot azonban még az sem pacifikálta, hogy Bándy Kata családja sem kért a halálbüntetés visszaállításából; Bándy édesanyja ezzel kapcsolatban a következő bejegyzést tette közzé a Facebookon: „A család kérését is tolmácsolom, amikor arra kérem a civil és a politikai szervezeteket, hogy se a lányunk nevét, se a személyes tragédiáját ne használják fel uszítás, gyűlölködés vagy a halálbüntetés visszaállításának ürügyül. Köszönöm.”

A másik, nagy hatást kiváltott gyilkossági ügy Szita Bencének, egy 11 éves, Kaposvár környéki kislánynak az előre kitervelt, brutális megölése volt. A kislány mostohaanyja, Polcz Erika 2012. október 29-én jelentette a rendőrségnek, hogy Szita Bence eltűnt egy játszótérről; mint később bebizonyosodott, ekkor vitték el és gyilkolták meg nem messze őt. A holttestére november 3-án bukkantak rá; a tetteseket hamar elfogták. Szitát édesanyjának volt férje nevelőapaként nevelte; ő összeköltözött Polcz-cal, aki hamarosan féltékeny lett a gyermekre, őt okolta a megromlott párkapcsolatáért, ezért két hajléktalan férfival, Bogdán Józseffel és Kertész Józseffel agyonverette, összesen 192200 forintért. A nő és a férfiak a játszótér mellől egy kocsival egy erdős területre vitték Szitát, majd a férfiak a nő felhívására ásóval félholtra verték, és késsel is megszurkálták. Ennek ellenére még élt, amikor az előre megásott gödörbe dobták, majd földet hánytak rá, lényegében élve eltemetve őt. A kislány halálát az orvosszakértő véleménye szerint végül nem a bántalmazás okozta, hanem az, hogy föld került a tüdejébe, vagyis a földben megfulladt. A bíróság elsőfokon és jogerősen is tényleges életfogytiglanra ítélte mind a felbujtó mostohát, a gyilkosság megrendelőjét, mind a gyilkosságot végrehajtó két férfit. Érdekesség (és ezt sokan a sors igazságaként fogták fel Magyarországon), hogy annak ellenére, hogy egyik vádlott sem volt idős (mindannyian a negyvenes-ötvenes éveikben jártak), néhány éven belül mindannyian meghaltak természetes halállal, betegség következtében a börtönben: Polcz 2017-ben, Bogdán és Kertész pedig pár hónap különbséggel 2019-ben.

A továbbra is radikális Jobbik parlamenti frakciójának felvetésére, konkrétan Mirkóczki Ádámnak a kérdésére Orbán Viktor miniszterelnök az Országgyűlésben kifejtette, hogy a halálbüntetés kérdésében „filozófiai alapon” ugyan számos ponton egyetért a Jobbikkal, ám immáron pragmatista hozzáállásról tett tanúbizonyságot, amikor azt is hozzátette, hogy e felvetés a nemzetközi jogi környezet miatt, illetve az EU jogának ezt tiltó rendelkezései okán⁶⁸ nem időszerű.⁶⁹ Sőt, kijelentette: „Nehezen tudok elképzelni olyan szigorú törvényi

68 *Napló*, 2012. november 6., 2.

69 „Vitatkozhatunk arról, hogy kell-e, jó-e, helyes-e a halálbüntetés. De inkább azt mondom, hogy a vita nem időszerű.” *Népszava*, 2012. november 6., 3.

szabályozást, amely garantálná, hogy nem fognak súlyos bűncselekményeket elkövetni.”⁷⁰ Mindemellett a társadalmi vita a Bándy Kata meggyilkolását követőt megközelítő mértékű volt, számos internetes véleménycikkkel, rögtönzött amatőr közvélemény-kutatással, és a már-már elmaradhatatlan Facebook-csoportokkal, melyek közül az egyik legnépszerűbb, mintegy harmincezer követőt számlálóban 67 különböző kegyetlen halálnem közül választhattak egyet a csoport tagjai a Szita-gyilkosság elkövetői számára.

A közvélemény következő halálbüntetés-párti tematizálására 2014-ben került sor, amikor Lázár János, aki ebben az időben a miniszterelnök kabinetvezetője, nem sokkal később, 2014 júniusától a Kormány Miniszterelnökséget vezető minisztere, gyakorlatilag Orbán Viktor miniszterelnök helyettese, politikailag is a Fidesz második legbefolyásosabb embere volt, egy interjúban nyíltan halálbüntetés-párti nyilatkozatot tett. A felvetés apropója a tényleges életfogytiglannal kapcsolatos vita volt, mely amiatt kapott aktualitást, hogy a Szegedi Ítéltábla egy többszörös gyilkossággal megvádolt személy esetében (aki a vád szerint két különböző alkalommal összesen három embert ölt meg előre kitervelt módon, nyereségvágyból, különös kegyetlenséggel) felfüggesztette a folyamatban levő büntetőeljárást amiatt, mert a vádlottra esetlegesen kiszabható tényleges életfogytig tartó szabadságvesztést ellentétesnek tartotta az Emberi Jogok Európai Egyezményével, ezen belül az embertelen büntetés tilalmával, és emiatt az Alkotmánybírósághoz fordult, annak megállapítását kérve, hogy a Büntető Törvénykönyvnek a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos rendelkezései nemzetközi szerződésbe ütköznek. Lázár János ezt követően, 2014. április 3-án egy lakossági fórumon az eset kapcsán élesen bírálta a bíróságokat; szerinte a magyar bírácoknak fogalmuk sincs a magyar valóságról, és nem igazságot, hanem jogot szolgáltatnak. Szerinte nemcsak a tényleges életfogytiglan, hanem még a halálbüntetés is indokolt lehetne; a magyar társadalom döntő többsége halálbüntetés-párti, és a legsúlyosabb bűncselekmények esetében visszaállítaná a halálbüntetést. Egyértelművé tette, hogy személy szerint ő is ezen az állásponton van, és „sajnálja, hogy erre nincs lehetőség”, mert gyermekek és idősek sérelmére elkövetett emberölések esetében „maga is ezt tartaná igazságosnak”.⁷¹ Ezt követően, 2014 májusában maga Orbán Viktor is megszólalt a kérdésben, és heti szokásos rádióinterjújában kijelentette, hogy szerinte – minden ellenkező állítás ellenére – igenis van visszatartó hatása a halálbüntetésnek. Szerinte kétségkívül nagy dilemma, hogy a halálbüntetésnél valakinek elveszik az életét, de miután ennek visszatartó hatása van, ezért néhány életet meg is

70 *Magyar Hírlap*, 2012. november 6., 2.

71 *Vö. pl.: Magyar nemzetet*, 2014. április 4., 1. és 5.

mentenek. Azt is mondta, hogy tudja, hogy az Európai Unió tiltja a halálbüntetést, de szerinte „ez is megérne egy misét”.⁷²

Végül az utolsó olyan esemény, amikor fellángolt a vita a társadalomban és a politikában is a halálbüntetésről, egy fiatal bolti eladónő megölése volt. 2015. április 21-én késő délután egy kaposvári trafikban dolgozó nőt gyilkoltak meg; a rablógyilkosság során a tettes elvitte a trafik aznapi bevételét, és bár az eladó magától odaadta azt, nyakon szúrta, majd még arra is volt lélekjelenléte, hogy elvegye tőle az üzlet kulcsát, kívülről bezárja a bolt ajtaját, és feltűnés nélkül elstáljon. Ezt követően, április 28-án Orbán Viktor miniszterelnök Pécsen arról beszélt, hogy napirenden kell tartani a halálbüntetés kérdését, mert – noha korábban úgy tűnt, hogy ez elég lesz a bűnözés elleni küzdelemben – a három csapás és a tényleges életfogytiglan visszatartó ereje önmagában nem elegendő. „Ezért szerintem a halálbüntetés kérdését Magyarországon napirenden kell tartani, ezzel foglalkozni kell, és világossá kell tenni a bűnözők számára, hogy Magyarország semmitől sem riad vissza, hogyha arról van szó, hogy megvédjük a saját polgárainkat.”⁷³ A miniszterelnök beszédére a Fidesz frakcióvezetője, Rogán Antal is még aznap ráerősített egy nyilatkozatban, melynek során arról beszélt, hogy legitimnek tartja a halálbüntetésről szóló vitát, mivel „erről a magyar társadalomnak nem volt módja döntenem”, tekintettel arra, hogy nem a parlament vagy nem népszavazás, hanem az Alkotmánybíróság törölte el azt.⁷⁴ Az ellenzéki pártok (a Jobbik kivételével) elutasították ezt a felvetést, rámutatva arra, hogy az jogilag nem reális: a téma felmelegítését szimpla politikai haszonszerzésnek, egyszerű populizmusnak minősítették, Schiffer András, a Lehet Más a Politika társelnöke, parlamenti képviselő pedig sommásan azt nyilatkozta, hogy a miniszterelnöknek „elment a józan esze”.

Ettől függetlenül a vita hevesen folytatódott a következő napokban is. Rogán Antal úgy nyilatkozott, hogy ha meggyilkolnak egy húszéves lányt abban a városban, ahol alig néhány évvel korábban Szita Bencét megölette a nevelőanyja, ott az emberben felmerül, hogy az ilyen bűnösök nem a halálbüntetést érdemelnék-e meg. Szerinte attól függetlenül, hogy az Európai Unió szabályai ezt tiltják, ha azt akarja valamelyik EU-tagállam közvéleménye, hogy legyen halálbüntetés, akkor ezt az EU szintjén fel lehet vetni.⁷⁵ Más fideszes képviselők ellenben nem támogatták a felvetést, és nyíltan szembefordultak a kormányfő kommunikációjával. Kósa Lajos, aki néhány hónappal később a

72 *Népszava*, 2015. április 29., 3.

73 *Magyar Nemzet*, 2015. április 29., 3.

74 Uo. 3.

75 *Magyar Nemzet*, 2015. április 30., 3.

Fidesz parlamenti frakciójának vezetője lett, úgy nyilatkozott: „Én életpárti vagyok, ha ez így mondható. Én azt mondom, amit nem tudunk adni, azt nem vehetjük el.”⁷⁶ Rétvári Bence kereszténydemokrata képviselő ez alkalommal újságírói kérdésre újra megerősítette egy 2012-es nyilatkozatában foglalt álláspontját, melyben arról beszélt, hogy a halálbüntetés melletti érvek „egyértelmű szakítást jelentenek a keresztény értékvilággal”, illetve hogy „hívó keresztény politikus nem támogathatja a halálbüntetést anélkül, hogy ne mondana ellent az egyház tanításának”.⁷⁷ A Népszabadság által megkérdezett Schöpflin György, a Fidesz EP-képviselője szintén azt mondta, hogy elveti a halálbüntetést, mert az sérti az emberi méltóságot, valamint annak az elvét, hogy Isten a maga képmására teremtette az embert.⁷⁸

A vita azonban ezúttal túlnőtt a magyar belpolitikán, és nemzetközi szintre emelkedett. Martin Schulz, az Európai Parlament elnöke telefonbeszélgetést kezdeményezett Orbán Viktorral a halálbüntetéssel kapcsolatos kijelentéséről (amit a magyar miniszterelnök elmondása szerint örömmel vett, mivel európai szinten is szívesen folytatna konzultációt a kérdéstről). Tette mindezt azután, hogy előző nap, április 29-én az EP-ben Jörg Leichtfried szociáldemokrata képviselő arról kérdezte Schulzot, hogy mit szól ahhoz, hogy Orbán felvetette a halálbüntetés visszaállítását, amely Leichtfried szerint ellentétes lenne az európai joggal, és „barbarizmussal érne fel”.⁷⁹ Ugyanezen az ülésen egyébként felszólalt Guy Verhofstadt, az EP liberális frakcióvezetője, egykori belga miniszterelnök is, aki szerint „az Orbán-kormányt ma nem fogadják be az Európai Unióba, ha most kérvényezné a tagságot. Orbán kijelentései szembemennek azokkal az alapértékekkel, amelyeket Európa képvisel. Ha az Európai Néppárt komolyan veszi a saját kiáltványát, akkor legfőbb ideje, hogy az EPP vezetése fellépjen Orbánnal szemben.”⁸⁰ (Az EPP vezetője, Manfred Weber ugyanakkor a felvetésre kitérő választ adott, és nem kommentálta a magyar miniszterelnök szavait. Annyit mondott a liberális frakció vezetőjének, hogy „a halálbüntetés szerencsére Európában már a múlthoz tartozik, így ez nem tárgyalás kérdése.”)⁸¹ Elítélte továbbá Orbán szavait az Európai Bizottság szóvivője, Christian Wigand is. De nemcsak az Európai Unióban, hanem az Európa Tanácsban is visszhangot kapott a miniszterelnök kijelentése. Nils Muiznieks, az Európa Tanács emberi jogi biztos az azt közölte:

76 Uo. 3.

77 Uo. 3.

78 *Népszabadság*, 2015. április 30., 1.

79 *Népszava*, 2015. április 30., 13.

80 Uo. 13.

81 Uo. 13.

„A halálbüntetés visszaállításának ötlete, amelyet Orbán miniszterelnök vetett fel, összeegyeztethetetlen Magyarországnak az Emberi Jogok Európai Egyezményéből fakadó kötelezettségeivel, és ellentétes azokkal az értékekkel, amelyeket Európa jelent.”

Április 30-án Lázár János kancelláriaminiszter szokásos csütörtöki kormányzati sajtótájékoztatóján az Orbán Viktor és Martin Schulz között lezajlott telefonbeszélgetésről a következőket mondta: „A miniszterelnök úr szeretné önöket tájékoztatni, mégpedig arról, hogy fél 3-kor beszélt Martin Schulzcal [...] és tájékoztatta arról, hogy Magyarországon vita van a halálbüntetésről, és tájékoztatta arról is, hogy a miniszterelnök úr nem tervezi a halálbüntetésnek a bevezetését. Vita van a halálbüntetésről, tehát nem arról van szó, hogy egy terv lenne a halálbüntetés bevezetésére.” Május 2-án az Echo TV-ben Orbán Viktor egy hosszú interjút adott, melyben a halálbüntetés kérdéséről – finomítva korábbi szavain – azt mondta: „Korainak tartom megválaszolni a kérdést, hogy be kell-e vezetnünk a halálbüntetést, vagy ne. De fontosnak tartom, hogy beszéljünk róla.” Majd az Európai Parlament emberi jogi bizottságában (LIBE) Orbán Viktornak a halálbüntetésről tett kijelentéséről tartott vitanapot követő (melyen a felszólaló EP-képviselők hitet tettek a halálbüntetés-mentes Európa mellett), május 8-i, szokásos péntek reggeli rádióinterjújában pedig a következőképpen fogalmazott: „Én az élet pártján vagyok, következésképpen onnan nézem a kérdést, mire van szükség ahhoz, hogy megvédjük a törvénytisztelő, ártatlan embereket. Ha meg tudjuk őket védeni a halálbüntetés bevezetése nélkül, akkor védjük meg őket úgy, ha azonban másképp nem megy, akkor be kell vezetni.” Azt is mondta: „Ki akarunk alakítani egy európai közvéleményt, amely hajlik arra, hogy a halálbüntetés bevezetése vagy be nem vezetése kerüljön vissza nemzetállami jogkörbe. Ezt elvették a nemzetállamoktól, erre egy központi szabályozást hoztak létre, sőt beemelték a legmagasabb szintű jogi dokumentumba a halálbüntetés tilalmát, és én pedig azt gondolom, hogy erről minden országnak magának kell döntenie, mert semmi okunk arra, hogy erről a kérdéssel ugyanúgy gondolkodjon egyik vagy másik ország.”

5. Zárszó

Látható tehát, hogy Magyarországon 2002 és 2015 között bontakozott ki igazán éles vita a politikában a halálbüntetésről, miközben mindegyik szereplő tudta, hogy az jogi-alkotmányossági okokból (ahogyan azt a 2. fejezetben bemutattuk) ténylegesen nem állítható vissza. Sokan ki is fejezték, hogy inkább csak „elvi vitát” szeretnének folytatni, ez azonban (jelenlegi vagy

potenciális jövőbeli) politikai döntéshozók esetében nehezen értelmezhető. Minden bizonnyal a halálbüntetés kérdése felvetésének célja a legtöbbször valójában nem is egy leendő döntés megalapozása volt (erre legalábbis semmi nem utal), hanem a közfelháborodást kiváltó ügyeket követő társadalmi elégedetlenség meglovagolása és az ez alapján történő politikai haszonszerzés, kiállítás az embereket sokkoló gyilkosságok miatti (jogos) düh felvállalása mellett. Bizonyosan nem volt cél a halálbüntetéssel kapcsolatos érvek korrekt szakmai megvitatása, mert ilyen jellegű érvek (az ilyenkor szokásos szlogeneken túl) egyáltalán nem hangzottak el⁸² – kivéve Répássy Róbert korábban részletesen ismertetett parlamenti válaszát. Nem tűnik szerencsésnek egy ennyire kardinális kérdést az érvek és ellenérvek, a valós szakmai szempontok ilyen mértékű (szinte teljes) mellőzésével megtárgyalni, még akkor sem, ha a politikai szereplők cselekvéseit elsődlegesen nem a jogi szempontrendszer, hanem a politika dichotóm logikája mozgatja. Különösen nem szerencsés ez akkor (sem kormánypárti, sem ellenzéki pozícióból), ha a megszólaló politikai aktorok pontosan tudják, hogy felvetésük a XXI. századi európai és magyar jogi-politikai színtéren nem kivitelezhető. Az mindenesetre, hogy 2015 után a téma lekerült a politikai napirendről, valamelyes megnyugvást adhat; nem azért, mert a vita mellőzése bármikor is kívánatos volna, hanem azért, mert a szakmai szempontokat nélkülöző vita sem adekvát megoldási lehetőségeket nem kínál, sem a nem kellően informált közvélemény tájékoztatására, illetve a népszerű téveszmék hamisságáról való meggyőzésre nem alkalmas.

82 A halálbüntetés *elleni* és *melletti* érvekről egyaránt részletesen lásd: TÓTH J. Zoltán: *Halálbüntetés pró és kontra. Második, aktualizált kiadás.* Budapest, HVG-ORAC, 2019.

KÖZSZOLGÁLAT, AVAGY LEHET-E KÖZÖSSÉG A KÖZIGAZGATÁS SZEMÉLYI ÁLLOMÁNYÁHOZ TARTOZÓKBÓL? A MAGYAR HELYZET NEMZETKÖZI KITEKINTÉSSSEL¹

LINDER VIKTÓRIA
egyetemi docens (NKE ÁNTK)

Az elmúlt évtizedekben elsősorban a teljesítmény, a hatékony feladatellátásra törekvés és a mindezek objektív méréséhez kapcsolódó eszmecserek határozták meg világszerte a közzolgálati diskurzust. Kevesebb szó esett a közzolgálati értékekről, arról, hogy milyen (legyen, kellene, hogy legyen) az a közeg, amelyben a jó teljesítmény, a hatékonyság mint közös érték jelenik/jelenhet meg.² E tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a közzolgálattal szembeni hagyományos, és a folyamatos változás következtében részben új igények tükrében nyílnak-e lehetőségek a közzolgálatban közösségépítésre, közösségfenntartásra. Egyáltalán szükséges-e, hogy a közigazgatás személyi állománya – mindenekelőtt az állami feladatok színvonalas(abb) ellátása érdekében – közösséget alkosson? Vagy a közzolgálat a vele szembeni elsődleges elvárást, a teljesítmény centrumba helyezését, optimális szinten történő biztosítását a közösségben való működés nélkül is képes teljesíteni? További kérdés, hogy amennyiben létezik a közzolgálatban közösség, milyen lehetőségeket/példákat találunk ennek kiépítésére, fenntartására a nemzetközi gyakorlatban? Melyek a meghatározó tendenciák, melyek az okok és okozatok ebben a tekintetben? Számunkra a fő kérdés, működik-e, működhet-e ilyen közösség a magyar közigazgatásban? Melyek/melyek lennének ennek a feltételei? Álláspontunk szerint közösségépítés csak hosszú-, de legalább középtávon együttműködő emberek, emberi csoportok esetében értelmezhető fogalom.³

- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhelye által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
- 2 Bár a közzolgálati motiváció-kutatásokra egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek világszerte, és Magyarországon az elkötelezettség mérésére is született példa.
- 3 Terjedelmi okok és a kutatás eltérő fókusza okán a kérdés tisztán szociológiai és egyéb vonzatait nem tekintjük át, nem foglaljuk össze a vonatkozó szakirodalmat.

A közszolgálat ugyan képes és kénytelen feladatait valódi közösségben való működés nélkül is ellátni, de a közösség létrehozása, fenntartása mind kifelé, a társadalom, az állampolgárok felé, mind befelé, a közigazgatásban dolgozók felé pozitív hozadékkal/hozzáadott értékkel jár. Álláspontunk szerint annak érdekében, hogy a közigazgatás és a közigazgatást működtető közszolgálat képes legyen állampolgári bizalom kiépítésére, közösségként kell működnie. Természetesen nem egyfajta elkülönült 'kasztként', hanem annak tudatában működő közösségként, hogy az állam, a végrehajtó hatalom a köz szolgálatáért létezik. A közösségépítést szolgáló tevékenység, amelyet a humánerőforrás gazdálkodás (HR) praktikai nagy mértékben elősegíthetnek, támogathatnak – lévén állami szolgálatról szó – csak megfelelő jogi környezetben válhat képessé eredmény produkálására. A jogi környezet alatt a közszolgálatot központilag szabályozó országokban a megfelelő szinten biztosított jogi kereteket értjük, míg a közszolgálati igazgatás és HR tekintetében decentralizált országokban a megengedő – a szervek vezetőinek szabad kezet biztosító –, tehát központi jogi szabályozás (kötöttségek) hiányát. Az államnak mint példamutató munkáltatónak ösztönöznie kell/kellene a közigazgatásban dolgozók közösségépítését; akár saját kezdeményezéssel, akár az önszerveződéses segítséssel, támogatásával. Ezekre számos külföldi példa létezik. Az írás a magyar helyzet vizsgálatára és a nemzetközi (jó) gyakorlatból történő szemezgetésre vállalkozik komparatív jelleggel, az egyes közigazgatási rendszermodellekbe tartozó országok példáinak kiemelésével.

1. A közszolgálati rendszermodellek és a személyesség – a közigazgatás belső közösségépítése

Az állammal szembeni állampolgári bizalom megteremtésében a közigazgatás szerepe kiemelkedő, hiszen a polgárok mindennapjaik ügyes-bajos dolgainak intézését a közigazgatással és az ott dolgozókkal való kapcsolatok mentén bonyolítják.⁴ Erről írta Lőrincz Lajos a következőket: „A közigazgatás legtöbb ember számára – egyáltalán nem alaptalanul – maga az állam vagy a kivált-képpen állam.”⁵ A 'Hivatal', a 'Hatóság' mint elvont, személytelen fogalmak a hagyományos közigazgatás-felfogásban⁶ a köztisztviselő és a közigazgatási

4 Az ügyek intézésének digitalizációjához kapcsolódó személyesség vagy személytelen-ség (megteremtése) kérdéseinek elemzése túlmutat az írás keretein.

5 LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2010, 13.

6 Az angol nyelvű szakirodalmak ebben az összefüggésben „old public administration”-ként hivatkozzák.

szerv személytelenségét reprezentálták. Ez a személytelenség egyik oldalról a kifelé, a társadalom, az ügyfelek irányába megnyilvánuló személytelenséget jelenti. A belső személytelenség pedig a közigazgatás hivatalaiban hierarchikus rendben működő hivatalnoki gépezet képét vetíti elénk. Bár a hagyományos zárt rendszermodellben a tisztviselők alapvetően hosszú távú kapcsolatban látják el az állam által rájuk bízott feladatokat, mégis fő jellemzőként inkább a személytelenség jelzője illeti e max weberi közigazgatást és közzolgálatot.

E hagyományos közzolgálat-felfogáshoz képest vajon a világszerte lezajlott modellváltással egyidejűleg e személytelenségi jellemző is más formában jelenik meg a közigazgatáson belül? Hiszen a modern, a közmenedzsment irányzatokat követni szándékozó közigazgatás célja kifelé az ügyfélközpontúság, az állampolgár-barát szolgáltató jelleg megteremtése, hangsúlyozása, a participációs, az államon kívül álló felek feladatellátásba történő bevonását célzó törekvések befogadása; amelyben a 'Hivatal' az ügyfelek partnerkénti kezelésére törekszik. Ahol lehetséges, tartózkodva attól, hogy a társadalom tagjai felé szuprematív jellegének dominanciáját hangsúlyozza. Lényeges jellemző, hogy az új közmenedzsment inspirálta, modernebbnek mondott közigazgatásban és az ennek megfelelő nyitott rendszerű közzolgálatban egyre kisebb arányt képviselnek a kinevezéssel rendelkező köztisztviselők, ugyanakkor meghatározó az egyéb jogállású – többnyire (potenciálisan) rövidebb távra – foglalkoztatottak létszáma. Ha ekként közelítünk a kérdéshez, így elviekben rövidebb időtáv állhat rendelkezésre a közösségépítésre. Erre a közigazgatásra és közzolgálatra meghatározóan jellemző a rugalmasság (rugalmasságra való törekvés). Ez viszont a személytelenség ellenében hathat, hiszen a rendszer nagyobb mértékben képes a pozitív értelemben vett egyéniesítésre (irányuló igények befogadására). Ez azonban talán rendszerszerűen nem vetíti előre egyben azt, hogy a személytelenség kevésbé lenne jellemző ebben a modellben.

A személytelenség/személyesség jellemzőinek meghatározó jellegére számos tényező lehet hatással; erősítheti, ennek keretét ad(hat) a közeg, amelyben a közigazgatás működik; úgymint az állam- és közigazgatásfelfogás, -berendezkedés, a politikai berendezkedés, a munkaerőpiaci modell, a társadalmi beágyazottság, a tradíciók és még számos tényező. Az állampolgárokkal való kapcsolat dimenziójában csakúgy, mint a közigazgatási szervezetrendszeren és egy-egy szervén belül is.

A személyesség szempontjából a zsákmányrendszer létének vagy a zsákmányrendszeri elemekkel terhelt közzolgálat elterjedésének kiemelkedő a

jelentősége. A zsákmányrendszer a hagyományos/korábbi 'rendszerkatulyáktól' függetlenül létezhet, sőt – és ennek a hazai eseményeket figyelve folyamatosan szemtanúi lehetünk – újraéledhet; és kifejtheti számtalan káros hatását. Többek között a közigazgatási személyzetre is.⁷ Elterjedésének következményei között szerepel az esélyek egyenlőtlensége, az egyenlő bánásmód sérülése, érdemek háttérbe szorulása. Következtében potenciálisan óriási mértékűre nőhet a fluktuáció, ami nem csupán a politikai, valamint a felsővezetői szinteket éri el, hanem a lentebbi vezetői, sőt ügyintézői kategóriákat is. Mindez a közfeladat-ellátás leromlását idézheti elő. Ebben a rendszerben valószínűbb a személytelenség, de nem a karrierrendszeri értelemben; hiszen nem léteznek azok a hagyományos közszolgálathoz kapcsolódó fogalmak, amelyek a francia és a német karrierrendszerből származóan terjedtek el világszerte, és egyfajta összetartozást, közösséget feltételeznek. E fogalmak a pozitív töltetű *Esprit de corps*, a testületi szellem, illetve a *Beamten Ethos*, a köztisztviselői ethosz/presztízs. A lecsengett vagy másutt megjelent, illetve visszatért torz rendszerekben, mint a zsákmányrendszer, viszont jellemző a harc a túlélésért, a pozíció, az állás megtartásáért, az egyéniesített (diszkrecionális döntések) következményeinek lehetséges elkerüléséért, amely magában hordozza a rossz értelemben vett individualizmust, a személyre szabott döntéshozatalt.⁸

E rövid bevezetőt összegezve úgy véljük – ha a közszolgálati modellek oldaláról közelítünk – a közigazgatáson belüli közösségépítést csupán a zsákmányrendszer akadályozhatja. Mellette mind a karrierrendszer, mind a józan emberi erőforrás gazdálkodást folytató nyílt közszolgálati rendszer, mind ezek változatos „keverékei” lehetőséget nyújtanak közösségépítésre, legalábbis e rendszerek berendezkedése elvileg nem képezi annak akadályát.

Fontos kérdés, hogyan alakulnak a személytelenség és a személyesség viszonyai a közigazgatáson belül?⁹ Hiszen a 'Hivatalon' belüli viszonyok rányomják a

7 A zsákmányrendszer romboló hatása természetesen elsősorban a társadalmi közegre gyakorolt hatásban fogható meg; hiszen a közszolgálat feladata a közérdek érvényre juttatása.

8 Az Európai Közigazgatási Intézet (EIPA) és az Európai Bizottság 2018-as kiadványsorozatában, amely 28 EU-tagállam közigazgatásának állapotát elemzi országonként, valamint összefoglaló tanulmányokban, a magyar közigazgatásról szóló részben kilencszer jelennek meg az egyéniesítés, egyéni (*individual*) szavak képzett változatai. Mégpedig korántsem pozitív konnotációban, hanem olyan összefüggésekben, mint az egyénre szabott jogalkotás, egyénre szabott kiválasztás, bérezés stb. HAJNAL György – KÁDÁR Krisztián – KOVÁCS Éva: *Public administration characteristics and performance in EU28: Hungary*. European Institute of Public Administration – European Commission, 2018.

9 A személyesség-modellről lásd Rixer Ádám munkásságában például: RIXER Ádám: A

bélyegjüket a közigazgatás kifelé irányuló arcára is. Milyen feltételei vannak/ lehetnek annak, hogy a közigazgatásban dolgozókból közösség épüljön, az ott dolgozó emberek, akikkel szemben mind a tradíciók által kialakított erkölcsi normák, mind az aktuális társadalom, mind a társadalmi igényeket megjeleníteni hivatott jogi szabályozás többlet elvárásokkal élnek. Milyen közeg lehet támogató e többlet elvárásoknak megfelelni képes, megfelelni akaró réteg közösségformálásához? Milyen tényezőkkel segítheti az állam, mint munkáltató a saját – arányaiban a munkaerőpiacon – legnagyobb, meghatározó munkavállalói rétegét (tömegét) – annak közösséggé formálódásában?

2. A közszolgálati értékrendet választók motivációja

A magyar közigazgatás – kivéve az olyan rosszul fizetett és a mindennapi különös terhelésnek kitett területeket, mint például a kormányablakok ügyintézői – alapvetően nem küzd munkaerő gondokkal. Ezzel szemben a nyugat-európai közszolgálatokban évtizedek óta kihívást jelent, hogy a közigazgatási munkaerő nagy része a nyugdíj előtti korosztályokhoz tartozik és a fiatalok közszolgálatba történő bevonása nem zökkenőmentes. Ennek okai országonként eltérőek. A probléma megoldására a jogszabályi és egyéb normatív szinten megteremthető és megteremtendő környezeten és feltételeken kívül különféle innovatív, sok esetben a magánszféra profittermelésre összpontosító cégeinél már bevált humánerőforrás gazdálkodási praktikák alkalmazásával/adaptálásával próbálkoznak a szervezetek vezetői és humánerőforrás gazdálkodásért felelős szakemberei. Mindazonáltal valószínűsíthető, hogy a közigazgatás létszámgondjai a fejlett nyugati világot 2020 telén elért világjárvány következtében jelentősen átrendeződnek, hiszen a gazdasági szektorok időleges leállása, majd csökkentett üzemmódban történő fokozatos visszaállítása, az állások tömeges elvesztése és a jövőbeli bizonytalanságok ugrásszerű mértékben megnövelhetik a közszolgálat munkaerőpiaci vonzerejét. Hiszen az állami feladatok ellátására még nagyobb szükség mutatkozik a válság kezelése idején, másrészt az állami foglalkoztatás még mindig biztosabbnak mutatkozik a versenyszféra vállalatainál; kevésbé közvetlen a gazdasági visszaesésnek való rövidtávú kitettsége. Így volt ez a 2008-as pénzügyi-gazdasági világválság idején is; amikor a gazdasági szereplők világszerte elbocsátásokra voltak

magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai. Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018. file:///C:/Users/Vikt%C3%B3ria/Downloads/A_magyar_kozigazgatasi_jogtudomany_ertek.pdf (2020. 06. 12.)

kényszerítve és a válság által sújtott gazdasági szektorokból a közszolgálatba törekedtek az állás nélkül maradt munkavállalók. Végül azonban az állami szektor sem kerülhette el a leépítéseket.

A HR-praktikák alkalmazása sok országban – főként ott, ahol nagyobb mértékben centralizált a közszolgálat szabályozása és esetleg igazgatása – normatív szabályozást feltételez; így az innovációhoz tulajdonképpen a jog teremti meg az alapokat, a feltételeket. A HR-praktikák tárháza igen gazdag; a rugalmas foglalkoztatás (például távmunka, home office, rész-, megosztott munkaidő), teljesítmény alapú bérezés, a magán-, kiemelten a családi élet és a munka összehangolásának biztosítását célzó törekvések (amelyre egyre több helyen kiemelt figyelmet fordítanak), a beilleszkedést segítő és munkaerőmegtartást célzó különféle – tradicionálisnak gondolt, de ennek dacára mindeddig parciális, vagy annak tűnő – intézkedések bevezetése vagy az arra történő nagyobb hangsúly helyezése, illetve az egyéniesítés pozitív értelemben vett megoldásainak támogatása. Ezt a pozitív értelemben vett egyéniesítés a közigazgatásban megjelenő személyesség tértnyerésének is tekinthető.¹⁰ A közigazgatásban megteremtendő, vagy a néhol mindig is jelenlévő, de adott esetben megerősítésre szoruló közösség megítélésünk szerint olyan tényező, amely a közigazgatáson kívül lévők részére vonzerőként jelenhet meg. Másrészről a már a közigazgatáson belüli munkaerő összekovácsolását segítheti elő akár generációkon átívelően, amely mindkét esetben hosszú távon a közigazgatás munkaerőgondjainak csökkentéséhez való hozzájárulásban mutatkozhat meg.

Ha a munkaerő közigazgatásba történő bevonzásáról szólnak, elsősorban is arra kereshetjük a választ, hogy ki szeretne a közszolgálathoz, a közszolgálat létező vagy megteremtésre érdemes közösségéhez tartozni és miért. Általános válaszok természetesen e kérdésre sem adhatók.¹¹ Az mindenesetre nem minden alapot nélkülöző állítás, hogy mások a motivációs tényezők a nyugati közszolgálatokban, ahol a közszolgálati illetmények magasabbak, illetve nem is feltétlenül az illetmény nagyságrendje a meghatározó tényező a közszolgálati hivatás választásában. Ezzel szemben a közép-kelet-európai volt szocialista

10 A közigazgatást érintő egyéniesítésnek negatív formái – mint az előzőekben is említettük – a diszkrecionális hatáskörnek a modern közigazgatással többnyire összeegyeztethetetlen, negatív értelemben vett alkalmazására adnak lehetőséget; és a favoritizmus, nepotizmus jelenségeinek melegágyát teremthetik meg.

11 A kérdésről összefoglaló jelleggel – kiemelten a fiatal generációk tekintetében is – lásd például: CSUTORÁS GÁBOR: *Az Y generációs munkatársak megtartási lehetőségei a közigazgatási szerveknél*. Kézirat, PhD-disszertáció, 2020.

országokban az illetmények mértékének szerepe nagyobb mértékben determinálja a pálya-, és munkahelyválasztást; hiszen a munkaerőpiaci bérek jelentős hátrányban vannak az előzőekhez képest. További kérdés, hogy milyen tényezők determinálják a kiválasztási rendszert. Olyan rendszer működik-e, amely érdemalapúan biztosítja, kizárólag szakmai szempontok mérlegelésével a pártatlan kiválasztást. Amennyiben a kiválasztás nem érdemalapú, ez a személyi állomány közösségére is rányomja bélyegét, amelynek értékrendjében torzulások alakulhatnak ki. Ha a kiválasztásban szerepet játszik végrehajtói szinteken is a politikai hovatartozás, a politikai értékrend vagy az ismeretségek, a nepotizmus, esetleg ezek egyvelege, a közfeladatok ellátására is ez a torulás nyomhatja rá bélyegét. További lehetséges bevonzást segítő tényező lehet a pályabiztonság, a kiszámíthatóság, az életpálya tervezhetősége. Karrierrendszerben az életpálya tervezhetősége, a hosszútávra szóló karrier lehetősége a közigazgatás felé törekvő réteg számára pozitív tartalmat hordoz. A következő idézet számos oldalról világítja meg a karrierrendszer melletti érvek helytállóságát: *„A közigazgatási karrier a közzolgálati rendszer fontos eleme, hiszen, mint a tóba dobott kő, a foglalkoztatás stabilitása által jellemzett rendszerben a szükséges dinamizáló elemet alkotja. A karrierrendszerben foglalkoztatott köztisztviselők elmozdíthatatlansága nem testületi privilégium, hanem a pártatlanságuk legfontosabb garanciája.”*¹² Természetesen az állás típusú rendszerekre – főleg a mai nyugat-európai közzolgálatok esetében és kiemelten a skandináv országokban, amelyek e modell mintapéldái – nem jellemző, hogy a köztisztviselők pártatlanságát ne védenék alkotmányos és egyéb garanciák. Ezért nem helytálló az a leegyszerűsített, egyben elterjedt distinkció, amely szerint a karrierrendszer a politikai befolyás kizárását biztosítani képes modell, míg a nyílt rendszer tág teret nyit annak, esetleg egyenesen a zsákmányrendszernek. A közigazgatás – bármely rendszerben – mindig az aktuális hatalmon lévő kurzus politikai döntéseit hajtja végre, azonban egészséges jogállami demokratikus közegben született jogi környezetben ez nem jelent(het)i a közigazgatás átpolitizáltságát, részrehajlását. A rendszermodellek vegyesek, a közzolgálatok pedig folyamatos változásban vannak. Különösen igaz ez szűkebb környezetünket tekintve, a közép-kelet-európai régióban. Demmke és Moilanen a következő általános képet vázolják fel a térségről: *„Ma a kelet-európai államok többsége hibrid szisztémát alkalmaz,*

12 LAGÚNA DE PAZ, José Carlot: *La carrera administrativa en la función pública: promoción y movilidad*. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Madrid, Instituto Nacional de la Administración Pública, 2008, 47–63.

törékeny karrierrendszerrel (ha egyáltalán), a többi tagállammal történő összehasonlításban a köztisztviselők kisebb pályabiztonságával, nincs külön nyugdíjrendszer a köztisztviselők számára, a kiválasztási rendszer rugalmas és a fluktuáció túl magas (lévén, hogy a közszolgálati alkalmazás nem túl vonzó)¹³ Meyer-Sahling hasonló következtetésre jut kiterjedt térségbeli empirikus kutatásai alapján.¹⁴

A személyi állomány közigazgatásba történő bevonása és kiválasztása mellett legalább annyira hangsúlyos kérdés a megfelelően kiválasztott munkaerő pályántartása is.¹⁵ Hiszen hipotézisünk szerint közösségépítés csak hosszabb távon együttműködő tisztviselői kar megléte esetén képzelhető el. A pályántartás legfőbb eszköze pedig a motiválás lehet, amelyre számtalan jogi és nem jogi eszköz állhat rendelkezésre. Ezek az eszközök részben megegyeznek a bevonásnál említettekkel; általában kiemelkedik közülük az illetmény. A közigazgatási és közszolgálati szakirodalom az utóbbi évtizedekben szinte lerágott csontként tekintett a rugalmassá teendő illetmények kérdéskörére. Az alaptézis, amelyet a múlt század utolsó évtizedeiben az új közmenedzsment vetett fel, azt hangsúlyozta, hogy a köztisztviselők illetményét egyrészt nem az általuk letöltött szolgálati idő növekedéséhez és a végzettségek birtoklásához kell kötni, hanem a valós teljesítményhez. Ehhez kapcsolódik, hogy olyan illetményrendszerrel, amelyben a köztisztviselő csupán sok évtizedes jogviszony után tesz szert tisztességre, nem lehet a tehetséges fiatalokat az állami szektorba vonzani; a munkaerőpiac ma már sokkal diverzifikáltabb ennél. A jó képességű fiatalok olyan munkát választanak, amellyel már pályájuk elején képesek jó megélhetést biztosítani saját maguk számára. A pályabiztonság és annak kiszámíthatósága már kevésbé vonzó tényező, mint néhány évtizeddel ezelőtt. Az ok részben ugyanaz, mint az illetményeknél; a munkaerőpiac sokszínűsége, a munkalehetőségek tárháza, valamint a fiatalok megváltozott életszemlélete; sokakban az állandóság nem támaszt pozitív képzeteket, a fiatalok különféle élethelyzetekben szeretnék kipróbálni magukat. Ez termé-

13 DEMMKE, Christoph – MOILANEN, Timo: *Civil Services in the EU of 27 – Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*. Frankfurt am Main, Peter Lang, 2010.

14 MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik: The Institutionalization of Political Discretion on Post-Communist Civil Service Systems: the Case of Hungary. *Public Administration*, 2006/3, 52-65; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik: Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years after EU Accession. *SIGMA Paper No. 44 GOV/SIGMA*. 2009/1, 1-16; MEYER-SÄHLING, Jan-Hinrik – VEEN, Tim: Governing the post-communist state: government alternation and senior civil service politicisation in Central and Eastern Europe, *East European Politics*. 2012, 28 (1), 4-22.

15 Lásd: CSUTORÁS (2020) i. m.

szetesen egyéni életciklus-függő. A világjárvány azonban – mint érintettük – valószínűleg jelentős átértékelődéshez fog vezetni. Az illetményekhez és a pályabiztonsághoz mint motivációs tényezőkhöz is kötődik a közszolgálati presztízs kérdése. Sőt, maga a kérdés, hogy egyáltalán létezik-e ma még a közszolgálati-, az állami foglalkoztatásnak presztízse. Országonként eltérően, de biztos, hogy a jelenség kevésbé élő, mint a második világháború, majd a jóléti államok megjelenése előtt, és e korszakokat követően az új közmenedzsment tépázta meg jelentősen az állami foglalkoztatás presztízst.¹⁶ Ezzel szemben a közelmúlt két negatív történése – a 2008-ban kirobbant pénzügyi gazdasági világválság, illetve 2020-ban a korona vírus-járvány – azonban biztos, hogy globális szinten felértékelte/felértékeli azt; ezzel párhuzamosan a közszolgálati közösségbe tartozás jelenségét és jelentőségét is.

3. A közösségépítés lehetőségei és akadályai – a hazai jogi szabályozás és gyakorlat

Hipotéziseink szerint közösségépítés hosszabb távon együttműködő emberek közösségében értelmezhető fogalom, amely a közszolgálat viszonylatában akkor működő, ha megfelelő jogi környezetben különféle HR-praktikákkal elősegíti vagy az önszerveződést támogatja a munkáltató állam.

A magyar közigazgatásban jelentős mértékű a fluktuáció. A rendszerváltás után kialakított köztisztviselői rendszer másfél évtizede alatt viszonylag csendes mederben folyt az építkezés. A köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi XXIII. törvény gyakori kisebb és néhány nagyobb módosulása javarészt érintetlenül hagyta a karrier jellegre szabott szabályozást. 2006-tól kezdődően azonban erős irányváltás történt a nyitott rendszerű közszolgálat felé, ami az igen gyakori vezetőcserék és a fluktuáció irányába nyitotta meg az utat. A 2010-es kormányváltással a Magyar programok megálmodói életpálya-rendszerek bevezetését ígérték, ezzel szemben a közszolgálati szabályozás

16 Magyarország tekintetében a kommunikáció és a valóság sokszor nincs összhangban. Az, hogy a kormányzat valóban megbecsült közszolgálattal kívánja-e ellátni a közfeladatokat, kétségeket ébreszt. Példa erre, hogy 2017-ben az Országgyűlés eltörölte a köztisztviselők munkaszüneti napját és a miniszterelnökséget vezető miniszter a törvény beterjesztéséhez fűzött indoklásában az ünnepet „perverz szocialista hagyatéknak” nevezte. PAPP Zsolt: Szép csöndben eltörölt Lázár egy munkaszüneti napot - meglepődtek a köztisztviselők. *Napi.hu*, 2017. június 6. https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/szep_csondben_eltorolt_lazar_egy_munkaszuneti_napot_meglepodtek_a_koztiszviselok.640227.html (2020. 05. 15.)

változtatgatása oly mértékűvé vált, hogy sokszor már az érintett tisztviselők sem tudják, mikor milyen jogállásban teljesítik feladataikat.¹⁷ Szintén 2006-tól, majd a 2010-es kormányváltás utáni időszakról nagymértékben felerősödött a közigazgatásbeli fluktuáció; megkezdődött az egyre lentebbi szintű vezetői posztokon történő tisztogatás, a politikai zsákmányrendszer és a nepotizmus fokozódó, már a látszatokra sem adó térnyerése.¹⁸ A jogi szabályozás és a közszolgálatra vonatkozó elképzelések gyakori változása – a mélyebb szándékok ismerete hiányában – önmagukban nem tűnnek egyazon koncepciót követőnek. Ami egyértelmű, a kormány irányítása alá tartozó szerveknél dolgozó tisztviselők helyzetét tekintve a jogviszony megszüntetésének egyre könnyebbé tétele mellett több pozitív hozadékkal jár az új szabályozás, mint a kormánytól független szerveknél. Az új kategória, a kormány irányítása alá a jogi szabályozás szerint nem tartozó független jogállású szervek köztisztviselői tekintetében (ahol a Küt. szabályoz) egyelőre bizonytalanok a vonalak.¹⁹ E törvényben került bevezetésre az új intézmény, a közszolgálati munkaszerződés fogalma, amely a korábbi köztisztviselői kinevezést váltotta fel. A független szerveknél dolgozó köztisztviselők előtt a választási alternatíva az új munkaszerződés aláírása vagy a szervtől való távozás volt. Tartalmáról a gyakorlat fog a jövőben ítéletet mondani, de valószínűsíthető, hogy ez az intézmény is a rugalmas munkaerőgazdálkodást és (hazai viszonylatban gondolkodva) egyben a köztisztviselőtől való megválás jogi procedúráját

17 A jogalkotási turbulenciát tanúsítja, hogy a magyar közigazgatás civil személyi állománya 2020 nyarán a következő törvények hatálya alatt látja el közfeladatait: A közszolgálati tisztviselők jogállását szabályozó 2011. évi CXCV. törvény (Kttv.), a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (Kit.), a különleges jogállású szervekről és az általuk foglalkoztatottak jogállásáról szóló 2019. évi CVII. törvény (Küt.). De sajátos ezen túlmenően a Nemzeti Adó és Vámhivatal adószakterületén foglalkoztatottak jogállása, stb. 2010 óta azonban időközben megszületett de hatályon kívül helyezésre is került a kormánytisztviselők jogállásáról szóló 2010. évi LVIII. törvény (Ktjv.), valamint az állami tisztviselők jogállásáról szóló 2016. évi LVII. törvény (Áttv.).

18 A névre szóló jogalkotás már – mondhatni – több mint évtizedes bevett gyakorlat hazánkban, amelynek kicsúcsosodását a helyettes államtitkári szakmai poszt nyíltan politikai jellegűvé történő változtatása koronázta meg az elmúlt időszakban, amikor egy 22 éves joghallgató fiatalokért felelős helyettes államtitkári posztra kinevezése érdekében módosította az Országgyűlés a 2019. évi CIX. törvény 57.§-ával a Kit. felsőfokú szakmai végzettségre vonatkozó rendelkezését.

19 Az illetményrendszer átalakítása során, a különjuttatások megszűnésével ígéretek születtek a bérek rendezésére, illetve a korábbi kiegészítések megtartása, bérbé történő beépítése tekintetében, de az erre vonatkozó konkrét lépések jó ideje váratnak magukra.

egyszerűsítheti a jövőben. Azok a tisztviselői kategóriák, akik a legsanyarúbb sorsot éltek meg a közelmúlt éveiben, az önkormányzatok köztisztviselői. A miniszterelnökséget vezető miniszter már 2012-ben úgy nyilatkozott, hogy az önkormányzatok köztisztviselőiről gondoskodjanak az önkormányzatok; a kormánynak nincs köze hozzájuk. E tendencia továbbra is él, de a helyzet tovább romlott. A Kttv. hatálya alatti bérrendszerben a 2007-ben²⁰ megállapított illetményalappal számolják a köztisztviselők bérét. Amellett, hogy az egykori önkormányzati köztisztviselők jó része az elmúlt tíz évben többször is jogállást váltott, amennyiben az államigazgatásba került át, az önkormányzati (és az önkormányzatoknál maradt kevés államigazgatási) feladatot ellátó köztisztviselők helyzete folyamatosan romlik; ezzel is növelve a szakadékot a különböző jogállású tisztviselők között.²¹

A közigazgatás személyi állományába tartoznak – a civil közzolgálat mellett – a rendészeti szervek hivatásos állományú tagjai is. A 2010-es évet követő – a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési stratégiákban megjelent – elképzelések és azóta hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések a civil és a hivatásos életpályák átjárhatóságát tűzték célul. A rendészeti szervek hivatásos állományának jogviszonyát rendező új jogszabály 2015-ben megszületett, de rendelkezései az állomány körében nem váltották be a hozzá fűzött reményeket. Az ígért mértékű illetménynövekedés elmaradt, a fegyveres szolgálattal együtt járó terhek, a kedvezményes nyugdíj lehetőségének megvonása visszatartó erőt képviselnek; igen magas és egyre növekvő a fluktuáció.²²

A hazai közigazgatásban történő közösségépítés potenciális akadályairól az ikonikus játék, vagy az ismert könyvsorozat címe juthat eszünkbe: „*Ki kicsoda*”

20 Még a Ktv. hatálya alatt, 13 évvel ezelőtt.

21 A legutóbbi rossz hírt a járványügyi veszélyhelyzet okán az önkormányzatoktól történő óriási mértékű elvonások hatása kapcsán élik meg az önkormányzati dolgozók. Számos polgármester jelentette ki, hogy a lecsökkent önkormányzati bevételek és a megnövekedett elvonások – ha a kormányzati tervek nem változnak – a személyügyi kiadások visszafogását követelik meg; ami önkormányzati dolgozók elbocsátását és önkormányzati feladatok, közszolgáltatások lecsökkentését vonhatja maga után. Ellenkező példával szolgál az osztrák megoldás, ahol a kormány elismeri az önkormányzatok járvány ellenes küzdelemben való elengedhetetlen részvételét, ezzel párhuzamosan kiadásait: *Egy-milliárd támogatást adnak a járvány miatt az osztrák önkormányzatoknak*. https://hvg.hu/gazdasag/20200525_ausztria_onkormanyzat_varosok_jarvany_koronavirus (2020. 05. 15.)

22 Az életpályák átjárhatóságában érintett másik hivatásos közzolgálati kategóriát a honvédek alkotják. A katonák esetében szintén a kedvezményes nyugdíj visszamenőleges hatályú megvonása szült elégedetlenséget. Ugyanakkor a bérrendszer visszhangja pozitívabb.

a magyar közigazgatásban? A kérdés két értelmezésben is egyre időszerűbb; az egyik a már említett jogállásváltozás, amelynek következtében sokszor maguk a tisztviselők sincsenek egyértelműen tisztában saját jogállásukkal, annak elnevezésével (nem beszélve a tartalomról). A másik a személycserék következménye. Míg a közigazgatásról az a kép él a köztudatban – és évtizedekig ez többnyire helytálló is volt –, hogy amennyiben két vagy több szerv együttműködése szükséges egy adott ügy megoldásához, az egyik közigazgatási szerv dolgozója veszi a telefont (ír egy – akár – informális e-mailt) és a 'vonal' végén megtalálja jól ismert kollégáját, aki jó néhány éve dolgozik adott állásban. Ez az úgynevezett kapcsolati tőke, amely minden bizonnyal felgyorsítja az ügymenetet (a szerv oldaláról az intézményi emlékezet) és személyesebbé teszi az ügyintézését. De ez a kép ma már alapvetően nem társul a magyar közigazgatáshoz. További akadályát jelenti a közösségépítésnek, hogy nem csupán a személyek, de a szervek és a szervek feladat- és hatáskörei is igen gyakran változnak, ami szintén folyamatos átrendeződést követel.

További problémaforrás lehet a fiatal vezetők és az idősebb beosztottak kérdésköre. A magyar közigazgatásban a vezetői munkakörhöz nem szükséges sem különleges végzettség, közigazgatási vagy munkatapasztalat. Elegendő egy bármiféle felsőfokú végzettség, amely az utóbbi években – különösen a jól fizető központi szerveknél – a fiatal, tapasztalatlan vezetők pozícióba kerülését segítette elő.²³ Amennyiben tömegében fordul elő, hogy a közigazgatásba frissen bekerült fiatalok töltik be a vezetői pozíciókat, és bekerülésük nem minden esetben addigi érdemeiken alapszik, a jelenség biztos, hogy akadályát képezi a közösség formálódásának. Ezért a vezetők érdemek alapján történő kiválasztása, és az ezzel feltehetően összefüggésben álló elfogadottságuk alapvető a közösségépítés tekintetében.

4. A közszolgálati közösségépítést célzó törekvések

A magyar civil közigazgatásban is történtek kísérletek a személyesség előtérbe helyezésére. Ilyenek voltak – egy-egy példát kiragadva – a 2001-től néhány évig létező (de valójában nem működő) főtisztviselői kar egységessé kovácsolására irányuló törekvés,²⁴ vagy a roma fiatalok közigazgatásban történő elhelyezkedését támogató, de fenntarthatónak nem bizonyult projekt, a köz-

23 Lásd erről: LINDER Viktória: A közszolgálat által betöltött szerepek változásai és a tradicionális közszolgálat átalakulásai. *Glossa Iuridica Jogi Szakmai Folyóirat*, 4 (3-4), 20-70.

24 Lásd például: LINDER Viktória: Főtisztviselők a világ közszolgálataiban – főtisztviselők a magyar közszolgálatban. De lege ferenda. *Magyar Közigazgatás*, 2004, 54 (5), 268-288.

igazgatási társkeresést meghonosítani kívánó vállalkozás.²⁵ A személyesség mint új irány, a közzolgálati létre történő felkészítésben is célkitűzésként jelenik meg; ilyenek voltak az évekig működő közigazgatási ösztöndíjprogramok.²⁶

De a közösségépítés – a szolgálat jellegéből, a fokozott terhekkel való szembenézés kényszeréből adódóan – a rendészeti szervek hivatásos állomány esetében még erőteljesebb igényként jelenik meg. Jó gyakorlatnak indultak a hazai viszonylatban kiemelkedő létszámmal működő, mintegy 7500 főt számláló Készenléti Rendőrség humánerőforrás gazdálkodási nehézségeinek leküzdésére létrehozott belső programok. Ilyen – közösségépítő céllal – létrehozott esemény az új kollégák beillesztésének/befogadásának informálissá tételét elősegítő, informálisnak tervezett befogadó ünnepségek rendszeresítése, valamint a megújított mentor-program, amely magában foglalja a mentorok képzését/felkészítését is. A mentorprogram megújításától a fiatal rendőrök személyes beilleszkedésének megkönnyítését, a különös pszichikai és fizikai tehernek, esetleg veszélynek, magas szintű felelősségvállalásnak és fokozott együttműködési kényszernek kitett állomány közösséggé kovácsolását, ezáltal a rendőrséget sújtó magas fokú fluktuáció csökkentését várják.²⁷

A köztisztviselői közösségek megőrzésének, a közösségteremtésnek – ha nem is minden esetben a személyesség-fogalom égisze alatt de –, nagy figyelmet szentelnek a fejlett nyugati közzolgálatokban. A következőkben néhány példát, ötletet ragadunk ki a nemzetközi jó gyakorlatokból; olyanokat, amelyek esetenként egyéb, a közzolgálatban jelenlévő prioritáshoz kapcsolódnak. A példák kiválasztásánál arra törekedtünk, hogy a három nagy közigazgatási-közzolgálati modellből – a német, a francia és az angolszász típusból is – merítsünk. A kiválasztással azt a gondolatot kívánjuk alátámasztani, hogy a közösségépítésre, a közösségek egybentartására irányuló szándékok és

25 Lásd a roma fiatalok közzolgálatban történő alkalmazására tett kísérletekről: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Iuridica Jogi szakmai folyóirat*, 2019, 6 (1-2), 243-274.; LINDER Viktória: *Roma in the Hungarian public service. Some thoughts on handling ethnical diversity questions in the public and civil service.* In: RIXER Ádám (ed.): *The Roma and Public Administration in Hungary.* Budapest, Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary Faculty of Law, 2015; vagy a közigazgatási 'társkereséshez' kapcsolódóan: RIXER Ádám: *A mai magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai.* Budapest, Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018.

26 Továbbá a személyességről a közzolgálati létre felkészítő oktatásban: <https://www.uni-nke.hu/hirek/2019/10/31/megalakult-a-kreativ-tanulas-programtanacs> (2020. 03. 01.)

27 CSICSELY Balázs: *A Készenléti Rendőrség hivatásos állományába kerülők beilleszkedésének elősegítése és a pályán tartásuk humán stratégiai eszközei, lehetőségei.* Szakdolgozat. Budapest, NKE RTK, 2019.

törekvések – a központi döntéshozók által választott közszolgálati rendszermodelltől függetlenül – bárhol jelen lehetnek és értéket képviselnek.

A *belga* közszolgálati közösségépítés egyik példája a tudástranszfer és a generációmenedzsment divatos irányzataihoz kapcsolódik. A belga szövetségi közigazgatás személyi állományának mintegy 40%-át az 50 év feletti generáció alkotja. Az életkor-piramis az utóbbi években úgy alakult, hogy a középső korosztály, amely a szervezet legfiatalabb és legidősebb alkalmazottai közötti hagyományos kapcsolatteremtésben döntő szerepet hivatott betölteni, egyre csökken. Ez a belső demográfiai fejlődés készítette arra a szövetségi kormányt, hogy a nagy létszámú kiáramlás pusztja előrejelzésénél tovább lépjen. Erre egyik megoldásként az idősebb és a fiatal közszolgák közötti tudásáramlás és tapasztalatcsere helyes mederbe terelése mutatkozott. A szövetségi személyzeti igazgatási szerv olyan személyzeti politika kidolgozását tűzte célul, amely a különféle generációk közötti együttműködést csapatokban (munkaközösségekben) ösztönzi és hozzáadott értéket teremt az alkalmazottak életkori sokszínűségéből. Annak érdekében, hogy a HR-politika, a belső kommunikáció és a tudásmenedzsment szintjén célzott intézkedéseket tudjanak foganatosítani, a következő kérdéseket kellett megválaszolni: i) Hogyan működnek együtt a különböző generációk a szövetségi szervezetekben? ii) Milyen tényezők befolyásolják ezt az együttműködést és milyen szerepet játszik itt az életkor? iii) Milyen lépéseket lehet tenni az együttműködés javítása érdekében? Kutatási eredményeken alapuló helyzetfelmérés keretében dolgozták ki a humán erőforrás gazdálkodási szakemberek azt az akciótervet, amely a két menedzsment-irány (generáció- és tudásmenedzsment) keretében közösségkovácsoló szerepet is megvalósít.²⁸ A leírt programhoz is kapcsolódik az úgynevezett Selor-közösségben folyó tudástranszfer gyakorlata. A Selor²⁹ elkötelezte magát arra, hogy a szövetségi és a többi hat közszolgálat³⁰ (elsősorban HR-) szakemberei közötti párbeszéd intenzitásának erősítéséhez hozzájárul – részben a Selor-közösségen keresztül, illetve mintegy továbbgörgetve ezt a kapcsolatrendszert más tisztviselők irányába is; kiaknázva személyes kapcsolatainak és informatikai (a közösségi médiában is rejlő) lehetőségeit.³¹

28 https://fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/gestion_des_connaissances/Transmission_des_savoirs/copy_of_overdracht_aan_een_junior (2020. 03. 15.)

29 A Selor a szövetségi kiválasztási hivatal szerepét tölti be, de tevékenysége ennél sokkal szélesebb körű.

30 Nyelvi közösségek, régiók közszolgálati.

31 Például a Facebookon 50 ezer követővel rendelkezik, de jelen van egyéb felületeken is. <https://client.selor.be/fr/nos-produits/comment-r%C3%A9pondre-vous-m%C3%A9>

Közösségépítési kísérletek a pályára lépést megelőzően is történnek. Erre példa a karrierrendszerű *német közszolgálat*, amely utánpótlás-hiánnyal küzd. A német közszolgálati szabályozás és gyakorlat a külföldi állampolgárok alkalmazása tekintetében kifejezetten megengedő, a gyakorlat befogadó. Nem csupán az EU-s és EFTA-tagállamok polgárainak alkalmazását teszi lehetővé,³² hanem számos állásban olyanokét is, akik menekültként vagy bevándorlóként igyekeznek közszolgálati állást szerezni. Úgy tartják, hogy mindenféle nemzetiségű munkaerőre szükség van; ez nem véletlen mivel a társadalom sokszínűsége és a már most jelenlévő és a jövőben valószínűsíthetően növekvő munkaerőhiány is ezt indukálja. Számos olyan internetes portál létezik, amely kifejezetten – a közszolgálati munkaerőhiány enyhítésének szándéka mellett feltehetően integrációs céllal is – a bevándorló, menekült, hasonló státuszt élvező fiatalokat célozza meg. A külföldön megszerzett képesítés elismerésére a 16 tartományban különböző hivatalok rendelkeznek hatáskörrel. A szükséges információkhoz 11 nyelven juthatnak hozzá a különféle nemzetiségű érdeklődők a megfelelő honlapon (közülük úgynevezett 'könnyített német' is választható, amely szintén eszköze lehet a beintegrálódás elősegítésének).³³ A közösségépítési szándék másik példája, hogy a német közszolgálati munkáltatók már a pályaválasztás előtt álló gyerekeket, fiatalokat és szüleiket is megkeresik; közel 130 közszolgálati szakmát népszerűsítve számukra.

2020 az *egyesült királyságbeli közszolgálatban* a befogadás éve.³⁴ Kitűnő példája a személyesség biztosítására való törekvésnek az Egyesült Királyság közszolgálat, ahol számtalan közszolgálati közösség működik. Ezek a köztisztviselői közösségek különböző profilok, élet- és szakmai helyzetek szerint szerveződnek. Így például szakma (kiemelten foglalkoznak pillanatnyilag, a korona vírus járvány idején az ápolókkal), származás, vallás, nem, szexuális irányultság, fogyatékoság, fizikai, pszichikai egészségi állapot, betegségből történt gyógyulás, befutott életpálya stb. mentén építkeznek általában szervezeti szinteken. A szervezeteknél található közösségek az esetek zömében közszolgálati szintű

Ame-%C3%A0-vos-besoins-rh-/d%C3%A9couvrez-nos-trajets-de-certification-pour-plus-dautonomie/ (2020. 03. 15.); https://fedweb.belgium.be/fr/publications/km_intergen (2020. 03. 15.)

32 Az EU-s jog által lehetővé tett derogáció szem előtt tartása mellett.

33 <https://www.anererkennung-in-deutschland.de/html/de/> (2020. 06. 05.); <https://www.rehm-verlag.de/beamtenrecht/aktuelle-beitraege-zum-beamtenrecht/ich-bin-auslaender-und-will-beamter-werden/> (2020. 06. 05.)

34 <https://civilservice.blog.gov.uk/category/yearofinclusion/> (2020. 06. 05.)

hálózatot is létrehozhatnak, működtetnek.³⁵ A normál érintkezésem túl természetesen különféle online felületeket is igénybe vesznek működésük gördülékenyebb tétele érdekében. Igen figyelemre méltó, hogy e köztisztviselői közösségeket közszolgálati szervek kormányzati szinten elismerik mind a közigazgatási szervek, mind az ágazatok, mind a funkcionális humánerőforrás-terület vezetői. A kormányzat és annak humánerőforrás gazdálkodásért felelős egysége részéről is segítik tevékenységüket; számítanak együttműködésükre és támogatják kezdeményezéseiket.³⁶ A közösségépítést szolgálja az Egyesült Királyság *'Civil Service blog'*-ja és az ott megjelenő számos, a közszolgálati léthez kapcsolódó tartalom, ahol – többek között – a közszolgálati közösségekhez/hálózatokhoz kapcsolódó információcsere is zajlik.³⁷

Közösségépítési kísérletek a közszolgálati szintek közötti viszonylatokban is előfordulnak. Így közösségteremtő célzat kapcsolódik a decentralizálttal alakított közszolgálatokban a főtisztviselői karoknak szánt egyik szerephez. Az új közmenedzsment mentén átalakított közigazgatásokban a szervek, ügyvétségek decentralizált humánerőforrás gazdálkodása révén a közszolgálat

35 A 23 közszolgálati szintű közösség 2020. júniusában aktualizált listája itt található: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-staff-networks/civil-service-networks> letöltés ideje: (2020. 06. 05.)

36 Erről tanúskodik például a kormányzat humánerőforrás gazdálkodásért felelős fejeének a koronavírus járvány ideje alatt a *'Civil Service blog'*-on tett bejegyzése, amelynek címe: „*Mindig hozzáadott érték – köztisztviselői hálózatok a közszolgálatban*”. A bejegyzésben Rupert McNeil azt hangsúlyozza, hogy a szokatlan időkbem e közösségek értékes fórumai egymás kölcsönös támogatásának, a speciális élethelyzetükből, valamint a járvánnyal együtt járó nehéz helyzetből adódó sajátos alkalmazkodás tapasztalatainak, a kapcsolódó szakmai kérdések átbeszélésének. A kormányzati HR-vezető a *home office*-hoz, valamint az – egyes közösségek tekintetében speciális – alkalmazkodás kényszeréhez történő közösségi segítségnyújtás még aktívabbá tétele mellett azzal a kéréssel is a köztisztviselőkhöz fordul, hogy amennyiben még nem tették, keressék meg hálózataikat a támogatás érdekében, illetve azért, hogy a hálózatok mintegy közvetítőként továbbítsák az egyének problémáit a kormány felé a segítségnyújtás érdekében. <https://civilservice.blog.gov.uk/2020/04/15/always-adding-value-staff-networks-in-the-civil-service/> (2020. 05. 05.); De ilyen közösségépítő törekvésről tanúskodik például a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának bejegyzése is „*Közösségépítés a közszolgálati kiválóság érdekében*” címmel <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/11/07/building-a-community-to-deliver-public-service-excellence/> (2020. 05. 05.)

37 Lásd például a dadogó köztisztviselők hálózatáról: <https://civilservice.blog.gov.uk/2016/11/04/supporting-civil-servants-who-stammer/> (2020. 05. 05.); a közszolgálati faji fórumról: <https://civilservice.blog.gov.uk/civil-service-race-forum/> (2020. 05. 05.); a fogyatékossgal élők fórumáról: <https://civilservice.blog.gov.uk/civil-service-disability-network/> letöltések ideje: (2020. 05. 05.)

egységessége mentén korábban működő közzszolgálati közösségi szellem a korábbi egységes közzszolgálathoz képest kevésbé működik. Ezért például *Angliában* (az előzőekben említett informális közösségeken túl), *Ausztráliában*, *Új Zélandon* – amelyek a közmenedzsmen-reformok sikeres terepének számítanak – ezt a szellemiséget fentről lefelé haladva igyekeznek helyreállítani; hiszen a főtisztviselői karok egységes elvek mentén építkeznek, igazgatásuk is általában központilag történik. Így ezek az országok a közigazgatási élcsapat tekintetében minden eszközzel igyekeznek megteremteni és fenntartani azt a közzszolgálati ethoszt, amelytől azt várják, hogy a decentralizáltan működtetett alsóbb szintekre is továbbgyűrűzik. Ennek módszerei a főtisztviselői karra vonatkozó egységes keretszabályozás kialakítása, a rendszert alapjaiban meghatározó főtisztviselői kiválasztási rendszer működtetése, illetve a főtisztviselők központi igazgatása.

A közzszolgálat presztízséhez, a közzszolgálat elismeréséhez kapcsolódó, a közösségépítést is szolgáló esemény világszerte az Egyesült Nemzetek Szervezete által 2002-ben kezdeményezett június 23-ai Közzszolgálat Napja, amelyet világszerte ünnepelek. kosság számára, továbbá belső rendezvényekkel igyekeznek a közösségszervezést elősegíteni.³⁸

5. *De lege ferenda* javaslatok

A magyar közzszolgálatban a személyesség, a közösségépítés – kétség sem férhet hozzá – pozitív hozzáadott értéket képviselne társadalmi szerepének betöltése szempontjából. A néhány kiragadott külföldi példa azt tanúsítja, hogy rendszermodelltől függetlenül a közösségépítésre, újraépítésre mind a kormányzatok, az állam, mind a köztisztviselők (önszerveződés formájában) figyelmet fordítanak. A hazai közzszolgálati lét nem tűnik stabilnak. Lehetséges-e közösségépítés ily mértékben változó jogszabályi környezetben, gyakran cserélődő személyi állománnyal? A közzszolgálati közösségépítéshez kiszámítható jogi környezetre és viszonylagosan állandó közegre lenne szükség. Ennek a kiszámítható jogi környezetnek esélyegyenlőséget, egyenlő

38 Ezzel kívánván elismerni, hogy a demokrácia és a sikeres kormányzás a kompetens, a közösség érdekében működő közzszolgálat alapjain nyugszik. Mind az ENSZ, mind a tagállamok díjakat osztanak ki ezalkalomból, továbbá a világ számos országában rendezvényekkel ünneplik ezt a napot; például standokkal települnek ki és információs napokat tartanak a lakosság számára, stb. <https://www.timeanddate.com/holidays/un/public-service-day> (2020. 04.19.); <https://welcher-tag-ist-heute.org/aktionstage/tag-des-offentlichen-dienstes> (2020. 04. 19.)

bánásmódot kellene biztosítani mind a közigazgatásba, mind annak vezető pozícióiba történő bejutáshoz, mind az ott történő boldoguláshoz. Az eltérő jogállás, lehetőségek ugyanakkor nem csupán az egyes emberek, de a különböző közzolgálati kategóriák között is fennállnak. Garanciát olyan demokratikus jogállami megoldás jelentene, amely az egyenlő esélyeket biztosító jogi szabályozás esetén a gyakorlatban a megfelelő szakmai teljesítmény és a kiszolgáltatottság érzésének eliminálása mellett – arra irányuló igény esetén – pályabiztonságot garantálhatna a tisztviselők számára. Mindezek megvalósítása nagymértékben megalapozhatná a közzolgálati presztízs helyreállítását mind a közigazgatáson belüli, mind a társadalmi kapcsolatok dimenziójában. A megfelelő jogi szabályozás kialakítása és gyakorlatban való realizálása azonban nem képzelhető el az érintettek, a valós érdekképviseleti tevékenységet ellátó tömörülések, a szociális partnereknek döntéshozókésztésbe történő valódi bevonása nélkül. Mindez megalapozhatná azt a közeget, amely – a döntéshozók által választott rendszermodelltől függetlenül – a közösségépítés reményét is megteremthetné a magyar közzolgálatban.

A KÖZÖSSÉGI (MÉDIA)PLATFORMOK TÁRSADALMI INTEGRÁCIÓS ÉS DEZINTEGRÁCIÓS HATÁSAI¹

KLEIN TAMÁS
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

1. A közösségi médiaplatformok és kapcsolatuk a személyesség kutatáshoz

1.1. A közösségi médiaplatformok a platformgazdaságban

A közösségi médiaplatformoknak² az utóbbi egy évtizedben tapasztalt elterjedése a társadalmi nyilvánosság szempontjából hasonló jelentőséggel bír, mint korábban a Gutenberg-, majd évszázadokkal később a Marconi-galaxis megjelenése. A könyvnyomtatás, a szikratávíron alapuló rádiófrekvencia és most az online nyilvánosságban meghatározó internetes platformgazdaság egyaránt felforgató hatást gyakorolt vagy gyakorol a korszak hagyományos „médiá” piacára és kihívások elé állította és állítja ma is a jogi szabályozást. A felforgató, vagy más néven romboló technológiák sajátossága, hogy a hatályos jogi kereteket feszegetik, hiszen a korábbi technológiai szinthez igazoldó szabályozási eszközök elégtelené, vagy éppen túlszabályozóvá válhatnak. A nem megfelelő szabályozás következtében a hagyományos piaci szereplők és az innovatív technológián alapuló szolgáltatások nyújtói között versenyegyenlőtlenség alakulhat ki, amely szélsőséges esetben valamely szolgáltatástípus piaci ellehetetlenítését eredményezheti. Napjaink egyik legjelentősebb technológiaváltása az internet technológiájához és annak egyes sajátos megnyilvánulási formáihoz, a platformokhoz kapcsolódik.³

- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16.; illetve RIXER Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
- 2 A közösségi médiaplatformok szabályozásának részletes elemzését ld. KOLTAY András: *Az új média és a szólásszabadság. A nyilvánosság alkotmányos alapjainak újragondolása*. Budapest, Wolters Kluwer, 2019 továbbá KLEIN Tamás: *Sajtószabadság és demokrácia*. Budapest, Gondolat-Dialóg Campus, 2020. különösen IV rész (Az újmédia és a sajtószabadság jövője – a nyilvánosság szerkezetének átalakulása és a sajtószabadság) 405-514.
- 3 A platformgazdaság jogi szabályozásának átfogó elemzését ld. ZŐDI Zsolt: *Platformok, robotok és a jog*. Budapest, Gondolat, 2018.

A platformok és azok egy sajátos típusai, a közösségi platformok a modern gazdaság meghatározó és egyre meghatározóbb szolgáltatásai, amelyek mellett, hogy exponenciálisan növekvő gazdasági jelentőségre tesznek szert,⁴ éppen gazdasági súlyuk növekedése révén társadalmi hatásuk is meghatározóvá vált. A platformszolgáltatások jelenleg is szerteágazó tevékenységeket fednek le, ideértve az online reklámpatformokat, piacokat, keresőgépeket, a közösségi médiát és a kreatív tartalmakat kínáló elárusítóhelyeket, alkalmazásokat forgalmazó platformokat, távközlési szolgáltatásokat, fizetési rendszereket és a közösségi gazdaság platformjait.⁵

A platformgazdaság egyik leglátványosabb és társadalmi szempontból legmeghatározóbb szolgáltatástípusa az alább elemzett közösségi mediaplatformszolgáltatások, amelyek felforgató hatással vannak a társadalmi nyilvánosság hagyományos szerkezetére, összetételére, a demokratikus közviták alakulására és a diskurzusok demokratikus értékének, a pluralizmusának érvényesülésére.

A digitális gazdaság fő üzleti modelljévé vált az ún. platformképzés, és a létrehozott platform biztosítása a szolgáltatók gazdasági tevékenységének továbbítására. A platformszolgáltatásnak jellegzetessége a többoldalúság, tekintve, hogy a szolgáltató és a szolgáltatás igénybe vevője (amely lehet üzleti, B2B és lehet fogyasztói, B2C) közé legalább egy harmadik, sajátos szolgáltató, a platformszolgáltató ékelődik be. A platformszolgáltató sajátos, kettős szolgáltatást nyújt: hiszen saját szolgáltatásukat mások szolgáltatásának a platformon való elérhetővé tétele útján nyújtják.⁶ Az elemzett szolgáltatásoknak további lényeges – és a jogi szabályozás szempontjából is kiemelkedő jelentőségű – jellegzetessége adatalapúságuk, vagy talán pontosabb, ha úgy fogalmazzunk, hogy a szolgáltatások biztosításának elemi feltétele, hogy nagy mennyiségű adat álljon a szolgáltató rendelkezésére.⁷

4 „Az online platformok az elmúlt két évtizedben drámai változásokat indítottak el a digitális gazdaságban, ma pedig a digitális társadalom számára hoznak számos előnyt. Az EU gazdasági fejlődésének jövőjét alátámasztó „digitális értékek” létrehozásában vezető szerepet játszanak, és ezért a digitális egységes piac eredményes működése szempontjából kiemelt a jelentőségük” – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az Online platformok és a digitális egységes piac {SWD(2016) 172 final}Brüsszel, 2016.5.25. COM(2016) 288 final. [továbbiakban: Közlemény] Bevezetés első bekezdés.

5 Közlemény 2. pont 1 bekezdés.

6 Vö. KLEIN Tamás – TÓTH András (szerk.): *Technológia jog – Robotjog – Cyberjog*. Budapest Wolters Kluwer, 2018, 121.

7 Vö. SZABÓ Endre Győző: *Új technológiák adatvédelmi jogi elemzés*. In. KLEIN – TÓTH i. m. 26-67., különösen az Interneten megvalósuló egyes adatkezelések – közösségimédia című alpont, 44-49.

A platformok gazdasági és társadalmi jelentőségének növekedésével felértékelődik a jogi szabályozás, szabályozhatóság kérdése, vagyis, hogy ezeket a sajátos, hatásukban sok esetben lenyűgöző szolgáltatásokat a jognak feladata-e és ha igen, milyen eszközökkel, módszerekkel, és különösen milyen intenzitással szabályozni.

A közösségi (média)platformok alapvetően kommunikáció két szintjén is felforgató hatással bírnak (romboló technológia).⁸ Egyfelől a személyközi kommunikációnak új fórumát hozta létre, amely jelentékeny mértékben alakította át a korábbi személyes kapcsolatok statikus és dinamikus jellemzői, a kommunikáció infrastruktúráját (képes beszéddel a főútról a forgalmat egy sebességhatárt nélküli szupersztrádára helyezte át). A kommunikáció másik dimenziójában, a tömegkommunikáció uralta nyilvánosságtérben a nyilvánosság szerkezete a közösségi médiaplatformok hatására radikálisan átalakult, és vált a korábban egyirányú tájékoztatás-túlsúlyú nyilvánosság struktúráját meghaladó interaktív nyilvánosság szcénává, kétirányú, sőt bizonyos értelemben multilaterális kommunikációs renddé.

1.2. Kapcsolódási pontok a közigazgatás új iránya: a személyesség című kutatáshoz⁹

Az állami, különösen a közigazgatás hatósági és szolgáltatói funkciói tekintetében a közösségi médiaplatformok hatása ma még kevésbé kézzel fogható, mint más társadalmi alrendszerek működésére gyakorolt hatása. Ugyanakkor egyes állami, közfeladatot ellátó szervek és személyek az elmúlt néhány évben látványosan elkezdtek használni ezeket az új nyilvánosságfórumokat.

8 Romboló, vagy más néven felforgató technológiák lényeges közös vonása, hogy nem új piacokat hoznak létre, hanem a már meglévő, hagyományos (belső) törvényszerűségekkel, működési elvvel és értékrendszerrel rendelkező piacokat forgatják fel. A jogalkotónak az ilyen technológiák szabályozását megelőzően fel kell mérni, hogy a meglévő, hatályos szabályozás alkalmazható-e és ha igen, mennyiben az új technológiára, és figyelembe kell vennie azt követelményt, hogy akár a hatályos szabályozás, akár a megalkotandó új szabályok ne hozzanak létre valamelyik oldalon verseny előnyt, illetve versenyhátrányt. Ez a felelős szabályozói magatartás kulcsa [Vö. KLEIN – Tóth i. m. 22.]. Jó példaként említhető a romboló technológiára a megosztáson alapuló gazdaság (*sharing economy*) egyes innovatív szolgáltatásai, mint az Uber, vagy az Airbnb, és a közösségi platformszolgáltatások. A felelős jogalkotói magatartás megnyilvánulásának hiányára pedig talán a legjobb példa az Uber több államból, többek között Magyarországról való kiszorítása jogi szabályozás útján, engedve a hagyományos technológia szolgáltatóinak nyomásának.

9 RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Glossa Iuridica*, 2019/1-2, 243-273.

Ennek számos oka között talán az egyik leglényegesebb az elérés szélesítése, a polgárokkal, ügyfelekkel való kapcsolattartás interaktívvá tétele, de szintén megemlíthető az 'állam,' vagy pontosabban az államot egyes funkciók tekintetében megjelenítő közigazgatási szervek (kormány, szakigazgatási szervek stb.) iránti bizalom növelése. Mivel a polgárok (különösen egyes társadalmi csoportok: kiemelve a fiatal generáció tagjait, akik bár – általában nemzetközi kitekintésben – tipikusan a legkevésbé tudatos polgárok közé tartoznak, mégis csak a jövő évtizedek társadalmának derékhadát képviselik) információszerezésének súlypontja is áttevődik a hagyományos médiarendszer, médiapiac egykor meghatározó szolgáltatóiról (médiatartalom-szolgáltatók)¹⁰ a közösségi médiaplatformok „idővonalaira”, ezért az információs versenyben bizonyos értelemben állami szerveknek is igazodniuk kell ehhez a változáshoz. A nyilvánosság jelzett szerkezetváltozása ugyanakkor bár növelheti az új nyilvánosságcsatornák bevonásával a tájékoztatás hatékonyságát, az információ tartalmának és célba juttatásának (láthatóságának) bizonytalansága fokozott óvatosságot követel meg az állami feladatokkal összefüggő kommunikáció során. Mindezekre tekintettel – álláspontom szerint – az állami feladatok megszervezése, ellátása és az azokról való tájékoztató tevékenység során ezért a közösségi médiaplatformok kizárólag egy kiegészítő jellegű, hatékonyság növelő eszközzel szolgálhatnak, de nem vehetik át az állami kommunikáció hivatalos csatornáinak a szerepét.

A közigazgatási rendszerek nemzetközi összehasonlításban rendkívül különböző módon és mértékben használják a közösségi médiaplatformok kínálta lehetőségeket. Vannak olyan jogrendszerek, amelyekben az állam elsősorban a hatósági (közhatalmi) szerveken keresztül kerül kapcsolatba a polgárokkal. A közép-európai régióban – mutat rá Csáki-Hatalovics Gyula Balázs – „az apparátus nem szívesen alkalmaz olyan lehetőségeket, amelyekre nincs kifejezett felhatalmazás.”¹¹ Ott, ahol a közigazgatási szervek és a polgárok kapcsolata kevésbé formalizált és az állami funkciókban fokozottan van jelen a szolgáltatói jelleg, ott sokkal természetesebben és szélesebb körben használják a kapcsolattartás közösségi médiaplatformok nyújtotta lehetőségeit. Ide tartoznak elősorban az angolszász jogrendszer államai, különösen is az Amerikai Egyesült Államok közigazgatási rendszere. Amint a későbbiekben bemutatom, az Egyesült Államok jogrendszere igen korán és érzékenyen reagált

10 Vö. a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény [továbbiakban: Smtv.] 1., § 8. pontja.

11 CSÁKI-HATALOVICS Gyula Balázs: *A közösségi média felhasználási lehetőségei a közigazgatásban – nemzetközi elemzés*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, KRE ÁJK, 2020.

a közhatalom gyakorlóinak közösségi médiahasználati gyakorlatára, különös tekintettel az általuk ellenőrzött oldal (platformtól függően még fiók, profil megnevezés is használatos)¹² tartalommenedzsmentjére, vagyis a polgárok által közzétett tartalmak (önkényes) korlátozására (törlésére).

Az Európai Unió intézményrendszerének és az egyes meghatározó vezetőinek közösségi média használatát áttekintve elmondható, hogy intenzív kommunikációt folytatnak az újmédia fórumain.¹³

A magyar közigazgatás szervezetrendszerével kapcsolatban csupán néhány – önkényesen kiragadott – példát emelek ki. A közigazgatás legfőbb szerveként a kormány¹⁴ több közösségi médiaplatformon is rendelkezik hivatalos oldallal.¹⁵ A közigazgatás általános hatáskörű területi szervei, a kormányhivatalok¹⁶ vagy egyes szerveik (osztályaik) szintén jelen vannak a közösségi médiaökoszisztémában. A szakigazgatási szervek közül is sokan jelen vannak a platformok uralta nyilvánosságban, a rendészeti igazgatást példaként hozva elmondható, hogy a rendőrség több közösségi platformon aktív.¹⁷ Az autonóm jogállású Médiatanácsnak szintén van Facebook oldala.¹⁸ A területi önkormányzatok közül szinte az a kivételes, amelynek nincs közösségi média elérése.¹⁹

Ugyanakkor az is megjegyzendő, hogy a politikusok is egyre aktívabbak a közösségi médiaplatformokon, ám a közzétett tartalmak jellege alapján megállapítható, hogy a platformokon megnyilvánuló tevékenységük kevésbé függ össze az állam működésével, a közigazgatási funkciókkal, sokkal inkább politikai jellegűek. Ez még akkor is igaz, ha például a miniszterelnök Facebook oldalán gyakran megjelennek a kormányzati tevékenységgel, mint

12 A közösségi médiaplatformok ugyan hasonló működési elveken szerveződnek, mégis önálló szolgáltatások, amelyek saját öndefiníciójuk, szolgáltatási tevékenységük leírása során különböző kifejezéseket használnak.

13 Pár példa az intézmények megjelenésére: Európai Bizottság: <https://www.facebook.com/EuropeanCommission/> (1 125385 követő), https://twitter.com/eu_commission (1,2 millió követő), Európai Parlament: <https://www.facebook.com/europeanparliament> (2625113 követő), <https://www.linkedin.com/company/european-parliament>, és <https://www.youtube.com/user/EuropeanParliament>, Európai Tanács: <https://twitter.com/eucouncil?lang=hu>. Az Európai Unió Tanács: <https://www.facebook.com/eucouncil/>

14 Vö. Magyarország Alaptörvénye 15. cikk (2) bekezdése.

15 <https://www.facebook.com/kormanyzat/>, https://twitter.com/kormany_hu és saját YouTube csatornával is rendelkezik: <https://www.youtube.com/user/kormanyhu>

16 Pl. <https://www.facebook.com/fejermegyeikormanyhivatal/>

17 <https://www.facebook.com/Rend%C5%91rs%C3%A9g-1533847040250119/>, https://twitter.com/police_HU,

18 <https://www.facebook.com/mediatanacs/>

19 Budapest főváros önkormányzatának „Budapest Városháza” című Facebook oldala: https://www.facebook.com/pg/budapestmindenkie/about/?ref=page_internal

közigazgatási tevékenységgel kapcsolatos tartalmak is. Erre jó példa, hogy a COVID-19 járvány idején a miniszterelnök számos kormányzati döntést (pl. veszélyhelyzeti rendeletek tartalmának lényegét a hivatalos lapban történő közzététel előtt) a Facebook oldalán jelentett be.

2. A nyilvánosság szerkezetének átalakulása és hatása szabályozásra

Az internetes kommunikáció elterjedésével olyan új (tömeg)kommunikációs platformok jelentek meg, amelyek kétségkívül jelentősen módosították a nyilvánosság korábban kialakult struktúráját. A technológiai fejlődés következtében az egymás közötti diskurzusoknak és a tömegkommunikációnak is új, korábban nem létező csatornái, közegei alakultak ki.²⁰ A tömegkommunikáció szerkezetére gyakorolt hatásában ennek a technológiai változásnak különösen nagy jelentősége van, hiszen a hagyományos nyomtatott és elektronikus média mellett olyan új eszközök elterjedését tette lehetővé, amelyek a korábbi korlátos hozzáféréshez képest bárki számára, szinte teljesen korlátlaná tették a nyilvánossághoz való hozzáférés lehetőségét. Mára nem csupán az online hírportálok és sok esetben az offline világ meghatározó médiumainak online kiadásai, hanem a többnyire a társadalomban alulról szerveződő, magánkezdeményezésésként működtetett fórumok működtetői, a blogszféra és a közösségi média is meghatározó szereplői a hír- és tájékoztatási versenynek, sőt releváns versenytársaivá váltak a hagyományos nyomtatott lapoknak és az offline (lineáris) médiaszolgáltatásnak. Az interneten zajló kommunikációnak ugyanakkor számos, különböző megjelenési formája azonosítható, sőt az egyes közlések alkotmányossági szempontból más-más megítélés alá tartoz(hat)nak²¹. A szabályozásnak ebből fakadóan szükségszerűen differenciált megközelítést, a korlátozhatóság különböző mércéit kell alkalmaznia.

2.1. Őrségváltás a nyilvánosság kapujánál? – a hagyományos kapuőrök és a platformszolgáltatók

A hagyományos médiastruktúrában, ahol a tömegkommunikáció eszközei kezdetben a nyomtatott sajtótermékek, majd a technológiai fejlődéssel a rádiók és televízióműsor-szolgáltatók voltak, a médiához való (közvetlen)

20 UDVARY, Sándor: *Media revolution – Effects of technological development on freedom of expression*. In: Mátyás Kapa (szerk.): *Studia Iuridica Caroliensia* 2. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2007, 197–215.

21 Az egyes mércékről ld. TÖRÖK Bernát: *Szabadon szólni demokráciában. A szólásszabadság magyar doktrínája az amerikai jogirodalom tükrében*. Budapest, HVG Orac, 2018.

hozzáférés, vagyis az a lehetőség, hogy valaki valamely sajtótermékben, vagy médiaszolgáltatóban hallathassa a hangját, helyezhessen el tartalmat, kizárólag a kiadók, médiaszolgáltatók, illetve a szerkesztők döntésén alapult, leszámítva azokat a sajátos jogi hozzáférési eszközöket, amelyeket a jogalkotó kivételes esetekben biztosított.

A következő kérdés, hogy a vélemények közzétételét és a mások véleményéhez való hozzáférést biztosító, az interneten végbemenő, széles körű társadalmi folyamatot elősegítő szolgáltatók, amelyek meghatározó szerepet játszanak a (potenciálisan) minden korábbinál plurálisabb nyilvánosság megvalósulásában, milyen elbírálás alá esnek? Különös tekintettel terheli-e őket felelősség (és ha igen, milyen, ha pedig nem, akkor miért nem) a harmadik személyeknek általuk üzemeltetett felületeken elhelyezett tartalmaiért? Ez a kérdés az internetes tömegkommunikáció kezdeti időszakában nem merült fel, hiszen hosszú ideig a webes technológia szabta keretek között nem volt mód közvetlen közzétételre, legfeljebb e-mail formájában, amely kétségkívül nem is jelent(ett) klasszikus értelemben vett 'közzétételt', és nem felel meg a tömegkommunikáció sajátos kritériumainak sem. Ez sokkal inkább az interperszonális kommunikáció egyik formája, amely tipikusan bipoláris (kivételesen, példának okáért körüzenet esetén lehetett multipoláris), és akkor a (tartalom) szolgáltató a nyilvánosságban megjelenő valamennyi tartalom tekintetében valamiféle szűrő, kapuőr szerepet tölthetett be. A kilencvenes esztendőök közepéig tehát csak olyan közlések jelenhettek meg a webes nyilvánosságban, amelyeket a szolgáltató valamilyen formában, de mindenkor saját tevékeny közreműködése segítségével (aktív, szerkesztői lépéssel) közzétett. A harmadik személyek által közvetlenül elhelyezhető tartalmak technológiájának megjelenésével (elsősorban a kommentek elhelyezését lehetővé tevő oldalak sorolhatók ide) a szolgáltatóknak ez a közzétételi monopóliuma és az abból fakadó feltétlen zsilipelő szerepe már nem volt abszolút, képződ(het)tek olyan tartalmak, amelyekkel megjelenés előtt nem került kapcsolatba a szolgáltató. Az internetes kommunikáció legújabb szerkezeti átalakulásával, a *web 2.0* megjelenésével pedig a tartalomszolgáltatók ezen kapuőr szerepe értelmetlenné vagy legalábbis – kevésbé erős ítéletet mondva – súlytalanná kezd válni. Abban az új társadalmi nyilvánosságban, amelyben a tömegkommunikációs tér egy meghatározott szegmentumában (az internetes kommunikációban) a közzététel automatikus, közvetlen, mindenféle közvetítői beavatkozástól független, a korábbi kapuőrök – elveszítve addigi évszázados szűrő funkciójuk lényegét – lassan nyugdíjba kényszerülnek. A funkció azonban új köntösben – és részben új tartalommal – újra megjelenni látszik az új technológiákban, így új kapuőrök – a keresőmotor-szolgáltatók, a *social media* üzemeltetői – kezdik

átvenni ezt a feladatot. A közvetítő-szolgáltatók (*intermediaries*), különösen a keresőmotor-szolgáltatók és a közösségi hálózatokat üzemeltető szolgáltatók forgalomirányító – vagy erősebb kifejezést használva tartalomszelektáló – tevékenysége a kapuőrök új korszakát hozta el. A helyzet azonban ezzel együtt is sokat változott: amíg korábban a tartalomszolgáltatók látták el a nyilvánosság összetételének karmesteri szerepét, amelyek tevékenysége többé-kevésbé jogszabályok alapján történt, az új *gatekeeper*-funkciót már különböző platformszolgáltatók és közvetítőszolgáltatók látják el, akiknek a működésére a korábbi jogi normák nem érvényesek.²²

Az online nyilvánosságban megvalósuló kommunikációs folyamatokban nem csupán a tartalmat előállító szolgáltatók (*content provider*) játszanak szerepet, hanem azon szolgáltatók is, amelyek a tartalmakat eljuttatják a közönséghez (*intermediaries, gate keepers, közvetítőszolgáltatók*). A hagyományos médiumok esetében is szükség van a tartalomközvetítő (műsorterjesztők) közreműködésére a tartalmak közönséghez való eljuttatása során.²³ A műsorterjesztők tevékenysége kimerül abban, hogy a médiaszolgáltatók által rendelkezésükre bocsátott audiovizuális médiatartalmat elektronikus hírközlő hálózatukon keresztül továbbítják. Az online tartalmak közvetítői, a közvetítőszolgáltatók, vagyis az új kapuőrök esetében más a helyzet. A közvetítőszolgáltatók a tartalmakat bizonyos szempontok szerint szelektálják, rangsorolják, hatást gyakorolnak érzékelhetőségükre. Ez a tevékenység a tartalomszerkesztés mértékét közel sem éri el, de túlmutat az egyszerű továbbítási tevékenységen, afféle sajátos, a tartalmak szabad áramlását befolyásoló forgalomirányító tevékenységként jellemezhető. A közvetítőszolgáltatók nagymértékben hatással vannak az online térben érzékelhető, vagyis a demokratikus diskurzusokban hatást kifejteni képes tartalmak (vélemények) összetételére, végső soron a közvélemény pluralitására. A nyilvánosság új kapuőrei sok esetben hatékonyabban (egyúttal észrevétlenebbül) képesek befolyásolni a nyilvánosságban érzékelhető tartalmak összetételét, mint az állam bármikor (akár a cenzúra bunkósbotjával) képes volt arra. A közvetítőszolgáltatók így nem megkerülhetők a szólás- és sajtószabadság 21. századi értelmezési keretének meghatározása során.

22 Vö. KLEIN Tamás: *A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége, mint alkotmányjogi problematika: A harmadik személy tartalmáért való szolgáltatói felelősség az interneten.* In: KOLTAY András – TÖRÖK Bernát (szerk.): *Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején* 3. Budapest, Wolters Kluwer, 2016, 349-374.

23 Vö. CSERVÁK Csaba: *A digitalizáció hatása az alapjogok gyakorlására és érvényesítésére.* In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken.* Budapest, KRE ÁJK, 2020, 64.

Az új kapuőrök jellegzetességei közül kiemelendő, hogy a tartalmakhoz való hozzáférés lehetőségéről már nem vagy nem kizárólag emberek döntenek, hanem a „döntések” egy jelentős részét algoritmusok hozzák meg. A szolgáltatók tartalomszűrési tevékenysége egyáltalán nem transzparens, többnyire sem a szűrési elvek, sem a folyamat nem ismerhető meg, valamint az sem, hogy emberek vagy gépek végzik-e a tartalomszelekciót. Eli Pariser – a később általam is tárgyalt szűrőbuborékok kapcsán – mutat rá, hogy „[a]mit most látunk, az az, ahogyan a hús-vér örök átadják a stafétabotot az algoritmikus öröknek. Az algoritmusoknak azonban nincs meg az a belső etikája, amit a szerkesztők használtak. Így, ha az algoritmusok fogják elrendezni a világot számunkra, ha azok döntenek el, hogy mit nézzünk meg és mit ne, akkor biztosítanunk kell azt, hogy ne csupán a relevancia szerint legyenek programozva. Biztosítanunk kell, hogy olyan dolgokat is megmutassanak, amelyek kényelmetlenek, provokatívák vagy fontosak.”²⁴ Pariser álláspontja a kényelmetlen, provokatív vélemények szükségességéről nem áll távol az Alkotmánybíróság 1992-től vallott felfogásától: a szabad kommunikációs folyamatban „helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt – különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke”.²⁵

2.2. A közösségi médiaplatformok sajátosságai és néhány szabályozási kihívás

A közösségi médiaplatformoknak nincs generálisan érvényes, kanonizált, a jog számára használható definíciója. Jelen tanulmány fogalmi rendszerében közösségi médiaplatformnak tekintem azokat a szolgáltatásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a felhasználók saját (szerkesztett) tartalmakat tegyenek közzé és ugyanezen vagy más felhasználók elérhessék ugyanezeket a tartalmakat, amelyekből tájékozódhatnak. A közösségi médiaplatformok gyűjtőfogalma alá tartozónak tekintem elsősorban a szűk értelemben vett közösségi médiaszolgáltatásokat (pl. Facebook, Twitter), valamint a videómegosztóplatform-szolgáltatásokat (pl. You Tube).

A közösségi médiaplatformok – elnevezésükkel ellentétben – nem tekinthetők jogi értelemben médiumoknak, vagyis médiaszolgáltatásoknak, hiszen annak egyik leglényegibb fogalmi eleme, tartalomszerkesztési tevékenység, esetükben nem értelmezhető. Az Európai Bizottság közleménye a közössé-

24 PARISER, Eli: Óvakodj az online szűrőbuboréktól. Idézi BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*. Doktori értekezés. PPKE JÁK Doktori Iskola, Budapest, 2017, 115.

25 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167.; 179.

gi médiaplatformok számos pozitív hatását emeli ki, többek között, hogy bővítik a fogyasztók számára a választékot, és ezáltal hozzájárulnak az ipar versenyképességének javításához és a fogyasztói jólét emeléséhez, emellett lehetőséget teremtenek a polgároknak arra, hogy fokozottabban vegyenek részt a társadalomban és a demokráciában, oly módon, hogy különösen a fiatalabb generációk számára és a határokon átívelő módon elősegítik az információhoz való hozzáférést.²⁶ Mindebből az a következtetés vonható le, hogy a közösségi médiaplatformok forradalmasították az információhoz való hozzáférést.²⁷ Ugyanakkor a pozitív és a Bizottság által is kiemelt előnyök mellett a platformgazdaság ezen új, a nyilvánosság szerkezetét megváltoztató szolgáltatói, számos a jogtudományi gondolkodás és a jogi szabályozás számára is megoldandó kihívást generáltak. Ilyen megoldásra, a jogi szabályozás válaszára váró jelenségek többek között a szűrőbuborék és az álhírek nyilvánosságot dezintegráló jelensége, vagy a felhasználói anonimitás problémája. Ezek közül a terjedelmi korlátokra és a kutatás fókuszpontjára tekintettel, a szűrőbuborék-elméletére és a *fake news* problémára térek ki.

A közösségi platformok *differentia specificája*, hogy a közzétett tartalmakat többnyire a felhasználóikból álló közösség hozza létre és szerkeszti. A kifejezés (*social media*) 2006-ban terjedt el, amikor a Wikipedia, amely maga is egy közösségi média, először definiálta a jelenséget: „[...] a közösségi média az a média, amit elsődlegesen egy közösség, mint csoport formál, közösségi szinten, nem pedig írók, újságírók és a médiavállalatok összessége. [...]” 2015-ben az Encyclopædia Britannica által szerkesztett Merriam–Webster úgy határozta meg a közösségi médiát, mint az elektronikus kommunikáció ama formája, amelyen keresztül az emberek online közösségeket hoznak létre abból a célból, hogy információkat, ötleteket és személyes üzeneteket osszanak meg.²⁸ A közösségi médiaplatformoknak ugyanakkor nincs generálisan érvényes, elfogadott definíciója. Magam közösségi médiaplatformnak tekintem azokat a szolgáltatásokat, amelyek lehetővé teszik, hogy a felhasználók saját (szerkesztett) tartalmakat tegyenek közzé, és ugyanezen vagy más felhasználók elérhessék ugyanezeket tartalmakat, amelyekből tájékozódhatnak. A közösségi médiaplatformok gyűjtőfogalma alá tartozónak tekintem elsősorban a szűk értelemben vett közösségi médiaszolgáltatásokat (például Facebook, Twitter), a videomegosztóplatform-szolgáltatásokat (például You Tube). A közösségi médiaplatformok elnevezésükkel ellentétben nem tekinthetők jogi értelem-

26 Közlemény 2. pont.

27 Közlemény 6. pont (Következtetések).

28 Merriam-Webster: *Dictionary and Thesaurus*. www.merriam-webster.com. (2018. december 21.)

ben médiumoknak, vagyis médiatartalom-szolgáltatásoknak, hiszen azok egyik leglényegibb fogalmi eleme esetükben hiányzik: tartalomszerkesztési tevékenységet nem végeznek.

Mindezekre tekintettel a közösségi médiaplatform szolgáltatók magukat technológiai cégeknek tekintik, vagyis amit szolgáltatásként nyújtanak, az egy semleges platform, és nincs köze ahhoz, hogy a felhasználói mire és hogyan használják.²⁹ Ugyanakkor először a 2016-os amerikai elnökválasztás kampányban, majd a Cambridge Analytica botrány kirobbanása után egyre több kritika érte a közösségi médiaplatformokat (elsősorban a Facebookot), mondván nem tettek semmit a valótlan hírek terjedésének megakadályozása érdekében és az elnök választási kampányban a platformon keresztül megvalósított orosz titkosszolgálati beavatkozás ellen. Ezeket a kritikákat a politikai diskurzus súlyos torzulását előidéző folyamatok elleni tétlenség váltotta ki, és ezekre a Facebook rendre a semleges technológiai szolgáltató szerepében válaszolt, mivel tisztában volt a kérdés tétjével: amennyiben nyilvánosan, a politikai közvitákat érdemben befolyásoló, aktívabb szolgáltatói magatartást tanúsít, azzal feladja kényelmes pozícióját, és elismerve tevékenységében a szerkesztés bizonyos fokú meglétét, maga adna muníciót a jogalkotó kezébe a közérdekű elvárások megfogalmazására. Tegyük hozzá, a Facebook korábban sem volt semleges technológia szolgáltató, hiszen szolgáltatásának lényeges eleme az algoritmusok által vezérelt személyre szabott hírfolyam generálás.

3. A közösségi médiaplatformszolgáltatók közérdekű kötelezettséggel való megterhelésének lehetősége – köz fórum-e a közösségi média? – Az amerikai példa

Az Egyesült Államokban több olyan bírósági ügyben született ítélet, amelyek tétje a platformon elérhető tartalmakhoz való hozzáférésnek az Első Alkotmánykiegészítésből levezethető alkotmányos jogként való elismerése volt. Mindannak ellenére, hogy megoszlanak a vélemények a közösségi médiaplatformok áldásai vagy éppen negatív hatásai tekintetében, az vitán felül kijelenthető, hogy ezek a szolgáltatások a nyilvános kommunikációnak, a közvitának, vagyis a társadalmi diskurzusoknak új, folyamatosan növekvő jelentőségű fórumai. Abban már megoszlanak a vélemények, hogy a platformon folytatott kommunikáció a magánkommunikáció körébe tartozik-e, vagy a társadalmi közvita egyik fórumaként kell tekinteni rá. Amennyiben a társadalmi diskurzusok sajátos terepeként tekintünk a platformokra, úgy az ott megjelenő tartalmakhoz való hozzáférés kérdése felértékelődik.

29 Vö. KOLTAY i. m. 203.

3.1. Előkérdés – a közösségi médiához való hozzáférés korlátozhatósága a Packingham v. North Carolina ügyben

Egy észak-karolinai bírósági ítélet foglalkozott először azzal a kérdéssel, hogy ki lehet-e valakit zárni generális jelleggel egy (konkrét) közösségi médiaplatform (a Facebook) szolgáltatásaiból. A Packingham v. North Carolina ügy történeti tényállása szerint egy Lester Gerard Packingham nevű, pedofiliáért jogerősen elítélt és büntetését letöltő polgár³⁰ regisztrálni akart a Facebook közösségi médiaplatformra, ám a szolgáltató felhasználói regisztrációját elutasította egy észak-karolinai jogszabály miatt, amely megtiltotta a regisztrált szexuális ragadozóknak (*registered sex offender*), hogy ilyen szolgáltatásokat felhasználóként igénybe vegyenek.³¹ Packingham úr ezt követően fordult a bírósághoz, hogy az ügyet végső fokon a szövetségi Legfelsőbb Bíróság elvi jelentőségű verdiktje döntse el.

Az észak-karolinai jogszabály célja lényegében egy előzetes védelmi intézkedés fenntartása volt, amely azt a célt szolgálta, hogy megakadályozza a regisztrált szexuális bűnözőket abban, hogy könnyedén kapcsolatba tudjanak lépni gyermekekkel, vagyis a potenciális áldozatokkal.³² Az ügy két évtizeddel a Reno v. American Civil Liberties Union ügy³³ után került a szövetségi legfőbb bírói fórum elé, amely szintén a gyermekek káros online tartalmakkal szembeni védelmét célzó szabályok vizsgálatát jelentette, és amely az első olyan szövetségi Legfelsőbb Bíróság által tárgyalt ügy volt, amely az interneten keresztül terjesztett tartalmak szólásszabadsági vonatkozásait vizsgálta. A Reno v. ACLU ügyben a szövetségi Legfelsőbb Bíróság egyértelművé tette, hogy önmagában nem lehet általános jelleggel korlátozni bizonyos online tartalmakat a felnőttek vonatkozásában is, kizárólag arra való tekintettel, hogy azok a tartalmak a gyermekek számára károsak lennének. Két alkotmánybíró ugyanakkor felvetette, amennyiben az online térben létre lehet hozni egy felnőtt övezetet (*adult zone*), amelyet a gyermekek hozzáféréstől egy hatékony átjáró technológia (*gateway technology*) véd, úgy lehetséges, hogy a „felnőtt zónákon” kívül már alkotmányos lehetne bizonyos tartalmak szélesebb körben való korlátozása.

30 Lester Gerard Packinghamet 21 éves főiskola hallgatóként egy 13 éves lánnyal létesített szexuális kapcsolatot. Mivel ez a cselekmény kiskorú elleni bűncselekménynek minősült, Packingham urat kötelezni kellett, hogy regisztrálja magát a „sexoffender” státusra, amely akár több mint 30 évig is fennállhat.

31 North Carolina Gen. Stat. Ann. §§14–202.5.

32 North Carolina Gen. Stat. Ann. §§14–202.5(a) - (e) (2015).

33 Reno v. American Civil Liberties Union, 521 U.S. 844 (1997). A Reno v. ACLU ügyben a John Paul Stevens bíró leírta, hogy vannak különbségek az online kommunikáció és a kommunikáció más formái között.

A Packingham-ügyben a szövetségi Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a cybertér és általánosságban az internet egy „hatalmas demokratikus fórum” (*vast democratic forum*), különösen igaz ez a közösségi médiaplatformokra, amelyek közül legalább egy platformon 10 amerikai polgárból 7 jelen van.³⁴ A szövetségi Legfelsőbb Bíróság ebből az elvi kiindulópontból kezdte meg vizsgálódását.

Annak következtében, hogy a szövetségi Legfelsőbb Bíróság az online teret egy fizikai térhez hasonlította, olyan helyzetet teremtett, amelyben vizsgálhatóvá vált az amerikai alkotmányos gyakorlatban használt közfórum doktrína (*public forum doctrine*) alkalmazhatóságának kérdése.

Az amerikai alkotmányos gyakorlatban a közfórumnak három sajátos és a szólásszabadság korlátozását eltérő mértékben megengedő típusa különböztethető meg. A legszélesebb szabadságot biztosítják azok a közfórumok, amelyek többek között arra vannak rendelve, hogy a polgárok kifejthessék álláspontjukat. Ilyenek a közparkok, terek, utcák, ahol amellet, hogy a polgárok közlekednek, piknikeznek, különböző témájú beszédeket, tüntetéseket és felvonulásokat is tartanak. Ezek a közfórumok tehát elsősorban a szólásszabadság céljára (is) rendelt terek. A második csoportba tartoznak az ún. kijelölt közfórumok, amelyek ugyan nem hagyományos terei a szólásszabadságnak, de ilyen célra is használhatók (előadóterem, plázák stb.). A kijelölt közfórumok tekintetében már korlátozottabb a szólásszabadság védelmi köre, és használatuk bizonyos hozzájáruláshoz köthető. A harmadik közfórum csoportba tartoznak azok a helyek, amelyek kifejezetten nem arra a célra rendelték, hogy ott a polgárok szabadon megnyilvánuljanak, ám arra számos esetben mégis sor kerülhet. Ilyen helyek például a kórházak, börtönök.³⁵ Ebben a közfórumfelosztásban a szövetségi Legfelsőbb Bíróság (*Supreme Court*) a közösségi médiaplatformot a hagyományosan a véleményartikulálásra szolgáló csoportba sorolta. Ugyanakkor talán életszerűbb lenne a második csoportba sorolni, amelyre egy párhuzamos indokolás is utal.³⁶

A szövetségi Legfelsőbb Bíróság ítéletében az online teret olyan modern köztérnek nyilvánította, ahol közösségi véleménycseré zajlik. A Legfelsőbb Bíróság az észak-karolinai jogszabály érintett rendelkezését a szólásszabadság korlátozásának minősítette, és a szólás korlátozásának nem kellően szűkre szabott korlátozására tekintettel az Első Alkotmánykiegészítésbe ütközőnek találta.³⁷

34 Packingham ítélet 5.

35 Vö. POST, Robert C.: Between governance and management: the history and theory of the public forum. *UCLA Law Review*, 1987. 1713.

36 Samuel Alito bíró párhuzamos indokolása.

37 Packingham ítélet 9–10.

3.2. Az elnöki Twitter-fiók alkotmányos megítélése – a Knight First Amendment Institute v. Trump ügy

Egy másik ügy alperesei Donald Trump, az USA elnöke és két közvetlen munkatársa volt. Trump elnök a @realDonaldTrump Twitter oldalán számos nyilatkozatot, megnyilvánulást tesz közzé elnöki minőségében. A Columbia Egyetemen működő Knight First Amendment Institute által képviselt hét felperes azért perelte be az elnököt és két közvetlen munkatársát, akik szerkesztették a @realDonaldTrump Twitter-fiók tartalmait, mert miután egyes Twitter-bejegyzésekhez bíráló tartalmú kommentet fűztek, az elnöki Twitter-fiókhoz való hozzáférésüket blokkolták. A korlátozást egy közfórumhoz való hozzáférés korlátozásának állították, arra hivatkozva, hogy az elnöki megnyilvánulások hivatalos nyilatkozatoknak (*official statements*) minősülnek.

A felperesek képviseletét ellátó intézet álláspontja szerint a köztisztviselők (*public officials*) közösségi médiaplatformokon működtetett fiókjai mára a kormánypolitika megvitatásának legjelentősebb fórumai közé tartoznak. A felperesi igénynek megfelelő ítélet pedig biztosítani fogja, hogy a polgárok ne legyenek kizárva ezekből a politikai diskurzusok szempontjából jelentős fórumokból, csupán eltérő nézőpontjuk, véleményük miatt, és azt is, hogy a közhivatalnokok ne szigetelhessék el magukat választóik kritikájától. A döntés segít biztosítani a digitális terek integritását és vitalitását, amelyek egyre fontosabbak a demokráciák számára.³⁸

A konkrét ügy egyik– és témánk szempontjából is – kiemelt jelentőségű elvi kérdése volt, hogy különböző jogi megítélés alá esnek-e a közhatalmat gyakorló személyek, szervezetek közösségi média felületei és ezzel szoros összefüggésben szigorúbb közérdekű elvárások fogalmazhatók-e meg működtetésükkel kapcsolatban. Az alperesi oldal is érzékeltette ennek a kérdésnek a jelentőségét, ezért a perben mindvégig hangsúlyosan hivatkozott arra, hogy Trump elnök Twitter fiókját még elnökké választását megelőzően, magánszemélyként (befolyásos üzletemberként) hozta létre.

A közhatalom, az állami adminisztráció formális vagy informális megnyilvánulásai ugyanakkor minden esetben kiemelt jelentőséggel súllyal meg a demokratikus diskurzusokban, vitákat generálnak, a párbeszédben résztvevők

38 Jameel Jaffer, a Knight Intézet ügyvezető igazgatójának nyilatkozata, aki márciusban a másodfokú ítélet meghozatala előtt vitatta az ügyet, lásd Knight First Amendment Institute at Columbia University: Second Circuit Holds that President Trump Violated First Amendment by Blocking Critics on Twitter, <https://knightcolumbia.org/news/second-circuit-holds-president-trump-violated-first-amendment-blocking-critics-twitter>, (2019. július 10.).

megnyilvánulásait befolyásolják. A Twitter különösen is alkalmas eszköze a politikai viták virtuális lefolytatásának,³⁹ hiszen fiók üzemeltetője által megfogalmazott álláspont (*tweet*) egyfajta tézisül szolgál egy adott téma megvitatásához, amelyre a diskurzusba bekapcsolódók reflektálhatnak (*retweet*) és vitathatják a korábban megfogalmazott tézis helytállóságát (antitézis). Az így kialakuló interakció eredményeként az egymásba kapcsolódó és egymásra reflektáló bejegyzések láncolata alkotja az adott diskurzus tekintetében a szintézist.

Az ügyet tárgyaló New York állami déli kerületi bíróság ítéletében⁴⁰ megvizsgálta a közfórum doktrína alkalmazhatóságát az elnöki közösségi médiaplatform relációjában, és az elnöki Twitter-fiókot a második közfórum típusba sorolta, vagyis olyan kijelölt, korlátozott közfórumnak minősítette, amelyben való részvételétől, beleértve a bejegyzések követését és az azokhoz kapcsolódó véleményartikulálást, senkit nem lehet pusztán azon az alapon eltiltani, hogy nem értenek egyet az elnök véleményével, és azt kritizáló, bíráló álláspontot fogalmaznak meg. Természetesen – tegyük hozzá – az már merőben más helyzetet jelent, ha a kritikus vélemény egyúttal a szólásszabadság korlátaiba is ütközik, például a bejegyzés tartalma személyiségi jogot sért, egyes társadalmi csoportok ellen gyűlöletre uszít, vagy más bűncselekményt valósít meg.

Az elnök a kerületi bíróság ítélete után ugyan feloldotta a felperesek blokkolását, ám fellebbezett az ítélet ellen. A másodfokú fellebbviteli bíróság megerősítette a kerületi bíróság döntését, és rámutatott arra, hogy miután az elnök kiválasztott egy platformot, és azt megnyitotta interaktív kommunikációs térként a felhasználók és a résztvevők milliói számára,⁴¹ nem zárhatja ki szelektív módon erről a platformról azokat, akik nem értenek egyet az ő nézeteivel.⁴² Tegyük hozzá az elnök hivatalba lépésekor egyértelművé tette, hogy az elnöki feladataival kapcsolatos kommunikációnak, tájékoztatásnak meghatározó felületeként tekint közösségi média fiókjára.⁴³

39 A Twitter elsődlegesen közéleti témák meg/kibeszélése köré épül.

40 Knight First Amendment Institute at Columbia University v. Trump (1:17-cv-05205) District Court, S.D. New York

41 A @realDonaldTrump Twitter-fióknak a tanulmány kéziratának lezárásakor (2020. június 6.) közel 82 millió követője volt.

42 Knight First Amendment Institute at Columbia University v. Trump, United States Court of Appeals for the Second Circuit, August Term 2018, July 9, 2019, No.18-1691-cv.

43 Az oldal egyébként mind formai szempontból, mind az ott elhelyezett tartalmak tekintetében azt az üzenetet hordozza, hogy az egy hivatalos állami kommunikációs csatorna, Formai szempontból Trump affiliácójaként az „Amerikai Egyesült Államok 45. elnöke” meghatározás szerepel, a tartalmak döntő többsége pedig az elnöki tevé-

A fellebbviteli bíróság egyértelművé tette, hogy az elnök sajátos közhatalmi státusa (ő az Amerikai Egyesült Államok elnöke) szorosan összefügg a Twitter-fiók közfórum jellegének megítélésével. Trump elnök még jóval elnöksége előtt, 2009 márciusában hozta létre a @realDonaldTrump című felhasználói fiókját. Azt senki – így a felpereseket képviselő szervezet és a másodfokon eljáró bíróság – sem vitatta, hogy mielőtt Trumpot elnökké választották, vagyis amikor még nagyvállalkozó (magánszemély) volt, a fiókja bizonyosan nem minősült kijelölt közfórumnak. A bíróság a továbbiakban azt is kimondta, hogy attól az időponttól kezdve, hogy Trump elhagyja hivatalát, fiókja ismét visszatérhet eredeti státusához. Ezzel szemben a fellebbviteli bíróság azt is egyértelművé tette, hogy a konkrét ügyben folyamatban lévő peres eljárás arra vonatkozik, hogy a felhasználói fiók elérésében az elnök és közvetlen munkatársai (a per további alperesei) akkor akadályoztak meg polgárokat, amikor az elnök hivatalban van.⁴⁴

3.3. A megyei önkormányzat felügyelőbizottsága elnökének hivatalos Facebook oldala és a közvita szabadsága – a Davison v. Randall ügy

Egy másik amerikai esetben egy helyi választott tisztségviselő közösségi médiahasználatára, illetve az ott zajló kommunikáció egyes véleményeinek korlátozása került a fókuszba. A történeti tényállás szerint Phyllis J. Randall a virginai Loudon megye önkormányzat felügyelőbizottságának elnöke volt és több Facebook oldalt is működtetett, ezek között volt magánprofil és olyan oldal is, amelyet hasonlóan Trump elnök Twitter oldalával, közhatalmi funkciójára tekintettel működtetett, mint a Felügyelőbizottság elnöke („Chair Phyllis J. Randall” Facebook Page, the „Chair’s Facebook Page”).⁴⁵ Az oldal leírásában kifejezetten jelezte, hogy ez az oldal egy hivatalos kormányzati felület, amelynek célja azon közösségi ügyek megvitatása, amelyek kapcsolódnak az érintett közhatalmi szerv tevékenységéhez. Az oldal kvázi közfórum jellegét tehát maga a létrehozója hangoztatta. Ugyanakkor azt előzetesen jelezni kell, hogy a Facebook hálózati szerkezete alapján nem magánszemélyhez kapcsolódó oldalt kizárólag egy magánszemély profilján keresztül lehet létrehozni és működtetni. A platform szolgáltatója ezt többek között azzal magyarázza,

kenységével függ össze.

44 Knight First Amendment Institute at Columbia University v. Trump, United States Court of Appeals for the Second Circuit, August Term 2018, July 9, 2019, No.18-1691-cv. 6., 10–14. bek.

45 A Facebook oldal jelenleg is megtalálható, ld. <https://www.facebook.com/Chair-Phyllis-J-Randall-1726409590911855/>,

hogy ezzel is igyekeznek korlátozni a fantomszervezetek, trollok megjelenését a Facebook ökoszisztémában. Ennek a körülménynek – nem véletlenül tértem ki rá – még jelentősége lesz a bírósági ítéletben.

A hivatalos oldalra érkező kommentek közül voltak az eredeti bejegyzéseket támogatók és opponálók, a felügyelőbizottság és vezetője munkáját dicsérő és kritikusan megítélő vélemények. Egy szélesebb tanácskozás keretében Davison, aki már korábban is több esetben fogalmazta meg kritikáját, éles hangú bírálatot tett közzé, amelynek következtében a felek között egy érzelmektől sem mentes vita alakult ki. A vita tárgya alapvetően közéleti jellegű volt. Ezt követően az alperes törölte a teljes párbeszédet, amire a felperes – miután hiába kérte a véleményét tartalmazó kommentek újbóli megjelentetését – szólásszabadságának sérelmére hivatkozva bírósághoz fordult. A jogerős bírósági ítélet megállapította, hogy a „felügyelőbizottság elnökének oldala” nem csak címében, de tartalmában is helyi közügyekkel kapcsolatos témákat jelenített meg és a felügyelőbizottság, mint testület, és elnöke közérdekű tevékenységével függött össze. Az ítélet kifejezetten kitért arra a kérdésre, hogy a diskurzus, illetve a nyilvánosság-fórum jellege független a közösségi médiaplatform szolgáltatás egyes technológiai adottságaiból fakadó formális körülményektől. A Facebookon ugyanis kizárólag – amint arra az előző bekezdésben utaltam – elvileg (szabályosan) csak egy valóságos természetes személy által létrehozott profil közbejöttével lehet szervezet céljaira használt oldalt létrehozni, ez azonban nem jelenti azt, hogy az oldalon zajló a magánkommunikáció körébe tartozik.

A richmondi negyedik kerületi fellebbviteli bíróság jogerős ítéletében⁴⁶ a Randall által használt (az elnök Facebook oldala megjelölésű) oldalról megállapította, hogy alapvetően a közérdekű vitáknak biztosít fórumot, vagyis közfórum. Erre tekintettel a fellebbviteli bíróság az Első Alkotmánykiegészítés által védett demokratikus diskurzusok sérelmét állapította meg az egyes közügyekre irányuló, közérdekű vita korlátozása, konkrét esetben Davison hozzászólásainak törlése kapcsán.⁴⁷ Az ítélet tehát egyértelműen közfórumnak minősítette a politikus oldalát. A platformot (amelyen a vizsgált oldal otthonra talált), mint önálló szolgáltatást azonban nem minősítette a jogerős ítélet közfórumnak, hiszen szolgáltatója nem állami szereplő, amelynek az egyenlő hozzáférést biztosítania kellene a tulajdonában álló fórumon.⁴⁸

46 Davison v. Randall, No. 17-2002 (4th Cir.).

47 Az ítélet részletes elemzését ld. Henry H. Perritt Jr.: Digital Communications Law, New York, Wolters Kluwer, 2020. 6-26. [Public Fora].

48 Vö. KOLTAY i. m. 306.

3.4. Az amerikai bírósági gyakorlatból prognosztizálható következmények

A Trump és a Randall ügyekben hozott ítéletek elsősorban azon az alapon állapították meg az Első Alkotmánykiegészítés megsértését, hogy a fiók vagy oldal szerkesztője, a tartalmak közzé tevője közhatalmat gyakorló személy. Álláspontom szerint azonban alkotmányossági szempontból fontosabb az adott közösségi médiaplatformon, vagy szűkebben egy konkrét felhasználói profilon, fiókon zajló diskurzus jellege, magánkommunikációs vagy éppen közvitákat érintő természete, mintsem önmagában az a tény, hogy ki a fiók vagy profil tulajdonosa, üzemeltetője. Vagy talán még pontosabb, ha úgy fogalmazom meg az elvi tételt, hogy a közhatalmat gyakorlók esetében a közfórum jelleg elismerése főszabályként indokolt, de ez nem zárja ki, hogy más esetekben, egy nem közhatalmat gyakorló személy által szerkesztett profil, fiók tartalma, tematikája, az ott folyó diskurzusok jellege miatt ne lehetne kijelölt közfórumnak minősíthető. Ugyanakkor az Első Alkotmánykiegészítés értelmezési hagyománya a korlátozás tilalmát az állami szervek tekintetében mondja ki, és ezt árnyalja a közfórum doktrína, amely a közvita feltételeinek biztosítását – bizonyos esetekben – nem állami szereplőkre is kiterjeszti.

A Randall ügyben hozott ítéletben – ha figyelmesen olvassuk – már az általam felvillantott értelmezési keret is előrevetíthető. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy – bár az USA jogrendszere precedens alapú – az ítéletet egy alsóbb fokú bíróság hozta. A kiterjesztő értelmezés szélesebb körű érvényesüléséhez leginkább egy Supreme Court megerősítésre lenne szükség. A szövetségi Legfelsőbb Bíróság legutóbb éppenséggel ezzel az értelemezéssel ellentétes döntést⁴⁹ hozott, amikor egy közhasználatú, de magántulajdonú kábeltelevíziós csatorna (Manhattan Neighborhood Network), egyes véleményeket szerkesztői döntés alapján nem engedett nyilvánosságához. A Supreme Court megállapította, hogy az Első Alkotmánykiegészítés védelme nem terjed ki az ilyen magántulajdonú szolgáltatók szerkesztői döntéseire. Bár ezeknek a csatornáknak kiemelt szerepe van abban, hogy minél többen fejthessék ki álláspontjukat a műsorokban, mégsem tekinthetők közintézményeknek, így nincs is alkotmányos kötelezettségük arra nézve, hogy mindenkit megszólalási lehetőséghez, vagyis az általuk biztosított nyilvánosságához való hozzáféréshez juttassanak. Ez a döntés ugyan egy hagyományos mediaszolgáltató vonatkozásában született, de – ahogy Koltay András is megjegyzi – a közösségi médiaplatformokra „is értelmezni és alkalmazni lehet, legalábbis az amerikai jogrendszer tekintetében.”⁵⁰

49 Manhattan Community Access Corp. v. Halleck, No. 17-1702, 587 U.S. (2019).

50 KOLTAY i. m. 306.

A fent ismertetett ítéletek nem foglalkoztak kifejezetten a közösségi médiaplatformszolgáltatók közérdekű kötelezettségével, hiszen egyik esetben sem volt peres fél a szolgáltató, és a bíróságok nem is állapítottak meg kötelezettséget vonatkozásukban. Az első esetben egy tagállami jogszabály alkotmányosságának vizsgálata, a másodikban pedig egy konkrét, a közösségi médiaplatform szolgáltatója keretében működtetett fiók szerkesztőjének alkotmányos kötelezettségének megállapítása volt az eljárás alapja csakúgy, mint a harmadik estében. Ugyanakkor annyi kétséget kizáróan megállapítható, hogy az ítéleteknek a közösségi médiaplatformok társadalmi nyilvánosságban elfoglalt szerepével kapcsolatban kifejezett megállapításai legalábbis egy lépéssel közelebb vitte az amerikai alkotmányos rendszert ahhoz, hogy ezen szolgáltatókat a szólásszabadság érvényesülésének érdekében alkotmányosan igazolható kötelezettségekkel terhelje meg, vagyis az Első Alkotmánykiegészítésből fakadó alkotmányos követelményeket a szolgáltatóknak a szolgáltatás érdemével összefüggő magánjogi jogviszonyaira – vagyis horizontális hatállyal – is kiterjessze. Ennek azonban ellentmond a Manhattan Community Access Corp. v. Halleck ügyben hozott SC ítélet.

A Trump és a Randall ügyekben hozott jogerős ítéletek alapján az is egyértelmű, hogy a közhatalmat gyakorló szervekkel és személyekkel szemben érvényesül az az alkotmányos kötelezettség, hogy a közügyek szabad vitájának szabadságát a lehető legszélesebb értelemben biztosítsák és ne hozzanak olyan intézkedéseket, amelyek hatásukban az egyén szólásszabadságát és a polgárok tájékozódáshoz való jogát korlátoznák.

4. A közösségi médiaplatformok formálódó Európai szabályozása – az első lépés

Az Európai Unió bár számos politikai dokumentumban foglalkozott a közösségi médiaplatformokkal, a szabályozás terén eddig kevés kézzel fogható eredmény valósult meg. Az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló 2018-as módosítása a közösségi médiaplatformok egy sajátos szolgáltatástípusát, a videómegosztóplatform-szolgáltatásokat (*video-sharing platform service*) vonta az európai audiovizuális médiaszabályozás tárgyi hatálya alá. Ezzel a szabályozói lépéssel az európai jogalkotás merőben más útra lépett, mint azt az USA esetében láttuk. Az érintett szolgáltatástípust szűkebben határozta meg, azonban a közösségi médiaplatformok egy sajátos típusát az európai médiaszabályozás tárgyi hatálya alá vonta.⁵¹

51 A szabályozás részleteiről ld. SORBÁN Kinga: A videomegosztó platformok európai szabályozásának aktuális kérdései. *Médiakutató*, 2018/1, 9-20.

A videómegosztóplatform-szolgáltatás olyan sajátos online tartalommegosztást biztosító szolgáltatás, amely felhasználói részére tárhelyet szolgáltat egyes videótartalmak közzétételére és egyúttal másoknak hozzáférést enged ezekhez a tartalmakhoz. Az így közzétett audiovizuális tartalmak külső megjelenésükben valójában azonosak bármely más, a (tagállami) médiaszabályozások tárgyi hatálya alá tartozó audiovizuális médiatartalommal.

A videómegosztóplatform-szolgáltatásokra vonatkozó egységes európai szabályozási keret megalkotása egészen az AVMS irányelv 2018-ban lezárult revíziójának a hatályba lépéséig váratott magára.⁵² A hosszú kodifikációs folyamat eredményeként az audiovizuális tartalmakkal összefüggő közvetítőszolgáltatások közül elsőként a videómegosztóplatform-szolgáltatások kerültek a legközelebb az audiovizuális médiaszolgáltatásokhoz. Az AVMS irányelv megreformált normaszövege messzemenőig figyelembe veszi a szolgáltatás sajátos jellegét, és annak megfelelően egyrészt lehetővé teszi, hogy a tagállamok olyan kötelezettségeket telepítsenek a videómegosztóplatform-szolgáltatókra, amelyek elősegítik a fogyasztók káros tartalmaktól való megóvását, másrészt nem szakít az Elektronikus kereskedelmi irányelv⁵³ korlátozott felelősségi (felelősség alóli mentesülési) rendszerével.⁵⁴ A videómegosztóplatform-szolgáltatás így a felülvizsgált irányelv rendszerében továbbra sem minősül audiovizuális médiaszolgáltatásnak, hanem egy új szolgáltatási kategóriaként kerül meghatározásra. Mindez azonban kizárólag a videómegosztóplatform-szolgáltatóra mint a közösségi médiaplatformszolgáltatóra igaz, a szolgáltatás útján hozzáférhetővé tett tartalom előállítójára, terjesztőjére (lényegében a tartalomszolgáltatóra) nem vonatkozik, hiszen az általa nyújtott szolgáltatás megfelelhet az audiovizuális médiaszolgáltatás fogalmának.⁵⁵ A videómegosztóplatform-szolgáltatók tehát azok a sajátos közösségi médiaplatformszolgáltatók, akikre az Európai Unió a médiaszolgáltatókhoz hasonló szabályokat fogadott el. Ennek nyilvánvaló oka, hogy a szolgáltatás mára nagyban közelít a szerkesztői felelősséggel járó médiaszolgáltatáshoz, de még több vonatkozásban nem feleltethető meg annak. A jövőre nézve a leglényegesebb kérdés, hogy a technológiai fejlődés (különösen

52 Az AVMS irányelv módosítása 2018. december 18-án került kihirdetésre az Európai Unió hivatalos lapjában és a kihirdetést követő huszadik napon lépett hatályba.

53 A belső piacon az információs társadalommal összefüggő szolgáltatások, különösen az elektronikuskereskedelem, egyes jogi vonatkozásairól („Elektronikus kereskedelemről szóló irányelv”) irányelv 12-14. cikk.

54 A videómegosztóplatform-szolgáltató érdemi, a hagyományos értelemben vett szerkesztői tevékenységet nem végez, sajátos tartalmakat érintő forgalomirányítói tevékenysége pedig nem olyan mértékű, hogy a korábbiakhoz képest lényegesen szigorúbb felelősségi szabályokkal kelljen szembenéznük.

55 Vö. SORBÁN i. m. 12.

a konvergencia) hatására az egyes közösségi médiaplatform szolgáltatások mennyiben hasonulnak tevékenységük és a rájuk alkalmazható jogi szabályok alapján a médiaszolgáltatásokhoz, végső soron (és alkotmányjogi szempontból elsődlegesen) mennyiben alkalmazandó tevékenységükre a sajtószabadság, és mennyiben hárul rájuk a tartalomszolgáltatókat terhelő kötelezettségek sora, különösen a mások szólásszabadságának a biztosítása. Minél inkább közelítenek tevékenységükben a klasszikus médiaszolgáltatókhoz, a válasz megadása annál egyszerűbb.

5. A közösségi médiaplatformok működésével kapcsolatos dezintegráló jelenségek

5.1. A személyre szabott tartalomkínálat csapdája – szűrőbuborék

Az internet technológiája hatására intenzív mértékben kitáguló nyilvánosság talán legcsalárdabb ígérete az volt, hogy az infrastrukturális szűköség megszűnésével, a materiális korlátok eltűnésével a hozzáférés korlátlanága is bekövetkezik, és a minden korábbi platformhoz képest demokratikusabb internetes nyilvánosság amellelt, hogy materiális értelemben korlátlan, még ingyenes is. Mára azonban széles körben elfogadott az a felismerés, hogy az online nyilvánosságban sincs ingyenesség, vagy helyesebben mindennek van valamilyen ára. Az információelosztásban kulcsszerepet játszó (közvetítő) szolgáltatókhoz fűzött nagy remény, hogy megsokszorozzák a kínálatot, bár bizonyos szempontból beteljesült, mégis, a *multi-channel* paradoxon, az önkényes tartalomszelekció és a személyre szabott tartalomkínálat hatására a pluralitás egyre inkább visszájára fordul, és egyoldalú tájékozódáshoz, valamint valamiféle online szűrőbuborék kialakulásához vezet.

Az online nyilvánosságban elérhető tartalmak personalizációjának (*personalization*) első teoretikusa Nicholas Negroponte, a Massachusetts Institute of Technology (MIT) Media Lab-jának vezetője volt, aki 1995-ben megjelent *Being Digital* című bestsellerré vált művében⁵⁶ paradigmaváltást jósolt a média ökoszisztémában, miszerint „a tartalmakat előállító professzionális médiaszervezetek kínálata által uralt *push* modellt fel fogja váltani a fogyasztó-felhasználó által vezérelt *pull* modell, mivel a felhasználó majd kedvére válogathat az interneten a digitális formában tárolt és lehívható tartalmak között.”⁵⁷ Negroponte a digitálissá váló létet nem káros jelenségként írta le,

56 NEGROPONTE, Nicholas: *Being Digital*. New York, Knopf, 1995.

57 GÁLIK Mihály: A hálózati hírmédia sajátosságai, különös tekintettel a visszhangkamra- és a szűrőbuborék-jelenségre. *In Medias Res*, 2019/2, 333.

hanem kifejezetten progresszív folyamatként tekintett rá. Prognózisában a hagyományos médiarendszer hanyatlása egy szabadabb nyilvánosság kibontakozását eredményezi. Mára láthatjuk, Negroponte romantikus víziója nem vált valóra, és a felfokozott várokozások helyett, a kétségkívül érzékelhető előnyök mellett a nyilvánosság káros torzulása is bekövetkezett.

A keresőmotor-szolgáltatók, a közösségi hálózatok vagy éppen a videomegosztóplatform-szolgáltatók alkalmaznak olyan informatikai megoldásokat, például számítógépes sütitket (*cookies*), amelyekkel figyelemmel kísérik felhasználóik online tevékenységét, aktivitásukról adatokat gyűjtenek. A felhasználó digitális lábnyoma alapján a szolgáltatók kialakítanak egy digitális személyiségprofil, amelynek alapján megpróbálják prognosztizálni, hogy felhasználójukat milyen tartalmak érdeklik, milyen típusú híreket, véleményeket kíván elolvasni, milyen termékek megvásárlását, mely szolgáltatás igénybevételét érdemes számára ajánlani. Céljuk tehát nem más, mint a felhasználói preferencia alapján személyre szabni a felkínált tartalmat. A keresőmotor-szolgáltatók automatikus keresési javaslatai éppen ezt teszik, állításuk szerint a felhasználói jólét növelése érdekében. Ez a tevékenység azonban, dacára a hangzatos egyéniesítés (perszonalizáció) ígéretének, elsősorban az online diskurzusok elszíntelenedését és áthatolhatatlanságát eredményezik. A gazdasági profit maximalizálására törekvő szolgáltatók (állam)polgárt fogyasztóvá degradálják, és tálcán kínálják a velük szerződött piaci szereplőknek, hogy ez utóbbiak megismervén a fogyasztói szokásokat, közvetlenül ajánlhassák termékeiket, szolgáltatásaikat. Ez a piaci folyamat ugyanakkor nem valamiféle sajátos zavar, a rendszerben jelentkező diszfunkció, hanem a platformgazdaság piaci törvényszerűége. Ezt már csak azért is fontos szem előtt tartani, mivel a megoldási javaslatok, szabályozási megoldások kidolgozásánál téves következtetések levonását eredményezi és inadekvát válaszokhoz vezet, ha nem ismerjük a rendszer sajátosságait és azokat csak valamiféle kiigazítandó hibának tekintjük.

A közvetítőszolgáltatók önkényes szelektáló tevékenysége a hálózatsemlegeségi vita⁵⁸ lényege, hiszen az elektronikus hírközlési hálózatok, infrastruktúrák üzemeltetői az adatforgalom exponenciális növekedésével fokozatosan abban érdekeltek, hogy a hálózatfejlesztés megspórolása mellett a rendelkezésre álló szűkössé váló keresztmetszeten átengedett tartalmak között válogassanak. Ez a szelekció többnyire algoritmusok segítségével valósul meg, és mind az általános, mind az egyes felhasználói szokásokat figyelembe veszi.

Az algoritmusok által kialakított online identitás azonban a demokratikus

58 BARTÓKI-GÖNCZY Balázs: *Az online közvetítő szolgáltatók, mint az információhoz való hozzáférés új kapuőrei*, Budapest, Pázmány Press, 2018, 43-110.

közvélemény működése szempontjából is önbeteljesítő hatású. A szolgáltatást igénybe vevő felhasználó idővel elszigetelődik a sajátjától különböző álláspontoktól, információktól, hiszen a szolgáltató folyamatosan monitorozza tevékenységét, és annak figyelembevételével generálja a tartalmakat. A felhasználók általában saját akaratuktól függetlenül, vagy éppen azzal ellentétben, egyre inkább egy 'online véleménygettőba' kerülnek, Sunstein megfogalmazása szerint kiberkaszkádok jönnek létre.⁵⁹ Ezt a jelenséget először Eli Pariser írta le, és érzékletesen szűrőbuboréknak (*filter bubble*) nevezte el.⁶⁰ A szűrőbuborék egy olyan mesterségesen létrehozott, virtuális információs tér, amelyben a felhasználónak fokozatosan csökken az esélye a sajátjától különböző álláspontok, vélemények megismerésére, és így végül egy téves valóságérzékelés csapdájába kerül, a demokratikus diskurzusok pedig polarizációjuk következtében elveszítik demokratikus mivoltukat. A hagyományos, autentikus hírforrások elveszítik véleményformáló szerepüket, és – Negroponte nyomán Sunstein leleményes fordulatát kölcsönözve – a *Daily Mail* helyében a *Daily Me* (Napi Én), az olvasóval mindig azonos véleményt valló, vele egyetértő újság lép.⁶¹ A Napi Én az egyént egy beszűkült, látszólagos, mesterségesen konstruált valóságában foglyul ejti, ahol egyre hangosabban, tolakodóbban hallja vissza saját véleményének igazságát (visszhangkamra), és végül megszünteti a párbeszédnek még a lehetőségét is a társadalom különböző szűrőbuborékokba zárt tagjai között. A tartalom perszonalizációja és a demokrácia előfeltételét képező plurális, demokratikus diskurzus érvényesülése finoman szólva sem békíthetők össze egymással.

A szűrőbuborék-elmélet kritikusai szerint a felhasználók (akik ne feledjük, önálló gondolkodásra képes emberek és emellett polgárok) rendszerint nem kizárólag egyetlen platformról szerzik információikat, hanem több egymástól független (hír)forrásból gyűjtik véleményalkotásukhoz szükséges tudásukat. A médiaplatform-szolgáltatók maguk is azt hangsúlyozzák, hogy a szolgáltató-

59 SUNSTEIN, Cass R.: *Republic.com 2.0*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013, különösen 81–91. Sunsteintől függetlenül mások is leírták a jelenséget, kiberbalkanizációnak nevezve a folyamatot. Lásd például PUTNAM, Robert: *Bowling alone*. New York, Simon and Schuster, 2000; 177–179; és ALSTYEN, Marschall VAN– BRYNJOLFSSON, Erik: *Electronic Communities: Global Village or Cyberbalkans*. Massachusetts Institute of Technology, 1996. Lásd <https://web.mit.edu/marshall/www/papers/CyberBalkans.pdf>, (2019. június 1.).

60 PARISER, Eli: *The Filter Bubble. What the internet is Hiding from You*. New York, The Penquin Press, 2011. Pariser meghatározása szerint „szűrőbuborékunk a saját, személyes különbejáratú információs világunk, amiben online élünk. És hogy mi van ebben a szűrőbuborékban, az azon múlik, hogy kik vagyunk, mit csinálunk. De az a helyzet, hogy nem mi döntjük el, hogy mi kerül bele...”. Idézi: BARTÓKI-GÖNCZY (2018) i. m. 138.

61 SUNSTEIN (2013) i. m. I. fejezet címe A „Napi Én”.

sukon keresztül elérhető tartalmak kellően sokszínűek, az egyéni hírfolyamot összeállító algoritmus pedig csak rendkívül kis mértékben szűri, szelektálja a hírforrásokat és tartalmakat. Ugyanakkor a platformok hatalmát, emberi elmére, gondolkodásra gyakorolt hatását nagymértékben növeli, hogy a polgárok egyre nagyobb része döntően vagy teljes egészében csak a közösségi médiaplatform(ok)ról szerzi be közéleti eseményekről való ismereteit.⁶² Sunstein nem véletlenül teszi fel a kérdést: „Hogyan fogja az egyéni irányítás növekvő hatalma befolyásolni a demokráciát? Hogyan fogja az internet és a kommunikációs lehetőségek robbanásszerű bővülése megváltoztatni az állampolgárok képességét arra, hogy kormányozzák magukat?”⁶³ A demokratikus diskurzusok életerejének fontos előfeltétele, hogy az emberek olyan tartalmakkal is találkozzanak, amelyek maguk elsősre vagy akár egyáltalán nem választottak volna, vagy egyenesen kifejezetten bosszantónak gondolnak. A meg nem tervezett és váratlan találkozások ugyanis a demokrácia fontos részét képezik.⁶⁴

Emellett érdemes felidézni még egy további (pszichológiai) szempontot, az emberi gondolkodás azon sajátosságát, amely alapvetően igyekszik elkerülni a számára kellemetlen, értékrendjével szembenálló véleményekkel való találkozást. A kognitív disszonancia elmélete szerint az ember mindig egyensúlyra törekszik és saját ismeretei, meggyőződése erősítésére keres új ismereteket. Amikor azonban valamilyen új információ vagy tapasztalat ellentétes a korábbi képzetével, akkor az disszonanciát okoz, az egyén belső feszültséget él át, ami szorongáskeltő, rossz érzetet okoz és amely állapot csökkentésére, megszüntetésére törekszik.⁶⁵ A kognitív disszonancia szociálpszichológiai elmélet tovább gondolása a tartalmak perszonalizációja során azt eredményezi, hogy az egyén nem csupán, hogy nem küzd a tartalmak személyre szabása, a sajátjától különböző, így számára disszonáns tudástól való elszigetelés ellen, hanem egyenesen örömtelinek, harmonikusnak éli meg azt a boldog, békés, komfortos helyzetet, hogy mindenki vele azonos állásponton van. A közösségi médiaplatformok pedig üzeneteikben erősítik is ezt az érzést: „Ne félj! Biztonságban vagy! A komfortzónádban vagy! Ha megteheted, miért is lépnél ki belőle?”

62 2017-es felmérés alapján az Egyesült Államokban a Facebook-felhasználók a közéleti hírekről legalábbis részben a közösségimédia-platfomon informálódtak.

63 SUNSTEIN (2013) i. m. 18.

64 Uo.

65 A Leon Festinger által 1957-ben lefektetett kognitív disszonancia szociálpszichológiai elmélet (FESTINGER, Leon: *A kognitív disszonancia elmélete*, Budapest, Osiris Kiadó, 2000.) és a média(szerű) tartalmak perszonalizációjának kapcsolatáról ld. még GÁLIK i. m. 331.

A szűrőbuborék teremtette technológiai következményként, de nem technikai szükségszerűségként kialakuló szűkösség újra aktuálissá teszi a frekvenciaszűkösség idején kidolgozott alkotmányjogi érvelések felelevenítését. Az állami intézményvédelem új útjainak megtalálása még várat magára. A szabályozási környezet merőben más, mint a nemzeti médiapiacok frekvenciaszűkössége idején, az internet mint globális piac állami szabályozása szinte lehetetlen vállalkozás. Egy lehetséges, de közel sem kockázatmentes megoldás lehet a közösségi médiaplatformszolgáltatók számára bizonyos minimális – a médiaszolgáltatásokhoz hasonló – szerkesztési követelmények előírása. Ennek a következménye azonban rendkívül jelentős, paradigmaváltó lenne, hiszen a szerkesztési előírások bevezetése következtében a szolgáltatók tevékenysége egyre inkább a médiaszolgáltatókéra hasonlítana, ami a médiaszabályozás tárgyi hatálya kiterjesztésének lehetőségét is magában hordozza. Egy ilyen változás egyúttal alapjogi következménnyel is járna, hiszen a szólásszabadság hatálya alól a sajtószabadság hatálya alá kerülnének a médiaplatformok szolgáltatói. A két alapjogból pedig különböző jogok és kötelezettségek, valamint eltérő korlátozási mércék is következnek.

5.2. A Fake news jelenség – álhírek a vélemények piacán⁶⁶

Az online szcéna talán legújabb jelensége az álhírek, 'kamuhírek' (*fake news*) megjelenése és tömeges terjedése.⁶⁷ Ezek a tartalmak bár feltűnnek nyomtatott kiadványokban és a lineáris médiaszolgáltatók műsoraiban is, mégis leginkább az online nyilvánosság egyes felületeire jellemzők. Amíg a hagyományos sajtótermékekben és elektronikus médiában ezek a tudatosan torzított tartalmú hírek többnyire a közönség nagy része számára érzékelhetően valótlanok, addig az internetes nyilvánosságban általában kevésbé felismerhetőek. Az online platformok közül leginkább a közösségi médiában megjelenő álhírek felismerhetetlenek. Az álhírek tömege jellemzően olyan

66 Az Európai Unió szabályozási terveiről ld. KLEIN (2020) i. m. 485-493.

67 A Világgazdasági Fórum 2014-es jelentésében megállapította, hogy a modern társadalmak tíz legkiemelkedőbb trendje közé tartozik az online álhírek gyors terjedése (reports.weforum.org/outlook-14/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/), 2016-ban az uniós felhasználók 57%-a a közösségi média hírgyűjtő portáljain és a keresőmotorokon keresztül olvasott online híreket (ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eurobarometer-internet-users-preferences-accessing-content-online), a 18–24 év közötti fiataloknak az egyharmada számára pedig a közösségi média a hírek fő forrása (reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/risj-review/2017-digital-news-report-now-available). Az európai felhasználók 80%-a havonta többször találkozott megítélésük szerint hamis vagy félrevezető információkkal.

gazdasági érdekeltségű szereplőkhöz kötődik, amelyek bármilyen áron tartalmaik olvasottságának növelésére törekcszenek. „Ma sajnos azok állnak nyeresre, akiknek célja a legtöbb kattintás elérése, nem pedig a legtöbb igazság kimondása, és ez megöli a gondolkodást” – fogalmazott Tim Cook, az Apple vezére.⁶⁸ Az álhírek közzététele mögött több, gyökeresen különböző motiváció fedezhető fel. A politikailag vezérelt álhírgyártás, amikor államok elsősorban külpolitikai, de akár belpolitikai megfontolásokból, titkosszolgálatokat is mozgósítva tömegesen terjesztenek valótlan tartalmú információkat a közösségi hálózatokon, az elmúlt egy-két év vezetői hírei közé tartozik.⁶⁹ Ám piaci alapon, üzleti megfontolásból is jelentős mennyiségű álhír kerül szándékosan az internetes tartalmak közé.

A hamis hír fogalmának nincs egy egységes, általánosan elfogadott meghatározása. Vannak azonban a jelenségnek olyan leírásai, amelyekből saját célunkra összeállíthatunk egy használható definíciót. A hamis hír magyar kifejezése nem is írja le pontosan a jelenség lényegét, hiszen egy hír hamissága (valótlanága) önmagában nem jelenti, hogy az a fake news körébe tartozik. Önmagában tehát a fake news nem egy hír valóságtartalmának a teljes vagy részleges hiányát jelenti, annál összetettebb jelenségről van szó. A New York Times 2016-os meghatározása szerint „olyan kitalált hírek, amelyeket virális online terjesztésre szánnak.”⁷⁰ A fogalomba általában beleértik a dezinformálás, propaganda és a koholt-összeesküvés elméletek (konteók) terjesztését. A fogalom részének tekintik általában a megtévesztés szándékát, a kattintásvadász célzatot és a valótlan tartalom szándékosan koholt jellegét. Az ilyen hamis hírek valós hír közlésének tűnnek (ezzel tudják megtéveszteni, félrevezetni a közönséget), legalább egy olyan tényállítást tartalmaznak, amelyről empirikusan egyértelműen igazolható, hogy nem igaz (hamis) és nincs olyan igazolási elv, amely a tisztességes tájékoztatás követelményének védelme alá helyezné.⁷¹ Megjegyzendő, hogy az álhíreket meg kell különböztetni a jogellenes tartalmaktól, amelyek esetleges valótlan ténytartalmuk mellett

68 Fake news is killing people’s minds, says Apple boss Tim Cook. www.telegraph.co.uk/technology/2017/02/10/fake-news-killing-peoples-minds-says-apple-boss-tim-cook/. (2018. december 8.).

69 Vö. például Cambridge Analytica ügy.

70 PETERS, Jeremy W.: Wielding Claims of „Fake News”. Conservatives Take Aim at Mainstream Media. *New York Times*, 2016. 12. 26. A11.

71 Vö. CALVERT, Clay– Mvneff, Stephanie– Vining, Austin– Zarate, Sebastian: Fake News and the First Amendment: Reconciling a Disconnent between Theory and Doctrine. *University of Cincinnati Law Review*, 2018/86. Magyar fordítását ld. A hamis hírek és az Első Alkotmánykiegészítés. Az elmélet és a doktrína közötti szakadék áthidalása. *In Medias Res*, 2019/2, 277.

további jogszabályi kritériumokat is kimerítenek.⁷²

A fake news-jelenséggel kapcsolatban talán a legfontosabb elméleti kérdés az, hogy megilletik-e az álhíreket John Milton, John Stuart Mill, Alexander Meikljohn eszméi, ideái, a szólásszabadság klasszikus igazolásai alapján az alkotmányos védelem. A dilemma, bár erősen teoretikus jellegűnek hathat,⁷³ annak eldöntése végső soron az alapjog gyakorlati érvényesülése és a demokratikus diskurzusok működése szempontjából is meghatározó jelentőséggel bír, hiszen amennyiben az alkotmányos védelem szintje azonos, úgy a társadalmi diskurzusok az állami vagy üzleti, piaci propaganda hálójába ragadhatnak, és olyan dezintegrált nyilvánosság alakul ki, amelyben lehetetlenné válik a racionális elvek szerint szerveződő közvélemény fennmaradása. Ahogy azt az Alkotmánybíróság egy korai határozatában (máig ható érvénnyel) megfogalmazta, „az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége szenvedne csorbát. Hiszen a véleménynyilvánítás alapjoga a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja.”⁷⁴ A fake news alkotmányos védelemben részesítése pedig éppen a demokratikus közvélemény kialakulásához és fennmaradásához elengedhetetlen társadalmi folyamatot tenné diszfunkcionálissá.

Amennyiben azonban a fenti kérdésre a válaszuk nemleges, és a hagyományos alkotmányos kritériumok, korlátozási tesztek alkalmazását elvitatjuk a *fake news* esetében, úgy feladjuk azt az évszázados liberális alkotmányos alapjogi krédót, amely megfogalmazza az érték- és igazságtartalmára tekintettel nélkül védelmet élvező, csak külső korlátaira figyelemmel korlátozható véleménynyilvánítási szabadságot.

A fake news *sui generis* korlátozhatóságával kapcsolatban további, el nem hanyagolható kérdésként kell utalni arra a problémára, hogy milyen mércék, tesztek, definiált kritériumrendszer alapján lenne megállapítható egyes szólások

72 Az európai vonatkozásokról ld. Az Európai Bizottság közleménye – Fellépés a jogellenes online tartalmak ellen, az online platformok megnövelt felelőssége felé, Brüsszel, 2017. 9. 28. COM(2017) 555 final.

Az online jogellenes tartalmak elleni EU fellépésről és a tartalom eltávolításáról ld. KLEIN (2020) i. m. 494-511., továbbá Balázs BARTÓKI-GÖNCZY: Regulatory approaches to social media, In. Central and Eastern European e|Dem and e|GovDays 2020. HEMKER, Thomas– MÜLLER-TÖRÖK, Robert– PROSSER, Alexander– SCOLA, Dona– SZÁDECZKY, Tamás– URS, Nicolae: Central and Eastern European e|Dem and e|GovDays 2020. Austrian Computer Society 2020. 337-346.

73 A téma kiváló, alkotmányjogi elemzését adja egy amerikai tanulmány: CALVERT et al. i. m.

74 36/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 219.

fake news jellege? Ki lenne jogosult meghatározni, hogy mi a fake news? És amennyiben erre jogszabály által hatáskörrel felruházott magánszolgáltatók lennének jogosultak, akkor milyen intézményes garanciák védenék az online szólásszabadságot a piaci, üzleti vagy akár politikai érdekeket is érvényesítő magáncenzúrától? A magánszolgáltatók szabályozó és/vagy tartalomszűrési tevékenységével szemben ugyanis – amint arról már fentebb volt szó – az egyik legerősebb érv, hogy eljárásrendjükben nem érvényesülnek azok az eljárási garanciák, amelyek az online szólásszabadság érvényesülését képesek lennének biztosítani.

Az álhírek tömeges terjedése hasonlóan komoly veszélyt jelent a demokratikus nyilvánosság egészséges működésére, mint a diskurzusok pluralitását elszíntelenítő szűrőbuborék. Az álhírek, a tudottan valótlan információkkal operáló 'tájékoztató' tevékenység súlyosan torzíthatja az egyéni véleményalkotás folyamatát, és így áttételesen – a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény⁷⁵ törvényszerűségeivel visszaélve – végső soron a demokratikus eljárások torzulását is eredményezheti. Az álhírek visszaszorítását sokan a piaci szereplők, a platformok összehangolt fellépésétől várják, hiszen a szolgáltatók, különösen a közösségi hálózatok üzemeltetői rendelkezhetnek olyan eszközökkel, amelyek eredményre vezethetnek. Ám itt visszajutunk a közösségi hálózatok szűrési tevékenységének szólás- és sajtószabadságot fenyegető problematikájához. Ha a közösségi hálózat automatikus szűrőprogramok segítségével, vagy akár emberi szerkesztési tevékenység során elkezd szelektálni a tartalmakat, mégis ki határozza meg, hogy mi az igaz és mi nem? John Milton közel négy évszázaddal ezelőtt szenvedélyesen érvelt a hamis tények szükségessége mellett: „Hadd birkózzon egymással igazság és hazugság, hisz ki látott már olyat, hogy az igazság szabad, nyílt küzdelemben alulmaradt volna?”⁷⁶ A szabadság és igazság hatalmát Milton minden földi hatalomnál többre becsülte, szilárdan hitt abban, hogy „[a]z igazsággal való cáfolás a legjobb és legbiztosabb elnémítás,”⁷⁷ és erejét az Isten hatalmához mérte: „az igazság a Mindenható után a legerősebb, s győzelméhez nincs szüksége ravaszkodásra, hadicselekre, cenzúrára; ezekhez a fortélyokhoz és védelmi eszközökhöz a tévelygés folyamodik az igazság hatalmával szemben.”⁷⁸ A tévelygő és a szándékosan hazug lelkek azonban – történelmi tapasztalat – mindenkor bevetették a Milton által említett fortélyokat az igazsággal szemben. Persze

75 Vö. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167. 179.

76 MILTON, John: *Areopagitica.*, ld. mint A sajtószabadságról: Milton az angol forradalom tükre. Budapest, Gondolat, 1975. 86.

77 MILTON i. m. 86.

78 MILTON i. m. 87.

Milton gondolatát nyilvánvalóan atavizmus napjaink tudatosan gyártott hamis híreinek védelmében felhívni. Mégis érdekes emlékeztetni arra, hogy Milton az *Elveszett Paradicsomban* még az ellentmondás, a viszály, a bűn megtestesítőjének, a Sátánnak is megadja a lehetőséget arra, hogy 'igazát' nyílt küzdelemben megvédje. Az is igaz, hogy az online álhírekkel szemben a nyílt küzdelemben való fellépés lehetősége is kétséges, hiszen azoknak nem céljuk, hogy önmaguk igazságát egy valós társadalmi diskurzusban igazolják.

A kérdés adott: mi jelent kisebb veszélyt a demokratikus diskurzusokra, az álhírek tömeges terjedése következtében toxicizált nyilvánosság, vagy a szolgáltatók újabb kontrollfunkciójának a megteremtése? A minden kétséget kizáró válasz (ha egyáltalán Milton nyomán létezik ilyen) megtalálása még várat magára. Bármilyen megoldási modellek jönnek majd létre, már az első lépések ismeretében is biztos állítható, hogy a különböző jogrendszerek, különösen az alkotmányos hagyományokban gyökerező különbségek miatt, különböző válaszokat fognak adni. A tét nem csekély, ezért csak remélhetjük, hogy a különböző válaszok ugyanannak az idilli állapotnak a megteremtésére törekcsenek: a minél több szólas biztosítására a minél plurálisabb platformökoszisztémában, ahol a szólásszabadság hagyományos alkotmányos védelme és a platformok működéséből fakadó veszélyek között megteremthető az oly vágyott, boldog egyensúly.

6. Néhány összefoglaló megállapítás, konklúzió helyett

Amint azt rövid elemzésemben is igazoltam, a közösségi médiaplatformok kétségkívül a társadalmi nyilvánosságra és annak intézményesült alrendszerére, a hagyományos médiarendszerre felforgató hatást gyakorolnak. Az új média romboló technológiai a jogalkalmazást és a jogalkotást is komoly kihívások elé állítják. A konkrét szabályozási megoldás megtalálása talán még időt vesz igénybe, ám a szűrőbuborékból való kitörés, az álhírek virulens pusztító hatásának csökkentése, az oly vágyott vakcina megtalálása nem a holnap, hanem a ma nehéz feladata, amely – nézetem szerint – csupán egy nagy, közös összefogás eredménye lehet, amelyben a tudatos állampolgár (*citoyen*) és a jogalkotói hatáskör jogosultja (tipikusan nem egy állam, hanem globális, regionális együttműködésben államok sokasága) együttesen, a fogyasztói jólét visszametszésének árán is képes leküzdeni a közösségi médiaplatformok közvitákat erodáló hatását. A tudatos felhasználói attitűd és a felelős jogalkotás együttesen járulhat hozzá az online nyilvánosság pluralizmusához való visszatalálásához.

Végül a kutatás szempontjából talán a legfontosabb kérdés: miként nyúljon az állam a közösségi médiaplatformok nyújtotta lehetőségekhez? Látható,

hogy – államonként különböző mértékben – de a közigazgatás mindenhol használja a közösségi médiaplatformokat. A sok kérdőjel mellett abban biztosak lehetünk, hogy a közigazgatás személyesség koncepciójára támogatóan hathat az új technológiák biztosította nyilvánosságtér közigazgatás általi, *felelős* belakása.

A VÁLASZTOTTBÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK ÉRVÉNYTELENÍTÉSE AZ USA JOGÁBAN

BOÓC ÁDÁM
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Az Amerikai Egyesült Államok jelentős belföldi és értelemszerűen szintén igen jelentős nemzetközi választottbírósági hagyománnyal és bőséges gyakorlattal rendelkezik.¹

Az USA jogrendszerében a választottbírósági ítéletek érvénytelenítésének vizsgálatánál jogforrásként a szövetségi törvényt, a *Federal Arbitration Act*-et (FAA), illetve az egyes államok választottbírósági törvényeinek mintájául szolgáló *Uniform Arbitration Act*-et (UAA) célszerű áttekinteni. Az FAA 1925-ben került elfogadásra, és azóta számos alkalommal módosították, többek között azon esetekben, amikor az USA egy-egy nemzetközi egyezményhez csatlakozott. Az UAA-t a tagállamok jogegységesítő bizottságának konferenciája (*Conference of Commissioners on Uniform State Laws*) 1924-ben állította össze, és legutóbbi átfogó módosítását ugyanezen konferencia 2000. augusztus 3-án fogadta el.²

Az FAA 10. §-ában a választottbírósági ítéletek érvénytelenítése kapcsán az alábbiak olvashatóak:

„In either of the following cases the United States court in and for the district wherein the award was made may make an order vacating the award upon the application of any party to the arbitration –

(1) where the award was procured by corruption, fraud, or undue means;
(2) where there was evident partiality or corruption in the arbitrators, or either of them;

(3) where the arbitrators were guilty of misconduct in refusing to postpone the hearing, upon sufficient cause shown, or in refusing to hear evidence pertinent and material to the controversy; or of any other misbehavior by

1 Ezzel kapcsolatban összefoglalóan lásd: ROWLEY, William, J. – MENDELSON, Mcmillan Binch (ed.): *Arbitration World. Jurisdictional Comparisons*. London, The European Lawyer Ltd., 2006, 395-409.

2 Az FAA és az UAA vonatkozásában magyar nyelven részletesen lásd: BOÓC Ádám: *Nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás. A választottbíró megválasztása és kizárása*. Budapest, HVG Orac, 2009, 176-179.

which the rights of any party have been prejudiced; or

(4) where the arbitrators exceeded their powers, or so imperfectly executed them that a mutual, final, and definite award upon the subject matter submitted was not made."³

(5) Where an award is vacated and the time within which the agreement required the award to be made has not expired the court may, in its discretion, direct a rehearing by the arbitrators. (b) The United States district court for the district wherein an award was made that was issued pursuant to section 590 of title 5 may make an order vacating the award upon the application of a person, other than a party to the arbitration, who is adversely affected or aggrieved by the award, if the use of arbitration or the award is clearly inconsistent with the factors set forth in section 582 of Title 5."

Miként látható, a fenti normaszöveg nem tartalmazza a kontinentális jogban *ordre public*-nek, illetve a *Common Law*-ban *public policy*-nak nevezett fogalmat, vagyis a közrendi klauzulát,⁴ hiszen a törvényszöveg szerint a választottbírói ítélet érvénytelenítésére akkor kerülhet sor, ha

- a választottbírói ítélet, csalás, korrupció vagy egyéb jogellenes cselekmény következtében jött létre;
- ha a választottbírók vagy valamelyik választottbíró részéről nyilvánvaló elfogultság (*evident partiality*) vagy korrupció esete áll fenn;
- ha a választottbírók vétkesek voltak abban, hogy megfelelő ok fennállása esetén a tárgyalást elhalasszák, vagy visszautasították az ellenkező bizonyítására történő lényeges bizonyíték értékelését, illetve minden olyan eljárás esetén, mellyel valamelyik fél joga csorbult; amennyiben a választottbírók túllépték hatáskörüket, avagy jogukat annyira tökéletlen módon gyakorolták, hogy az ügyben egy közös, határozott és végső ítélet nem jött létre.⁵

3 Az FAA autentikus szövegét lásd: <http://www.sccinstitute.com/media/37104/the-federal-arbitration-act-usa.pdf#page=5&zoom=auto,-82,135> vagy <https://pittvis.files.wordpress.com/2016/09/us-federal-arbitration-act.pdf> (2017. 09. 18.)

4 Lásd ezzel kapcsolatban: BORN, Gary B.: *International Commercial Arbitration in the United States. Commentary & Materials*. Deventer – Boston, Kluwer, 1994, 527.

5 A kontinentális jog és a *Common Law* fogalmának kapcsolatához az USA jogrendszerében összefoglalóan lásd: HAMZA Gábor: *Entstehung und Entwicklung der modernen Privatrechtsordnungen und die römischrechtliche Tradition*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2009, 604-624.

Nagyon fontos utalni arra, hogy a fenti normaszöveg alapján nem csupán a választottbírói eljárásban ténylegesen részt vevő felek, hanem – *agency*, azaz kormányzati szerv érintettsége esetén – olyan személy is kérheti – bizonyos feltételek fennállása esetén – a választottbírói ítélet érvénytelenítését, aki számára az ítélet kifejezetten hátrányos hatással bír, hátrányt okoz.

Az FAA 12. cikkelye értelmében a választottbírói ítélet érvénytelenítésének kezdeményezésére 3 hónap áll rendelkezésre, és a választottbírói eljárásban született ítélet felfüggesztésének végrehajtására is van lehetőség. A végrehajtás felfüggesztése akkor is lehetséges, amikor azt külföldi választottbírói ítélet vonatkozásában, a New York-i Egyezmény kapcsán kérelmezik.

A New York-i Egyezmény értelmezése tekintetében az amerikai esetjogban kiemelt érdemmel a *Bergesen v. Joseph Muller Corp.* ügy.⁶ Ebben az ügyben a választottbírói eljárás székhelye New York volt, a szembenálló felek pedig egy norvég hajótulajdonos és egy svájci cég voltak. Az ügy alperese a választottbírói ítéletnek a New York-i Egyezményen alapuló – tehát külföldi ítéletként értelmezettként – történő elismerését ellenezte, azt nem kívánta elfogadni, ugyanis álláspontja szerint azért, mert az eljárás színhelye az Amerikai Egyesült Államok volt, az ítéletet nem lehet külföldinek minősíteni. Az ügyben eljáró bíróság ugyanakkor az ítéletet elismerte, kimondva azt, hogy az ügy külföldi megítéléséhez nem kizárólag a földrajzi tényező a meghatározó.⁷

Ennek az indokolásnak az egyik legfontosabb megállapítása jelentős segítség a New York-i Egyezmény helytálló értelmezéséhez, ugyanis a New York-i Egyezmény alkalmazhatóságának lehetőségét nem csupán abban látja, hogy az ítéletnek mindenképpen külföldön kell keletkeznie, hanem akkor is megállapítja az ítélet külföldi jellegét, amennyiben az egy külföldi ország jogi környezetében, annak megfelelően és azzal összhangban jött létre.⁸

A választottbírói ítélet bíróság általi felülvizsgálata során az is lehetséges, hogy az állami bíróság a választottbírói eljárás elé visszautalja az ügyet, hogy az tovább vizsgálja, kivéve, ha a választottbírói szerződés már meg-

6 *A Bergesen v. Joseph Muller Corp.*, 548 F. Supp. 650 (S.D.N.Y. 1982) ügyet lásd: <http://law.justia.com/cases/federal/district-courts/FSupp/548/650/1651030/> (2017. 09. 18.)

7 Lásd: „*We adopt the view that awards not considered as domestic denotes awards, which are subject to the Convention not because made abroad, but because made within the legal framework of another country, e.g. pronounced in accordance with foreign law or involving parties domiciled or having their principal place of business outside the enforcing jurisdiction.*”

8 A New York-i Egyezmény és az amerikai jog összefüggéseiről, kapcsolatáról lásd különösen: CARBONNEAU, Thomas, E.: *Alternative Dispute Resolution. Melting the Lances and Dismounting the Steeds*. Chicago, University of Illinois Press, 1989, 65-66.

határozott egy bizonyos időkeretet a vita elbírálására, és az túllépésre került. A választottbírói ítélet érvénytelenítésére egyébként a kézhez vételtől számított 90 napos határidő áll rendelkezésre. Ezzel kapcsolatban fontos utalni az *Argentine Republic v. National Grid Plc.* ügyben született döntésre, melyben a D.C. Circuit bírósága által kimondásra került, hogy egy kerületi bíróság (*District Court*) az FAA által választottbírói ítélet érvénytelenítésére, megváltoztatására irányuló kereset kézbesítésére meghatározott határidőt nem változtathatja meg.⁹

Az FAA gyakorlatában számos példa akad arra, amikor is a választottbíró személyében fennálló ok miatt kerül sor az ítélet érvénytelenítésére, azaz, amennyiben a választottbíró részéről nyilvánvaló elfogultság (*evident partiality*) vagy korrupció esete áll fenn. Az amerikai gyakorlat a választottbíró függetlenségének, pártatlanságának vizsgálatát – részben történeti okokra is visszavezethetően – kissé másképp vizsgálja, mint azt az európai államok jogrendszerei teszik.¹⁰

A vonatkozó gyakorlatból csak néhány példát kívánunk – a teljesség igénye nélkül – megemlíteni. A *Nagel v. ADM Investor Services, Inc.* ügyben például a felperesek azzal érveltek, hogy a *National Grain & Feed Association* által szervezett választottbírói ítélet nem tudnak pártatlan ítéletet kapni, ugyanis az egyesület tagjainak körülbélül a fele érintett volt a jogvita tárgyát képező *farm contract program*-ban (mezőgazdasági fejlesztési program).¹¹

A *Gianelli Money Purchase Plan & Trust v. ADM Investor Services, Inc.*¹² ügyben eljáró *Eleventh Circuit* Bírósága azt mondta ki, hogy az FAA alapján a nyilvánvaló elfogultság (*evident partiality*) az alábbi kritériumrendszer szerint áll fenn: „(1) an actual conflict exists, or (2) the arbitrator knows of, but fails to disclose information, which would lead a reasonable person to believe that a potential conflict exists.”

A fentiek értelmében az *evident partiality* megállapításához az szükséges, hogy létezzen egy tényleges érdekkonfliktus vagy a választottbíró tud olyan

9 Az *Argentine Republic v. National Grid Plc.*, No. 10-7093. sz. ítélet bemutatására lásd: *The Baker & McKenzie International Arbitration Yearbook 2011 – 2012*. New York, Juris, 2012, 562-565.

10 Az *evident partiality* értelmezéséhez lásd különösen: Boóc (2009) i. m. 189-220.; Boóc Ádám: *Gondolatok a választottbíró függetlenségéről, pártatlanságáról*. In: SZAKÁL Róbert (szerk.): *Jogi Tájékoztató Füzetek*. Budapest, MKIK, 2009, 10-11.

11 A *farm contract program* egy korabeli mezőgazdasági fejlesztési program volt, melynek célja egyes, kevésbé fejlett mezőgazdaságok, farmok tudatos fejlesztése volt.

12 A *Gianelli Money Purchase Plan & Trust v. ADM Investor Services, Inc* ügy kapcsán lásd különösen: <http://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1152558.html> (2019. 09. 20.)

információról, de annak közlését, feltárást elmulasztja, mely információ alapján egy ésszerűen gondolkodó személy azt fogja gondolni, hogy egy potenciális konfliktus fennáll.

Az FAA alapján az is egy érvénytelenítési ok, amennyiben a választottbíró a ráruházott hatáskört túllépi, mely hatáskört egyértelműen a felek megállapodása, illetve a választottbírói alávetés jelöl ki. Az amerikai gyakorlat szerint ezen érvénytelenítési ok fennállásához a hatáskör megkérdőjelezhetően túllépése szükséges.¹³ A *Susquehanna Valley Cent Sch. Disc. at Conklen v. Susquehanna Valley Teachers' Ass'n* ügyben az került rögzítésre, hogy amennyiben a választottbírói ítélet ellen azért terjesztenek elő érvénytelenítési keresetet, mert a választottbírók – az eljárást kezdeményező fél szerint – a szerződést hibásan értelmezték, a felülvizsgálatot végző bíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy a választottbírói által alkalmazott szerződéses konstrukciót ésszerűen abban a kontextusban, melyben a szerződés készült, valóban lehetséges volt-e választani.¹⁴

Hasonló álláspont tükröződik a *Coast Trading Co. Inc. v. Pac Molasses Co.* ügyben, jelesül az, hogy amennyiben a választottbírói ítélet az alávetés keretein belül kerül elfogadásra, akkor azt egy állami bíróság jogbeli vagy ténybeli tévedés miatt nem érvénytelenítheti, amennyiben az ítélet a választottbírók becsületes döntését tartalmazza egy tisztességes és teljeskörű tárgyalást követően.¹⁵

Ehhez hasonló megállapításra jutott a Legfelső Bíróság (*Supreme Court*) az *Oxford Health Plans LLC v. Sutter* ügyben, kimondva, hogy az állami bíróság feladata csak annak a vizsgálata lehet, hogy a választottbírói egyáltalán értelmezte-e a felek szerződését, és nem az, hogy jó vagy rossz eredményre jutott.

Más szavakkal ez azt jelenti, hogy abban az esetben lehet ezen a jogcímen a választottbírói ítélet érvénytelenítését kérni, amennyiben a választottbíró a szerződés által ráruházott autoritásból kilépve jár el, ezzel a választottbírói szerződés által megteremtett kereteket figyelmen kívül hagyva.¹⁶

13 Összefoglalóan erről lásd: GRENIG, Jay E.: After the Arbitration Award: Not Always Final and Binding. *Marquette Sports Law Review*, 2014, 25 (1), 92.

14 *Susquehanna Valley Cent Sch. Disc. at Conklen v. Susquehanna Valley Teachers' Ass'n* ügyet idézi: GRENIG i. m. 92.

15 A *Coast Trading Co. Inc. v. Pac Molasses Co.* ügy vonatkozásában lásd: MARTINEZ-FRAGA, Pedro J.: *The American Influence on International Commercial Arbitration. Doctrinal Developments and Discovery Methods*. New York, Cambridge University Press, 2009, 104.

16 Az *Oxford Health Plans LLC v. Sutter* vonatkozásában lásd: https://www.supremecourt.gov/opinions/12pdf/12-135_e1p3.pdf (2017. 09. 21.)

Mindebből az következik, hogy a hatáskör túllépése miatti érvénytelenítés az amerikai gyakorlatban egyike a legkivételesebb esetekben alkalmazható lehetőségeknek.

A választottbírói ítélet érvényteleníthető akkor is, ha a fél részéről olyan csalárdság vagy visszaélészerű magatartás valósul meg, amely képes lehet elviekben a választottbíró jogszerűtlen befolyásolására. A *Fred J. Brotherton, Inc. v. Kreielsheimer* ügyben például a választottbíró saját maga által megtett látogatása a jogvita tárgyát képező építési helyszínre vezetett oda, hogy az ítélet a nem jogszerű eljárás (*misconduct*) okán érvénytelenítésre került.¹⁷ Érdemes kiemelni, hogy a bíró valóban így is gondolta, csak éppen volt konkrét kikötés arra nézve, hogy szemlélni csak a három bíró együttes jelenlétében lehetne.

Ha *expressis verbis* nem is szerepel a normaszövegben a közrend fogalma, találhatunk esetlegesen olyan elemeket, amelyek legalábbis részben a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás által elfogadott közrend-fogalom egyes mozzanatainak megfelelhetnek. Az igen súlyos eljárási szabálysértések bizonyos fokig talán megfeleltethetők lehetnek az ún. eljárásjogi közrend fogalmának.¹⁸ Mindenesetre – miként a későbbiekben részletesen bemutatásra kerül – az amerikai joggyakorlat a közrend fogalmának megfelelő érvénytelenítési okot nem kizárólagosan a törvényszöveg textusára alapozva ismer.

A mintatörvényként alkalmazott UAA 23. paragrafusa a választottbírói ítélet érvénytelenítésének alábbi lehetőségeit tartalmazza:

„(a) Upon [motion] to the court by a party to an arbitration proceeding, the court shall vacate an award made in the arbitration proceeding if:

(1) the award was procured by corruption, fraud, or other undue means;

(2) there was:

(A) evident partiality by an arbitrator appointed as a neutral arbitrator;

(B) corruption by an arbitrator; or

(C) misconduct by an arbitrator prejudicing the rights of a party to the arbitration proceeding;

(3) an arbitrator refused to postpone the hearing upon showing of sufficient cause for postponement, refused to consider evidence material to the

17 *Fred J. Brotherton, Inc. v. Kreielsheimer*, 83 A. 2d. 707, 709. sz. ügyet idézi: GRENIG i. m. 98.

18 Az eljárásjogi közrend fogalmához lásd különösen: Boóc Ádám: *Észrevételek a közrend (ordre public) fogalmához a svájci választottbírói jogban*. In: NÓTÁRI Tamás — TÖRÖK Gábor (szerk.): *Prudentia Iuris Gentium Potestate*. Ünnepi tanulmánykötet Lamm Vanda tiszteletére. Budapest, MTA Jogtudományi Intézete, 2010, 37.

controversy, or otherwise conducted the hearing contrary to Section 15, so as to prejudice substantially the rights of a party to the arbitration proceeding;

(4) an arbitrator exceeded the arbitrator's powers;

(5) there was no agreement to arbitrate, unless the person participated in the arbitration proceeding without raising the objection under Section 15(c) not later than the beginning of the arbitration hearing; or

(6) the arbitration was conducted without proper notice of the initiation of an arbitration as required in Section 9 so as to prejudice substantially the rights of a party to the arbitration proceeding".¹⁹

Mint látható, az UAA vonatkozó szabályai jórészt megegyeznek az FAA fent citált rendelkezéseivel, az ötödik és a hatodik bekezdésben találunk kettő, a szövetségi törvény által nem ismert érvénytelenítési okot. Az ötödik bekezdés a választottbírói szerződés meglétének hiányát is érvénytelenítési okként kezeli, hacsak az ellenfél tiltakozás bejelentése nélkül részt vett az eljárásban. A hatodik bekezdés pedig érvénytelenítési oknak tekinti azt, ha az egyik felet nem értesítették a választottbírói eljárás megindításáról, és ezzel az eljárásban alapvető jogai csorbultak.

Kiemelést érdemel, hogy eme érvénytelenítési ok a New York-i Egyezmény V. cikkely 1.b pontjában szereplő okkal egyezik, mely a következők szerint rendelkezik:

„1. A választottbírói határozat elismerése és végrehajtása annak a félnek kérelmére, akivel szemben azt érvényesíteni kívánják, csak abban az esetben tagadható meg, ha ez a fél annál az illetékes hatóságnál, amelynél az elismerést és a végrehajtást kéri, bizonyítja, hogy:

b) azt a felet, akivel szemben a választottbírói határozatot érvényesíteni kívánják, nem értesítették szabályszerűen a választottbíró kijelöléséről vagy a választottbírói eljárásról vagy pedig ez a fél egyéb okból nyilatkozatát előterjeszteni nem tudta [...]”.²⁰

Mint ismeretes, a magyar jogban a New York-i Egyezményt az 1962. évi

19 Az UAA autentikus szövegét lásd: https://www.trans-lex.org/604810/_us-uni-form-arbitration-act-2000/ (2017. 11. 18.)

20 A New York-i Egyezmény V. cikkely 1/b pontja eredeti – angol nyelvű – változata a következő: *Recognition and enforcement of the award may be refused, at the request of the party against whom it is invoked, only if that party furnishes to the competent authority where the recognition and enforcement is sought, proof that:*
(b) The party against whom the award is invoked was not given proper notice of the appointment of the arbitrator or of the arbitration proceedings or was otherwise unable to present his case; or.. Lásd: <http://www.newyorkconvention.org/english> (2020. 06. 28.)

25. törvényerejű rendelet hirdette ki. Ennek azért van jelentősége témánk szempontjából, mert magyar esetjogi példa is van arra, hogy a külföldi választottbíróság határozata alapján kért végrehajtási eljárásban a végrehajtási kérelemhez csatolni kell a választottbírósági kikötést tartalmazó eredeti megállapodást vagy annak megfelelően hitelesített másolatát, illetve az arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a tárgyalásra szóló idézést legalább egy ízben megfelelő módon kézbesítették.

Említést érdemel ugyanakkor, hogy a Magyar Köztársaság Legfelsőbb Bírósága a BH 1999.270. sz. alatt közzétett határozatában a Cluji Mezőgazdasági Ipari és Kereskedelmi Kamara melletti Kereskedelmi Döntőbizottság határozatával foglalkozott. Az iratok alapján megállapítható volt, hogy az adós (az alperes) a választottbírósági eljárásban nem vett részt, a felperesnek mint végrehajtást kérőnek olyan iratot kellett volna csatolnia, melyből az tűnik ki, hogy az alperes részére a választottbíróság tárgyalására szóló idézést legalább egy ízben megfelelő módon és időben kézbesítették. Ilyen okirat csatolására nem került sor, ezt pedig a Legfelsőbb Bíróság súlyos eljárási szabálysértésnek minősítette, és ilyen módon a határozat nem is volt végrehajtható.²¹ Mint látható, eme szabályozás logikája teljes mértékben egyezik az amerikai UAA 23. paragrafus 6. bekezdésében szabályozottakkal.

2.

A választottbírósági ítéletek közrendbe ütközésének kérdését tekintve az amerikai jogban megkerülhetetlen a korábban már hivatkozott *Mitsubishi Motors Corporation v. Soler Chrysler – Plymouth (1985)* ügy, ahol egyébként nem az ítélet, hanem a választottbírósági klauzula kapcsán merült fel igen jelentős, a közrend fogalmával is behatóan foglalkozó polémia.²²

21 Lásd: Boóc Ádám: *A kereskedelmi választottbíráskodás egyes kérdései*. In: BALOGH Margit (szerk.): *Diszciplínák határain innen és túl*. Fialat Kutatók Fóruma 2. – 2006. Budapest, MTA, 2007. 120, Megjegyzést érdemel az is, hogy a bíróság – ítéletének indoklásában – hivatkozott a Magyar Népköztársaság és a Román Népköztársaság között a polgári, családjogi és bűnügyi jogsegély tárgyában, Bukarestben 1958. október 7-én aláírt szerződés kihirdetéséről szóló 1959. évi 19. törvényerejű rendeletre is, mely jogszabály – többek között – azt is előírja, hogy igazolni kell, hogy az idézés megfelelő módon kézbesítésre került.

22 A közrend nemzetközi fogalmához a választottbíráskodásban lásd különösen: ARFAZADEH, Homayoon: *Ordre public et arbitrage international à l'épreuve de la mondialisation. Une théorie critique des sources du droit des relations transnationales*. Bruxelles, Bruylant, 2006.

A *Mitsubishi Motors* ügy lényege az volt, hogy a svájci – japán vegyesvállalat és egy Puerto Rico-i autókereskedő egymással szerződést kötött, amely szerint az autókereskedő disztribútori feladatokat látott el.²³ A szerződés megkötése után mintegy két évvel, 1981-ben a Puerto Rico-i autókereskedő (*Soler*) képtelen volt teljesíteni a kitűzött eladásokat. Válaszként a *Mitsubishi Motors* jelentős mennyiségű gépkocsit tartott vissza Japánban és a felek között erre tekintettel jelentős jogvitára került sor. A felek közötti szerződés választottbírói vitarendezést írt elő, amely alapján a *Mitsubishi Motors* kezdeményezte is a választottbírói eljárást.

A *Soler* azonban viszontkeresettel élt, amelyben az ügygel kapcsolatban jelentős versenyjogi aggályokat is támasztott, és az USA szövetségi versenyjogi törvényének, a híres *Sherman Act*-nek a megsértésére is hivatkozott. Az ügyben felmerült, a közrend (*public policy*) kérdését jelentős mértékben felvető probléma az volt, hogy vajon az antitröszt jellegű kereseti követelés választottbírói útra tartozik-e, avagy az ilyen jellegű, a társadalmat, a gazdaság jelentős szegmensét is befolyásolni képes ügyek nem bírálhatóak el a felek által kikötött, az állami jogérvényesítéshez képest alternatív vitarendezés útján.

Az ügyben a végső szót kimondó Legfelső Bíróság (*Supreme Court*) szerint az ügy választottbírói eljárás tárgya lehet, vagyis lényegében a közrend sérelmét az antitröszt jellegű kereseti kérelmek dacára nem tekintette a bíróság megalapozottnak. Felhívta a bíróság ugyanakkor a figyelmet arra is, hogy azzal, hogy a választottbírói eljárás folytatását lehetővé tette, lehetőséget és alkalmat adott arra is, hogy a választottbírói ítélet elismerése és végrehajtása során az amerikai bíróságok megvizsgálják, hogy az antitröszt – törvények törvényes érdekének figyelembe vételére miképpen került sor.²⁴

Az 1985-ben eldöntött *Mitsubishi*-ügy azért igen jelentős, hiszen markáns szemléletváltást tükröz a korábbi gyakorlathoz képest. Ha összehasonlítjuk egy kevesebb, mint 20 évvel előtte, 1968-ben keletkezett és szintén igen jelentős vitát kiváltó ügygel, az *American Safety Equipment Corp., v. J. P. Maguire & Co., Inc.* (*American Safety Case*) esetben elfoglalt bírói állásponttal, a különbség

23 *A Mitsubishi Motors Corporation v. Soler Chrysler – Plymouth* 473 U.S. 614 (1985) ügy tényállását lásd részletesen: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/473/614/case.html> (2017. 11. 18.)

24 „*Having permitted the arbitration to go forward, the national courts of the United States will have the opportunity at the award-enforcement stage to ensure that the legitimate interest in the antitrust laws has been addressed.*” Idézi: BRUNET, Edward — SPEIDEL, Richard, E. — STERNLIGHT, Jean, R. — WARE, Stephen, J.: *Arbitration Law in America. A Critical Assessment*. New York, Cambridge University Press, 2006, 301.

szembetűnő. Az *American Safety Case*-ben a bíróság egyértelműen kimondta, hogy az antitröszt-ügyek, amelyek emberek százezreinek, millióinak életét befolyásolhatják, jelentős gazdasági következményekkel, nem szabad, hogy ne az állami bíróság által kerüljenek eldöntésre: „A claim under the antitrust laws is not merely a private matter [...] Antitrust violation can affect hundreds of thousands, perhaps millions of people and inflict staggering economic damage. We do not believe Congress intended such claims to be resolved elsewhere than the courts.”²⁵Látható módon a *Mitsubishi*-ügyben az amerikai bíróság kifejezte azon álláspontját, amely a választottbírósági vitarendezésnek tág teret enged, és kiemelte, hogy a kereskedelmi választottbíráskodás mint vitarendezési mód iránt empatikus szövetségi politika mutatkozik, amely különös mértékben van jelen a nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás területén.²⁶

A *Mitsubishi*-ügyben tapasztalható szemlélet, a *Mitsubishi*-ügy szelleme (*‘the ghost of Mitsubishi’*) meghatározóvá válik a választottbírósági ítéleteknek a közrendbe ütközés címén történő érvénytelenítésének megítélése során az amerikai joggyakorlatban. A *Mitsubishi*-ügy kapcsán az a kérdés is feltehető, hogy az Egyesült Államok bíróságainak egy másik országban meghozott választottbírósági ítéletet milyen mértékben van joga felülvizsgálni, illetőleg megtagadható-e az ítélet elismerése és végrehajtása esetleges jogbeli vagy ténybeli tévedések fennforgása esetén?²⁷

A közrendi klazula vonatkozásában pedig az is elemzés tárgyát kell, hogy képezze, hogy a tételes jog keretein adott esetben kívül álló, részben politikai, részben például morális tényezők vezethetnek-e – és ha igen, milyen mértékben – a választottbírósági ítéletek érvénytelenítéséhez.

3.

Az amerikai esetjogban a választottbírósági ítéleteknek érvénytelenítése esetén igen gyakran találkozunk egy olyan fogalommal, amely fogalom az FAA – fentebb idézett és elemzett – normaszövegében ugyan nem szerepel, mégis az ítéleti indoklások rendszeresen hivatkoznak rá.

Ezen fogalom a *manifest disregard of law*, amelynek a legadekvátabb magyar fordítása talán az lenne, hogy a *jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása*. Ezzel

25 Idézi: BLACKABY Nigel – PARTASIDES, Constantine – REDFERN, Alan – HUNTER, Martin: *Redfern and Hunter on International Arbitration*. New York, Oxford University Press, 2009, 431.

26 Lásd ezzel kapcsolatban: ROWLEY – MC. B. MENDELSON i. m. 395.

27 Lásd: BRUNET – SPEIDEL – STERNLIGHT – WARE i. m. 299-300.

kapcsolatban elméleti szempontból az az egyik legfontosabb kérdés, hogy e fogalom vajon beilleszthető-e az FAA tételes normaszövegében szereplő érvénytelenítési okok közé, azaz valamelyik esetkör alá szubszumálható-e, avagy egy, elsősorban a bírói gyakorlat által kialakított, de esetlegesen egyéb jogi hagyományokból, például a kontinentális *ordre public* jelentéstartalmából is építkező fogalomról van szó.

THOMAS OEHMKE a kereskedelmi választottbíráskodásról szóló munkájában az alábbiak szerint igyekszik meghatározni a *manifest disregard of law* fogalmát: „Manifest disregard of law is judicially distinguished from misinterpretation of law. To be clear, arbitrators are the sole determiners of fact and law (unless agreement otherwise specifies). As such, arbitrators are allowed to misinterpret the law or make mistakes of law – without the award being vacated. Yet, this is all a matter of degree. When misinterpretation of law becomes so serious and grave that it is elevated to the plateau of manifest disregard of law, an award may be vacated.”²⁸

Eme megfogalmazás szerint a *manifest disregard of law* fogalma megkülönböztetésre szorul a jog félreértelmezésétől. A választottbírák ugyanis éppen a választottbírói vitarendezés sajátosságai miatt adódó módon – gondolva itt arra, hogy az eljárás egyfokúsága révén nincs lehetőség fellebbezésre – félreértelmezhetik a jogot, illetve követhetnek el jogi tévedéseket is anélkül, hogy a választottbírói ítéletet érvényteleníteni kellene.

OEHMKE ugyanakkor arra is felhívja a figyelmet, hogy a hangsúly a fokozatosságon van. Elképzelhető ugyanis, hogy a jog félreértelmezése (*misinterpretation of law*) olyan mértékű, hogy így ekvivalenssé válhat a *manifest disregard of law* fogalmával, amely a választottbírói ítélet érvénytelenítésének alapjául is szolgálhat. Nyilvánvaló – ebből a logikából is következő módon –, hogy amennyiben egy „egyszerű” jogi tévedés már elegendő lenne ahhoz, hogy a *manifest disregard of law* címén egy választottbírói ítélet érvénytelenítésre kerülhetne, akkor a választottbírói ítélet voltaképpen megfellebbezhető lenne, mellyel a választottbírói eljárást egyik alapvető lényegi elemétől, az eljárás egyfokúságától fosztanánk meg.²⁹

Ezzel cseng össze az a megfogalmazás is, amely a *San Martine Compania De Navegacion S.A. v. Saguenay Terminals, Ltd.* ügy indokolásában olvasható, melynek értelmében a *manifest disregard of law* fogalma akkor merül fel,

28 Lásd: OEHMKE, Thomas: *Commercial Arbitration*. New York, Lawyers Cooperative Pub, 1987, 103.

29 Ezzel összefüggésben lásd: GELLÉRT György: Új törvény a választottbíráskodásról. *Magyar Jog*, 1995/8, 451-452.

amikor is egy választottbíró megfelelő módon érti és ismeri ugyan a jogot, de annak ellenére, hogy tudja, hogy mi az irányadó jog, és azt az adott körülmények között miképpen kellene értelmezni, eljárása és ítékezése során mindezt figyelmen kívül hagyja.³⁰ Igencsak hasonló megfogalmazás tűnik ki az Egyesült Államok Legfelső Bíróságának egy 1953-as ítéletéből, amely az egyik első lehetséges meghatározását tartalmazza a *manifest disregard of law* fogalmának. A *Wilko v. Swan*, 346 U.S. 436 – 37 (1953) ügy indokolása szerint: „Although the bounds of this ground have never been defined, it clearly means more than error or misunderstanding with respect to the law. The error must have been obvious and capable of being readily and instantly perceived by the average person qualified to serve as an arbitrator. Moreover, the term »disregard« implies that the arbitrator appreciates the existence of a clearly governing principle but decides to ignore or pay no attention to it. [...] Judicial inquiry under the »manifest disregard« standard is therefore extremely limited. The governing law alleged to have been ignored by the arbitrators must be well defined, explicit, and clearly applicable.”³¹

Az indokolás szerint a *manifest disregard of law* esetén egyértelmű tévedésnek kell fennforognia, amelyet egy átlagos, választottbíróként eljárni alkalmas személy képes észlelni.³² A választottbíró ugyanakkor az ügy elbírálása során észleli azt, hogy miként kellene eljárni, de a jog figyelembe vételének egyértelmű mellőzésével jár el tevékenysége során. Az indokolás azt is kimondja, hogy a *manifest disregard of law* standard alapján az érvénytelenítés lehetősége igen korlátozott (*extremely limited*), hiszen a választottbírói, a jogot figyelmen kívül hagyó eljárásnak jól megfogalmazottnak, *explicit*nek és egyértelműen felfedezhetőnek kell lennie.

Ismeretes egyébként olyan álláspont is, amely a *manifest disregard of law* (jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása) fogalmát azonosítja az FAA 10. § (3)

30 „*Manifest disregard of law occurs when an arbitrator understands and correctly states the law, but then turns around and – despite properly knowing what the law is and how it should be applied in this circumstances – proceeds to totally disregard it.*” A *San Martine Compania De Navegacion S.A. v. Saguenay Terminals, Ltd.* ügyet idézi: OEHMKE i. m. 104.

31 A *Wilko v. Swan*, 346 U.S. 436 – 37 (1953) ügy részletes leírását lásd: REDER, Margó, K.: Securities Law and Arbitration: The Enforceability of Pre-dispute Arbitration Clauses in Broker-Customer Agreements. *Columbia Business Law Review*, 1990/1, 91-117. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1495346 (2017. 11. 17.) Ugyanezen ügyszöveghez lásd továbbá: CARBONNEAU i. m. 117.

32 Megjegyezzük, hogy ez a zsinórmérce igen közel áll az angolszász jogban jól ismert *reasonable person* mint ésszerűen eljáró személy fogalmához. Ehhez lásd: BOÓC (2009) i. m. 134.

és (4) bekezdésében szereplő indokokkal, vagyis e fogalmat szubszumálja az *arbitrators were guilty of misconduct* és az *arbitrators exceeded their powers* fordulatokkal.

Fontos figyelembe vennünk, hogy a *manifest disregard of law* fogalmával foglalkozó fenti indokolások egyfelől bizonyos fajta szándékosságot vélnek felfedezni a választottbíró részéről, másfelől pedig kifejezetten szűk körben engedik alkalmazhatónak eme érvénytelenségi okot. Ugyanakkor az is egyértelmű, hogy ezen álláspontok szerint a *manifest disregard of law* mint érvénytelenségi ok önálló indoknak tekinthető az FAA 10. §-ában lefektetettekhez képest.

Ezen utóbbi megállapítást is akár kétségbe vonhatja az Amerikai Legfelsőbb Bíróságnak egy 2008. évi – igen ismertté vált – döntése. A *Hall Street Associates, L. L. C. v. Mattel, Inc. 552 U.S. 576, 584 (2008)* egy belföldi választottbírói eljárás volt, melynek az alapja egy bérleti jogviszony volt. A gazdasági tevékenységet folytató bérlő és bérbeadó jogvitája egyes, állítólagos környezetvédelmi jogszabályok megsértéséből származott.³³ A felek a választottbírói szerződésükben kikötötték, hogy a bíróság a választottbírói ítéletét érvénytelenítheti abban az esetben, amennyiben a választottbírák ténybeli megállapításait nem támasztják alá alapvető bizonyítékok, illetve ha a választottbírák jogi következtetései tévesek. A választottbírói ítélet érvénytelenítésének kezdeményezésére került sor, és az ügyet eldöntő Legfelsőbb Bíróság leszögezte, hogy a választottbírói ítéletek érvénytelenítésére kizárólag az FAA 10. §-ában meghatározott okok tekinthetőek érvényes okoknak.

Ezzel kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy vajon jelenti-e ez azt, hogy az amerikai esetjog által kidolgozott *manifest disregard of law* mint érvénytelenítési ok így a jövőben nem válhat alkalmazhatóvá. Egyes álláspontok értelmében az ítélkezési gyakorlat a továbbiakban ezt az utat fogja követni, míg bizonyos megítélések szerint a *Hall Street Associates, L. L. C. v. Mattel, Inc.* ügyben született indokolás csak annyit jelent, hogy a felek választottbírói megállapodásukban nem terjeszkedhetnek túl az FAA 10. §-a által szabályozott érvénytelenítési okoktól, de ez még nem jelenti a *manifest disregard of law* mint elsősorban a gyakorlat által kidolgozott érvénytelenítési oknak a megszűnését.³⁴

33 A *Hall Street Associates, L. L. C. v. Mattel, Inc. 552 U.S. 576, 584 (2008)* ügy részletes leírását, bemutatását lásd: TYLER, Timothy – PARASHARAMI, Archis, A.: Finality Over Choice: *Hall Street Associates, L. L. C. v. Mattel, Inc.* (US Supreme Court). *Journal of International Arbitration*, 2008, 25 (5), 613-621.

34 „Two things are clear from the opinion in *Hall Street*. First, parties cannot contract for

A *Hall Street* ügy után a *manifest disregard of law* fogalmával kapcsolatban kétfajta álláspont látszik kikristályosodni az amerikai gyakorlatban. Az egyik irányzat teljes mértékben követi a *Hall Street* által elfoglalt állásponhoz, míg a másik ezzel teljesen ellentétes nézőpontot képvisel.

A *Citigroup Global Mkts v. Bacon* ügyben például az alábbiak kerültek kimondásra: „Hall Street restricts the grounds for vacatur to those set forth in § 10 of the FAA, and consequently, manifest disregard of law is no longer an independent ground for vacating awards under the FAA.”³⁵

Ezen határozat akként foglal állást, hogy a *Hall Street* ítélet a választottbíró-sági ítélet lehetséges érvénytelenítési okait az FAA 10. §-ában foglaltakra szorította le, és ekként a *manifest disregard of law* a továbbiakban már nem független érvénytelenítési ok.

Hasonló álláspont olvasható ki a *Frazier v. Citifinancial Corp, LLC.* ügyben meghozott határozatból is: „[...] the judicially-created bases for vacatur were no longer valid in light of Hall Street and that the categorical language of Hall Street compels to such a conclusion.”³⁶

Elméleti szempontból ezen határozat lényeges eleme, hogy *expressis verbis* kimondja, hogy a *manifest disregard of law* a bírói gyakorlat által teremtett érvénytelenségi ok, és a *Hall Street* határozat fényében már nem értelmezhető.

A *Republic of Argentina v. BG Group* ügyben az állami bíróság által pedig az került kimondásra, hogy azon érvelés az érvénytelenítésre, mely szerint a választottbíró-sági tanács félreértett és rosszul alkalmazott egy jogi doktrínát, az csupán egy jogi tévedés vélelmezése, valószínűsítése lehet, és nem feleltethető meg a *manifest disregard of law* fogalmának.³⁷

Ugyanakkor vannak olyan, szintén a *Hall Street* ügy után keletkezett döntések, melyek mégis elismerik a *manifest disregard of law* mint önálló érvénytelenségi ok létjogosultságát. A *Stolt-Nielsen SA v. AnimalFeeds Int'l Corp.* ügyben például az került kimondásra, hogy ezen elv csak igen ritka

expanded review of arbitral awards beyond the grounds identified in the FAA. Second, Hall Street has not altered the pre-existing law on the „manifest disregard” standard: reports of its demise are greatly exaggerated.” Lásd: TYLER – PARASHARAMI i. m. 618.

35 *A Citigroup Global Mkts v. Bacon* 562 F. 3d 349 (5th Cir. 2009) ügy kapcsán lásd: <https://www.courtlistener.com/opinion/65000/citigroup-global-markets-inc-v-bacon/> (2017. 09. 18.)

36 *A Frazier v. Citifinancial Corp, LLC.*, 604, F.3d ügy kapcsán lásd: <http://caselaw.findlaw.com/us-11th-circuit/1520454.html> (2017. 09. 18.)

37 *A Republic of Argentina v. BG Group*, 715 F. Supp. 2d 108, 123 (2010) ügy kapcsán lásd: <https://www.courtlistener.com/opinion/2540890/republic-of-argentina-v-bg-group-plc/> (2017. 09. 20.)

esetben alkalmazható, amikor is a választottbírák az ügyben releváns jogi érveléssel tisztában voltak, elfogadták azt, hogy a kérdéses jogi argumentum a választottbírói jogvita kimenetelére hatással volt, és ennek ellenére, szándékosan a jogvita eldöntésénél figyelmen kívül hagyták.³⁸

Az ismertté vált *Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith, Inc.* ügyben, túlmenően azon, hogy egyértelműen rögzítésre került, hogy a *manifest disregard of law* a bírói gyakorlat által alkotott fogalom, hangsúlyosan szerepel az is, hogy a választottbírói ítéletek érvénytelenítésére valójában csak szűk körben nyílik lehetőség:³⁹

A *Wachovia Securities LLC* ügy indokolása kifejtette azt, hogy a *Hall Street* ügy ugyan vitt némi bizonytalanságot a *manifest disregard of law* mint érvénytelenítési ok státuszába, de ettől függetlenül ezen indokolás önálló és független érvénytelenítési oknak kezelendő.⁴⁰ A *Dewan* ügyben pedig egyértelműen a *manifest disregard of law* elvének alkalmazhatósága került kimondásra, az alábbi esetben: „where the arbitrator understands and correctly states the law, but proceeds to disregard the same.”⁴¹

Ennek megfelelően alkalmazható a *manifest disregard of law* elve abban az esetben, amennyiben a választottbíró érti és ismeri az alkalmazandó jogot, majd annak figyelmen kívül hagyásával, mellőzésével jár el a választottbírói eljárás során.

A *Coffee Beanery Ltd.* ügyben pedig rögzítésre került, hogy habár az állami bíróság lehetőségei az ítélet érvénytelenítése tekintetében majdnem kizárólagosan az FAA által meghatározottak szerint vannak kijelölve, de a szövetségi bíróságok ettől függetlenül a *manifest disregard of law* alapján is érvényteleníthetik a választottbírói ítéletet, hiszen az egy általánosan elismert jogelv (*universally recognized principle*).⁴² A *Coffee Beanery Ltd.* ügyben az alábbi részletes érvelés

38 *A Stolt-Nielsen SA v. AnimalFeeds Int'l Corp*, 548 F.3d 85 ügy vonatkozásában lásd: <https://www.courtlistener.com/opinion/1286497/stolt-nielsen-sa-v-animalfeeds-intern-corp/> (2017. 09. 18.)

39 Erről összefoglalóan lásd: SANTOS, Mauricio Gomm: Challenge of an Arbitration Award in the United States and the Doctrine of Manifest Disregard of Law. *Revista de Arbitragem e Mediação*, 2014/Out – Dez, 307-326.

40 *A Wachovia Sec. LLC v. Brand*, 671 F.3d 472 ügy vonatkozásában lásd: <http://www.ca4.uscourts.gov/Opinions/Published/102111.P.pdf> (2017. 09. 18.)

41 *A Dewan v. Walia*, 544 Fed. App'x 240. ügy elemzését lásd részletesen: <http://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Arbitration-ADR/USA/KL-Gates/Supreme-Court-declines-to-revisit-Hall-Street-and-manifest-disregard> (2017. 09. 18.)

42 *A Coffee Beanery, Ltd. v. WW. LLC* 300 Fed. App'x 415. ügy tekintetében lásd: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=afcbcb01-4171-473c-8e77-57568fbadf3a> (2017. 09. 19.)

olvasható a *manifest disregard of law* mint érvénytelenítési ok tekintetében: „[...] the Court acknowledged that maybe the term manifest disregard [in Wilko] was meant to name a new ground for review, though it also suggested that narrower interpretation of Wilko were equally plausible. It is worth noting that since Wilko, every federal appellate court has allowed for the vacatur of an award based on an arbitrator’s manifest disregard of law. In light of the Supreme Court’s hesitation to reject the manifest disregard doctrine in all circumstances, we believe it would be imprudent to cease employing such a universally recognized principle. Accordingly this Court will follow its well-established precedent here and continue to employ the manifest disregard standard.”

A Hatodik Kerületi (Sixth Circuit) Bíróság a fentebb idézett – és láthatóan egyébként nagy hatású – *Hall Street* ügyben született döntés után jutott arra a megállapításra, hogy függetlenül a *Hall Street* döntéstől általánosan elfogadott jogelvként fogja alkalmazni a *manifest disregard of law* fogalmát a választottbírósági ítéletek érvénytelenítése során. A fenti idézet a *jog nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása (manifest disregard of law)* elvét elemzi, és kiemeli, hogy ez egy egyetemesen elismert jogelv (*universally recognized principle*), és lényegében a választottbírósági ítéletek új, önálló érvénytelenítési okaként kezeli.

Egy viszonylag új, 2014-es ügy, a *Schafer*-ügy pedig már-már megkísérel egyfajta meghatározást adni arra az esetkörre, amikor a *manifest disregard of law* elve alkalmazható lehet: „an arbitrator cannot reject the law, but can disagree with nonbinding precedent without disregarding the law.”⁴³

Ezen ítélet tükrében a választottbíró ugyan a kötőerővel nem rendelkező precedens esetében megteheti, hogy azzal nem ért egyet, de az irányadó jogszabályokat teljes mértékben nem hagyhatja figyelmen kívül, hiszen ez elvezethet ezen érvénytelenítési ok alkalmazásához.

Egyes szerzők a fentiekben elemzett *manifest disregard of law* fogalmát a közrend fogalmától teljesen elkülönülten vizsgálják, mint egy másik, az FAA-ban nem szabályozott érvénytelenségi okot. Így vélekedik JACK C. Coe is, aki szerint ebben az esetben az ítéletnek az elfogadott közrendbe kell ütköznie, vagyis a közrend fogalmát bizonyos tartalommal kell kitölteni.⁴⁴ Megítélésem szerint a *manifest disregard of law* a közrendbe ütközés egyfajta sajátos

43 A *Schafer v. Multiband Corp*, 551 Fed. App’x 814. ügy tekintetében lásd: <http://apps.americanbar.org/litigation/committees/appellate/articles/spring2016-0516-appealing-arbitration-awards-circuit-split-manifest-disregard-law.html> (2017. 09. 09.)

44 Lásd: COE, Jack, J. Jr.: *International Commercial Arbitration: American Principles and Practice in a Global Context*. New York, Transnational Publishers, 1997, 303.

amerikai értelmezésének is tekinthető, ugyanakkor hiba lenne a *public policy* fogalmával teljes mértékben azonosítani, ekvivalenssé tenni, és az is biztos, hogy amennyiben a két fogalmat szinonimaként kezelnénk, az egy nemzetközi választottbíróági ügyben akár fogalmi zavart is okozhatna. Ezért vélhetően a *manifest disregard of law* a közrendbe ütközés egyik sajátos értelmezési tartományaként fogható fel.

4.

Már most hangsúlyozandó, hogy egyes esetekben nem csupán az ítéleteknek a közrendre való hivatkozással történő érvénytelenítésével találkozunk, hanem bizonyos esetekben magukat a *választottbíróági kikötéseket támadták meg eme jogcímen*. Ezen eseteket vizsgálva elmondható, hogy érzékelhető azon tendencia, amely szerint a választottbíróági klauzuláknak a közrendbe történő ütközés okán történő érvénytelenítése esetén a bíróságok bizonyos mértékig a peres felek eltérő gazdasági pozícióját is törekszenek kompenzálni. Egy kaliforniai bíróság például három esetben is a választottbíróági kikötést a közrendbe ütközőnek minősítette. Az esetek azonos tényállása szerint ingatlan adásvételi ügyletek megkötésére irányuló szerződéses dokumentációk részévé tette a választottbíróági kikötést az ingatlanközvetítő társaság olyan módon, hogy a blanketta-szerződések elkészítésében az ügyfélnek nem volt lehetősége közreműködni, valamint a szerződés-tervezetek módosítására sem volt mód aláírásuk előtt. A kaliforniai bíróságok szerint ez az ügyfelet kifejezetten előnytelen helyzetbe juttatja, és ez a körülmény közrendbe ütközőnek is minősülhet.⁴⁵

A neves amerikai választottbíróági szakértő, Gary B. Born – a közrend fogalma természetének leírása végett – azt a szakirodalomban ismert hasonlatot alkalmazza, amely szerint a közrendi klauzula voltaképpen egy olyan megzabolázhatatlan ló, amely nem várt úticélokra viszi el lovasát.⁴⁶ Eme ha-

45 Lásd a *Villa Milano HOA vs Il Davorge* (84 Cal. App. 4th 8190, 2000), a *Flores v. Transamerica HomeFirst Inc.* (93 Cal. App. 4th 846, 2001) és a *Pardee Constr. Co vs Superior Court* (100 Cal. App. 4th 1081, 2002) döntéseket. Idézi: BĚLOHLAVEK, Alexander, J.: *Arbitration, Ordre Public and Criminal Law – Interaction of Private and Public International and Domestic Law*. Kiev, Taxon, 2009, 1373.

46 Lásd: BORN i. m. 528. Ezzel kapcsolatban – a cím hasonlósága okán – lásd továbbá: KECSKÉS László: „Jó lovassal a nyeregben a zabolátlan ló is megfegyelmezhető”. *A közrend fogalmáról két bírósági határozat alapján*. In: GÁL István László – HORNYÁK Szabolcs (szerk.): *Tanulmányok Dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2006, 129-153.

sonlat azt kívánja érzékeltetni, hogy amennyiben túl tág teret engednénk a közrendbe ütközés jogcímén történő érvénytelenítésnek, akkor az vélhetőleg a választottbírósági jogérvényesítés fontos és elismert céljaival is ütközne.

A rendelkezésre álló – igen bőséges – amerikai gyakorlatot figyelembe véve azt láthatjuk, hogy a kifejezetten a közrendbe történő ütközés okán való érvénytelenítést nagyon szűk körben engedi meg a bíróság.

A választottbírósági ítéleteknek esetleges közrendbe ütközésével foglalkozó ügyek közül az egyik legismertebb – és a szakirodalom által is gyakran idézett – példa a *Parsons & Whittemore Overseas Co. v. Societe Generale de L'Industrie du Papier* (1974) ügy.⁴⁷ Ebben az ügyben a felperesi cég, mint vállalkozó az alperessel arra kötött szerződést, hogy Egyiptomban egy papírzüzetet fog üzemeltetni és ott munkát végez. A projekt finanszírozásában közreműködött egy amerikai nemzetközi fejlesztéseket támogató ügynökség (*USAID/U.S. Agency for International Development*). A szerződésben szerepelt választottbírósági kikötés is, illetve a kereskedelmi gyakorlat által ismert, a *vis major*-ért való felelősséget kizáró klauzula. A munka a szerződésben meghatározottak szerint el is kezdődött, azonban a vállalkozó munkavállalóinak jelentős része rövid idő múlva elhagyta Egyiptomot az arab-izraeli hatnapos háború kitörése miatt. Ennek magyarázata az, hogy az egyiptomi kormány az Izrael és az USA közötti együttműködés miatt megszakította a diplomáciai kapcsolatait az Egyesült Államokkal. Ennek megfelelően az összes USA – polgárt arra utasította az egyiptomi kormány, hogy hagyják el Egyiptomot, kivéve, ha nem szereznek be egy speciális, meghatározott okból történő ott-tartózkodásra jogosító vízumot.

A felek között választottbírósági eljárásra került sor, melyben az amerikai fél a *vis major* záradékra is hivatkozott. A választottbíróság az amerikai fél számára kedvezőtlen döntést hozott, és kártérítésre kötelezte azzal az indokkal, hogy nem tett jóhiszemű erőfeszítéseket annak érdekében, hogy beszerezze a hivatkozott vízumot. Az amerikai fél a választottbírósági ítélet érvénytelenítését a közrendbe ütközésre hivatkozással kérte. Az amerikai bíróság álláspontja szerint azonban az USA és Egyiptom, mint két állam viszonya, illetőleg annak esetleges megromlása önmagában nem alapozhatja meg egy választottbírósági ítéletnek a közrendbe ütközését. Az amerikai fél egyébként azt is állította, hogy eme helyzet miatt az ügy nem lehetne választottbíróság által tárgyalható. A bíróság azonban rámutatott arra, hogy az, hogy valamilyen nemzeti érdek véletlenül egy kereskedelmi szerződés

47 Az ügy részletes leírását lásd: BORN i. m. 529-531. és BĚLOHLAVEK i. m. 1377.

megszegéséhez vezet, önmagában nem jelentheti azt, hogy az ügy ne lenne választottbíróóság által tárgyalható.⁴⁸

Habár a *Parsons & Whittemore Overseas Co. v. Societe Generale de L'Industrie du Papier* ügy tizenegy évvel korábban került eldöntésre, mint a jelen fejezet korábbi részében elemzett, *leading authority*-nek tekinthető *Mitsubishi*-ügy, a bíróságoknak azon irányultsága, mely a választottbíróági vitarendezésnek kedvez, igen hasonlóan tekinthető a két ügyben kifejtett bírói indokolás alapján. Egy nemzetközi választottbíróági eljárás kapcsán, 2004-ben, a *Karaha Bodas Co. L.L.C. vs. Perusahaan Perambangan Minyak Dan Gas Bumi (2004)* ügyben meghozott döntés szerint a közrendbe ütközés alapján történő érvénytelenítést szűk körben lehet alkalmazni, olyan esetekben, amikor a választottbíróági ítélet végrehajtása a fórum-állam erkölcsi rendszerének és jogrendszerének legalapvetőbb elemeit sértené.⁴⁹

Akad példa az amerikai gyakorlatban kifejezetten belföldi, tehát nemzetközi elemet egyáltalán magában nem hordozó választottbíróági eljárásban született ítéletnek a közrendbe történő ütközés révén való megtámadására is. 2005-ben a *Mercy Hospital, Inc. v. Massachusetts Nurses Association (2005)* ügyben született ítélet a közrendbe ütközés feltételeinek megállapításához az alábbiak vizsgálatát tartja szükségesnek: "The mere fact that general considerations of supposed public interests might be offended by an arbitral award is not enough to make the exception available. Rather, the award must violate an explicit [...] well defined and dominant public policy, as ascertained by reference to [...] laws and legal precedents."⁵⁰Ezen indokolás szerint önmagában az, hogy a közérdek egyes elemei sérülhetnek egy választottbíróági ítélet által, nem lehet elegendő ahhoz, hogy az érvénytelenítésre sor kerülhessen. Ahhoz, hogy az ítélet érvényteleníthető legyen, jól meghatározott és domináns közrendi elemeket kell sértenie, amely értelemszerűen adott esetben a közérdek bizonyos sérelmeit is jelentheti. Annak ellenére, hogy valóban nehéz e feltételeket teljesíteni, akad néhány példa, melyekben választottbíróági ítéletet a közrendbe ütközés miatt érvénytelenítettek.

48 „*The mere fact that an issue of national interest may incidentally figure into the resolution of a breach of contract claim does not make the dispute non arbitrable.*” Lásd: BORN i. m. 531.

49 „*The public policy defence is to be construed narrowly to be applied only where enforcement would violate the forum's state most basic notions of morality and justice.*” Lásd: BĚLOHLAVEK i. m. 1407.

50 *A Mercy Hospital, Inc. v. Massachusetts Nurses Association*, 429 F.3d 338, 343 (1st Cir. 2005) ügghöz lásd különösen: <http://caselaw.findlaw.com/us-1st-circuit/1436526.html> (2017. 11. 17.)

Egy munkajogi választottbírósági esetben (*Iowa Elec. Light and Power Co. v. Local Union*) egy nukleáris erőmű munkását elbocsátották, majd az ítélet szerint vissza kellett helyezni munkakörébe. Az elbocsátás indoka az volt, hogy a munkás korábbi időpontban szerette volna kivenni az ebédszünetét az előírt időhöz képest. Habár a munkajogi választottbírósági eljárást megnyerte a munkavállaló, az ítéletet voltaképpen a közrendre való hivatkozással érvénytelenítették, hiszen a korábbra tett – az előírásokat megsértő – ebédszünet az atomerőmű biztonságát is veszélyezteti, ami közbiztonsági szempontból is igen aggályos, így a közrend sérelme is fennállhat.⁵¹

Hasonlóan egy munkajogi választottbírósági ügyben (*Newsday, Inc. v. Long Island Typographical Union*) is közrendi sérelem miatt került érvénytelenítésre az ítélet. Ezen ügy tényállása szerint egy munkavállalót elbocsátottak, majd később az ítélet eredményeképpen vissza kellett állítani a munkaviszonyát. Figyelemmel arra, hogy a munkavállaló egyes kollégákat a munkahelyén szexuálisan zaklatott, a választottbírósági ítéletet a közrend sérelmére való hivatkozással érvénytelenítették.⁵²

A kontinentális jog által ismert *ordre public* fogalma az amerikai jogban *public policy* néven ismeretes, és – miként a fentiekben kifejtésre került – szűk körben teszi lehetővé a választottbírósági ítéletek érvénytelenítését. A választottbíró által a jog nyilvánvaló (és az esetjog szerint voltaképpen szándékos) figyelmen kívül hagyása, a *manifest disregard of law* a *public policy*-tól ugyan némiképpen 'formailag' elkülönülő, az FAA normaszövegében a *public policy*-hoz hasonlóan szintén fel nem sorolt kategória. Tartalmilag azonban a kettő érvénytelenítési ok között – álláspontunk szerint – sok hasonlóság, illetőleg akár átfedés fedezhető fel, hiszen a jog nyilvánvaló semmibevétele számos esetben annyira kirívó mértéket ölthet, hogy az szükségképpen a közrend sérelmével jár.

Említést érdemel, hogy az UAA 2000. évi átdolgozása során felmerült az is, hogy a közrend sérelme, illetőleg a *manifest disregard of law* mint normatív érvénytelenítési ok a törvényszövegbe beemelésre kerüljön. A 2000. július 28 – augusztus 4. között megtartott konferencián – többek között – azon indokból vetették el ezen okoknak a mintatörvénybe való felvételét, mely szerint nehéz lenne egyértelmű és vitán felül álló értelmezést kidolgozni e fogalmak számára.

51 A *Iowa Elec. Light and Power Co. v. Local Union* 204 ügghöz lásd: <http://openjurist.org/834/f2d/1424> (2017. 09. 18.)

52 A *Newsday, Inc. v. Long Island Typographical Union* ügghöz lásd: <http://openjurist.org/915/f2d/840/newsday-inc-v-long-island-typographical-union-no-cwa> (2017. 09. 18.)

A rendelkezésre álló esetjog elemzése alapján úgy tűnik, hogy az amerikai belföldi választottbírói eljárásokban elsősorban munkajogi, fogyasztóvédelmi ügyekben lehetséges sikerrel érvényteleníteni a közrendi klauzula alapján a választottbírói ítéletet. A nemzetközi kereskedelmi választottbíráskodás kapcsán a közrend sérelmének értelmezése vonatkozásában a fentiekben részletesen tárgyalt *Mitsubishi Motors* ügyben elfoglalt álláspont jelentős hatással van a joggyakorlatra.

1995-ben a *Federal District Court of Massachusetts* mint eljáró bíróság a *Sonatrach (Algeria) v. Distrigas Corp. (1995)* ügyben alapvetően hangsúlyozta, hogy a közrendbe ütközés esetén (a *Mitsubishi Motors* ügyre is hivatkozva) elsősorban nemzetek feletti, nemzetközi szempontokat kell figyelembe venni, vagyis a közrend fogalmának nemzetközi dimenziót kell alkotni: „The Supreme Court powerfully advocates the need for international comity in an increasingly interdependent world. Such respect is especially important, in this Court’s view, when parties mutually agree to be bound by freely negotiated contracts.”⁵³

Fentiekre is tekintettel, figyelemmel arra, hogy a választottbírói eljárás mindig is a felek szabadon választott vitarendezési módjaként ismeretes, lényeges tekintetbe venni, hogy az amerikai jog által ugyan szűk keretek között, de ismert közrendi klauzula, illetve a *manifest disregard of law* ténylegesen csak azon esetekben nyerhet alkalmazást, amikor is ezen szabad vitarendezési eljárás eredményeképpen létrejött ítélet olyan – sokszor nehezen megfogalmazható és morális értéktartalmaktól sem feltétlenül mentes – érdekek sérelmét jelenti, mely sérelem orvoslása fontosabbnak kell, hogy bizonyuljon a választottbírói ítélet véglegességének, elismerésének és végrehajtásának szintén jelentős és a választottbírói vitarendezés egészét meghatározó elvénél.

5.

Az *IBA Guidelines* vonatkozásában a választottbírói ítéletek érvénytelenítése terén az amerikai gyakorlatban *leading case*-nek, vezető jogesetnek az *Applied Industrial Materials Corp. Ovalar Makine Ve Ticaret Sanayi* ügy (*Aimcor* – ügy) tekinthető.⁵⁴ Az *Aimcor* – ügy tényei röviden az alábbiak szerint

53 A *Sonatrach (Algeria) v. Distrigas Corp. (1995)* esetet idézi: BLACKABY – PARTASIDES – REDFERN – HUNTER i. m. 170.

54 Az *Applied Industrial Materials Corp. Ovalar Makine Ve Ticaret Sanayi* ügy bemutatását lásd SCHERER, Mathias: The IBA Guidelines on Conflicts of Interest in International Arbitration: The First Five Years 2004–2009. *Dispute Resolution International*, 2010/1, 12-13. és 24-26.

foglalhatóak össze. A felek egy *joint venture*-t alakítottak, amelynek értelmében az Aimcor feladata volt szénkocsz vásárlása és Törökországba szállítása, míg az Ovalar a szénkocsz törökországi disztribúcióját és eladását vállalta. A két fél viszonya 1997-ben megromlott és egy alávetési megállapodásnak megfelelően választottbíróági testület került felállításra, melynek a feladata a feleknek a profithoz való jogukkal kapcsolatos vita megoldása volt. A felek által jelölt választottbírák (*party-appointed arbitrators*) közösen Fabrikant Urat, egy cég vezérigazgatóját jelölték elnöknek, aki – az alávetési megállapodás rendelkezéseinek megfelelően – feltérési nyilatkozatot tett az eljárás elején, melyben semmilyen, kizárési okot képező körülmény nem szerepelt.

A választottbíróági eljárás folyamán azonban az egyik felet, az Aimcort egy másik cég, az Oxbow megvásárolta. A választottbíróági tanács elnöke (Fabrikant Úr) ezt követően közölte, hogy a cégeből valamelyik kollégája tárgyalásokat folytat az Oxbow nevű céggel, de ő maga személyesen nem vesz részt ezekben a tárgyalásokban és a jövőben sem kíván részt venni. További feltérési nyilatkozatok nem kerültek elő az eljárás során, azonban a választottbíróági tanács egy kettő-egy szótöbbséggel meghozott, az Aimcor részére kedvező részítéletet hirdetett ki, melyben a döntő szavazat az elnöké volt.

A marasztalt peres fél, az Ovalar később rájött arra, hogy a választottbíróági tanács elnökének egyik irodája kifejezetten üzleti kapcsolatba került az Oxbow céggel, mely tény nem került közlésre. Ezért az Ovalar az elnököt lemondásra szólította fel, melynek az elnök nem tett eleget. Ezt követően az Ovalar az Amerikai Egyesült Államokban az ítélet érvénytelenítését és a választottbíróági elnöknek az eljárásból való kizárását kezdeményezte. A megvizsgálandó jogkérdés az volt, hogy a fenti ténykörülmények – az *evident partiality* szabályára és az *IBA Guidelines* rendelkezéseire is figyelemmel – megalapozhatják-e az elnök kizárását az eljárásból.

Az első és másodfokon eljáró Bíróság az Ovalar kérelmének – eltérő indokokkal – helyt adott. Az ítéletek részben foglalkoztak az *evident partiality* megjelenésének kérdésével, de hivatkoztak az *IBA Guidelines*-ra is. A választottbíró közlési, feltérési kötelezettségének megmagyarázásához az alacsonyabb szintű bíróság azt az érvrendszert alkalmazta, hogy az meghatározott 'okok' diktálják, hogy a választottbírónak az elfogultság vagy az elfogultság látszatának elkerülése érdekében folyamatos tájékoztatási kötelezettsége (*continous obligation*) áll fenn. A hivatkozott okok pedig az *IBA Guidelines* tartalmának elemzéséből vezethetőek le. A fellebbviteli bíróság szerint ugyanakkor a folyamatos közlési kötelezettségnek a forrása abban a

puszta tényben leledzik, hogy a választottbírónak az összeférhetetlenségről (*conflict of interest*) tudomása van, és nem abban, hogy elfogadta a választottbírói megbízatást. A fellebbviteli bíróság így egy megszorító értelmezést alkalmazott, hiszen míg az elsőfokú bíróság egy folyamatos általános feltárási kötelezettséget állapított meg, addig a másodfokú bíróság a folyamatos tájékoztatási kötelezettséget csak akkor követelte meg, ha a választottbíró ténylegesen az összeférhetetlenség tényéről tudomást is szerzett.

Az amerikai gyakorlatban az a kérdés is felmerült, hogy vajon a felek joglemondás (*waiver*) útján lemondhatnak-e a választottbírói ítélet bíróság előtti érvénytelenítéséről. A kialakult esetjog szerint ezen joglemondás nem tilthatja meg a bíróságoknak azt, hogy az FAA 10. szakaszának megfelelően (melyet fentebb elemeztünk) a választottbírói eljárást adott esetben felülvizsgálják. Mindezt a *Hoelt v. MVL Grp., Inc. (2003)* ügy indokolása nagyon szellemesen írja le: „since federal courts are not rubber stamps, parties may not, by private agreement, relieve them of their obligation to review arbitration awards for compliance with Section 10 (a).”⁵⁵

Ebben az ügyben a választottbírói ítélet rendes bíróság előtt történő megerősítése, végrehajtásra irányuló elismerése során került az kimondásra, hogy a szövetségi bíróságok nem pusztán gumibélyegzők (*rubber stamps*), így nem foszthatók meg a felek egymás közötti megállapodásában attól, hogy vizsgálják, a választottbírói ítélet vajon megfelel-e az FAA 10. szakaszában rögzített feltételeknek.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy az amerikai jog a választottbíráskodást a vitarendezés igen kiemelkedő módjának ismeri el, és ennek megfelelően alapvetően a választottbírói ítéletek véglegességének elvét vallja. Ehhez képest csupán kivételes jelleggel kerülhet sor a választottbírói ítéletek érvénytelenítésére.

Fentiekkel kapcsolatban megítélésem szerint az amerikai gyakorlat kapcsán az egyik legérdekesebb kérdés az, hogy a kifejezetten az amerikai jogrendszerre jellemző *evident partiality* fogalma mennyiben egyeztethető össze az *IBA Guidelines* által kidolgozott pártatlansági – elfogultsági fogalmakkal, illetve az *IBA Guidelines* kapcsán kialakuló nemzetközi gyakorlat kapcsán izgalmas lehet a két fogalomrendszer egymásra gyakorolt – gyakorlandó kölcsönhatásának vizsgálata is.

55 A *Hoelt v. MVL Grp., Inc. (2003)* ügyet lásd: <http://caselaw.findlaw.com/us-2nd-circuit/1410723.html> (2017. 09. 18.)

A COVID-19 JÁRVÁNNYAL KAPCSOLATOS SZABÁLYOK A SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOKRA VONATKOZÓAN

CZIBERE KÁROLY

címzetes egyetemi tanár, szaktanácsadó (KRE)

1. Bevezetés

2019 végén, 2020 elején világjárvány söpört végig a Föld szinte valamennyi országán. Jelen cikk írásának idején (2020 május) még nem indokolt a múlt idő használata, hiszen a járvány első hulláma csillapodik ugyan, sokan figyelmeztetnek ugyanakkor egy második hullám kialakulásának lehetőségére 2020 őszére.¹ A COVID-19 elnevezésű koronavírus nem csak az egészségügyi ellátórendszert állítja próba elé, hanem a szociális szolgáltatásokat is. Mivel a vírus által okozott megbetegedések és halálozások kockázata és bekövetkezési valószínűsége az életkor növekedésével nő, ezért az időseket ápoló, gondozó, segítő szociális szolgáltatások számára nehéz heteket és hónapokat hozott a járvány betörése. A rendkívüli helyzet gyors intézkedéseket kívánt. A fertőzöttség gyors ütemű növekedésének megelőzése érdekében a jogalkotó számos eszközzel alakította át a szabályozási környezetet. Az alábbiakban vesszük számba azokat a jogi normákat, amelyek az elmúlt hónapokban a koronavírus-járványra tekintettel születtek.

2. A koronavírus és a járvány

A kínai közegészségügyi hatóságok 2019. december 31-én jelentették az első akut légzőszervi megbetegedéseket Wuhan városából az Egészségügyi Világszervezetnek (WHO). A kínai szakemberek 2020. január 7-én izolálták és azonosították e megbetegedések fő okozóját, egy újfajta koronavírusot. A megbetegedés ekkor kapta a COVID-19 nevet, a vírus pedig a SARS-CoV-2 nevet.² A vírus gyorsan átlépte Kína határait. Január 13-án Thaiföldről, január 15-én Japánból, január 20-án pedig Dél-Koreából jelentették a vírus megjele-

1 Többek között Lothar Wieler, a berlini Robert Koch Institut vezetője. <https://www.deutschland.de/en/news/second-infection-wave> (2020. 05. 08.)

2 Angol neve: severe acute respiratory syndrome coronavirus 2.

nését.³ Európában január 25-én jelent meg a vírus: Franciaországban három fertőzöttet találtak ezen a napon. A későbbi gócponttá váló Olaszországból először január 31-én jelentettek megbetegedést. A járvány február végén gyorsult fel, ekkor a betegek száma már meghaladta a 6000-t, közülük minden hatodik volt európai. A járvány következtében elhunytak száma 86 volt. A következő két hétben 72 000 fölé emelkedett a betegek száma, és 2500 fölé a halottak száma. Magyarország is március elején jelentette az első két esetet a WHO-nak. Március végéig megtízszereződött a fertőzöttek száma világszerte, a halottak száma 36 000 fölé emelkedett. Március végén Magyarországon közel félezer megbetegedést és 15 halálesetet tartottak nyilván. Április közepére a fertőzöttek száma megközelítette a 2 milliót, a halottak száma pedig meghaladta a 123 000-t. Magyarországról a hatóságok 134 halálesetet és 1579 fertőzöttet jelentettek. Április végén a WHO már több mint 3 millió fertőzést regisztrált és közel 220 ezer halálesetet. Magyarországon április végén 2775 megbetegedést és 48 halálesetet tartottak nyilván. A fenti adatok jól illusztrálják a vírus gyors terjedésének folyamatát.

A járvány kitörését követően a közegészségügyi hatóságok és a kormányok gyors intézkedéseket hoztak. Az intézkedések elsősorban a járvány további gyors terjedésének fékezésére irányultak, ugyanakkor jelentős figyelmet kapott a károk enyhítése is. Nagy hangsúlyt fektetnek az új oltóanyag, új kezelési módok és új gyógyszerek kifejlesztésére. A megelőzés érdekében a közösségi kontaktusok számát csökkentő intézkedések léptek életbe (kijárási korlátozása, nagyobb rendezvények betiltása, stb.), különös tekintettel a leginkább veszélyeztetett idősekre. Kiemelt szempont a járvány kapcsán a védőfelszerelések, fertőtlenítőszeres megugró keresletének kielégítése. Mivel a járvány terjedésében nagy szerepe volt az országok közötti mobilitásnak, a határátlépésekhez, a migrációhoz és a fuvarozáshoz kapcsolódóan is szigorú szabályok léptek életbe. Az intézkedések külön csoportját képezik a gazdaságvédelmi lépések, mert a csaknem megszűnő turizmus, vendéglátás, idegenforgalom mellett szinte valamennyi nemzetgazdasági ágazat jelentős visszaeséssel számol a csökkenő kereslet miatt, ami munkanélküliséghez és recesszióhoz vezet.

3 Novel Coronavirus (2019-nCoV)-Situation report 1. WHO, 2020. január 20. https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200121-sit-rep-1-2019-ncov.pdf?sfvrsn=20a99c10_4 (2020. 08. 11.)

3. A szociális szolgáltatások fogalma és szabályozási környezete

A koronavírus-járvány nem csupán az egészségügyi szolgáltatókat és szolgáltatásokat állítja jelentős kihívás elé, hanem a szociális intézményeket is. A vírus által okozott megbetegedés kockázata ugyanis sokkal nagyobb az időskorúakra nézve. Másrészt a szociális intézményekben jelentős számú kliens él, a kliens-kliens és a kliens-segítő kontaktok száma nagy, ezért ha a vírus megjelenik egy intézményben, gyorsan szétterjed. Ezért a kormányzati intézkedéseknek fontos részét képezik a szociális szolgáltatásokra vonatkozó új szabályok.

A szociális szolgáltatások a szociális védelmi rendszer fontos elemei. A szociális biztonság fogalmát Homicskó az ILO 102-es Egyezménye alapján úgy határozza meg, hogy a társadalom minden tagja számára biztosított olyan védelem, amely a megélhetést biztosító elsődleges jövedelem, gazdasági illetve szociális ok miatti jelentős csökkenése, illetve teljes megszűnése esetére nyújt pénzbeli, és/vagy természetbeni ellátásokat.⁴ A szociális szolgáltatások olyan szolgáltatások, amelyek a valamilyen szempontból rászoruló személy számára segítséget nyújtanak ahhoz, hogy ismét autonóm, önálló és teljes életet tudjon élni. A rászorultságnak számos megközelítése és értelmezése lehetséges. Ezek közül a szociális szolgáltatások leginkább két megközelítést alkalmaznak: a jövedelmi-vagyoni és akadályozottsági-önellátási rászorultság fogalmát. A jövedelmi-vagyoni rászorultságot célzó szolgáltatások a kliens alacsony jövedelméből fakadó hátrányokat igyekeznek kompenzálni, és általában kiegészülnek pénzbeli juttatással.⁵ Ehhez a rászorultság-értelmezéshez kapcsolódó szociális szolgáltatás a szociális munka, a kríziskezelés, az esetkezelés, a tanácsadás, a jogok érvényesítésében való segítségnyújtás, a gyermekek kiemelését megelőző gyermekjóléti szolgáltatások, a gyermekek hátrányát kompenzáló szolgáltatások, a lakhatási szolgáltatások, stb. Az önellátási típusú rászorultság megközelítésén alapuló szociális szolgáltatás arra irányul, hogy a kliensnek a mindennapi élete során felmerülő akadályozottságát enyhítse, ezzel növelje annak autonómiáját. Ilyen szolgáltatás többek között az idősek számára nyújtott gondozás, vagy a fogyatékos személyek fejlesztése, segítése.

A szociális szabályozás alá tartozó szolgáltatások naponta mintegy 600 000 embernek nyújtanak segítséget ma Magyarországon.⁶

4 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2016. 17.

5 Magyarországon a szociális ellátások pénzbeli és szolgáltatásként nyújtott formái kevéssé kapcsolódnak össze.

6 GOLDMANN Róbert – GYETVAI GELLÉRT – MESTER Dániel: *A szociális ellátórendszer*

A szociális szolgáltatások jogi szabályozásának elsődleges eleme az Alaptörvény, amely szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékos-ság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.⁷ Az Alaptörvény a szociális intézményeket is nevesíti, mint a szociális biztonság megvalósításának eszközei.⁸ A jogi szabályozás következő eleme a kerettörvény: a szociális törvény.⁹ Az Szt. határozza meg a szociális szolgáltatások típusait, igénybevételük módját, működésük feltételrendszerét. Törvényi szintű szabályozás az éves költségvetési törvény, amely a szociális intézmények finanszírozásának módját és mértékét rögzíti. A Szt.-hez számos végrehajtási rendelet kapcsolódik, melyek közül a két legfontosabb a szolgáltatások engedélyezésének rendjéről szóló jogszabály¹⁰ és a szolgáltatások működésének követelményrendszerét szabályozó jogszabály.¹¹

4. A szociális szolgáltatásokra vonatkozó járványügyi intézkedések – 2020 márciusa

Amint láttuk, január végére már Európa számos országából jeleztek megbetegedéseket. A magyar kormány első lépése az operatív törzs felállítása volt január 31-én.¹² Az operatív törzs feladata az egészségügyi és járványügyi helyzet alakulásának fokozott figyelemmel kísérése, a szükség szerinti intézkedések hatékony megszervezése, és mindezek érdekében az állami szervek tevékenységének összehangolása. Az operatív törzset a belügyminiszter vezeti, tagjai az emberi erőforrások minisztere, az országos rendőrfőkapitány, a katasztrófavédelmi főigazgatóság vezetője, a mentőszolgálat vezetője, az országos tisztifőorvos és még néhány rendészeti és egészségügyi intézmény vezetője.

jellegetességei, korprofilja és területi megoszlása. TÁRKI, Társadalmi Riport 2016. <http://old.tarki.hu/hu/publications/SR/2016/17goldmann.pdf> (2019. 04. 08.)

7 Alaptörvény XIX. cikk (1) bek.

8 Alaptörvény XIX. cikk (2) bek.

9 1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról. A továbbiakban: Szt.

10 369/2013. (X. 24.) Korm. rendelet a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgálatok, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartásáról és ellenőrzéséről.

11 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

12 1012/2020. (I. 31.) Korm. határozata a Koronavírus-járvány Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs felállításáról.

Magyarországra a járvány március 4-én érkezett meg, ekkor jelentették be, hogy néhány iráni diák érintett. Még aznap elindult a kormányzati tájékoztató honlap.¹³ Március 7-én lemondták a március 15-i ünnephez kapcsolódó rendezvényeket, március 8-án felfüggesztették az észak-olaszországi repülőjáratokat.

Az első, a szociális intézményeket érintő intézkedés a látogatási tilalom bevezetése volt március 8-án.¹⁴ A látogatási tilalmat az országos tisztifőorvos rendelte el. Az országos tisztifőorvosnak az ezen intézkedésre való jogosultságát három jogszabály alapozza meg. Az egészségügyről szóló törvény¹⁵ kimondja, hogy járvány esetén megtiltható vagy korlátozható minden olyan intézmény működése, amely a járvány terjedését elősegítheti.¹⁶ Az egészségügyi hatósági és igazgatási törvény¹⁷ szerint az egészségügyi államigazgatási szerv járványveszély esetén közvetlenül megteheti mindazon hatósági intézkedéseket és eljárásokat, amelyek a járványveszély elhárítása érdekében szükségesek.¹⁸ A járványok megelőzéséhez szükséges intézkedéseket meghatározó miniszteri rendelet¹⁹ szerint az egészségügyért felelős miniszter a fertőző betegségek megelőzésének és leküzdésének irányításával, illetve felügyeletével kapcsolatos jogkörét az országos tisztifőorvos útján látja el.²⁰ Az országos tisztifőorvos a járványveszély elhárítása és az egészségügyi ellátás biztosítása érdekében közvetlenül intézkedhet, ha azt a járványügyi helyzet szükségessé teszi, ennek keretében közvetlenül megteheti mindazokat az intézkedéseket, amelyek a járványveszély elhárítása és megszüntetése érdekében szükségesek.²¹ A látogatási tilalom bevezetése valójában a kliens kapcsolattartási jogának korlátozása annak érdekében, hogy a vírus ne jusson be az intézménybe és ne veszélyeztesse a magasabb megbetegedési kockázattal rendelkező ellátottak életét. Az ellátottak kapcsolattartásának egyik formája a látogatás. A látogatási tilalom elrendelése az ország összes bentlakásos szociális szolgál-

13 <http://www.koronavirus.gov.hu> (2019. 04. 08.)

14 Az Országos Tisztifőorvos 13305-8/2020/EÜIG sz. határozata a látogatási tilalomról, 2020. március 8.

15 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről. A továbbiakban: Eütv.

16 Eütv. 74.§ (2) a) pont.

17 1991. évi XI. törvény az egészségügyi hatósági és igazgatási tevékenységről. A továbbiakban: Ehitv.

18 Ehitv. 11.§ (5) bek.

19 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről.

20 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 2.§ (1) bek.

21 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 2.§ (2) bek.

tatást nyújtó intézményére vonatkozott. Meg kell jegyezni, hogy a látogatási tilalom nem érinti a gondozottak egyéb kapcsolattartási jogait, azonban az ebbe a körbe tartozó személyes kapcsolattartás esetén a szolgáltató köteles megtenni mindazokat az intézkedéseket, amelyek a fertőződés veszélyét a lehető leghatékonyabban csökkentik. Nem tartoznak a látogatási tilalom körébe a kapcsolattartási jog kiemelt esetei. Az egészségügyi törvény négy ilyen esetet rögzít.²² Az első eset: a súlyos állapotú, önmagát ellátni nem tudó beteg mellett tartózkodhat egy személy. A második eset: a kiskorú mellett ott lehet a szülő. A harmadik eset: a szülő nő mellett lehet egy általa választott személy (például az „apás” szülésnél). A negyedik eset: a gondozottat felkeresheti a vallási meggyőződésének megfelelő egyházi személy. Az országos tisztifőorvos határozata szerint a látogatási tilalommal kapcsolatos részletes, helyi szabályokat az intézmények házirendje határozza meg. A határozat figyelmeztette az intézmények érintett munkatársait és lakóit, hogy az érintett személyeknek kötelességük a fertőzés terjedésének megakadályozása érdekében hozott intézkedésekben együttműködni, mint amilyen például a kézfertőtlenítés, védőruha viselése.

A Nemzeti Népegészségügyi Központ (továbbiakban: NNK) március 10-én adta ki első tájékoztatóját kifejezetten szociális intézmények részére.²³ A NNK ajánlásai elsősorban a fertőzés megelőzésére vonatkoznak. A tájékoztató tartalmaz tanácsokat a kézfertőtlenítés, a textíliamosás, a mosogatás, a takarítás során különösen fontos lépéseire, módszereire, eszközeire. Az ajánlás foglalkozik a fertőzésgyanú felmerülése esetén követendő intézkedésekkel is.

A járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedések következő eleme a veszélyhelyzet elrendelése volt március 11-én.²⁴ Az Alaptörvény szerint²⁵ a kormány az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető elemi csapás vagy ipari szerencsétlenség esetén, valamint ezek következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzetet hirdet ki, és sarkalatos törvényben meghatározott rendkívüli intézkedéseket vezethet be. A kormány a veszélyhelyzetben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A kormánynak a veszélyhelyzet alatt hozott rendelete tizenöt napig marad hatályban, kivéve,

22 Eütv. 11.§ (3)–(6) bek.

23 Gyakorlati tanácsok koronavírussal kapcsolatban szociális intézmények részére. Nemzeti Népegészségügyi központ, 2020. március 10.

24 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet veszélyhelyzet elrendeléséről.

25 Alaptörvény 53. cikk.

ha a kormány – az országgyűlés felhatalmazása alapján – a rendelet hatályát meghosszabbítja. Egyébként a kormány rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével veszti hatályát.

A kormány március 14-én rendelkezett arról, hogy a közszférában alkalmazandó nyugdíjpolitikai irányelvekről szóló kormányhatározat hatályát az egészségügyi dolgozók vonatkozásában fel kell függeszteni.²⁶ Az említett kormányhatározat 2012 végén született és előírta a közalkalmazotti vagy kormányzati szolgálati jogviszonyban álló azon személyek jogviszonyának megszüntetését, akik a rájuk irányadó öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötték és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezték.²⁷ A szociális intézmények munkatársaira azonban továbbra is hatályban maradt ez a szabályozás a veszélyhelyzet idején.

Az országos tisztifőorvos március 17-én szigorította és kiterjesztette a látogatási tilalmat a járvány gyorsulása miatt.²⁸ A határozatnak négy eleme van. A határozat egyrészt kiterjesztette a látogatási tilalmat a Magyarország területén működő összes szakosított ellátást nyújtó szociális intézményre,²⁹ a gyermekjóléti alapellátás keretében működő családok átmeneti otthonára és gyermekek átmeneti otthonára,³⁰ a gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézményekre,³¹ és a javítóintézetekre.³² A határozat másrészt nem csak látogatási, hanem kijárási tilalmat is elrendelt. Az intézményt elhagyni kizárólag indokolt esetben és különösen méltányolható helyzetben lehet az intézményvezető engedélyével. Indokolt eset lehet a munkavégzés, a szükséges egészségügyi vizsgálatok elvégzése. Méltányolható helyzet lehet közeli hozzátartozó halála. Az országos tisztifőorvos határozata harmadrészt a látogatási tilalom kiterjesztése és a kijárási tilalom bevezetése mellett felvételi zárlatot is elrendelt. A felvételi zárlat minden bentlakásos szociális intézményre vonatkozik az éjjeli menedékhely kivételével, hiszen az éjjeli menedékhely³³ hajléktalan vagy krízishelyzetben lévő személyek éjszakai pihenését biztosítja, felvételi zárlat esetén ők életüket és egészségüket veszélyeztető helyzetbe kerülnének. A

26 1103/2020. (III. 14) Kormányhatározat.

27 1700/2012. (XII. 29.) Kormányhatározat.

28 Az Országos Tisztifőorvos 13305-16/2020/EÜIG sz. határozata a látogatási tilalomról, 2020. március 17.

29 Szt. 66. §.

30 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról. A továbbiakban: Gyvt. 50-51. §.

31 Gyvt. 52. §.

32 Gyvt. 66/M. §.

33 Szt. 84. § (1) bek.

tisztifőorvos határozatának negyedik eleme az, hogy a látogatási tilalom alóli kivételek körét szűkítette, csak a végstádiumban lévő betegektől való elbúcsúzás esetén adható felmentés a látogatási tilalom alól, de még ebben az esetben is kötelező a látogató számára megfelelő védőöltözetet biztosítani.

Két nap múlva, március 19-én az országos tisztifőorvos pontosította a március 17-i határozatát.³⁴ A március 17-i határozatot a szociális intézményekbe teljes körű felvételi zárlatot rendelt el. A március 19-i határozat ezt úgy pontosította, hogy a zárlat csak az új felvételekre vonatkozik. Ugyanakkor a zárlat nem terjed ki az egészségügyi szolgáltatótól a járványügyi feladatok ellátása miatt átadásra kerülő személyekre. Sőt: a szociális intézmények kötelesek átvenni az ellátásra szoruló személyeket az egészségügyi szolgáltatótól.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma (továbbiakban: EMMI) útmutatók kiadásával segítette az országos tisztifőorvos határozatainak végrehajtását a szociális szolgáltatások munkatársai számára. Az első útmutató a szociális alapszolgáltatások fenntartói és vezetői számára készült március 18-án, és részletes javaslatokat tartalmaz ellátotti csoportonként és szolgáltatástípusonként.³⁵ Március 19-én adta ki az EMMI azt az útmutatót, amely az országos tisztifőorvosnak a látogatási tilalmat elrendelő határozatához kapcsolódik.³⁶ Március 20-án az EMMI két útmutatót adott ki: az egyiket a család- és gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók számára,³⁷ a másikat a bölcsődékre.³⁸ Az EMMI március 22-én adta ki a szociális és a gyermekvédelmi szakellátásra vonatkozó útmutatóját.³⁹

A járványhelyzettel összefüggő jogi normák közül kiemelkedik a felhatalmazási törvény,⁴⁰ amely március 31-én lépett hatályba. A felhatalmazási

34 Az Országos Tisztifőorvos 13305-19/2020/EÜIG sz. határozata a látogatási tilalomról, 2020. március 19.

35 Útmutató a koronavírus terjedésének megelőzésére és a kockázatok csökkentésére a szociális alapszolgáltatásokban. EMMI, 2020. március 18.

36 Útmutató az Országos Tisztifőorvos határozatában foglaltak végrehajtásához. EMMI, 2020. március 19.

37 Útmutató a koronavírus terjedésének megelőzésére és a kockázatok csökkentésére a család- és gyermekjóléti szolgáltatást nyújtók részére. EMMI, 2020. március 20.

38 Útmutató a koronavírus terjedésének megelőzésére és a kockázatok csökkentésére a gyermekek napközbeni ellátása körében a bölcsődei ellátásokra vonatkozóan. EMMI, 2020. március 20.

39 Útmutató a koronavírus terjedésének megelőzésére és a kockázatok csökkentésére szociális szakosított ellátást nyújtó, gyermekek átmeneti gondozását nyújtó, gyermekvédelmi szakellátás biztosító intézmények és javítóintézetek részére. EMMI, 2020. március 22.

40 2020. évi XII. törvény a koronavírus elleni védekezésről.

törvény az Alaptörvény már idézett, a veszélyhelyzetre vonatkozó cikkén alapul és a veszélyhelyzethez kapcsolódó sajátos szabályokat tartalmazza. A törvény megismétli azt az alaptörvényi szabályozást, hogy a kormány a veszélyhelyzet időtartama alatt felfüggesztheti egyes törvények alkalmazását, eltérhet törvényi rendelkezésektől és egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat. A törvény rögzíti, hogy e széles jogkör biztosításának célja az állampolgárok élet-, egészség-, személyi-, vagyon- és jobbiztonságának, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása. A kormány intézkedéseinek az elérni kívánt céllal arányosnak és a szükséges mértékűnek kell lennie. A törvény megerősíti a veszélyhelyzet alatt született rendeleteket, és felhatalmazza a kormányt, hogy a veszélyhelyzet végéig meghosszabbítsa a sajátos jogrendben született rendeletek hatályát. A kormány már ezen törvényi felhatalmazás alapján hosszabbította meg járványügyi helyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályát március 31-én.⁴¹

5. A szociális szolgáltatásokra vonatkozó járványügyi intézkedések – 2020 áprilisa

A járványhelyzettel kapcsolatos szabályozási lépések bemutatását nem csak a kronológia miatt érdemes kettéválasztani, hanem azért is, mert míg márciusban jogszabályi szinten a szociális szférát átfogóan érintő szabályozások születtek és a szociális intézmények számára a jogszabálynál alacsonyabb szintű jogi normák születtek (határozatok, útmutatók), addig áprilisban megjelentek az első, a szociális szolgáltatásokat közvetlenül címző jogszabályok. Ezek közül a legfontosabb az a kormányrendelet, amely a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzetre tekintettel módosított működési rendjét szabályozza.⁴² A rendelet első része az egyes ellátások, támogatások és kedvezmények esetében hosszabbítja meg a határidőket arra az esetre, ha a jogosultság a veszélyhelyzet alatt szűnne meg.⁴³ A rendelet második része szabályozza a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjét. Az egyik legfontosabb szabály a nappali ellátást nyújtó szolgáltatások bezárása a nappali melegező kivételével. Pontosabban a nappali ellátást nyújtó

41 73/2020. (III. 31.) Kormányrendelet a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzettel összefüggő rendkívüli intézkedések hatályának meghosszabbításáról.

42 88/2020. (IV. 5.) Kormányrendelet a veszélyhelyzet során teendő, egyes szociális és gyermekvédelmi ellátásokkal kapcsolatos intézkedésekről, valamint a szociális szolgáltatásoknak a veszélyhelyzet során elrendelt működési rendjéről. A továbbiakban: R.

43 R. 1-15. §.

intézmények épületében nyújtott szolgáltatások szünetelnek, azok látogatása az ott foglalkoztatott munkatársak kivételével tilos, a nappali ellátást nyújtó intézmények az ellátottak lakókörnyezetében nyújthatják a szükséges ellátást.⁴⁴ Az is fontos intézkedés, hogy a népkonyha kivételével az étkeztetés során az étel helyben nem fogyasztható el, az étkeztetés csak kiszállítással biztosítható.⁴⁵ A rendelet feloldja a szolgáltató számára engedélyezett és a finanszírozási rendszerbe befogadott ellátotti kapacitás túllépését tiltó szabályt.⁴⁶ Alapszolgáltatások esetén a napi igénybevételt igazoló ellátotti aláírástól el kell tekinteni. Az igénybevevői nyilvántartásban rögzíteni kell az igénybevevőt akkor is, ha a szolgáltatásnyújtás az otthonában vagy infokommunikációs eszközön keresztül történik. A rendelet ideiglenes felfüggeszti azt a szabályt is, miszerint az alapszolgáltatások igénybevétele előtt meg kell vizsgálni a szolgáltatásra való jogosultságot.⁴⁷ A veszélyhelyzet ideje alatt a fenntartó eltérhet a szolgáltatás tárgyi és személyi feltételrendszerét és követelményeit meghatározó jogszabálytól.⁴⁸

Természetesen felmerül, hogy az említett intézkedésekkel összefüggésben felmerülő többletkapacitásokat az állam miként finanszírozza. A rendelet erre vonatkozóan úgy rendelkezik, hogy az intézkedéseknek megfelelő működés a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatásra való jogosultságot nem érinti, az ellátotti létszám, feladatmutató és férőhelyszám a veszélyhelyzet időtartama alatt a szociális szolgáltatások területi lefedettségét figyelembe vevő, jogszabály szerinti finanszírozási rendszerbe történő befogadás hiányában is a központi költségvetésről szóló törvényben biztosított támogatásra jogosít.⁴⁹

A rendelet az idősek otthonában dolgozó szakemberek munkáltatására nézve léptet életbe egy speciális szabályt. A veszélyhelyzet időtartama alatt az idősek otthonában foglalkoztatottak számára 24 órás műszak is elrendelhető. A 24 órás műszakot követően 48 óra összefüggő pihenőidőt kell biztosítani.⁵⁰

44 R. 16. § (1) a) pont.

45 R. 16. § (1) b) pont.

46 A szociális szolgáltatások kapacitásszabályozásához kapcsolódóan az engedélyezés és a finanszírozási rendszerbe történő befogadás kapcsolatáról: CZIBERE Károly: A szociális szolgáltatások kapacitásszabályozásának változásai. *Glossa Iuridica*, 2018/3–4, 101.

47 R. 16. § (1) d) pont.

48 1/2000. (I. 7.) SZCSM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről.

49 R. 16. § (3) bek.

50 R. 17. §.

A rendelet harmadik része arról rendelkezik, hogy a veszélyhelyzet alatt a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben élők folyamatos ellátásának biztosítása érdekében más ágazatok munkatársai átvezényelhetők a szociális szférába.⁵¹ Azok a területek, ahonnan át lehet irányítani dolgozókat: a gyermekek napközbeni ellátását nyújtó szolgáltatók, a közgyűjtemények, a közművelődési intézmények, valamint a helyi önkormányzatok. A felsorolt területek intézményei a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóságnak (továbbiakban: Főigazgatóság) jelentik be azokat a 60. életévüket be nem töltött és nem krónikus beteg foglalkoztatottjaikat, akik a veszélyhelyzettel összefüggésben – különösen az elrendelt rendkívüli szünet, járványügyi zárlat vagy más intézkedés idejére – mentesültek a munkavégzési kötelezettség alól. Ők a veszélyhelyzet időtartama alatt a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben élők folyamatos ellátásának biztosítása, illetve az otthonukban élő, elsősorban idős rászorulóknak szociális alapszolgáltatásának biztosítása érdekében a Főigazgatóság döntése alapján a munkaszerződéstől, kinevezéstől eltérő foglalkoztatás útján bármely szociális szolgáltatónál, szociális intézménynél, gyermekek átmeneti gondozását nyújtó intézménynél vagy gyermekvédelmi intézménynél is foglalkoztathatók.⁵² A foglalkoztatásról szóló döntésnél tekintettel kell lenni az várható utazási időre és a munkavállaló végzettségére. A Főigazgatóságtól a fenntartó akkor igényelhet ilyen típusú foglalkoztatási segítséget, ha az általa fenntartott szociális szolgáltatónál, szociális intézménynél, gyermekek átmeneti gondozását nyújtó intézménynél, illetve gyermekvédelmi intézménynél jelentkező munkaerőhiány az ellátás biztonságát veszélyezteti.

A kormány a gyermekek napközbeni ellátása érdekében arra a helyzetre is alkotott jogszabályt, amikor a polgármester a veszélyhelyzetre tekintettel rendkívüli szünetet rendelt el a település óvodájában vagy bölcsődéjében. Az április 27-én megjelent rendelet szerint⁵³ ebben az esetben a rendkívüli szünet idejére a polgármester köteles megszervezni a bölcsődés és óvodás korú gyermekek napközbeni felügyeletét. Az ügyeletet azon, fertőző betegségben nem szenvedő gyermekek számára kell biztosítani, akiknek szülője vagy más törvényes képviselője munkavégzés vagy más ok miatt ezt igényli. Az ügyeletet a szülő által igényelt időszakban, de legfeljebb munkanapokon 6 és 18 óra között kell biztosítani. Az ügyeletet kiscsoportos formában kell

51 R. 18. §.

52 R. 18. § (4) bek.

53 152/2020. (IV. 27.) kormányrendelet a veszélyhelyzet során a gyermekek napközbeni felügyeletével kapcsolatos intézkedésekről.

megszervezni, csoportonként legfeljebb 5 gyermek felügyelete biztosítható. Az ügyeletért térítési díj nem kérhető. A gyermekétkeztetést az ügyelet teljes időtartama biztosítani kell. Az ügyelet a helyi önkormányzat által fenntartott vagy a településen működő, egyházi vagy nem állami fenntartású szolgáltatónál is biztosítható. A rendelet azonban a gyermekek felügyeletének nem csak a gyermekvédelmi és köznevelési jogszabályokban szabályozott ellátási formákban történő megvalósításával foglalkozik, hanem – érzékelve a társadalmi igényt és elvárást – a munkahelyen megszervezett gyermekfelügyelettel is. A rendelet szerint a veszélyhelyzet időtartamára bármely munkaadó megszervezheti munkavállalói gyermekei számára a napközbeni felügyeletet. A munkahelyi gyermekfelügyeletet a szülő a legalább 20 hetes, de legfeljebb 14 éves, fertőző betegségben nem szenvedő gyermeke felügyelete céljából veheti igénybe. A munkahelyi gyermekfelügyelet a szülő által igényelt időszakban, de legfeljebb munkanapokon 6 és 18 óra között biztosítható. A munkahelyi gyermekfelügyeletet is kiscsoportos formában kell megszervezni, csoportonként legfeljebb 5 gyermek felügyelete biztosítható. Munkahelyi gyermekfelügyelet olyan végzettséggel, szakképesítéssel végezhető, amely jogszabály alapján feljogosít a bölcsődei ellátás, napközbeni gyermekfelügyelet jogszabályban meghatározott munkaköreinek, vagy köznevelési intézmény pedagógus- vagy nevelő oktató munkát közvetlenül segítő munkaköreinek betöltésére. A munkahelyi gyermekfelügyelet nem minősül a Gyvt. szerinti gyermekjóléti szolgáltató tevékenységnek.

Szintén április végén született a kormányrendelet, amely az egészségügyi intézményekben már korábban bevezetett kórházparancsnoki rendszer hatályát kiterjesztette a 200 férőhelynél nagyobb időszakosotthonokra és gondozóházakra. A kórházparancsnoki rendszer célja az egészségügyi készlet megóvása.⁵⁴ Az egészségügyi intézmény vezetője a járvány elleni védekezés érdekében köteles fokozott figyelemmel gondoskodni a szükséges egészségügyi felszerelések, berendezések, gyógyszerkészletek és fertőtlenítőszeres védelméről. A rendészetért felelős miniszter által kirendelt kórházparancsnok feladata a költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának ellenőrzése. A kórházparancsnoknak a járványveszéllyel összefüggő szabályok betartására, és az egészségügyi készlet megóvására vonatkozó javaslatát az egészségügyi intézmény vezetője köteles végrehajtani, azonban a kórházparancsnok orvosszakmai kérdésekben nem tehet javaslatot, és nem hozhat

54 72/2020. (III. 28.) kormányrendelet a kórházparancsnokokról és az egészségügyi készlet védelméről.

döntést. A kormány április végén a nagyobb idősoththonokra kiterjesztette a kórházparancsnoki rendszer hatályát.⁵⁵ A rendelkezés szerint a legalább 200 férőhellyel működtetett, Szt. szerinti idősek tartós vagy átmeneti ellátását nyújtó fenntartója fokozott figyelemmel gondoskodik az egészségügyi készlet megóvásáról. A költségvetési forrásból beszerzett egészségügyi készletek felhasználásának, valamint a járványügyi intézkedések betartásának ellenőrzésére az egészségügyért felelős miniszter javaslatára az Operatív Törzs vezetőjének döntése alapján a kórházparancsnok a szociális intézményben intézményparancsnoki feladatokat lát el. Az intézményparancsnoki feladatok tekintetében a kórházparancsnok jogállására, feladataira és hatáskörére vonatkozó szabályok irányadók. Az intézményparancsnoki jogkörben eljáró kórházparancsnok ápolási, gondozási és orvosszakmai kérdésekben nem tehet javaslatot és nem hozhat döntést.

Április végén az országos tisztifőorvos könnyítette a látogatási tilalmat elrendelő határozatán.⁵⁶ A gyermekvédelmi intézményekből ugyanis számos jelzés érkezett azzal kapcsolatban, hogy a március 19-én elrendelt szigorú kijárási tilalom az intézményekben élő gyermekek számára megterhelő, mentális problémákhoz és lelki egészségük sérüléséhez vezet. Az április 29-i módosítás szerint a gyermek elhagyhatja a gyermekvédelmi intézményt az intézmény által szervezett szabadidős tevékenység céljából.

Az NNK-útmutatók sora is gyarapodott április folyamán. Az NNK által április 6-án kiadott útmutató⁵⁷ abból a felismerésből született, hogy a bentlakásos szociális intézményekben a járványnak különösen súlyos következményei lehetnek, mivel az ezekben az intézményekben ellátottak életkoruk, egészségi állapotuk vagy más ok miatt fokozottan veszélyeztetettek, ráadásul a márciusi adatok is arra utalnak, hogy épp az idős, krónikus betegségben szenvedő személyek körében magasabb a megbetegedési és a halálozási kockázat. Az útmutató rendelkezik arról, hogy minden bentlakásos szociális intézményben létre kell hozni egy csoportot vagy ki kell jelölni legalább egy személyt, aki ismeri és folyamatosan követi a járványhelyzet elleni védekezéshez kapcsolódó jogszabályokat, szabályozó dokumentumokat, határozatokat, útmutatókat és ajánlásokat, és ezek alapján összeállítja az intézményre

55 158/2020. (IV. 29) kormányrendelet a kórházparancsnokokról és az egészségügyi készlet védelméről szóló 72/2020. (III. 28.) kormányrendelet módosításáról.

56 Az Országos Tisztifőorvos 13305-38/2020/EÜIG sz. határozata a látogatási tilalomról, 2020. április 29.

57 A bentlakásos szociális intézmények COVID-19 fertőzéssel kapcsolatos felkészülési és infokontroll feladatai. NNK, 2020. április 6.

vonatkozó eljárásrendet. Feladatai közé tartozik továbbá, hogy gondoskodjon a fertőzés-gyanús esetek észlelésével és bejelentésével kapcsolatos, a gyanús (esetlegesen a megerősített) esetek elhelyezésére és ellátására vonatkozó szabályok bevezetéséről. Szintén e csoport illetve személy felelősségi körébe tartozik, hogy a szociális intézmény valamennyi munkatársa megkapja a szükséges információkat, infekciókontroll-képzést, beleértve a kézhigiéniére és az egyéni védőeszközök használatára vonatkozó gyakorlati oktatást. A felelős személy vagy csoport biztosítja a megfelelő kézfertőtlenítőszeres, egyéni védőeszközök rendelkezésre állását. Minden intézménynek rendelkeznie kell olyan tervvel, amely az ellátás folyamatosságának biztosítását célozza a dolgozók megfertőződése vagy elkülönítése esetén. Az ajánlás előírja olyan munkatárs kijelölését, aki gondoskodik a dolgozóknak a járvány elleni védekezéssel kapcsolatos képzéséről, oktatásáról. A fertőzés-gyanús gondozottakkal kapcsolatban az útmutató úgy rendelkezik, hogy az intézmény orvosának kell döntenie arról, hogy fennáll-e a vírushatás gyanúja, és döntenie kell a gondozott hospitalizációjáról is annak alapbetegségei és klinikai képe alapján. Az ajánlás rendelkezik a fertőzés-gyanús kliens külön szobában, illetve külön részlegben történő elhelyezéséről, izolációjáról. Az útmutató pontosan rögzíti, hogy mely alapápolási és mely szakápolási feladatokat végezhetik a szociális intézmények. Az alapápolási tevékenységek körében elvégzendő az enyhe tüneteket mutató beteg részére kötelező az alapvető szükségletek biztosítása, különösen ágynyugalom, folyadékpótlás, és hőmérés. A COVID-19 gyanús vagy fertőzött gondozottak alapvető szükségleteinek kielégítését (mosdatás, fürdetés, WC-használat) az erre a célra elkülönített helyiségben vagy mosdóhelyiségben kötelező biztosítani. A szakápolási feladatok körében elvégzendő a gyógyszerelés, lázcsillapítás, pulzoximéter-használat orvosi elrendelésre, az oxigénterápia és terápiás teszt-pozitivitás esetén EKG-készítés. Szociális intézményben katasztrófahelyzet esetén sem lehet lélegeztetést végezni.

Az NNK azonban nem csak a bentlakásos szociális szolgáltatásokra nézve adott támogató segítséget a fenntartók és szolgáltatók számára, hanem az alapellátásokra nézve is. Április 24-én jelent meg a házi segítségnyújtáshoz kapcsolódó ajánlás.⁵⁸ A házi segítségnyújtásra vonatkozó útmutató szerint első lépésben a szolgáltatóknak meg kell vizsgálnia, hogy valóban fennáll-e az igénylőnél a házi segítségnyújtás szükségessége az önálló életvitel fenntartása érdekében. Fel kell mérni az alternatív gondozási formák lehetőségét

58 Házi segítségnyújtási tevékenység végzésével kapcsolatos ajánlások a COVID-19 járvány idejére. NNK, 2020. április 24.

(telefonos kapcsolattartás, tanácsadás, jogsegély), illetve tájékozódni kell arról, hogy nem áll-e rendelkezésre közvetlen családi vagy egyéb segítség a gondozásra. Amennyiben az igénylőnél igazolható, hogy az önálló életvitel fenntartása a gondozó személyes megjelenésével járó házi segítségnyújtás nélkül nem megvalósítható, akkor ezen ellátást továbbra is biztosítani kell.

A házi segítségnyújtás ellátásban dolgozókat a munkáltatónak tájékoztatnia kell a fertőzés jelentőségéről, tüneteiről és a megelőzésre vonatkozó előírásokról, ajánlásokról. Amennyiben a gondozó fertőzésre jellemző tüneteket észlel a gondozott személyen, haladéktalanul értesítenie kell a munkáltatóját a gondozott személy házi orvosának egyidejű tájékoztatása mellett. A házi orvosnak jelezni kell, hogy a gondozott házi segítségnyújtásban részesül. Amennyiben a házi orvos megítélése alapján fennáll a fertőzés gyanúja a gondozottnál, a továbbiakban az általa jelzett lépéseket kell követni. Amennyiben a gondozott személy tünetei súlyosak, egyéni kockázati tényezők állnak fenn (pl. idős kor, krónikus alapbetegség, immunkompromittált állapot) vagy az otthoni elkülönítés bármilyen okból nem megoldható, az Országos Mentőszolgálat a területileg illetékes infektológiai osztályra vagy a COVID-19 beteg ellátására kijelölt intézménybe/osztályra szállítja a beteget, ahol az elkülönítése, az ellátása és a COVID-19 irányú mintavételezés megtörténik.

6. Konklúzió

Ma még nem lehet előre jelezni, hogy a koronavírus új típusának felbukkanása és gyors elterjedése életünk mely területét miként változtatja meg hosszú távon. Az már most is látható, hogy a járvány számos olyan kérdést vet és vetett fel vagy helyezett a korábnál élesebb megvilágításba, amelyeket a jogi szabályozásnak le kell követnie és saját eszközzel választ kell adnia. Ezek között a kérdések között az egyik legfontosabb a szolidaritás azokkal, akik a leginkább kiszolgáltatottak a fertőzésnek. A rászoruló, idős, beteg emberek sokkal nagyon kockázattal kénytelenek szembenézni, mint mások. Ebben a helyzetben a rászoruló embereket segítő szociális szolgáltatásoknak jelentős szerepük van a sérülékeny emberek szociális biztonságának megvédésében.

A fentiekben láttuk, hogy a járvány kitörését követően a jogalkotó milyen eszközökkel igyekezett megelőzni a fertőzés kezelhetetlen méretűvé duzzadását. A szabályozási munka két hullámban érte a szociális szférát. 2020 márciusában döntően olyan átfogó jogi normák születtek, amelyek közvetlenül, az egészségügy felkészítését célzó jogszabályoknak, illetve az

országos tisztifőorvos határozatainak a szociális ágazatra alkalmazásával születtek. Áprilisban pedig már olyan rendelkezések láttak napvilágot, amelyek jogszabályi szinten fogalmaztak meg intézkedéseket és közvetlen címzettjük a szociális szolgáltatások voltak.

A tanulságok és a következtetések levonása talán még korai. Annyi már látható, hogy a szabályozásnak segítenie kell a fenntartókat abban, hogy érje őket váratlanul és készületlenül egy hasonló helyzet. Érdemes a munkatársak képzésébe, továbbképzésébe beépíteni azokat az ismereteket, melyeket most kellett rendkívül gyorsan elsajátítaniuk. Fontos, hogy a védekezéshez szükséges eszközök megfelelő számban álljanak rendelkezésre. Végig kell gondolni, hogy rendkívüli helyzetben milyen jogi eszközökkel teremthető meg az intézményrendszer rugalmassága, gyors reagálóképessége (munkatársak átirányíthatósága, kapacitások túlfutásának finanszírozása és engedélyezése). És végig kell gondolni az egészségügyi és a szociális szolgáltatási rendszer szorosabb együttműködésének, jobb koordinációjának jogszabályi feltételrendszerét is a hasonló rendkívüli helyzetekre történő eredményes reakció és a rászoruló emberek szociális biztonsága érdekében.

A CSALÁDI VÁLLALKOZÁSOK UTÓDLÁSÁNAK ÉS VAGYONMEGÓVÁSÁNAK JOGI ASPEKTUSAI

ARATÓ BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. A családi vállalkozások utódlásának és vagyonmegóvásának klasszikus jogintézményei

Az elmúlt évtizedben nem csupán Nyugat-Európában, hanem a közép-kelet-európai térségben is számtalan, főként gazdasági-szociológiai témájú publikáció¹ látott napvilágot a családi vállalkozások helyzetével, a rájuk váró kihívásokkal kapcsolatban.

Jogi szemszögből ugyanakkor kevesen közelítenek a témához, jóllehet ez a családi cégek által képviselt értékek, valamint e vállalkozástípus gazdasági súlya miatt is indokolt lenne.

Míg Nyugat-Európában már egyre inkább a családi kézben lévő vállalkozások differenciált jogi szabályozására mutatkozik növekvő igény, addig a közép-kelet-európai családi vállalatok napjainkban még csak a generációváltás kihívásaival szembesülnek. A generációváltás természetesen Nyugat-Európában sem problémamentes², de történelmi okok miatt nem éri a családi vállalkozásokat annyira felkészületlenül, mint a volt szocialista blokk országaiban. Magyarországon – és tágabb régióinkban – a rendszerváltás idején alakult családi vállalkozások az elkövetkező években érnek abba a szakaszba, amikor a sok lemondással, egy élet munkájával felépített vállalat irányítását és az azzal járó felelősséget át kell adni az utódoknak, hiszen az alapításkor harminc-negyven éves korosztály ezekben az években éri el hatvanas, hetvenes éveit.

-
- 1 Ld. pl. CSÁKNÉ FILEP Judit: *Családi vállalkozások – fókuszban az utódlás*. PhD értekezés, 2012; DR. DRÓTOS György – DR. WIESZT Attila – MERETEI Barbara – VAJDA Éva: *Családi vállalkozások Magyarországon – kutatási jelentés a 2017-2018-as családi vállalkozási felmérésről*. A Budapesti Corvinus Egyetem Családi Vállalatok Központ kutatási jelentése.; KONCZOSNÉ SZOMBATHELYI Márta – Kézai Petra: *Családi vállalkozások – generációk és dilemmák*. *Prosperitas*, 2018/3., 48-76.
 - 2 Ld. MISKOLCZI BODNÁR Péter: *Kisvállalkozások forrásteremtését és különösen kockázati tőkével való támogatását segítő kezdeményezések az EU-ban és Magyarországon*. In: *Kis- és középvállalkozások az Európai Unió küszöbén*. Tanulmánykötet. Győr, Széchenyi István Egyetem, 2004, 205-221.

A családi vállalkozások életében az utódlás az egyik legnagyobb kihívás és a legkritikusabb időszak. Szomorú tény, hogy még a nagy hagyományokkal rendelkező Nyugat-Európában is csupán a vállalkozások egyharmada veszi sikeresen a generációváltás akadályát, többségük az alapító háttérbe lépésével, nyugdíjba vonulásával befejezi működését, és megszűnik.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2016-ban publikált kutatása szerint az Európai Unióban évente hozzávetőlegesen négyszázötvenezer családi vállalkozást érint az utódlás kérdése.

Ezek a cégek mintegy kétmillió munkavállalót foglalkoztatnak, a gazdaságra gyakorolt összehatásuk pedig – üzleti, beszállítói partnerhálózatuk révén – egyenesen felbecsülhetetlen. Jól szemlélteti a probléma súlyosságát, hogy óvatos becslések szerint is évente mintegy százötvenezer vállalkozás fejezi be működését az utódlás sikertelensége miatt. Ez hatszázezer munkahely megszűnését eredményezi.³

Míg az Európai Unió nyugati tagállamaiban évtizedek, évszázadok alatt kikristályosodott minták teszik lehetővé a cégen belüli utódlást, addig a volt szocialista blokk országokban – történelmi okokból – mindennemű folytonosság hiányzik, és a generációváltás nem várt nehézségek elé állítja a rendszerváltás időszakában alakult családi vállalkozásokat.

A régiós családi vállalkozások számára, nyugat-európai társaikhoz képest, azért is jelent nagyobb kihívást a generációváltás, mert térségünkben hiányzik az a nélkülözhetetlen, évtizedek, évszázadok alatt felhalmozott tudás, tapasztalat és szokásjog, amely segít felkészülni erre a feladatra, és amely egyszersmind záloga is az utódlás sikeres lebonyolításának.

Közép-Kelet-Európában a visszavonulni kénytelen vezetők most szembe-sülnek először azokkal a problémákkal és konfliktushelyzetekkel, amelyek megoldásában a nyugat-európai családi vállalkozások már tapasztalatokkal, írott és íratlan szabályrendszerekkel büszkélkedhetnek.

A családi irányítás alatt álló cégek nem kis hányada esik áldozatul annak, hogy az első generációs vezető tapasztalatok vagy előrelátás híján nem vagy nem megfelelően gondoskodik az utódlásról. Bőven találunk példákat arra is, hogy a hetvenes, nyolcvanas éveiben járó idős vezető elérkezettnek látja az időt a visszavonulásra, ám a kiszemelt utód nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, így az 'öregnek' vissza kell térnie. Szerencsés esetben erre van

3 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Európai családi vállalkozások: az újbóli növekedés és a jobb munkahelyek forrásai (saját kezdeményezésű vélemény; 2016/C 013/03.).

lehetőség, ám ha a jogutódlás kérdése egy váratlan haláleset miatt kerül napirendre, akkor az utód alkalmatlansága, a kibontakozó családi viszály, vagy éppen a hosszan elhúzódó hagyatéki eljárás a cég megsemmisülését eredményezheti és eredményezi is viszonylag nagy számban. A megfelelő utód hiányában rejlő kockázatra jó példa a tradicionális bécsi kávéház, a Café Hawelka tanulságos története: az alapítónak százéves koráig kellett 'hivatalban maradnia', mert – egy generáció kihagyásával – ekkorra lépett vezetőképes korba az az unoka, aki a családban egyedülként bizonyult alkalmasnak a vállalkozás továbbvitelére. Az első generációs vezető csak ezt követően vonulhatott nyugalmába és élvezhette a jól megérdemelt pihenést, immáron biztos kezekben tudva az egyébként ma is működő családi vállalkozást.⁴

Akadnak olyan esetek is, amikor a korábbi vezető azért tér vissza, mert nem tud azonosulni az utód vezetési filozófiájával, vagy döntéseivel, abban saját munkájának kritikáját látja, így inkább újra magához ragadja a gyeplőt. Ez ugyancsak kedvezőtlen a családi vállalkozás szempontjából, mert a cég nem lesz kellően innovatív, nem tud megszabadulni elavult struktúráitól, az utód pedig az irányában érvényesülő bizalomhiány miatt elveszítheti motivációját, és végleg felhagyhat a családi cégben való munkavégzéssel. A példa is jól szemlélteti, hogy milyen hátrányok származhatnak abból, ha a generációváltás csupán egy elmosódó, ad hoc jellegű fázis a családi vállalkozás életében.

A korábbi vezető visszatérése, ha egyszer már utódra bízta a vállalat irányítását, semmiképpen sem üdvös, sőt, ezt a sikeres generációváltásokon átesett nyugat-európai családi vállalkozások írott és íratlan szabályai egyaránt tiltják.⁵ A cég további működése szempontjából hatékony generációváltás nem más, mint egy megtervezett, céltudatosan végrehajtott és végleges döntés, pontosabban egy ilyen döntésen alapuló, következetesen levezényelt folyamat. A generációváltásnak nyilván lehet egy olyan kezdeti szakasza, amikor már az utód irányít, az előd pedig még fokozottan rendelkezésre áll egyfajta tanácsadóként, a szerepek ismételt megváltozása azonban rendkívül hátrányos következményekkel jár. Nyugat-Európában számos jól bevált modell gondoskodik róla, hogy a cég irányításából kivonuló idősek ne érezzék magukat feleslegesnek, sőt, az esetek többségében – jól működő családi

4 A BudapestLAB-bal a családi vállalkozásokat érintő interdiszciplináris közös kutatás (2019/20) során a szerző által felírt családtörténet.

5 Jellemzően a családi alkotmányok és az annak szellemében fogant egyéb jogi dokumentumok tiltják a már leköszönt vezető visszatérését. Garancia lehet a végleges visszavonulásra az is, ha a vezető a lemondással egyidejűleg üzletrésztét, vagy annak többségi befolyást biztosító hányadát is átruházza.

vállalkozásoknál – a háttérbe lépő vezetők olyan új szerepekkel azonosulhatnak, amelyek továbbra is megfelelő tekintélyt és elfoglaltságot biztosítanak számukra. Ilyen új feladat például a családi vállalkozás szűkebb környezetében való társadalmi felelősségvállalás, jótékonykodás, társadalmilag jó célok anyagi és szellemi támogatása, a közösség életében való aktív részvétel stb.

A sikertelen hazai generációváltások száma csökkenthető lenne, ha a visszavonulást fontolgató vezetők jól bevált nemzetközi példák alapján tehetnének szert a vállalkozás zökkenőmentes áthagyományozását segítő, hasznos ismeretekre. Szomorú esetek világítanak rá, hogy az utódlás korántsem merül ki a vezetői jogosítványok, esetleg a társasági részesedés átruházásában, hanem a generációváltás megtervezése és végrehajtása során számos olyan körülménynek is figyelmet kell szentelni, amelyek szem elől tévesztése később káros, a céget, a családi vagyont megsemmisítő következményekkel járhat.

1.1. A családi alkotmány a generációváltás szolgálatában

Nyugat-Európában elterjedtek a családi alkotmányok, amelyek nem csupán a vállalkozás működtetésével kapcsolatos családi elvárásokat rögzítik, hanem az időről időre aktuálissá váló generációváltást, annak eljárásrendjét is átfogóan szabályozzák.

Nem véletlen az elnevezés, hiszen családi vállalkozások esetében az alkotmány nagyjából ugyanazt a funkciót tölti be, mint az alkotmányos berendezkedésű államokban. „Egy ország alkotmányának központi fogalmi elmei közé tartozik a jogfolytonosság, a közmegegyezés, a jogon kívüli normák léte és érvényesülése.”⁶

Nézetem szerint egyébként a családi alkotmányok gyökerei nem is a családi vállalkozásoknál, hanem a történelmi uralkodóházaknál keresendők. A Habsburg-ház családi alkotmánya⁷ és a Wittelsbach-státútum⁸ például olyan dokumentumok, amelyek elsőként szabályozták egységesen és átfogóan a családon belüli vagyoni viszonyokat és az utódlással kapcsolatos kérdéseket.⁹

6 CSERVÁK Csaba: *Az összehasonlító alkotmányjog alapkérdései*. In: CSERVÁK Csaba (szerk.): *Összehasonlító alkotmányjogi tanulmányok*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 7-11.

7 Kaiserlich österreichisches Familienstatut, anno 1839.

8 Bayerisches Königlichches Familienstatut, anno 1818/1819.

9 A szerző által a Wiener Haus-, Hof- und Staatsarchivban 2019 nyarán végzett, az Osztrák-Magyar AKCIÓ Alapítvány (Stiftung Aktion Österreich-Ungarn) által támogatott kutatás során tett megállapítás.

A családi alkotmány ugyancsak elvárásokat és magatartási normákat fektet le, Nyugat-Európában például egyre inkább azt is, hogy a család tagjai kötelesek tartózkodni mindennemű urizálásától és feltűnő viselkedéstől, de akár olyan követelményt is támaszthat, hogy a családtagok az éves hozam bizonyos százalékát kötelesek jótékonyági célokra fordítani.

A családi alkotmány a szakirodalomban elfogadott egyik megközelítés szerint a család közös értékrendjét és jövőképét, valamint az elérendő közös célokat és a követendő elveket egységesen rögzítő dokumentum, identitáskeletkeztető alap, egyesítő kötelék.¹⁰ A családi alkotmány egyik legfőbb sajátossága, hogy az egyéni érdekhez képest a családi vállalkozás fennmaradásának és továbbműködésének, a családi vagyon gyarapításának és megóvásának tulajdonít megkérdőjelezhetetlen elsőbbséget, minden egyéb szempontot ennek rendelve alá. A családi vállalkozás ugyanis a családtagok megélhetésének alapvető letéteményese, amelyet nem veszélyeztethetnek személyes érdekek szította viszályok és nézeteltérések a családon belül.

A nyugat-európai családi vállalkozások egy része ilyen családi alkotmány alapján működik, de az sem ritka, hogy a családi alkotmány egymással szerves egységet alkotó jogi dokumentumokban ölt testet, és olyan elemekből tevődik össze, mint például társasági vagy szindikátusi szerződések, vagyoni jogi megállapodások, végrendeletek, kötelesrészről lemondó megállapodások stb. Úgy kell ezt elképzelni, mint egy ország történeti alkotmányát, melyet íratlan alkotmánynak is neveznek, ami „nem arra utal, hogy az adott állam alapvető közjogi berendezkedését szabályozó normák csak verbálisan léteznének, hanem arra, hogy nincsenek összegyűjtve egy adott dokumentumba ezek a jogszabályok”.¹¹

A család és a családi vállalkozás szempontjából ehhez hasonló a többi jogi dokumentumban testet öltő családi alkotmány, amelyhez minden nemzedék hozzátesz a maga szemszögéből, de bizonyos – időtlen konszenzuson nyugvó – alapok generációról generációra öröklődnek.

Különbéle jogtechnikai megoldások léteznek tehát, ám a túlzottan töredezett, sokféle dokumentumban testet öltő családi alkotmánynak vannak bizonyos mellékszöngéi. Az idő múlásával ugyanis könnyen kerülhetnek különféle dokumentumok egymással ellentmondásba, vagy válhat kérdésessé, hogy melyik bír primátussal, ez pedig a családi vállalkozás szempontjából nemkívánatos jogbizonytalanságot teremthet.

10 Ld.: KALSS, Susanne – PROBST, Stephan: *Familienunternehmen, Gesellschafts- und Zivilrechtliche Fragen*. Wien (Österreich), Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2013, 47.

11 CSERVÁK (2015) i. m. 7-11.

Az igazán hatékony, konszenzuson nyugvó és generációkon átívelő családi alkotmányok jellemzően egységes okiratként, egyfajta kollektív értékkánonként vannak jelen a család és a családi vállalkozás életében, és mint ilyenek képezik kiindulópontját, közös alapját az egyéb, jogi természetű megállapodásoknak, amelyek voltaképpen a családi alkotmányban lefektetett elvek élethelyzet-specifikus kifejeződésai. Úgy is mondhatnánk tehát, hogy a családi alkotmány a család alaptörvénye, Magna Chartája, amely nem csupán jogi előírásokat tartalmaz, hanem erkölcsi, etikai keretfeltételeket és alapértékeket is lefektet a családi vállalkozás és a családtagok viszonylatában.¹² Mindez természetesen nem zárja ki, sőt, szinte meg is követeli, hogy a családi alkotmány köre – annak hatósugarát egyszersmind kiterjesztve – különféle egyéb jogi dokumentumok csoportosuljanak, a vezérelveket azonban szükségképpen maga a családi alapdokumentum foglalja össze egyfajta keretként. A klaszszikus értelemben vett családi alkotmány tehát értékrendet rögzít, és – nem ritkán szokásjogi alapon – olyan alapvető elvárásokat fogalmaz meg, amelyek a családi vállalkozásban tevékenykedők számára zsinórmértékül szolgálnak. Ide sorolandók természetesen az utódlás kérdései is. Az ezzel kapcsolatos elveket és eljárásrendet ugyancsak célszerű a családi alkotmány keretei közt meghatározni. A család hitvallásának és értékrendszerének rögzítése mellett egyre több családi alkotmányban jelenik meg a társadalmi felelősségvállalás, a szponzorációs, jótékonyági, mecénás tevékenység elveinek megfogalmazása, valamint a családtagoktól különböző élethelyzetekben elvárt viselkedési minták (pl. urizálási tilalom) előírása.

A szakirodalom nem ritkán a szűkebb értelemben vett, elvi megfogalmazású családi alkotmányt, mint egyfajta preambulomot, és az annak szellemében fogant konkrét jogi dokumentumokat (szerződésállományt) együttesen tekinti családi alkotmánynak. Ilyen esetekben a családon belüli „jogforrási hierarchia” csúcsán a szűkebb értelemben vett családi alkotmány helyezkedik el, amely világosan megfogalmazott elveket rögzít. Lefelé haladva ezután szindikátusi és társasági szerződések, alapító okiratok következnek, majd pedig jellemzően eseti ügyletekhez kapcsolódó dokumentumok zárják a sort. Tipikusan ez utóbbiak közé tartoznak a végrendeletek, lemondó nyilatkozatok, a vételi vagy eladási jogot alapító megállapodások és a házassági vagyoni jogi szerződések, melyek kivétel nélkül a családi vagyon megóvását szolgálják. Ennél a modellnél az általános megfogalmazásokat tartalmazó, családi és üzleti értékeket, stratégiai célokat rögzítő családi alkotmány önmagában nem

12 Ld.: KALSS – PROBST (2013) i. m. 48.

feltétlenül rendelkezik jogi kötőerővel, az ennek szellemében fogant egyéb dokumentumok azonban igen.

E konstrukció sajátja, hogy az érdemi részhez tartozó jogi dokumentumokat a preambulum fényében, az ott írt célkitűzésekkel összhangban kell értelmezni, és generációkon keresztül senki nem kérdőjelezheti meg.

A családi alkotmányok be nem tartása általában nem jár kikényszeríthető szankciókkal, nyugat-európai minták alapján azonban kijelenthetjük, hogy a családtagok és az érdekeltek jellemzően önként tanúsítanak az alkotmány rendelkezéseinek megfelelő magatartást. Ennek legfőbb oka az a közös érdek, hogy a családi vagyont, a céget meg kell őrizni ahhoz, hogy mindenki részesülhessen hasznaiból. A normakövető magatartás fontos előfeltétele továbbá, hogy a konszenzus alapján megalkotott családi alkotmány ne tartalmazzon valamely szereplő számára elfogadhatatlan rendelkezéseket, és az utódok azonosuljanak az elődök által lefektetett szabályokkal.

Végül kérdésként merül fel, hogy ki alkotja meg, és ki írja alá a családi alkotmányt, ha az nem csupán külön megállapodásokban ölt testet, hanem egységes értékkánonként is megjelenik. Azok a családi alkotmányok a legmaradandóbbak, amelyek az alapítók konszenzusán nyugszanak, és nem egyetlen személy pillanatnyi akaratát tükrözik. A családi alkotmány lefektetése, ahogy az élet követelményei miatt időről időre szükségessé váló átdolgozása is, felelősségteljes, körültekintést és bölcsességet igénylő feladat. Az igazán időtálló családi alkotmányok olyan munka eredményei, amelynek során az alkotó háttérbe tudja szorítani saját rövid távú érdekeit, engedményeket tesz és lemondásra is képes. A nagy múltú nyugati-európai családi vállalkozásoknál jellemző, hogy minden családfő hozzátesz valamit az elődök által írt és tökéletesített családi alkotmányhoz, így egyfajta családon belüli, szerves jogfejlődésnek lehetünk tanúi. Igazán nagy visszhangot az szokott kiváltani, amikor egy bátor, új generációs családfő „kivesz” az alkotmányból egy-egy olyan mondatot, amelyet addig mindenki érinthetetlennek hitt, és amelyről senki nem merte (hangosan) kimondani, hogy valójában a fejlődés kerékkötője.

Összességében elmondható, hogy azok a vállalkozások tudnak sikeresen megbirkózni a generációváltáshoz hasonló nehéz élethelyzetekkel, amelyeknél a családi alkotmány valamelyik formája kimutatható és tényleges tekintélyt élvez, hovatovább – akár a szerződéses rendszernek köszönhetően – jogi kötőerővel bír. A kikényszeríthetőség és a kötőerő kérdése azért különösen fontos, mert a családi alkotmányokra jellemzően a velük ellentétes egyéni érdekek megzabolásában hárul döntő szerep, vagyis igazi jelentőségre kiélezett

konfliktushelyzetekben tesznek szert. A családi alkotmányok tehát többféle funkcióval bírnak. Ezek közül kiemelendő a stabilizáló és prevenció szerep, melyet a családi alkotmány csak akkor tud betölteni, ha konszenzuson alapszik.

A jól megkonstruált családi alkotmányok elsődleges célja ugyanakkor nem az, hogy bíróság elé kerülő jogvitákban az ítélelhozatal alapjául szolgáljanak, hanem sokkal inkább arra hivatottak, hogy – a mögöttük meghúzódó konszenzus erejével – eleve kiküszöböljék az érdekkonfliktusok illetően eszkalálódását, akár családon belüli vitarendezési fórumokat is életre hívva.

Az egyik ismert, nemzetközi divatipari cég családi alkotmánya követendő példaként szolgálhat akár kisebb vállalkozások számára is. A szóban forgó vállalat írásba foglalt, csaknem évszázados családi alkotmánnyal rendelkezik, melyet minden egyes családtagnak, aki részesedést szerez a vállalkozásban, kifejezetten el kell fogadnia. Ezt a kötelezettséget – a cégben való részesedés szerzés jogi feltételeként – a társaság létesítő okirata is tartalmazza, vagyis az, aki az elfogadó nyilatkozat megtételére nem hajlandó, nem is válhat tagjává a cégnek. A családi alkotmány a generációváltás során követendő, évtizedek alatt kikristályosodott elveket is rögzíti. A cég mindenkori vezetője egy bizonyos életkor (esetünkben az ötvenötödik életév) betöltésekor köteles visszavonulni. Ez nem csupán a vezetői jogosítványok átadásának kötelezettségét jelenti, hanem azt is, hogy társasági részesedésének meghatározott hányadát el kell idegenítenie. Érdekes lenne közelebbről is megvizsgálni, hogy ezt milyen jogtechnikai eszközzel érik el. A legkézenfekvőbb megoldásnak az 55. életév betöltésével megnyíló vételi jog tűnik, melynek jogosultja az utód lehet. A cél az, hogy az eddigi vezető ne rendelkezzen többségi befolyással a társaság legfőbb szervének határozathozatalára, és csupán olyan mértékű üzletrésze maradjon, amely megfelelő osztalékjövédelmet biztosít számára. Az elidegenítési kötelezettség alá eső üzletrészhányadot a vállalat új vezetője szerzi meg piaci alapon, a cégértékre figyelemmel megállapított ellenérték fejében. Ha az utód pillanatnyi anyagi teljesítőképességét ez meghaladja, akkor a hiányzó pénzeszközt a társaság vagy annak tagjai hitelezik meg számára szigorú visszafizetési kötelezettséggel.¹³ A visszavonult vezető természetesen továbbra sem távolodik el teljes mértékben a társaságtól. Legfőbb feladata a családi alapítvány irányítása, a helyi ügyek és a jótékonyági tevékenység

13 Egyfajta pénzkölcsön szerződés jön tehát létre egyrészt a tagok vagy a cég, mint hitelező(k), másrészt a hivatalba lépő új vezető, mint adós között azzal, hogy ez utóbbi az üzletrész megszerzéséhez nyújtott kölcsönt kamatokkal növelten köteles visszafizetni a hitelező(k)nek. Az üzletrészt tehát rögtön az adós szerzi meg, de azon – a vonatkozó jogszabályok keretei közt – biztosíték alapítható a hitelező(k) javára.

szervezése lesz a társadalmi felelősségvállalás jegyében. Emellett mindenkor rendelkezésre kell állnia, ha a vállalatot vezető fiatalabb generáció tanácsra szorul. Nem megengedett a kérés nélküli beavatkozás, csupán akkor nyilváníthat véleményt, ha erre kifejezetten felkérlik, és ebben az esetben is kizárólag tanácsot adhat, amely kötelező erővel nem bír. A körvonalakban vázolt rendszer évtizedek óta zökkenőmentesen, generációs konfliktusok nélkül működik, és nem csupán a vállalat irányításában, hanem a munkavállalók körében is érezteti hatását, hiszen nem ritkán apa és fia áll egyidejűleg a cég alkalmazásában, miközben az unoka éppen felkészül a munkába állásra. Mivel a családi alkotmány már ötvenöt éves korban megköveteli a visszavonulást, és mivel a szóban forgó családra genetikailag igen magas élettartam és szellemi frissesség jellemző, ezért viszonylag nagylétszámú 'bölcsek tanácsa' segíti folyamatosan a fiatal vezetők munkáját. A családi alkotmánynak ez a rendelkezése nem csupán a generációváltás folyamatát teszi zökkenőmentessé, hanem arra is megtanítja az érintetteket, hogy miként tud több különböző generáció (fiatal, középkorú és nagyon idős) együtt munkálkodni a családi vállalkozás érdekében. Ugyancsak előnye ennek a modellnek, hogy kritikus helyzetekben az éppen regnáló vezető olyan grémiumhoz fordulhat tanácsért, amelyben különböző generációk különböző nézőpontokból fogalmazzák meg véleményüket, hiszen a testületben egyidejűleg vannak jelen ötvenötötől kilencven évesig a családi vállalkozás korábbi vezetői. A döntést végül természetesen a vállalkozás éppen hivatalban lévő vezetője hozza meg, és a szóban forgó vállalkozás családi alkotmánya a bölcsek tanácsa számára – főszabály szerint – vétőjogot nem biztosít, a modell működőképességét azonban mi sem bizonyítja jobban, mint a cég több évszázados fennállása és szinte töretlenül sikeres működése. Természetesen a bölcsek tanácsa nem társasági jogi értelemben vett tanácsadó/döntéselőkészítő/ellenőrző szerv, ugyanis létjogát egyedül a konszenzusból, az évszázados hagyományokból meríti, és a társasági jog egyik intézményével sem azonosítható.¹⁴ Következésképpen az a vezetői döntés, amelyhez a családi alkotmány vagy a létesítő okirat a bölcsek tanácsának előzetes jóváhagyását rendeli, enélkül is alkalmas lesz joghatás kiváltására, hiszen a korlátozás, nevezetesen a vezetői jognyilatkozat jóváhagyáshoz kötése, harmadik személyek irányában hatálytalan¹⁵. Más kérdés, hogy az így

14 A C&A családi vállalkozás működési modellje a 6. Familienunternehmertag című nemzetközi konferencián (2018. május 4-5., Stift Göttweig, Ausztria) elhangzott vezetői előadás alapján.

15 A magyar Ptk. 3:31. §-a a képviseleti jog korlátozása körében így rendelkezik: „A jogi személynek a jogi személyek nyilvántartásába bejegyzett képviselője

eljáró vezető – attól függően, hogy milyen szintű jogi dokumentum kötelezi a jóváhagyás beszerzésére – szerződésszegésért felel, vagy pedig a családon belüli felelősségi rend valamely jogkövetkezményét szenved el.

Összességében tehát megállapítható, hogy a családi alkotmány vagy jogi kötőerővel bíró dokumentum (illetőleg ilyen dokumentumok egységes rendszere), vagy pedig olyan értékkanon, amelynek megkérdőjelezhetetlensége a családon belüli konszenzusból és a családtagok önkéntes normakövetési hajlandóságából, tehát egyfajta szokásjogból ered.

1.2. Szindikátusi szerződések

Mielőtt rátérnénk a szindikátusi szerződések jelentőségére a családi vállalkozások szempontjából, érdemes röviden áttekinteni, hogy egyáltalán mit is nevezünk szindikátusi szerződésnek. Ezt a szerződéstípust nem fogjuk megtalálni hatályos Polgári Törvénykönyvünkben, mivel a kódex ilyen szerződést egyáltalán nem nevesít. A szindikátusi szerződést a szakirodalom úgynevezett Ptk.-n kívüli szerződésnek tekinti, vagyis létjogát – a Ptk. által deklarált szerződési szabadság jegyében – nem vitatja el, de nem is sorolja a tipikus szerződések körébe.¹⁶ Egyes nézetek szerint a szindikátusi szerződés nem más, mint a Ptk. által is ne-

képviselési jogának korlátozása és nyilatkozatának feltételhez vagy jóváhagyáshoz kötése harmadik személyekkel szemben nem hatályos, kivéve, ha a harmadik személy a korlátozásról vagy a feltétel bekövetkeztének vagy a jóváhagyásnak a szükségességéről és annak hiányáról tudott vagy tudnia kellett volna.”. Hasonló szabályok érvényesülnek a példa szerinti társaságra vonatkozó német jogban is. A korlátolt felelősségű társaságokra vonatkozó német jogszabály (GmbHG) 37. § (2) bekezdése szerint „gegen dritte Personen hat eine Beschränkung der Befugnis der Geschäftsführer, die Gesellschaft zu vertreten, keine rechtliche Wirkung. Dies gilt insbesondere für den Fall, daß die Vertretung sich nur auf gewisse Geschäfte oder Arten von Geschäften erstrecken oder nur unter gewissen Umständen oder für eine gewisse Zeit oder an einzelnen Orten stattfinden soll, oder daß die Zustimmung der Gesellschafter oder eines Organs der Gesellschaft für einzelne Geschäfte erfordert ist.”. Az idézett jogszabály magyar nyelvű fordításban: „A vezető tisztségviselő képviselési jogának korlátozása harmadik személyekkel szemben hatálytalan. Ez különösen olyan esetekre vonatkozik, amikor a képviselési jog csak bizonyos ügyekre, ügytípusokra terjed ki, vagy csupán meghatározott körülmények között, avagy időben vagy térben korlátozottan gyakorolható, illetőleg amikor egyes jognyilatkozatokhoz a tagok vagy valamely társasági szerv hozzájárulása szükséges”. (A szerző fordítása)

16 Ld. pl. VERESS Emőd: A szindikátusi szerződés tartalmának néhány alapkérdéséről. *Jogtudományi Közlöny*, 2018/11, 464-476.

vesített polgári jogi társaság,¹⁷ ez a nézet azonban nem tekinthető általánosan elfogadottnak. Álláspontom szerint ez az azonosítás azért sem helytálló, mert a Ptk. a polgári jogi társasághoz a tagok vagyoni hozzájárulási kötelezettségét rendeli, a szindikátusi szerződésekre pedig nem ez a jellemző. Igaz ugyan, hogy maga a Ptk. tesz könnyítést, amikor megengedi, hogy a vagyoni hozzájárulás személyes munkavégzés legyen, a szindikátusi szerződésektől azonban ez is idegen. A felek kötelezettségvállalása a szindikátus keretében jellemzően más természetű, és sokkal inkább jövőben tanúsítandó, vagyoni értékkel közvetlenül nem bíró magatartásokra vonatkozik. Ezt támasztja alá a bírói gyakorlat is, amely szerint önmagában az együttműködésre irányuló megállapodás, ha ahhoz nem járul a vagyoni hozzájárulás igénye, nem eredményez polgári jogi társasági megállapodást, az legfeljebb atipikus szerződésnek minősülhet.¹⁸

Míg a konzorciális megállapodások – például közös pályázat, ajánlattétel esetében – megfeleltethetők a polgári jogi társaság Ptk.-beli fogalmának, addig „a szindikátusi szerződés esetében, ha annak szigorúan a klasszikus értelemben vett társasági jogi aspektusait vizsgáljuk, amikor a társasági tagok pusztán egymás közötti relációjukban szabályoznak egy-egy társasági élethelyzetet, a koordinatív pjt. esetkörét mellőző új Ptk.-beli polgári jogi társaság nem minden esetben feleltethető meg a szindikátusi kooperációnak és fordítva”.¹⁹ A konzorciumi megállapodások tehát sokkal inkább hordozzák a polgári jogi társaság ismérveit. A családi vállalkozások szindikátusnak gyakrabban, konzorciumnak ritkábban tagjai. Ez utóbbi megállapodások a közbeszerzési eljárásban való közös ajánlattétel intézményesült formái, így természetesen a családi vállalkozásokat is érinthetik. Ugyanakkor szükséges utalni rá, hogy a konzorcium sem rendelkezik a tagoktól elkülönült jogalanyisággal, nem jogi személy, éppen ezért például a jogorvoslati eljárásokban sem ügyfélképes.²⁰ „A konzorcium belső jogviszonyát a tagok szerződéssel tetszés szerint állapíthatják meg. A szerződés formához kötve nincsen. Szabadon rendelkezhet a tagok hozzájárulásának arányáról, az

17 A Ptk. 6:498. §-a szerint polgári jogi társasági szerződéssel a felek arra vállalnak kötelezettséget, hogy közös céljuk elérése érdekében együttműködnek, a közös cél megvalósításához szükséges vagyoni hozzájárulást teljesítenek, és tevékenységük kockázatát közösen viselik. A 6:499. § értelmében a vagyoni hozzájárulás tárgya lehet pénz, vagyoni értékkel rendelkező dolog, vagyoni értékű jog vagy bármilyen egyéb szolgáltatás, így különösen személyes munkavégzés.

18 Lásd a BH1993.247. számú eseti döntést.

19 NAGY BARNA Krisztina: A konzorciumi és a szindikátusi szerződés a polgári jogi társaság relációjában III. *Céghírnök*, 2017/1, 4-6.

20 Ld. ebben a körben a Kúria 2373/2011. számú közigazgatási elvi határozatát.

ügyvitelről és a nyereség-veszteség felosztásáról.”²¹

Szindikátusi szerződésekkel igen gyakran találkozhatunk különböző céges jogviszonyokban, leginkább akkor, amikor befektető szerez részesedést a startup cégben, és elvárja, hogy a tagok egy, a létesítő okiratot kiegészítő háttérmegállapodásban vállaljanak bizonyos, a befektető számára garanciális kötelezettségeket. Ilyen lehet például, hogy meghatározott kérdésekben támogató szavazat leadására kötelezik magukat, vagy pedig a befektető számára vétőjogot biztosítanak. Ugyancsak gyakori, hogy a szindikátusi szerződés a felhígulás elleni védelem körében az üzletrészek átruházásával kapcsolatban tartalmaz lényeges szabályokat, így például elővásárlási vagy együttértékesítési jogot biztosít, illetőleg különféle kötelezettségeket állapít meg, hovatovább a befektető exitjét, esetleg üzletrészfelvásárlási jogát garantálja. Tipikusnak mondható az üzletrészek átruházásának és megterhelésének korlátozása is. Mindebből következően a szindikátusi szerződés nem más, mint a társaság tagjainak mögöttes, együttműködési jellegű – tehát egyszerű kötelmi jogi²² – megállapodása valamely közös cél elérése érdekében.

Sokáig vitatott volt, hogy van-e a szindikátusi szerződéseknek kötőerejük, lehet-e rájuk bíróság előtt hivatkozni, kikényszeríthetőek-e. Ma már egységesnek mondható a bírói gyakorlat a tekintetben, hogy a mögöttes megállapodás jogi kötőerővel bír, ha nem ütközik társasági jogi dokumentumba, nem ellentétes a jogszabályokkal, a létesítő okirattal vagy a legfőbb szerv korábban meghozott határozatával.²³ Más kérdés, hogy a társasági jogi dokumentumokkal ellentétes tartalmú szindikátusi szerződés megszegéséből eredő kárait a sértett fél érvényesítheti-e.

Viszonylag gyakori, hogy különféle – sokszor indokolatlanul túlbonyolított – jogviszonyokban a szindikátusi szerződés és a létesítő okirat valamely rendelkezése között ellentmondás feszül. A bírói gyakorlat ilyen esetekben tehát a létesítő okiratnak tulajdonít elsőbbséget, az abba ütköző megállapodást pedig semmisnek tekinti, így mindig alaposan meg kell gondolni,

21 CSER-PALKOVICS Tamás – MÁRTON Gizella – MÉSZÁROS Áron – PATAY Gábor – SMARAGLAY Gábor – PATAY Géza (szerk.): *A közbeszerzés joga – A Közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2016, 167.

22 Vékás Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2018, ld. a Ptk. 6:498. §-ához fűzött magyarázatot.

23 Ld. többek között a BH1998.2.89 I. számú eseti döntést, mely a polgári jogviszonyok között nem nevesített szindikátusi szerződés és a társasági jog összefüggései körében ez utóbbi primátusát mondja ki, feltéve, hogy a szindikátusi szerződést gazdasági társaság létesítésével összefüggésben kötik a cég alapításában részt vevő felek.

hogy érdemes-e szindikátusi szerződést alkotni. Ha valamilyen oknál fogva erre szükség van, akkor nagyon körültekintően célszerű eljárni a fentebb említett kockázatok miatt, és ügyelni kell arra, hogy a háttérmegállapodás valóban csupán kiegészítője legyen a létesítő okiratnak, és ne kerüljön vele ellentmondásba. Szindikátusi szerződés akkor válhat szükségessé, amikor a felek a nyilvánosságra nem tartozó, de a cég működése szempontjából fontos kérdésekben kívánnak – az egyéb társasági jogi dokumentumokkal nem ellentétes módon – megállapodni. Ezt az igényt, amely a befektető részvételével működő vagy családi kézben lévő vállalkozásoknál fokozottan jelentkezik, a bírói gyakorlat széles körben elismeri.

Egyelőre keveset vizsgált, ugyanakkor tényleges kockázat az is, hogy a szindikátusi szerződést a felek a szerződések megszüntetésére vonatkozó általános szabályok szerint elvileg felmondhatják,²⁴ hacsak ezt a jogukat maga a szindikátusi szerződés nem korlátozza. Igen kényes helyzetek adódhatnak például abból, ha a szindikátusi szerződés nem rendelkezik a felmondás jogának korlátozásáról, és a tagok azt a befektető „feje fölött” felmondják, így szabadulva meg a számukra kellemetlen kötelezettségektől.²⁵ A családi vállalkozások jellemzően határozatlan időre jönnek létre, így a hozzájuk kapcsolódó szindikátusi szerződések – erre vonatkozó külön szabályozás hiányában – elvileg felmondhatók, e jog gyakorlása azonban súlyosan veszélyeztetné a család és a cég érdekeit. Ebből következően feltétlenül szükséges rendelkezni arról, hogy miként viszonyul egymáshoz a szindikátusi szerződés esetleges felmondása és a családi vállalkozásban meglévő üzletrész sorsa. A szindikátusi szerződés csak ritkán szól határozott időtartamra, hiszen jellemzően a családi vállalkozás működése sem korlátozott időben. Határozatlan időre szóló szindikátusi szerződés esetében a felmondás jogának kizárása jogszabályba ütközik, így biztos megoldásnak az tekinthető, ha a cég létesítő okirata és a szindikátusi szerződés egyaránt rendelkezik arról, hogy a társaságban kizárólag olyan személyeknek lehet üzletrészüik, akik egyidejűleg a szindikátusnak is tagjai. Ha tehát valaki a szindikátusi szerződést felmondja, akkor köteles társaságbeli üzletrésztől is megválni, vagyis például az üzletrészre a többieknek meghatározott vételáron vételi joguk nyílik.

24 A Ptk. 6:213. § (3) bekezdése szerint a tartós jogviszonyt létrehozó, határozatlan időre kötött szerződést megfelelő felmondási idő alkalmazásával bármelyik fél felmondhatja. A felmondás jogának kizárása semmis.

25 „A tartós jogviszonyt létesítő, határozatlan időre kötött szerződéses viszonyokra a Ptk. – új, általános érvényű rendelkezéssel – biztosítja a felmondás jogát. E felmondási jog kizárása semmis.” Ld.: VÉKÁS – GÁRDOS (2018) i. m. Id. a Ptk. 6:213. § (3) bekezdéséhez fűzött magyarázatot.

A szindikátusi szerződések megalkotását, különösen kiélezett helyzetekben, ma már többnyire jogászra bízják, ám még mindig származnak kockázatok az ilyen megállapodások speciális jellegéből, valamint abból, hogy a felek sokszor nem is gondolnak bizonyos szituációk szabályozásának szükségességére. Ugyancsak kérdés, hogy magának a létesítő okiratnak (például a családi vállalkozás társasági szerződésének) kell-e utalnia arra, hogy egyidejűleg szindikátusi szerződés is szabályozza a tagsági jogviszonyból eredő jogokat és kötelezettségeket. A legbiztosabb megoldás az, ha a létesítő okirat maga is utal arra, hogy a cégben való részesedésszerzésnek feltétele a szindikátusi szerződés aláírása, a benne írtak elfogadása. Aki tehát üzletrészt harmadik személyre kívánja átruházni, az legyen köteles bizonyíthatóan és számon kérhetően gondoskodni arról, hogy a vevő a szindikátusi szerződést teljes terjedelemben megismerhesse. Családi vállalkozások esetében természetesen jellemző az üzletrész kívülálló személy részére történő átruházásának kizárása vagy korlátozása, hiszen alapvető érdek fűződik az üzletrészek családi kézben maradásához. A létesítő okirat és a szindikátusi szerződés összhangját erősíti, ha a társasági szerződés kifejezetten is rögzíti, hogy mely jogok és kötelezettségek gyakorolhatók, illetve teljesíthetők a szindikátusi szerződésben foglalt speciális rendelkezések szerint. Ez a fajta összhangteremtés alkalmas arra is, hogy eleve kiküszöbölje a létesítő okirat és a szindikátusi szerződés látszólagos ellentmondásából eredő jogvitákat a szindikátusi szerződés járulékos, kiegészítő jellegének kidomborításával.

Ugyancsak biztonságnövelő tényező, ha maga a társaság, mint önálló jogi személy is aláveti magát a szindikátusi szerződésnek, vagyis nem csupán a tagok lesznek alanyai a háttérmegállapodásnak, hanem maga a cég is aláíróként, szindikátusbeli tagként jelenik meg.²⁶

Fentebb már esett szó a szindikátusi szerződések kötőerejéről. Önmagában az, hogy egy dokumentum jogi értelemben kötőerővel rendelkezik, még nem nyújt kellő garanciát arra, hogy rendelkezéseit ténylegesen is követni fogják. Önként adódik tehát a kérdés, hogy a szindikátusi szerződésben kiköthető-e a szankció a szindikátusi szerződés megszegése esetére. A bíró gyakorlat válasza egyértelműen igenlő, ám a szankciónak megfelelő jogcímmel kell

26 Nyilván speciális a helyzet akkor, ha a szindikátusi szerződés megkötésére a vállalkozásalapítással egyidejűleg kerül sor. Ebben az esetben a cég előtársaságként vetheti alá magát a szindikátusi szerződésnek. Családi vállalkozások esetében ugyanakkor gyakoribb, hogy a szindikátus a vállalkozás megalakulása után jön létre az első előrelátó családfele/alapító elhatározásából, és a későbbi utódok ezt öröklik meg egyfajta adottságként, jogi keretként.

rendelkeznie (pl. bánatpénz vagy kötbér), és kikötése, illetőleg alkalmazása során szem előtt tartandó az arányosság követelménye. Mindez nem a szindikátusi szerződések specialitása, hanem a Ptk. szellemiségével egybecsengő elvárás. Gyakori például, hogy a szindikátus többi tagjának (esetleg magának a családi cégnek) vételi joga nyílik a renitens személy családi vállalkozásban meglévő üzletrésztulajdonosára nézve (szankciós jelleggel kikötött opció).

A lényegre szorítókozó jogi áttekintést követően vegyük most górcső alá, hogy a szindikátusi szerződésnek van-e létjogosultsága családi vállalkozások esetében, és ha igen, akkor milyen előnyök származhatnak belőle. Családi vállalatoknál a szindikátusi szerződés leginkább egy olyan omnilaterális megállapodáshoz hasonlítható, amelynek minden érintett köteles alávetni magát.²⁷ Mivel a szindikátusi szerződés a létesítő okirat kiegészítője, ezért alapvető elvárás, hogy a szindikátus a családi vállalkozás minden üzletrésztulajdonosára kiterjedjen. A családi szindikátusi szerződések jellemző szabályozási területe a részesedésszerzés, az üzletrész-átruházás, a cégen belüli döntéshozatal, a legfőbb szerv előtti beszámolási és számadási kötelezettség, a vezető tisztségviselő visszahívásának korlátozása, a nyereségrészesedés és osztalékfizetés, a generációváltás, továbbá a segítségre szoruló családtagok támogatásának mértéke és módja. Ezek azok a kérdések, amelyek biztos alapon nyugvó rendezése elengedhetetlen a családi vállalkozás működése és fennmaradása, valamint a családi összetartás erősítése szempontjából, természetesen továbbra is a családi cég érdekeinek elsődlegessége mellett. Ez utóbbit jellemzően rögzítik is a családi vállalkozásokhoz kapcsolódó – sokszor a családi alkotmány szerepét is betöltő – háttérmegállapodások. A szindikátusi szerződés szabályozta döntéshozatal legfőbb előnye, hogy alkalmas a különböző családi érdekek kiegyensúlyozására és az egyéni érdekek háttérbe szorítására, amelyek – egyenként felszínre törve és érvényre jutva – a családi vállalkozás hatékony működését, végső soron pedig fennmaradását veszélyeztetnék. Ugyanebből a megfontolásból meríti létjogát az is, hogy főként Nyugat-Európában számos családi szindikátusi szerződés tartalmaz vitarendezési mechanizmusokat, amelyeknek a felek a szindikátusi szerződés elfogadásával kötelezően alávetik magukat. A szindikátusi szerződések további előnye, hogy azok – szemben az egyéb társasági jogi dokumentumokkal – mindennemű formakényszertől mentesek, vagyis azon túl, hogy írásba kell foglalni őket, a jogalkotó és a jogalkalmazók egyéb formai követelményeket nem támasztanak velük szemben. Az írásbeliség is inkább a bizonyíthatóság szempontjából fontos, és nem érvényességi kellék. Ettől függetlenül természe-

27 KALSS – PROBST (2013) i. m. 81.

tesen érdemes jogi szakértő közreműködését kérni és a szindikátusi szerződést esetleg közokiratba is foglaltatni, hiszen ilyen módon biztosítható, hogy a családi vállalkozás működése és fennmaradása szempontjából létfontosságú megállapodás kritikus helyzetekben valóban betöltse rendeltetését, és ne lehessen alóla jogi hibára hivatkozva mentesülni. A szindikátusi szerződés hatálya alóli mentesülés problematikája speciális jelleget ölt a családi vállalkozások esetében. Felmerül például, hogy miként lehet kivédeni azt a nem kívánt következményt, hogy a nagyszülők által alkotott szindikátusi szerződés a szerződő felek halálával megszűnjön. Az egyik lehetséges jogtechnikai megoldás, ha a szindikátusi szerződés a jogutódokra kiterjedő hatályú, és emellett a családi vállalkozás létesítő okirata is egyértelműen rögzíti, hogy kizárólag az lehet a társaság tagja, aki a szindikátusi szerződés rendelkezéseit is kötelezőnek fogadja el magára nézve.

Mindezek alapján megállapítható, hogy fentebb részletesen vizsgált, konszenzuson nyugvó családi alkotmányok jogi természetüket tekintve valójában szindikátusi szerződések, még akkor is, ha nem tételes jogi rendelkezéseket tartalmaznak, hanem olyan általános elveket rögzítenek, amelyek a családi vállalkozás működtetése során szolgálnak kötelezően alkalmazandó zsinórmértékül. Azt pedig, hogy egy családi vállalkozás tagjai, alapítói a létesítő okirat mellett szindikátusi szerződést is alkossanak, főként a mögöttes megállapodásban szabályozandó kérdések titokban maradásához fűződő érdek indokolja. A szindikátusi szerződés tehát a családi vállalkozások speciális nézőpontjából nem más, mint a családi alkotmány egyik lehetséges jogi formája, de emellett bevált gyakorlat az is, hogy a külön dokumentumba foglalt családi alkotmány elveit a családi vállalkozás létesítő okirata, valamint az ahhoz kapcsolódó szindikátusi szerződés ülteti át a gyakorlatba.

Bár a gyors növekedési potenciállal rendelkező startup-ok (gazella-vállalkozások) és az organikus fejlődésű családi vállalkozások (lassú tőke) más-más üzleti modell, logika alapján működnek, tőkemegtérülésük időintervalluma eltérő, mégis egyazon jogintézménnyel, a szindikátusi szerződéssel lehet mindkét esetben tiszta, szabályozott jogi helyzetet teremteni. Annak ellenére, hogy a hatályos Ptk. nem ismeri ezt a szerződéstípust, alkalmazhatóságának széles köre miatt előbb-utóbb meg kell jelennie az írott jogban is.

1.3. Végrendelet, ajándékozás

A generációváltás, vagyontranszfer, vagyonmegóvás kérdésének megoldását még mindig sok cégvezető látja pusztán a végrendekezésben, vagy egyéb,

kellően át nem gondolt olyan alternatívákban, mint például az üzletrész elajándékozása járadék iránti igény fenntartása mellett. Azon túl, hogy a végintézkedésre nagyon szigorú törvényi szabályok vonatkoznak, még egyéb melléközgéket és kockázatokat is számításba kell venni. A Ptk. által előírt formai (alaki) követelményeknek való maradéktalan megfelelés hiányában a végrendelet érvénytelen.²⁸ „Az új Ptk. szabályozását tekintve teljes mértékben érzékelhető ama szándék, mely a végrendeleti öröklés könnyítését célozza. Alaki szempontból erre fontos példa lehet a 7:17. §, amely az írásbeli magánvégrendelet esetében a keltezés idejét igen, de a keltezés helyét nem rendeli kötelező érvényességi feltételnek.”²⁹

Végintézkedéskor közjegyzőhöz is fordulhatunk, ez a más által írt végrendelet speciális formája, amely többletbiztonságot nyújt, hiszen a közjegyzőnél készült végrendelet központi letétbe kerül, továbbá bizonyos esetekben a közjegyző orvosi igazolást is kér a végrendelező szellemi állapotáról, így elejét veszi annak, hogy azok, akik a végintézkedés hiányában örökölnének, az örökgyógy belátási képességét kétségbe vonva támadják meg a végrendeletet. Az ilyen jellegű, sokszor teljesen alaptalan perek nagy száma teszi ezt indokolttá. Az alaki követelmények mellett természetesen arra is ügyelni kell, hogy a végrendelet ne tartalmazzon jogszabályba ütköző rendelkezéseket. Ezért is érdemes jogi szakértelemmel rendelkező személy közreműködését kérni. Az utóörökös-nevezést, valamint az öröklés feltételhez kötését a Polgári Törvénykönyv csak szűk körben ismeri el. Ugyancsak problematikus lehet a végrendelet megfogalmazása. Kellemetlen jogviták forrása lehet, ha a *favor testamenti* elvét kell segítségül hívni az örökgyógy szándékának feltárása céljából, mert a végrendelet szövege többféle értelmezésre ad alapot. Kritikus helyzetekben ennek is a családi vállalkozás láthatja kárát, így ebből az okból is fokozott körültekintés szükséges a végrendelező részéről.³⁰

Ahogy fentebb már említettük a végrendeletek legnagyobb hátránya a megtámadhatóság, valamint az, hogy a kedvezményezett nem azonnal, hanem csupán a hagyaték jogerős átadásával, sokszor évek múlva válik teljes jogú tulajdonossá.

28 Lásd a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény 7:10-7:24. §-ait.

29 Boóc Ádám: *Megjegyzések a magyar öröklési jog néhány lényeges és aktuális problémájához*. In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – MENYHÁRD Attila (szerk.) *Az új Polgári Törvénykönyv első öt éve*. Budapest, Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete, 2019, 73.

30 Ptk. 7:24. § A végrendeletet kétség esetén az örökgyógy feltehető akaratának megfelelően és úgy kell értelmezni, hogy az örökgyógy akarata lehetőség szerint érvényre jusson. Ez a szabály nem szolgálhat alapul a végrendelet alaki hibájának orvoslásához.

Ha a családfő nem készítette elő időben minden érintett bevonásával a generációváltást, hanem csupán végrendeletet alkotott, anélkül, hogy gondoskodott volna a családon belüli konszenzusról, akkor a mélyben lappangó konfliktusok a családfő halála után törnek majd felszínre, ami több éves pereskedéshez, végső soron pedig a családi vállalkozás megsemmisüléséhez vezethet.

Még ha hozott is az új Ptk. a végrendelezést megkönnyítő változásokat, továbbra is elmondható, hogy a magánjogi (vagyon) viszonyok halál esetére szóló rendezésének ez a módja számos kockázatot rejt, és pedig különösen a családi vállalkozások speciális adottságaira figyelemmel. Hiába a számos könnyítés, mert „arra, hogy a végrendelet készítésének képzeletbeli hajóútján milyen zátonyokkal találkozunk, vagy hogy hol kerülhetünk tengeri viharba, elsődlegesen a gyakorlat fogja a választ megadni”,³¹ amire a családi vállalkozás felelősen gondolkozó vezetője aligha hagyatkozhat.

A családon belüli konszenzus megteremtésének egyik módja a meglévő és mindenki által elfogadott családi alkotmány, ennek hiányában pedig az, ha a családfő valamennyi érintettel egyeztetni szándékát, és megfelelően gondoskodik azokról a családtagokról is, akiknek nem szán szerepet a vállalkozás irányításában. Ilyen módon elérhető, hogy még a családfő életében írásba foglalt megállapodás szülessen azok között, akik az örökhagyó halála után – a végrendelettel első ízben szembesülve – egymás ellen fordulnának, vagy a családfő szándékával ellentétes megállapodást kötnének a hagyatéki eljárás során, veszélyeztetve ezzel a családi vállalkozás továbbműködését. A pusztán végintézkedéssel történő rendezés másik hátránya, hogy azok, akiket az örökhagyó végrendeleti juttatásban nem részesít, kötelesrészre lehetnek jogosultak, ez pedig sokszor megterhelő fizetési kötelezettséget ró a kedvezményezettre. A visszavonuló vezetőkben – a végrendelet mellett – viszonylag gyakran merül fel az élők közötti ajándékozás gondolata is, sokszor úgy, hogy a megajándékozott, vagy a családi vállalkozás köteles legyen az ajándékozónak élete végéig havi járadékot fizetni. Ennek a megoldásnak ugyancsak számos melléköngéje van, melyek közül – a kifizetés jogcímén és az adózási kérdéseken túl – leginkább az osztályra bocsátási kötelezettség, a betudás és az ajándék visszakövetelésének joga érdemel említést, illetve lehet bonyodalmak forrása.³² Ugyancsak kockáza-

31 Boóc (2019) i. m. 81.

32 További árnyoldala ennek a nem kevesek által szorgalmazott, a jogászok által azonban elvetett megoldásnak, hogy a cég, amelytől a visszavonuló vezető a járadékot várja, nem is alanya annak a jogviszonynak (ajándékozás), amelynek keretében az előd az üzletrészt az utódra ruházza. A konstrukció ennek ellenére kimutatható népszerűsége (legalábbis első gondolatként) azzal függhet össze, hogy kevésbé előnytelen a látszata

tos, mert utóbb ajándékozásnak minősíthető, az üzletrész névértéken történő átvétele a kiszemelt utód által. Ezt a megoldást sok cégvezető szorgalmazza, mert rövidtávon problémamentesnek tűnik, arra azonban nem gondolnak, hogy az üzletrész névértéke és az üzletrészre vetített cégérték közötti különbség ingyenes juttatásnak fog minősülni, amire a megrövidített örökösök alappal hivatkozhatnak. Ennél már az a fentebb említett konstrukció is sokkal előnyösebb, amelynek keretében a kiválasztott utód visszerhesen szerzi meg a háttérbe vonuló vezető üzletrészét vagy annak egy hányadát, és a tényleges értéknek megfelelő vételárat részletekben, vagy a cég által nyújtott kölcsönből egyenlíti ki. A cég, mint hitelező javára biztosítékként kikötött vételi jog lehívásának akadálya lehet részvénytársasági forma esetében a megszerezhető saját részvény mértékét maximalizáló törvényi korlát.

Sokakban felmerül a halál esetére szóló ajándékozás, valamint az öröklési szerződés gondolata is, ám ezek sem tartoznak a leghatékonyabb megoldások közé, és számos olyan buktatójuk van, amelyekkel csak utóbb szembesülnek az érintettek.

2. A családi vállalkozások vagyonmegóvásának legújabb jogintézményei

Igen gyakori, hogy a sikeres vállalkozók összvagyonra több, egymással funkcionális gazdasági egységet alkotó vagyonelemből tevődik össze. E dologösszesség megbontása a vagyon jövedelemtermelő képességét sodorja veszélybe, adott esetben pedig – főként hosszabb távon – a felhalmozott javak megsemmisüléséhez vezethet.

Nem ritka élethelyzet az sem, amikor a vagyon tulajdonosa, például egy családi vállalkozás alapítója, előre látja, hogy leendő örökösei nélkülözik a felhalmozott vagyon megóvásához és gyarapításához szükséges képességeket, vagy egyszerűen hiányzik a vállalkozás folytatásához az utódok akarata, mert más tölti ki az idejüket. Igen gyakori, hogy a következő generációt riasztja a családi vállalkozás működtetése során az alapítót terhelő hatalmas felelősség, a napi küzdelem, a sokszor emberfeletti munkateher, és a sikerekhez, a kitűzött célok eléréséhez szükséges temérdek áldozat és lemondás.

A sikeres vállalkozók leggyakoribb félelmei azzal kapcsolatosak, hogy az örökösök a vagyont felélnék, vagy rosszabbnál rosszabb gazdasági döntésekkel kockáztatnák és elherdálnák.³³

ahhoz képest, mintha a szülő a saját gyermekétől tartana igényt járadékra.

33 A BudapestLab-bal a családi vállalkozásokat érintő interdiszciplináris közös kutatás (2019/20) során nyert tapasztalat.

Több örökös esetén a vagyontulajdonos attól is tarthat, hogy örökösei között a hagyaték tárgyában gyorsan elmérgesedő jogvita bontakozik ki. Az aggodalmakat tetézi, hogy míg a Ptk. a hagyatéknek az örökhagyó halálával történő átszállását mondja ki³⁴, addig a gyakorlatban az örökös még jogvita nélkül is csupán fél-egy év múlva jut hozzá örökségéhez az elhúzó állami, közjegyzői eljárás miatt.³⁵ Ha pedig a hagyaték jelentős számú vagyonelemből áll, vagy ez utóbbiak értéke nehezen megállapítható, illetőleg ha jogvita alakul ki az örökléssel kapcsolatban, akkor az sem ritka, hogy az örökös csak hosszú évek múlva jut hozzá jogerősen örökségéhez, vagy annak az elhúzó hagyatéki eljárás alatt meg nem semmisült részéhez.

Hiába polgári jogi elv, hogy nem lehet olyan pillanat, amikor a vagyonnak nincs tulajdonosa, a gyakorlati tapasztalatok mégis azt mutatják, hogy a legegyszerűbb hagyatéki ügyekben is igen hosszú idő telik el, mire az örökös ténylegesen meg tudja tenni a vagyon megóvásához szükséges intézkedéseket. Természetesen nem jelenthető ki, hogy a hagyatéki eljárás időtartama alatt a hagyatékhoz tartozó dolgok uratlanok volnának, hiszen az örökös már ekkor is tulajdonos, csak éppen a jogerős hagyatékátadó végzés, mint deklaratív aktus hiányában az örökös személye jogi értelemben még nem ismert.

Fokozottan szembesülnek ezekkel a problémákkal a családi vállalkozások, közülük is jellemzően azok, amelyek éppen generációváltás előtt állnak. Szemben a közvélekedéssel, ezekre a jogos félelmekre a végrendelet semmilyen megoldást nem nyújt.

A vagyonmegóvással kapcsolatos igények a jogalkotót arra késztették, hogy kiszélesítse az ilyen célra használható jogi eszközök tárházát. E megfontolás jegyében teszi lehetővé az új Ptk. a bizalmi vagyonkezelést, és honosítja meg a magánalapítvány (családi alapítvány) jogintézményét. Míg az előbbinél nagyobb mértékben angolszász hatás mutatható ki, addig az utóbbi főként az osztrák jogrendszerben bizonyított az összetett családi vagyonok több nemzedéken átívelő megóvása terén. Hasonló célt szolgáló új jogintézményünk továbbá

34 Az *ipso iure* öröklés elve körében ld. a Ptk. 7:87. §-át az öröklés megnyílásáról, mely szerint az öröklés az örökhagyó halálával nyílik meg. Ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdése értelmében az örökös az öröklés megnyílásával a hagyatékot vagy annak neki jutó részét vagy meghatározott tárgyát – elfogadás vagy bármely más jogcselekmény nélkül – megszerzi.

35 A Magyar Országos Közjegyzői Kamara ügyféltájékoztatója szerint önmagában a hagyatéki tárgyalás előkészítése is több hónapot vehet igénybe, ha például a közjegyzőnek több szervet is meg kell keresnie. Az ügyféltájékoztató itt érhető el: <https://www.mokk.hu/ugyfeleknek/hagyateki-eljaras.php>. (2020. 05. 02.).

a 2019 óta létező vagyongazdálkodási alapítvány, amellyel jogalkotó a valóban jelentős vagyontömegek megőrzéséhez és gyarapításához kíván speciális alternatívát nyújtani.

Mivel Magyarországon az egyenes ági öröklést és ajándékozást lassan egy évtizede nem terhelik adók és illetékek³⁶, ezért a témánk szempontjából fontos magyar családi vállalkozásoknak a fentebb felsorolt jogi lehetőségek elsősorban a vagyon megóvására, gyarapítására szolgálnak, és nem az adóoptimalizálás eszközei.

A vagyon tulajdonosának ugyanakkor nem csupán a jelenre kell gondolnia, hanem fontos lehet számára a lehetséges jövőbeli kockázatok monitorozása és kivédése is. A jogszabályi környezet sohasem statikus, hanem folyamatos változásban van. Elképzelhető tehát, hogy a jogalkotó újra adóval vagy illetékkel fogja sújtani az öröklést, így olyan megoldásokban célszerű gondolkodni, amelyek ezzel szemben is védelmet nyújtanak. Mivel a gazdaságilag fejlettebb nyugati országok a társadalmi jövedelemkülönbségek csökkentésének hatékony állami eszközöként vetik be az örökösödési adókat és illetékeket, ezért a körülmények között eljáró vagyontulajdonos a hazai jogszabályi környezet ilyen irányú változását is tekintetbe veszi jövőbeli kockázatként. Ebből a szempontból a magánalapítvány, a bizalmi vagyongazdálkodási és a vagyongazdálkodási alapítvány rendelkeznek a legelőnyösebb tulajdonságokkal. Ezek az újonnan megjelent jogintézmények vonzóak lehetnek a külföldi vagyontulajdonosok számára is, hiszen vagyonuk földrajzi diverzifikálása során figyelmük hazánkra irányulhat, és kiaknázzhatják a rendkívül kedvező magyar adókönyvet kínáló lehetőségeket.

Természetesen találkozhatunk olyan megoldásokkal is, amikor az alapító – megfelelő utód hiányában – úgy gondoskodik a családi vállalkozás továbbműködéséről, hogy a leendő örökösök mellett a vállalat kipróbált felsővezetőit is társasági részesedéshez juttatja. Ez a konstrukció a tulajdonossá vált szakemberek érdekeltsége révén alkalmas lehet arra, hogy a vállalat működtetéséhez kvalitásokkal nem rendelkező örökösök passzív tulajdonosként legyenek hasznélvezői a szakavatott társtulajdonosok vagy a felkészült menedzsment által vezetett cégnek. A továbbiakban mégsem az ilyen megoldásoknak szentelünk figyelmet, hanem sokkal inkább a vagyontranszfer professzionálisabb, intézményesült formáit vesszük górcső alá.

36 Ld. például az illetékekről szóló 1991. évi XCIII. törvény 16. § (1) bekezdésének i) pontját, melynek értelmében mentes az öröklési illeték alól az örökgyógyó egyenes ági rokona, valamint túlélő házastársa által megszerzett örökrész.

2.1. A bizalmi vagyonkezelés

Az új Polgári Törvénykönyv 2014-ben bevezette a bizalmi vagyonkezelési szerződést, amelynek a magyar jogrendben egyáltalán nincsenek történeti előzményei. A jogintézmény meghonosításakor az angolszász jogrendszerekben elterjedt trust szolgált mintaként, de a magyar jogi környezet sajátosságai miatt természetesen szükség volt bizonyos korrekciókra, amelyek tükrében azt mondhatjuk, hogy a bizalmi vagyonkezelés a trust funkcióit betöltő jogintézményként vált a magyar jogrend szerves részévé.

Nemzetközi kitekintésben megállapítható, hogy a bizalmi vagyonkezelésnek „nincs az európai jogrendszerekben egységesen elfogadott fogalma és modellje.”³⁷

A bizalmi vagyonkezelés hazai bevezetését egyszerre övezte a gondolkodásbeli hagyományokban gyökerező idegenkedés és a természetes igények szülte várakozás. A jogalkotónak ebben a helyzetben kellett mérlegelnie, hogy melyik modellhez közelíti leginkább és milyen szabályozási környezetbe illeszti ezt a merőben új, de kétségkívül hiánypótló jogintézményt. Különösen olyan élethelyzetekben mutatkozott természetes igény a bizalmi vagyonkezelés iránt, amikor a családi vállalkozás vezetője visszavonulás előtt azzal szembesült, hogy a kiszemelt utód nem lesz alkalmas a vállalkozás átvételére. A családfő ilyenkor e jogintézmény hiányában vagy kénytelen volt eladni a céget, melyet egy életen át fáradságos munkával épített fel, vagy pedig vállalta annak kockázatát, hogy az utód keze alatt semmisül meg a vállalkozás.

„A bizalmi vagyonkezelés magyar jogba való bevezetése egyúttal szakítást is jelentett a kontinentális jogok trusttal szembeni – halványulóban lévő – tartózkodásával, amely – többek között – éppen annak vélt jogjogi dogmatikai rendszeridegenségén alapult. E félelmek ellenére a bizalmi vagyonkezelés kötelmi jogi sajátosságai pusztán kitágították a létező kötelmi jogi jogintézmények eddig általánosan ismert határait, azzal, hogy az 1959-es Ptk. alapján csak elméletileg levezethető bizalmi vagyonkezelési ügylet nevesítésével, részletszabályai kimondásával azt a joggyakorlat számára is elérhetővé tették. A jogintézmény kötelmi jogi szabályai – miközben nyilvánvalóan a trust modern formájának is meg kellett felelniük – nem léptek ki a kötelmi jog rendszeréből, nem hoztak olyan mértékű újdonságot, amely alapján a jogintézményt a rendszeridegenség vádja illethetné.”³⁸

37 Vékás – Gárdos (2018) i. m. ld. a Ptk. 6:310. §-ához fűzött magyarázatot.

38 MICZÁN Péter: A bizalmi vagyonkezelés a kötelmi jogi dogmatika térképén. *Jogtudományi Közlöny*, 2015/2, 100-110.

Rokon jogintézménynek tekinthető az angolszász jogban ismert trust és a német jogrendszerben elterjedt Treuhand. Ez utóbbi jogviszony alanyai a Treugeber és a Treuhänder, vagyis a jogi és a gazdasági értelemben vett tulajdonos. Őket sajátos kötelmi jogi jogviszony fűzi össze, melynek lényegi eleme a gazdasági értelemben vett tulajdonos azon kötelezettsége, hogy tulajdonjogát a jogi értelemben vett tulajdonos által az alapul szolgáló megállapodásban kijelölt keretek között kell gyakorolnia. Nem kétséges tehát, hogy ez a modell a tulajdonjognak a magyar jogi logikától eddig idegen relativizálását jelenti.³⁹ A bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyon tekintetében tehát egyfajta kettős tulajdonjog érvényesül. Mindkét jogintézmény meglehetősen népszerű a nyugat-európai családi vállalkozások körében.

Hatályos Polgári Törvénykönyvünk a bizalmi vagyonkezelést szerződéstípusként tartja számon, ám a jogviszony valódi természete ezen a besoroláson messze túlmutat. „A vagyonkezelési szerződések a magánszférában a Ptk.-ból ismert szerződések tartalmi elemeit vegyesen jelenítik meg. A vagyonkezelési szerződésben ennek megfelelően a megbízási, a vállalkozási, a bizományi szerződések esetében ismert vonások fedezhetők fel.”⁴⁰ Jellemét tekintve tehát a bizalmi vagyonkezelés sokkal inkább egy sajátos, atipikus jogviszony, mintsem csupán egy szerződéstípus. Emellett szól az is, hogy a bizalmi vagyonkezelésre irányuló jogviszony nem kizárólag szerződéssel hozható létre, hanem egyoldalú jognyilatkozat, például végrendelet is keletkeztetheti, feltéve természetesen, hogy a bizalmi vagyonkezelő megteszi elfogadó nyilatkozatát.⁴¹

Az új Ptk. szerinti bizalmi vagyonkezelés háromszereplős jogviszony, melynek alanyai a vagyonrendelő, a vagyonkezelő és a kedvezményezett. Lényege akként ragadható meg, hogy a vagyonrendelő a tulajdonát képező dolog vagy dologösszesség (vagyon) tulajdonjogát a vagyonkezelőre ruhazza vagyonkezelés céljából, meghatározza a vagyonkezelés módját, és egyúttal megjelöli a kedvezményezettet, vagyis azt a személyt, akinek érdekében és javára a vagyonkezelésnek történnie kell.⁴² A vagyonkezelő tehát tulajdonosa lesz a

39 Ld. részletesebben: Vékás – GÁRDOS (2018) i. m. ld. a Ptk. 6:310. §-ához fűzött magyarázatot.

40 Sándor István: *A bizalmi vagyonkezelés és a trust – Jogtörténeti és összehasonlító elemzés*. Második, átdolgozott kiadás. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2017, 418.

41 Ld. a Ptk. 6:329. § (2) bekezdését, mely szerint végrendelettel alapított bizalmi vagyonkezelési jogviszony a vagyonkezelővé való kijelölésnek a vagyonkezelő által a végrendeletben meghatározott tartalommal történő elfogadásával a vagyonrendelő halálának időpontjára visszamenő hatállyal jön létre.

42 Ptk. 6:310. § [Bizalmi vagyonkezelési szerződés] (1) Bizalmi vagyonkezelési szerződés

kezelésébe adott vagyonnak, köteles azonban azt mind a saját vagyontól, mind pedig az általa kezelt más vagyontól elkülöníteni, és róla külön nyilvántartást vezetni. Mindez érdekes jogi kérdéseket vet fel, melyekkel kapcsolatban – a jogintézmény megjelenése óta – sokféle nézet látott napvilágot. Egyértelmű ugyanakkor, hogy a bizalmi vagyonkezelés önálló tulajdonátruházási jogcím, amiből egyenesen következik, hogy az ingatlan-nyilvántartásban és a cégnyilvántartásban is ekként kell feltüntetni. Ha tehát például a családi vállalkozás alapítója a családi vállalkozás valamennyi üzletrészét bizalmi vagyonkezelésbe adja, akkor a cégjegyzékben a bizalmi vagyonkezelő feltüntetésre kerül az üzletrészek tulajdonosaként, üzletrész-átruházás útján történt tulajdonszerzésének jogcíme azonban bizalmi vagyonkezelés lesz. Érdekes jogi dilemmaként merül fel a kérdés, hogy a bizalmi vagyonkezelés keretében történő átruházás ingyenes, avagy visszterhes ügyletként értékelendő. Nézetem szerint ez a fajta bináris logika jelen esetben nem alkalmazható, mert egyik kategória sem alkalmas a bizalmi vagyonkezelés – és a benne rejlő tulajdonátruházás – valós jogi természetének megítélésére. A tulajdonjog átruházására azért kerül sor, mert a vagyonrendelő a vagyonkezelőtől a megállapodásban rögzített elvek szerinti vagyonkezelést vár, amely nem vitásan a vagyonkezelő – többnyire ellenszolgáltatás fejében teljesítendő – főkötelezettsége.

A jogviszony további sajátossága, hogy a vagyonkezelő a vagyont a saját nevében, de a vagyonrendelő által megjelölt kedvezményezett (adott esetben a vállalkozás átvételére és irányítására alkalmatlan utód) javára kezeli. Ezt tükrözi a kapcsolódó terminológia is, amely szerint a vagyonkezelő a jog szerinti, a kedvezményezett pedig a gazdasági tulajdonos. „A tulajdonosi pozíció és a tulajdon tárgyának hasznosításával, valamint az azzal való rendelkezéssel kapcsolatos döntéshozatal szétválasztása olyan gazdasági igény, amely a modern gazdaság egyik alapvető eleme, és amely nélkül a befektetéseken alapuló gazdaság – elvesztve a befektetések diverzifikálhatóságának lehetőségét – működésképtelenné válna. A tulajdonosi és a döntési pozíció szétválasztásának olyan további gazdasági és társadalmi előnyei is vannak, mint a döntéshez szükséges szakértelem biztosítása és a magánvagyonok egyben tartása.”⁴³

Itt célszerű említést tenni a bizalmi vagyonkezelési szerződéssel szemben támasztott alakszerűségi követelményről. A Ptk. ún. egyszerű írásbeliséget

alapján a vagyonkezelő a vagyonrendelő által tulajdonába adott dolgok, ráruházott jogok és követelések (a továbbiakban: kezelt vagyon) saját nevében a kedvezményezett javára történő kezelésére, a vagyonrendelő díj fizetésére köteles. (2) A szerződést írásba kell foglalni.

43 Vékás – GÁRDOS (2018) i. m. a Ptk. 6:310. §-ához fűzött magyarázat.

vár el, ami azt jelenti, hogy az ügyletnél – főszabály szerint – sem jogi képviselőnek, sem tanúknak nem szükséges közreműködniük.⁴⁴ Ha azonban a bizalmi vagyonkezelési jogviszony létesítése körében ingatlan tulajdonjogának átruházására kerül sor, akkor természetesen a speciális jogszabály, vagyis az Inyvtv.⁴⁵ támasztotta többletkövetelmények érvényesülnek, legalábbis azon okiratokkal szemben, amelyek az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés alapjául szolgálnak. Nézetem szerint bejegyzés alapjául szolgáló okiratnak ilyen esetben magát a bizalmi vagyonkezelési szerződést és az abba foglaltan, vagy annak alapján kiállított bejegyzési engedélyt kell tekinteni. Nyilvánvalóan eltérő követelmények érvényesülnek akkor, ha a bizalmi vagyonkezelés tárgya – és családi vállalkozások esetében ez a jellemző – társasági részesedés, jog, követelés vagy szerződésből eredő jogok és kötelezettségek összessége. Ennek függvényében szükséges ugyanis a cégbírószági bejegyzésre való alkalmasságot, illetőleg a jogátruházással⁴⁶, az engedményezéssel⁴⁷ és a szerződésátruházással szemben támasztott követelményeket szem előtt tartani. Bizalmi vagyonkezelés jogcímű szerződésátruházás⁴⁸ esetében például ez azt is jelenti, hogy az ügyletben a szerződésben maradó fél hozzájárulását kell kérni. Tevékenységéért a vagyonkezelő díjazásban részesülhet, amelyet a vagyonrendelő köteles megfizetni. A felek abban is megállapodhatnak, hogy a vagyonkezelőt a vagyonkezelési tevékenység eredményétől függő és abból fedezett díjazás illeti meg. Ez utóbbival a jogalkotó a bírói gyakorlat által széles körben elfogadott, sikerdíj típusú megállapodás létjogosultságát a bizalmi vagyonkezelés esetében is elismeri.⁴⁹

A bizalmi vagyonkezelési jogviszony megszűnésével a vagyonkezelő kiadja a kezelt vagyont a vagyonrendelő által kijelölt személynek, aki lehet maga a bizalmi vagyonkezelés addigi kedvezményezettje, de akár egy új vagyonkezelő is. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a vagyonrendelő, a vagyonkezelő vagy a kedvezményezett halála, illetőleg megszűnése nem, vagy nem feltétlenül eredményezi a bizalmi vagyonkezelési jogviszony megszűnését. Ebben rejlik a jogintézmény egyik legfőbb erénye a családi vállalkozások számára,

44 Ld. a Ptk. 6:310. § (2) bekezdését.

45 Ld. az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 32–36. §-ait.

46 Ld. a Ptk. 6:202. §-át.

47 Ld. a Ptk. 6:193-6:201. §-ait.

48 Ld. a Ptk. 6:208-6:211. §-ait.

49 A sikerdíj vagy jutalék olyan speciális szolgáltatás, amely az ügy ellátása, a tevékenység kifejtése ellenében az azzal okozati összefüggésben álló eredmény bekövetkeztének feltételétől függően jár (BH2014.46.).

hiszen a családfő ilyen módon még életében meg tudja teremteni annak hosszú időre szóló garanciarendszerét, hogy a vagyon továbbra is egyben maradjon, és a kívánt célt szolgálja.

A bizalmi vagyonkezelés határozott vagy határozatlan időre jöhet létre, időtartama azonban nem haladhatja meg az ötven évet. Ptk.-nak ez a rendelkezése kógens, vagyis a felek még megállapodásukkal sem térhetnek el tőle. Ez a fajta időbeli korlátozottság nézetem szerint nem túl kedvező a családi vállalkozások alapítói számára, mert az ő gondolkodásmódjukban ennél sokkal hosszabb időtávlatok rögzültek, vagy fognak rögzülni legkésőbb akkor, amikor a kelet-közép-európai családi vállalkozások is több nemzedéket felölelő múltra tekinthetnek majd vissza. Sokáig kérdés volt, hogy milyen lehetséges módjai vannak a bizalmi vagyonkezelési szerződés megszüntetésének. Vajon élhet-e a felmondás jogával a vagyonrendelő, ha a bizalmi vagyonkezelési szerződés határozatlan időre jött létre? A jogviszony megbízási jellegéből az következne, hogy igen, a Ptk. azonban úgy fogalmaz, hogy a vagyonrendelő a határozatlan időre kötött bizalmi vagyonkezelési szerződést akkor mondhatja fel, ha maga a szerződés eltérően nem rendelkezik, vagyis lehetőség van a felmondási jog kizárására vagy korlátozására.⁵⁰ A jogalkotó tehát a bizalmi vagyonkezelési jogviszonyokra nézve speciális szabályt állapít meg a felmondási jog kizárása, illetve korlátozása tekintetében. Ez a lehetőség kétségkívül vonzerőként hat a jogviszony tartósságában érdekelt családi vállalkozásokra. A vagyonkezelő a szerződést három hónap felmondási idővel mondhatja fel, de a Ptk. e körben is teret enged a felek eltérő megállapodásának. Végül sajátos lehetősége a vagyonrendelőnek a vagyonkezelő visszahívása megbízatásából másik vagyonkezelő egyidejű kijelölése mellett. Ebben az esetben a jogviszony fennmarad, de a vagyonkezelő személyében változás következik be. A Ptk. emellett azt is kimondja, hogy maga a vagyonrendelő is gondoskodhat jogutódról a saját maga számára úgy, hogy halála vagy jogutód nélküli megszűnése esetére a szerződésben kijelöli a vagyonrendelőt megillető jogok gyakorlására jogosult és az őt terhelő kötelezettségek teljesítésére köteles személyt. „A vagyonrendelőt ennek alapján az a jog is megilleti, hogy korlátozza az általa kijelölt személy jogait. Kizárhatja például, hogy az általa kijelölt személy felmondja a vagyonkezelési szerződést.”⁵¹ Ezek megint csak olyan garanciális szabályok,

50 Vö. a Ptk. 6:213. § (3) bekezdésével, amely szerint „ha e törvény eltérően nem rendelkezik, a tartós jogviszonyt létrehozó, határozatlan időre kötött szerződést megfelelő felmondási idő alkalmazásával bármelyik fél felmondhatja. A felmondási jog kizárása semmis”.

51 BODZÁSI Balázs: A bizalmi vagyonkezelés (trust) magyar szabályozását érintő módosítások. *Fontes Iuris*, 2018/1, 5.

amelyekből a családi vagyon megóvásában érdekelt, és a bizalmi vagyonkezelési jogviszonyt e célra létesítő családfők profitálhatnak.

„A bizalmi vagyonkezelési jogviszonyban a kedvezményezett mellett, akinek vagyoni helyzetét a vagyonkezelő tevékenysége közvetlenül befolyásolja, kiszolgáltatott helyzetben van a vagyonrendelő is, mert a vagyonkezelő eljárásától függ, hogy a vagyonkezelés megvalósítja-e azt a célt, aminek érdekében a vagyonrendelő a vagyont rendelte. A jogviszony megszűnése kapcsán ugyanakkor a vagyonkezelőnek is vannak védendő érdekei, mert maga is befektetett abba, hogy a vagyonkezelés hatékonyan – működjön. A vagyonkezelő például rendszerint hosszabb távon leköti magát a bizalmi vagyonkezelés vállalásával, hosszabb távon elesve ezzel esetleges egyéb profitszerzési lehetőségektől.”⁵²

E szempontok figyelembevételével kellett a jogalkotónak a felmondásra vonatkozó szabályokat kodifikálnia.

A jogviszony azért is sajátos, mert bár megbízási jellegű, a Ptk. mégis *expressis verbis* kimondja, hogy a vagyonkezelőt sem a vagyonrendelő, sem pedig a kedvezményezett nem utasíthatja. Hagyományos megbízási szerződések esetében a megbízót széles körű utasítási jog illeti meg.⁵³ A vagyonkezelő ennek ellenére nem rendelkezhet korlátlanul a rá bízott vagyontárgyakkal, hanem kizárólag a bizalmi vagyonkezelési szerződés szabta keretek között és feltételek mentén kezelheti azokat. Ebből következően a vagyonrendelőnek leginkább a szerződés megkötésekor van lehetősége arra, hogy alakítólag hasson a vagyonkezelői tevékenységre. Ha tehát a bizalmi vagyonkezelési jogviszony a családi vagyon, vagy a családi vállalkozás megóvása céljából jön létre, akkor a családfőnek rendkívül körültekintően kell eljárnia a szerződés megkötésekor, hiszen itt van lehetősége megfogalmazni konkrét elvárásait a vagyonkezelés módjával kapcsolatban.

A vagyonkezelő – a kedvezményezett érdekeinek elsődleges figyelembevétele mellett – a kereskedelmi észszerűség követelményei szerint köteles megóvni a kezelt vagyont az előre láthatóan fenyegető kockázatokkal szemben. „Fontos kiemelni, hogy ez a szakasz nem általános jelleggel írja elő a vagyonkezelő tevékenységére vonatkozóan a kereskedelmi észszerűség követelményét. A kezelt vagyonnak az előre láthatóan fenyegető kockázatokkal szembeni megóvási kötelezettségét mondja ki, ehhez kapcsolódóan pedig az általános

52 Vékás – GÁRDOS (2018) i. m. a Ptk. 6:325. §-ához fűzött magyarázat.

53 Ld. a Ptk. 6:273. § (1) bekezdését, mely szerint a megbízott köteles a megbízó utasításait követni.

szinttől (adott helyzetben általában elvárható) magasabb követelményt támaszt (kereskedelmi észszerűség követelménye).⁵⁴

A vagyonrendelőnek tehát a szerződés megkötése előtt kell alaposan átgondolnia céljait és érdekeit, valamint azt, hogy milyen lehetséges jövőbeli kockázatokat szeretne kivédeni. Ekkor állnak rendelkezésére ugyanis a legszélesebb jogosítványok arra, hogy a jogviszonyt saját érdekei szerint alakítsa. A szerződés megkötését követően – az utasítási jog hiányában – elsődlegesen a vagyonkezelési tevékenység ellenőrzése lesz a vagyonrendelő és a kedvezményezett feladata. Ha a vagyonrendelő azt állapítja meg, hogy a vagyonkezelő a szerződést megszegte, akkor természetesen felléphet vele szemben. Ilyen eset például, amikor a vagyonkezelő jogosulatlanul ruház át egy vagyonelemet harmadik személyre. A vagyonrendelő ekkor a szóban forgó vagyontárgyat visszakövetelheti a nem jóhiszemű vagy nem visszterhesen szerző harmadik személytől. Mindezekkel a jogokkal természetesen a kedvezményezett is élhet, hiszen a vagyonkezelés az ő javára történik, tehát neki is jogos érdeke fűződik a vagyon egyben tartásához, illetve a szerződésbe foglalt vagyonrendelői útmutatás szerinti kezeléséhez.

„A vagyonrendelő és a kedvezményezett számára biztosított ellenőrzési jog garanciális jellegű, célja az, hogy a vagyonkezelő folyamatosan számon kérhető legyen, a szerződésben vállalt kötelezettségeinek betartása megismerhető legyen. A Ptk. a joggyakorlatra bízta annak értelmezését, hogy ez az ellenőrzési jog milyen mélységben gyakorolható.”⁵⁵

Általánosságban elmondható, hogy a bizalmi vagyonkezelés célja egyrésztől a vagyon elkülönítése (például kockázatos vállalkozás megkezdése vagy házasságkötés előtt), másrésztől pedig a vagyonrendelő által a kedvezményezettet jövedelemhez juttatása úgy, hogy a vagyonkezelés körébe tartozó döntéseket ne neki kelljen meghoznia, mert például hiányoznak az ehhez szükséges képességei. Családi vállalkozások számára a bizalmi vagyonkezelés legfőbb előnye abban rejlik, hogy az alapító megfelelő utódok hiányában is tud gondoskodni a családi vagyon megóvásáról és gyarapításáról akként, hogy azt, például a családi vállalkozás valamennyi üzletrészét, bizalmi vagyonkezelésbe adja, kijelölve a kedvezményezettet, meghatározva a vagyonkezelés módját és szempontjait. Ha tehát az utód nem megfelelő képességű, akkor is lehet róla úgy gondoskodni, hogy ennek nem a családi vállalkozás látja kárát, és

54 BODZÁSI (2018) i. m. 2.

55 Ld. Sándor István: *A bizalmi vagyonkezelési szerződés*. In: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok Nagykommentárja*. III. kötet. Budapest, OPTEN Informatikai Kft., 2014, 797.

nem kell tartani a vagyon elherdálásától. A jogintézmény lehetővé teszi olyan konstrukciók alkalmazását is, amelyek végrendelet esetén kizártak, vagy csupán korlátozottan lehetségesek. Bizalmi vagyonkezelésbe adáskor például úgy is rendelkezhet a családi vállalkozás alapítója, hogy az üzletrészek tulajdonjoga bizonyos feltétel bekövetkezése (például képesítés, diploma megszerzése) esetén a kedvezményezettre szálljon. Arra is van lehetőség, hogy a tulajdonjog megszerzése körében elvárt tanulmányok költségeit a kezelt vagyon hozadéka fedezze. A jogintézményre tehát olyan mértékű rugalmasság jellemző, amelyet a végrendeletek és a halál esetére szóló egyéb ügyletek jellemzően nélkülöznek. Bizalmi vagyonkezeléssel például az is megoldható, hogy a vagyon a vagyonrendelő halálánál jóval későbbi időpontban és meghatározott rend szerint szálljon át azokra, akik a velük szemben támasztott követelményeket teljesítik és alkalmasak a családi vállalkozás továbbvitelére. Végrendelet esetében mindez elképzelhetetlen, ugyanis az ilyen rendelkezés az öröklési jogi szabályok szerint érvénytelen. Pontosan ezek azok az előnyök, amelyek a bizalmi vagyonkezelést oly vonzóvá teszik a vagyonmegóvásban és -gyarapításban érdekelt családi vállalkozások számára.

Összességében elmondható, hogy a bizalmi vagyonkezelés jogintézményének hazai szabályozása mára kellően rugalmas, és megfelelő garanciákat nyújt, így kiváló megoldást jelent a vagyontranszfer, a vagyonátadás és a generációváltás kihívásaira.

Az elmúlt öt évben ugyanakkor mégsem lehettünk tanúi a bizalmi vagyonkezelés átütő elterjedésének. Ennek okai abban keresendők, hogy egyrészt a szabályozás újdonsága miatt kevesen értesültek a jogintézmény megjelenéséről, másrészt pedig időbe telt, mire a jogalkotó megszüntette a normaszöveg bizonytalanságait és ellentmondásait. Az is akadály lehetett a jogintézmény elterjedésének, hogy a hazai üzleti gondolkodást – talán a történelmi tapasztalatok miatt is – a bizalmatlanság jellemezte, és a vagyon-tulajdonosok idegenkedtek törzsvagyonuk tulajdonjogának átruházásától.

A törvényi garanciák és a konstrukció kínálta előnyök miatt ma már egyre többen választják a vagyonmegóvásnak ezt a módját. A jogalkotó a bizalmi vagyonkezelés vonzóvá tétele érdekében több kapcsolódó jogszabályt is módosított. Példaként említhető a bírósági végrehajtásról szóló törvény, amelynek módosulása a bizalmi vagyonkezelés vagyonvédelmi funkcióját erősíti,⁵⁶

56 A Vht. – 2017. június 23-ig hatályos – 132/A. § (3) bekezdés szerint az adós, mint vagyonrendelő ellen indult végrehajtási eljárásban az a vagyon vagy vagyonhányad is a követelés fedezetéül szolgált, amely a vagyonrendelőt, vagy a kiadásra irányuló jog jogosultját (a kedvezményezettet) a vagyonrendelő bizalmi vagyonkezelési jogviszonya

valamint a társasági adóról és a személyi jövedelemadóról szóló jogszabály, melyek révén a jogintézmény adójogi szempontból is egyre népszerűbbé válik. A vagyonvédelmi funkció körében kiemelendő, hogy a korábbi polémiák ellenére ma már egyértelműnek tűnik a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon érinthetetlensége a vagyonrendelővel szemben induló végrehajtási eljárásokban, feltéve, hogy a vagyonkezelésbe adás nem hordozza a Ptk.-ban körülírt fedezetlevonó jelleget.⁵⁷ A korábbi szabályozással ellentétben nincs már lehetőség a bizalmi vagyonkezelés végrehajtást kérő általi felmondására, hanem kizárólag bíróság mondhatja ki a jogügylet fedezetlevonó jellegét a szerződés relatív hatálytalanságának megállapítására irányuló perben, és rendelheti el az ebből eredő jogkövetkezmények alkalmazását.

Összefoglalóan megállapítható, hogy a bizalmi vagyonkezelés a magyar polgári jog hiánypótló fejleményeként számos olyan problémára megoldást nyújt, amelyek a hagyományos jogintézményekkel nem voltak kiküszöbölhetőek. Ugyanakkor vannak olyan körülmények, amelyeket bizalmi vagyonkezelés esetén is tekintetbe kell venni. Ilyen például a kötelesrész, amely az örökhagyó legközelebbi hozzátartozóit kötelezően megillető örökséghányad. A Ptk. szerint a bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyont a kötelesrész megállapításánál figyelembe kell venni.⁵⁸ Nehézség továbbá a megfelelő vagyonkezelő kiválasztása. Tekintettel a jogintézmény újszerűségére, nincsenek még sokan azok a piaci szereplők, akik kellő felkészültséggel tudnának ellátni ilyen feladatokat, jóllehet ez – a jogviszony bizalmi jellegéből következően – alapvető elvárás. Ha tehát a családi vállalkozás alapítója megfelelő utód hiányában bizalmi vagyonkezeléssel igyekszik gondoskodni a családi vagyon egységének és jövedelemtermelő képességének megóvásáról, akkor elegendő időt kell szentelnie a tervezésnek és a megfelelő partner kiválasztásának. Bizalmi vagyonkezelő magánszemély és jogi személy egyaránt lehet, a tevékenység üzletszerű végzése azonban engedélyköteles és számos feltételhez kötött, valamint az adójogi vonatkozások is eltérőek attól függően, hogy ki végzi a tevékenységet.

megszűnése esetére megilleti. A végrehajtást kérő felmondhatta a bizalmi vagyonkezelést, és ennek eredményeként a vagyonrendelőnek, vagy jogutódjának kiadandó vagyonhányadból hajthatta be a követelését.

57 Ld. a Ptk. 6:120. §-át.

58 A Ptk. 7:80. § (1) bekezdése értelmében a kötelesrész alapja a hagyaték tiszta értéke, valamint az örökhagyó által élők között bárkinek juttatott ingyenes adományok juttatáskori tiszta értéke, ideértve az örökhagyó által bizalmi vagyonkezelésbe adott vagyon értékét is.

2.2. A vagyonkezelő alapítvány

Mint láthattuk a fentiekben, az új Ptk. a bizalmi vagyonkezeléssel új lehetőséget teremtett a családi vagyonok generációkon átívelő megóvására. Ez a jogintézmény azonban – korlátai miatt – nem nyújtott minden élethelyzetre teljes körű megoldást. A szerződéses jogviszonyból eredő felmondhatóság és az időbeli korlátozottság emelhető ki hátrányként.

A jogalkotó, mindezt érzékelve, 2019 tavaszán elfogadta a vagyonkezelő alapítványokról szóló törvényt⁵⁹, megteremtve ezzel a bizalmi vagyonkezelés és a lentebb részletesen is vizsgált magánalapítvány speciális ötvözetét. Ez az új jogintézmény gyakorlatilag minden élethelyzetre alkalmazható jogi eszközt ad a vagyontranszferben, a nemzedékeken átívelő vagyonmegóvásban és a vagyongyarapításban érdekelt gazdasági szereplők – így a családi vállalkozások – kezébe.

A vagyonkezelő alapítványról szóló törvény háttérében tehát az a jogalkotói szándék húzódott meg, hogy az alapítvány speciális típusa álljon a befektetők és vagyontulajdonosok rendelkezésére vagyonkezelés céljából. Ezek az alapítványok – hasonlóan a Ptk. szerintiékhez – elkülönült, önálló jogalanyisággal rendelkeznek, és specialitásuk főként abban rejlik, hogy a vagyonkezelést gyakorolják főtevékenységként. A vonatkozó jogszabály szerint a vagyonkezelő alapítvány gazdasági tevékenységként a javára rendelt, illetve általa hasonló célból bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyon kezelését végezheti.

A vagyonkezelő alapítványt a vagyonrendelő azzal a céllal alapítja, hogy az általa rendelt vagyont az alapítvány kezelje, és az így keletkező jövedelemből az alapító okiratban rögzített célok és feladatok megvalósuljanak, valamint, hogy a kedvezményezettként megjelölt személy vagyoni juttatásban részesüljön.⁶⁰

A vagyonkezelő alapítvány funkciója tehát, hogy – hasonlóan a bizalmi vagyonkezeléshez – a kedvezményezettek vagyoni juttatásban részesüljenek. Vagyonkezelő alapítvány nem csak magán-, hanem közérdekű célra is alapítható, az ilyen célból létrehozott vagyonkezelő alapítványokra azonban a törvény speciális szabályokat állapít meg.

Magyarországon az első közérdekű célból alapított vagyonkezelő alapítvány

59 Ld. a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvényt.

60 Ld. a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény 2. § (1) bekezdését, mely szerint vagyonkezelő alapítvány az alapító által rendelt vagyon kezelésére és az ebből származó jövedelemnek az alapító okiratban megjelölt feladatok megvalósítása, valamint a kedvezményezettként megjelölt személy, illetve személyek javára történő vagyoni juttatás céljából alapítható.

a Budapesti Corvinus Egyetem vagyonkezelő alapítványa volt, amely pilot-projektként az új egyetemi működési struktúra kialakítása jegyében született.

A vagyonkezelő alapítvány minimum tőkekövetelménye 600 millió forint, vagyis az alapítónak legalább ekkora értékű vagyont kell az alapítvány javára rendelnie. A tőkeminimumot az alapítvány alapításakor, még a bejegyzési kérelem benyújtását megelőzően kell az alapítónak rendelkezésre bocsátania. Itt tehát – a többi jogi személytől eltérően – nincs lehetőség az alaptőke (az alapítvány javára rendelt vagyon) késleltetett rendelkezésre bocsátására, hanem ezt a kötelezettséget már alapításkor maradéktalanul teljesíteni kell. A jogszabály egyedül a vagyoni hozzájárulás tőkeminimumot meghaladó részének későbbi rendelkezésre bocsátását engedi meg. Fontos kiemelni, hogy a tőkeminimumnak nem része a bizalmi vagyonkezelésbe vett vagyon, vagyis a tőkeminimumot a bizalmi vagyonkezelésbe vett alapítványi vagyontól függetlenül kell az alapítónak az alapítvány rendelkezésére bocsátania.

A vagyoni hozzájárulás, hasonlóan a gazdasági társaság alapításához, egyaránt teljesíthető pénzbeli és nem pénzbeli vagyoni hozzájárulással (apporttal). Egy fontos különbség azonban van: a vagyonkezelő alapítvány esetén a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás értékelését könyvvizsgálónak kell elvégeznie minden esetben. A rendelkezésre bocsátott nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást (apportot) az alapító okiratban vagyontárgyanként, az egyes vagyontárgyak azonosításához szükséges részletességgel kell szerepeltetni. Az alapító rendelkezhet úgy, hogy az alapítói jogokat magának tartja fenn, de döntése szerint azokat részben vagy egészben az alapítványra, vagy a kuratóriumra is átruházhatja. A magyar jogban új jogintézmény szabályozásának egyik fontos célja az volt, „hogy a vagyonkezelő alapítványok „önjárók” lehessenek, tartós – akár több évtizedes – cél szerinti működésük az alapítóktól függetlenül is biztosítva legyen, és pedig olyképpen, hogy ebbe a folyamatba az alapító az alapító jogainak gyakorlásával se avatkozhasson be”.⁶¹ Figyelemmel a magas tőkeminimumra, a jogalkotó további garanciális elemként kötelezően előírja állandó könyvvizsgáló megbízását, valamint felügyelőbizottság létrehozását is az ügyvezető szervként működő, legalább öttagú kuratórium mellett. Mindez számottevő költségekkel is jár, ami – nézőponttól függően – akár a jogintézmény egyik mellékösszefüggéséjeként is felfogható. A felmerülő költségeket ugyanakkor annak tükrében célszerű megítélni, hogy aki képes eleget tenni az alapítvány

61 Idézet a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvényhez fűzött miniszteri indokolásból, azon belül a szóban forgó jogszabály 5. §-hoz fűzött részletes indokolásból.

javára rendelő vagyonnal szemben támasztott követelménynek, az valószínűleg az egyéb felmerülő költségekre is rendelkezik megfelelő fedezettel.

Ha az alapító az alapítói jogokat az alapítványra ruházta, vagy az alapítói jogok gyakorlására a kuratóriumot jogosította fel, akkor a könyvvizsgáló és a felügyelőbizottság mellett egy további személyt is ki kell jelölnie. Ez a személy az alapítványi vagyonellenőr, aki elsősorban a kuratóriumot, de adott esetben a felügyelőbizottság tevékenységét is ellenőrizni fogja.

Az alapítványi vagyonellenőr rendkívül széles jogosítványokkal és erős felhatalmazással rendelkezik. Legfőbb feladata az alapítói jogok gyakorlásának, valamint az alapítvány gazdálkodásának, működésének ellenőrzése, de gyakorolhatja akár a felügyelőbizottságot megillető jogokat is, így például törvényességi felügyeleti eljárást is kezdeményezhet, amennyiben erre okot adó jogi anomáliát észlel és az más módon nem küszöbölhető ki.⁶²

Látható, hogy a vagyonkezelő alapítvány személyi állománya kiterjedt, így az alapítónak számolnia kell jelentős fenntartási költségekkel is.

Az alapítónak a vagyonkezelési tevékenység céljait, valamint a kedvezményezettek körét az alapító okiratban kell rögzítenie. Emellett befektetési szabályzat is készítenőd, amely az alapító okiratban lefektetett vagyonkezelési célokkal együtt szolgál alapjául az alapítvány vagyongazdálkodásának. A befektetési szabályzatban kell meghatározni a kezelendő portfóliót, a kockázatkezelés elveit, valamint a befektetési döntésekhez szükséges határozatok meghozatalának módját és szabályait. Ha az alapító nem alkotja meg a befektetési szabályzatot, akkor azt magának a vagyonkezelő alapítványnak kell kötelezően elkészítenie, méghozzá az alapítást követő hat hónapon belül. Az alapítvány által megalkotott befektetési szabályzatot ebben az esetben a felügyelőbizottság véleményezi, és ha a szerv a szabályzat elfogadására tesz javaslatot, akkor azt az alapítói jogok gyakorlójának kell végső soron jóváhagynia.⁶³

Összességében elmondható, hogy a vagyonkezelő alapítvány a Ptk. szerinti alapítvány speciális altípusa, amely önmagában a létesítéssel, az alapításhoz szükséges vagyonrendeléssel még nem válik bizalmi vagyonkezelővé, hanem csak akkor tesz szert ilyen jogállásra, ha további vagyont vesz bizalmi vagyonkezelésbe a jogszabály szerinti célból.⁶⁴

62 Ld. a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény 6., 7. és 8. §-át a kuratóriumról, a felügyelőbizottságról és a vagyonellenőrrel.

63 Ld. a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény 9. § (2), (3) és (4) bekezdését.

64 A jogszabály által elismert célok tekintetében ld. a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény 2. § (1) bekezdését.

A vagyongazdálkodó alapítványt – hasonlóan a magánalapítványhoz – az alapító valamilyen tartós cél megvalósítása érdekében hozza létre meghatározott alapítói vagyonnal és az alapító okiratban írt szervezet kialakításával. Leginkább az különbözteti meg a többi alapítványtól, hogy az alapító kifejezetten a megjelölt kedvezményezettek jövedelemben részesítése érdekében hozza létre, főtevékenysége a vagyongazdálkodás, céljait pedig a vagyongazdálkodási tevékenység eredményeként keletkezett hozamból valósítja meg.

A bizalmi vagyongazdálkodói tevékenységtől a vagyongazdálkodó alapítvány leginkább abban különbözik, hogy ez utóbbi a vagyongazdálkodó tevékenység legfontosabb részét jelentő portfólió-kezelést kizárólag saját vagyonával végzi, befektetési szolgáltatást harmadik személyeknek nem nyújt.

Abból, hogy a jogalkotó az átlagos magyar privátvagyonok méretét jóval meghaladó összegben határozta meg a vagyongazdálkodó alapítvány javára rendelő vagyon minimumát, arra lehet következtetni, hogy ezt a jogintézményt elsősorban nem a hazai vagyontulajdonosoknak szánta. A jogalkotó elsődleges célja az lehetett, hogy a rendszerváltás óta a magyar vagyontulajdonosok által adóparadicsomokban felhalmozott offshore vagyonokat Magyarországra csábítsa. Emellett szándéka lehetett az is, hogy a külföldi vagyonok egy részét – a földrajzi diverzifikálási stratégia mentén – Magyarországra vonzza. Várhatóan a lengyel vagyontulajdonosok fognak legelőször és a legnagyobb arányban élni az új magyar lehetőséggel, de a kedvező adókörnyezet miatt valószínűleg több nyugat-európai vagyontulajdonos is fontolóra veszi majd, hogy magyarországi vagyongazdálkodó alapítványba helyezze vagyona egy részét. Ettől függetlenül persze Magyarországon is lesznek olyan vagyontulajdonosok, akik ki tudják aknázni a vagyongazdálkodó alapítvány nyújtotta előnyöket, a jogintézmény hazai körökben való elterjedéséig azonban még hosszú éveknek kell eltelniük. Ennek ugyanis másik feltétele, hogy a gazdasági növekedés tartós maradjon, még ha lesznek is kisebb megtorpanások.

Azt mindenképp kijelenthetjük, hogy a nagy vagyonok évtizedeken, akár évszázadokon át történő megővésének, egyben tartásának, gyarapításának és generációkon átívelő átörökítésének egyik leghatékonyabb eszköze a vagyongazdálkodó alapítvány jogintézménye, feltéve, hogy az alapító rendelkezésre tud bocsátani legalább hatszázmillió forintnyi vagyoni hozzájárulást, és képes finanszírozni a vagyongazdálkodó alapítvány szervezeti struktúrájából is eredő viszonylag magas működési költségeket. A családi vállalkozások is ilyen feltételek mellett tudnak majd élni az új lehetőséggel a generációváltás nehézségeinek áthidalása céljából.

2.3. Családi alapítvány

Az új Polgári Törvénykönyv további hozadéka, hogy teret nyitott az úgynevezett családi alapítványoknak. Ez azt jelenti, hogy a korábbi szabályozástól eltérően alapítvány ma már nem csupán tartós közérdekű célra létesíthető, hanem magáncélra is, feltéve, hogy az tartós.⁶⁵ A jogalkotónak ez a megengedő viszonyulása a családi alapítványok előtt nyitotta meg az utat. „Bár az 1990-es években a bírói gyakorlat számos ponton tágította az alapítványi lehetőségeket, köztük a közérdekű cél meglehetősen liberális értelmezésével, a tisztán magánalapítvány, családi alapítvány elismerése csak az új Ptk-ban történik meg.”⁶⁶ „Az alapítvány esetében egy elkülönült, önálló jogi személy jön létre a célhoz kötött vagyon kezelésére.”⁶⁷

Egyetlen jogszabály sem nyújt eligazítást arra nézve, hogy pontosan mit is tekintünk magáncélnak. A szakirodalom meghatározása szerint „az alapítvány akkor tekinthető magánérdekűnek, ha [...] egyetlen személy vagy kisebb közösség érdekét úgy szolgálja, hogy az társadalmi hasznot nem keletkeztet”.⁶⁸ Ezt az alapvetően helyes fogalom meghatározást a családi vállalkozásokra nézve akként pontosítanám, hogy legfeljebb a közvetlen társadalmi haszon hiánya állapítható meg, a közvetetté ugyanakkor semmiképpen sem, hiszen a családi vállalkozások nemzetgazdasági jelentőségét nem lehet eléggé hangsúlyozni, így vagyonmegóvásukhoz is össztársadalmi érdek fűződik.

Természetesen a magán- vagy családi alapítványra nézve is érvényesülnek a Ptk. szerinti korlátozások, ekként az is, hogy alapítvány gazdasági célra nem alapítható, hanem csupán az alapítványi cél megvalósításával közvetlenül összefüggő gazdasági tevékenység végzésére jogosult. Ebből következően a családi alapítványok szerepe a családi vagyon kezelésében elenyésző, arra azonban kiválóan alkalmas ez a szervezeti forma, hogy a család tagjainak tartása, nevelése, iskoláztatás akár több generáción keresztül is biztosítható legyen. A jogintézmény egyéb célra való alkalmasságát a szűk körben való alkalmazhatóság és a gazdasági tevékenység kevés mozgásteret hagyó keretei korlátozzák.

65 Ld. a Ptk. 3:378. §-át, mely szerint az alapítvány az alapító által az alapító okiratban meghatározott tartós cél folyamatos megvalósítására létrehozott jogi személy.

66 Fézer Tamás: *Alapítvány*. In: OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok Nagykommentárja*. I. kötet. Budapest, OPTEN Informatikai Kft., 2014, 1024.

67 Sándor (2017) i. m. 429.

68 MICZÁN Péter: *A magáncélú alapítványról*. *Gazdaság és Jog*, 2018/6, 14-20.

3. Összegzés

Összességében elmondható, hogy bár a családi vállalkozások sem nemzetközi, sem hazai egységes definícióval nem rendelkeznek, a közvélekedés – helytelenül – mégis a kis- és középvállalkozásokkal (KKV) azonosítja őket. Méretüket tekintve többségükben tényleg hasonlóak, ám speciális gazdasági és társadalmi értékek, működési sajátosságok jellemzik őket. Ennek ellenére csak az utóbbi években kerültek – főként gazdasági témájú – kutatások homlokterébe, mégpedig az utódlás és a generációváltás problémahalmaza okán. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a generációváltás nem az egyetlen próbatétel, hiszen a családi cégek működése során is számos olyan konfliktushelyzet adódik, amelyeket a családtagoknak kell megoldaniuk. Ilyen például a munka és a család egyensúlyának kérdése, a vállalkozáson belüli hierarchia, de a döntéshozatalból és a feladatmegosztásból is eredhetnek – akár napi rendszerességű – súrlódások.

A családi vállalkozás generációváltás utáni működőképességét leginkább az utódlás kellő időben történő, jogi, gazdasági, szociológiai szempontú megtervezése, az élők közötti, családi konszenzuson nyugvó lebonyolítás, valamint a bölcs vagyontörzsfelvitel, és az erre szolgáló jogi eszközök széles körű használata szavatolja. Jó példa lehet a családi alkotmány, az annak keretei között megalkotott végrendelet, vagy az így végrehajtott üzletrész-átruházás élők közötti jogügylet formájában. A házassági vagyoni jogi megállapodások és szindikátusi szerződések, valamint ezek kombinációi ugyancsak hatékonyak lehetnek. A titok leginkább a különböző élethelyzetekre egyedileg, de a családi alkotmány fényében kidolgozott jogi megoldások alkalmazásában rejlik.

Kijelenthető tehát, hogy a generációváltás kihívásaival szembesülő családi vállalkozások immáron többféle megoldási alternatíva közül választhatnak.

Ugyanakkor az is érzékelhető, hogy a bizalmi vagyongazdálkodást és a vagyongazdálkodó alapítványokat Magyarországon a családi vállalkozások körében még bizalmatlanság övezi, mert gondolkodásmódjukból eredően a vállalkozók nehezen barátokznak meg a szóban forgó jogintézmények azon sajátosságával, hogy a kezelendő vagyon harmadik személy tulajdonába kerül. A jövőben ez valószínűleg változni fog, ugyanis a generációváltások és vagyontörzsfelvitel tömeges napirendre kerülésével egyre nagyobb igény mutatkozik majd a biztonságos és rugalmas megoldások iránt.

A jelen tanulmányban felvázolt mindegyik lehetőségnek megvannak a maga előnyei és hátrányai. A vagyongazdálkodó alapítvány például időben nem korlátozott vagyongazdálkodást tesz lehetővé, ugyanakkor költséges apparátus

fenntartását igényli, és igen magas a belépési küszöb. Kérdéses továbbá, hogy várható-e kritikus helyzetekben gyors és professzionális döntéshozatal egy öttagú kuratóriumtól. Emellett vannak nyitott adózási kérdések is. A bizalmi vagyonkezelés hátránya az időbeli korlátozottság, költségei ugyanakkor lényegesen alacsonyabbak a vagyonkezelő alapítványhoz képest, a konstrukció egészét pedig a rugalmasság és a gyors döntéshozatal jellemzi. Ilyen és hasonló szempontokat kell tehát mérlegelnie annak, aki a bemutatott alternatívák közül választva igyekszik biztosítani a családi vállalkozás jövőjét, a vagyon egyben maradását és gyarapítását. A talán nem túl távoli jövő ad majd választ arra a kérdésre, hogy melyik forma lesz a legkedveltebb, illetve hogy mely családi vállalkozások mitől függően fogják egyiket vagy másikat előnyben részesíteni.

AZ ALACSONY FOGLALKOZTATOTTSÁG JELENSÉGÉNEK ÉS A GYERMEKEK HÁTRÁNYOS HELYZETÉNEK NÉHÁNY KAPCSOLÓDÁSI PONTJA¹

REPPONI FELÍCIA LAURA
PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

1. Bevezetés

Bár Magyarországon 2009/10-es gazdasági válság után javultak a foglalkoztatási jellemzők, azonban a bérek növekedése, a termelékenység és a szociális helyzettel kapcsolatos adatok is romló tendenciát mutatnak: minden ötödik ember ki van téve a szegénység, vagy társadalmi kirekesztődés kockázatának.² A globalizáció hatására felgyorsult munkaerőpiaci változások, a digitalizáció elterjedése folyamatosan új kihívás elé állítja a munkaadókat és a munkavállalókat: az ezen folyamatokhoz való alkalmazkodás elkerülhetetlen a munkahelyek sikeres fenntartása érdekében, amely a leszakadó társadalmi rétegek hátrányait is növelheti.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) 67/A. § alapján hátrányos helyzetű a gyermek, ha szülei alacsony (legfeljebb alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkeznek, vagy alacsony foglalkoztatottságúak, valamint, ha nem megfelelőek a gyermek lakó- vagy lakáskörülményei. Halmozottan hátrányosnak minősülnek azok a gyermekek, akiknél az előbbiekből két vagy több ok is fennáll, illetve a nevelésbe vett kiskorúak és az utógondozás alatt álló fiatalok.³ A hátrányos helyzetű gyermekek a Gyvt. alapján néhány többlettámogatást élveznek, mint például a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény, vagy az ingyenes étkeztetés lehetősége. A gyermekszegénységgel kapcsolatban pedig megál-

1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16.; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

2 ARTNER Annamária: Munkaerőpiaci és szociális helyzet Magyarországon – európai tükrökben. *Munkaügyi Szemle*, 2020/1, 3-16.

3 MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017, 445.

lapítható, hogy az ún. *'munkaszegénység'* közvetlen hatással bír a gyermekek életkörülményeire,⁴ jelentős mértékben meghatározva (mintegy predestinálva) jövőbeli lehetőségeiket is.

Miután a Gyvt. az alacsony foglalkoztatottságra nem ad egy átfogó definíciót, e tanulmányban az *alacsony foglalkoztatottság* jellemzőit kívánom áttekinteni a kapcsolódó fogalmak vizsgálatával, figyelemmel a hátrányos helyzetű csoportok foglalkoztatási körülményeire és azoknak a hátrányos helyzetű gyermekekre gyakorolt különböző hatásaira, tárgyalva az e környezetből kikerülő fiatalok kilátásait a munka világába való bekapcsolódásra, a területtel kapcsolatos segítő programokról is említést téve. Jelen tanulmány kereteit szétfeszítené minden részterület teljeskörű vizsgálata, így az csak néhány – főként a gyermekvédelem szempontjából lényeges – szempont ismertetésére szorítkozik.

2. Az alacsony foglalkoztatottság mutatói és kockázati tényezői

A gyermekszegénység jelenségét vizsgálva megállapításra került, hogy a szegénység egy sokdimenziós fogalom, melynek többfajta mérési módszere is létezik; továbbá a Gyvt. által kifejtett *'hátrányos helyzetű gyermek'* terminológia tulajdonképpen lefedi a (gyermek)szegénység nemzetközi meghatározására használatos fogalmi elemeket, illetőleg a legtöbb gyermek esetében a hátrányok halmozódása figyelhető meg.⁵

A Gyvt. 67/A. § (1) bekezdésének b) pontja szerint hátrányos helyzetű a gyermek, amennyiben megállapítható „a szülő vagy a családbafogadó gyám alacsony foglalkoztatottsága, ha a gyermeket nevelő szülők bármelyikéről vagy a családbafogadó gyámról megállapítható, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésekor az Szt. 33. §-a szerinti aktív korúak ellátására jogosult⁶ vagy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénylésének időpontját megelőző 16 hónapon belül legalább 12 hónapig álláskeresőként

4 FEKETE Attila: *Gyerekszegénység a munkaerő-piaci helyzet tükrében*. In: VASTAGH Zoltán – HUSZ Ildikó (szerk.): *Gyerekesélyek a végeken I.* Budapest, MTA TK, 2016, 39.

5 Lásd: REPPONI Felícia: *A hátrányos helyzet és a gyermekszegénység kapcsolata az állami szerezvállalás tükrében*. In: MISKOLCZI BODNÁR Péter (szerk.): *XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai találkozója tanulmánykötet*. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2020, 139-148.

6 Az szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi törvény (rövidítve: Szt.) 33.§ (1) bekezdése szerint: „Az aktív korúak ellátása a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás”.

nyilvántartott személy.” Lényegében tehát ez esetkörben a törvény alapján a hátrányos helyzet kompenzálására szolgáló támogatások akkor igényelhetőek, ha valamelyik gondozó megelőzőleg legalább egy éves időszakban nem rendelkezett munkaviszonnyal, mely jellemző azonban munkastratégiaileg önmagában is kiemelt célcsoporttá teszi az álláskeresőt.⁷

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (*International Labour Organization*, a továbbiakban: ILO) meghatározása szerint munkanélkülinek azok tekinthetők, akikre a következő három kritérium igaz:⁸

- munkaképes korúak (15/16-74 éves korosztály), akik nem állnak foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban,
- aktívan folytatnak álláskereséshez kapcsolódó tevékenységeket, és
- alkalmasak a munkába állásra (két héten belül).

Az Eurostat⁹ és a KSH által készített magyar munkaerő-felmérés (a továbbiakban: MEF) is az ILO-mutatóval operál, azzal, hogy a munkanélküliség a felmérést megelőző héten áll fent.¹⁰

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban Ft.) 58. § (5) bekezdésének d) pontja szerint álláskeresőnek minősül az a személy, aki megfelel az alábbi kritériumoknak:

- „1. a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel rendelkezik, és
2. oktatási intézmény nappali tagozatán nem folytat tanulmányokat, és
3. öregségi nyugdíjra nem jogosult, valamint a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban nem részesül és
4. az alkalmi foglalkoztatásnak minősülő munkaviszony és a nevelőszülői foglalkoztatási jogviszony kivételével munkaviszonyban nem áll, és egyéb keresőtevékenységet sem folytat, és
5. elhelyezkedése érdekében az állami foglalkoztatási szervvel együttműködik, és akit
6. az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként nyilvántart.”

Látható, hogy az Ft. tágabb fogalommal operál az ILO-mutatóhoz képest,

7 BODNÁRNÉ BODA Dorottya – IGNITS Györgyi – NAGY Ágnes: Az álláskeresői státuszba ragadók számossága és jellemzőik. *Munkaügyi Szemle*, 2018/1, 28-40.

8 „Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization” 47. bekezdés, ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/stat/documents/normative-instrument/wcms230304.pdf (2019. 10. 20.)

9 ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Unemployment (2019. 10. 20.)

10 www.ksh.hu/docs/hun/modszgyors/fogmodsz1702.html (2019. 10. 20.)

azonban megjegyzendő, hogy az *álláskereső* és a *munkanélküli* kifejezések nem egymás szinonimái, más mérési módszerek alkalmazásával is számítják ki a rájuk vonatkozó adatokat, ugyanakkor ezek közt lehetnek átfedések, és az együttes értelmezésükből vonhatók le konkrét következtetések.¹¹

Az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (a továbbiakban NFSZ tájékoztatása szerint 2020 februárjában összesen 264 ezer fő szerepelt az álláskeresői nyilvántartásban,¹² az Eurostat adatai szerint pedig ugyanebben a hónapban 166.000 fő volt munkanélküli.¹³ A megyék szerinti megoszlásban a legtöbb álláskeresőt 2019. IV. negyedévében Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében regisztrálták (7,9%), utána Baranya megye következik a sorban 7,8%-kal, a harmadik legmagasabb álláskeresői arányt pedig Nógrád megyében tartják számon 6,1%-kal.¹⁴

Ezzel szemben a 2020 márciusban az álláskeresők száma elérte a 330700 főt, vélhetően a COVID-19 világjárvány okozta válsághelyzet miatt, így e körülmény – témánk szempontjából – meglehetősen torzítja az adatokat.¹⁵ A KSH kimutatása alapján az álláskeresők országos aránya 2020 I. negyedévében 3,8% volt, és csak 2020 áprilisában 64 000 munkavállaló veszítette el állását a leépítések következtében.¹⁶

Tartós álláskeresőnek minősül, aki az elmúlt egy évben vagy annál hosszabb időtartamban egybefüggően volt álláskeresői nyilvántartásban, és 'beragadó' álláskereső, aki a megelőző 18 hónapot tekintve legalább 12 hónapig szerepelt az álláskeresői nyilvántartásban.¹⁷ Mindkettő kategória kimerítheti a Gyvt.-ben meghatározott (és fentebb ismertetett) '*alacsony foglalkoztatottság*' fogalmat.

A beragadó álláskeresők jellemzőit tekintve a következő kockázati tényezők játszanak közre:

- a többségük 25-54 év közötti,
- legfeljebb általános iskolai végzettséggel vagy középfokú képzéssel rendelkeznek, és

11 BAGÓ József: Megszüntettük-e a munkanélküliséget? *Munkaügyi Szemle*, 2017/2, 2-6.

12 https://nfsz.munka.hu/nfsz/document/7/4/1/doc_url/nfsz_stat_merop_helyzet_2020_02.pdf

13 ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics#Unemployment_in_the_EU_and_the_euro_area (2020. 05. 20.)

14 ksh.hu/docs/hun/xftp/megy/194/index.html (2020. 05. 25.)

15 Lásd: nfsz.munka.hu/nfsz/document/9/7/5/doc_url/nfsz_stat_merop_helyzet_2020_04.pdf (2020. 05. 20.)

16 ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_evkozi/e_qlf002.html (2020. 05. 25.)

17 KSH: Munkaerőpiaci helyzetkép 2017.

- közel 50%-uk a közfoglalkoztatással segíthető kategóriába sorolható.¹⁸

Az alábbi táblázat a KSH 2018-as adatait¹⁹ mutatja be a munkanélküliek megoszlásáról iskolai végzettségük függvényében:

	15-64 évesek közti munkanélküliek aránya	ebből a tartós munkanélküliek aránya
munkanélküliségi ráta	3,7%	41,1%
8 általános vagy annál kevesebb osztály	31,5%	83,5%
érettségi	3,6%	45%
szakmunkás	3,9%	45%
főiskola	1,5%	41%
egyetem	1,4%	21,6%

1. táblázat: A munkanélküliek és a tartós munkanélküliek iskolai végzettség szerinti megoszlása 2018-ban (saját szerkesztés, forrás: KSH)

Az adatsorból megállapítható, hogy az alapfokú végzettséggel rendelkezők a munkanélküliségnek leginkább kitéttek, foglalkoztatási rátájuk EU-s viszonylatban is nagy eltéréseket mutat, ráadásul az álláskeresési járadék folyósításának 3 hónapban maximalizált időtartama az EU-s viszonylatban Magyarországon a legalacsonyabb, amely egyfelől nem veszi figyelembe, hogy az átlagos elhelyezkedési idő 12 hónap.²⁰ Az érettségivel és a szakmunkás bizonyítvánnyal rendelkezők közt sincsen releváns különbség, ahogy a főiskolai és egyetemi diplomások közt sincs, ugyanakkor a tartós munkanélküliséget tekintve az egyetemi diploma kimagasló előnyt jelent.²¹

A negatív szelekciós hipotézis elmélete szerint az alacsony végzettségűek egyre inkább kiszorulnak a munkaerőpiacról. „A képzettség általános emelkedésével egyrészt a munkaadók is folyamatosan átalakítják igényeiket és

18 BODNÁRNÉ et al. (2018) i.m.

19 www.ksh.hu/thm/2/indi2_3_2.html (2019.10.20.)

20 Európai Bizottság 2019-es országjelentése: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_hu.pdf, 30. (2020. 05. 26.)

21 Ezen arányok 2003 óta hasonló százalékponton mozognak.

a korábban képzettséget nem igénylő állásaikra is iskolázottabb munkaerőt keresnek; másrészt, magának a képzetlenek csoportjának is megváltozik az összetétele, a »minősége«.”²²

A munkaintenzitás pedig (a továbbiakban: *MI index*) a KSH módszertana²³ szerint az adott háztartásban élő, összes keresőképes korú (18–59 év közötti) személy munkával töltött idejét viszonyítja az adott évben az elméletileg munkával tölthető összes időhöz képest; ennek értéke 0, ha senki sem dolgozott, és 1 abban az esetben, ha mindenki teljes munkaidőben dolgozott a referenciaév folyamán. Nagyon alacsony munkaintenzitásúnak minősül a háztartás, ahol a munkaképes tagok munkapotenciáljuk kevesebb, mint 20%-át töltötték munkával (tehát a munkaintenzitás értéke 0,2 vagy az alatt lesz). „2017-ben a teljes népesség 4,1%-a, 398 ezer fő élt nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban [...], és a 0-60 éves korosztály 5,7%-a élt munkaszegény háztartásban.”²⁴ A 0-17 éves korcsoport a 4,8%-a élt ilyen háztartásban, a roma népesség körében pedig a kiskorúak 15,1%-a.²⁵

A roma népesség a magyar népességhez viszonyítva alacsonyabb foglalkoztatási arányokat mutat az 1990-es évek elejétől,²⁶ megfigyelhető a hátrányos helyzetű térségekben a romák marginalizálódásának folyamata is.²⁷ Bár a közfoglalkoztatás bevezetése javított ezen arányokon, az alacsony (legfeljebb a nyolc általánost elérő) iskolai végzettség mellett ugyanolyan hatású hátrányt jelent a lakóhely szerinti elhelyezkedés is,²⁸ azaz a peremvidékeken vagy szegregátumban élők elszigeteltsége és az ebből adódó rossz tömegközlekedési viszonyok. A kutatói álláspontok szerint további vezető okok még: a munkaerőpiaci diszkrimináció,

22 Óry Mária: *Hátrányos helyzetű csoportok helyzete a munkaerőpiacon*. Budapest, Nemzeti Felnőttképzési Intézet, 2005, 44.

23 www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinvm/hazteletszinvm.pdf (2019. 10. 09.)

24 www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/hazteletszinvm/hazteletszinvm17.pdf (2019. 10. 09.), 22.

25 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zaa007.html (2019. 10. 09.)

26 ÁBRAHÁM Árpád – KERTESI Gábor: A munkanélküliség regionális egyenlőtlenségei Magyarországon 1990 és 1995 között. A foglalkoztatási diszkrimináció és az emberi tőke váltakozó szerepe. *Közgazdasági Szemle*, 1997/2, 653-681.

27 NAGY Erika – TÍMÁR Judit – NAGY Gábor – VELKEY Gábor: A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, 29/1, 35-56. epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251_tet_2015_1_035-052.pdf (2019. 10. 07.)

28 BERNÁT Anikó: *A magyarországi romák társadalmi integrációja a 2010-es években*. In: KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi riport*. Budapest, TÁRKI, 2018, 152.

a korai gyermekvállalás, az erős rokoni kötelekekből adódó alacsony mobilitási hajlandóság, továbbá a mélyszegény rétegek kapcsolati tőkéjének hiánya, nem mellesleg pedig az őket célzó foglalkoztatási programok nehezebb elérése vagy éppen azok igénybevételének elutasítása a diszkriminációs tapasztalatokból fakadó ún. „etnikai láthatatlanság” stratégiáját követve.²⁹ A KSH 2013-tól kezdődően a foglalkoztatási és jövedelmi helyzet felmérésénél külön is vizsgálja a romák helyzetét. Az Európai Bizottság 2018-as országjelentése³⁰ így nyilatkozik a kérdésről: „továbbra is kihívást jelent a romák munkaerőpiaci integrálása. 2011 és 2016 között a romák foglalkoztatottsági rátája 25%-ról 36%-ra emelkedett, de a foglalkoztatottak nagy része (41,6%) a közmunkaprogramban vesz részt. A roma nőknek pedig csupán 26%-a végez fizetett munkát.” A KSH 2017-re vonatkozó megállapítása szerint pedig: „[a]z alacsony iskolai végzettségűek túlsúlyából következően a roma foglalkoztatottak több mint fele egyszerű, képzettséget nem igénylő munkát végzett, az utóbbi években már nemcsak közfoglalkoztatás keretében.”³¹

Általánosságban elmondható az is, hogy a statisztikákat torzítja, hogy sok munkanélküli nem regisztrál az álláskeresési nyilvántartásba,³² jól tükrözik ezt a nyilvántartott álláskeresők létszámának és a mélyszegénységben-társadalmi kirekesztettségben élők arányának eltérései is: szegénység vagy társadalmi kirekesztés kockázata 1 millió 887 ezer embert érintett 2017-ben, melyből 974 ezren élnek súlyos anyagi deprivációban.³³ A kockázati tényezőket tekintve pedig: „a háztartás munkaerő-piaci kapcsolódása, valamint a háztartásfő iskolázottsága és etnikai hovatartozása a három legfontosabb tényező, amely a súlyos anyagi depriváció kockázatával összefügg.”³⁴ Továbbá ezen háztartások túlnyomó többségében csupán a háztartásfő foglalkoztatott.³⁵

Szót kell ejteni a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi tőkéjéről is, mely a Hajdu Gábor és Megyesi Boldizsár által használt társadalmi tőke

29 Lásd: BODNÁRNÉ BODA Dorottya: A romák foglalkoztatottságának gyakorlati mutatói – összefoglaló a műhelybeszélgetésről. *Munkaügyi Szemle*, 2017/2, 37-41.

30 ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf, 26. (2019. 10. 09.)

31 KSH Munkaerőpiaci helyzetkép 2014-2018: ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/munkerohely/munkerohely17.pdf, 8. (2019. 10. 10.)

32 BODNÁRNÉ BODA Dorottya – IGNITS Györgyi – NAGY Ágnes: Az álláskeresői státuszba ragadók számossága és jellemzőik. *Munkaügyi Szemle*, 2018/1, 28-40.

33 ksh.hu/sajtoszoba_kozlemenyek_tajekoztatok_2018_11_30 (2019. 10. 05.)

34 GÁBOS András – TÁTRAI Annamária – B. KIS Anna – SZIVÓS Péter: Anyagi depriváció Magyarországon 2009–2015. *Társadalmi Tükör*, 2017/1, 11.

35 Uo. 15.

index szerint három fő komponensből áll össze: kapcsolati tőke, bizalom és részvétel. „Az alacsony végzettségűek, azaz a legfeljebb általános iskolai végzettséget szerzők és alacsony státuszúak körében kifejezetten alacsony a társadalmi tőke mértéke. E csoportok körében általában az is igaz, hogy az egyes társadalmi tőkét alkotó alindexek hasonlóan alakulnak, azaz akik soha nem dolgoztak, a közmunkások, a munkanélküliek, a depriváltak, és vidéki lecsúszottak, a mélyszegények és a normakövető dezintegráltak nem csak kapcsolatszegények, de az intézményekkel, más személyekkel szembeni bizalmuk is alacsonyabb az átlagnál, több modell szerint politikai és civil szervezeti részvételük is átlag alatti.”³⁶ Ez pedig megnehezíti az érvényesülésüket az elsődleges munkaerőpiacra való belépést tekintve is.

A szociológia álláspontja szerint a tartósan munkanélküli családok a reznignált, beletörődött csoportba tartoznak és a jövőnélküliség jellemzi őket, emellett pedig: „a legalapvetőbb létfenntartási cikkeken kívül minimálisra leszorított fogyasztás, ugyanakkor a háztartás, lakás rendezett, a gyerekeket – a lehetőségekhez képest – rendszeren ellátják, de a jövőre vonatkozóan [...] nincsenek terveik, nem keresnek már munkahelyet, mai szóhasználattal: passzív munkanélküliek.”³⁷

3. A hátrányos helyzetű térségekben elérhető munkavállalási lehetőségek

Az alacsony munkaintenzitású, tartós munkanélküliséggel sújtott háztartásban élők „generációk óta szociális transferekből, időszakos, informális vagy fekete munkavégzésből, valamint közfoglalkoztatásból származó jövedelmekre támaszkodhatnak”.³⁸ A magasabb gyermekszámmal arányban mintegy kénszerként jelenik meg a nagyobb bevételhez jutás igénye, amely a különféle túlélési stratégiákon alapuló jövedelemszerzési lehetőségek kiaknázása mellett (mint a gyűjtögetés, erdei munka, mezőgazdasági napszám) táptalaja lehet visszaéléseknek is (mint az uzsorabűncselekmények, munkacélú kizsákmányolás, emberkereskedelem), vagy éppen az illegális eszközökhöz folyamodásnak (feketemunka, ’megélhetési’ alapú bűncselekmények).

A következőkben az egyszerűsített foglalkoztatás és a közmunka intézményének (mint a legnépszerűbb elérhető atipikus munkalehetőségek) rövid áttekintésére kerül sor.

36 HAJDU-MEGYESI i.m. 172.

37 BAGÓ (2017) i.m. 5.

38 VÁRADY Monika Mária: Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 2015, 29/1, 69-96.

3.1. Egyszerűsített foglalkoztatás

Az egyszerűsített foglalkoztatás (a továbbiakban: EFO) a tipikus munkaviszonyokhoz képest nem a munkáltató és munkavállaló közti tartós munkakapcsolaton nyugvó munkavégzésre alapoz, így az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló 2010. évi LXXV. törvény kedvező adó- és járulék rendszert vezetett be könnyített bejelentési feltételekkel,³⁹ meghatározva az EFO keretében végezhető munkavégzési formákat (mint az alkalmi munka, mezőgazdasági- és turisztikai idenymunka, filmipari statiszta) és a típusokhoz tartozó foglalkoztathatósági időtartamokat.⁴⁰

Érdekes körülmény, hogy az egyszerűsített foglalkoztatás – annak eshetőleges voltából adódóan – nem jelenti az álláskeresői státusz megszűnését, és nem feltétlen vonja maga után ezen atipikus foglalkoztatás megjelenítését a regisztrált munkavállalók közt sem.⁴¹ Ezzel esetünkben ugyan kedvezve a gyermekeknek a hátrányos helyzetre igénybe vehető támogatások megtartásával, ugyanakkor fontos tény, hogy elég gyakran az alkalmi- és mezőgazdasági idenymunkák jelentik a hátrányos helyzetű térségekben élők számára a fő (és viszonylag rendszeresnek mondható) munkalehetőséget, árnyalva ezzel a foglalkoztatottságra vagy jövedelmi helyzetre vonatkozó statisztikai adatokat. Az EFO keretein belül az alpbéért a jogszabály a minimálbér 85%-ában, illetve a garantált bérminimum 87%-ában határozza meg, amely a közmunkához képest magasabb bérezést is eredményezhet. A felmérések szerint 2015 óta havi szinten 200-300 ezer fő közt mozog az EFO alapján foglalkoztatottak száma, 2019-ben átlagosan havi 284200 fő dolgozott így, amelyből a mezőgazdasági idenymunkát végzők száma 35 ezer fő körül mozgott, az alkalmi munkavállalók pedig megközelítőleg 250 ezer főt tettek ki.⁴² Az EFO-t bejelentő foglalkoztatók megyei elhelyezkedését tekintve Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg és Nógrád megye vezet a nyilvántartásokat, így – miután a tartós munkanélküliségi arányokat tekintve is e megyék járnak élen – levonható az

39 Fontos megjegyezni, hogy az EFO-t a Munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) is szabályozza (201-203. §§), leginkább az e foglalkoztatási viszonyra vonatkozó – a tipikus – munkaviszonytól eltérő rendelkezések kiemelésével.

40 HEGYI Livia: *Tipikus és atipikus foglalkoztatás, munkaviszony és önfoglalkoztatás*. s.l., Munkástanácsok Országos Szövetsége (MOSZ), 2019., 27-28.

41 HÁRS Ágnes: *Az atipikus foglalkoztatási formák jellemzői és trendjei a kilencvenes és a kétezres években*. hely nélkül, TÁMOP - 2.3.2-09/1 MŰHELYTANULMÁNYOK T/13, 2012, 8.

42 https://kozfooglalkoztatasi.kormany.hu/download/6/cd/82000/EFO%20jelent%C3%A9s_2020.pdf (2020. 05. 20)

a következtetés, hogy az EFO-nak a hátrányos helyzetű térségekben jelentős szerepe van a munkalehetőségek biztosításában. Az atipikus munkaviszonyokról pedig általánosságban is elmondható, hogy hatékony eszközei lehetnek a munkaerőpiacra történő be- vagy visszalépésre.⁴³

Sokszor a hátrányos helyzetű térségekben a migrációban vagy időszakos külföldi munkákban látják a kitörési lehetőségeket,⁴⁴ ennek következtében gyakran előfordul, hogy – többnyire a családfők – időszakosan külföldön végeznek szakmunkát vagy segédmunkát, ezzel is növelve a család jövedelmi helyzetét.⁴⁵

E körben is fontos megemlíteni a COVID-19 világjárvány hatásait, például a KSH adatai szerint az építőipari termelés – amely terület az alkalmi jelleggel végezhető segédmunkák tekintetében széles körű lehetőséget nyújt – volumene 2,1%-kal csökkent, az építőipari vállalkozások szerződésállományának volumene pedig 15,4%-kal maradt el 2020 áprilisában az előző évi áprilisi adataihoz képest.⁴⁶ A mezőgazdasági idénymunka tekintetében is csökkenéssel lehet számolni, mind a munkaerő szempontjából – a határlezárások és utazási korlátozások miatt, mind a termelés oldaláról, annak időszakos volta miatt.⁴⁷ Mindezek pedig arra engednek következtetni, hogy amellet, hogy a koronavírusnak – bár nehezen megjósolhatók teljes pontossággal a gazdasági-munkaerőpiaci következményei – már most jól látható az alacsony foglalkoztatottságú rétegekre gyakorolt kedvezőtlen hatása.

3.2. Közfoglalkoztatás

„A családok, mivel segélyekből és szociális transferekből nem tudnak megélni, egy másodlagos munkaerőpiacon jutnak jövedelemhez, ahol az alkalmi és a feketemunka mellett (némiképpen azzal konkurálva) jelenik meg a közfoglalkoztatás lehetősége is.”⁴⁸

43 Kozák László (szerk.): *Foglalkoztatáspolitikai dilemmák*. Budapest, LIGA Szakszervezetek, 2017, 26.

44 NAGY Erika et al.: A társadalmi-térbeli marginalizáció folyamatai a leszakadó vidéki térségekben. *Tér és Társadalom*, 2017/1, 35-56. epa.oszk.hu/02200/02251/00058/pdf/EPA02251_tet_2015_1_035-052.pdf (2019. 10. 07.)

45 VÁRADI Monika Mária: Szegénység, projektek, közpolitikák. *Tér és Társadalom*, 2017/1, 69-96.

46 ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/epi/epi2004.html (2020.05.30.)

47 ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/koronavirus-mezogazdasag/index.html#alegnagyobbmunkaignyeaszakosodottsizeteknekvolt (2020. 05. 30.)

48 BASS László: Az „Út a munkához” program hatása – egy kérdőíves felmérés tapasztalatai. *Esély*, 2010/1, 54.

A tartós munkanélküliségben rekedt társadalmi csoportok helyzetének javítása állami feladat (e körülmény is indokolhatja a közfoglalkoztatás munkajogtól elkülönülő szabályozási rendjét), amely körben az államok beruházásokat és speciális közmunka programokat hajtanak végre, különös figyelemmel a hátrányos helyzetű csoportok számára történő munkahelyteremtésre.⁴⁹ Magyarország 2008-ban hirdette meg az Út a munkához programot a 'segély helyett munka' elvére alapítva,⁵⁰ amelynek elsődleges célja a hátrányos helyzetű térségekben a munkanélküliség csökkentése az önkormányzatok feleadatkörébe utalt (ugyanakkor főleg a központi költségvetésből finanszírozott) közfoglalkoztatás megszervezésével,⁵¹ középpontba helyezve a foglalkoztathatóságot is, azonban a képzéseket tekintve ennek hatékonysága vitatott.⁵² A közfoglalkoztatási program helyzetéről szóló fontosabb híreket és a jó gyakorlatok által elért eredményeket a kormány külön portálon teszi közzé.⁵³

A megoldási kísérleteknél a hátrányos helyzetű térségekben szem előtt kell tartani a generációkon átívelő alacsony iskolai végzettséget és munkanélküliséget is, amelyből adódik az is, hogy a közfoglalkoztatás megítélése nagyban függ a térségi és a helyi viszonyoktól.⁵⁴ Ennek következtében – bár levonhatók általános következtetések a közmunka, mint intézmény hatékonyságáról – a közmunka tényleges eredményessége az adott települési metódusokhoz kötött, melyből adódhatnak nagy eltérések is a 'hasznosság' mérésében, ebből a kettősségből is fakadhat, hogy a kérdést széles szakmai vita övezi.

Abban azonban konszenzus mutatkozik, hogy a közfoglalkoztatás sokszor az egyetlen munkalehetőséget jelenti a periférikus területeken (amely a fiatal munkavállalók kilátásai szempontjából rejt magában veszélyt), ráadásul az eddigi kimutatások szerint az a kormányzati cél, hogy a közmunka majd bevezeti a munka világába a foglalkoztatottakat, nehezen látszik egyelőre megvalósulni.⁵⁵ Egyes kutatások szerint az az önkormányzatok nehezen birkóznak meg a köz-

49 ILO 169. sz. ajánlása a foglalkoztatáspolitikáról

50 BAKÓ Tamás – CSERES-GERGELY Zsombor – KÁLMÁN Judit – MOLNÁR György – SZABÓ Tibor: *A munkaerőpiac peremén lévők és a költségvetés*. s.l., s.n., 2014, 37.

51 nfsz.munka.hu/Lapok/full_szocpol/full_utamunkahoz/content/afsz_utamunkahoz_sajtoanyag.aspx (2019. 10. 05.)

52 LÁSZLÓ Gyula: A foglalkoztatáspolitikai új paradigmáinak működése. *Munkaügyi Szemle*, 2015/3, 19-29.

53 kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/ (2019. 10. 05.)

54 Lásd: BODNÁRNÉ BODA Dorottya: A munkaerőpiacról tartósan kiszorulók munkaerőpiaci-integrációjának esélyei. *Munkaügyi Szemle*, 2015/6, 39-45.

55 VÁRADI Monika Mária: Értékteremtő közfoglalkoztatás periférikus vidéki terekben. *Esély*, 2016/1, 30-56.

foglalkoztatás megszervezésével,⁵⁶ és a közmunka tovább erősíti a társadalmi és etnikai feszültségeket. Amellett, hogy maga az intézmény nem alkalmas a munkába való integrálásra,⁵⁷ „a közfoglalkoztatás a legritkább esetben készít fel az elsődleges munkaerőpiacon való részvételre, a benne résztvevőket nem ösztönzi teljesítményre, nem motiválja.”⁵⁸ Egy 2017-es felmérés alapján az derül ki, hogy a munkaadók megközelítőleg 20%-a mutat hajlandóságot egykori közfoglalkoztatottak alkalmazására, elsősorban a mezőgazdasági munkák területén, és a közfoglalkoztatásból kikerülők megközelítőleg 10-20%-a tud elhelyezkedni a nyílt munkaerő-piacon; a közfoglalkoztatás esetében pedig nem lehet releváns elszívó hatásról beszélni a munkaviszonnyal rendelkezőket tekintve.⁵⁹

A viszonylag alacsony elhelyezkedési arányok a közfoglalkoztatottak munkaerőpiaci tulajdonságaiban is gyökereznek: „a közfoglalkoztatásban résztvevőknek nem csak az iskolai végzettsége nagyon alacsony, hanem többségében sem szakmával, sem más, a munkavállalásnál előnyt jelentő tudással sem rendelkeznek.”⁶⁰

A kormány 2017. évi beszámolója szerint: „[a] közfoglalkoztatás 2011-ben kialakított új rendszerében a résztvevők átlagos létszáma 2011 és 2016 között folyamatosan nőtt [130000-350000 fő közt mozgott], évről-évre meghaladta a megelőző évi létszámot. 2016 és 2017 között fordult az addigi trend, csökkent a közfoglalkoztatottak létszáma. 2017-ben a közfoglalkoztatottak átlagos létszáma 179,5 ezer fő volt.”⁶¹ 2020 márciusában pedig már csupán 84100 fő vett részt átlagosan a közfoglalkoztatásban.⁶²

Az Európai Bizottság a kezdetektől fogva kritikusan tekintett a kormány közmunkával kapcsolatos intézkedéseire, „különös tekintettel annak nem eléggé hatékony, a munkaerőpiaci integráció tekintetében esetenként kont-

56 VIRÁG Tünde – ZOLNAY János: Csapdába került önkormányzatok, csapdában tartott szegények – közfoglalkoztatás a Csereháton. *Esély*, 2010/1, 119-130.

57 Vö.: VIRÁG Tünde: Kirekesztve. *Falusi gettók az ország peremén*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2010.

58 VÁRADY Monika Mária: A közfoglalkoztatás útjai és útvesztői egy aprófalvas kistérségben. *Esély* 2010/1, 99.

59 IGNITS Györgyi – MÓD Péter: A vállalatok közfoglalkoztatottak iránti fogadókészsége. *Munkaügyi Szemle*, 2018/6, 21-31.

60 KOLTAI Luca: A közfoglalkoztatottak jellemzői. *Munkaügyi Szemle*, 2014/3, 72.

61 kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/c/7a/32000/Besz%C3%A1molo%C3%B3_2017_20180621.pdf (2019. 10. 07.)

62 kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/download/4/88/92000/Havi%20jelent%C3%A9s_2020_m%C3%A1rcius_%28port%C3%A1l%29.pdf (2020. 05. 20.)

raproductív jellegére.”⁶³ A 2018-as országjelentés bár elismerően nyilatkozik a közmunka-program kiterjedésének csökkenéséről, még mindig magasnak találja a költségvetési ráfordítást, miután az a munkaerőpiaci kiadások több, mint felét teszi ki, tekintettel arra, hogy más eszközökhöz képest kevésbé alkalmas a munkaerőpiaci integrációra.⁶⁴ A 2019-es országjelentés már arról számol be, hogy a közmunkára fordított költségvetési ráfordítás 20%-kal csökkent ugyan, azonban a közmunka hatékonysága továbbra sem nőtt.⁶⁵

„Az alacsony bérezés, a rossz társadalmi presztízs és a kiszolgáltatottság ellenére sokak számára vonzó a közmunka. Jobban fizető, magasabb presztízssú piaci (akár alkalmi) munkák a településen, sőt a közelben sem nagyon vannak, az ingázást sokan nem tudják vagy nem akarják vállalni – ez gyermeket nevelő családoknál komoly nehézséget jelenthet. Bár a közmunka megítélése függ a kormányzati források mértékétől és a helyi hatalom jóindulatától, sokak számára nagyobb biztonságot kínál, mint a piaci munkalehetőségek.”⁶⁶ Az ombudsmani vizsgálatok a közfoglalkoztatás alkotmányos aggályaira világítottak rá, ezek közt említhető a kiszolgáltatottság, miután a közmunka elutasítása az egyéb szociális támogatásokból való kiszorulást is jelentheti (erősítve ezzel az érdemességi szemléletet), a szakszerű felkészülés-tervezés-ellenőrzés hiányosságai, a kiválasztás és a programba kerülés szubjektivitása, a képzések elmaradása, a rossz munkakörülmények, a bér alacsony összege és kifizetésének módja, illetve a táppénzre és a szabadságra vonatkozó eltérő (és kedvezőtlenebb) szabályozás, továbbá annak problematikája, hogy az amúgy is védett tulajdonsággal rendelkező csoportok (mint például a romák, a nők és az egészségügyi problémákkal rendelkező közfoglalkoztatottak) még hátrányosabb helyzetbe kerülnek a közfoglalkoztatás problémái folytán.⁶⁷ Az Alkotmánybíróság ezen problémák mellett még a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kap-

63 FAZEKAS Károly – SZABÓ-MORVAI Ágnes (szerk.): *Munkaerőpiaci tükör 2017*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 2018, 26.

64 Európai Bizottság 2018-as országjelentése: ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf, 29. (2020. 05. 20.)

65 Európai Bizottság 2019-es országjelentése: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-hungary_hu.pdf, 29. (2020. 05. 26.)

66 BASS László – DARVAS Ágnes (szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2014-2017*. Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2019, 98.

67 RAJZINGER Ágnes et al.: *A közfoglalkoztatás – esély, jog vagy stigma?* In: HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté (szerk.): *Pajzsuk a törvény*. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013.

csolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) a rendezetlen lakókörnyezetért járó három hónapos közfoglalkoztatásból való kizárás szabályait tartotta alkotmányellenesnek, miután a rendelkezés szükségtelen és diszkriminatív korlátozást tartalmaz.⁶⁸ „Az Alkotmánybíróság szerint a közfoglalkoztatásban részt vevő személyek tipikusan nehéz anyagi helyzetben lévő, a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartozó személyek. A közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez kapcsolódó többletfeltétel tehát közvetve egy jól definiálható társadalmi réteg tagjait sújtja, holott e csoport tagjai az álláskeresőök homogén csoportjához tartoznak még.”⁶⁹

A közfoglalkoztatott státusz néhány kivételtől eltekintve kiemeli a munkavállalót az álláskeresőök köréből,⁷⁰ így a hátrányos helyzet megállapítása sem lehetséges a gyermekeknél, amennyiben csupán a gondozók alacsony foglalkoztatottsága alapozná azt meg (megjegyzendő azonban, hogy a közmunkát legtöbbször csupán egy családtag vállalhat egyidőben, a Gyvt. meghatározása szerint pedig az egyik szülő alacsony foglalkoztatottsága is elégséges a hátrányos helyzet kimondásához). Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők jövedelmi helyzete jellemzően nem magasabb számottevően az álláskeresői státuszban maradt személyekhez viszonyítva,⁷¹ adódik ez a betölthető közmunka helyek korlátozott voltából és jellemzően rövid időtartamából. Így e családok többségében még nem törnek ki az alacsony munkaintenzitás státuszából,⁷² miután a közmunkán elérhető bér több, mint 30%-kal marad el a garantált bérminimumtól.⁷³

Összességében tehát az állapítható meg, hogy a közmunka önmagában nem jelent megoldást az alacsony munkaintenzitásból való tartós kitörésre, továbbá nem teljesen fedi le az alacsony munkaintenzitású háztartásokban élő munkaképes korú munkanélküliek foglalkoztatását.

A COVID-19 világjárvány a közfoglalkoztatást érintően is érdekes változtatásokat eredményezett. Az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges

68 30/2017. (XI.14.) AB határozat.

69 BITSKEY i.m. 76.

70 FAZEKAS Károly – KÖLLŐ János (szerk.) *Munkaerőpiaci tükrök 2016*. Budapest, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaság-tudományi Intézet, 2017, 76.

71 Lásd: kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/mekkora-a-kozfoglalkoztatasi-ber-osszege (2020. 05. 20.) A képzettséget nem igénylő munkakörök esetében teljes munkaidős foglalkoztatottnál a havibér 81.530 Ft.

72 FEKETE Attila: *Gyermekszegénység a munkaerőpiaci helyzet tükrében*. In: Vastagh Zoltán – Husz Ildikó (szerk.): *Gyerekesélyek a végeken I.* Budapest, MTA TK, 2016.

73 FAZEKAS – KÖLLŐ i.m. 77.

megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során a felnőttképzésben folyó oktatás és szakmai vizsgáztatás biztosításának eltérő szabályairól szóló 70/2020. (III. 26.) Kormányrendelet alapján a közfoglalkoztatással összefüggő képzések felfüggesztése esetén a közfoglalkoztatást foglalkoztatási kötelezettség terheli, amennyiben ennek nem tud eleget tenni, az állásidő szabályait kell alkalmazni. Abban az esetben, ha a képzés felfüggesztése alatt a közfoglalkoztatási jogviszony megszűnik, a képzés újraindításakor újra lehet létesíteni a közfoglalkoztatási jogviszonyt. Emellett fontos tény azonban, hogy nem rendelhető el a közfoglalkoztatottak saját otthonában történő feladatellátás,⁷⁴ amely jelentősen megnehezíti a státuszban maradók helyzetét.

4. Jó gyakorlatok

A továbbiakban – a teljesség igénye nélkül – néhány, a témához kapcsolódó és példaértékű, a hátrányos helyzetű fiatalokat célzó program rövid ismertetése következik.

4.1. Ösztöndíjprogramok

Ahogy a statisztikákból is kitűnt, az alacsony iskolai végzettségűek nagyobb arányban vannak kitéve a munkanélküliségnek, így a legtöbb foglalkoztatást elősegítő program az oktatás oldaláról közelíti meg a kérdést. A szülők attitűdjét tekintve az állapítható meg, hogy többnyire ugyanolyan vagy eggyel magasabb iskolai végzettséget várnak el a gyermeküktől, mint amit ők megszereztek, a roma szülőknél azonban az figyelhető meg, hogy alacsonyabb iskolai végzettséggel is megelégszenek, ez is erősíti azon megállapítást, hogy a magasabb iskolai végzettség elérése „generációkon átívelő folyamat – lehet.”⁷⁵ Az OECD társadalmi mobilitásról szóló jelentése⁷⁶ szerint az alacsony munkaintenzitással rendelkező szülők gyermekeinek 75%-a alacsony munka-

74 Bővebben lásd: „A BM tájékoztatója a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó szabályokról a veszélyhelyzet idején” – 2020. 05.18-án aktualizált változat, letölthető innen: kozfoglalkoztatatas.kormany.hu/koronavirus (2020. 05. 31.)

75 FEKETE i.m. (2014), 47.

76 OECD: *A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, 2018, read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en#page1 (2019. 10. 09.)

intenzitású lesz; és hét generáció munkájával lehet a súlyos szegénységből (a társadalom legalsó 10%-ából) az átlagos életszínvonalig eljutni, mellyel Magyarországon a legalacsonyabb a társadalmi mobilitás Európában. Nem mellesleg pedig a legfeljebb alapfokú végzettségű szülők gyermekeinek csak 12%-a szerez diplomát, 42%-uk pedig a középiskolát sem fejezi be (míg a diplomás szülők gyerekeinél ez az arány csupán 7%).

A továbbtanulás támogatását a legtöbb projekt ösztöndíjakkal és mentor-programokkal segíti.

Az állami ösztöndíjprogramok közt az Útravaló-Macika program esélyteremtő alapprogramban ösztöndíjra és mentorálásra pályázhatnak a tanulók, amelynek célcsoportjai átfogják az oktatási rendszer stádiumait: középiskolai, szakiskolai, érettségire felkészítő és diplomaszerezést elősegítő támogatásokat tartalmaz. A 2017/18-as tanévben kiemelt projektként EU-s forrásból 4,59 milliárd forint támogatással valósult meg.⁷⁷

Az Arany János Tehetséggondozó Program komplex módon segíti a hátrányos helyzetű tanulók diplomaszerezési esélyeinek növelését, a hálózat országsszerte rendelkezik partneriskolákkal, ahol (szak)kollégiumi foglalkozásokat tartanak a programban részes tanulók részére, mindemellett a pedagógusok képzésére is hangsúlyt fektetnek.⁷⁸

A roma szakkollégiumok (amelyek nagy számban egyházi fenntartásúak) pedig a felsőoktatásba bekerült hallgatókat mentorálják.⁷⁹

Ezekben a programokban az a tendencia mutatkozik meg, hogy leginkább a felsőoktatásba bekerülést és a diploma sikeres megszerzését ösztönzik a hátrányos helyzetű fiatalok körében.

4.2. A foglalkoztatást elősegítő programok

A tartósan munkanélküliek elesnek attól a lehetőségtől is, hogy a munkavállaláshoz szükséges, iskolarendszeren túlmutató kompetenciákat elsajátítsák a munkahelyi tapasztalatok útján, így számukra elsősorban atipikus tanítási-tanulási módszerek alkalmazására van szükség, ilyen lehet: „a saját élményű, tapasztalati tanulás, az érzelmekre ható, csoportmunkán alapuló *peer learning* (egymástól tanulás), a mentorálás és az egyéni fejlesztés.”⁸⁰ Ez

77 emet.gov.hu/hatter_1/utravalo_macika/ (2019. 10. 09.)

78 ajtp.hu/kozerdeku?csu=AAAVIXVC (2019. 10. 09.)

79 Lásd például: [reforom – reforom.hu/](http://reforom-reforom.hu/), [Evangelikus Roma Szakkollégium – meersz.hu/](http://EvangelikusRomaSzakkollégium-meersz.hu/), [Jezsuita Roma Szakkollégium – jrsz.hu/](http://JezsuitaRomaSzakkollégium-jrsz.hu/) (2019. 10.15.)

80 HEGYI-HALMOS Nóra: *Foglalkoztathatóvá tétel és a képezhetőség fejlesztése*. Buda-

alapján tehát a foglalkoztatást elősegítő programoknak a sikerességhez új módszereket is alkalmazniuk kell.

A civil és karitatív szervezetek projektjei sem minden esetben érik el az elsődleges munkaerőpiacra való belépést, miután: „[a] mélyszegénységben élők karitatív szervezetek általi foglalkoztatás nagy csapdát rejt, hiszen a szociálisan érzékeny munkáltató hajlamos a szociális nehézségek ismeretében engedni a teljesítmény-követelményekből.”⁸¹

Az Integrom Program a 18-35 éves, érettségivel rendelkező roma fiataloknak segít a nagyvállalati szektorban való elhelyezkedésben (képzésekkel, HR tanácsadással és állásközvetítéssel), több nagyobb céggel építve ki partnerségi megállapodást.⁸²

A Kamasztér Alapítvány Tehetségsegítő programja hátrányos helyzetű fiatalokat kapcsol össze vállalati vezetőkkel a cégek társadalmi felelősségvállalása (*Corporate Social Responsibility*, azaz *CSR*) és a társadalmi érzékenyítés jegyében, a fiatalok pedig beleláthatnak egy cég működésébe és támogatást kaphatnak karrierjük elindításában is.⁸³

Egyre elterjedtebbek a hátrányos helyzetű családokra szabott különféle mezőgazdasági projektek (például vetőmagprogramok), amelyek lehetőséget biztosítanak a mezőgazdasági ismeretek megszerzésére, és a közös termelési tevékenység mellett az önfenntartáshoz elegendő mezőgazdasági termékeket is biztosítják a résztvevő családok számára.⁸⁴

Végezetül a romániai központú Mesteshukar ButiQ bemutatására kerül sor. A társadalmi vállalkozásként működő kezdeményezés alapját az a felismerés adta, hogy a roma mesteremberek nagy százaléka előregedőfélben van, és a megfelelő kellékek és üzleti tapasztalat hiányában nem képesek tudásuk átadására. A program a hátrányos helyzetű fiatalok és a mesterek összekapcsolásával biztosítja az utánpótlást (elérve ezzel a fiatalok szakmaszerzését is) és szerez egyúttal a mesterségeknek és kézműves termékeiknek presztízszt, segítve őket az értékesítésben is, biztosítva ezzel több család megélhetését. Termékeiket már több európai kiállításon is bemutatják.⁸⁵

pest, ELTE TáTK, 2012, 62-63.

81 BODNÁRNÉ BODA Dorottya: A romák foglalkoztatottságának gyakorlati mutatói – összefoglaló a műhelybeszélgetésről. *Munkaügyi Szemle*, 2017/2, 40.

82 integrom.hu/jelentkezoeknek/ (2019. 10. 09.)

83 kamaszter.hu/portfolio_tamogatas_workshop.html (2019. 10. 09.)

84 Ilyen programot működtet például az Autonómia Alapítvány - autonomia.hu/hu/ (2019. 10. 09.)

85 mbq.ro/about-us/ (2019. 10. 10.)

5. Záró gondolatok

A TÁRKI 2018-as társadalmi riportjának megállapítása szerint: „[a] magas iskolai végzettség és a munka nyújtja a legerősebb védelmet a szegénység ellen [...], akár súlyos anyagi deprivációról, akár jövedelmi szegénységről van szó. A gyermekek számát tekintve jellemzően csak három vagy több gyermek esetén magasabb a szegénység és a depriváció kockázata.”⁸⁶ Ebből is következik, hogy a gyermekek (hátrányos) helyzetétől a szülők foglalkoztatottsági jellemzői nem választhatók külön.

A Gyvt. a foglalkoztatottságot tekintve a hátrányos helyzet megállapítását a tartós munkanélküliséghez köti a foglalkoztatásra használatos terminológia alapján, holott az adatokból látható, hogy már a jóval kevesebb időtartamú munkanélküliség is komoly hatással lehet a háztartások (és a gyermekek) helyzetére, kitéve őket a társadalmi kirekesztés és a leszakadás kockázatának. További problémát jelent, hogy az álláskeresői státusz időtartamát az egyszerűsített foglalkoztatás (amely a közmunkánál jellemzően jobb kereseti lehetőséget biztosít) nem befolyásolja, míg a közmunka megszakítja azt, ezzel adott esetben megfosztva a gyermekeket a hátrányos helyzet esetére nyújtható anyagi és természetbeni támogatásoktól. Kedvező hatással lehetne a problémára egyfelől a Gyvt. *alacsony foglalkoztatottság* terminológiájának újragondolása, esetlegesen a közfoglalkoztatás tényének beemelése a hátrányos helyzetet megalapozó tényezők közé. Mindemellett vélhetően ösztönzőleg hatna a rendszeresen egyszerűsített foglalkoztatásban résztvevő és egyébként álláskeresőként vagy munkanélküliként nyilvántartott munkavállalókra ezen atipikus munkaviszony valamilyen fajta elismerése vagy feljegyzése (például külön erre rendszerített munkaügyi kiskönyv bevezetésével), miután ez belépést jelenthet az elsődleges munkaerőpiacra, illetőleg az elismerés ténye lélektanilag is változtathat a hátrányos helyzetű csoportok önmeghatározásán és társadalmi megítélésén is.

Az *alacsony munkaintenzitás* egyik fő kockázati tényezője az alacsony iskolai végzettség; a tankötelezettség 16 éves korra történő leszállításával a hátrányos helyzetű gyermekek még inkább kitétté váltak a munkanélküliség veszélyének.

Tovább nehezíti a hátrányos helyzetű diákok egyenlő oktatási esélyekhez jutását, hogy a digitális eszközökhöz való hozzájutásuk eléggé korlátozott. Jól

86 BRANYICZKI Réka – GÁBOS András: *A szegénység dinamikája a válság időszakában Magyarországon*. In: Társadalmi riport. Budapest, TÁRKI, 2018, 140.

megmutatta ezt a koronavírus járvány során elrendelt távoktatás, amelyben a *Rosa Parks Alapítvány*, a Motiváció Műhely és a *Partners Hungary* által készített reprezentatív kutatás kimutatta, hogy a szegregált osztályokba járó roma gyermekek egy harmada nem tudott bekapcsolódni az online oktatásba.⁸⁷ Az ebből adódó hátrányok mind a felsőoktatásba való bekerülést, hosszútávon pedig a munkaerőpiaci helyzetet is befolyásolják.

A továbbtanulást ösztönző programok megszervezésénél nagyobb figyelmet kellene szentelni arra, hogy a jövedelmi szegénységben élő családoknak azzal is számolniuk kell, hogy a továbbtanuló fiatal nem termeli meg a tanulásra fordított idő alatt azt a bevételt, amelyet ez időtartamban munkával megkeleshetett volna. Így egyfelől a diák megélhetését támogató ösztöndíjprogramokon túl a továbbtanulást biztosító családok támogatására is szükség lenne. Másfelől pedig azt figyelhető meg, hogy a legtöbb oktatási program a diploma megszerzését ösztönzi a hátrányos helyzetű csoportoknál, annak ellenére, hogy az erre vonatkozó felmérések szerint az alapfokú iskolai végzettséggel rendelkező szülők gyermekeinek mindösszesen 12%-a jut el egy felsőoktatási intézménybe.⁸⁸ Ezzel szemben tehát a szülők végzettségét, a diploma megszerzésére fordított idő hosszúságát, továbbá a diplomás és szakmunkás bérek közti elenyésző különbséget figyelembevéve, megfontolandó lehet az oktatási programok megerősítése az alapfokú végzettség megszerzésének segítése irányába, ezt követően pedig a szakmunkás képesítés elérését célozva, arra is tekintettel, hogy a statisztikák alapján az álláskeresők körében nem jelent sokkal nagyobb előnyt a sikeres elhelyezkedés idejének hossza szempontjából a főiskolai végzettség a szakmunkás képesítéssel szemben. Miután az alacsony iskolai végzettség leküzdése többévtizedes folyamat, így a felnövekvő generációk esélyeit jobban megalapozhatja egy mélyszegénységből szakmunkák által kitörni képes réteg megerősödése, amely biztos alapot nyújthat a következő generációk felsőoktatásba kerüléséhez.

A COVID-19 világjárvány hatásai már rövid távon is láthatóak az alacsony foglalkoztatottságú rétegek esetében is: a kormányzati szükségszerű megszorítások világszerte a szegénység növekedését vonják maguk után.⁸⁹ Nem

87 partnershungary.hu/wp-content/uploads/2020/04/Szegrega%CC%81cio%CC%81-e%CC%81s-digita%CC%81is-oktata%CC%81s-a-koronavi%CC%81rus-ideje%CC%81n.pdf (2020. 05. 20.)

88 read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility_9789264301085-en#page1 (2019. 11. 05.)

89 SUMNER, Andy – HOY, Chris – ORTIZ-JUAREZ, Eduardo: *Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty*. Helsinki, UNU-WIDER, 2020 letölthető innen: wider.unu.edu/

elhanyagolható az a szempont sem, hogy ha a középosztály kilátástalanabb helyzetbe kerül – és a munkanélküliség koronavírus miatti megugrása, egyes alacsony végzettséggel is betölthető pozíciók (mint például a vendéglátóipar vagy a gyárak) csökkenése és az esetleges leállások miatt ez óhatatlanul bekövetkezik – a (mély)szegénységben élők is kiszolgáltatottabb helyzetbe kerülnek.⁹⁰

[edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf](https://www.oecd.org/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp2020-43.pdf) (2019. 11. 05.)

90 [oecd-ilibrary.org/docserver/689afed1-en.pdf?expires=1592245554&id=id&acc-name=guest&checksum=4B4056E3054BF03F2CE077C7822EF958](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/689afed1-en.pdf?expires=1592245554&id=id&acc-name=guest&checksum=4B4056E3054BF03F2CE077C7822EF958) (2020. 05. 20.)

A TELEPÜLÉSI RÉSZVÉTEL-FEJLESZTÉSI PROGRAMOK HATÉKONYSÁGÁNAK MÉRÉSE

SZARVAS HAJNALKA
doktorjelölt (NKE KDI)

1. Bevezetés

A tanulmány címe meglehetősen grandiózus vállalkozásra utal, hiszen már a hatékonyság fogalma is meglehetősen összetett kérdés. Az, hogy ezt milyen objektív mutatók mentén lehetne szemléltetni az ismét csak újabb kérdéseket vet fel a fogalom kapcsán. Ráadásul, ahogy Pallai¹ fogalmaz, nem nagyon lehet általános 'receptet' adni a települések számára ezen az úton, a részvétel fejlesztés folyamata, hogy mihez kapcsolódik, milyen ügyek mentén lehet beindítani a dialógust, az állampolgárok közti eszmecsere, s hogy ez milyen fázisokon vezet keresztül, milyen dinamikák mentén alakul, településenként más és más lehet. Mivel egy település olyan élő, organikus szervezetként is felfogható, ahol az összes folyamat kölcsönös interdependenciában áll egymással, így nehéz lenne oksági kapcsolatokat vizsgálni, és egy egységes lineáris mérhető modell, vagy folyamat mentén gondolkodni a helyi közösségek döntéshozatalba való bevonódásáról.

Ugyanakkor szükségtelen hangsúlyozni, hogy az egy településen élők nem feltétlenül alkotnak közösséget a szó szociológiai értelmében, ahogy utal arra Kemény „a mai közbeszédben közösséget emlegetünk akkor is, ha csak csoportról lehet szó.”² Szabó László meghatározását tartja legadekvátabbnak, miszerint: „[...] közösségen közvetlen és intenzív közösséget értek, olyat, amelynek tagjai ismerik egymást, kapcsolatban állnak egymással.”³ Ezt ma ugyancsak kevés helyen vélhetjük felfedezni.

2. Mit is vizsgálunk?

Amikor tehát a részvétel-fejlesztés hatékonyságáról és annak mutatóiról beszélünk, először szükséges annak tisztázása, hogy a fejlesztés célja a már nem létező vagy nagyon laza közösségek, közösségi működés megerősítése,

1 2016. április 13-án elhangzott előadás részlete.

2 KEMÉNY Bertalan: *Homálybogyózás*. Budapest, Unicus Kiadó, 2008, 11.

3 Uo. 14.

és ennek velejárójaként az állampolgárok települést érintő döntésekbe, döntéshozatalba történő nagyobb arányú bevonódása, felelősebb állampolgári attitűdjének kialakulása, vagy csupán egymással közösséget nem alkotó elszigetelt individuumok időleges, részleges bevonódása a döntéshozatali mechanizmusokba meghatározott ügyek mentén.

Természetesen amennyiben a társadalmi részvétel fejlesztésre nem csupán az aktuális status quo-t stabilizáló, legitimizáló, 'kipipálandó' feladatként tekintünk, hanem az előbbi tágabb értelmezési keret mentén egy nagyobb ívű hosszabb távú átfogó helyi társadalom fejlesztési folyamat kontextusába helyezzük, akkor az első, azaz a helyi közösségek feléledését, a közösségi működés megerősödésének folyamatát jelző mutatókat kell keresnünk.

A fogalmak és értelmezési keretük bemutatása tehát lényegi eleme pontos kutatási tárgyunk meghatározásának. Ennek szellemében a tanulmány bevezető részében a hatékonyság és a helyi közösségi működés fogalmait igyekszem körbejárni régi-új felfogásban, a mai főáramú politológiai értelmezésektől talán eltérő módon.

Célom tehát jelen tanulmány keretei között egy egységes lineáris folyamatlogikán alapuló mérési módszer, eszköz, mutatók vázolása helyett, amely fenti szempontok alapján problematikusnak tűnik, inkább egyes konkrét esetek, megközelítések bemutatása és összevetése, amely – úgy vélem – a tényleges kutatási tárgyunkról jóval beszédesebben mutat majd be összefüggéseket, tárulkozik fel a maga komplexitásában.

Így többek között bemutatásra kerül néhány több szempontból is különböző jellemzőkkel bíró település és fejlesztési gyakorlatuk, amelyek között találunk tehetős fővárosi kerületet, kevésbé frekventált kisvárost, és egy 2000 fős községet is.

3. Fogalmi keret tisztázása: részvétel, helyi közösség, hatékonyság. A kutatás valódi kérdései

A bevezetőben rögzített okfejtés alapján így tehát némiképp félrevezetőnek tűnhet a cím, ugyanakkor a benne szereplő kérdőjel hivatott utalni a fent tárgyalt problematikára, miszerint a részvétel csak egy tágabb, átfogóbb helyi társadalmi, közösségi működés kontextusában nyer igazi értelmet. Amennyiben a helyi közösségi működés fellelhető, úgy ez automatikusan katalizálja a nagyobb arányú állampolgári részvételt, így tulajdonképpen valójában a helyi közösség, mint szerves egészre vonatkozó folyamat jellemzőket, indikátorokat

kell keresnünk, ha a részvétel fejlesztési programok hatékonyságát akarjuk vizsgálni. Tehát mennyiben járulnak hozzá ezen programok a helyi társadalmi, közösségi működés helyreállításához, felpozíciójához.

Nyugati szétválasztó, leszűkítő gondolkodás által determinált hatékonyság fogalom helyett keleti szerves létszemléletbe ágyazott közösség, közösségi működés fogalom.

Amikor túlságosan leszűkítően gondolkodunk az állampolgári részvétel fogalmairól, akkor a tipikusan nyugati gondolkodásmód által meghatározott, abból kiinduló, kinövő kérdésfelvetések hasonlóan szűklátókörű, rövidtávú válaszokat szülnék. Heidegger szerint az európai kultúrát meghatározó nyugati gondolkodás pontosan e tekintetben véti a legnagyobb tévedést (Léthiba), amelynek megértéséhez Arisztotelészig kell visszamennünk. Tőle eredeztethető ugyanis ez a fajta töredezett látásmód, szétválasztó gondolkodás. Ez az eredendő léthiba vezet aztán ahhoz a többszintű válsághoz, amelynek mibenlétéről számos gondolkodó fejtette már ki nézeteit, s amelynek csak egyik eleme világunk összeomlás szélén álló környezeti állapota.

Nekünk, magyaroknak és számos keleti népnek azonban megvan az az előnye, hogy már a nyelvünk által erősen determinált az összefüggésekben, analógiákban való gondolkodás, az interdependenciák, kölcsönös összekapcsolódások, egymásra ható, egymásba fonódó hatásmechanizmusok, dinamikák megértése, felfedezése, ahogy nyelvészek állítják ugyanis nyelvünk gyökrendszerű felépítése és képszerű gondolkodást kialakító jellemzői miatt nyelvünk úgynevezett 'eszmekepző' nyelv. A továbbiak során bemutatásra kerül majd a hatékonyság nyugati, angolszász megközelítése is, azonban a tanulmány az ettől való elmozdulás szükségességét túlélésünk, közösségeink, nemzetünk és a tágabb emberi közösség túlélésének zálogaként tekinti, ugyanis az ezen gondolkodás által meghatározott, talán a világ jelenlegi állapotát tekintve fogalmazzunk inkább úgy, civilizáció, mintsem kultúra, amint tapasztalhatjuk zsákutcába vivő fejlődést eredményez, amennyiben persze fejlődésnek nevezhetjük az összeomlás közeli állapotot, amelynek ördögi köreiből a 21. század emberisége talán egyfajta paradigmaváltó gondolkodásmóddal kerülhet ki, a keleti szerves, létezésbe simuló gondolkodásra alapozott kultúrával, társadalmi intézményrendszerrel, és ebből kinövő szakpolitikákkal.

Ahogy azt Heidegger is megfogalmazza számos művében, a kérdések horizontja, meghatározza, behatárolja a válaszok minőségét, mélységét. Így tehát rendkívül lényeges a kérdéseket mélyíteni, hagyni, hogy a kérdések a megértés újabb és mélyebb rétegeit tárják elénk. A részvétel fejlesztési programok

hatékonyságának mérése, mint egyéb hasonló jó kormányzást mérni célzó módszer, metodika, azon a feltételezésen alapul, hogy az emberi viselkedést meg lehet érteni különválasztott diszciplínák által felállított dimenziók alapján, például szűk értelemben vett politológiai szempontok alapján. Az emberi közösségek működésének, irányításának megértéséhez már a Magyary által képviselt szemlélet is jelzi, multidiszciplináris, vagy a ma egyre inkább terjedőben lévő transzdiszciplináris megközelítés szükségeltetik. Ahogy Kaiser is fogalmaz előadásában a kormányzást vizsgáló kutatóműhelyek napjainkban egyre inkább efelé a tágabb értelmezési keret felé mozdulnak el.⁴

A Magyary által kijelölt út is jelzi, hogy lehetetlen megfelelő intézményrendszert, igazgatási struktúrákat, és akár esetünkben részvétel fejlesztési folyamatot, ahhoz tartozó indikátorokat tervezni a helyi társadalom, a helyi valóság mélyreható, alapos ismerete nélkül. Szükséges tisztában lenni adott település múltjával, történelmi, kulturális hagyományaival, értékeivel, természeti erőforrásaival számba vétele is elengedhetetlen a helyi cselekvés tereinek, lehetőségeinek felméréséhez a geográfiai mellett gazdasági és humán tőkét illető adottságaival is megismerkedni, a helyi kapcsolatrendszerekkel, a közösség mint élő, szerves egész, lény állapotával, társadalom-lélektani, egészségügyi mutatóival, és még sorolhatnánk a településszerkezeti sajátosságoktól a fekvésig vagy a nemzetiségi összetételig, de akár a lakhatási jellemzők is meghatározóak lehetnek a közösség szempontjából, lakótelepi közösségről van-e szó, vagy éppen családi házas zöld övezetről. Mindezek ismeretében egyedi, település-, illetve helyi közösség specifikus mutatók megalkotásának van tehát értelme, sokkal inkább, mint egy konkrét településre kevésbé alkalmazható általános uniformizált modellre. Ahogy az emberek, úgy a közösségek is rendkívül nagy változatosságot mutatnak, a fennálló konfliktusaik, sajátos kapcsolatrendszerük, egyensúlyaik, belső dinamikáik alapján.

Ahogy Csáki (2016) is összefoglalja a CLLD (Community Led Local Development) programok kapcsán: „Az 2014-2020-as időszakra vonatkozó CLLD irányelvekből a legfontosabb tanulság – de ezt támasztják alá az előző hét év sikeres városi, illetve LEADER+ projektjeinek üzenetei is –, hogy nincs általános recept, nincsenek kiemelt témák vagy varázs megoldások, hanem a helyi adottságok innovatív kiaknázása és továbbgondolása vezethet eredményre. Azaz mindig a lokális értékekhez érdemes igazítani a stratégiát és a központi témát is [...]”⁵

4 2016. május 27-én elhangzott nyitóelőadás, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Kutató Fórum.

5 *CLLD Legjobb gyakorlatok*, BM.

A fenti problémafelvetést jól megjeleníti a nemzetközi indikátorrendszerek közti eltérés. A kormányzásban való civil részvétel kapcsán jó példát találunk erre az OECD Better Life Indexe esetében, amelyben a „civil részvétel és kormányzás minősége” alterülethez a következő indikátor tartozik: (1) választási részvételi arány (2) politikai részvétel (3) döntéshozatali konzultáció (4) intézményi bizalom. Ez a fent említett szűkítő értelmezést testesíti meg, valamint az EU DESI Index (The Digital Economy and Society Index) ugyancsak főként a technológiai, és kevésbé a közösségi dimenzióra helyezi a hangsúlyt. Ugyanakkor az OECD Társadalmi körképe (Society at Glance) olyan statisztikákon alapul, amelyek a társadalmi összetartozást és a szubjektív jóllétet mérik, a társadalom állapotát.⁶ Ennek kapcsán biztató jelként értékelhető, hogy számos indikátorrendszer kiindulópontja immáron nem egy dimenziós és gazdasági növekedéssel összefüggő, sokkal inkább a társadalmi jóllétet fókuszba helyező felfogás, úgymint MAP (Measures of Australia's Progress) vagy a SESAME Hollandiában (System of Economic and Social Accounting Matrices and Extensions) vagy a svájci MONET (Measuring Sustainable Development). Az EU DESI (The Digital Economy and Society Index)

A hazai példák közül a KSH Társadalmi haladás mutatórendszere érdemel említést (THM), illetve a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Jó Állam Indexe (JÁX), amely hatásterületi rendszerében tartalmazza a közösségi jólétet, illetve a demokrácia hatásterületeket, ugyan külön területként kezelve, és a közösségi jólét mutatói között főként a materiális elemet hangsúlyozva, a 10-ből 7 indikátor irányul erre, és az anyagi típusú javakat is csupán egyéni szinten vizsgálja, amely kissé individualista szemléletet jelez.

A magyar hagyományok szerinti közösségfelfogás, közösségi működés álláspontom szerint kevésbé ragadható meg a nyugati típusú individualista gondolkodással és ezen alapuló mutatókkal. Kissé eltérő értelmezési keret szükségeltetik hozzá. Az egyes hatásterületek egymással való kapcsolata, a köztük lévő interdependenciák talán a jövőben nagyobb szerepet kaphatnának a fent említett transzdiszciplináris értelmezési keretben.

Dr. Virányiné dr. Reichenbach Mónika Pázmánd, az egyik legismertebb hazai részvétel fejlesztési programot működtető település polgármester asszonya a GDP mint mutató egyoldalúságát a következő idézettel szemléltette egyik előadásában: „Az egész olyan, mintha számon tartanánk ugyan a kalóriabevitelünket, de csöppet sem törődnénk azzal, miféle forrásból szerezzük be.

6 KAISER Tamás (szerk.): *Hatékony közzszolgálat és jó közigazgatás – Nemzetközi és európai dimenziók*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2014, 24.

Teljes kiórlésű gabona, disznózsír vagy éppen patkányméreg: egyre megy. A kalória az kalória. A GDP nem tartja számon [...] a költészetünk szépségét, a házasságaink erősségét vagy nyilvános vitáink színvonalát. A GDP mindent mér, kivéve azt, amiért érdemes élni.”⁷

A hatékonyságra vonatkozó mutatók kiválasztási szempontját is döntő mértékben határozza tehát meg fenti szemléletbeli különbség, jelesül a hatékonyság alatt a szűk gazdasági értelemben vett növekedésre 'hatást', azt célzó folyamatokat értjük, vagy kicsit tágabb értelemben a közösség általános jól-létét, a környezeti feltételek fenntarthatóságát, az emberi kapcsolatok fenntarthatóságát, tartósságát. A közgazdasági, menedzsment jellegű hatékonyság felfogás tehát egyértelműen kevésbé alkalmazható a helyi részvételi demokrácia programok mérésére kapcsán. A Magyar Programot átható extenzív hatékonyság értelmezés, amelynek főbb lépcsőfokai: eredményes, gazdaságos, biztonságos, felügyelhető, alkalmazkodó, hatásos, (Magyar Program 11.0) már komplexebb, elmélyültebb és eltérő perspektívát is kifejezve alkalmasabb lehet a helyi részvétel fejlesztési folyamatok mérésére, noha nem minden elemében alkalmazható. A tökéletesen, minden elemében alkalmazható definíció helyett azonban a tanulmány további részében konkrét esetek bemutatása által hagynám, hogy a helyi fejlesztések hatékonyságát leginkább megragadó értelmezés feltáruljon.

Ahogy Reichenbach Mónika kiemelte, Pázmánd a fentiekhez hasonló alternatív mutatórendszer tart kívánatosnak és alkalmazandónak, mint a Bhutánban bevezetett GNH (Gross National Happiness), amelyet és az annak alapjául szolgáló értékrendet, szemléletmódot egyre szélesebb körben tartják követendőnek, többek között az ENSZ és számos nemzeti kormány is.

Mielőtt azonban a konkrét hazai példákra térnénk át, röviden érdemes felidézni a hagyományos közösségek sikerkritériumait is, amely Vass megfogalmazásában a következőképp foglalható össze: „A közösség fejlődésének sikermércéje pedig a közösségen belüli szeretet mennyiségének növekedése volt.”⁸ A közösség alapfunkcióit illetően pedig a következő 3 területet emeli ki:

- „gondoskodnia kell a közösség biztonságáról és vezetéséről
- gondoskodnia kell minden tagja üdvözüléséhez, szélső esetben az életben
- maradásához szükséges megélhetéséről, és
- gondoskodnia kell a közösség méltóság-biztosító egységéről”

7 WEINER, Eric: *A boldog zarándok*. Budapest, Ulpius-ház, 2009.

8 VASS Csaba: *Sacral or sacred or religious reality*. Brazília, megjelenés alatt.

Amelyeket hiánytalanul kizárólag Hungária, Archiregnum szervezési elvei voltak képesek egyidejűleg teljesíteni. Mint írja, „a modern társadalom a három közül mindössze fél alapfeladatnak felel csak meg: a megélhetést biztosítja, de csakis azok számára, akiket az adott gazdasága be tud fogadni, alkalmazni tud – ezzel szemben a hagyományos egyházközség, két alapfeladatot: a védelmet és az üdvözülést szolgáló és méltóságot adó megélhetést tudja teljesíteni”.⁹

4. Helyi részvétel fejlesztési programok indikátorai

A lokális kezdeményezések indikátorainak bemutatása előtt azonban röviden érdemes megemlíteni egy átfogóbb központi, állami projekt keretében megvalósult lokális fejlesztést mérő mutatókat. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem által megvalósított ÁROP 2.2.22 kódszámú, *Képzés a konvergencia régiókban levő önkormányzatok számára* elnevezésű projekt keretében létrehozott *Helyi Közösségi Akadémiák* (a továbbiakban: HKA) a helyi stratégiaalkotási módszertan kialakítását célozta. A projekt a helyi önkormányzatok stratégiaalkotási folyamatának fejlesztését célozta, részben ennek inkluzívabbá tételét¹⁰ így tehát alkalmas lehet az összevetésre. Ennek elérését, eredményességét a következő főbb szempontok, tényezők vizsgálata mentén mérték:

- a döntéshozatal, a stratégiai anyagok tartalma stb.
- stratégiák elfogadása;
- projektek indítása;
- beépülés a gazdasági programba;
- részstratégiák kidolgozása;
- közösségfejlesztési akciók;
- a stratégiai menedzsment intézményesítésének szervezeti és működési elemeinek létrehozása;
- stratégiai együttműködések kialakítása;
- szakértők bevonása a fejlesztésekbe;¹¹

9 Vass Csaba: *Hungária, az Archiregnum, Jövő a Szent Korona jegyében*. Budapest, A Magyarok VIII. Világkongresszusa, 2012, 139.

10 A projekt során született módszertani kiadványok egyike többek között: SZÁMADÓ Róza: *Inkluzív önkormányzat*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 2015.

11 *Utólagos hatásvizsgálat a stratégiaalkotási képesség változásáról Az ÁROP- 2.2.22-2013-2013-0001 számú „Képzés a konvergencia régiókban levő önkormányzatoknak” című projekt „Helyi Közösségi Akadémiák” pillérére vonatkozóan*. Budapest, NAVIDEA Vezetői Tanácsadó Kft., 2015, 4.

A jelen tanulmány szempontjából legérdekesebb mutató számunkra a II. pillér, a Helyi Közösségi Akadémiákhoz, a Közösségi stratégiaalkotó tréningekhez kapcsolódóan a rendezvényen résztvevők száma.¹² A hatásvizsgálat további részeiben részletesen is kifejtik, hogy mindemellett a létrejött stratégiai tervdokumentum magas szintű stratégiai keretdokumentum feltételeinek való megfelelést is vizsgálták a szerkezeti szint részeként. Emellett tartalmi, eszköz- és módszertani szint részeként vizsgálták, hogy a stratégiai anyag tartalmi elemei a módszertanban leírt, és workshopokon, közösségi stratégia alkotó alkalmakon megismert, alkalmazott eszközök segítségével került-e kialakításra, illetve hogy a beavatkozási akciók az anyagba foglalt tartalmi elemek mentén kerültek-e megtervezésre. A megvalósításra és ellenőrzésre vonatkozó elem azonban csak opcionális. Tehát tulajdonképpen a projekt célrendszere tekinthető egyben indikátorrendszernek. A projekt fő hozadékának tehát itt tulajdonképpen a közösségi tervezés módszertanának elsajátítása tekinthető önkormányzati részről, amely a legtöbb fóként kistelepülés esetében hiányzik a nagyobb arányú részvétel biztosításához. A helyi önkormányzat munkatársainak közösségi tervezési módszertan elsajátítását célzó képzésen való részvétele tehát megjelenhet indikátorként.

A Helyi Közösségi Akadémiákon túl a helyi közösségi tervezés módszertani ismereteinek elsajátítását ugyancsak segíti a Helyi Esélyegyenlőségi Program is, amely rendszeresen felülvizsgálatra kell, hogy kerüljön. Fontos, hogy a HEP elkészítésébe nem csak önkormányzati munkatársak, hanem civilek, térségi szervezetek és magánszemélyek is bevonásra kerülnek. A program ráadásul minden önkormányzat számára alapvető fontossággal bír, mivel a helyi fejlesztések szempontjából meghatározó operatív programok keretein belül benyújtott pályázatokban (különösen: Terület- és Településfejlesztési Operatív Program) a HEP megküldése útján mindig igazolni kell azt, hogy a tervezett fejlesztés összhangban áll a helyi esélyegyenlőségi célkitűzésekkel, így települmérettől függetlenül valamennyi önkormányzat elvégzi a dokumentum rendszeres felülvizsgálatát.

Ahogy ez Újbuda esetében is az előző ciklusokban jól bevált gyakorlattá alakult. Az Esélyek utcája rendezvényen az Újbudai Önkormányzat szervezésében zajló workshop részeként kérdéseimre elmondták és a korábban a program vezetőjével Baráth Andreával készült interjúból kiderül, itt az önkormányzat szerepfelfogása egyfajta hídként értelmezhető, amely összeköti a kerületi üzleti szféra és civil szféra szereplőit, kölcsönösen előnyös együttműködé-

12 Uo. 17.

seket kialakítva, s jó gyakorlatokat bevezetve többek között a családbarát munkahely, vállalkozás, valamint az esélyegyenlőség tárgykörében.

5. Újbuda-XI. kerület

Lássuk ezután egy fővárosi kerület részvétel fejlesztést célul kitűző programjának elemeit, azok hatékonyságát kifejező indikátorokat.

Újbuda több társadalmi részvételt fejlesztő célú programmal is büszkélkedhet, kialakítottak programokat külön az idősek aktivizálását célzandó, illetve a fiatal családok támogatása céljából a családpolitika, családokkal kapcsolatos, családokat érintő intézkedések kialakításában való állampolgári részvételt serkentendő programokat. Emellett a kerület meglehetősen aktívnak mondható kulturális élettel is bír, amely sok esetben az önkormányzat és helyi kulturális egyesületek, civilszervezetek hatékony együttműködésének köszönhetően valósul meg. Jelen tanulmány a témánkhoz szorosabban illeszkedő Családbarát Újbuda Programot, illetve a 60+ Programot fogja részletesebben is górcső alá venni.

Mint az önkormányzat kifejti a programról szólva: „A kétéves program célja, hogy Újbuda 'családbarát várossá' váljon.” Ennek keretében a kerület önkormányzata a helyi vállalkozások, gazdasági szereplők, valamint civilek bevonásával igyekszik meghozni a családokat érintő döntéseket, intézkedéseket, illetve az erre a célra létrejövő akciócsoport (Helyi Akció Csoport), amelyben a vállalkozások, civilek és egyéb állampolgárokat képviselő személyek vesznek részt, igyekszik családok számára vonzó körülményeket kialakítani a kerületben, egyfajta közös tervezési folyamatról beszélhetünk tehát, amelyet a folyamat során kialakult elhatározás eredményeként a kerület igyekszik horizontális elvként továbbvinni, bevinni, alkalmazni egyéb területeket érintő döntések meghozatalakor is, legyen az kulturális, vagy gazdasági kérdés. A program konzorciumban valósul meg az Újbudai Önkormányzat, a Humán Szolgáltató Központ, az Újbuda Prizma Nonprofit Kft. és a Budapest Esély Nonprofit Kft. összefogásával.¹³

A program célja tehát a munka és magánélet összehangolása, rugalmas munkahelyek kialakítása, családbarát helyi környezet kialakítása, amelyet nagyobb arányú társadalmi bevonódással történő folyamat eredményeként igyekeznek elérni. Ennek mentén tehát releváns mutatók a helyi akció csoport által javasolt intézkedések önkormányzat általi bevezetésének aránya, ezek

13 A „Rugalmas munkahelyek - családbarát Újbuda” című program, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával megvalósuló projekt. (TÁMOP-2.4.5-12/4-2012-0001).

hatékonyága, eredményessége. Erre vonatkozólag egész konkrét mutató lehet az új 'családbarát' munkahelyek létrejöttének száma (ami a helyi akció csoport által meghatározott kritériumoknak megfelel) vagy éppen a gyermeket nevelő édesanyák elhelyezkedésének, munkaerő piaci integrációjának aránya, ennek esetleges növekedése. Érdekes indikátorként jelentkezhethet, hogy a program a finanszírozási időszakon túl is folytatódik-e, az önkormányzat, vagy a civilek kezdeményezésére, mennyire tartós az együttműködés a Helyi Akció Csoport keretein belül, illetve hány vállalkozás, civilszervezet, intézmény hallott a programról, valamint hány vett részt a programban és milyen arányban vezették be a program során kialakított elveket.

Mivel jelen program a TÁMOP-2.4.5-12/4 pályázat keretein belül valósult meg, így pontos képet kaphatunk arról, hogy a projekt vonatkozásában mely mutatók, indikátorok jelentkeztek leghangsúlyosabban. Mint Pál Zsolt a program szakmai munkatársa az Újbudai Önkormányzat részéről mondja, a pályázatban 3 indikátor szerepelt ezek közül:

- A program során fejlesztett szolgáltatások száma,
- az intézményesített párbeszédbe bevont személyek és
- szervezetek száma.

Véleménye szerint az ilyen programok sikerességét valójában 3 kritériummal lehet leginkább lemérni, melyek:

- közbeszéd tárgyává válik-e a helyi állampolgárok körében
- van folytatása a programnak
- résztvevők száma szerint.

Mint kiderült, jelen esetben a Családbarát program ezek alapján sikeresnek bizonyult, hiszen a TÁMOP pályázati finanszírozási időszak után is van folytatása önkormányzati finanszírozással. Ebben kulcstényezőnek bizonyultak a program eredményei, a résztvevők nagy aránya, amely meggyőzte az önkormányzatot arról, hogy a program segítségével valóban megszólítható, bevonható, mobilizálható a lakosság jelentős hányada. Érdekes volt azonban a Pál Zsolt által kiemelt aspektus, miszerint bár a projekt nevében a 'családbarát' kifejezés áll, és valóban szeretné is az önkormányzat kommunikációjának középpontjába helyezni a családokat, igazán megszólítani, bevonni különböző tematikus helyi közösségeken keresztül sikerült az embereket. Ebben talán a település (kerület) méretének is van némi szerepe, ugyanis, amint látni fogjuk Pázmánd esetében a siker titka pontosan a családok megszólítása, ez a mikroszintű személyes kap-

csolódáson alapuló bevonás a közösségbe, ami egy jóval nagyobb léptékben egy fővárosi kerület esetében talán nehezebben kivitelezhető.

A 60+ program célcsoportja az idősebb generáció, a konkrét célkitűzés pedig ezen korcsoport társadalmi integrációjára irányul, részvételi arányuk növelése a közösségi programokon, illetve a döntéshozásban. A program kialakításában a Nemzeti Közszolgálati Egyetem hallgatói is részt vettek, s mint legjobb magyarországi gyakorlat kiválasztásra került az Európai Unió által finanszírozott DECIDE elnevezésű projektben, amelynek célja helyi demokrácia fejlesztő jó gyakorlatok összegyűjtése és tapasztalat cseréje Európa-szerte. A projekt során a jó gyakorlatok gyűjtésekor egységes szempont rendszert használva megfogalmazták az intézkedés, beavatkozás lényegét tömören, gyakorlati megvalósítását, célcsoportját, illetve az érintetteket, majd SWOT analízissel értékelték a kezdeményezéseket. Ahogyan Szakács írja, az átfogóbb ismertetés érdekében öt fő fejezetet vizsgáltak, amelyek közül az első: „a Szektorközi Bizottság létrehozásának bemutatása volt, amelynek a fő célja, hogy az állampolgárok és a civil szervezetek képviselői is részt vegyenek a döntéshozatali folyamatokban, és konzultáljanak azokkal az érintettekkel, akik a projekt önkormányzat általi finansziális támogatásáról döntenek. A Bizottság minden évben a költségvetési időszakban ül össze. Ekkor már meg van határozva az a pontos pénzösszeg, ami az egyes projektek végrehajtásához szükséges. A Bizottság áttekinti a projektjavaslatokat, majd értékeli azokat és végezetül döntenek arról, hogy melyiket fogják ezek közül finanszírozni és milyen mértékben. A másik gyakorlat egy Helyi Képviselőtestületi Tanácsot mutat be, amelynek az lenne a fő feladata, hogy helyi szinten konzultáljon a civil szervezetekkel, lakosokkal, integrálva a vidéki területeket is. Egy ilyen helyi szintű tanács aktív munkája, jó kiindulópontja annak, hogy a fejlesztési projektek a helyi szintű elképzeléseknek is megfeleljenek. Ezen projektek gazdasági támogatása pedig a Helyi Önkormányzatok Bizottsága által valósulna meg. A Szektorközi Bizottság és a Helyi Képviselőtestületi Tanács erőssége, hogy olyan projektek kerülnek megvalósításra, amelyekre valóban szükség van, továbbá tagjainak sokszínűsége miatt egyszerre több szektor is képviseltetni tudja magát.”

A második a „Rendelkezésre álló nyilvános területek használata”. Itt az elhagyott, nem használt területek közösségi célú felhasználását is értik, jelesül hogy mennyire kihasználtak a potenciális 'közösségi, találkozó pontok'. Említik továbbá a fiatalok bevonását a közpolitikai folyamatokba, amit itthon ifjúsági önkormányzatként ismerünk.¹⁴

14 SZAKÁCS Nóra: *Kommunikáció a demokráciafejlesztés szolgálatában* (Szakdolgozat).

Ennek kapcsán érdemes lehet megjegyezni, hogy az ifjúsági részvétel mérésére újszerű módszertan kialakítása indokolt, hiszen míg a hagyományos mérési eszközök a fiatalok körében apátiáról számolnak be, addig ez a korosztály meglehetősen aktív a cybertérben, s ez azt indokolja, hogy a mérés módszere is ehhez igazodva az online terekbe kerüljön át, ugyanis az Y és Z generáció tagjait sokkal nagyobb eséllyel lehet megszólítani, elérni ezen kommunikációs csatornák által. Amint Mancini argentin származású politológus is hangsúlyozza a fiatalabb generáció tagjainak valójában nagyon gyakran meglehetősen markáns álláspontja van a politikai folyamatokról, azonban ennek kifejeződése nem a hagyományos utakon történik a fiatalok esetében. Az okostelefonos alkalmazások ötletét is felveti, amely segítheti a fiatalok részvételét, és így valóban célt érhet az általuk képviselt álláspont.¹⁵ A részvétel, a participáció módjai tehát átalakultak vagy átalakulóban vannak.¹⁶

Amikor a társadalmi részvétel online útjairól beszélünk, általában kevés szó esik a különböző online platformok helyi kulturális, történelmi hagyományokba, kontextusba ágyazottságáról. Ehelyett általában a különböző e-demokrácia szoftverekben rejlő technológiai lehetőségekről folyik a diskurzus.

Azt feltételezem, hogy a saját kulturális logikánk, gondolkodásmódunkhoz jobban igazodó e-demokrácia szoftverek sikeresebbek, nagyobb arányú a használatuk, mint a miénktől teljesen eltérő kulturális logikán, felfogáson alapuló szoftverek.

Az e-demokrácia kezdeményezések visszasságai, manipulációs potenciálja ugyancsak ritkán kerül eléggé előtérbe, noha valójában a hagyományos részvételnél jóval nagyobb a visszaélések lehetősége.

- Arctalanság (ebből következő bizalomhiány, mint a használat gátja) aszimmetrikus hatalmi viszonyok
- Irányított tematizáció, diskurzusok
- IT ismeretek híján az ellenőrzés lehetőségének hiánya a cybertérben, az oldalak külső támadásoknak kitettsége

Amikor mindjárt a legelső elemet tekintjük, azaz, hogy a mellérendelő, demokratikusnak mondott viszonyrendszer vagy a peer projektekben is lényeges 'holoptizmusként' emlegetett elv, azaz minden rész joga, hogy átlássa az egész

Budapest, Nemzeti Közzolgálati Egyetem, 2016, 25-30.

15 MANCINI, Pia: *Generation Change*. <https://www.opendemocracy.net/democraciaabi-erta/pia-mancini/pia-mancini-generation-chang> (2016. 06. 17.)

16 HARRISON, L.: Transforming Audiences. Transforming Societies. *Communication Management Quarterly*, 2011/4, 38.

működését mennyire teljesül, gyakorlatilag áthidalhatatlan akadályba ütközünk számos kezdeményezés esetén. Ha meg akarjuk nézni például azt, hogy ki áll a különböző oldalak, szoftverek mögött, mint Loomio, Democracy OS, Evoks, Populus, Liquid Democracy, miutcank.hu, atlatsz.hu, Your Priorities, nem minden esetben járunk sikerrel. Azaz már egy óriási hatalmi egyenlőtlenségbe ütközünk, miszerint nem tudható, hogy a vélemények kialakításának felületét, a diskurzusok kereteinek megszabását pontosan kik végzik. Mindemellett önmagában már az is egyenlőtlen erőviszonyokat teremt, még ha tudjuk is, hogy ki áll az oldal mögött, és nem egy arctalan hatalommal van dolgunk, hogy maga a tematizálás is a diskurzusok irányítását, egyenlőtlen hatalmi helyzetet hoz létre, s ebben az oldal látogatói, felhasználói általában nem vonódhatnak be, tehát a részvétel is deficitese ilyen szempontból, amely persze jelenti egyben az önkormányzati képesség hiányát is. Az ellenőrzés lehetőségéről megint csak rendkívül limitált mértékben beszélhetünk, hiszen tulajdonképpen a hagyományos részvételi utakhoz képest nemhogy nagyobb rálátásunk lenne a folyamatokra az online térben, hanem éppen ellenkezőleg a magasabb IT ismeretek olyan szűrőt jelentenek ilyen téren is, hogy az állampolgárok nagy része számára jóval kevésbé átlátható folyamatokról beszélhetünk az online térben. Beszélhetünk továbbá az internet elérés hiánya által jelentett gátakról, mint szűrőről, noha az Európai Bizottság adatai alapján 2014 végére a magyar lakosság 71%-ba *bírt internet eléréssel, amely ugyan magasnak mondható, mégis 5%-kal alacsonyabb az Eu-átlagnál.*

Nem beszélve az oldalak külső támadásoknak kitettségről, amely szintén gyengítőleg hat a használatukba vetett bizalomra. Bizalomról a tagok között pedig már csak azért is problematikus beszélni, hiszen ahogy a disszertáció korábbi részében az evolúciós pszichológia kutatási eredményei azt megmutatták a bizalom, mint evolúciósan szűk méretkorláthoz kötött jelenség, nem tud kialakulni ilyen léptékű közösségben, különösen nehezítő tényező az online térben az arctalanság, a bizalmi szintet illetően a tagok között. Erre kivétel az olyan szoftverek használata, ahol nem különül el az online felület a személyes fizikai közösség mindennapi életétől, azaz beszélhetünk egy személyes ismertségről a tagok között, akik alkalmanként személyesen is találkoznak egymással, nem csupán az online térben. Megemlíthetjük itt azokat a kezdeményezéseket, ahol az e-demokrácia szoftvert a helyi közösség tagjai tervezték, vagy éppen az önkormányzat által megbízott cég, mint ahogy az izlandi Your Priorities elnevezésű kezdeményezés esetében, amelyet pilot projektként 6 magyar településen is bevezettek. Vagy éppen a kifejezetten

helyi közösségek fizikai találkozását, érintkezését célul kitűző online platform, a miutcank.hu. Természetesen a horizontális hatalmi viszonyok szempontja szerint ezek jóval kiegyensúlyozottabb kezdeményezésnek tekinthetők, mint egyes bizonytalan háttérű nemzetközi platformok.

Az interdependencia, holisztikus megközelítés, környezeti fenntarthatóság szintén megjelenik az e-részvételi eszközök némelyike esetén, mint az említett miutcank.hu, ahol kifejezetten fenntarthatósági programokkal próbálják megmozgatni, mobilizálni a felhasználókat, részvételt ösztönözni.

Mivel a legtöbb kezdeményezés esetében nem beszélhetünk személyes ismertségről, így a kölcsönös gondoskodás, vagy bárminemű érzelmi közösség szintén nem kerülhet szóba. Ahogyan Mary Kaldor fogalmaz egy kutatási interjúban: „Úgy vélem a mód, ahogy az online térben kifejeződik a részvételünk, különbözik attól, ahogy valójában viselkedünk. [...] Továbbra is szükség van a fizikai találkozásokra, ahhoz, hogy történjenek dolgok. A változások eléréséhez szükséges erőt az emberek továbbra is a fizikai együttlét során élik át. Az internetes, online részvétel egyik jellemzője, hogy súlytalan. Nem szükséges felelősséget vállalni, elköteleződni, lehetsz aktivista egy percre, majd a következő percben már el is feledkezhetsz az ügyről. Amikor valójában találkozol emberekkel, beszélgetsz, diskurálsz, az óriási különbség ehhez képest.”

Amint Joós István a szivesseg.net alapítója beszámol arról, amikor létrehozta az online közösséget, úgy gondolta, hogy az embereknek alapvetően szívességekre van szükségük, és az online közösség ebben tud segítségükre lenni, összeköti a felhasználókat. Azonban amikor egy alkalommal a közösség tagjai számára találkozót szervezett, ahol személyesen is találkozhattak egymással, feltárult előtte, hogy az emberek fő hajtóerője inkább az egymással való fizikai találkozás lehetősége. Tehát mindezek alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy a miutcank.hu és az izlandi Your Priorities projekt, (amely következő fázisa a Better Neighbourhoods *részvételi költségvetés folyamat*) emlékeztet leginkább a hagyományos magyar közösségek működési, hatalmi logikájára, mintázataira, amely alapvető egysége a család és a szomszédság. A miutcank.hu többek között ezeket a ma már alig meglévő szomszédsági közösségeket próbálja feléleszteni az online tér nyújtotta lehetőségek által. Mivel azonban a legtöbb online kezdeményezés merőben eltérő működést követ, meglehetősen nehezen fellelhető a párhuzam a hagyományos szerves közösségek működési rendjével.¹⁷

17 Az e-demokrácia kezdeményezésekre vonatkozó elemzés forrása: SZARVAS, Hajnalka – MEZŐ, Tamás: *The difference of the impact between face to face communication com-*

Visszatérve a Decide által vizsgált helyi demokrácia jó gyakorlatok kritériumrendszerére a hátrányos helyzetű csoportok részvételének előmozdítását is vizsgálták, illetőleg a média és online úton való részvétel lehetőségeit is számba vették.¹⁸ Az ebben a kategóriában említett „Kérdezze a polgármestert” elnevezésű Tv műsor remek és sikeres példája működik többek között Szarvason is, amely a CLLD programok esettanulmányaként kerül bemutatásra.

A 60+ program sikerességét médiafigyelésen keresztül megfelelőnek találták, elérte célcsoportját, illetve a nagyobb sajtóorgánumokat egyaránt.

Az újbudai részvétel fejlesztési folyamatok jelenlegi mérőszámai, mutatói kapcsán még megemlíthetjük az Újbudai Önkormányzat által nemrégiben elfogadott Gazdasági Programban foglaltakat, ahol is a helyi közösségek erősítése részstratégia mutatószámát a civilszervezeti tagság alkotja a lakosság arányában, valamint az önkéntes munkát végzők aránya, amely a jelenlegi 13%-ról 2020-ig a 25%-os célértékig emelkedne a tervek szerint.¹⁹

6. Közösségi Tervezési Modellek Borsod-Abaúj-Zemplén megyében

Érdekes lehet talán egy fejlett fővárosi kerület után az ország más régióiba vándorolni részvétel-fejlesztéssel kapcsolatos jó példák után kutatva. A „Közösségi Tervezési Modellek Borsod-Abaúj-Zemplén Megyében” című projekt a Norvég Civil Alap segítségével valósult meg a Dialógus Egyesület kezdeményezésére, s három beavatkozási területet ölelt fel, falu, nagyváros és önkéntes alapú vidékfejlesztési szervezetek. Olyan településeken zajlott a program, ahol van hagyománya a közösségi módszertan alkalmazásának, mindenesetre rendelkeznek némi tapasztalattal e téren, azonban nem valósult meg az állampolgárok bevonását célzandó átfogóbb program. A

pared to political debates in cyber space. In: HANSEN, Hendrik – MÜLLER-TÖRÖK, Robert – NEMESLAKI, András – PICHLER, Johannes – PROSSER, Alexander – SCOLA, Dona (eds.): Proceedings of the Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2017. Oesterreichische Computer Gesellschaft, Baden-Württemberg Stiftung, 97-111.; SZARVAS, Hajnalka: *Ancient Futures?: Decision-making softwares following the traditional way of community organizing patterns.* In: BALTHASAR, Alexander et al. (eds.): Proceedings of the Central and Eastern European e|Dem and e|Gov Days 2016, Oesterreichische Computer Gesellschaft, Baden-Württemberg Stiftung, 2016, 483-499.

18 SZAKÁCS Nóra: *Kommunikáció a demokráciafejlesztés szolgálatában.* (Szakdolgozat) Budapest, Nemzeti Községi Szolgálati Egyetem, 2016, 25-30.

19 79/2015. (IV. 23.) XI. ÖK határozat melléklete- Újbuda Gazdasági Program 2015-2020, <http://kozigazgatas.ujbuda.hu/hirdetotabla-palyazatok/ujbuda-gazdasagi-program-ja-2015-2020> (2016. 06. 17.)

projekt célja a helyi közösségek tagjainak aktivizálása, részvételük fejlesztése a közösséget érintő kérdésekben, döntésekben. A dialógus megkönnyítésére létrehozták az E-dialóg felületet. Ennek kapcsán ahogy Pallai²⁰ is hangsúlyozza a kommunikáció helyreállítása a legfőbb cél, többek között az önkormányzatok és a helyi közösségek között, hiszen a fejlesztések így nagyon gyakran nem ágyazódnak a helyi közösségek kontextusába, a térség fejlesztési terveibe.²¹

A közösségi tervezés kapcsán a következő definíciót adják a program vezetői: „A közösségi tervezés az a hosszú folyamat, melynek során valamely fejlesztéshez, vagy társadalmi változáshoz vezető lépéseket az abban szereplő, annak eredményét majd élvező helyi lakosokkal, és a projektet vagy programot vezetőikkel, szakértőikkel és döntéshozókkal közösen határozzák meg. A közösségi tervezés meghatározó eredménye, hogy közös gondolkodást és cselekvő mozgalmat indít.”²²

Ezen projekt keretein belül tehát az együttműködő partnerek három kistélepülés (Arnót, Hollóháza, Kistokaj) egy nagyváros Miskolc és két LEADER közösség (Észak-Borsodi LEADER Unió Egyesület, Abaúj LEADER Egyesület). A közösségi tervezés segédeszközeként jelent meg a projekt során az e-demokrácia, az izlandi mintára kialakított fent említett E-dialóg felület.

Az, hogy az online felület csupán segédeszközként jelenik meg és a személyes kapcsolatokon, találkozásokon volt a hangsúly, abból a szempontból is indokolt lehet, hogy a kutatási eredmények azt bizonyítják, hogy az online térben történő kapcsolattartás csak abban az esetben lehet fenntartható, ha kiegészül és megelőzik személyes fizikai találkozások is.

Ahogy Nyíri egy nemrégiben zajlott kutatási program konklúziói között említi: „A telefonkapcsolatok – és ez áll a mobiltelefon kapcsolatokra is akkor hatékonyak, ha korábbi személyes találkozások háttér információira támaszkodhatnak, s ha ilyen találkozások révén rendszeres megerősítést nyernek. A mobiltelefon hatóköre globális, és mégis: elsősorban a kisközösségeken és kistérségeken belüli kommunikációt szolgálja. Vizsgálja meg ki-ki a hívásnaplóját, és azt fogja találni, hogy amiképpen a legtöbb beszélgetést közeli hozzátartozóival és barátaival folytatja (és a legtöbb sms-t közeli

20 2016. május 18-án elhangzott előadásából részlet.

21 BERECZKY Béla – CSABAI Lucia – KIRÁLY Csaba – KOVÁCS Edit – LASKÓ-KUTHI Adrienn – MOLNÁR Aranka – SÉLLEY Andrea: *A te ötleted, a te hangod, a te közösséged- Közösségi tervezési modellek Borsod-Abaúj-Zemplén megyében*. Miskolc, Dialóg Egyesület, 2016, 11. https://issuu.com/dialogegyesulet/docs/dialog_ncta_issuhoz (2016. 06. 18.)

22 Uo. 12.

hozzátartozóival és barátaival váltja), úgy a legtöbb beszélgetés (és szöveges üzenet) földrajzilag is közeli, sőt egészen közeli pontokra irányul. A mobiltelefon hatóköre globális, és mégis: elsősorban a kisközösségeken és kistérségeken belüli kommunikációt szolgálja.”²³

Úgy tűnik ez ugyanúgy áll a cybertér egyéb virtuális kapcsolódási eszközeire, úgyis mint a közösségi média, vagy különböző e-demokrácia platformok. A közösségi média használata, az internet, mint új agóra kérdésköre kapcsán Kaldor London School of Economics, Centre for the Study of Global Governance, Co-director, a globális civil mozgalmak egyik legismertebb kutatója szintén úgy fogalmaz egy kutatási interjúban a személyes találkozások fontossága kapcsán, s az online közösségi terek, online eszközök előre törésével kapcsolatban, hogy ezek csupán eszközök, amelyeknek nagy szerepük lehet a mobilizációban, de valójában nem ezek viszik az utcára az embereket, nem ezek a változás katalizátorai, nem az online eszköz, a közösségi média az, ami megszabadítja az embereket a félelmeiktől, hanem a fizikai személyes együttlétben rejlő erő, az összekapcsoltság érzete, amelyet fizikai szinten is átélhetnek, amikor egy-egy rendezvény, esemény kapcsán összegyűlnek. Az online politizálás szerepe kapcsán figyelmeztet ennek veszélyeire is, hátulütőire, miszerint a fizikai térben való személyes jelenlétben alapuló politizálásnak továbbra is meghatározó a szerepe. Ugyan ma minden eddigénél gyorsabban összehívhatóak, megszervezhetőek az emberek, mégis az interneten való részvétel eltér a személyes részvételtől, a személyes részvételben jóval nagyobb erő és felelősség lakozik. Mint fogalmaz, „ahhoz, hogy a dolgok megtörténjenek, továbbra is szükséges a fizikai tér. Az interneten aktivista lehetsz egy percre, rákattintasz, majd elfeledkezel róla. Ha személyesen találkozol az emberekkel, megvitattok ügyeket, az teljesen más, és ebben rejlik az igazi különbség.”²⁴

Az egyik cél ugyanakkor jelen projekt esetén az izlandi e-demokrácia modell elméleti és gyakorlati megismertetése a 10 fős szakértői csoporttal, akik azt majd a helyi borsodi viszonyokra adaptálják, azonban csak mint segédeszköz jelenik meg az online platform, amint az előzőekben kifejtésre került, a fentiek szellemével összhangban a hangsúly a személyes, fizikai találkozásokon van. A részvételi tervezés fontos eleme a felelősség felébresztése az állampolgá-

23 NYÍRI Kristóf: *Mobilvilág. A kapcsolat és közösség új élményei*. Budapest, Magyar Telekom Nyrt., 2010, 29.

24 SZARVAS Hajnalka: *The Emergence of Global Consciousness and its Impact on the System of Global Governance* (Thesis). Budapesti Corvinus Egyetem, 2011. http://p2p-foundation.net/Emergence_of_Global_Consciousness_and_its_Impact_on_the_System_of_Global_Governance (2019. 01. 06.)

rokban környezetük sorsa, annak folyamatai iránt, s talán ez a fajta felelősség is nagyobb arányú a fizikai találkozások formájában, mint azt Kaldor is állítja.

A projektben résztvevő településeken élők között érdekes vélemények bontakoztak ki a bevonandó csoportok kapcsán is. Az egyik megkérdezett szerint: „Van, aki soha nem mozdítható. Az emberek egy harmada nehéz körülmények között él, kenyérgondokkal küzd, nem a közügyekkel, egy harmada gyökértelen, bárhol élhetne, csak használja ezt a települést, s a fennmaradó harmadban vannak az igazán aktívak, érdeklődők, kötődni vágyók, akikkel ebben a munkában is együtt lehet dolgozni.”

Anélkül, hogy a pontos számarányokat meg akarnánk határozni az ideális esetben bevonandók arányát, valóban érdemes megfontolni a közösségi tervezés folyamatainak előkészítése során, hogy valószínűleg a teljes részvétel utópiának tűnhet, kiváltképp nagyobb településeken, ahol nem igazán beszélhetünk helyi közösségekről, s jóval a személyes ismertségi köröket meghaladó léptékű csoport él együtt. A közösségi kötődésünk ugyanis többek között biológiai szempontból is erősen meghatározottnak, behatároltnak tűnik a modern agykutatás, és genetikai kutatások eredményei szerint is. Idézhetjük itt többek között a brit antropológus Robert Dunbar szociális agy elméletét is, miszerint: „összefüggést (együtt-változást, 'kovarianciát' = korrelációt) állapít meg a főemlősök neokortexének ('új-agykérgének') mérete és társas életük különböző vonásai között, beleértve csoportjuk nagyságát.” Ha valamely főemlősfaj, ökológiai problémáit sikeresebben megoldandó, nagyobb csoportban akar élni, úgy megfelelő méretű neokortextet kell kifejlesztenie, hogy képes legyen a szükséges információfeldolgozásra. Az elmélet alapján kiszámítható, hogy az embereknek, neokortexük mérete alapján, 150-es csoportokban kellene élniük. És ez a számítás ténylegesen be is igazolódik. „Noha az ember”, írja Dunbar, „nyilvánvalóan képes megbirkózni a nagyon kiterjedt városi környezettel, sőt a nemzetállamokkal is, ezeken a nagy populációkon belül sokkal kisebb azoknak az embereknek a száma, akikről azt mondhatjuk, hogy velük közvetlen személyes kapcsolatban vagyunk. A vadász-gyűjtők csoportnagysága, az egyes résztudományokban dolgozók száma, azoknak az embereknek a száma, akiknek karácsonykor üdvözlőlapot küldünk, illetve azoké, akiktől szívességet kérhetünk, mind százötven körül van.”²⁵

A biológusok nagyjából ugyanezen álláspontot képviselik, mint Topál is, aki ugyancsak a 120-150 fős törzsi léptéket nevezi meg az emberi idegrendszer számára feldolgozható méretű közösségnek, ahol még közelebbi, szorosabb

25 NYÍRI i. m. 81.

kötődések, és lekövethetőség, felelősségtudat, természetes szelekció megvalósulhat. Mint magyarázza a kisebb méretű közösségek követhetőek az emberi agy számára, bizonyos kapcsolatszámot meghaladó információmennyiséget továbbra sem vagyunk képesek befogadni, ugyanis hiába élünk pár száz éve tömegtársadalmakban, ez evolúciós léptékben elhanyagolható időszak, s így genetikai felépítésünk, idegrendszerünk fejlődése nem tudott lépést tartani a megnövekedett mennyiségű kapcsolati információval, továbbra is a törzsi léptékű pár száz fős közösségek feldolgozhatók elménk számára.²⁶

Az agykutatás eredményei ugyanerre vezetnek, ahogy Freund fogalmaz: „[...] nagyméretű közösségekben, amelyben az agy kapacitása már nem elég arra, hogy pontosan nyilvántartsa a közösségen belüli szociális kapcsolatrendszert, a szelekció az önző géneket (viselkedésmintázatokat) részesíti előnyben, míg kis közösségekben, ahol az agy képes a viszonyosság folyamatos követésére az együttműködést biztosító géneket, viselkedést támogatja.”²⁷

Platón is tett iránymutatást, miszerint a poliszok méretét 5040 főben szükséges maximálni, ezt a léptéket meghaladó méret már nem ideális a közösségi működés szempontjából.

Christakis és Fowler továbbá azt is állítják, hogy kifejezetten befolyásolni pedig a tőlünk 'három lépésre lévő' embereket tudjuk, azontúl nem terjed ki befolyásunk, melynek szintén genetikai okai vannak, jelesül őseink nem rendelkeztek három lépésnél távolabbi kapcsolatokkal.²⁸ A törzs szó használata sem véletlen talán, a virtuális közösségekre, melyek a kortárs organikus társadalomszerveződés jó példái.²⁹

Visszatérve a közösségi tervezés folyamataira, ennek mérhetősége kapcsán, ugyan nem kifejezetten számszerűsíthető adat, így nem teljesen felel meg az indikátorokra vonatkozó követelménynek, mégis számos fejlesztő említ

26 2010.10-2012.04 ELTE PPK- MTA PI „Európai Léptékkel a Tudásért” (TÁMOP 4.2.1.) „Együttműködő versengő állampolgár Európában” c. alprojekt.

27 FREUND Tamás: *Széchenyi emlékbeszéd*. Budapest, MTA, 2010.

28 CHRISTAKIS, Nicolas – FOWLER, James, A.: *Connected. The Surprising Power of Our Social Networks and How They Shape Our Lives*. New York, Little-Brown, 2009.

29 Az MIT-n létrejött Society for Organizational Learning magyarországi szervezetének módszertani kiadványában kis csoportos munkára épülő szervezet- és vezetésfejlesztési módszer a törzsi tanácskozás Karen Davis nevéhez fűződik. Szintén kiscsoportokra alkalmazható szervezetfejlesztési és vezetési módszer a David Bohm Nobel-díjas kvantumfizikus nevéhez fűződő Dialógus módszer, melyből úgy gondolom a politikai közösségek szerveződésére, az azokban való hatalomgyakorlás módozataira is levonhatók következtetések. RUSZA Ágota – JOBBÁGY Mária – SZENTIRMAI Judit: *Art of Hosting-Dialógusok és Társas teremtés*. Budapest, Sol Füzet, 2012.

a fentihez hasonló kritériumot a fejlesztések sikerének mérföldköveként, a fenti idézetben a kérdezett a településen élők egy harmadát nevezi aktívnak, akikkel lehet dolgozni, Varga SKI szerint 'a települési mag' 10-15 fő megtalálása, beazonosítása, megléte határozza meg, hogy a folyamat előremozdul-e. Ők azok az elkötelezett emberek, akik valóban hajlandóak tenni a közösségért. S még ha számarányuk nem is jelent számszerű többséget, mégis, mint Margaret Mead híres mondata sugallja, „elkötelezett emberek kis csoportja képes megváltoztatni a világot”. Kükedi szerint a 'helyi hősök' is meghatározó szerepet játszanak adott helyi közösség újjáélesztésében, működtetésében, tehát az ilyen civil, formális pozícióval nem minden esetben rendelkező fent említett településen élő meghatározó szerepet betöltők beazonosítása és a velük való együttműködés jó mérföldkö lehet a közösségi működés előmozdítása érdekében.

Dinya továbbá azt is fontos tényezőnek látja, hogy ezen aktív résztvevők 'külső' vagy 'belső' fejlesztők, a közösségen kívüli, és a közösség tagjaként számontartott fejlesztőkre egyaránt szükség van ugyanis a Heves megyei területfejlesztési tapasztalatok alapján, nagyjából hasonló számarányban.³⁰

Számadó a Belügyminisztérium Önkormányzati Koordinációs Iroda főosztályvezetője a Helyi Közösségek Akadémiája során leszűrt tapasztalatok alapján a Messzelátó Egyesület közösségi hatalomgyakorlás témában szervezett műhelybeszélgetésén³¹ az értékközösséget említette meg döntő tényezőként, ami a közösségi tervezési folyamat folytatását, előrehaladását nagyban meghatározza, hogy vajon van-e 3 vagy 4 olyan alapérték, amely kapcsán a közösségben konszenzus van.

Mintzberg pityang koncepciója szintén kiemeli a 'speciális szellemi erőforrások' szerepét, mint versenyelőnyt keletkeztető tényezőt.³² Ilyen szellemi erőforrás lehet egy helyi közösség esetében akár azon alapértékek megléte, és esetlegesen száma (3-4 közös alapérték) tehát egyfajta értékközösség, amelyben minimális konszenzus alakult ki a településen élők körében egy-egy folyamat hatására.

Mező a konszenzussal hozott döntések, vagy azon közösségi fórumok számát tartja minőségibb mutatónak, amelyek során konszenzus bontakozott ki egyes ügyek mentén, ugyanis a konszenzus létrejötte önmagában egyfajta hosszabb közösségi dialógust, együttgondolkodást, együttlételem feltételez.

30 Előadás, elhangzott 2016.01.12-én az Országos Széchenyi Könyvtárban.

31 2015. június 18.

32 VARGA Károly: *Fénykör- Értékszociológia, nemzetstratégia*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2013, 603.

Jelen projekt kezdeményezői szerint meghatározó azon önkormányzati döntéshozók, szakemberek száma is, akik már rendelkeznek a közösségi tervezést segítő módszertan ismeretével, illetve azok száma, akik adott fejlesztési program során ismerkednek meg közösségi módszertanokkal.

Pallai úgy gondolja, hogy mivel az első és legfontosabb lépés az ilyen fejlesztések esetében a 'csend megtörése' a *participációs tér létrehozása, a kommunikáció beindítása a településen élők, az ott élő csoportok, esetleg az önkormányzat és a helyi közösségek között, így tehát ennek az ideális esetben többirányú kommunikációnak a beindulását, meglétét is mérés tárgyává lehetne tenni.*

A borsodi projekt egy éves időszaka alatt elért legfőbb eredmények között említik a tervező csoportok magjainak felállítását, szándékaik körvonalazódását, elindult a személyes részvételen alapuló munka és a Your Priorities online felület is. A miskolci Avasi lakótelep fejlesztéseinek eredményei között a zöldítő akciók voltak a legsikeresebbek részvétel szempontjából, amelyeket maguk a lakók szerveztek, kezdeményeztek és valósítottak meg.

7. Szarvas

Mindezek után lássuk egy alföldi kisváros CLLD fejlesztésének legrelevánsabb aspektusait. A szarvasi CLLD fejlesztés kapcsán Kükedi Zsolt a folyamat vezetője szerint a közösségi alapú helyi fejlesztés, mint módszertan még viszonylag gyerekcipőben jár Magyarországon, nem igazán ismerik, s a program keretei meglehetősen limitáltak, kizárólag közösségfejlesztés és kultúra témakörökhöz kapcsolódó fejlesztéseket támogatnak ennek keretében. A helyi gazdaságfejlesztési tevékenység nem fér a program keretei közé, holott lenne létjogosultsága, hogy a helyi közösség a saját gazdasági folyamatait is kézbe vegye, s amint a program során kiderült igény is lenne rá, hiszen a részvétel fejlesztési folyamat során számos felvetés irányult a területre vonatkozólag. A program elődjeként futó LEADER programok hatékonyságát hangsúlyozva Kükedi Zsolt elmondja, hogy számos fejlesztés valósult meg a program finanszírozásának köszönhetően országszerte. Az egészséges helyi közösségi működést támogató fejleményként értékeli továbbá, hogy az új önkormányzati törvény (Mötv.) értelmében az önkormányzatoknak gazdaságfejlesztési tevékenységeket is el kell látniuk, s ahol ezt jól képesek végezni, ott megfigyelhetően növekszik az állampolgári részvétel aránya is.

A program indikátorai között itt a megújult terek és a fejlesztésbe bevonatok száma szerepel. A nem számszerűsíthető eredmények között lényeges

tapasztalat volt a résztvevők számára a településen élő, tevékenykedő különböző háttérű csoportokkal való találkozás, a különböző szférákban dolgozók egymással folytatott párbeszéde, és maga a találkozás ténye, az eszmecsere lehetősége, ami addig nem valósult meg. Az önkormányzat és civilek mellett az üzleti szféra képviselői is jelen voltak, egyedül az egyházak képviselői szorultak ki a folyamatból, holott ők is aktív szereplők a helyi fejlesztésekben, úgymint egyházi fenntartású falugondnoki hálózat működtetése, különböző otthonok fenntartása stb. Az egymással folytatott párbeszéd kultúrájának hiánya látszik a folyamat során fellépő súrlódásokból, amelyek során az évek óta felgyülemlett fel nem tárt közösségi konfliktusok felszínre kerülnek. A részvételt, bevonódást akadályozó tényezők között említi az önkormányzatok jelentős részének negatív hozzáállását, viszonyulását, bizalmatlanságát a helyi közösségekkel szemben, amely azt eredményezi, hogy számos településen ezért ennek egyáltalán nincs tere. Tehát önmagában egy ilyen folyamat elindulása már jelentős előrelépésként, eredményként könyvelhető el. A legjobb példák között említi Pázmándot is, amelyet a tanulmány következő részében mutatunk be, amely kapcsán kulcstényezőként említi a vezetői hozzáállást, a bizalmat az önkormányzati működésen belül a beosztottakkal szemben és a településen élő rábízottakkal szemben. Szarvas kapcsán pozitív helyi gyakorlatként említi a polgármester által immáron 22 éve tartott helyi televízióban történő konzultációs fórumot, ahol lehetőség nyílik a települést érintő kérdések megvitatására, dialógusra az állampolgárok és a település vezetése között. A település múltja kapcsán elmondja továbbá, hogy a helyi specifikumoknak megfelelően a szarvasi közösségi tervezési folyamat specifikus szabadon választható indikátora lehetne *például* eredménymutatóként a nemzetiségek bevonódásának aránya a különböző fórumokon, illetve az egymás által szervezett programokon, hiszen ők a stratégiájukban hangsúlyos szerepet szánnak Szarvas multikulturális háttérének hangsúlyozására, tehát a magyar, roma és szlovák kultúra egymás mellett élésének bemutatására.

8. Pázmánd

Végül, de nem utolsó sorban az egyik legsikeresebbnek ítélt, legismertebb hazai részvételi fejlesztési modell kapcsán kísérlek meg bemutatni a közösségi működést meghatározó tényezőket. A polgármester asszonnal készült interjú során kiderül, hogy meglehetősen nehéz feladat volt elfogadtatni a helyi önkormányzati képviselő testülettel azt a fajta eltérő működést, amelyből a

helyi részvétel fejlesztés, az állampolgárok, valamint a hivatal dolgozóinak partnerként való kezelése is következik.

8.1. Szakértői konzultációs testület, mint a döntéshozás inkluzívabbá tételének helyi gyakorlata

A részvétel-fejlesztés, a döntéshozás inkluzívabbá tételének egyik specifikus helyi gyakorlataként kifejlesztette többek között az általa 'Bölcsek Tanácsának' nevezett informális szakértői hálózatot, egyfajta konzultációs testületként, amelynek keretében országos hírnévvel rendelkező szakértőket keres meg, kérdez a települést érintő különböző szakterületekhez kötődő ügyekben, akik többnyire a településen élnek, vagy időközben odaköltöztek. Jó indikátor lehet tehát itt a döntéshozásba bevont civil szakértők száma.

8.2. Gazdasági fellendülés, mint pozitív externália. Személyes kapcsolatok, figyelem, igazi közösség, mint a kistelepülések versenyelőnye

A település gazdasági fellendülését, az egyre növekvő számú odatelepülő cég és az általuk fizetett magas iparüzési adókból következő lehetőségeket, a már megindult más típusú, átlátható, hiteles önkormányzati működésnek tudja be, s az emberi személyes kapcsolatokon alapuló együttműködést említi a polgármester asszony, ami a 10 000 fő alatti valóban közösségként funkcionáló települések előnye, vonzereje lehet az elszemélytelenedő nagyvárosokhoz képest.

8.3. A családok személyes kapcsolatok útján történő integrációja a közösségbe, a szubjektív boldogságpercepció növelése, mint legfontosabb célkitűzés

A fiatal családok és növekvő gyerekszám is Pázmánd népszerűségének felívelését jelzi, amit ugyancsak a családok személyes úton történő elsődlegesen közösségbe való integrációjával magyaráz a polgármester asszony. Tehát a gazdasági előnyök kínálásánál fontosabb, meghatározóbb tényezőnek bizonyul a jó közösségi működés szempontjából, hogy adott családok valóban bevonódnak-e a helyi közösségbe, szerves részeivé tudnak-e válni, s a tapasztalatok alapján ennek támogatása, elősegítése jobban működő stratégia hosszabb távon, mint pl. az alacsony telekárakkal vagy egyéb gazdasági előnyökkel csalogatás. Mint mondja bebizonyosodott, hogy az 1 Ft-os telkek valójában nem tudtak tartós tényleges hosszabbtávú lakosságszám növekedést produkálni.

8.4. Személyes kapcsolat³³ az önkormányzat és az odatelepülők között

Mint magyarázza, amikor Pázmándra új lakosok költöznek, ők már személyes kapcsolatban állnak velük, tudják, hogy mivel foglalkoznak, a gyerekeiket mi érdekli, s ennek megfelelően ajánlanak megfelelő helyi közösséget a hasonló értékrend, gondolkodásmód alapján. Az önkormányzat az odatelepülő családokkal történő előzetes ismertség, kommunikáció alapján személyre szabott ingatlanokat, lakókörnyezetet, közösségi környezetet ajánl, ugyanis a boldogságkutatások is arra engednek következtetni, hogy ezek a leginkább jól-lét érzetet, boldogság percepciót befolyásoló tényezők, feltételek. Maga a hivatal berendezése is már egy szokásostól eltérő, otthonosabb, barátságosabb légkört sugároz, amely kihat az ott folyó kommunikáció minőségére is. Ahogy a polgármester asszony fogalmaz, a legfontosabb célkitűzés azt megkeresni, hogy az ott élők mitől érzik jól magukat, s egy ilyen környezet kialakítása, az emberek közérzetének kialakítása.

8.5. A múlt, a hagyományok és a hit meghatározó szerepe a település jövőjében – Öröm alapú tanulás, pedagógia

Meghatározónak tekinti, s a település iskolájában a település múltjára való tekintettel, a jezsuita nevelési elveket is beépítendő az ignáci pedagógiai elveket a Csíkszentmihályi által 'flow'-ként bevezetett szemlélettel elegyítve egy öröm alapú tanulás, pedagógiai program elindítását is tervezik a helyi iskolában. Ahogy meséli annak megértéséhez, amit ő képviselni igyekszik a település vezetésében „kell egy kicsit spirituális, keleti látásmód”. A hatékonyság egyedi definícióját a következőképp fogalmazza meg: „Ha lélekben jól érzi magát valaki, az (a beavatkozás) hatékony.”

Ennek kapcsán a hit szerepe is szóba kerül, s kiderül, hogy a településen különös gondot fordítanak a helyi közösség tagjainak lelki ápolására, lelkigondozására is, a településen az önkormányzat hat családterapeutát is foglalkoztat, akik segítséget nyújtanak a konfliktusokkal küzdő családok számára. A település múltjában is hangsúlyos szerepe van a hitnek, ugyanis a jezsuiták legnagyobb magyarországi központjaként volt ismert, s az ezzel az örökséggel kapcsolatos feltárások a jövőben a legfontosabb tervek, prioritások közé

33 A közigazgatásban a személyesség szerepéről, jelentőségéről lásd még: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. Új Magyar Közigazgatás, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.

sorolódnak a polgármester asszony víziójában. A zarándokturizmust többek között ennek mentén, s a most csodahellyé nyilvánítás alatt álló csodatéví Zsidó-kő hegyre építik. Szóba kerül itt továbbá a szintén személyes kapcsolatokon alapuló közvetlen összeköttetés a Vatikánnal, s többek között Bőjte atya Nobel-békedíjra jelölése kapcsán a Thaiföldi királynővel való kapcsolat is, ami az amúgy kistelepülést méretét jóval túlszárnyaló nemzetközi dimenziókban is elhelyezi. Az évek óta sikeresen működő utcabizalmi hálózat keretében pedig biztosított, hogy valóban a legkisebb szintekig (a szomszédságok szintjéig) be legyen csatornázva minden lehetséges állampolgári szándék, akarat, ötlet vagy terv. Az ott lakók egyre nagyobb számban fejezik ki elégedettségüket a település vezetésével, ami nem is csoda az ott folyó dinamikus fejlesztések eredményei kapcsán.

9. Összegzés

Láthatjuk tehát, hogy a különböző településeken, mérettől, a lakosság összetételétől, a település múltjától, gazdasági helyzetétől, természeti adottságaitól, és a helyi részvételi hagyományoktól, vagy éppen vezetői attitűdtől függően egészen más beavatkozás lehet 'hatékony', így a részvétel fejlődéséhez, a döntéshozásba bevontak arányának növeléséhez mindezek alapos feltérképezése, megismerése vezet.

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK PÉNZÜGYI AUTONÓMIÁJÁNAK ÁTALAKULÁSA

BENCSIK ANDRÁS

egyetemi adjunktus (ELTE ÁJK), egyetemi docens (KRE ÁJK)

ERCSEY ZSOMBOR

egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatok – Magyary Zoltán szavaival élve – az egységes nemzeti közigazgatás kulcsfontosságú szereplői, mondhatjuk úgy is, hogy a magyar államszervezetben a decentralizáció letéteményesei. Az 1989-90-ben bekövetkezett gazdasági-politikai-társadalmi rendszervált(oztat)ás történelmi adósságot pótol az azzal, hogy – a tanácsrendszer önkormányzati szempontból „keserű évtizedei után” – visszaállította az önkormányzatiságot, közelebbről a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) elfogadásával (újra) létrehozta a magyar kétszintű helyi önkormányzati rendszert.

A helyi önkormányzatoknak az egységes közigazgatási intézményrendszerben történő pozícionálása a vázolt időszakban nem vetett fel dilemmákat, a rendszerváltó hangulat egyértelműen abba az irányba mutatott, hogy a helyi önkormányzatok érdemi szereplői legyenek a megújuló magyar közigazgatásnak, egyúttal ellenpólusként működjenek a központi államhatalom ténykedésének kiegyensúlyozása érdekében. Természetesen nem volt előzmény nélküli a rendszerváltó alapállás, elegendő ebben a körben Magyary Zoltán gondolatait felidézni, aki a decentralizációnak – mint szervezési elvnek – két formája között tett különbséget: elhatárolta egymástól a dekoncentrációt és az önkormányzatot.¹ Ebből következően a magyar közigazgatás decentralizált szerveivé váltak a helyi önkormányzatok az átmenetet követő években, amely lényegében egyet jelentett a közfeladatok decentralizálásával, más szóval kötelező feladatok előírásával az önkormányzati alrendszer számára.²

1 Vö. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 112.

2 A decentralizáció és a helyi-területi önkormányzatok összefüggéséről ld. bővebben FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész I*, Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2019, 119-120.

Nem szorul igazolásra az a tény, miszerint a közfeladatok decentralizálásának – ideális esetben – szükségszerű együtt járnia a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi források átadásával, mivel a rendelkezésre bocsátott pénzeszközök szűkössége és a közfeladatok decentralizálása „bizonyos esetekben az önkormányzatok függetlenségének csökkenéséhez vezethet”.³ Itt lényegében annak a lineáris folyamatnak a veszélyéről van szó, amellyel akkor kezdetek szembesülni a helyi önkormányzatok, amikor a kötelező feladatok telepítésével fokozatosan nőtt a saját bevételeik és a delegált feladatok ellátásához szükséges pénzügyi források közötti különbség, ezzel pedig az önkormányzatok pénzügyi szempontból függővé váltak a központi költségvetéstől, mivel egyre inkább rászorultak az állami támogatásokra.⁴

Ezen a ponton jutunk el a helyi önkormányzati rendszer finanszírozásának legneuralgikusabb pontjához, az önkormányzati autonómia kérdésköréhez.⁵ Magyary Zoltán szavaival élve „[a]z önkormányzat (autonómia) szó szerint az ellentétét jelenti annak, hogy valakit más kormányoz”.⁶ Talán nem szorul igazolásra, hogy a – legáltalánosabb értelemben vett – autonómia elképzelhetetlen szervezeti, működési és pénzügyi önállóság nélkül. Megfelelően érzékelteti ezt a Berényi Sándor nevéhez köthető megállapítás, amely szerint a pénzügyi források biztosítása az önkormányzati rendszer lényegi kérdésének tekinthető, amely egyszerre juttatja kifejezésre az állam által garantálni kívánt önállóságot, valamint az önkormányzati szférának a közfeladatok ellátásában betöltött szerepét.⁷

Ez a realitás érződik ki Csefkó Ferenc megfogalmazásából is, aki szerint „amennyiben a helyi önkormányzatok oly erős köldökzsinórral kapcsolódnak a központi költségvetéshez, úgy a politikai függetlenségük is megkérdőjelezhető”.⁸ Lényegében ez a tétel kristályosodott ki a magyar Alkotmánybíróság

3 Vö. HOFFMAN István – NAGY Marianna (szerk.): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*, Budapest, HVG-Orac Kiadó, 2012, 350.

4 Az önkormányzatiság és a gazdasági autonómia összefüggésrendszerének nemzetközi modelljeiről ld. bővebben BENCSIK András: *A közigazgatás törvényességétől a technológiai innovációig*, Pécs, Harthmedia Kft., 2015, 116., 135.

5 A helyi önkormányzatok pénzügyi önállóságának alaptörvényi szabályaihoz ld. HOFFMAN, István: Only a Theoretical Possibility of the Ad Valorem Property Tax System – the Regulation on Immovable Property Taxes in Hungary. *Analyses and Studies*, 2019/2, 68-70.

6 Ld. MAGYARY i. m. 112.

7 Ehhez bővebben ld. BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és önkormányzatok*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2003, 323.

8 Vö. CSEFKÓ Ferenc: *Az álmódosítások kora – 20 éves a magyar önkormányzati rendszer*.

korábbi jogfejlesztő gyakorlatában is, amikor a Testület arra az álláspontra helyezkedett, hogy „az önkormányzatokat megillető önállóság csak akkor valósulhat meg, ha adottak annak gazdasági feltételei, az igazgatási önállóság gazdasági önállósággal párosul”.⁹

A jelzett tendenciák komoly anomáliákat eredményeztek a helyi önkormányzatok finanszírozásának hazai rendszerében, valamint több alkalommal is „újratervezésre” készítették a jogalkotót, amelynek legradikálisabb alakváltozata Magyarország Alaptörvényének és a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvénynek (a továbbiakban: Möt.v.) az elfogadásával köszöntött a helyi önkormányzati szférára. A jelzett változtatások alapvetően két kérdéskört érintenek:

- Túlságosan szoros-e a kormányzat és a helyi önkormányzatok közötti pénzügyi kapcsolat?
- Biztosítja-e a Kormány az önkormányzati feladat-ellátáshoz szükséges forrásokat? Előbbi kérdéskör az önkormányzati autonómiával mutat kapcsolódást, míg a második az önkormányzatok adósságproblémáira adhat választ.

Mindezekre tekintettel jelen tanulmányban a helyi önkormányzatok pénzügyi helyzetének átalakulását tesszük vizsgálat tárgyává a teljesség igénye nélkül, alapvetően azokra a kérdésekre helyezve a hangsúlyt, amelyek szorosabbra fűzik az állam és a helyi önkormányzatok közötti viszonyt, ezzel szűkítve az önkormányzati szféra pénzügyi autonómiáját.

2. A helyi önkormányzati rendszer születése: az Ötv. koncepciója

A fentebb írtakra tekintettel kiemelhető, hogy – divatos szóhasználattal élve – 1990-ben széles körű nemzeti konszenzus szülte azt a helyi önkormányzati rendszert, amely a demokratikus átmenet nélkülözhetetlen állomása volt. Napjainkban számos kritikai vélemény fogalmazódik meg az Ötv. által életre hívott szisztéma működésével kapcsolatban, és a szerzők közül többen odáig mennek, hogy „tévút” volt az 1990-ben kialakított önkormányzati rendszer. Nem eldöntve a vitát annyi rögzíthető, hogy az Ötv. – nagyrészt a konszenzus szülte kényszerpályán mozogva – egyrészt korszerű, másrészt liberális önkor-

In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): 20 éves a magyar önkormányzati rendszer. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011, 111.

9 67/1991. (XII. 21.) AB határozat.

mányzati rendszert alakított ki.¹⁰ A korszerű jelleg érhető tetten egyrészt abban a sajátosságban, hogy a kialakított rendszer teret engedett az önszabályozó folyamatoknak, másrészt abban, hogy az Ötv. zsinórmértékként tekintett a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában (a továbbiakban: Charta) foglalt általános követelményekre.¹¹ A liberális jellegzetesség alapvetően abban manifesztálódott, hogy a szabályozás megteremtette a demokratikus helyi hatalomgyakorlás feltételeit.

A Charta megalkotásának hátterében 1985-ben a helyi önkormányzatok autonómiájának védelme húzódott meg, ennek érdekében került sor a követendő európai gyakorlat összefoglalására, amelyet megalkotói zsinórmértékül szántak az európai önkormányzati rendszerek kialakításához. A Charta 9. cikke rendelkezik az önkormányzatok gazdasági önállóságának garanciarendszeréről, amely magában foglalja az alábbiakat:

- a helyi önkormányzatok a nemzeti gazdaságpolitika keretein belül megfelelő saját pénzügyi forrásokra jogosultak,
- a helyi önkormányzat pénzügyi forrásainak az Alkotmányban és jogszabályokban meghatározott feladataikkal arányban kell állnia,
- a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásainak legalább egy részét olyan helyi adók és díjbevételek teszik ki, amelyek mértékének meghatározására – jogszabályi keretek között – e szerveknek van hatáskörük,
- szükséges olyan sokrétű és rugalmas pénzügyi rendszerek kialakítása, amelyek a helyi önkormányzatok pénzügyi forrásain alapulnak,
- a pénzügyileg gyengébb helyi önkormányzatok védelme szükségessé teszi egyes pénzügyi kiegyenlítési eljárások intézményesítését,
- a források rájuk eső részének meghatározásakor megfelelő formában ki kell kérni a helyi önkormányzatok véleményét,
- a támogatások juttatása nem korlátozhatja a helyi önkormányzatoknak a hatáskörükön belüli önálló döntéshozatali jogát,
- a beruházási célú hitelfelvétel érdekében a helyi önkormányzatok a jogszabályi kereteken belül jogosultak a nemzeti tőkepiacon megjelenni.¹²

Mindezek alapján rögzíthető, hogy az Ötv. széles felelősséget és – ehhez mérten – nagyfokú önállóságot biztosított az újjászülető helyi önkormányzati

10 Vö. FÁBIÁN Adrián: *A magyar önkormányzati rendszer húsz éve*. In: FÁBIÁN Adrián (szerk.): *20 éves a magyar önkormányzati rendszer*. Pécs, A Jövő Közigazgatásáért Alapítvány, 2011, 130.

11 Formálisan az 1997. évi XV. törvényi hirdette ki hazánkban az egyezményt.

12 <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/851015h.htm> (2020.01.22.)

rendszernek. A következő évek törvényhozói gyakorlata azonban nehéz helyzetbe hozta vagy sodorta az önkormányzatokat: a parlament folyamatosan telepített kötelező feladatokat az önkormányzati szektorra, ezt a volument nem követte azonban a finanszírozás mértéke.¹³ Emiatt a tendencia miatt lényegében kódolva lett a helyi önkormányzati rendszerben a pénzügyi függés, hosszabb távon a hiány állandósulásának (értsd: eladósodásnak) a veszélye. A jelenség kezdeti tapasztalatai már az önkormányzati működés korai szakaszában megnehezítették a hatékony gazdálkodó tevékenység realizálását a helyi önkormányzatok részéről.

Tovább rontott a helyzeten az említett gyakorlat egyenes következménye, ami gazdálkodási-pénzügyi anomáliákhoz vezetett: mivel a közfeladatok decentralizációját nem követte a központi források decentralizációja, a helyi önkormányzatok kénytelenek lettek „betömni” a költségvetésükben keletkezett lyukakat. Ennek egy, az önkormányzatok körében népszerű megoldása lett az a gyakorlat, hogy a különböző jogcímenek fejlesztésekre juttatott pénzeszközöket az önkormányzatok elkezdtek a működés finanszírozására felhasználni.¹⁴ Szükséges megemlíteni, hogy – egyéb számos és komoly mértékű pozitív hatásai mellett – hasonló következmények társultak több önkormányzat esetében 2004-től kezdődően az Európai Unió tagság keretében „lehívható” pályázatok némelyikéhez is, amikor a pályázaton való részvétel feltételének számító önrész biztosítása érdekében devizahitelek felvételébe, majd kötvények kibocsátásába kezdtek egyes helyi önkormányzatok.¹⁵

A vázolt tendenciák egymást erősítve azt eredményezték, hogy a helyi önkormányzatok többsége folyamatosan „a túlélésért küzdött”. Mivel az önkormányzatok számára előírt kötelező feladatok száma messze meghaladta a rendelkezésre álló bevételeket, lényegében annak lehettünk szemtanúi, ahogy „a központi költségvetés a hiányát rátolta a helyi önkormányzatok-

13 GASPARICS Emese – HORVÁTH Erika – LENTNER Csaba: *A magyar önkormányzati rendszer gazdasági irányítása és koordinációja*. In: LENTNER Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 612.

14 Erről bővebben ld. LENTNER Csaba: *Önkormányzatok pénzügyi konszolidációja és működőképes állapotban tartásuk eszköztrendszere*. In: LENTNER Csaba (szerk.): Adózási pénzügytan és államháztartási gazdálkodás. Budapest, NKE Szolgáltató Kft., 2015, 639-640.

15 Megjegyzendő, hogy még ingoványosabbá tették – gazdálkodási szempontból – a helyi önkormányzatok helyzetét a jogalkotó részéről folyamatosan felbukkanó, a helyi adóztatási lehetőségeket célzó átalakítási- és reformkísérletek. Ezek részletesebb tárgyalásához ld. SZILOVICS Csaba: *Az ingatlanadóztatás aktuális kérdései*. In: CSEFKÓ Ferenc (szerk.): Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára. Pécs, PTE ÁJK, 2008, 394-403.

ra”. A jelzett rendszerszintű tendenciák a gyakorlatban számos visszasságot és problémát jelentettek, amelyekre számos önkormányzati konferencia és empirikus kutatás rávilágított. A teljesség igénye nélkül – példálózó jelleggel – kiemelhető, hogy a feladatokkal arányban álló költségvetési támogatás soha nem fedezte az ellátandó feladatok pénzügyi igényeit, a helyi adók kivetése hatalmas különbségeket mutat(ott) az egyes helyi önkormányzatok között, a cél- és címzett támogatások rendszere nem egy alkalommal politikai feszültségekhez vezetett, és ezáltal a helyi önkormányzatok stabil, gazdaságos működése hiú ábránd maradt.¹⁶

3. A helyi önkormányzati rendszer „újratervezése”: az Möt. koncepcióváltása

A helyi önkormányzatok működésének majd’ két évtizedes tapasztalatai alapján a 2010. évi országgyűlési választásokon többséget szerzett Kormány célul tűzte ki a magyar közigazgatás megújítását, és ennek érdekében elsőként a helyi önkormányzati rendszerben eszközölt kardinális, rendszerszintű átalakításokat. Ennek első lépéseként az Országgyűlés elfogadta az Möt.-t, amely – a preambulumban rögzítettek szerint – az „Alaptörvényben meghatározott önkormányzati jogok kiteljesítése, a helyi önkormányzathoz szükséges feltételek megteremtése, a nemzeti együttműködés erősítése, a települések önfenntartási képességének elősegítése, valamint a helyi közösség öngondoskodásra való képességének erősítése” érdekében született meg (figyelembe véve a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában foglalt alapelveket).¹⁷

Az önkormányzati rendszert az Möt. alapján ért változtatások teljes körű tárgyalását mellőzve két megjegyzés kívánkozik ide a törvény értékelésével összefüggésben. Egyrészt a törvény preambulumból és az Möt.-hez fűzött indokolásból egyaránt kiolvasható az újraszabályozás mögött meghúzódó jogalkotói célkitűzés, nevezetesen egy modern, költséghatékony, feladat-orientált önkormányzati rendszer kialakítása, amely azonban az Ötv. rendszeréhez képest szigorúbb keretet szab az önkormányzati autonómiának.¹⁸ Ez a törvényhozói döntés összefüggésbe hozható azzal a jelenséggel, amelyet úgy írhatunk le, hogy – ahogy erre az Állami Számvevőszék is több alkalommal rámutatott – az önkormányzati szektor pénzügyi egyensúlya jelentősen megbomlott.

16 Ennek részletesebb tárgyalásához ld. CSEFKÓ Ferenc: *A helyi önkormányzati rendszer*. Budapest-Pécs, Dialóg-Campus Kiadó, 1997, 101.

17 Vö. az Möt. preambulumával

18 Ehhez bővebben ld. RIXER Ádám: *A köz természete*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013, 95.

Másrészt – a rendszerszintű átalakításokkal összefüggésben – szükséges szólni a folytatásról, közelebről arról a tendenciáról, amely a helyi közszolgáltatások közel kétharmadának központosításával, valamint a helyi önkormányzati szervezeten belül realizálódó államigazgatási kompetenciák radikális csökkentésével erőteljesebb központi igazgatási kontrollt épített ki a helyi önkormányzatok működése felett.¹⁹ A következőkben az Möt. által bevezetett újítások közül a téma szempontjából legszorosabban kötődő feladat-finanszírozás rendszeréről, valamint a kölcsönfelvétel korlátozásáról értekezünk.

3.1. A feladat-finanszírozási rendszer bevezetése

A helyi önkormányzatok működésének gazdasági alapjaival összefüggésben kétségbevonhatatlan nívumként értékelhető, az Möt. által bevezetett feladat-finanszírozás rendszere, amely – több tekintetben is – új időszámítást eredményez(ett) az önkormányzati szektorban. Általánosságban annyi mindenképpen rögzíthető, hogy az Ötv. alapvetően szabad, kötelezettség nélküli támogatási rendszerét egy kötött, feladat-finanszírozási rezsim váltotta fel.²⁰ A forrásfinanszírozás rendszerének alapvető kereteit „tervezte újra” az Möt. hatályba lépése, amely – lényegét tekintve – a központi költségvetési támogatások radikális csökkenését hozta. Ebben a megváltozott atmoszférában az önkormányzatok gazdálkodó tevékenységének is más keretek között kell érvényesülnie. A megváltozott jogszabályi környezet nem csupán a költségvetési rendeletek „finomhangolását” tette szükségsszerűvé, hanem az önkormányzatok kénytelenek átgondolni korábbi gazdálkodási gyakorlatukat, átalakítani a helyi adóztatási tevékenységet, valamint újrarangsorolni a különböző kiadásokat.²¹

A helyi önkormányzatok feladat-finanszírozásával kapcsolatban az Möt. akként rendelkezik, hogy „[a] feladatfinanszírozási rendszer keretében az Országgyűlés a központi költségvetésről szóló törvényben meghatározott módon a helyi önkormányzatok kötelezően ellátandó, törvényben előírt egyes feladatainak – felhasználási kötöttséggel – a feladatot meghatározó jogszabályban megjelölt közszolgáltatási szintnek megfelelő ellátását feladatalapú támogatással biztosítja, vagy azok ellátásához a feladat, a helyi szükségletek alapján jellemző mutatószámok, illetve a lakosság szám alapján támogatást

19 Vö. RIXER i. m. 96.

20 Ehhez bővebben ld. HOFFMAN – NAGY i. m. 409.

21 Ezzel összefüggésben bővebben ld. BENCSIK András: A helyi önkormányzatok (pénzügyi) autonómiájáról, *Pro Publico Bono*, 2017/1, 62-64.

biztosít”.²² A hivatkozott törvényhely megalkotása mögött meghúzódó jogalkotói szándék abban ragadható meg, hogy a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok meghatározott feltételek szerinti ellátásához szükséges működési kiadások fedezete álljon a helyi önkormányzatok rendelkezésére.

A hivatkozott rendelkezéssel összefüggésben két megjegyzés kívánkozik ide. Egyrészt rögzíthető, hogy a szabályozás meghatározott szempontok figyelembe vételét teszi a jogalkotó kötelezettségévé a támogatás összegszerűségének meghatározásakor, ezek – az Möt. 117. § (2) bekezdése értelmében – a következők: a takarékos gazdálkodás, a helyi önkormányzat jogszabályon alapuló elvárható saját bevétele, valamint a helyi önkormányzat tényleges saját bevétele. Ebből a megfogalmazásból kiolvasható, hogy a kiadási szükségletek meghatározásán keresztül történik a konkrét költségvetési támogatás kalkulációja.²³ Másrészt rögzítendő a feladat-finanszírozás sajátosságaként felhasználási kötelezettség is, amelynek értelmében a költségvetési támogatás kizárólag az önkormányzat működési kiadásokra fordítható, ennél fogva például a fejlesztési vagy beruházási költségek fedezésére nem használható fel. Ezt a sajátosságot juttatja kifejezésre a törvény ama rendelkezése is, amely szerint a jelzett támogatást „a helyi önkormányzat éves szinten kizárólag az ellátandó feladatainak kiadásaira fordíthatja. Az ettől eltérő felhasználás esetén a helyi önkormányzat köteles a támogatás összegét – az államháztartásról szóló törvényben meghatározott kamatokkal terhelve – a központi költségvetésbe visszafizetni”.²⁴ A felhasználási kötelezettség garantálása érdekében kilátásba helyezett pénzügyi szankción enyhít a törvény „éves szinten” kitétele. Ennek értelmében nem arról van szó, hogy a feladat-finanszírozás keretében az önkormányzathoz került összegből csak az adott feladattal kapcsolatban lehet utalást teljesíteni, hanem arról, hogy éves szinten valamennyi feladatalapú támogatást a kötelező önkormányzati feladatok biztosítására kell fordítani, köteles továbbá az önkormányzat a felhasznált összeggel elszámolni.²⁵

A szabályozással összefüggésben szükséges szólni két, a fenti feszességet oldó rendelkezésről. A 117. § (1) bekezdés b) pontja lehetővé teszi – a köte-

22 Möt. 117. § (1) bek.

23 A részletek ismertetését mellőzve megjegyzendő, hogy a központi költségvetésről szóló törvények tartalmából az a jogalkotói szándék olvasható ki, amely az adott települési önkormányzat gépjárműadó-bevételének, valamint egyéb helyi adóbevételeinek meghatározott hányada függvényében tartja meghatározandónak a következő évi támogatási összeget.

24 Möt. 118. § (1) bek.

25 Vö. HOFFMAN – NAGY i. m. 416.

lező feladatok normatív finanszírozási kötelezettsége mellett – az ilyenek nem minősülő, prioritásként értékelt önként vállalt feladatok ellátásához felhasználási kötöttséggel járó, vagy felhasználási kötöttség nélküli támogatást nyújtását.²⁶ Szólnunk kell továbbá az Möt. második kiterjesztést tartalmazó rendelkezéséről is, amelynek értelmében „[k]ivételes esetben jogszabályban meghatározott módon a helyi önkormányzat működőképessége megőrzése érdekében kiegészítő támogatás adható”.²⁷ Megjegyzendő, hogy az Möt. hatályba lépése előtt számos jogcímen juthattak kiegészítő támogatáshoz a helyi önkormányzatok, ezzel szemben a hatályos szabályozás lényegében szabad mérlegelési jogkörbe utalja a kiegészítő állami támogatásról szóló döntést, ebben a körben a (mindenkori) költségvetési törvény csupán az Möt. tényállási elemeire utal vissza.²⁸ Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy a feladat-finanszírozás rendszerének fent jelzett intézményesítése nem valósítható meg az ASP rendszer nélkül.²⁹

3.2. Az önkormányzati kölcsönfelvétel korlátozása

Korábban említettük, hogy a helyi önkormányzati gazdálkodás „kis magyar fejlődéstörténete” felszínre hozott olyan anomáliákat, amelyek működési zavarokat, unikális gazdálkodási megoldásokat és – több esetben – egyes önkormányzatok eladósodását (is) eredményezte. Ezt felismerve a 2010. évi országgyűlési választásokat követően megindult alkotmányozás keretében prioritásként jelentkezett a helyi önkormányzatok újbóli vagy további eladósodásának megakadályozása.

A jelzett cél elérése érdekében Magyarország Alaptörvénye két helyen is kitér az önkormányzatok pénzügyi-gazdálkodási autonómiájának egyes kérdéseire. A N) cikk (1) bekezdése akként fogalmaz, miszerint „Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti”. A hivatkozott rendelkezés a (költségvetési) gazdálkodás alapelve-

26 Példának okáért az előadó-művészeti szervezetek támogatása tekinthető ilyen államilag támogatható önként vállalt feladatnak.

27 Möt. 118. § (2) bek.

28 Ehhez bővebben ld. HOFFMAN – NAGY i. m. 417.

29 Kiemeljük ezzel összefüggésben azt, hogy az önkormányzati rendszer alkotmányos helyzetének megváltozása tette értelmezhetővé a mai formájában az ASP rendszert, ami az Alaptörvény szabályozási konstrukciójának egyenes következménye: ezzel gyakorlatilag megvalósul az egységes államszervezet integráns részeként működő helyi önkormányzatok gazdálkodásának (totális) állami kontrollja.

ként emeli ki a kiegyensúlyozottságot, az átláthatóságot és fenntarthatóságot, lényegét tekintve megmaradva a deklaráció szintjén.³⁰ Tekintettel azonban arra, hogy az alkotmány (alaptörvény) minden rendelkezése normatív parancsként értelmezhető, kiemelt jelentősége van annak, hogy az alkotmányozó kinek a felelősségi körében helyezi el ennek az elvnek a realizálását. A normaszöveg ennek konkretizálása érdekében rögzíti, hogy a fenti „elv érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős”, valamint azt is, hogy „[az] Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során [...] kötelesek tiszteletben tartani”.³¹

A helyi önkormányzatok működési rendszerébe beiktatott ún. adósságfék intézményesítése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az Alaptörvény 34. cikke (5) bekezdésében foglalt rendelkezésnek, amely szerint „[t]örvény a költségvetési egyensúly megőrzése érdekében a helyi önkormányzat törvényben meghatározott mértékű kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását feltételhez, illetve a Kormány hozzájárulásához kötheti”.

Az Alaptörvény rendelkezésével összefüggésben az alábbi megjegyzések kívánkoznak ide. A normaszöveg „törvény” kitétele az adósságfék kialakításának jogforrási szintjét határozza meg, amellyel szemben nem alkotmányos elvárás a minősített többséggel elfogadott törvény alkotása, az Alaptörvény felhatalmazása alapján ún. „feles” törvény által is lehetősége van az Országgyűlésnek az önkormányzati kölcsönfelvétel ilyen irányú korlátozására. Az adósságfék bevezetésének célját a normaszöveg a költségvetési egyensúly megőrzésében jelöli meg, amely követelmény – általános értelemben – akként ragadható meg, hogy a helyi önkormányzat bevételei és kiadásai az adott költségvetési évben egyensúlyban legyenek. Kritikaként fogalmazható meg, hogy az alaptörvényi rendelkezés nem kapcsolja össze ezt a felhatalmazást a fentebb citált, fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét deklaráló rendelkezéssel, pedig az adott költségvetési évben érvényesülő egyensúlyi helyzet hosszabb távon lehet fenntarthatatlan.

Értelmezési kérdéseket vethet fel a „kölcsönfelvételét vagy más kötelezettségvállalását” fordulat, amely lényegében az adósságfék tárgyát jelenti. A nyelvtani értelmezés alapján minden, valamely önkormányzati bevétel felhasználásáról szóló nyilatkozat vagy döntés esetén érvényesíthető

30 Ennek részletesebb tárgyalásához ld. PETRÉTEI József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013, 239.

31 Alaptörvény N) cikk (2)-(3) bek. Eme rendelkezés rendszerszintű, a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdálkodás elvéhez kapcsolódását tárgyaló elemzéséhez ld. ERCSEY Zsombor: *Az adóztatás igazságossága*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2016, 83.

lenne az Alaptörvényben rögzített korlátozás, ez azonban súlyosan korlátozná a helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját, megbéníthatná a gazdálkodó tevékenységet. Éppen ezért olyan értelmezés tekinthető meghatározónak, amely szerint a kölcsönfelvételre és „más hasonló”³² kötelezettségvállalásra terjed ki a törvényhozónak címzett felhatalmazás.³³ Indokoltnak mutatkozik továbbá azt is jelezni, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés két típusú korlát alkalmazását teszi lehetővé: a normatív korlátot, valamint a Kormány előzetes hozzájárulásának érvényességi feltételként történő előírását.³⁴

Magyarország Alaptörvénye tehát lényegében megnyitotta a lehetőséget arra vonatkozóan, hogy a törvényhozó – amennyiben indokoltnak tartja – alkotasson olyan törvényt, amelyben feltételhez vagy a Kormány hozzájárulásához köti a helyi önkormányzatok meghatározott adósságot keletkeztető ügyleteinek érvényességét. A parlament élt az Alaptörvényben rögzített felhatalmazással és ennek érdekében elfogadta a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt (a továbbiakban: Gst.), majd – a részletszabályokat meghatározandó – megszületett az adósságot keletkeztető ügyletekhez történő hozzájárulás részletes szabályairól szóló 353/2011. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gsr.).³⁵ A törvényi szabályozás főszabálya értelmében az önkormányzat érvényesen kizárólag a Kormány előzetes hozzájárulásával vállalhat a Polgári Törvénykönyv szerinti kezességet és garanciát, valamint köthet adósságot keletkeztető ügyletet.³⁶ A történeti hűség kedvéért indokoltnak mutatkozik kiemelni, hogy a törvény maga enyhít a generális klauzulán, amikor rögzíti, hogy „az önkormányzat meghatározott kötelezettséget keletkeztető ügyleteihez [n]incs szükség a Kormány hozzájárulására”.³⁷ A kivételek rendszere a szabályozásban differenciáltnak tekinthető:

32 2011. évi CXCV. törvény Magyarország gazdasági stabilitásáról.

33 Uo.

34 Ebből az is következik, hogy az alkotmányozó célja a kölcsönfelvétel – a kormányzati figyelemmel kísérés gördülékeny biztosítása érdekében történő – korlátozása és nem annak feltétlen tiltása volt.

35 Megjegyezzük, hogy a szabályozás filozófiája némi metamorfózison ment keresztül, mivel a kezdeti elképzelés szerint csak a Kormány előzetes hozzájárulása alapján voltak a helyi önkormányzatok jogosultak az említett ügyletek megkötésére. A Gsr. azonban lazított ezen a koncepción, amelynek eredményeképpen a Gst. eredeti normaszövege is módosításra került annak érdekében, hogy (először) a 2012. évben az érintett önkormányzatok számára nyíljon lehetőség egy évnél hosszabb lejáratú működési hitelek felvételére.

36 Gst. 10. § (1) bek.

37 Gst. 10. § (3) bek.

a törvényhozó egyrészt kötelezettségvállalások fajtái, másrészt azok mértéke alapján ad mentesítést a főszabály alól.³⁸

A jogintézmény korai gyakorlata alapján rögzíthető, hogy a Kormány nem formális monitoring tevékenységet végez, amely az önkormányzati adósság-állomány alakulására történő kormányzati rálátás biztosítását jelentené, hanem aktív formálója kíván lenni az egyes önkormányzatok pénzügyi mozgásterének. Ezt támasztják alá a jogintézmény bevezetését követő egyedi döntések is, amelyek hol zöld utat adtak egyes adósságot keletkeztető ügyletek megkötésének, hol pedig akadályt gördítettek a tervezett aktusok elé.³⁹

4. Záró gondolatok

A fenti tanulmányban – rövid – áttekintést adtunk a helyi önkormányzatok pénzügyi-gazdasági alapjairól, ennek keretében történeti nézőpontot is tükröző szemléletmóddal az önkormányzati szféra pénzügyi mozgásterét és annak hazai metamorfózisát tettük vizsgálat tárgyává. A kirajzolódó tendenciák egyértelműen abba az irányba mutatnak, hogy az állam (jogalkotó) a korábbiakhoz képest szorosabban fogja az „aranygyeplőt”, intenzívebb kapcsolatrendszert épít ki az önkormányzati közigazgatással.

Az állam és az önkormányzatok viszonyának átértékelődése tetten érhető a feladat- és hatáskörök telepítésében bekövetkezett változtatásokban, a járási hivatalok 2013. január 1-jéнт történt létrehozásában, a helyi közszolgáltatások meghatározó részének centralizálásában, a megyei önkormányzatok – nem kifejezetten önkéntes – „profilváltásában”, valamint a pénzügyi-gazdasági keretrendszer újratervezésében. Mindkét korábban tárgyalt jogintézmény – az objektivitás és kiszámíthatóság ígérete ellenére – számos szubjektív

38 Ennek megfelelően nincs szükség a Kormány előzetes hozzájárulásának beszerzésére, ha az adósságot keletkeztető ügylet a központi költségvetésből nyújtott európai uniós vagy más nemzetközi szervezettől az önkormányzat által elnyert, fejlesztési célú támogatás előfinanszírozásának biztosítására szolgál, ha az adósságrendezési eljárás során a hitelezői egyezség megkötéséhez igénybe vett reorganizációs hitelre vonatkozik, valamint – egyebek mellett – fejlesztési célt szolgál és nem haladja meg a fővárosi önkormányzat és megyei jogú város önkormányzata esetében a 100 millió forintot, országos nemzeti önkormányzat esetében a 20 millió forintot, egyéb önkormányzat esetében az adott évi saját bevételeinek 20%-át, de legfeljebb a 10 millió forintot.

39 A Kormány 2012 júniusában 21 önkormányzatnak (pl. Veresegyház, Sopron, Hódmezővásárhely, Lánycsók) adott hozzájárulást, míg nem járult hozzá Köblény és Vékény adósságmegújításához és Budapest XI. Kerület Önkormányzatának fejlesztési célú hitel-megállapodásához.

elemet tartalmaz, amely – a kezdetben deklarált jogalkotói célkitűzésekkel szemben – bizonytalan helyzetet teremthet a helyi önkormányzatok számára. Felvetődik a kérdés, hogy milyen mértékű lesz egyik vagy másik településen adott kötelező feladat normatív támogatása vagy milyen feltételek mellett adja meg a Kormány egy adósságot keletkeztető kötelezettség-vállaláshoz az előzetes hozzájárulást – túl a normaszövegen.

Az egységes közigazgatáson belül – természetszerűleg – elkerülhetetlen, sőt bizonyos vonatkozásban kifejezetten indokolt kapcsolódási pontok kialakítása a központi hatalom (állam) és a helyi hatalom (önkormányzatok) között, amelynek azonban egyetlen, ám megkerülhetetlen korlátja az önkormányzati önállóság biztosítása.⁴⁰ Magyary Zoltán így fogalmazott 1942-ben megjelent alapművében: „[a]z önkormányzat alapgondolata: ha azt akarjuk, hogy valami jó legyen, csináljuk meg magunk”.⁴¹ Ez a küldetés azonban csak az önkormányzatiság lényegét jelentő autonómia sértetlenségének garantálása által képes realizálódni.

40 Vö. ERCSEY i. m. 104.

41 Vö. MAGYARY i. m. 116.

A HATÁRON TÚLI MAGYAR KÖZÖSSÉGEKKEL KAPCSOLATOS IGAZGATÁSI TEVÉKENYSÉGEK TERMÉSZETRAJZA

KOVÁCS VIKTÓRIA – MÓRÉ SÁNDOR

PhD-hallgató (KRE ÁJK DI) – egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés¹

Számunkra nyilvánvaló, hogy a határon túli magyar közösségeknek szükségük van az anyaországi segítségre: *egyrészt* azért, mert egyedül nem képesek kivívni nemzeti jogaikat, amelyek többek között biztosíthatják a saját intézményeik fölötti demokratikus közösségi kontrollt, illetve nem tudják önállóan fenntartani és fejleszteni intézményrendszerüket; *másrészt* azért, mert szervesen kötődnek a magyar kultúra egészéhez, amelyre fejlődésükhöz, nemzeti megmaradásukhoz akkor is szükségük lenne, ha minden igényelt jogukat megadná az az állam, amiben élnek.

1989 óta a magyar állam segítségével egy rendkívül komoly támogatási folyamat, illetve intézményépítés valósul meg a külhoni magyarság tekintetében. Ugyanakkor a státusztörvény, majd a kettős állampolgárságról szóló viták, illetve az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése egyre inkább megosztotta a magyarországi politikai elitet, és ettől a határon túli magyar politikai közösség sem tudta magát függetleníteni.

Szociológiai kutatások sora igazolja azt, hogy igen szoros kapcsolat van a nemzeti identitás megőrzése és az anyanyelven végzett iskolai tanulmányok, illetve az asszimiláció és az államnyelven való iskoláztatás között.² Kiemelt

-
- 1 A tanulmány „A személyesség a közigazgatásban” című, a KRE ÁJK Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely által szervezett kutatás keretében készült el. A kutatás hipotéziseire nézve lásd: RIXER Ádám: A közigazgatás új iránya: a személyesség. *Új Magyar Közigazgatás*, 2019/4, 1-16; illetve RIXER, Ádám: A New Direction for Public Administration: Personalness. *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 2020, 25 (5), 37-49.
 - 2 GEREBEN Ferenc: *Identitás, kultúra, kisebbség*. Budapest, Osiris, 1999, 47-49; MOLNÁR Anita: *Tannyelv és nemzeti identitás kapcsolata egy 2006-os felmérés tükrében*. In: KARMACSI Zoltán – MÁRKU Anita (szerk.): *Nyelv, identitás és anyanyelvi nevelés a XXI. században*. Ungvár, PoliPrint, 2009, 122–128; CSERNICSKÓ István – SZABÓMIHÁLY Gizella: *Hátrányból előnyt: a magyar nyelvpolitika és nyelvtervezés kihívásairól*. In: BITSKEY Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 191-195.

jelentősége van a lehető legszélesebb értelemben vett közigazgatás és közszolgáltatások kétnyelvűsítésének is.³ A tapasztalataink azt mutatják, hogy a határon túli magyar közösségekben egyre gyakrabban nem történik meg a családon belüli nyelvátörökítés. Hogy ez a jövőben javuló tendenciát mutasson, hatékony és összehangolt magyar nyelvpolitikára és nyelvi tervezésre, valamint az ezekhez igazított támogatáspolitikára van szükség.

A magyarság- és identitáspolitika fejlesztéséhez elengedhetetlen a határon túli magyar közösségek helyzetének rendszeres és megbízható felmérése, a gondok és aggasztó folyamatok számba vétele, az új nemzedékek érzéseinek és álláspontjának megismerése. Erre a jelen kutatás nem vállalkozik, így nem tud és nem is kíván összetett megoldási javaslatokat nyújtani a határon túli magyar *közösségek* sokrétű problémáira; sokkal inkább arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a magyar nemzetépítés hangsúlyváltozásait, az állami felelősségvállalás indokait és a határon túli magyarsággal kapcsolatos állami törekvések legfontosabb alapelveit, továbbá a nemzetpolitikai támogatási rendszer fejlődését, valamint az igénybe vehető támogatások és kedvezmények rendszerét.

2. A nemzet politikai és kulturális dimenziói Európában

A szakirodalomban egyre többet lehet olvasni arról, hogy a globalizáció korában az identitás kialakulásának folyamata során egyre nagyobb szerephez jut a nemzetközi tömegkultúra, miáltal csökken a nemzeti és – talán még inkább – a nemzetiségi kultúra jelentősége.⁴ A mértéktelen fogyasztás világában még a hagyományos nemzeti jelképek is egyszerű jelvényekké válhatnak, akár csak a márkás cégek ruhadarabjainak a jelei. A munka világát is meghatározó globalizáció és a technológia dehumanizációs hatásai következtében nem jellemző a helyhez kötöttség, ezért nincs már akkora jelentősége a nemzeti identitásnak. A multikulturális posztmodern szemléletben az identitás képlékeny, nem állandó, hanem változékony és a körülmények függvényében alakítható. Az *’új ember’* ideáját leginkább a fogyasztó testesíti meg: a közösségi, nemzetiségi identitásuktól elszakított emberek kiváló fogyasztói lehetnek a globalizálódó világnak, mert igényeik jobban formálha-

3 CSERNICKÓ – SZABÓMIHÁLY i. m. 189.

4 Lásd: KISS Gy. Csaba: Nemzet, függetlenség, Közép-Európa. *Hitel*, 2015/2, 110-115. http://www.hitelfolyoirat.hu/sites/default/files/pdf/09-kissgy_0.pdf (2019. 11. 10.); ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Budapest, Osiris Kiadó, 2010.

tók a reklámok és az információ eszközeivel, mint a hagyományos közösségi keretben élő egyéneké.⁵ Ezzel az iránnyal többek között az a probléma, hogy figyelmen kívül hagyja a szociálpszichológia azon fontos téziseit, miszerint a személyiség kialakulása, az identitásmegőrzés, -építés elképzelhetetlen a társadalmi tőke, illetve a társadalmi normák és nemzeti szimbólumok meghatározó szerepe nélkül. Magyarországon és a határon túli értelmiség körében is sokan a multikulturalizmustól várták, hogy lehetőséget ad a nemzetiségi törésvonalak felülírására, azonban az alkotmányozási, majd az autonómia- és nyelvhasználati viták sok esetben nem ezt támasztják alá.⁶ Ezért egyre inkább erősödni látszik az anyaország szerepe a különböző – határon túli magyarság számára nyújtandó – támogatások területén.

Kiss Gy. Csaba külföldi tudósok, politológusok sorát említi meg, akik a nemzeti közösség jelentőségéről beszélnek a globalizáció korában; ezen tudósok között pedig egyáltalán nem kizárólagos a nemzetet csak állami határok közé szorító szemlélet.⁷

A társadalomtudományi szakirodalom a nemzet fogalmát alapvetően kétféle módon értelmezi: *egyrészt* politikai vagy államnemzetként, *másrészt* kulturális-nyelvi nemzetként. Ezt a kettősséget a nemzetközi kapcsolatokban hajlamosak figyelmen kívül hagyni. Ezért jelent sokszor kihívást elmagyarázni külföldön a hazai 'nemzetegyesítési' program fogalmát: politikai kategóriának veszik a nemzetet, ami mögött azonnal határváltoztatási szándékot vélnek felfedezni.

A két fogalmi dimenzió földrajzi elterjedését alapul véve Anthony D. Smith a Nyugat-Európára és az Amerikai Egyesült Államokra jellemző *nyugati* (politikai) és a világ többi részére, így Európa keleti felére is nagyrészt jellemző *keleti* (kulturális-nyelvi) nemzetmodellről ír.⁸ A *politikai közösség* szorosan kötődik a nép és a nemzet fogalmához, amelynek központi eleme az állampolgárság.⁹ A francia forradalom „az egy nép, egy terület (vagy állam), egy kormány” jegyekkel határozta meg a nemzetet. Innen már csak egy lépést kellett tenni

5 Kiss i. m. 111.

6 ABLONCZY Balázs – BÁRDI Nándor: *Határon túli magyarok: mérleg, esély, jövő*. In: BITSKEY Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 19. file:///C:/Users/AJK/Desktop/HATÁRON%20TÚLI%20MAGYARSÁG%20A%2021.%20SZÁZADBAN%20-%20tanulmánykötet.pdf (2020. 06. 01.)

7 Lásd részletesen: Kiss i. m. 111-112.

8 SMITH, Anthony D.: *National Identity*. London, k.n., 1991, 8-15.

9 GYÓRFI Tamás: 2. § [Általános rendelkezések]. In: JAKAB András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja*. Budapest, Századvég Kiadó, 2009, 222.

a modern nemzetállam gondolatához.¹⁰ A francia nemzetfelfogást azonban a nyelvileg és kulturálisan nagyon sokszínű Közép- és Kelet-Európában élő népek nem tudták felhasználni ambícióik megvalósítására, a politikailag szétdarabolt német nyelvterületeken pedig, ahol éppen a francia forradalom hatása alatt született meg a német egység gondolata, csak több mint hetven évvel később tudott ez megvalósulni.¹¹ Ezen államok esetében az egy államhoz való tartozás ténye mellett sokkal inkább a közös származás, a közös emlékezet, kultúra és nyelv vált fontossá.

A nemzet két típusának Európa nyugati és keleti felére jellemző kialakulását a nyelvhasználat is jól tükrözi. Az angol nyelvben a nemzet (*nation*) első jelentése azonos az állammal (*state*), valamint az országgal (*country*), a nemzetiség (*nationality*) pedig elsődlegesen állampolgárságot (*citizenship*) jelent. A közép- és kelet-európai nyelvek ezzel szemben világos különbséget tesznek nemzet (*Nation*) és állam (*Staat*), illetve a nemzetiség mint etnikailag és/vagy kulturálisan elkülönülő embercsoport (*Nationalität*) és a politikai kötelekre utaló állampolgárság (*Staatsangehörigkeit*) között.

A nemzet szót a magyar nyelvben meghonosodott jelentéstartalom szerint *kultúrnemzeti*, azaz *keleti* értelemben használjuk.¹² Következésképpen a nemzet az adott nyelvi-kulturális közösség egészét jelenti számunkra függetlenül attól, hogy tagjai egy vagy több államban élnek. A nemzetiséget ezzel szemben nemzetrészként, vagyis az egy nemzethez tartozó emberek közösségének egy más államban élő részeként fogjuk fel, ahol szerepük nem domináns.¹³

3. Hangsúlyváltozás az Alaptörvényben a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás irányába

A 20. század öröksége, hogy a történelmi Magyarország területének nagyobb részét elveszítette, és ezzel magyar ajkú lakosok milliói kerültek a szomszédos államok joghatósága alá, az ezt követő népmozgások (áttelepítés, disszidá-

10 PETRÉTEI József: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2009, 185.

11 HALÁSZ Iván – HORVÁTH Attila: *Politikai közösség (nemzet, nemzetiségek, határon túli magyarok, pártok)*. In: HALÁSZ Iván (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 144.

12 ROMSICS Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és 20. században*. Budapest, Napvilág, 2004, 9-10.

13 MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviselőik, érdekképviseletük és jogvédelmük*. (Közlésre elfogadva, megjelenés előtt.) Budapest, Gondolat Kiadó, 2020, 43-46.

lás, málenkij robot, külföldi munkavállalás stb.) pedig a nemzet tagjainak távolabbi vándorlását és letelepedését eredményezték.¹⁴ 1920-ban mintegy 3,3 millió magyar került a mai határokon kívülre,¹⁵ s az összességében megnövekedett népességszámok ellenére ma már csak kb. 1,8 millió magyar él a Kárpát-medencében a mai határokon kívül.¹⁶ Ezen körülmények mentén a magyar nemzetépítést kettősségek és feszültségek jellemzik: *egyrészt* a mai Magyarországon kétségtelenül jelen van egy, az állampolgári közösségre irányuló államnemzetépítés, *másrészt* – Trianon örökségeként – a kulturális-nyelvi kötődés szerinti nemzet irányában is megfigyelhető az egyre hangsúlyosabb elmozdulás.

Az kulturális-nyelvi közösség(ek)ről szóló irányvonal a Horthy-korszak legitimációs rendszerében és közgondolkodásában meghatározó volt, míg az államszocialista korszakban hosszú, kényszerű hallgatás után csak a hetvenes évektől kerültek fokozatosan a nyilvánosság elé a nemzettudat-viták és -kutatások.¹⁷ Az 1989-ben kialakult modern magyar közjogban a kulturális nemzetfelfogás még csak kiegészítő jellegű volt. A rendszervált(oz)ás után identitáspolitikai kérdésekben a pártok között nem alakult ki konszenzus, s a magyar *állam határon túli magyarsággal* kapcsolatos kötelezettségei – a kilencvenes évek második felétől – egyre komolyabb vitákat generáltak. Ezzel együtt is annyiban konszenzus mutatkozott, hogy a határon túli magyarok megmaradása Magyarországnak is érdeke és felelőssége, amely egyébként – a magyar történelemben először – alkotmányos rendelkezésben is testet

14 GÁVA Krisztián – SMUK Péter – TÉGLÁSI András: *Az Alaptörvény értékei*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2017, 19. http://m.ludita.uni-nke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10958/alaptorveny_ertekei_tud%C3%A1st%C3%A1r_v%C3%A9gleges.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2019. 09. 21.)

15 Kocsis Károly – Kocsis Hodosi Eszter: *Magyarok a határainkon túl – a Kárpát-medencében*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1991, 11.

16 Az ezredforduló után a nem magyar közösségek körében is jellemzővé vált erőteljes népességcsökkenés azzal a következménnyel járt, hogy a terület nemzetiségi viszonyainak a kilencvenes években megfigyelhető erőteljes, a magyar közösség rovására történő eltolódása valamelyest lassult. Így az ezredfordulót követő két évtizedben – kissé paradox módon – a Kárpát-medence lakosságcsökkenésének felgyorsulása mellett a magyarság arányának stabilizálódása felé is történt elmozdulás. [KAPITÁNY Balázs: Kárpát-medencei népszámlálási körkép. *Demográfia*, 2013/1, 61-62.] Lásd még: Kocsis Károly – TÁTRAI Patrik (szerk.): *A Kárpát-Pannon-térség változó etnikai arculata*. Budapest, MTA Csillagászati és Földtudományi Kutatóközpont Földrajztudományi Intézet, 2015, <http://www.mtafki.hu/konyvtar/karpat-pannon2015/> (2020. 06. 03.)

17 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 13.

öltött: „[a] Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását.”¹⁸ E nemzeti felelősségi klauzula alapján jóval később megszületett a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény (a továbbiakban: Szátv.).

Az Alaptörvény elfogadásával *újraértékelődött* a nemzetfelfogás: elemeiben megmaradt a nemzet politikai jellege, de a hangsúly eltolódott a nemzet kulturális-nyelvi meghatározottsága irányába.¹⁹ Egy új közösségi és nemzeti identitáspolitika kialakulása érdekében az Alaptörvény túllépett azokon a félelmeken, amelyek a kulturális-nyelvi nemzet integráló és egyben a többségtől elhatároló funkciójához kötődnek. A D) cikkben újra definiált nemzeti felelősségi klauzula a kulturális-nyelvi nemzetfelfogás dominanciájának irányába mutat: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.” Emellett a nemzetiségi jogok magvát garantáló XXIX. cikk (1) bekezdése is utal a kulturális nemzetfelfogásra. Sőt, az Alaptörvény már 'befelé'²⁰ is foglalkozik a kulturális nemzettel: a H) cikk alapján a politikai nemzet felelősséget visel a magyar nemzeti kultúra és a kulturális értelemben vett nemzet iránt, így védve a magyar nyelvet. Az Alaptörvény tehát nem vádolható „nemzeti nemtörődömséggel” a globalizálódó posztmodern világunkban.

Fontos kiemelni, hogy lehetőleg kerülni kell a két nemzetfelfogás felcserélését, ugyanis az komoly kihatással bírhat a magyar közjogi rendszer működésére és demokratikus legitimitására egyaránt.²¹

Az Alaptörvény *Nemzeti Hitvallás* c. preambuluma több esetben is használ olyan megfogalmazást, amely a politikai értelemben vett nemzet fogalma

18 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 6. § (3) bek.

19 HALÁSZ Iván: *A politikai közösség fogalma és a magyar közjog nemzetfelfogása*. In: CSERNY Ákos (szerk.): *Alkotmányjog*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013, 145.

20 A kulturális-nyelvi nemzet döntően kifelé irányul, a határon túl, valamint a diaszpórában élő magyarok felé, illetve részben befelé is irányul, de inkább csak a hazai nemzetiségek vonatkozásában van relevanciája.

21 Az is igaz, hogy a közép-európai térség történelmi valóságának körülményei között a két fogalmat nem lehet légmentesen elszigetelni egymástól. [Vö. HALÁSZ Iván: *Nép, nemzet, szuverenitás (hozzászólás)*, *Fundamentum*, 2006/2, 68.]

helyett a kulturális-nyelvi nemzet fogalmához kapcsolható. A preambulum a következő szavakkal kezdődik: „MI, A MAGYAR NEMZET TAGJAI, az új évezred kezdetén, felelősséggel minden magyarért, kinyilvánítjuk az alábbiakat: [...]” A nagybetűkkel kiemelt megfogalmazás a 2011. évi alkotmányozás alanyának tekintetében azt sugallja, hogy a nemzet kulturális-nyelvi felfogásáról van szó, és nem politikai államnemzetről. Ez nem okozna értelmezési nehézséget, ha az elmúlt száz évben a magyar lakosság körében – Közép- és Kelet-Európa több országához hasonlóan – nem terjedt volna el a nemzet kulturális-nyelvi felfogása.

A preambulum további megfogalmazásai sem támasztják alá az államközpontú politikai nemzet értelmezési keretet, a magyar nemzet például „az elmúlt évszázad viharaiiban részekre szakadt nemzetünk” képként tér vissza. Az „egységes magyar nemzet” alkotmányozó alannyá emelése azt sugallja, hogy az Alaptörvény hatálya valamiképp kiterjed a történelmi Magyarország egészére, azokra a helyekre mindenképp, ahol a mai napig élnek magyarok.²² Ezt a megfogalmazást lehet azzal magyarázni, hogy az alkotmányozó magyar Országgyűlés így akarta kifejezni a magyar nemzet önrendelkezési jogának érvényre jutását, alaptörvénye azonban államnak, és nem kulturális-nyelvi nemzetnek van.

Elgondolkodtató továbbá az is, hogy amikor a preambulum felelősségről beszél, csak a 'minden magyarért' és nem a 'minden állampolgárért' viselt felelősségre utal. A magyar állampolgárokért vállalt felelősség természetesen nem zárja ki azt sem, hogy ezen felül, többletvállalás keretében valamennyi többi magyarért is felelősséget érezzünk. Az Alaptörvényben tehát első helyre került a nemzet kulturális-nyelvi felfogása, amely ugyan közelebb áll a nemzet szó köznapi használatához, ugyanakkor kizárja azt, hogy a nemzetről, mint magyar állampolgárok összességéről beszéljünk.²³ *A Nemzeti Hitvallás végén szereplő „Mi, Magyarország polgárai” kifejezés megpróbálja helyre tenni a fent kifejtett fogalmi zűrzavart, illetve a mondat további része azt is kifejezi számunkra, hogy a magyarországi nemzetiségek nem tárgyai, hanem alanyai az együttműködésnek.*²⁴

22 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. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00043/pdf/EPA02334_Fundamentum_2011_01_061-077.pdf (2019. 11. 21.)

23 HALÁSZ – HORVÁTH i. m. 145.

24 Az alkotmányozó magyar nemzet tagjai megosztják tehát az államhatalmat a nemze-

A Szátv. eredeti rendelkezései hangsúlyosan a szülőföldön való boldogulást akarták elősegíteni, ezt mutatja az is, hogy az akkori magyar állampolgársági szabályozás abból indult ki, hogy a honosításhoz előbb át kellett költözni Magyarországra. Az állampolgársági törvény 2010. évi módosítása azonban jelentősen átirta a magyar nemzetpolitika irányait: az áttelepedés nélküli egyszerűsített honosítás már jóval több lehetőséget biztosít annak, aki él vele, mint a Szátv. által megszerezhető Magyar igazolvány vagy Magyar hozzátartozói igazolvány birtoklása. A Szátv. módosított szabályai szerint a magyar állampolgárság már nem kizáró ok a Magyar igazolvány megszerzésére irányuló eljárás során, a döntő különbség annak mentén húzódik meg, hogy valaki áttelepedett Magyarországra, vagy továbbra is külhoni magyar.

4. A magyar állam felelősségének főbb indokai

Ablonczy Balázs és Bárdi Nándor 2010-ben megjelent tanulmánya a határon túli magyarok sorsáért vállalt állami felelősség indokait négy szempontot alapján jeleníti meg.²⁵ Ezt a szempontrendszert egy új, később megjelenő politikai aspektussal egészítjük ki.

- *Történeti megfontolások.* A határon túli magyarok létezése ugyanis a történeti Magyarországot idézi fel: a nemzetiségi magyar közösségek szülőföldjének kulturális öröksége a történeti Magyarország hagyatéka.
- *Társadalmi szempontok.* Magyarországon több tízezer olyan család él, amely a határon túl családi, rokoni kapcsolatokat ápol, így az odafigyelés mintegy társadalmi igényként is megjelenik.
- *Munkaerő-piaci és gazdasági érdekek.* Napjaink migrációs folyamatai során Magyarország érdeke, hogy képzett, magyar nemzetiségű munkaerő

tiségekkel; ez utóbbiak egyébként a preambulum értelmezése szerint nem részesei az alkotmányozó hatalomnak, noha a parlamenti képviselők között is lehetnek, és vannak is nem magyar nemzetiségű magyar állampolgárok. Az alkotmányozó ugyanakkor igyekezett kompenzálni a hazai nemzetiségeket azzal, hogy már a *Nemzeti Hitvallás* szövegében a magyar politikai közösség részeként említi a velünk élő nemzetiségeket, illetve *államalkotó tényezőként* ismeri el őket. Pap András László álláspontja szerint annak lenne értelme, ha a nemzetiségek nemzetalkotó, a politikai nemzetet alkotó tényezők lennének. [PAP András László: *Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikái perspektívából.* In: GÁRDOS-OROSZ Fruzsina – SZENTE Zoltán (szerk.): *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon.* Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 245-263.] A nemzet politikai és kulturális dimenzióit az Alaptörvényben lásd még MÓRÉ i. m. (2020) 43-49.

25 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 25-26.

érkezzen az országba, továbbá a magyarországi demográfiai csökkenést is enyhíti a határon túli magyarok bevándorlása. Az országnak ugyanakkor az is fontos érdeke, hogy egy olyan oda-vissza működő folyamat alakuljon ki, amelyben a magyarországi munkavállalás és tartózkodás ideiglenes, és az itt felhalmozott tudás és tőke visszakerülhet a Kárpát-medence egy másik régiójába, mintegy a térség belső reintegrációs folyamatainak részeként. Hasonló helyzet áll fenn a kulturális és oktatási javak piacának tekintetében is, amelyet behatárol a magyar nyelv. A határon túli magyarok egyrészt fogyasztóként jelennek meg ezen a piacon, másrészt maguk is kulturális javakat hoznak létre.

- *Morális érvek.* A nemzetiségi csoportok az első világháború után nem kívánták a magyar állam fennhatósága alatt élni, és a nemzetközi viszonyok révén ez a szándékuk meg is valósult. Azon magyarok iránt, akik a lakóhelyükkel együtt elszakadtak Magyarországtól, a magyar állam felelősséggel tartozik, hiszen (1918-ban és 1945-ben) a hibás politikai döntések eredményeként kerültek idegen állam uralma alá.
- *Politikai szempontok.* Az Alaptörvény már nem teszi kötelezővé az országgyűlési választójognak a magyarországi lakóhelyhez való kötését,²⁶ és az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény nem is tartalmaz ilyen korlátozást. A törvény azonban differenciál a magyarországi lakóhellyel rendelkező magyar állampolgárok és a külföldön élő magyar állampolgárok között: az előbbi csoportnak minden esetben két szavazata van a parlamenti választásokon (egyéni választókerületes és országos pártlistás szavazati jog), a külhoni állampolgároknak pedig csak egy szavazata van (országos pártlistás szavazati jog).

A határon túl élő, magyarországi lakóhellyel nem rendelkező állampolgárok tehát beleszólást kaptak a magyar politikai életbe, ugyanakkor – tekintve, hogy az egyéni választókerületben leadott szavazat kb. háromszor annyit ér, mint az országos listán leadott szavazat – ez a befolyás korlátok között működik. Ezzel a változással mindenképpen paradigmaváltás történt a magyar választási szabályozásban, amelynek kihatásai vannak és lehetnek a magyar politikai közösség arculatára.²⁷

26 A XXIX. cikk 4. bekezdése csupán azt mondja ki, hogy a „[s]arkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez, a választhatóságot további feltételekhez kötheti.” Ez csak egy lehetőség és nem kötelező előírás.

27 Erről a kérdésről részletesen lásd HALÁSZ Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest, MTA Jogtudományi Intézete, 2009, 119-131; CSERNY Ákos: *Gondolatok*

5. A határon túli magyarsággal kapcsolatos állami törekvések legfontosabb alapelvei

Az alábbiakban a határon túli magyarságért vállalt politikai felelősség többé-kevésbé elfogadott alapelveit foglaljuk össze:

- *A területi status quo megőrzése mellett a határok mint együttműködési és kapcsolattartási akadályok lebontása, az egyetemes magyar közösséghez való tartozás erősítése.* Ez az alapelv az európai integráció során részben megvalósult: két régió (Vajdaság, Kárpátalja) kivételével a magyarság az uniós határokon belül él, bár két uniós régió (Erdély, Szlavónia) még nem tagja a schengeni övezetnek. Fontos megjegyezni, hogy az EU-n kívüli magyarlakta területek hátrányos helyzetű régióknak tekinthetők, sőt, még az Unión belüli országok határmenti területei sem mindenütt rendelkeznek a fejlesztéshez szükséges kompetenciákkal (nyelvtudás, képzettség, intézményes érdekérvényesítő képesség stb.), illetve hátrányos helyzetet teremthet az is, hogy az uniós források elosztása döntően a nemzetállami központoknak van alárendelve.²⁸ Az uniós polgárság és 2011-től még inkább az egyszerűsített (kedvezményes) honosítási eljárás erősíti az egyetemes magyar közösséghez való tartozás jogát, azaz rendezzi a külhoni magyarok szabad áttelepüléshez való jogát, illetve a magyarországi oktatásban és munkaerőpiacon való részvételüket. Ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy a magyar állam tesz-e elegendő és megfelelő lépéseket – azon kívül, hogy az otthonmaradás történelmi kötelességét hangoztatja – annak érdekében, hogy a határon túli magyarok szülőföldjükön boldoguljanak.
- *A határon túli magyarság érdekeinek az Európai Unióban történő képviselete.* Ezen alapelv érvényesítése a mindenkori magyar kormány fontos feladata még akkor is, ha az EU-nak nincs átgondolt és következetes kisebbségpolitikája, alig tesznek különbséget a bevándorlók alkotta közösségek és a történelmileg őshonos nemzetiségek között. Az EU nem

a külhoni állampolgárok választójogának gyakorlásával összefüggő egyes kérdésekről. In: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 27-39; HALÁSZ Iván: *A külhoni szavazás története és jelene: pro és kontra érvek.* In: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 41-60; TÉGLÁSI András: *Népszavazás – határok nélkül (?).* In: CSERNY Ákos (szerk.): Határtalan választások. Tanulmányok a külhoni állampolgárok választása témakörében. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 229-242.

28 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 23.

rendelkezik olyan kifejezett jogalkotási hatáskörrel, amely felhatalmazná nemzetiségvédelmi tárgyú jogszabályok kibocsátására;²⁹ a tagállamok jelenleg még a nemzetiségekre vonatkozó jogi szabályozás szükségességét illetően is vitát folytatnak. Említést érdemel a *Minority SafePack* elnevezésű 2013-as európai polgári kezdeményezés, amelynek célja, hogy a nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségvédelem bizonyos területei az uniós jog részévé váljanak. A polgári kezdeményezéssel akkor foglalkozik érdemben az Európai Bizottság, ha összesen több mint egymillió hiteles aláírást sikerül összegyűjteni az EU legalább hét tagállamában.³⁰ A benyújtott európai kezdeményezés bejegyzését az Európai Bizottság elutasította, mert úgy ítélte meg, hogy a javasolt szabályozás nem tartozik az Unió jogalkotási hatáskörébe, azt tagállami szinten kell megvalósítani. A kezdeményezők azonban megtámadták az elutasító döntést az Európai Unió Bíróságánál³¹ arra hivatkozva, hogy a Bizottság nem vette figyelembe a kezdeményezés mellékleteként benyújtott intézkedéscsomagot, valamint azt a védzáradékot sem, amely az intézkedés különböző elemeinek felhasználását teszi lehetővé. Az Európai Bíróság megsemmisítette a korábbi határozatot,³² 2017-ben pedig az Európai Bizottság kedvező döntést hozott az európai polgári kezdeményezés részleges bejegyzéséről. Ezt követően több mint 1,1 millió hiteles aláírást gyűjtöttek össze 11 tagállamban, ezzel teljesítve az érvényességhez szükséges aláírásszámot. Az összegyűjtött aláírások hitelesítése 2018 nyarán megtörtént, a következő lépés pedig az, hogy a kezdeményezők benyújtják az immár sikeres indítványt az Európai Bizott-

29 Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 19. cikkének (1) bekezdése a nemzeti-ségi alapú negatív diszkriminációval szemben bizonyos esetekben védelmet nyújthat: „[...] a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Ezen felhatalmazás alapján a Tanács kibocsátotta a személyek közötti, faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43. számú irányelvet azzal a céllal, hogy a tagállamokban létrehozza a faji vagy etnikai származáson alapuló diszkrimináció elleni küzdelem keretrendszerét. Az irányelv az Unióra ruházott hatáskörök keretein belül valamennyi személyre vonatkozik mind a köz-, mind a magán-szektorban, beleértve az állami szerveket is.

30 Lásd: Európai Unióról szóló szerződés 11. cikkét.

31 A felperest támogató beavatkozóként lépet fel Magyarország, az alperest támogató beavatkozóként pedig a Szlovák Köztársaság és Románia.

32 T-646/13 – *Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v Commission*.

sághoz. Ennek teljesítésére azonban az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet nem szab határidőt, és mivel erre csak egyszeri lehetőség van, a megfelelő időpont megválasztása gondos körültekintést igényel.

- *Az önkormányzati jogok biztosításának 'elvárása'*. Magyarország a szomszédos országok közigazgatási decentralizációját várja el, bízva abban, hogy ez kezeli a kisebbségi problémák jelentős részét.³³ A decentralizáció céljai között szerepelt a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek esélyeinek növelése arra vonatkozóan, hogy identitásukat megőrizhessék olyan körülmények között is, amikor a többséggel való együttélés, a közös társadalmi lét egyértelműen az asszimiláció, a beolvadás irányába hat. Az 1990-ben létrehozott, rendkívül széles feladat- és hatáskörrel rendelkező helyi önkormányzati rendszer, illetve az 1993-ban különös kedvezmény alapján legitimált kisebbségi önkormányzati rendszer bevezetésének egyik oka az volt, hogy az akkori jogalkotó olyan 'exportképes' önkormányzati rendszer(ek)e)t szeretett volna létrehozni, amely(ek) később, a határon túli magyar kisebbségek helyzetéről folytatott vitákban is hivatkozási alap lehet: az olyan településeken, ahol a magyar nemzetiségű lakosság többségben van a helyi önkormányzati rendszer, ahol pedig kisebbségben van a kisebbségi önkormányzati rendszer lehetett volna a példa. Mára már tudjuk, hogy az összehasonlító önkormányzati és kisebbségi joggal hadilábon álló szomszédos állami vezetők részéről visszhang nélkül maradt ez a 'példamutató' attitűd.³⁴ A mai magyar együttműködés politika lélektani gátja talán az, hogy mindenben a másik fél kölcsönösségére számít és eleve elveti az egyoldalú kezdeményező szerepet. A sok esetben terméketlen gyözködés és gesztus-együttműködések helyett fontos lenne a magyar álláspontnak a szomszédos országok nyelvén történő megjelenítése, a viszonyosság feltételének elvárása nélkül.³⁵ A szomszédországi magyar nagykövetek kinevezésénél hangsúlyt lehetne fektetni arra, hogy a nagykövetek legyenek képesek az adott ország nyelvén a magyar álláspontot

33 A parlamentben ezt a célt hivatalosan soha nem fogalmazták meg, azonban ezt támasztják alá az olyan „elszólások” is, miszerint „a kisebbségi törvénytervezet véleményezésébe a határon túli magyarság képviselőit is bevonták.” [GYŐRI SZABÓ Róbert: *Kisebbségpolitikai rendszerváltás Magyarországon a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium és Titkárság történetének tükrében (1989 – 1990)*. Budapest, Osiris Kiadó, 1998, 120.]

34 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata a közigazgatással. *Glossa Iuridica*, 2017/3-4, 202.

35 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 27.

rendszeresen és hatékonyan megjeleníteni a médiában.

- *Az önálló intézményrendszer fenntartásához való jogosultság.* A szomszédos országokban élő magyarság önazonosságának megőrzéséhez és társadalmi érvényesüléséhez szükséges, állami feladatokat átvállaló önálló intézményrendszer (közigazgatási, politikai, egyházi, oktatási, kulturális stb.) fenntartására mindenképpen jogosult, azonban ezeket az intézményeket sokszor nem képes önerőből finanszírozni.³⁶ Ezek a (kollektív) jogok egyben területi és/vagy kulturális autonómiát is jelentenek; ez a legfőbb oka annak, hogy több állam eleve elutasítja ezen intézmények finanszírozásának gondolatát. A probléma a nemzetállami koncepciónak a közép- és kelet-európai régióban való alkalmazhatatlanságával szorosan összefügg, amelyből addig nem is lesz kiút, amíg a térség államai homogén nemzetekben gondolkodnak.³⁷ Ha létezik a multinacionalitás jelensége, akkor az arra adott megfelelő válasz kizárólag a 'multinacionális' állam lehet.³⁸ Az oktatási, kulturális és vallási intézmények létrehozása, fenntartása, illetve ezek követelése elengedhetetlen és kétségbevonhatatlan. Ugyanez a helyzet a nemzetiségi pártok formájában megvalósuló politikai képvisellel is. Napjainkban a nyelvi-kulturális autonómiának reális célként kell megjelennie: olyan államilag finanszírozott, a számaránynak megfelelően kiépített és költségvetési pénzekből fenntartott nyelvi-kulturális intézményrendszer kialakítását foglalja magában, amely fölött az irányítási-rendelkezési jogokat az adott nemzetiség szervezetei gyakorolják.³⁹ Ezen állami feladatokat átvállaló intézmények finanszírozásának elérése a legtöbb határon túli magyar szervezet stratégiai célkitűzése, ennek eléréséig azonban a magyarországi kormányzati támogatások biztosíthatják az intézményrendszer működtetését. Ehhez szükség van az ottani magyar politikai elit közvetítésére is, amelynek azonban velejárója

36 Például, ha a nemzetiségi közösség szegény, és nem képes saját iskolák fenntartására, az általános oktatási rendszernek kell kielégítenie ez irányú szükségleteiket.

37 Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitívista szempontból. *Magyar Kisebbség, Nemzetpolitikai Szemle*, 1996/5, 28-39. <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00004/m960303.html> (2020. 05. 21.)

38 PIERRÉ-CAPS, Stéphane: *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. Paris, Odile Jacob, 1995, 66.

39 KARDOS Gábor: Egyéni vagy kollektív kisebbségi jogok? *Magyar Kisebbség, Nemzetpolitikai Szemle*, 1996/3-4, 1-2, <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00003/m960116.html> (2020. 05. 21.) A kollektív jogok fontosságát a nemzetiségi jogok védelmében részletesen lásd MÓRÉ Sándor: Átalakuló roma öngazgatás, avagy a nemzetiségi önkormányzatok perspektívái hazánkban. *Glossa Iuridica*, 2019/3-4, 234-237.

az intézményépítés bizonyos szintű átpolitizáltsága.⁴⁰

- *A határon túli magyar alapítványi és civil szféra támogatása.* Több tényező összhatása – a politikai akadályok csökkenése, új információs és kommunikációs technológiák, csökkentett szállítási költségek, a demokrácia terjedése – termékeny talajt teremtett a civil szervezeteknek ahhoz, hogy kiszélesítsék hatótávolságukat, és több országra kiterjedő kapcsolatokat, illetve hálózatokat építsenek ki. Ezek a lehetőségek *egyrészt* olyan környezetet alakítottak ki, amelyben a pénzügyi támogatások könnyebben elérhetővé válnak, *másrészt* azonban ezek az adományok gyengítik a szolidaritás, együttműködés és kezdeményezés belső mechanizmusát. A civil társadalomépítés alapvetően egy endogén fejlesztési folyamat. A magyarországi adományozók teremthetnek (és teremteniük kell) egy olyan keretrendszert, amelyben egy határon túli magyar civil társadalom működhethet és fejlődhet, de tartózkodniuk kellene attól, hogy maguk teremtsék meg azt a civil társadalmat.⁴¹ Ezt a helyi magyarságnak kell megtenniük. Ugyanez igaz a szomszédos országoknak a hatóságaira is. Az ő szerepük az, hogy elősegítsék a civil társadalmak fejlődését azáltal, hogy olyan megfelelő jogi keretrendszert – egyesülési szabadságot, szabad piacot – teremtenek, amelyben a civil társadalom fejlesztheti magát. Ez egy különösen érzékeny kérdés, mivel a kelet-európai kommunista kormányok öröksége a civil társadalmaknak a 'GONGO'-k (*governmentally organised nongovernmental organizations*) alapításán keresztül történő működtetése, amelyek egyáltalán nem függetlenek az államtól.⁴²

A határon túli magyar alapítványi és civil szféra alapvetően a magyar identitás erősítését, nyelv- és hagyományőrző tevékenységet, valamint kulturális célokat tűz ki leginkább: például a magyar nyelven íródott irodalmi alkotások, kulturális-közéleti nemzetiségi folyóiratok, magazinok, a vallás anyanyelvi gyakorlásához szükséges kiadványok publikálása; nemzetiségi vonatkozású konferenciák, kulturális és hitéleti hagyományok ápolását célzó rendezvények, valamint a magyarság kulturális identitásának és hitéletének közösségben történő elmélyítését szolgáló programok szervezése; múzeumok, galériák,

40 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 23.

41 RIXER, Ádám: Roma civil Society in Hungary. *Journal of Constitutionalism and Human Rights*, 2013/3, 14–15. <http://en.ehu.lt/wp-content/uploads/2017/11/Journal-2013-3.pdf> (2020. 04. 30.)

42 Lásd részletesen: CAROTHERS, Thomas: *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, Carnegie Endowment, 1999, 411.

helytörténeti kiállítások, levéltárak, faluházak kiállítási anyagának archiválása, stb.⁴³

A fejezet zárásaként megemlítjük, hogy a határon túli magyarság intézményrendszere többé-kevésbé kiépült, azonban alapvető fenntartási és hatékonyságbeli gondokkal küzd. Az adott szakpolitikai tevékenység legnagyobb gondja épp ennek az intézményességnek a sorsa, amely konkrét cselekvési programot igényel.⁴⁴ Ezekre a kialakult viszonyokra egyelőre nem rögzültek a pártok által kölcsönösen elismert alapelvek, ezért a működő támogatási programok is pártpolitikai kritikák keresztüzébe kerültek, ami egyben a szakmai korrekciót is nehezíti.

6. A határon túli magyarok által igénybe vehető kedvezmények és támogatások 'evolúciója'

A nemzeti, összmagyarságban való gondolkodás csíráját az 1990-es demokratikus választások után az MDF győzelmével kormányt alakító Antall József nyilatkozatában találjuk, aki 15 millió magyar miniszterelnökének nevezte magát. Az *Antall-kormány* arra törekedett, hogy a kisebbségi kérdések kezelésére közép-európai mintaadó modellt teremtsen, és létrehozta az ehhez szükséges önkormányzati intézményrendszert, illetve támogatáspolitikát. Az *Antall-doktrína* szerint a magyar kisebbségpolitikát a nemzetközi és kisebbségi jogi normákra kell alapozni, továbbá a külhoni magyarok véleményét ki kell kérni a róluk szóló magyarországi döntések meghozatala előtt.⁴⁵ Hamarosan megkezdődött a határon túli magyarokkal kapcsolatos intézményi háttér kiépítése: a Miniszterelnöki Hivatalban először államtitkárság alakult, majd 1992-től a *Határon Túli Magyarok Hivatalában* (a továbbiakban: HTMH) foglalkoztak az összmagyarság ügyével.⁴⁶ 1993-ban a magyar kormány az *Illyés Közalapítvány* létrehozásával pénzügyi alapot teremtett a határon kívül rekedt magyarok támogatására, 1994-től pedig alkuratóriumok létrejötte segítette a helyi értelmiség bevonását a döntéshozatali mechanizmusba. Ezen folyamatok

43 Lásd részletesen: MÓRÉ Sándor: A hazai nemzetiségi civil szervezetek és azok kapcsolata az állami szervekkel. *Acta Humana*, 2018/4, 92-95.

44 ABLONCZY – BÁRDI i. m. 32.

45 BÁRDI Nándor: *Tény és való: a budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete: problémakatalógus*. Pozsony, Kalligram, 2004, 139-146.

46 BÁRDI Nándor – MISOVICZ Tibor: *A kisebbségi magyar közösségek támogatásának politikája*. In: BITSKEY BOTOND (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században*. Budapest, Köztársasági Elnöki Hivatal, 2010, 201-202.

következtében a támogatáspolitikát társadalmivá vált és egyúttal politikai és szakmai legitimitást is kapott.⁴⁷

Később, az integrációs felkészülés jegyében újra kellett értelmezni a 'szovjet barátsági szerződéseket' a szomszédos, újonnan létrejött országokkal, illetve egyértelművé tenni a szomszédos országok felé, hogy Magyarországnak nincsenek területi követelései, tiszteletben tartja a Helsinkii Egyezményt.

Az MSZP-SZDSZ koalíció miniszterelnökeként 1994–1998 között Horn Gyula külpolitikai kérdésekben szintén az *európai integráció – szomszédos államok – határon túli magyarok* hármas prioritását követte, de sorrendiségben az integráció után az egyik legfontosabb feladatának a környező országokkal való jószomszédi viszony kialakítását, illetve a nyugat-európai külpolitikai kapcsolatok megerősítését tekintette. A *Horn-kormány* egyértelművé tette, hogy a határon túli magyarok kérdése az ország külpolitikai hatókörébe tartozik, nem veszélyeztetheti a térség stabilitását, és a kérdéskör megközelítése kizárólag az európai jogi normákon alapulhat. A határon túli magyarokra nem *nemzetrészként*, hanem olyan hátrányos helyzetű csoportként tekintettek, amelynek konkrét és pragmatikus megoldásokra van szüksége. Fontos lépés azonban, hogy a segélyező szemléletű támogatáspolitikát helyett gazdaságilag megalapozott rendszer kiépítésére, határmenti együttműködést elősegítő programokra, képzésekre helyezték a hangsúlyt. Határon túli alapítványi rendszer kiépítésével kívánták biztosítani a szélesebb körű partneri hálózatot.⁴⁸

1998 és 2002 között a Fidesz-FKGP-MDF koalíció az Európai Unióhoz való csatlakozásra készítette fel az országot, azt hangsúlyozva, hogy a csatlakozás egyben a nemzeti újraegyesítés eszköze. Ebben az időszakban az egyik legfontosabb, a nemzet egységét szimbolikusan is kifejező testület, a Magyar Állandó Értekezlet (a továbbiakban: MÁÉRT) 1999-es létrehozása volt. A MÁÉRT elsődleges célja az volt, hogy a Kárpát-medencében, illetve a diaszpórában lévő legitim politikai szerveződések közösen vegyenek részt a magyar nemzetpolitikai döntések előkészítésében és meghozatalában.⁴⁹

47 BÁRDI Nándor – SZARKA László: Változások Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek viszonyában. *Kisebbség- és nemzetpolitika az uniós Közép-Európában. Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2008./1, 4.

48 BÁRDI Nándor: Látszat és való – a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája. *Magyar Kisebbség*, 2003/3, 7-8. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/mk%202003_4_1_bardi.pdf (2020. 04. 03.)

49 KÉRI NAGY Zsolt: A magyar nemzetpolitika szerepe a térség stabilitása tükrében. *Magyar Kisebbség*, 2004/3, 245. http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/pdf/2004_3_25.pdf (2020. 04. 03.)

A Fidesz a határon túli magyarság létét mint természetes adottságot fogta fel, illetve problémáira nem teherként tekintett.⁵⁰ Az Országgyűlés a Szátv. megalkotásával a szülőföldön való megmaradást és gyarapodást, továbbá a kulturális és nyelvi azonosságtudat megőrzését a törvényben meghatározott kedvezmények nyújtásával és támogatások folyósításával kívánta elősegíteni.

A közbeszédben csak *státusz törvényként* emlegetett jogszabály fordulóponthoz jelentett a nemzetpolitikában, hiszen külhoni személyek és csoportok magyar államhoz fűződő kapcsolatát szabályozta, illetve kiszélesítette a kedvezmények körét. Az *Orbán-kormány* nemzetpolitikája nagy hatással volt a határon túli szervezetek stabilitására és legitimációjára, ezáltal pozitív megerősítést nyertek az emberek magyarságtudatukban, és abban, hogy az anyaország nem feledkezett meg róluk az elzártság évtizedei alatt.⁵¹

Az ellenzék körében nem volt egyetértés a törvény megalkotásával kapcsolatban: kifogásolták, hogy Magyarország előtte nem egyeztetett a szomszédos államokkal. Szlovákia⁵² és Románia részéről már az előkészítési szakaszban éles hangú bírálatok érkeztek, amelyekben nehezményezték a törvény hatálya alá nem eső többségi állampolgárok diszkriminatív megkülönböztetését, illetve a szuverenitásukat érintően sértőnek tartották egy olyan törvény megalkotását, amelynek személyi hatálya az ő országuk állampolgáira is kiterjed.

A *Medgyessy-kormány* működése alatt készült módosításokkal az Európai Unió számára is elfogadhatóvá vált a Szátv. Nem elhanyagolható az a szempont, hogy a Szátv. a nemzetközi kisebbségvédelmi gondolkodásban is változást hozott: a Velencei Bizottság,⁵³ az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa, az Európa Tanács parlamenti közgyűlése elfogadta az úgynevezett *kind minority* fogalmát, amely szerint az anyaországnak joga van felelősséget vállalni a határon túli kisebbségekért.⁵⁴

A Szátv. elfogadása után az Illyés Közalapítvány kapta meg az oktatási-nevelési támogatások kezelésének jogát. A határon túli pedagógusszövetségek közreműködésével szerteágazó irodahálózat épült ki, amelyet végül 2006 decemberében a *Gyurcsány-kormány* számolt fel.

Az első *Gyurcsány-kormány* nemzetpolitikai döntései visszalépést jelentettek

50 BÁRDI i. m. 145.

51 KÉRI i. m. 244-245.

52 Szlovákia a mai napig nem ismeri el a kettős állampolgárságot.

53 *Jelentés a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról.* Jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése, 2001.

54 *Magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete.* Budapest, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2012, 11.

a határon túli magyar közösségekkel kapcsolatos folyamatokban, csökkent a határon túli magyar politikai elit súlya, nem sikerült hatékony együttműködést kialakítani.⁵⁵ A megváltozott retorikát tekintve a szülőföldön maradás segítése vált kulcsfogalommá, valamint megszűnt a HTMH, a Teleki László Intézet⁵⁶ és a MÁÉRT is. Pozitívumként említhetjük, hogy az Illyés Közalapítvány és az Apáczai Közalapítvány a *Szülőföld Alapba* történő beolvastásával egységesítették a határon túliaknak nyújtott támogatási koncepciót, illetve törvényileg biztosítottak külön költségvetési forrást a határon túli magyarok számára.⁵⁷

A 2004. december 5-i népszavazás, amely a határon túli magyarok kettős állampolgárságának megadásáról szolt, jól megvilágította a magyarországi politikai elit és a közgondolkodás állapotát. A balliberális politikai elit és értelmiségi körök megnyilvánulásai azt sugallták, hogy a határon túli magyarok komoly fenyegetést jelentenek a hazai jólétre, így a külhoni magyarokhoz fűződő viszony egyértelműen a politikai önmeghatározás kérdéskörébe került. A népszavazás eredményei után a kisebbségi magyar közösségek szemében leértékelődött a magyarországi elithez, sőt mi több az anyaországhoz fűződő viszony is, hiszen a kérdés elsősorban az érzelmi szálakat bontotta szét.

Megfigyelhetjük tehát a magyar politikai elit ellentétes viszonyát a határon túli magyarok irányában: míg a jobboldali kormányok prioritásai szinte kezdettől fogva a teljes magyarságot felölelő nagy nemzetben gondolkodás irányába mutattak, addig a baloldal elsősorban Nyugat-Európa felé haladva, a szomszéd államokkal kialakított jó viszony keretében vállalt felelősséget a külhoniakért. A politikai diskurzust áthatották a nemzeti érdekek *versus* szomszédos és európai országokkal kapcsolatos érdekek dilemmái. Abban egyetértettek, hogy a határokon túlra szakadt nemzetrészek ügyét rendezni kell, de a prioritások eltértek/eltérnek egymástól.

A 2010-ben hatalomra került második *Orbán-kormány* működése alatt új lendületet vett a nemzetpolitika. Az első lépések között bevezették az

55 BÁRDI – MISOVICZ i. m. 11.

56 A Teleki László Alapítványt – az 1986-ban létrehozott Magyarságkutató Intézet jogutódjaként – a Magyar Köztársaság Kormánya alapította 1991-ben. Az intézmény az ország egyetlen, a világpolitikai kérdések mellett a környező államokkal és a határon túli magyarsággal foglalkozó műhelye volt. Az Alapítvány tudományos szervező, programlebonylító feladatai mellett jelentős pályázati, illetve kormányzati megbízásokat kapott. Ennek keretében a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma megbízása alapján 1999-től 2006-ig szervezte „A határon túli magyar épített örökség felmérése és megóvása” c. programot. A Teleki László Alapítványt a kormány 2006-ban megszüntette, helyette a Magyar Külügyi Intézet felállításáról döntöttek.

57 BÁRDI – MISOVICZ i. m. 11-12.

egyszerűsített honosítási eljárást, így lélekben sok külföldi magyarban feloldódott a 2004. december 5-i népszavazás okozta sérelem.

Létrejött a Nemzetpolitikai Államtitkárság, a Nemzetstratégiai Kutatóintézet,⁵⁸ valamint a kormány kidolgozta a Wekerle-tervet, amely az egész Kárpát-medencét egységes gazdasági övezetként értelmezte.⁵⁹ A nemzetpolitikai célokat is szolgáló Kárpát-medencei gazdasági integrációt megfogalmazó nagy-szabású Wekerle-terv – bürokratikus okokra hivatkozva és forráshiány miatt – 2016-ra kifulladt. Bár a jogszabály végrehajtása gyakorlatilag nem valósult meg, egyes részletei megjelentek más területek fejlesztési koncepciójában.⁶⁰

A Szátv. alapján nyújtott támogatások rendjéről szóló 31/2004. (II.28.) kormányrendelet⁶¹ döntött a *Szülőföldön magyarul* pályázati rendszer kialakításáról, amely a nevelési, oktatási, illetve tankönyv és taneszköz vásárlási támogatást, valamint hallgatók támogatását foglalta magában. Jelenleg erre – ugyanezen név alatt – a Bethlen Gábor Alap pályázati rendszerén belül van lehetőség.

Az ezredforduló után komoly, szisztematikus, széles körű kutatások indultak a határon túli társadalmi tőke feltérképezésére,⁶² amelyek eredményei segítettek a nemzetpolitikai stratégiai célok meghatározásában és letisztulásában.

Kezdeményezések, tervek és jogszabályok visszavonásának/módosításának sokaságát lehetne felsorolni és értékelni, de ami lényeges, hogy a megkezdett programok megvalósulása vagy kudarca leginkább a korszakban zajló nemzetpolitikai stratégia vajúdjására mutatott rá, amelyet a gazdasági-társadalmi

58 Lásd részletesen: 346/2012. (XII. 11.) Korm. rendelet.

59 A volt pénzügyminiszterről, Wekerle Sándorról elnevezett program ágazatonként fogalmazott meg fejlesztési célokat, így a jármű- és gépipari beszállítói hálózatok, az élelmiszer-gazdaság, a zöldgazdaság, a turizmus és egészségipar, valamint a kreatív ipar és az infokommunikációs szektor összehangolt fejlesztésére koncentrált.

60 A *Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról* szóló Országgyűlési Határozat (1/2014. (I. 3.) 3.1.3.4. pontja hangsúlyozza Magyarország-híd szerepének fontosságát, valamint tartalmaz a Kárpát-medencei területi együttműködést, a határon túli magyarok térségeivel való kapcsolatok erősítését, határokon átívelő, nemzetpolitikát is érintő célkitűzéseket (3.6.6. pont). Hatályon kívül helyezte a 2010. évi CXXX tv. 12. §-a.

61 Hatályon kívül helyezte a 117/2011. (VII.7.) Korm. rendelet 15. §-a.

62 A kutatásokról részletesen lásd SZÉKELY Levente (szerk.): *Magyar fiatalok a Kárpát-medencében*. Budapest, Kutatópont Kft., Enigma 2001 Kiadó és Médiaszolgáltató Kft., 2018; APRÓ István (szerk.): *Határon túli magyar nyelvű médiumok 2010/2011: kutatási jelentések*. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2012; továbbá az egész Kárpát-medencére kiterjedő GeneZYs 2015 ifjúságszociológiai kutatást. További kutatások: <http://www.nski.hu/megalapozo-tarsadalmi-gazdasagi-kutatasok-a-karpat-medenceben.html> (2020. 05. 10.)

folyamatok, a költségvetési és intézményi lehetőségek, a kül- és belpolitikai környezet is alakított, formált.

Az Alaptörvény elfogadásával egyidőben alakult meg a Bethlen Gábor Alap a Szülőföld Alap általános jogutódjaként, amely a határon túli magyarság szülőföldön való boldogulását segíti elő, illetve a nemzetpolitikai célú támogatások lebonyolítását fogja össze.⁶³

A kormány a támogatások mellett a közbeszéd részévé kívánta tenni a határon túli magyarokról való gondolkodást, ezért 2012-től kezdődően évről évre tematikus jelleggel meghirdetésre kerültek a támogatott célcsoportok szerint az alábbi programok:

- 2012 – a külhoni magyar óvodák éve programsorozat, amely célul tűzte ki az óvodai oktatás minőségének emelését, illetve a magyar tannyelvű óvoda és iskola közti átmenet segítését. A program szakmai elemei között módszertani csomag, külhoni óvónők részére készített továbbképzési pályázatok is megtalálhatók voltak, illetve további célként jelent meg a jól működő magyarországi gyakorlatok átemelése a külhoni magyar óvodapedagógiai programba.
- 2013 – a külhoni magyar kisiskolások éve olyan programsorozatot kívánt megvalósítani, amely segíti a szülőket abban a döntésükben, hogy gyermekük magyar nyelvű intézményben folytassa tanulmányait az óvoda után is. A pályázatok a pedagógusok továbbképzését és a módszertan korszerűsítésének támogatását is szolgálták.
- 2014 – a külhoni magyar felsősök éve, melynek fókuszában az 5-8. osztályos diákok és a kapcsolódó közösségek programjai álltak. A pályázatok a továbbképzésen túl olyan programok támogatására is irányultak, amelyek a magyar nyelvű intézmények választásának serkentését szolgálták.
- 2015 – a külhoni magyar szakképzés éve program a szakképzés fejlesztését célozta, illetve ennek keretében lehetőség nyílt a külhoni diákok számára gyakorlat teljesítésére a magyarországi intézményekben, amelyek a kapcsolatteremtésen túl a szakmai fejlődés által hozzájárultak a helyi gazdaságfejlesztéshez is.⁶⁴
- 2016 – a külhoni magyar fiatal vállalkozók éve, amely a Kárpát-medencei egységes gazdaságpolitikai szemléletmódot kívánta erősíteni a nemzetpolitikában, továbbá lehetőség nyílt ifjúsági közösségi programok támogatására is.

63 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról. Az Alap feladatairól és működéséről részletesen lásd a 1., 3. és 10. §-okat.

64 1681/2014. (XI. 26.) Korm. határozat a „2015 a külhoni magyar szakképzés éve” program megvalósításáról.

- 2017 – a külhoni magyar családi vállalkozások éve, amelynek pályázatai a Kárpát-medencei gazdasági térség erősítése céljából a családi vállalkozásokra, illetve azok kapcsolatteremtésére fókuszált.⁶⁵
- 2018 – a külhoni magyar családok éve⁶⁶ a Magyarországon is meghirdetett *Családok éve* programsorozattal párhuzamosan zajlott. Mindemellett kutatások zajlottak annak feltérképezésére, mit jelent ma a család fogalma, hogyan zajlik a párválasztás folyamata, milyen a jövőképe a vegyes házasságban élőknek. A program fontos eleme a Kárpát-medencei családszervezetek összefogása, illetve prioritás a családokkal foglalkozó egészségügyi szakemberek bevonása, valamint a gyermekorvosok, gyermekpszichológusok, házi orvosok képzési támogatása. További programcél pedig a Kárpát-medencei védőnői hálózat kiépítése és kezdőcsomag biztosítása a külhoni magyar újszülöttek részére. A Köldökszinór program keretében 2018-tól elérhetővé vált a Magyarország határain kívül született magyar gyermekek és családjaik számára az anyasági támogatás,⁶⁷ és az életkezdési támogatás (babakötvény) igénylése.⁶⁸ Az anyasági támogatás és a fiatalok életkezdési támogatása nem pályázati úton történik, hanem alanyi jogon jár: személyesen a magyar külképviseleteken, Magyarországon a kormányablakoknál, postai úton (Magyar Államkincstár), illetve ügyfélkapus regisztrációt követően elektronikusan igényelhető.
- 2019 – a külhoni magyar gyerekek éve. A programsorozat keretében a források 80 százaléka pályázatok keretében kerül elosztásra az olyan külhoni magyar vállalkozók, egyházi és civil szervezetek között, amelyek gyermekek, családok segítését célozzák. A magyar tannyelvű óvodák, iskolák és felsőfokú oktatási intézmények számára nyújtott fejlesztési támogatások mind azt a célt szolgálják, hogy vonzóvá tegyék a szülők

65 A programsorozatról és a hozzá kapcsolódó pályázatokról részletesen lásd: http://archive.bgazrt.hu/tamogatasok/archivum/palyazatok_tamogatasok_2017/2017_a_kulhoni_magyar_csaladi_vallalkozasok_eve_program/1/ (2020. 05. 15.)

66 A programsorozatról és a hozzá kapcsolódó pályázatokról részletesen lásd: <https://kulhonicсалadokeve.kormany.hu/palyazatok>. (2020. 05. 15.)

67 Egyszeri ellátás, melynek összege 2018-ban 64 125 forint, ikergyermekek esetében gyermekenként 85 500 forint. A támogatást a magyar állampolgársággal vagy magyar igazolvánnyal rendelkező gyermek vér szerinti anyja, örökbefogadó szülője vagy gyámja igényelheti, amennyiben a gyermek 2017. június 30-a után született.

68 A 2017. június 30-a után született magyar állampolgársággal vagy *Magyar igazolvánnyal* rendelkező gyermek szülője vagy törvényes képviselője igényelheti. Életkezdési támogatásként jelenleg egyszeri 42 500 forint összegű támogatás jár, amelyet a Magyar Államkincstár a gyermek részére nyitott számlán ír jóvá.

számára a magyar intézmények rendszerét. Fontos törekvés, hogy a magyar nemzetiségi óvoda/iskola magasabb színvonalú legyen, mint a többségi nyelvű intézmény. A 2016-ban indult grandiózus óvodafejlesztési program harmadik fázisa 2021-ben zárul, amelynek célja, hogy minden magyar kisgyermek kiváló pedagógiai programmal rendelkező, vonzó infrastruktúrával rendelkező magyar nyelvű óvodába járhasson. A Kárpát-medencei óvodafejlesztési program keretében többszáz intézmény épült vagy újult meg a szomszédos országokban, továbbá csatlakozott a programhoz a Magyar Gyermekorvosok Társasága, akik a határon túli magyar gyermekorvosokat megszólító programban is részt vállalnak.

- 2020 – a nemzeti összetartozás éve,⁶⁹ amely virtuálisan bár, de az egységes magyar nemzetet hivatott felmutatni megemlékezések sorozatával szimbolikusan a trianoni békediktátum 100. évfordulójának évében. A szakpolitikai célú nemzetpolitikai/határon túli feladatok ellátására tervezett kiadások volumene jól szemlélteti, hogy a kormány számára a határon túli nemzetrészekkel való törődés valóban nemzeti ügy.⁷⁰

Ha csupán érintőlegesen is, de fontosnak tartjuk megemlíteni a kérdéskörhöz tartozó dilemmákat is. A teljes támogatási rendszer, illetve a Bethlen Gábor Alap működésének vizsgálatakor a számszerű tények és pozitívumok kiemelése mellett szükségszerű megemlíteni néhány létező kritikát, illetve a jövőbeni lehetséges irányokat. Alapvető kérdés, hogy a támogatások által vajon megvalósulnak-e a megfogalmazott célkitűzések? Mindazok a lépések, amelyek nem kevés befektetett pénzébe és energiájába kerülnek a magyar kormánynak, a magyar embereknek, nem hoznak-e létre egy 'rezervátum-magyarságot', akik a többségi nyelv megfelelő ismerete nélkül nem tudnak sikeresen integrálódni a helyi közösségbe? A határon túli oktatás fejlesztése mindenképpen előremutató, de a képzett fiatalok nem Nyugat-Európát gazdagítják-e majd tudásukkal, hiszen a magyar állampolgársághoz járó útlevelel könnyebben bejutnak az európai uniós munkaerőpiacra? Ezért mindenképpen be kellene iktatni a rendszerbe a támogatások *utánkövetését*, azaz a hasznosságuk dokumentálását meghatározott időközönként (5-10-15 év), illetve az eredmények kiértékelését.

69 18/2019. (VI. 18.) OGY határozat a 2020. év nemzeti összetartozás évének nyilvánításáról.

70 A szakpolitikai célú nemzetpolitikai/határon túli feladatok 2020-ra tervezett kiadásai: <https://www.parlament.hu/irom41/06322/adatok/fejezetek/00nemzetpolitika.pdf>. (2020. 05. 20.)

A másik fontos kérdés a támogatások *kommunikációja*. A nemzetstratégia, benne a támogatáspolitikai elválaszthatatlan a nemzeti identitás kérdéskörétől. A nemzeti identitás, mint fogalom, igencsak átpolitizált. *Nemzettudat-hasadásnak* is nevezhetjük azt, ami a politikai megosztottság következtében a nemzetről, a magyarságról való gondolkodásban a '*nemzettudatlanság*' következtében kialakult Magyarországon. A leggyakoribb sztereotípiák, amelyek a társadalom egy részében a határon túli magyarokkal kapcsolatosan felmerülnek: 'elvesznek tőlünk', 'támogatásra szorulnak', 'valójában nem is magyarok'. Ennek következtében a támogatások mértékének, hasznosulásának közérthetőbb, átgondoltabb kommunikálására sokkal nagyobb hangsúlyt kellene fektetni. Káros lenne, ha a támogatások rossz kommunikációja miatt a határon túli magyarok negatív megítélése tovább növekedne a társadalom egyes rétegeiben.

A nemzetpolitikai támogatási rendszer kialakulásának, előzményeinek és fejlődésének rövid összefoglalása után tekintsük át, hogy jelenleg mely területeken, milyen formában és keretek között juthatnak támogatásokhoz a határon túl élő magyarok, illetve hozzátartozóik.

7. A kedvezmények és támogatások, illetve igénybevételük intézmény-rendszere

A 2010 utáni magyar támogatáspolitikai elsősorban a magyar közösségek intézményrendszerének támogatását célozza az eseti támogatások helyett. A közösségekben sokkal inkább erős az identitás-reprodukció, ezért is vált prioritássá az intézményi kör megerősítése.

A koncentrált támogatáspolitikai bástyája a Bethlen Gábor Alap. Az Alap létrejöttével a támogatások kezelésének új szemléletmódját kívánja képviselni, amely egységbe fogja a nemzetstratégiai elképzeléseket és a hozzájuk rendelhető forrásokat.⁷¹

Az Alap irányítását egy négytagú bizottság (a továbbiakban: Bizottság) látja el.⁷² A Bizottság a MÁÉRT elvi iránymutatásainak figyelembevételével végzi tevékenységét és szorosan együttműködik a MÁÉRT szakbizottságaival.

2011-től a hangsúly áttolódott a pályázati jellegű támogatásoktól a hosszútávú, normatív támogatások felé, ugyanakkor a pályázati lehetőségek

71 2010. évi CLXXXII. törvény a Bethlen Gábor Alapról.

72 A Bizottság tagja a nemzetpolitikáért felelős miniszter, a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter által kijelölt személy, az államháztartásért felelős miniszter által kijelölt személy, valamint a nemzetpolitikáért felelős államtitkár.

nem szűntek meg, továbbra is nyújtható támogatás természetes és jogi személyek, civil szervezetek, kulturális intézmények, programok számára egyedi elbírálás alapján.

A Bethlen Gábor Alap segítséget nyújt:

- a határon túli magyarságnak a szülőföldjén való – egyéni és közösségi – boldogulása, anyagi és szellemi gyarapodása, nyelvének és kultúrájának megőrzése és továbbfejlesztése, az anyaországgal való és egymás közötti sokoldalú kapcsolatának fenntartása és erősítése érdekében;
- Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek kölcsönös megismerése, valamint a nemzeti teljesítmény legfontosabb példáinak bemutatása céljából, a magyarságismereti és nemzetpolitikai kutatások elősegítése érdekében létrehozott *Magyarság Háza*⁷³ program működéséhez;
- a magyar-magyar kapcsolatok építését célzó *Határtalanul Program*⁷⁴ lebonyolításával összefüggésben;
- a határon túli magyarságot érintő gazdaságfejlesztési és vállalkozásösztönzési programok lebonyolítása és a támogatásközvetítési feladatok ellátásának összehangolásában;

Az Alap feladatai közé tartozik továbbá a Nemzetpolitikai Kutatóintézet működtetése.

A támogatandó területek széles palettáját lefedve a következő támogatási célokra igényelhető, illetve nyújtható támogatás:

- nevelés, oktatás, képzés, továbbképzés, továbbá tankönyv- és taneszköz-támogatás, ösztöndíj és közösségi sporttevékenység céljára; a felsőoktatásban tanulók részére hallgatói támogatás;
- szociális támogatások;
- a magyar kultúra és tudomány fejlesztésével, megőrzésével, gyarapításával és megismerhetővé tételével, a hagyományos magyar kultúrtáj védelmével kapcsolatos célokra;

73 A *Magyarság Háza* 2011-ben, a magyar kormány támogatásával jött létre a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. keretein belül. Küldetése a különféle hagyományőrző, szórakoztató és kulturális programokon keresztül a pozitív magyarságkép kialakítása, a magyarság összetartozásának bemutatása, az identitás és a kapcsolatok erősítése

74 A *Határtalanul Program* kézzelfoghatóvá teszi a nemzetpolitikában megfogalmazott célokat és értékeket a határon túli magyarokkal való személyes kapcsolatok kialakításának lehetősége által. A program lehetővé teszi magyarországi iskolások számára egy-egy határon túli közösség megismerését osztálykirándulás keretén belül. A programról bővebben a <https://hatartalanul.net/> oldalon lehet tájékozódni.

- gazdasági típusú, ezen belül kiemelten turisztikai, idegenforgalmi, vendéglátóipari, környezetvédelmi, energiahatékonysági célokra;
- az európai uniós tagsággal és az Európai Unió által biztosított támogatások felhasználásával kapcsolatos továbbképzési tevékenység ellátására;
- tömegtájékoztatási (nyomtatott és elektronikus sajtó) célokra;
- önkormányzat, önkormányzatok társulása, önkormányzati szövetség mint kedvezményezett részére;
- az Európai Unió által is támogatott határmenti program céljára;
- magyarországi településsel közös infrastruktúra kialakítása, így különösen utak, hidak építése, kommunális és kommunikációs célú támogatások, természetes adottságok fokozott kihasználása, testvértelepülési kapcsolatok – ezen belül különösen a kulturális és sportkapcsolatok – kialakítása és erősítése, közös környezetvédelmi programok létrehozása, az Európai Unió külső határszakaszán a kishatárforgalom feltételeinek megteremtése céljára.

A Bethlen Gábor Alap koncentrált össznemzeti támogatáskezelő jellegét bizonyítja, hogy az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (EMET) által végzett az egyházakkal való kapcsolattartás koordinációját és a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter feladat- és hatáskörével összefüggésben kijelölt feladatokat 2018. szeptember 1-jétől a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. (a továbbiakban: BGA) látja el, ahogy a Nemzeti Együttműködési Alapot is 2019. január 1-jétől.

A BGA vezérigazgatója pályázati stratégiát készít, amely alapján a BGA kidolgozza az egyes pályázati kiírásokat és gondoskodik a közzétételről (az Alap honlapján).

Az Alap a támogatások lebonyolítása során nemzeti jelentőségű intézményeket jelöl ki és támogatja a működésüket, valamint célzott, meghívásos pályázatokat ír ki a kiemelt, nemzetstratégiai feladatokat ellátó intézmények, szervezetek részére.

A beérkezett pályázatokat a BGA feldolgozza, majd összesítő és döntési javaslatot készít, melyet az államtitkár ellenjegyzésével az Alap Kollégiuma elé terjeszt. A Kollégium az elkészített összesítő alapján javaslatot tesz a Bizottságnak a pályázatok elfogadásáról, a támogatás formájáról és összegéről.

A szomszédos államokban élő természetes személyek a jogszabály alapján közvetlenül nyújtható támogatásban is részesülhetnek. A BGA legalább évente a honlapján felhívást tesz közzé. A kérelem beérkezését követően a normatív támogatásról a Bizottság a BGA javaslata alapján, annak elfogadásával dönt.

A normatív támogatás folyósítására lebonyolító szerv vagy az e célból kötött megállapodás alapján magyarországi székhelyű, az adott államban fiókteleppel rendelkező pénzügyi intézmény közreműködésével kerül sor.⁷⁵

Az Alaptörvényben megfogalmazott a határainkon túl élő magyarok iránt viselt felelősség elvének megvalósulása érdekében a gyakorlatban is szükségessé vált a célok, célcsoportok, eszközök törvényi szintű meghatározása. A módosított Szátv. részletesen szabályozza a határon túl élő magyarok számára nyújtott támogatásokat és a kedvezményezettek körét.

A magyar állampolgárságról szóló törvény módosítása⁷⁶ után a Szátv. kedvezményezettjeivé váltak immár a határon túl élő magyar állampolgárok is, amennyiben nem rendelkeznek magyarországi lakóhellyel. Különbség adódik abban a tekintetben is, hogy a kedvezmények alanyi jogon járnak, a támogatásokat azonban kérelmezni kell.

A Szátv. hatálya a Horvát Köztársaságban, Romániában, a Szerb Köztársaságban, a Szlovák Köztársaságban, a Szlovén Köztársaságban vagy Ukrajnában lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyekre terjed ki. A törvény hatálya a határon túli magyarral együtt élő házastársra és kiskorú gyermekükre akkor is kiterjed, ha azok nem vallják magukat magyar nemzetiségűnek.⁷⁷ A jogszabály *expressis verbis* meghatározza azon személyek körét is, akikre *nem* terjed ki a törvény hatálya.⁷⁸

A támogatások és kedvezmények bizonyos részét csak *Magyar igazolvánnyal* rendelkező személyek, illetve *Magyar hozzátartozói igazolvánnyal* rendelkező hozzátartozóik vehetik igénybe.⁷⁹ Az említett igazolványok kiállításával, cseréjével, visszavonásával összefüggő hatósági ügyben a Budapest Főváros

75 Az Alap működéséről és a támogatások eljárási rendjéről részletesen lásd a 367/2010. (XII. 30.) Korm. rendeletet a Bethlen Gábor Alapról szóló 2010. évi CLXXXII. törvény végrehajtásáról.

76 2010. évi XLIV. törvényt a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény módosításáról.

77 Szátv. 1. § (1) és (2) bek.

78 Nem terjed ki a Szátv. hatálya azokra a személyekre, akik magyar állampolgárságukat önként tett nyilatkozatuk alapján elveszítették; akiknek magyar állampolgárságát azért vonták vissza, mert azt csalárd módon szereztek meg; akik Magyarország területén bevándorolt, letelepedett, menekült vagy menedékes jogállást szereztek. Nem tartoznak továbbá a Szátv. hatálya alá az 1. § (1) bekezdésében felsorolt államokon kívül élő magyar nemzetiségű személyek, róluk és támogatásukról külön jogszabály rendelkezik.

79 Lásd: Szátv. 19-22. §; 318/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet a magyar igazolvány és a magyar hozzátartozói igazolvány kiadásával kapcsolatos eljárásról.

Kormányhivatala jár el, az igazolványok iránti kérelmet pedig a lakóhely szerinti államban működő, e feladatra kijelölt magyar diplomáciai és konzuli képviselőten lehet benyújtani.

Az igazolványok által biztosított jogosultságok magukban foglalják a kulturális és közművelődési intézmények szolgáltatásainak igénybevételével kapcsolatos kedvezményeket,⁸⁰ továbbá diák-⁸¹ és utazási kedvezményeket.⁸²

A Szátv. további – igazolványokhoz nem kötött – kedvezményeket és támogatásokat biztosít a tudomány,⁸³ a kitüntetések és ösztöndíjak,⁸⁴ a pedagógusok és oktatók támogatása,⁸⁵ határon túli kihelyezett képzés,⁸⁶ a szomszédos államokban nyújtható oktatási támogatás,⁸⁷ a munkavállalás,⁸⁸ a közszolgálati hírközlő szervek feladatai,⁸⁹ a határon túli szervezetek támogatása⁹⁰ területén.

A Szátv.-ben nem szabályozott támogatásként említhetjük meg az Ukrajnában lakóhellyel rendelkező, magát magyar nemzetiségűnek valló személyek magyarországi egészségügyi ellátásának támogatását.⁹¹

Az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatást (CSOK) pedig nemcsak a határon túli magyarok, hanem bármely más nem magyar

80 Lásd: Szátv. 4. §; 18/2003. (XII. 10.) NKÖM rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyeket megillető kulturális kedvezményekről.

81 Lásd: Szátv. 10. §; 319/2001. (XII. 29.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény hatálya alá tartozó személyek diákkedvezményeiről.

82 Lásd: Szátv. 8. §; 85/2007. (IV. 25.) Korm. rendelet a közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről.

83 Lásd: Szátv. 5. §; 1994. évi XL. törvény a Magyar Tudományos Akadémiáról 3. § (1) bek. i) pont, 16. §

84 Lásd: Szátv. 6. §; 7/2004 (II. 26.) NKÖM rendelet a Határon Túli Magyar Irodalmi Ösztöndíjakról; 241/2016. (VIII. 16.) Korm. rendelet a kulturális és tudománydiplomáciai feladatok ellátásáról; 2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról 92. § (5) bek.

85 Lásd: Szátv. 11-12. §; 206/2003. (XII. 10.) Korm. rendelet a szomszédos államokban élő magyarokról szóló 2001. évi LXII. törvény pedagógusokat és oktatókat érintő rendelkezéseinek végrehajtásáról; 1442/2013. (VII. 16.) Korm. határozat a Külhoni Magyar Oktatási Tanács létrehozásáról

86 Lásd: Szátv. 13. §

87 Lásd: Szátv. 14. §

88 Lásd: Szátv. 15. §

89 Lásd: Szátv. 17. §

90 Lásd: Szátv. 18. §

91 Lásd: 59/2007. (XII. 29.) EüM rendelet a határon túli magyarok magyarországi egészségügyi ellátásának támogatásáról

állampolgár is igényelheti,⁹² amennyiben Magyarország területén bejelentett lakóhellyel rendelkezik, és három hónapot meghaladóan az ország területén tartózkodott, illetve az egyéb, a rendeletben meghatározott feltételeket teljesíti. Ez a lehetőség azonban a szülőföld elhagyására ösztönözheti a határon túli magyar családokat, gyengítve az otthonmaradó közösséget.

A külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok magyarországi honosítása, valamint a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismerése éppúgy kiterjed a határon túli magyarokra, mint ahogy más külföldi állampolgárokra is.⁹³ A határon túli magyarok esetében az jelent könnyebbséget, hogy a többségi nyelven tett érettségi vizsga meghatározott szintű nyelvvizsgaként fogadható el.

8. Következtetések

Magyarország a rendszervált(oz)ás óta eltelt évtizedekben – a regnáló kormányok nemzetpolitikához való viszonyulásának függvényében – több-kevesebb intenzitással igyekezett a határon túli magyar közösségek megmaradásának és fejlődésének érdekében cselekvési tervet, támogatási programokat megvalósítani. Az elmúlt tíz esztendőben komoly nemzetpolitikai döntések születtek, letisztultak a stratégiai célok és eszközök, illetve több szintű támogatási rendszer épült ki, amely elsősorban a magyar oktatási és kulturális intézmények fejlődését segíti. Létrejött egy átfogó, tudományos életet támogató rendszer: az oktatás, a tudomány világa és az általa kiépített kapcsolatok azok, amelyek valójában megtörik az országhatárok állította korlátokat.

Alapvető kérdés maradt, ki hogyan tekint a határon túl rekedt nemzetrészekre. A továbbiakban is szükséges gondolkodni azokon az intézményes vagy informális (civil) mechanizmusokon, amelyek révén „a magyarországi közvélemény és politika számot vet a határokon túli magyarok helyzetével, megismeri történetüket, és a mindennapi életben is találkozza velük immár nem néprajzi érdekességként vagy munkaerőpiaci veszélyként, illetve lehetőségként, szűk belpolitikai célokra felhasználható eszközként, hanem [...]

92 16/2016. (II. 10.) Korm. rendelet az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról 6. §

93 Lásd: 2001. évi C. törvény a külföldi bizonyítványok és oklevelek elismeréséről; 137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról.

sokrétű közösségi identitás alanyaiként tekint rájuk.”⁹⁴ Ennek alapfeltétele lenne a magyarországi pártok konszenzusának kialakítása néhány magyarság- és kisebbségpolitikai kérdésben.

A szomszédos országok társadalmaihoz is szükséges szólni minden, a magyarok és szomszédjuk viszonyát érintő aktuális kérdésben, elhelyezve azt a közép-európai népek érdekszférájában. A határon túli magyarok nemzeti szabadságát nagyban elősegítené a magyarokkal kapcsolatos értékrend megváltozása a szomszédos országokban. Értékrendi változás azonban nem lehetséges az értékekről folytatott nyilvános vita nélkül, ahol nem a győzelem, hanem a meggyőzés, a megismerés és az együttműködés lehet a cél.

A nemzetközi és a kétoldalú kapcsolatokban a nemzetiségvédelem terén kezdeményezően és innovatívan kell fellépnie Magyarországnak. A magyar nyelv státuszának rendezése során maximálisan ki kell használni azt, hogy az Európai Unió parlamentjébe nemcsak magyarországi, hanem határon túli magyar képviselők is bejutottak. Itt említjük meg, hogy 2020 májusában a Kárpát-medencei Képviselők Fóruma felhívást intézett a kelet-közép-európai nemzetek parlamentjei felé, hogy közösen kezdeményezzék az ENSZ-nél és az európai szervezeteknél a nemzeti önazonossághoz való jog alapvető emberi joggá nyilvánítását.

Végezetül arra a kérdésre, hogy javult-e a határon túli magyarság tényleges helyzete azt tudjuk válaszolni, hogy igen, azonban nem annyit, amennyit kellett volna javulnia ahhoz, hogy a demográfiai, migrációs és asszimilációs folyamatok leálljanak, vagy a minimumra szoruljanak vissza. E tekintetben nagyon fontos a határon túli magyarságot érintő programok, támogatások konzekvens végrehajtása, utánkövetése és az eredmények kiértékelése, illetve ahol az állampolgári jogon járó anyanyelvi szolgáltatások nem biztosítottak, de önmagukat megszervezni képes helyi közösségek működnek, ott a magyar államnak a források pótlására kell törekednie.

A TÁMOGATOTT LAKHATÁS SZABÁLYOZÁSI KÉRDÉSEIRŐL

NYITRAI IMRE

egyetemi oktató (Semmelweis Egyetem)

1. A támogatott lakhatás a szociális biztonság intézményei között

Hazánk szociális intézmények biztosításával vállalja az Alaptörvény Szabadság és Felelősség rész XIX. cikkében rögzített ún. szociális jogok érvényesülését.¹ Magyarország Alaptörvényének XIX. cikke a következőket mondja:

„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.²

(2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a *szociális intézmények* és intézkedések *rendszerével valósítja meg.*”

Az intézmények szűkebb értelemben közösségi célra alakult társadalmi, vagy állami szervezetek. A tágabb, szociológiai megközelítésektől függő megfogalmazások számbavétele nélkül is látható, hogy a szociális biztonság jogérvényesítése rendkívül erős fedezetű rendszer kialakítását alapozhatja meg. Ez a rendszer tehát – kiemelten fogyatékosok és betegek esetén – konkrét és ténylegesen elérhető szociális intézményeket garanzálja.³

A szociális intézmények rendszere – tágabban értelmezve az 'intézmény' fogalmat – értelemszerűen kiterjed valamennyi, nem intézményes formában működő szolgáltatásra is. Ez a megközelítés szűkebb, mint a 'szociális védelem' rendszerének közkeletű értelmezése, de tágabb, mint a szigorúan vett, szakmai szabályozókban megfogalmazott intézményi megközelítés.

A szakágazati kérdés tehát, hogy az erős szabályozás mögött, a szociális szolgáltatások rendszerében milyen szabályozási sajátosságokkal jelennek meg az egyes, konkrét intézkedések, ezeken belül az ún. támogatott lakhatás.

1 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. In: HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2013, 40.

2 Módosította: Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (1) h).

3 FARKAS Zoltán: Az intézmény fogalma, fedezete és formalitása. *Miskolci Jogi Szemle*, 2007/2, 33-55.

2. A támogatott lakhatás helye és szerepe a szociális szolgáltatások rendszerében

A szociális szolgáltatások magyarországi rendszerét a mai napig a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) közel harminc éve megalkotott hierarchiája és definíciós kényszere határozza meg.⁴

Ebben a – számos szakértő⁵ szerint idejét múlt – nomenklatúrában sajátos jelentése van az „alap” és a „szakosított” kifejezéseknek. Az értelmezési mezőn a szociális szolgáltatási struktúrában az „alap” szolgáltatási alrendszer mindig az *otthonközeli, bentlakást nem biztosító ellátásokat* jelenti, míg a szakosított formák mindig *valamilyen típusú lakhatás* megvalósítását foglalják magukban.

Ezen szolgáltatásokat végig tekintve láthatjuk azonban, hogy a szolgáltatások keretein belül, ténylegesen megvalósuló tevékenységek (szolgáltatási elemek) nagyon sok esetben átfedéseket tartalmaznak, vagy lényegében – esetleg más-más néven – ugyanazt a konkrét tevékenységet takarják. Ezen egyezőségek és a bizonytalan körvonalú lehatárolások miatt nem csak a kívülálló, nem szakmabeliek (laikusok), hanem a szolgáltatásokat szervezők, végzők körében is sokszor összemosódnak a határok az egyes elemek között. Ez nem segíti sem a szakmai, sem a pénzügyi fegyelem betartását és betartatását. Még nagyobb gond, hogy az igénybevevők, rászorulóik körében sem világosak a szolgáltatási tartalmak és keretek.

A támogatott lakhatás (továbbiakban: TL) ebben az idejétmúlt – *elhatároló, rugalmatlan és sokszor életszerűtlen* – logikai felosztás kereteit feszegetve került innovatív elemként, a 2012-es esztendőben a jogszabályba (Sztv.). A jogszabályi beágyazást megelőzően modellprogramként⁶ gyakorlatilag nem

4 Lásd erről bővebben: HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar szociális ellátások fejlődése 1990-től napjainkig*. In: HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): Bevezetés a társadalombiztosítási jogba. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019, 104–112.; HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar szociális ellátórendszer kialakulásának és fejlődésének főbb állomásai napjainkig*. In: BALOGH Judit – KONCZ Ibolya Katalin – SZABÓ István – TÓTH J. Zoltán (szerk.): 65 Studia in Honorem István Stipta. De Iuris Peritorum Meritis 10. Budapest, Károli Gáspár Reformárus Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 151.

5 Például: szakmapolitikusok megszólalásai (<http://www.macsgyoe.hu/downloads/rendezvenyek/czibere2012.pdf>; 2020.01.05.), és más szakértők (pl.: http://www.esely.org/kiadvanyok/2012_3/2.szekcio.pdf; 2020.01.05., vagy http://www.3sz.hu/sites/default/files/uploaded/pelle_jozsef_-_szocialis_intezmenyek_strukturalis_problemai.pdf; (2020.01.05.)

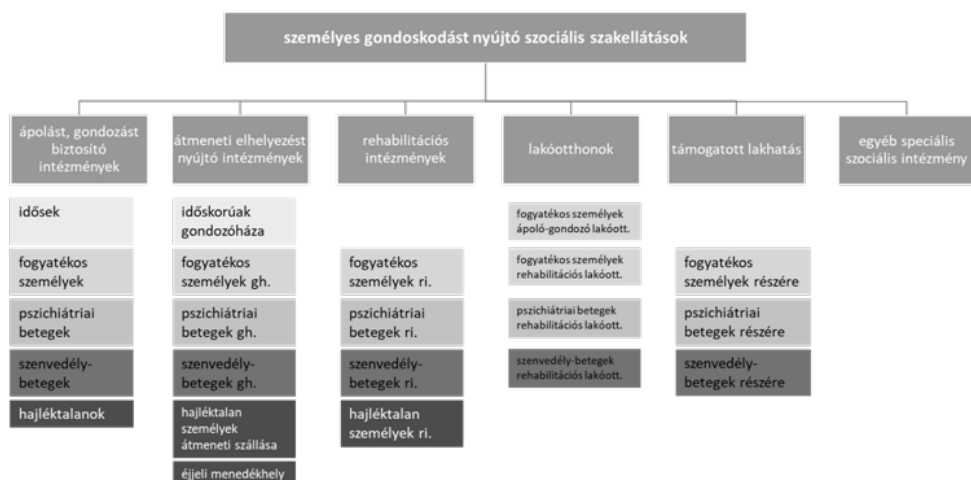
6 A magyar jogrendben, sőt a pusztá szóhasználatban sem lehet a „modellprogram” kifejezés valódi tartalmát célszerűen megragadni. Az értelmezések közül optimálisan elfogadható, hogy egy „modell” mindig egy nagyobb dolog leképeződése, kipróbálása vagy – innovációs közegben – bevezetés előtti próbaüzeme. Ehhez azonban látunk olyan példát, mint a szociális földprogram, amely közel harminc éve „modellprogramként” kap helyet a mindenkor támogatott programok között, s látunk olyat, mint a TL,

zajlott le a szolgáltatás tesztelése és finomhangolása.

Nemzetközi kötelezettségekből⁷ fakadó, hazai stratégiára⁸ is épülő, új szolgáltatásként a TL bevezetése az újszerű, innovatív gondolkodás esélyét is jelentette a szociális szakma véleményformálói jelentős részének a szemében. A támogatott lakhatás szabályozása a merev (otthonközeli-bentlakásos ellátás dichotómiára vonatkozó) meghatározás helyett egy teljesen új megközelítést, a személyközpontú, szükséglet alapú, szolgáltatási elemekre építő logikai struktúrát hozza színre a szociális szolgáltatások esetében.

A Sztv. alapvető, logikailag még jól értelmezhető rendszerében a támogatott lakhatás szolgáltatási vagy intézményi formaként egy új kategóriát nyitott a szabályozásban.⁹

Ennek áttekintéséhez mindössze egy egyszerű ábrát érdemes tanulmányoznunk. Az ábra a Sztv. 66-85/A. §-ában meghatározott ellátási formákat rendezi típus és (eltérő színmélységgel jelölve) célcsoportok szerint.



1. ábra: a szerző saját szerkesztése

amely gyakorlatilag az elméleti (szabályozási) konstrukcióval egyidejűleg indult el.

- 7 UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), a magyar Országgyűlés által a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett egyezmény, melynek magyar nyelvű, értelmező fordításának elérése: <https://www.un.org/disabilities/documents/natl/hungary-ez.pdf> (2020.01.11.)
- 8 „A fogyatékossgal élő személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló 2017-2036. évekre vonatkozó hosszú távú koncepcióról”, <https://www.kormany.hu/download/c/23/f0000/kiv%3%A1t%3%A1s-r%3%B3%20sz%3%B3%3B%20koncepti%3%B3.pdf>; (2020.01.11.)
- 9 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Társadalombiztosítási és szociálpolitikai alapismeretek*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2015, 134-135.

A szabályozás az első négy csoportban (ápolást, gondozást biztosító intézmények; átmeneti elhelyezést biztosító intézmények; rehabilitációs intézmények és nagyobbrészt a lakóotthonok tekintetében is) *intézményi működési kereteket* rögzít. Leírja azt, hogy – minden ellátott számára, a megfelelő, célcsoport specifikus eltérések mellett – milyen fizikai környezetben, milyen szakmai tartalmakkal és megvalósuló tevékenységekkel szükséges az intézményeknek működnie.

A támogatott lakhatás szabályozása azonban ettől lényegesen eltér.¹⁰ A szolgáltatás középpontjában az önálló életvitel áll: a személyre szabottan megvalósítható, önálló életvitel elősegítését és fenntartását kell megvalósítania a szolgáltatásnak. Az önálló életvitel azonban eltérő segítséget igényel egyénenként és érintettségenként (fogycatékos, pszichiátriai beteg és szenvedélybeteg személyek helyzetétől, életkorától, állapotától és betegségeitől is függően). Ezt az eltérő szükségletet eltérő módon lehet csak – optimálisan – kielégíteni, ezért a szabályozás önálló elemekre bontva tartalmazza a biztosítandó tevékenységeket:¹¹

- lakhatás,
- támogató technikák (mentálhigiénés, életviteli és egyéb kérdésekben),
- kísérés (szükség szerint a közlekedést, szállítást is megoldva),
- étkezés (szükség szerinti diétával is),
- ápolás-gondozás (egészségügyi állapot függvényében),
- fejlesztés (meglévő, esetleg részképességek alapján),
- „társadalmi életben való részvétel” biztosítása.

Ezzel bekerült egy – túlzás nélkül – forradalmi elem a magyar szabályozási gyakorlatba: az addigi egységes, azonos beltartalmat feltételező, egységes szolgáltatási leírás helyett egy szükségletközpontú, sokelemű és egyénre szabott kialakítást megengedő és elváró szabályozás került megalkotásra.

A szabályozás egyik legérdekesebb sajátosságát az adja, hogy a fenti felsorolás valamennyi eleme (a lakhatás kivételével) megtalálható a szociális alapszolgáltatások körében is.¹² Lényegében tehát a szociális alapszolgáltatások együttműködő, összeszervezett igénybevételeének lehetőségét és az adott személy lakhatását kell biztosítania a támogatott lakhatás megszervezését, biztosítását vállaló fenntartónak.

10 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II. Tananyag a társadalombiztosítási és szociális ellátások megismeréséhez.* (2. átdolgozott kiadás), Budapest, Patrocinium Kiadó, 2018, 194.

11 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere.* Budapest, Patrocinium Kiadó, 2016, 391.

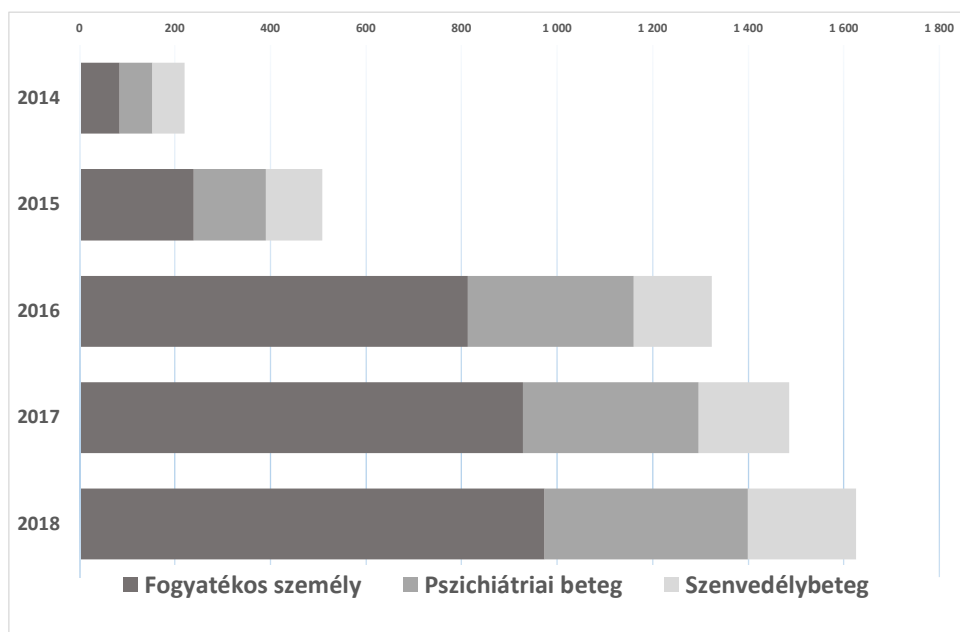
12 HOMICSKÓ (2018) i. m. 184-191.

3. A támogatott lakhatás kapacitásai¹³

Az elmúlt évek adatai alapján látható, hogy alig változó nagyságban, mindösszesen 92.000 fő él Magyarországon szociális szolgáltatást nyújtó intézményi környezetben, otthonokban. Ezen adaton belül – szintén csekély csökkenést mutatva – a fogyatékosággal élő személyek száma 15.000 fő, a pszichiátriai betegek (pszichoszociális fogyatékosággal élők) száma 8.400 fő, míg a szenvedélybetegek (főként alkoholbetegek) száma 2.000 fő volt.

Mindezen adatokhoz képest a fenti három célcsoportra vonatkozóan, mindösszesen 1.626 férőhelyen¹⁴ működött az országban támogatott lakhatás. (Érdekes azonban, hogy ez csupán kicsivel kevesebb, mint a kb. 1.800 fő részére szolgáló lakóotthonok kapacitása.)

Az összkapacitás dinamikus emelkedését mutatja az alábbi ábra.



2. ábra. Forrás: KSH adatok és saját ábrázolás

A célcsoportok szerinti eloszlás a TL adatokban is hozzávetőlegesen tükrözi

13 A tanulmány elkészítésekor még nem álltak rendelkezésre 2019-re vonatkozó adatok, statisztikák, de ágazati információk alapján a szolgáltatásra vonatkozó adatok minden esetben emelkedő, bővülő ellátási formát tárnak elénk.

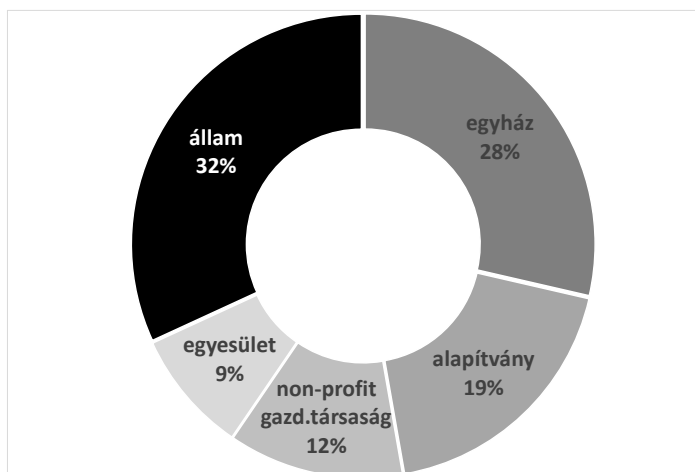
14 Forrás valamennyi alapadathoz: KSH; elérhetőség: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsi001.html# (2020. 01. 12.)

a tartós bentlakásos intézményben élők arányait, és láthatóan az értelmi fogyatékosokkal élők teszik ki a TL igénybevevők 60%-át.

A TL kapacitások területi eloszlása azonban hatalmas különbségeket mutat. A szociális szolgáltatások kapacitás eloszlásában is látunk egy kelet-nyugati tengelyt hazánkon belül (a keleti megyékben és Budapesten lényegesen magasabb a szolgáltatási kapacitás, mint az országos átlag), ám ez a TL esetében más „előjellel”, de sokkal erősebben látszódik. Olyan szélsőséges adatokat találhatunk, hogy Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyében 278 fő élhet TL szolgáltatás keretei között, addig Vas megye vagy Győr-Moson-Sopron Megye érintettjei egyetlen férőhelyet sem érhetnek el a megyében. A 2018-as statisztikai adatok szerint *nulla (!) férőhely az elérhető kapacitás az említett két megyében.*

A teljes kép analízise után – értelmezési lehetőségként – adódik egy magyarázat a területileg nem arányos innovációra, miszerint a számokat a kitagolási (intézménytelenítési) programba¹⁵ bevont állami intézmények földrajzi elhelyezkedése is befolyásolhatja. Ez vélhetőleg oka lehet nagyobb eltérésnek, de a TL teljes hiánya valószínűleg mást is mutathat, ez azonban további kutatásokat, vizsgálódást igényel.

Érdekes még röviden elemezni, hogy a TL milyen fenntartói háttérrel valósul meg. Alapul véve azt a közkeletű megfigyelést, szervezetszociológiai alaptézist, hogy a kisebb szervezetek rugalmasabb és mozgékonyabb változásokra, fejlődésre képesek, fejlesztési potenciálban gazdagabbak, innovatívabbak, akkor félig már magyarázatot is kapunk a jelenlegi helyzetre.



3. ábra. Forrás: KSH adatok és saját számítások

15 ANDRÁCSI-TÓTH Veronika – BÓDY Éva – CSICSÉLY Ágnes – NYITRAI Imre: Az intézménytelenítés kapujában - A Pixelből kép válhat? *Esély*, 2011/4, 35-57.

A fentiek alapján optimális és rugalmas szerkezetben alakul a kapacitások fenntartói háttere: egyharmad-egyharmad arányban vesz benne részt az állam, az egyházak és a civil szféra szereplői. Az egyesületi és alapítványi formában létrejött TL kapacitások kezdeményezői és fenntartói mögött nagyon sokszor érintetti csoportok (többnyire szülők közösségei) állnak. Ez a tendencia már az 1990-es években, az ún. lakóotthoni fejlesztések idején is tapasztalható volt.

Szociális ágazati tények alapján látható az is, hogy nem a nagy, történelmi egyházak, komoly hierarchiával működő fenntartói szervezetek, hanem a helyi, gyülekezeti szintű és többször (civil működési jegyeket is mutató) máltai háttérű egyházi szervezetek alakítottak ki és működtetnek TL-t. Mindezek és a civil fenntartású TL-ek laza hálózati együttműködése éppen a 2010-es évek végén kezdett el működésbe lendülni.¹⁶ A hálózatosodott működéstől remélhetjük a gyakorlatias szempontok megerősödését és végsősoron – megfelelő ágazati fogadókészség mellett – a kialakult szabályozási keretek életszerűen tartását, a mindenkori ésszerűség egyszerű elvének fennmaradását.

4. A támogatott lakhatás szabályozási sajátosságai

A támogatott lakhatás (továbbiakban: TL) szabályozási beágyazottságának bemutatásához szükséges megismerni nemcsak a szociális szolgáltatások szabályozásáért felelős joganyag vonatkozó részeit, hanem a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) vonatkozó részeit is.

4.1. A támogatott lakhatás szabályozása a Fot. keretei között

A Fot. nem csak általánosságban és nem csupán a fogyatékosággal élők jogai oldaláról fogalmaz meg kereteket, hanem konkrét szolgáltatásokat illetve azokra való hivatkozást is tartalmaz. (Ilyen például a támogató szolgálat, mint – többször változott, de évtizedes múltú – speciális szociális alapszolgáltatás.)

A Fot. alapján a fogyatékosággal élők *választási lehetőséggel élhetnek* a családi, lakóotthoni, vagy intézményi lakhatási forma között. A törvény nem tartalmaz rendelkezést a kapcsolódó szolgáltatásokról, például az ún. személyi segítő szolgálat igénybevételéhez való jogról, mely számos országban lehetővé teszi az önálló életvitelt a fogyatékosággal élők számára.¹⁷

16 A keretet is egyházi szereplő adja, a hálózat gondozása a Baptista Egyházi Szociális Módszertani Központ támogatásával valósul meg. *Alap Vető*, 2019/23.

17 GRADWOHL Csilla: A fogyatékosággal élők közösségben való élethez fűződő jogáról.

A lakhatással kapcsolatban azonban csak egy konkrétum szerepel a törvényben, mégpedig az értelmező rendelkezések között:

„4. § e) lakóotthon: a fogyatékos személy önálló életvitelét elősegítő, kisközösséget befogadó lakhatási forma”¹⁸

Megjelenik tehát az önálló életvitel, de csak a lakóotthoni ellátási forma bemutatásakor. A lakóotthon azonban – ahogyan azt később részletesebben bemutatom – egy bentlakásos ellátási forma kisebb, csökkentett férőhelyszámú verziója, és valójában a ‘nagy intézményekhez’ nagyon hasonló formájú, szabályozású változata a bentlakást nyújtó szociális szolgáltatásoknak.

A lakhatással kapcsolatos újabb – és egyben e törvény keretei közötti utolsó – pont a éppen az önállóság, az önálló életvitel, és az inklúzió kapcsán jelenik meg. *Lakóhely, közösségbe való befogadás, önálló életvitel*¹⁹

„17. § (1) A fogyatékos személynek joga van a fogyatékoságának, személyes körülményeinek megfelelő – családi, lakóotthoni, intézményi – lakhatási forma megválasztásához.”

Ahogy látható, ez nem a szolgáltatás tartalmi oldalról, hanem a fogyatékos személy önálló döntéshozatala oldaláról, a lakhatási körülmények megválasztásának szabadsága kapcsán rögzít jogokat. Ez látszólag teljesíteni tudja a már említett, nemzetközi jogból fakadó kötelezettségeket (CRPD), de szakmai szervezetek ezt erősen vitatják.

Látható tehát, hogy a TL sajnos még csak említésre sem kerül a Fot.-ban. Ennek oka egyszerű: a TL szabályozása 12 évvel a Fot. elfogadása után született meg. Ez azonban leginkább a Fot. felülvizsgálatának és valós, szabályozási rendszerben elfoglalt helyének kérdéseit veti fel, amely nem tárgya jelen írásnak.

4.2. Sajátosságok a TL-szabályozásban

A szociális törvény (Sztv.) a támogatott lakhatást – alapbesorolás szintjén legalábbis – kiveszi a tartós bentlakásos intézményi (intézeti) kategóriából:²⁰

- „57. § [...] (2) A személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátást
- a) az ápolást, gondozást nyújtó intézmény,
 - b) a rehabilitációs intézmény,

De iurisprudencia et iure publico, 2014/3, 1-13.

18 Megállapította: az eredeti jogszabály, bő két évtizede.

19 Megállapította: 2010. évi XXXIX. törvény 30. §. Hatályos: 2010. III. 31-től.

20 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II. Tananyag a társadalombiztosítási és szociális ellátások megismeréséhez*. (3. átdolgozott kiadás), Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019, 161.

- c) a lakóotthon (a továbbiakban a)-c) pont együtt: tartós bentlakásos intézmény),
- d) az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (a továbbiakban a)-d) pont együtt: bentlakásos intézmény),
- e) *a támogatott lakhatás*,²¹
- f) az egyéb speciális szociális intézmény²² nyújtja.”²³

A törvényi szinten megvalósuló szabályozás rendkívül részletesen magában foglalja azt is, hogy a sajátos, korábbi szolgáltatási értelmezésekbe közvetlenül nem illeszthető, új forma milyen tartalmi követelményeket hordoz. A részletes szabályozás törvénybe foglalása – tapasztalatom szerint – mindig egyfajta ’védelem’, vagy prevenció részét képezi: a szabályozást alkotó *a szabályok könnyű változtathatóságának* elkerülése érdekében beillesztheti az adott pontokat – országgyűlési elfogadást igénylő – jogszabályba, törvénybe.

Látható ez a lenti részletszabályok kapcsán is, ahol a TL már teljesen önálló fejezetet is kapott.

*Támogatott lakhatás*²⁴ „75. § (1) A támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek - ide nem értve a demens személyeket - és a szenvedélybetegek részére biztosított ellátás, amely az életkornak, egészségi állapotnak és önellátási képességnek megfelelően, az ellátott önálló életvitelének fenntartása, illetve elősegítése érdekében biztosítja

- a) a lakhatási szolgáltatást,
- b) az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében a mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt,
- c) a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevételeiben való segítségnyújtást,
- d) az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén

da) a felügyeletet,

db) az étkeztetést,

21 Megállapította: 2012. évi CXVIII. törvény 5. §. Hatályos: 2013. I. 1-től.

22 Apró érdekesség, de a rendszer szabályozási útvesztőjéről, ’dzsungeljáról’ sokat elárul, hogy nyolc esztendő, központi közigazgatásban töltött, több évtizedes szociális szférában szerzett tapasztalat alatt sem derült ki számomra (sem), mit is jelent az ’egyéb speciális szociális intézmény’ értelmezési kategória. Tartalom nélküli besorolásként „lóg a levegőben” ez az intézménytípus.

23 Kiemelések a szerzőtől.

24 Megállapította: 2012. évi CXVIII. törvény 7. §. Hatályos: 2013. I. 1-től.

- dc) a gondozást,
- dd) a készségfejlesztést,
- de) a tanácsadást,
- df) a pedagógiai segítségnyújtást,
- dg) a gyógypedagógiai segítségnyújtást,
- dh) a szállítást,
- di) a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást.²⁵

Támogatott lakhatásban az (1) bekezdés szerinti személy gyermeke is ellátható.

(2) Az (1) bekezdés d) pontja szerinti *szolgáltatási elemeket*²⁶ a fenntartó

a) a (3) bekezdés szerinti szociális szolgáltatást nyújtó szolgáltatóval, intézménnyel a szolgáltatási elem nyújtására kötött megállapodás útján,

b) a támogatott lakhatás részeként, a szakmai létszám és tárgyi feltételek teljesítésével,

c) a szintén saját fenntartásában álló, (3) bekezdés szerinti szociális szolgáltatások útján, vagy

d) az (1) bekezdés d) pontja szerinti szolgáltatási elemekre kiterjedő tevékenységi köre szerinti működési feltételeknek megfelelő szervezet útján, az intézményi szolgáltatások intézményen kívüli szervezet által történő ellátásának szabályai szerint biztosíthatja.”

A fenti szabályozásban tehát *két, teljesen innovatív elem* is megjelenik.

Egyrészt az addig – viszonylag – egységes szolgáltatási kategóriák helyett a sokkal pontosabban megfogalmazható, átlátható kategóriákat választja irányadónak. Ezek az ún. *szolgáltatási elemek*, amelyek olyan alapvető tevékenységeket tartalmaznak, amelyek az érintett személy adott szükségleteihez jól illeszthetőek. Ezzel megvalósul a személyre szabott, az egyén meglévő képességeire tekintettel lévő, önálló életvitel kialakítani és fenntartani képes segítő tevékenységi kör. (A jelen tanulmányban részletesen nem elemzett kiváltási, kitagolási koncepciók ezt a tevékenységi sort, kört az egyént segítő ’szolgáltatói gyűrűként’ írják le.)

Másrészt – és ez kisebb figyelmet szokott kapni – megjelenik a szociális szolgáltatók közötti *együttműködés* lehetőségének (és sokszor az életszerű kényszerének) kérdése is. Ugyanis a TL fenntartójának nem kell (szinte nem is lehet) minden szolgáltatási elemet önállóan biztosítania, hanem – ahogyan a többségi helyzetekben, mindennapi életvitelünkben is tesszük – a szolgáltatási lehetőségekből kell kialakítani azt az egyénre szabott portfóliót, amely a legjobban szolgálja az önálló életvitel megtartását az érintett, TL-igénybevevőnél. A szabályozás ehhez ráadásul még egészen pontos „útmutatót” is ad.

25 Kiemelés a szerzőtől.

26 Kiemelés a szerzőtől.

„75. § [...] (3) A (2) bekezdés a) és c) pontja szerinti esetben

a) a felügyeletet jelzőrendszeres házi segítségnyújtás, támogató szolgáltatás vagy nappali ellátás,

b) az étkeztetést étkeztetés vagy nappali ellátás,

c) a gondozást házi segítségnyújtás, közösségi alapellátás, támogató szolgáltatás vagy nappali ellátás,

d) a készségfejlesztést közösségi alapellátás, támogató szolgáltatás vagy nappali ellátás,

e) a tanácsadást közösségi alapellátás, támogató szolgáltatás, nappali ellátás vagy család- és gyermekjóléti szolgáltatás,

f) a pedagógiai segítségnyújtást támogató szolgáltatás, nappali ellátás, család- és gyermekjóléti szolgáltatás vagy gyermekek napközbeni ellátása,

g) a gyógypedagógiai segítségnyújtást támogató szolgáltatás, nappali ellátás vagy család- és gyermekjóléti szolgáltatás,

h) a szállítást támogató szolgáltatás vagy falugondnoki és tanyagondnoki szolgáltatás,

i) a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást házi segítségnyújtás, nappali ellátás vagy támogató szolgáltatás nyújtására a szolgáltatói nyilvánításba bejegyzés alapján jogosult szervezet útján lehet biztosítani.”

Véleményem szerint ez a szabályozási 'mátrix' már túlzottan aprólékos, de a szabályt megfogalmazók abból a – sajnos teljesen igazolt – helyzetből indultak ki, amely szerint a szociális szolgáltatásokat fenntartó, irányító személyek nem ismerik, sokszor nem is látják át a szociális szolgáltatások egészét. Az ellátotti jogok érvényesítése és az ellátási biztonság érdekében így egy nagyon pontos, szinte mindenre kiterjedő itinert fogalmaztak a szabályozásért felelős szakemberek a törvényben.

Fontos még kiemelni, hogy a TL szabályozás egyik sarkalatos pontja a lakhatási szolgáltatás (szolgáltatási elem) mérete, vagyis a használt lakás vagy ház méretének, nagyságának, befogadóképességének a kérdése. Nagyon sokan a teljes intézménytelenítési folyamat sarokkövének tekintik a minél kisebb – lehetőleg egyszemélyes lakhatást biztosító – formák meglétét vagy hiányát mind Magyarországon²⁷, mind Európában.²⁸

27 A hazai gyakorlat legerősebb – politikai elfogultságoktól sem mentes – szereplőjének 2019-es véleménye: <https://tasz.hu/cikkek/aggasztoelojelekakitagolasjovojerol> (2020. 01. 14.)

28 *From institutions to community living for persons with disabilities: perspectives from the ground*, forrás: <https://fra.europa.eu/en/publication/2018/independent-living-reality> (2020. 01. 14.)

A pontosság kedvéért a törvény tehát ezeket a paramétereket is szabatosan rögzíti.

„75. § [...] (5) A lakhatási szolgáltatás

a) legfeljebb hat fő számára kialakított lakásban vagy házban, vagy

b) hét-tizenkét fő számára kialakított lakásban vagy házban, vagy

c) legfeljebb ötven fő elhelyezésére szolgáló lakások, épületek együttesében biztosítható.”

A gyakorlat nyelvén tehát ez azt jelenti, hogy a TL lakhatási eleme kisebb-nagyobb lakásban, házban vagy társasház/lakó park jellegű épületekben oldható meg. (Érdeklőség: a népesség nem intézményekben élő része, vagyis a lakosság 99%-a éppen ezen lakhatási formákban él.)

A szabályozás további, rendkívül újszerű eleme éppen az egyénre szabottságot szolgálja, ugyanis a nagyon pontos diagnózis érdekében a TL igénybevételét megelőzően egy – rendkívül aprólékos, részletes mérőeszközként kifejlesztett – *teljeskörű szükségletfelmérés* elvégzését írja elő. Az ún. komplex szükségletfelmérés eredményeként – ha szakmailag megfelelően és elfogulatlanul használják a mérőeszközt – pontosan meghatározható, hogy milyen, személyre szabott szolgáltatásokra, szolgáltatási elemekre van szükség az érintett TL-igénybevevőnek.

Ennek kötelezettségét a szabályok szigorú követelményként rögzítik.

„75. § [...] (6) Támogatott lakhatás - a (7) bekezdés szerinti kivétellel - a komplex szükségletfelmérés, illetve fogyatékos személy esetében a 70. § (5) bekezdése szerinti alapvizsgálat és a komplex szükségletfelmérés megtörténtét követően,

annak eredménye alapján nyújtható.

(7) Ha az ellátott ápolást, gondozást nyújtó intézményből vagy ápoló-gondozó célú lakóotthonból kerül támogatott lakhatásba, az ellátott komplex szükségletfelmérését - folyamatos ellátása mellett - az intézményvezető végzi el. A komplex szükségletfelmérés alapján kell meghatározni az (1) bekezdés d) pontja szerinti szolgáltatási elemeket, annak eredménye azonban a támogatott lakhatásra való jogosultságot nem érinti.

(7a) Kiskorú ellátása esetén az (1) bekezdés d) pont da) és db) alpontja szerinti szolgáltatási elemeket minden esetben biztosítani kell azzal, hogy a felügyelet szolgáltatási elem kizárólag személyes jelenléttel biztosítható.

(8) Ha az ellátott 50 férőhelyesnél nagyobb ápolást, gondozást nyújtó intézményből kerül támogatott lakhatásba, az ápolást, gondozást nyújtó intézmény férőhelyszámát - a támogatott lakhatásba átkerülő ellátottak számával megegyezően - csökkenteni kell.”

4.3. Támogatott lakhatás vagy lakóotthon?

A támogatott lakhatás szabályozási sajátosságainak elemzésekor érdemes egy összevetést tenni az 1990-es évek közepétől egészen a 2010-es évek elejéig „legkorszerűbb” megoldásnak tartott ellátási formával, az ún. lakóotthoni ellátással.

Mint korábban láthattuk, a lakóotthon egy tartós (vagy átmeneti) bentlakást biztosító intézményi forma, amely a lakhatás mennyiségi körülményeiben (egy lakóegységben élők számában) tér el elsősorban a többi (elsősorban ápolás-gondozást biztosító) intézménytípustól.²⁹

A két szolgáltatási forma összevetését, a legfőbb különbségeket kiemelve az alábbi táblázatban mutatom be.

	<i>lakóotthon</i>	<i>támogatott lakhatás</i>
bekerülés	előgondozást követően (egyes esetekben beutalással, joghatósági döntéssel)	komplex szükségletfelmérést követően
egyéni dokumentáció	ápolási/fejlesztési/rehabilitációs terv	egyéni szolgáltatási terv
szolgáltatási forma	egységesen meghatározott	lakhatási szolgáltatás + egyénenként eltérő szolgáltatások
együttélés szabályozása	házi rend	együttélés írott és íratlan „önszabályozó” dokumentuma
fő cél	teljeskörű ápolás-gondozás/fejlesztés	önálló életvitel kialakítása és fenntartása, csak a legszükségesebb és leghatékonyabb szolgáltatások biztosítása
térbeli megvalósulás	lakhatás és más tevékenységek (gondozás, fejlesztés, oktatás, szabadidős tevékenységek stb.) történhetnek azonos térben	lakhatás és napközbeni tevékenységek helyszínei kötelezően szétválasztva

táblázat

Látható tehát, hogy tartalmában meglehetősen eltérő szolgáltatásokról van szó, ezért is különösen indokolt az a szabályozási pont, amely megköveteli a már működő lakóotthonok átalakítását a támogatott lakhatás szabályaira való áttéréssel.

29 HOMICSKÓ (2019) i. m. 183 – 184.

5. A támogatott lakhatás szabályozásának további fontos elemei

A pontos, jól mérhető és hatékonysági mutatókat is felmutatni képes szolgáltatás eredményességéhez a pontos tervezésen és „egyénre szabáson” keresztül vezet az út.

A szükségletek pontos felmérésére alapuló egyéni szolgáltatási terv nem csak hosszútávú célokat, hanem belátható, követhető, rövid távon kontrollálható célokat is megfogalmaz, saját ütemezés megadásával. Ezzel követhető és fokozatos változások érhetők el akár az önállóság irányába, akár az egyén más-más készségeinek, képességeinek fejlesztése terén is.

A hangsúly az érintett igénybevevő életvitelét támogató, saját céljait szolgáló tevékenységek körének meghatározásán van. Ennek során mérlegelni kell minden kockázatot és törekedni kell azok (közösen elérhető) elhárításán.

Fontos pont a lakókörnyezet, lakóközösség, kisközösség irányába megvalósuló integrációs folyamat megtervezése. Ezt a folyamatot koordinálni kell, de jelentős szerepe van egy sajátos, helyi támogató hálózat, „közösségi háló” kialakításának. Ehhez széleskörű együttműködést szükséges kialakítani a szűkebb-tágabb közösség(ek) szereplőivel: helyi egészségügyi szereplőktől a helyi egyházakon át a kulturális területig minden aktív szereplővel.

A támogatott lakhatásban egyéni szükségletek és lehetőségek szabályozzák az étel, ruha, lakástextíliák, kényelmi berendezések stb. kiválasztását.

6. Miért innovatív szabályozású szociális szolgáltatás a támogatott lakhatás?

A címben szereplő kérdést talán akkor a legegyszerűbb megválaszolni, ha a támogatott lakhatást a jóval korábban szabályozásba kerülő lakóotthoni elhelyezéssel vetjük össze.

A törvény ebben a kérdésben egyértelmű: a lakóotthoni ellátás elsősorban ugyanolyan tartós bentlakásos intézményi forma, mint az ápoló-gondozó vagy rehabilitációs célú otthonok. Jelentősebb eltérést a lakhatás mérete jelent (legfeljebb 6-12 fő elhelyezése).

A támogatott lakhatás „mérete” alapvetően hasonló (1-12 fő), de tartalmazza a legfeljebb 50 fős (kvázi társasházi) lakhatás megszervezését is.

A különbség azonban abban áll – és a TL innovatív jellegét ez igazolja –, hogy a lakóotthonban törekedhetnek az önálló életvitel elérésére (opcionális szakmai programelem), és támogathatják az intézményes kötelékek, szabottságok egyes elemeinek szigorát (étkezés, programszervezés stb.). Mindez a támogatott lakhatásban *alapvető követelmény*: elsősorban az egyénre szabott, önálló életvitelt mindenképpen biztosító körülmények megteremtése

az elvárás, a lakhatás „mérete” már ehhez képest csak technikai-szervezési kérdés (értelemszerűen egy szobatárshoz alkalmazkodni könnyebb feladat, mint több tucat „társasházi lakótárshoz”).

Szabályozási érdekesség továbbá, hogy a jelenlegi lakóotthon átalakulása, támogatott lakhatási formára történő átszervezése vajon meghozza-e a várt eredményt. Meg tud-e történni a szabályozás alapú változtatásokban rejlő paradigmaváltás általános elterjedése? Sikerül-e új és korszerű szemléletmódot meghonosítani a hazai szociális szolgáltatásszabályozási gyakorlatban?

Részletkérdésnek tűnik, de nagyon fontos lenne – szakmai és ellátottjogi oldalról – lefolytatni azokat a vitákat, amely a középsúlyos, súlyos, és halmozottan fogyatékos személyek, egyes – ön- és közveszélyes eseteket is felmutatni tudó – pszichiátriai kórképpel, vagy súlyos szenvedélybetegségben szenvedők esetét külön megvizsgálná. Ezek a viták feltehetően – és jó esetben megválaszolhatnák – azt a kérdést, hogy az ellátási biztonság oltárán (különösen magas ápolási-gondozási szükséglet, 0-24 órás felügyeleti igény esetén) mi minden áldozható fel a – sokszor rosszul értelmezett – emberi jogi elvárások érdekében. Hol van az ésszerű megoldás az erőforrás-korlátok, ellátási biztonság és szabadságjogok értelmezési keretében?

Szükséges lenne a szociális szolgáltatások szabályozásában: a, bevezetni a szociális diagnózis elkészítésének követelményét (pontos szükségletfelmérés minden szociális segítség igény-felmerülése esetén); b, előtérbe helyezni az egyénre szabott megoldásokat; c, szolgáltatási elem szintjén szabályozni a szakmai tevékenységet (és végül a finanszírozási rendszert is ehhez szabni).

A támogatott lakhatás bevezetése, szakmailag helyes működtetése azonban még így is egy fontos lépést jelöl a (tényleges) önálló életvitel felé, a nagy létszámú intézmények lebontásának céljából. A TL ezekkel a kérdésekkel és „félelmekkel” együtt is az utóbbi évtized legfontosabb szociális szolgáltatási innovációjává vált.

SZABÁLYOZÁSKOMPLEXITÁS

BIRHER NÁNDOR – BICSKEI TAMÁS – KOVÁCS VIKTÓRIA

egyetemi docens (KRE ÁJK) PhD-hallgató (KRE ÁJK DI) PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

1. Bevezetés

Kutatásunkban bemutatjuk, hogy az egyes normarendekre vonatkozó kérdéseink és az azokra adott válaszok azért torkollhattak feloldhatatlan ellentmondásokba, mert a komplex látásmód elemei helyett egymással versengő szabályozási módoknak tekintettük azokat. Az olyan kérdések, mint az 'erkölcsös jog' lehetősége, vagy az 'igazság contra jogszerűség' dilemmája, esetleg a saria és a demokráciák jogrendjeinek az ellentmondásai abból fakadnak, hogy a tudomány mindeddig nem adott világos képet az egyes normarendek működési módjairól. Részben ezen okokból, részben pedig az olyan új szabályozási módszerek, mint a szabványok, vagy a compliance megjelenése miatt feladatul tűztük ki, hogy felvázoljuk a normatív rendszerek komplexitásának kapcsolati hálóját (topográfia).

Jelen topográfia az időben, hozzávetőlegesen az 1900-as évektől kezdődően vázolja fel a három elsődleges normarend, a vallás, a jog és az erkölcs kapcsolati rendszereit. Célunk, hogy rávilágítsunk arra az organikus fejlődésre, amelyiket áttekintve jól láthatóvá válhatna, hogy az egyes normarendek között nem az ellentétek, hanem a szinergiák kellene, hogy meghatározók legyenek. Ez teszi ugyanis lehetővé a szabályozás kiegyensúlyozott működését, és ebből fakadóan az egész rendszer (társadalom) tartós működőképességének biztosítását. A normarendeknek a hatalomért folytatott harcban eszközként való felhasználása helyett a fenntartható működést célzó kooperációt kell megvalósítaniuk a jogi-erkölcsi-vallási szabályozás területén. A működőképes kooperáció egyik első eleme az egyes szabályozási folyamatok és azok kapcsolatának világos leírása. Ennek a leírásnak az első lépése a jelen kutatás¹. Ez lehet az egyik alapja annak, hogy a tudáskormányzás² területén is pontosabb információkat szerezhessünk az irányítás és hatalomgyakorlás egyes módjairól. Hangsúlyozzuk,

-
- 1 A kutatás a KRE-ÁJK Bonhoeffer Műhelyének „Szabályozástan” kutatásának keretében folyik.
 - 2 Z. KARVALICS László: Utak a globális tudáskormányzáshoz – Az elméleti megfontolásoktól egy hídfőállás koncepciójáig. *Információs társadalom*, 2019. 19 (1), 8-32.

hogy a három normarend mindegyikét önálló nyelvet és kódrendszert alkalmazó szabályozási formának tekintjük (közös halmaz nélkül), azonban állítjuk azt is, hogy az egyes, önálló szabályok szerint működő normarendek folyamatosan hivatkoznak egymásra, más szavakkal: kapcsolatban vannak és kommunikálnak. Ezt a kapcsolati és kommunikációs rendszert kívánjuk úttörő módon felvázolni ezen tanulmány keretei között.

2. A normarendek kapcsolati mintáinak példái

A normarendek elválasztásának szükségszerűségére példaként említhetjük, hogy a látszattal ellentétben a 'ne ölj' szabály nem pontosan ugyanazt jelenti a jog, az erkölcs és a vallás normarendjében. A jogban az, 'aki más megöl' büntetendő, feltéve, hogy cselekménye veszélyes a társadalomra. Egy magzat megölése vagy az eutanázia ugyan emberölés, de egyes jogrendek normarendjében mégsem válik emberöléssé, büntetőjogi tényállássá, mert a jogalkotó ennek nem tulajdonít társadalomra való veszélyességet, vagy azt egyszerűen nem szabályozza. (Például azért, mert nem tekinti büntetőjogi szempontból embernek a magzatot, vagy a kivételek között meghatározza, mikor lehet mégiscsak embert ölni.) Az erkölcs normarendje teljesen másképp közelít ehhez a kérdéshez, itt a 'ne ölj' parancsának az értelmezésénél megjelenik a közösség szokása és a személyes lelkiismeret. Hiába teszi lehetővé a jogszabály az abortuszt, attól az anyának még lesznek lelkiismereti nehézségei.³ A vallás normarendje pedig az egész kérdéskört egy magasabb szintre emeli, és a Teremtő-teremtmény viszonyban értékeli a 'ne ölj' parancsát, beleértve akár a környezetkárosítást, a káros szenvedélyeket vagy az állatok elpusztítását is.⁴

Világos tehát, hogy saját logikai és terminológiai rendben működő normarendekről van szó, amelyek mindegyike a saját szabályai szerint, normatívan zártan transzformálja át a külvilágot önmaga jelrendszerévé.

Mindez azonban nem jelenti azt, hogy a normarendek között ne lenne kapcsolat, azok ne 'kognitív nyitottsággal' közelítenének egymás felé. A természetjognak például az lenne a feladata, hogy a kognitív nyitottság

3 „Akkor szabadít meg a parancsolat a döntés félelmétől és bizonytalanságától, amikor az a maga tényleges tartalmával meggyőző és bizonyosságra vezet, nem pedig akkor, amikor csak mint határsértőt fenyeget.” Bonhoeffer, *Etika*, Kolozsvár 2015, 238.

4 „A fent és a lent helyes rendje a fentre vonatkozó megbízás hitéből, az urak Urába vetett hitéből él. Egyedül ez a hit képes kiűzni azokat a démoni hatalmasságokat, amelyek alulról támadnak. Ha összeomlik a hit, összeomlik az egész szerkezet...” BONHOEFFER, Dietrich: *Etika*. Kolozsvár 2015, 247.

mentén kialakult kapcsolati mintázatot leírja és az önkibontakoztatás, illetve a fenntarthatóság elve mentén az egyéni és közösségi emberi életre alkalmazza. Értelmezésünk szerint a természetjog nem jog, nem erkölcs és nem is vallás, vagy ezeknek a közös halmaza, hanem a három normarend együttműködésének egy élő mintázata.

A természetjog működése során, figyelembe veszi a jogrend emberközpontú célját és egyúttal megoldásokat is nyújt gyakorlati kérdésekben az igazság koncepcióját szem előtt tartva. Mindezt úgy kell tennie, hogy az egész embert tartja szem előtt figyelemmel az emberi létezés értelmességére, az ember azon képességére, hogy cselekedetei mögött felismeri a 'kell'⁵ jelentőségét és arra, hogy az ember csak a hit segítségével képes kielégíteni a teljeskörű önértelmezésre irányuló igényét.⁶ A következőkben táblázatban mutatjuk be a normarendek sajátosságait.

	Vallás	Erkölcs	Jog
Egzisztenciális kérdés	<i>Miért lehet/kell tennem? (Miért cselekedjek?)</i>	<i>Mit kell tennem? (Saját tökéletességem és a másik boldogsága) (Hogyan cselekedjek?)</i>	<i>Mit lehet tennem? (Mindent szabad, ami nem tilos) (Hogyan cselekedjek?)</i>
A kötelezés módja	<i>a Feltétlen erejével szabályoz, de hogyan kerülhetem el a fanatizmust?</i>	<i>a tisztesség erejével szabályoz, de <input type="checkbox"/>Mért legyek én tisztességes?<input type="checkbox"/></i>	<i>az állami hatalom erejével szabályoz, de mi a jó és a rossz fogalmának lényege?</i>
Normakövetés célja	<i>Örökkévalóság része lenni</i>	<i>Közösség tagjaként maradni</i>	<i>Személyes boldogulás</i>
Szankció jellege	<i>Az Örökkévalóval való kapcsolat elvesztése</i>	<i>Közösségi tagság elvesztése, lelkiismeretfurdalás</i>	<i>Személyes korlátozás felderítés esetén</i>

1. ábra: a normarendek sajátosságainak összefoglaló táblája⁷

5 Az etika nem szól bele folyton az életbe, de felhívja a figyelmet a zavarokra és szakadásokra ... segíti az együttélés tanulását. BONHOEFFER i. m. 230.

6 PIZZORNI, R.: *Il diritto naturale dalle origini a s.Tommaso d'Aquino*. Roma 1985, 607.

7 BIRHER Nándor: *Jog, erkölcs, vallás*. In: Birher Nándor, Homicskó Árpád (szerk): *Az egyházi intézmények működtetésének etikai alapjai*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2019, 18.

3. A jog-erkölcs-vallás viszonyának történelmi keretei

Történelmi tény, hogy Európában az 1600-as évek végéig erkölcsi/etikai mérceként a normarendek és a metafizikai szférák elkülönülése előtt a jog elsősorban szokásjogként működött. A szekularizációt megelőzően esetenként az egyházi kánonjog funkcionált az egyedüli írott jogként és nem csupán a belső egyházi kérdéseket szabályozta, hanem az emberek közötti mindennapi viszonyokat is. A felvilágosodásig a nyugati világban szinte minden közösségi és egyéni gyakorlatot átszöött az ember Istennel való egysége, kapcsolata, mivel magát a társadalmi kohéziót a felettes hatalomban való hit alkotta. Az 1800-as évektől a jog és állam fogalmainak mérnöki összekapcsolásától kezdve, azaz a tudatos, a papíron rögzített jogi rendszer kialakulásával az elkülönülés nyilvánvalóvá vált⁸.

Habermas, Foucault-ra hivatkozva megállapítja, hogy a klasszikus korban az állami szuverenitás megalapozására a természetjog szerződés és törvény fogalmával operáló nyelvjátékait használták fel. Később az emberi jogok nevében igyekezett az uralkodó a centrális hatalmát megerősíteni, majd ebből alakult ki az az apparátus, amelyik az alattvalókat „testestől-lelkestől” statisztikai információkká transzformálta⁹. A következőkben, a jog változásainak leírása során ezt a logikát követve mutatjuk be a változásokat.

A vallás szerepe az 1800-as évek első felétől hullámzó módon, de egyre inkább a privát szférára korlátozódott, működését tekintve a társadalom egy szegmense lett.¹⁰ Magánügy. A szekularizáció felvilágosult elmélete alapján a vallás semmiképp nem működhet társadalmi rendező elvként.¹¹ Berger

8 A jog és vallás viszonyát részletesen elemzi Rixer Ádám *Jog és vallás* című cikkében és azonos nevű kötetében: *Theologiai Szemle*, 2010/4, 221-227; és *Religion and Law*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010.

9 „Az ellenőrzés panoptikumai formáját engedik behatolni az alávetett test és az eltárgyasított lélek minden pórusába.” HABERMAS, Jürgen: *Filozófiai diskurzus a modernségről*. Budapest, Helikon Kiadó, 1998, 223.

10 SAMU M.: *Hatalomelmélet*. Budapest 2010, 161.

11 „A modernizációs elméletek szerint a fejlődés útja a tárgyi (a dolgok természetét fedő, azokhoz igazodó, értékfüggetlen) racionalitás kibontakozása, a társadalmi-kulturális differenciálódás, a pluralizálódás, a fokozódó mobilitás s mindezek nyomán az egységes társadalmi szabályozás gyengülése, illetve ennek megfelelően az egyéni választás és döntés szerepének megnövekedése, az individualizálódás. Ez a folyamat felszámolja a vallás ösztársadalmi rendező és szabályozó szerepét. Nyitva hagyja ugyan annak a lehetőségét, hogy az egyén személyes életében vallásos maradjon, de ennek egyre kisebb a funkcionális jelentősége. Funkcionális haszon híján pedig az egyéni valóságosság is – állítólag – egyre kevesebbet képes vonzani s elkorcsosul. Kimondhatat-

azonban azt mondja, hogy a szekularizációs elmélet a világ más tájain nem mutatkozik igaznak, inkább csak Európára jellemző a vallás ilyen fokú kiszorulása a társadalomból.¹² Ami biztosnak látszik, hogy az elmélettel ellentétben, nem csökkent az emberek spiritualitás iránti igénye. Ezt bizonyítja az új keresztény vallási mozgalmak növekvő jelenléte, valamint az iszlám, és a szinkretista elemeket mutató keleti spiritualitás fokozott megjelenése a keresztény gyökerű Európában és Amerikában.

A jogi szabályozás célja a jól működő társadalom, társadalmi együttélés. A jogtudománnyal foglalkozók közül sokan a kelsen-i jogi gondolkodás alapján distanciával tekintenek az elvont értékekre és elvekre, felhívva a figyelmet arra, hogy csak a jogra jellemző transzformációt követően lehet – ha egyáltalán lehet – a morális szempontokat beemelni a jog koherens fogalmi és jogintézményi rendszerébe.

Ma egyre inkább teret nyer az az álláspont, amely szerint a jog egy sajátos, leszűkített világértelmezést alkot, az ún. *black letter law* által vázolt jogviszonyok nem feltétlenül azonosak a valósággal.¹³

A társadalomkutatásokban központi kérdés a moralitás (erkölcs) és ezen belül annak a valláshoz való kapcsolódása is. Nem vitatható, hogy a vallás és a hozzá kapcsolódó értékrendszer a nyugati kultúrákban mintha elvesztette volna intézményes társadalomformáló szerepét. A posztmodernnek nevezett korban nincs általános érvényű megegyezés arról, mi a jó, a rossz, mit tekinthetünk elítélendőnek.¹⁴ Mindenki egyéni ítélőképessége, kapott-szerzett kultúrája szerint hozza meg döntéseit, amelyek egy részének kizárólag a jog szankciói szabnak keretet. Felmerül a kérdés, mitől marad működőképes a társadalom, ha tisztán jogivá zsugorodtak a normatív szabályozó erők. Émile Durkheim is hangsúlyozta, ha a normákban való egyetértés meggyengül, akkor megnő a különféle társadalmi problémák, anómiák gyakorisága. A társadalmon belüli konszenzus és szolidaritás megteremtésében Durkheim még nagy jelentőséget tulajdonított a vallásnak.¹⁵ Mára viszont – ahogy gyakran elhangzik – már alig

lanul is adódik a következtetés, hogy a társadalmi-technikai fejlődés automatikusan a vallás felszámolásához vezet. Ezt az összefüggésrendszert fejezte ki a 19-20. századi társadalomtudományi gondolkodás a szekularizációs koncepcióval." TOMKA Miklós: A szekularizációról – pró és kontra. *Lelkipásztor*, 2002/8-9, 283-287.

12 BERGER, Peter. L.: Vallás és európai integráció. 2000, 2004/12, 13-18.

13 LUHMANN, Niklas: *Law as a Social system*. Oxford, Oxford University Press, 2004, 76-141.

14 HABERMAS, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása. Vizsgálódások a polgári társadalom egy kategóriájával kapcsolatban*. Budapest, Osiris Kiadó, 1971, 53.

15 CSÁSZI Lajos: *A média rítusai. A média neodurkheimi elmélete*. Budapest, Osiris Kiadó, 2002. 67.

maradtak egyetemesen elismert, követendő normák.

Felvetődik a kérdés, lehetséges-e az olyan szabályozás, amely nem csupán a külső, formális szabályozó mechanizmusok miatt válik mértékadóvá a társadalomban, hanem – ahogyan kívánatos lenne – megegyezik az ember mint a jog alanyának belső motivációjával is?

Különösen nehéz a vallás szabályozó rendszeréről a maga komplexitásában gondolkodnunk, hiszen az eltérő kultúrákban más és más a hatalomnak a transzcendenshez való viszonya, más és más vezérelveket működtetik a különböző vallásos és nem vallásos társadalmakat, másképp értelmezik a jog és a vallás kapcsolatát.

Minden vallásban meghatározó azonban, hogy igen erős befolyással bírnak az egyes ember normaértelmezésére és -választására. Nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy a föld lakosságának nagy része vallásos hátterű: keresztények (2,3 milliárd), muszlimok (1,9 milliárd), hinduk (1,1 milliárd), buddhisták (506 millió), hogy csak a legnagyobb számú vallásokat említsük. Ehhez képest a vállaltan ateisták/agnosztikusok száma 1,1 milliárdra tehető.¹⁶ A *Pew Research Center* adatsora a vallásos emberek számának jelentős növekedését prognosztizálja az elkövetkező tíz évben a világon, bár Európában a kereszténység számadatainak vonatkozásában nem ez a helyzet.¹⁷

Jól látszik, hogy a normarendek maguk is jelentős változáson mentek át az elmúlt évszázadokban, azonban még ennél is jelentősebb a normarendek kapcsolati hálójának (egymásra hatásának) változása. A következőkben külön-külön elemezzük az egyes normarendek legutóbbi változásait, illetve kapcsolataikat, néhány sajátos területet kiemelve. Ilyen terület például a jog-erkölcs-vallás szoros összefüggés-rendszerét felmutató természetjog, nemzetközi jog, vagy éppen az emberi jogok. Mindezek természetesen csak példák, amelyek szemléltetik azt az új felfogást, amely szerint az egyes normarendek nem alkotnak közös halmazokat, ellenben dinamikusan változó összefüggésszisztemeket hoznak létre. Ezeknek az összefüggésszisztemeknek a

16 Religious Composition by Country, 2010-2050: <https://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projection-table/2020/number/all/>. (2020. 05. 07.)

17 Magyarországon a 2011-es népszámlálás során 5,4 millióan vallották magukat valamilyen valláshoz tartozónak és 1,8 millió fő nem érzi magát egyetlen vallási közösséghez tartozónak sem. Forrás: <http://www.ksh.hu/nepszamlalas/vallas>. (2020. 05. 07.). Meg kell jegyezni, hogy jelentős és egyúttal negatív irányú változás egyedül a katolikusok arányában és számában következett be (a 2001-es 51,87%-ról 37,15%-ra csökkent), a többi egyház tagjainak száma vagy stagnál vagy – és ez a legtöbb kisegyházra igaz – folyamatosan nő.

leírása lehet a kulcs a jövő növekvő szabályozási problémáinak megoldásához. Kutatásunk célul tűzte ki ezeknek a kapcsolatoknak az egyre pontosabb leírását a szakmai közösség bevonásával.

Összességében elmondható, hogy két divergáló tendenciát fedezhetünk fel a normativitás (szabályozás) mindegyik területén. Egyrészt az imént említettek szerint, egyre nagyobb szerep jut az egyes normarendek legkülönbözőbb kapcsolatainak. Ezzel részben ellentétes tendencia, hogy az egyes szabályozók egyre 'tisztább' formában jelennek meg, akár matematikai, logikai képletek formájában is. A szabályozás nyelve gyakran egyszerűsödik, egyértelműbbé válik, miközben a szabályozók komplexitása egyre nő. Ezeknek a tendenciáknak, a bonyolultságát-komplexitását kívánjuk illusztrálni a következőkben.

4. Jog

Az emberi magatartásokat szabályozó három fő normarendszer – a jog (*ius*), a vallás (*fas*), és az erkölcs (*mos*) – közül kétségtelenül a jogrendszer tűnik a legnagyobb jelentőséggel bírónak a jogtudományok gyakorlói számára. A jog elkülönültségét a vallástól és az erkölcstől elsősorban a jognak, mint követendő szabályrendszernek az igazolási alapja adja meg: leegyszerűsítve mondhatjuk, a jogszabályok kötelező erejét a jogalkotó adja, míg a vallási tanítás legitimitációja Istentől, az erkölcsé pedig az emberi közösségtől ered. A jogalkotó, mint szuverén legitimitációját már persze különböző történelmi korokban eltérően határozhatjuk meg – a parlament legitimitációja levezethető a népképviselő elvéből, a törvényes választásokból; az uralkodó Isten kegyelméből uralkodik; más közösségek törzsfője vagy királya a származására vezetheti vissza előkelőségét.¹⁸

A jogpozitivisták megközelítés szerint a megfelelő legitimitációval rendelkező szuverén parancsai tehát olyan rendszert képeznek, melyek további magyarázatot, erkölcsi, vagy vallási megalapozottságot nem igényelnek. Ezzel ellentétben már az ókori szerzők műveiben is felmerült, hogy a jognak önálló, a vallástól és az erkölcstől elkülönülő értékrendje nem lehet: Ulpianus megfogalmazásában a jog a jó és a méltányos művészete. A joggal szemben megfigyelhető az a társadalmi elvárás, hogy igazságos legyen – a jogalkotói akaratnak arra kell irányulnia, hogy a társadalmi viszonyokat, az emberi

18 A legitimitás princípiumait Ferrero a választói, az öröklődési, az arisztokratikus-monarchikus és a demokratikus legitimitációs elvekben határozta meg. Ferrero-t idézi: BI-HARI Mihály: Hatalom és legitimitás. Guglielmo Ferrero hatása Bibó gondolkodására. *Jog – Állam – Politika*, 2012/1, 3–15.

kapcsolatokat igazságosan szabályozza. Az igazságosság pontos jelentése már természetesen eltérő lehet különböző társadalmakban, de mindenképpen eltérő értékrendről beszélhetünk, mint amit a vallás és az erkölcs támaszt. Ez főként abból adódik, hogy a normák különböző kérdésekre keresik a választ. A jog fő kérdése arra irányul, hogy az ember mint jogalany mit tehet meg: amit a jogszabály nem tilt, azt meg szabad tennie. A jogkövető magatartás célja a szankció elkerülése, mely által a társadalomban a jogalany könnyebben tud boldogulni. Maga a szankció jogáganként eltérő lehet, de az egyéni magatartásokra irányul, és egyéneket súlyt joghátránnyal.¹⁹

Megjegyzendő, hogy a jog, mint emberi viselkedést szabályozó jelenség előretörése, ha nem is a közelmúlt fejleménye, de mindenképpen újabb, mint a vallási és erkölcsi szabályoké. Természetesen a három normarend évezredek óta együttesen irányítja az emberi magatartásokat, azonban az a kiemelkedő mennyiségű normaanyag, amely elképesztő részletességgel szabályozza²⁰ az élet minden területét, egyértelműen a 20. század terméke. A jog mint jelenség a legkorábbi civilizációk kialakulásával, az írásbeliség felfedezésével egy időben jelent meg. Elsődleges jelentősége abban állt, hogy a szuverén akaratát legitimálhassa, napjainkra pedig odáig jutott, hogy a szuverén akarata ténylegesen (vagy legalább formálisan) függetlenedhessen más normarendszerekről, és a politikai, valamint a gazdasági élet hatékony irányítását lehetővé tegye.²¹ Napjaink számos rendkívüli kihívásából, a klímaváltozásból, a háborúkból vagy éppen a járványokból jól látszik, hogy tisztán a jog erejével nem képes az emberiség úrrá lenni az előtte tornyosuló problémákon. A jogon túlmutatóan a normarendek együttműködésére, a komplexitásuk előnyeinek a feltárására van szükség. Ez lehet az alapja annak, amit szolidaritásnak neveznek.

A következőkben azokat a jogterületeket vizsgáljuk meg, a teljesség igénye nélkül, ahol jól látható az egyes normarendek kölcsönhatása.

5. Természetjog

A természetjogi gondolkodás háttérbe szorulásához többek között az a téves felfogás vezetett, hogy a jog, az erkölcs és a vallás normarendjeit úgy

19 BIRHER (2019) i. m. 9-24.

20 BIRHER Nándor – VERESS Gábor: Elnyel minket a jogszabályok és a szabályzatok szökő-árja! A vallás, az erkölcs és a jog a Mediterráneumban. *Mediterrán Világ*, 2019/47–48, 122-134.

21 SZILÁGYI Péter: *Jogi alaptan*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006, 40.

kell elválasztani egymástól, hogy azok között nem állhat fenn kapcsolat.²² A jogpozitivizmusnak ez a kisarkított álláspontja azonban legalább olyan veszélyes, mint azt állítani, hogy a jog az erkölcs és vallás átfedésben vannak egymással, bizony területeken azonos módon szabályoznak, vagy kellene szabályozniuk. Ezáltal elvárt lenne, hogy a jog közvetlenül – jogi transzformáció nélkül – tartalmazzon erkölcsi vagy vallási elemeket. Mindez nagyon könnyen vezet például olyan szubjektív jogértelmezéshez, ami egyes vallási jogrendek esetében vallási fanatizmusként tapasztalható.

Félreértéshez vezethetett tehát a természetjoggal kapcsolatban az, hogy nem különítették el egyértelműen az egyes normarendeket.²³ Ezt a megközelítést a jogi pozitívizmus irányzata élesen kritizálta is, szélsőségesen kiállva a jogalkotás és jogalkalmazás teljesen objektív, zárt, formálisan definiált szerkezete mellett. A másik oldalról viszont az is egyre világosabbá vált – különösen is súlyosan konfliktusos helyzetekben – hogy a jogi normarend önmagában nem alkalmas a közösségi magatartás megnyugtató szabályozására.

Pontosan a korábbi félreértések miatt van arra szükség, hogy az egyes normarendeket önmagukban, saját önszabályzó rendszerükben írjuk le, majd ezt követően a viszonyaik, kapcsolatrendszereik alapján határozzuk meg azt a mintázatot, ami a társadalmi normakövetés fundamentuma.

A normarendek egyértelmű elkülönítésére azért van szükség, hogy lehetővé váljon az egyes normarendek kapcsolati mintáinak világos feltárása. Egyetértünk Kelsen és Luhmann elméleteivel annyiban, amennyiben azok a jog határait pontosan meg kívánják jelölni. Wittgenstein Tractatusának logikáját követve²⁴

-
- 22 „De azt nem tagadhatja senki, hogy a jog mint norma szellemi, és nem természeti valóság. Ezzel egyúttal az elé a feladat elé kerülünk, hogy a jogot – ahogyan a természettől, úgy más szellemi jelenségektől is, de kiváltképp – más jellegű normáktól megkülönböztessük. Itt mindenekelőtt ki kell szabadítanunk a jogot abból a kapcsolatból, amelylyel kezdettől fogva az erkölcshez kötődött.” KELSEN, Hans: *Tiszta jogtan*. [https://www.academia.edu/6130822/HANS_KELSEN_TISZTA_JOGTAN_szerk._Varga_Csaba_Hans_Kelsen_Reine_Rechtslehre_Wien_Deuticke_1934_ed._Csaba_Varga_\(2019.05.18.\)](https://www.academia.edu/6130822/HANS_KELSEN_TISZTA_JOGTAN_szerk._Varga_Csaba_Hans_Kelsen_Reine_Rechtslehre_Wien_Deuticke_1934_ed._Csaba_Varga_(2019.05.18.))
- 23 Johannes Messner kiváló munkájának a „Das Naturrecht”-nek az alcíme például: „Handbuch der Gesellschaftsethik Staatsethik und Wirtschaftsethik” – összemosva kissé a természetjogot és az etikát.
- 24 2.0124 Ha az összes tárgy adva van, akkor ezzel adva van valamennyi lehetségeskörülmeny is. 2.013 Az egyes dolgok, úgyszólván, a lehetséges körülmények terében léteznek. 2.02 A tárgyak konfigurációja alkotja a körülményt. 2.03 A körülményben a tárgyak úgy kapcsolódnak egymáshoz, mint a láncszemek a láncban. 2.031 A körülményben a tárgyak meghatározott módon viszonyulnak egymáshoz. 2.032 Az a mód, ahogy a tárgyak összefüggnek a körülményben, alkotja a körülményszerkezetét. 2.033 A forma a szerkezet lehetősége. 2.034 A tény szerkezete a körülmények szerkezetei-

elfogadhatjuk, hogy amit el lehet mondani, azt el lehet mondani világosan – persze csak a saját rendszerünkön belül. Hiba viszont azt gondolni, hogy ez a rendszeren belüli világos beszéd a teljes valóság objektív leírása lenne. Itt a 'teljes valóság' fogalma alatt az ember által megélt személyes és társadalmi valóság egészét értjük. Szükség van tehát a teljes valóság leírásához egy a tiszta, a formális logikán túlmutató igazságfogalomra is. Ezt az igazságfogalmat Horváth Sándor a következők szerint fogalmazta meg:

„A logikai igazság végülis megmaradhat a mesterség színvonalán. A tartalmi igazság ezen túlmegy. Nem a formákat keresi, nem is ezek meggyőző erejével, hanem a valóság birtoklásának tudatával nyugtat meg. A valóság pedig nem az értelemé, hanem az emberé. Ezért kívánja meg Szent Tamás az igazság tökéletes birtoklásához az egész ember megtisztulását [...]”²⁵

Az ember létében foglalt kötelessége a tökéletesedés, mint folyamat, amelynek nem csak egy része, hanem irányító eleme az igazság megismerése. Az igazság megismerésének fényében válhat értelmezhetővé a normarendek viszonya.²⁶ Hogyan segíti hozzá az embert és az emberi közösséget a három normarend az igazság megismeréséhez? Ezt írja le a normarendek kapcsolati rendszere, amelynek eddig legteljesebb – ha nem is teljesen kimunkált – leírását a természetjogi megközelítés adta.

Sajátos – amit egyébként Kelsen is felvetett²⁷ –, hogy mindig a nagy konfliktusok után erősödik meg a természetjogi gondolkodás. Mind az első mind a második világháború után az ember szükségét érezte annak, hogy a tiszta jog rendszerén túl valamiféle hatékonyabban szabályozó bizonyosságot

ből tevődik össze. 2.04 A fennálló körülmények összessége a világ. 2.06 A körülmények fennállása és fenn nem állása a valóság. (A körülmények fennállását pozitív, fenn nem állását pedig negatív tények is nevezzük.) 2.061 A körülmények függetlenek egymástól. 2.062 Egy körülmény fennállásából vagy fenn nem állásából nem lehet következtetni egy másik körülmény fennállására vagy fenn nem állására. 2.063 A valóság összessége a világ. Logikai-filozófiai értekezés, http://sbin.hu/samples/fulltext/wittgenstein_tractatus.pdf (2019. 05. 18.)

25 HORVÁTH Sándor: *Aquinói Szent Tamás világnézete*. Budapest, Szent István Társulat 1924, 93-94.

26 Az igazságosság kérdése egyébként a természetjogi megközelítések alapkérdése is, ahogy azt Messner a jogpozitivisták ellenében kifejti. MESSNER, Johannes: *Das Naturrecht*. Innsbruck, Tyrolia-Verlag, 1960, 373-377. Ennek a kérdésnek a továbbgondolása Rawls „méltányosságként felfogott igazságosság”-fogalma.

27 „A hagyományos jogelmélet a világháború okozta társadalmi megrázkódtatás óta azon az úton van, hogy az egész vonalon újra visszatérjen a természetjoghoz.” KELSEN i. m.

találjon az élete értelmeként.²⁸ Azaz visszataláljon az igazsághoz.

Az első nehézség ezen az úton, hogy a jog normarendje – a pozitív jog értelmében teljesen függetlennek definiálva önmagát – nem tudja a másik két normarend szabályozó jelentőségét értelmezni, nem alakított ki olyan formálisan is rögzíthető protokollt, amely keretében kapcsolódik a társadalom erkölcs vagy vallási rendjéhez. Itt meg kell ugyan jegyeznünk, hogy a joggyakorlatban, illetve az alkotmánybíróági gyakorlatban megjelenik az erkölcsre való hivatkozás, anélkül azonban, hogy annak közvetlen jelentését meghatároznák. Ez ismét egy olyan terület, ahol a természetjog csiszolt terminológiája átvételének nagy jelentősége lehetne. Ez a kérdés vetődött fel a *The American Legion v. American Humanist Association*²⁹ ügyben is, ahol egy, az I. Világháborúban elesettek számára közterületen felállított kereszt alakú műemlék elbontását kezdeményezte a Humanista Egyesület, mondván, az sérti az un. Lemon teszt³⁰ alapján az alkotmányosság elveit. Az ügy a Legfelsőbb Bíróságig jutott, ahol az alsóbb bíróságok gyakorlatával szemben már nem csak a jogrend normáit tartották szem előtt, hanem megjelentek erkölcsi szempontok is, mint például a történelmi gyökerek jelentésének vizsgálata. Ebben az ügyben jól látszik, hogy az alsóbb fórumok mereven ragaszkodnak a jog normarendjéhez, azonban a társadalom igénye (igazságérzete) ezen messze túlmutat. A felsőbb bíróságok, alkotmánybíróóságok részben alkalmasak lehetnek az etikai-politikai szempontok érvényesítésére is, azonban ez még mindig nem jelenti azt, hogy sikerült volna kitörni a jog normarendjének a fogságából. A liberális demokráciáknak pontosan ez az elsődleges nehézsége. Miközben úgy gondolják, hogy a jog segítségével a társadalom egészét képesek szabályozni, szem elől tévesztik a szabályozás szempontjából legalább ennyire lényeges vallást és erkölcsöt.

Pillanatnyilag a nyugati demokráciákban nem is léteznek olyan intézmények, amelyek kellő felhatalmazással rendelkeznének arra, hogy a jog normarendjével kommunikálva az erkölcs vagy a vallás normarendjeit megjelenítsék. A Habermas által megfogalmazott kommunikatív cselekvés elméletéből kimaradt a vallás és az erkölcs kollektív diskurzusa.

A történelmi tapasztalatok alapján a természetjog lehet az egyik alkalmas közeg arra, hogy ezeket a fogalmak közti kapcsolatokat megteremtse, úgy, hogy közben egyiknek sem sérti az önállóságát. Visszakanyarodva a példánkra, a 'kereszt alakú műemlék' kérdésében nem tudunk a jog normarendjén

28 BIRHER Nándor: *Hálózatokban*. Veszprém, Nodus Kiadó, 2014, 8-35.

29 <https://www.oyez.org/cases/2018/17-1717> (2019. 05. 29.)

30 *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602 (1971).

belül megfelelő (igazságos, méltányos, széles körben elfogadott) döntést hozni, szükséges az erkölcsi diskurzus lefolytatása, és fontos lenne a vallási szempontok figyelembevétel is. Mindennek a fóruma jelenleg a politikai alapú Legfelsőbb Bíróság az Amerikai Egyesült Államokban, vagy az Alkotmánybíróság hazánkban. Mindez azonban esetenként még így is túl kevés, szélesebb és intézményesített társadalmi párbeszédre lenne szükség, amelynek a kereteit a liberális társadalom még nem tudta kidolgozni.³¹

Ennek részben oka az is, hogy a természetjogi gondolkodásban sem született meg a normarendek világos elválasztása, nem került befogadásra a gyakorlatban ténylegesen működő, Luhmann által leírt társadalmi-rendszerelmélet.³² Nem lehet kérdéses, hogy az egyes normarendek a saját nyelvezetük szerint írják le a jelenségeket, illetve a saját kódjaik mentén szabályoznak. Nem gondolhatjuk azt sem, hogy a természetjog valamiféle 'szuperjog', 'szupererkölcs', 'szupervallás', amelyik a normarendeket ötvözve minden probléma megoldására önmagában használható. Arra viszont kiváló alap lehet, hogy az egyes normarendek viszonyát még pontosabban leírjuk a terminológiája és évszázados dogmatikája segítségével.

6. Nemzetközi jog

A jog mint normarendszer minőségi átalakuláson ment keresztül a korai modern államok kialakulásával, amelynek időpontját a harmincéves háborút lezáró vesztfáliai békeszerződést követő időszakra szokás helyezni. Az államok közötti formális érintkezés, a diplomácia szabályainak kialakulása erre az időszakra tehető az európai történelemben: innentől datálható a mai értelemben vett nemzetközi jog létrejötte is, a nemzetközi közjog alapjait Grotius tette le a 17. században.³³ Ebben a viszonylatban jelentős eltérések alakultak ki normarendszer szintjén az azt megelőző, főként vallási alapokon nyugvóhoz képest. Míg az államok közötti érintkezés középpontjában korábban, főként középkori keresztény szerzők művei alapján az igazságos háború teológiai alapú definiálása, illetve a különböző birodalmak hódítása állt, az új nemzetközi

31 A kérdést tovább bonyolítja, ha figyelembe vesszük a tömegkommunikáció természetjog-ellenes érdekeztelt működését is.

32 Seidl, David: *Luhmann's theory of autopoietic social systems*. https://www.researchgate.net/publication/277293382_Luhmann%27s_theory_of_autopoietic_social_systems, (2019. 05. 18.)

33 GROTIUS, Hugo: *A háború és a béke jogáról I–II*. Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 1999.

rendszer megkülönböztette egymástól a bel- és külpolitikát, az állami cselekvés igazolását pedig a szuverén akaratában látta.³⁴ Ez volt az az időszak, amelyben a vallási alapú nemzetközi jogrend vonatozási pontjai átkerültek az erkölcsi típusú kapcsolatokhoz. Nem annyira a közös vallási tudat, mint inkább a közös szokások váltak viszonyítási alappá. Különösen is igaz ez a gyakran családi kötődésekkel is rendelkező monarchák nemzetközi kapcsolatrendszerére.

A nemzetközi jog szokásjogon alapuló, főként a diplomácia gyakorlati működését lehetővé tevő, a nagykövetek immunitásával kapcsolatos szabályokat követően elsődlegesen a háború során gyakorolható magatartások korlátozásáról szóló (ius in bello) humanitárius jogra helyeződött hangsúly. 1863-ban megalakul a Nemzetközi Vöröskereszt, míg 1864-ben elfogadták az első genfi egyezményt, amely a harctéren megsebesült személyek megsegítéséről szólt. A hágai békekonferenciákon 1899-ben és 1907-ben fogadtak el humanitárius tárgyú egyezményeket,³⁵ majd az 1949-ben elfogadott Genfi Egyezmény jelentette a humanitárius jog legszélesebb körű szabályozását, amelyet három kiegészítő jegyzőkönyv tovább bővített.³⁶

A 20. századi történelmi események folytán fejlődött és vált egyre inkább 'jogivá' a nemzetközi jog tartalma. A súlypont áthelyeződött a hódításról és annak igazolásáról, illetőleg a hadviselés szabályairól a háború megindításának korlátozására, a háború elkerülésével a béke megtartására. 1920-ban hozzák létre a Nemzetek Szövetségét, majd 1945-ben az Egyesült Nemzetek Szervezetét, amelynek alapokmánya a nemzetközi béke és biztonság fenntartása mellett a népek önrendelkezési jogát, gazdasági, szociális, kulturális nemzetközi feladatok ellátását, valamint az emberi jogok védelmét is szabályozta.³⁷

A nemzetközi jogi szabályozás, részben az ENSZ szakosított szerveinek működése folytán további területekre is kiterjedt az évek alatt: a nemzetközi

34 SZIGETI Péter: *A nemzetközi jog és az igazságos háború eszméjének fejlődése*. <https://www.ajk.elte.hu/file/SzigetiPeter-NemzetkoziJog.pdf> (2020. 05.24.)

35 1913. évi XLIII. törvény az első két nemzetközi békeértekezleten megállapított több egyezmény és nyilatkozat becikkelyezése tárgyában.

36 1989. évi 20. törvényerejű rendelet a háború áldozatainak védelmére vonatkozóan Genfben 1949. augusztus 12-én kötött Egyezmények I. és II. kiegészítő Jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

37 1956. évi I. törvény az Egyesült Nemzetek Alapokmányának törvénybe iktatásáról.

magánjog,³⁸ a nemzetközi szerződések joga,³⁹ a nemzetközi emberi jogok,⁴⁰ a menekültjog,⁴¹ és a nemzetközi büntetőjog⁴² is a nemzetközi jog szabályozásának tárgyát képezi.

Az államok közötti mélyebb együttműködés eredményeként különböző integrációk jöttek létre, melyek közül az Európai Unió a legsikeresebb.⁴³ Az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgásának elősegítése érdekében a tagállamok szuverenitásuk egy részéről lemondtak, és az állampolgáriak életének minden területére jelentős hatással bíró jogforrások megalkotására attak felhatalmazást az uniós intézményeknek.

Az államközi jog mellett a belső jogi szabályozás értelmezésére is számos elmélet látott napvilágot a 20. század során. A két fő iránynak a jogpozitivista,⁴⁴ illetve a természetjog⁴⁵ alapú megközelítéseket tekinthetjük. A fő szabályozási irányoktól eltérően a jogi realizmus, illetőleg a jogszociológia szempontú megközelítés bír még jelentőséggel.

A jogpozitivizmus egyértelműen domináns trend volt a 20. században: olyan neves gondolkodók alkottak, mint Hart,⁴⁶ Raz,⁴⁷ és Kelsen.⁴⁸ A jogpozitivizmus az évszázad során nem veszített jelentőségéből, sőt további irányzatoknak tudott alapokat nyújtani. A mai értelemben vett alkotmányjog⁴⁹ alapjait a

38 Lásd pl. Egyezmény a szerződéses kötelezettségekre alkalmazandó jogról, aláírásra megnyitva Rómában 1980. június 19-én; az Egyesült Nemzeteknek az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló Bécsben, az 1980. évi április hó 11. napján kelt Egyezménye.

39 A szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről.

40 Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, Róma, 1950. november 4.

41 A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi július hó 28. napján elfogadott Egyezmény.

42 A hágai Nemzetközi Bíróság Alapszabálya.

43 Az Európai Unióról szóló szerződés.

44 A jogpozitivizmus gyökerei a 20. század előtt találhatók meg – Bentham: Bevezetés az erkölcsök és a törvényhozás alapelveibe, illetőleg Austin: The Province of Jurisprudence Determined.

45 A természetjogi gondolat már az ókorban is megjelent, legmeghatározóbb képviselői Aquinói Szent Tamás, Hobbes, Locke, Rousseau, és a már említett Grotius.

46 HART, Herbert Lionel Adolphus: *A jog fogalma*. Budapest, Osiris Kiadó, 1995.

47 RAZ, Joseph: *The authority of law: essays on law and morality*. Oxford, Oxford University Press, 2009.

48 KELSEN, Hans: *Reine rechtslehre*. Wien, k.n. 1960.

49 Lásd Dworkin, Ronald: *Law's empire*, Cambridge, k.n. 1986.

kelsen jogelméletben fedezhetjük fel, de a totalitárius jogelmélet⁵⁰ és a szűk értelemben vett szovjet jogelmélet⁵¹ is a jogpozitivizmus által kidolgozott elvekre épül.

A természetjog kevésbé volt sikeres az elmúlt évszázadban: az ókori és középkori dominanciája után a tudományelméletek fejlődései háttérbe szorították ezen elméleteket. Mégis kiemelendő Radbruch⁵² formulája, mely rövid ideig tartó reneszánszt hozott el a természetjog számára, illetőleg Hayek⁵³ munkái.

A fentiekől eltérő megállapításokkal találkozhatunk a jogszociológiai⁵⁴ megközelítéseknél, melyek közé sorolhatóak a jogi realizmus⁵⁵, a skandináv jogelméletek⁵⁶, a kritikai jogelmélet és a feminista jogelmélet⁵⁷ hívei.

Az egyes elméletek többségében jelen van a jog-erkölcs-vallás kapcsolata, hiszen a nemzetközi környezetben az egyes államok önmagában zárt, az állampolgárok vagy az államterületen élők feletti gyakorlatilag abszolút szuverenitása a nemzetközi viszonyokban többé-kevésbé egyenlő felek közötti, történelmi alapú kommunikációvá változik.

7. Emberi jogok

Külön említést érdemelnek az emberi jogok, mint a jogi normarendszer szabályozó eszközei. Az emberi jogi gondolkodás gyökerei már a felvilágosodás korában megjelentek, de kiteljesedése a 20. századra tehető, az elmélet feltehető előzményeként a kor embertelen diktatúrái nevezhetőek meg. Itt kell azonban megjegyezni, hogy a legvéresebb diktatúrák is, mint például a sztálini kommunizmus is formálisan az emberi jogok nevében járt el.

50 SCHMITT, Carl: *Politische Theologie, Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin, k.n. 2017.

51 SCHLESINGER, Rudolf: *Federalism in Central and Eastern Europe*. London, k.n. 1945.

52 RADBRUCH, Gustav: Gesetzliches unrecht und Übergesetzliches recht. *Süddeutsche Juristen-Zeitung*, 1946. 1 (5), 105-108.

53 HAYEK, F. A.: *Law, legislation and liberty (volume 1. Rules and order)*. Chicago, University of Chicago Press, 1978.

54 EHRlich, Eugen: *A jogszociológia megalapozása*. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1977.

55 FRANK, Jerome: *Law and the modern mind*. Piscataway, k.n., 1963.

56 CSIZMADIA T. – VISEGRADY A.: Az Y-Semaa Skandináv Jogi Gondolkodásban. *Jura*, 2003/1, 163.

57 KENNEDY, Duncan: Legal education and the reproduction of hierarchy. *Journal of Legal Education*, 1982, 32 (4), 591-615.

Az emberi szabadságot és életet semmibe vevő rezsimek ellenpólusaként jelentek meg különböző alkotmányok, illetőleg egyetemes emberi jogi deklarációk, melyek kapcsolódási pontot jelentenek a nemzetközi joggal is.

Az „emberi jogok” jelentése kettős, ezért is van a kérdésben sok félreértés. Emberi jognak nevezzük azokat az egyént megillető, az emberi méltóságból, az ember „teremténységéből” fakadó jogokat, amelyeket a természetjog már az antikvitás óta leírt. Ebben az értelmezésben az ember mindig kollektív létező, az „én” fogalmát megelőzi a „mi” fogalma.

Ettől eltérő azonban az emberi jogoknak az a megnevezése, amelyik a felvilágosodással egyidejűleg született, és amelyik az individualista liberalizmus alapja. Itt az „én” kap kitüntetett szerepet a látszólagos jogaival, gyakran ellentétben a közösség erejéből fakadó jogosultságokkal és kötelezettségekkel szemben⁵⁸.

Az emberi jogokat hagyományosan három típusba osztják, vagy generációk szerint rendszerezik: az első generációba a klasszikus szabadságjogok tartoznak, melyek az államtól tartózkodást várnak el. A szocialista gondolkodásban, részben ezek ellensúlyozásaként jelennek meg a második generációs emberi jogok, melyek az államtól aktív magatartást, az állampolgárok gazdasági és kulturális jogainak érvényesítését várják el.⁵⁹ A harmadik generációba olyan emberi jogok tartoznak, melyeket nem alanyi jogként lehet kikényszeríteni, hanem bizonyos csoportokat illetnek meg, az államtól intézményvédelmi funkciót várnak el.

Érdekes kérdést vet fel az emberi jogi elméletek eredetének, jogelméleti levezetésének kérdése. Az emberi jogi egyezmények folytán nyilvánvaló kapcsolódási pontot fedezhetünk fel a nemzetközi joggal. Kérdéses azonban, hogy az emberi jogok hátterét a jogpozitivisták megközelítésben, vagy a természetjogi elméletben találjuk meg. Álláspontunk szerint mindkét elképzelés megalapozható: az emberi jogok felfoghatóak úgy, mint a normarendszer olyan része, melyet a jogalkotó nem korlátozhat. Ebben az értelemben az emberi jogok az emberi természetből fakadnak, az embert születésénél fogva illetik meg, így tehát határozott értéktartalommal bírnak. Ebben az értelmezésben a kapcsolódási pontot az emberi jogok területén a jog és a vallás jelentheti.

A másik értelmezés szerint az emberi jogok nem értéktartalmuknál fogva, hanem pusztán azok deklarálása folytán bírnak kötelező erővel. Az emberi jogok ilyen értelemben tehát megkísérlik pótolni a jogpozitivizmusból hiányzó értéktartalmat úgy, hogy az emberi jogokat helyettesítik be a természetjogi

58 JOHNSTON David L.: *Islam and Human Rights: A Growing Rapprochement?* https://www.academia.edu/12780012/Islam_and_Human_Rights_A_Growing_Rapprochement (2020. 05. 22.)

59 Ilyen céllal működik az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa.

fogódzkodók helyére, annak vallási vagy erkölcsi tartalma nélkül. Így a jogpozitivizmusnak is egyfajta viszonyítási alapjaként működhetnek az emberi jogok, de továbbra sem adnak választ azon kérdésekre, melyekre a jog, mint normarend nem képes – a többi jogi norma legitimitását azonban annyiban megalapozhatja ez a megközelítés, hogy amennyiben a szuverén akarata ellentétes az emberi jogokkal, az nem lehet érvényes. Ez a fajta megközelítés pedig az alkotmányjoggal, az alkotmánybíróági gyakorlattal, mint szabályozó rendszerrel jelent kapcsolódási pontot.

Jól látható, hogy az emberi jogokkal kapcsolatban sem kerülhető meg az „egész ember” értelmezése, az emberi élet jogi fogalmának a tényleges tartalma. Mindez pedig nem lehet meghatározható az erkölcs és a vallás kategóriái nélkül.

8. Szabványok, protokollok, kódexek, compliance, integritás, adatvédelem: folyamatszabályozás

Korábban már leírtuk, hogy a normarendek komplexitásával párhuzamosan az alkalmazott terminológia egzaktága is folyamatosan nő. A jog mint normarend, a technikai jog megerősödése során, az egyre egzaktabb szabályozás irányába halad, egyre pontosabban fogalmazza meg a szabályait, – esetenként tiszta matematikai-logikai képletekben rögzített módon. Ahogy azonban azt már bemutattuk, legalább ennyire fontos a másik szempont is, azaz világossá válik, hogy a jognak a más normarendekhez fűződő kapcsolatát is meg kell erősítenie. A technikai jognak egyre markánsabban kell szembesülnie az erősödő vallási jogrendekkel, vagy éppen az egyes nemzetközi szervezetek és gazdasági társaságok belső etikai jellegű szabályzóival. Úgy tűnik, minden próbálkozás ellenére, az egzakt szabályozás és az ember méltányosság igénye nem választható el egymástól.⁶⁰ Ezeket az új szabályozási módokat vesszük szemügyre ebben a fejezetben. A következőkben vizsgált szabályozási területeken a normák, vagy a közösség elvárásai alapján, külön kényszer nélkül érvényesülnek (pl. TÜV tanúsítás szükségessége egyes piacokon), vagy azokat jogszabály emeli be a nemzeti jogrendbe.

60 BIRHER Nándor: *A modern technológiák szabályozásának változásai: teoria versus praxis, etika versus protokoll*. In: HOMICSKÓ Árpád: *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 11-17.

8.1. Szabványok

A szabványokkal kapcsolatban a legegyszerűbb, ha a hazai szabályozásból kiindulva határozzuk meg az alapvető fogalmakat. Eszerint a szabványosítás *„olyan tevékenység, amely általános és ismételten alkalmazható megoldásokat ad fennálló vagy várható problémákra azzal a céllal, hogy a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb legyen.”*⁶¹ A szabványosítás ezen célja a normatív elemeket megfogalmazó szabványok alkotásán és alkalmazásán keresztül valósul meg. A Nemzeti szabványosításról szóló (továbbiakban Nsztv) tv. 4. § (1) bekezdés alapján a szabvány jelentése: *„elismert szervezet által alkotott vagy jóváhagyott, közmegegyezéssel elfogadott olyan műszaki (technikai) dokumentum, amely tevékenységre vagy azok eredményére vonatkozik, és olyan általános és ismételten alkalmazható szabályokat, útmutatókat vagy jellemzőket tartalmaz, amelyek alkalmazásával a rendező hatás az adott feltételek között a legkedvezőbb.”*

A szabványok jellemzik talán leginkább azt, amit Habermas a következőképp fogalmaz meg: „Ez a tudásra törekvő akarat hatol be a tudományos diskurzusok szerkezetébe, s magyarázza meg azt, hogy a szcientikus módon előkészített tudás az emberről, a terápiák, szakvélemények, társadalomtechnológiák, tantervek, tesztek, kutatási jelentések, adatbankok, reformjavaslatok, stb. alakjában miért merevedhetett közvetlenül fenyegető hatalommá. A tudásra törő modern akarat meghatározza „azon szabályok együttesét, amelyek alapján az igazat elkülönítik a hamistól és specifikus hatalmi hatáskörrel ruházzák fel.”⁶²

A szabványok megalkotása hazánkban egy köztisztület feladata az Nsztv. 7. § alapján. A nemzeti szabványok követése önkéntes, azonban nagyon gyakran fordul elő, hogy egyes szabványok alkalmazást jogszabály, vagy szakmai, piaci elvárás teszi megkerülhetetlenné. Az Nsztv. 6. § erről így rendelkezik:

„6. § (1) A nemzeti szabvány alkalmazása önkéntes. (2) Műszaki tartalmú jogszabály hivatkozhat olyan nemzeti szabványra, amelynek alkalmazását úgy kell tekinteni, hogy az adott jogszabály vonatkozó követelményei is teljesülnek.”

Különösen is a nemzetközi piaci viszonyok között elengedhetetlen a jog és a nemzetközi, illetve hazai szabványok szoros kapcsolata. A szabványok kialakításában pedig a részletes műszaki leírás mellett megjelennek az etikai elemek is.⁶³ Az MSZ EN ISO 9001:2015 szabvány szerint a termelés célja a

61 1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról, 1. melléklet 1. pont.

62 HABERMAS (1998) i. m. 222.

63 VERESS Gábor – BIRHER Nándor – NYILAS Mihály: *A minőségbiztosítás filozófiája*. Budapest, Jel Kiadó, 2010.

fogyasztó igényeinek a kielégítése, és a vevőknek a termékkel szembeni elégedettségének növelése.⁶⁴

A szabványok fejlődése, azon belül pedig a minőségirányítás is az egyre nagyobb közösségi elvárásoknak való megfelelés irányába mutat. Ez a közösségi elvárás egyébként az etika egyik alapeleme is. A minőséghez ugyanis – ellentétben a mennyiségi elemzéssel – értékítélet is kapcsolódik. A minőség ebben az értelemben nem valamiféle egyértelműen meghatározott valóság, hanem viszony, a termék (és annak előállítója) és a fogyasztó közötti folyamatosan alakuló kapcsolat. A minőségnek ez a fogalma az 1900-as évek elején jelent meg, az ipari termelés, és különösen is a hadiipari termelés fellendülésével egyidejűleg. A légi szállítás, illetve repülőgépgyártás – különösen is a hadiiparban – elengedhetlenné tette a termékek magas minőségét, hiszen ezeken a területeken jellemzően csak egyszer lehetett hibázni. A minőséget biztosító szabványok négy lépésben alakultak ki. Először a termékszabványok voltak azok, amelyek a termékek egy adott tulajdonságát írták le objektív, mérhető módon. Ezt követte a vizsgálati szabvány, amelyik már nem csak az elvárt adatokat írta le, hanem meghatározta azt a módot is, ahogy az elvárt adatokat össze kellett gyűjteni, azaz az ellenőrzésre vonatkozó eljárásokat írta le. Ebből fejlődtek ki a mintavételt, illetve termék-átadási folyamatokat leíró szabványok. Végül a korábbi szabványokat is integrálva megjelentek a minőségügyi szabványok, amelyek már teljes minőségügyi rendszereket definiáltak. Ahogy már említettük, a katonai szabványok voltak az elsők, amelyek közül az átadás-átvételt szabályozó MIL-STD-105 D szabványt érdemes megneveznünk. Magával a minőség rendszerszintű biztosításával szintén az amerikai eredetű MIL-Q-9858, illetve a MIL-I-45208 foglalkoztak. Ezen szabványok érdekessége, hogy mind a mai napig érvényben vannak az amerikai hadiiparban. Később ebből a két szabványból fejlődtek ki a NATO szabványok is, amelyek a minőségbiztosítás területén az AQAP 1,4,9 nevet kapták. Mivel a NATO szabvány és az angolok által kifejlesztett szabványok nem voltak egymással teljes egészében megfeleltethetőek, megindult a NATO és az angol szabványokat összehangoló eljárás. Ugyanez történt a polgári, ipari szabványok esetében is. Ennek a folyamatnak az egyik jelentős lépése az ISO testület létrehozása volt. Az ISO elnevezés a görög „ἴσος” (isos) egyenlő szóból származik. Maga a szervezet a II. Világháborút követően 1946-ban Genfben jött létre azzal a céllal, hogy a globális kereskedelmet előmozdítsa az egységes szabványok alkalmazásán keresztül. 1987-re az angol szabványokat, így a BS

64 MSZ EN ISO 9001:2015 0.1. Általános tájékoztatás.

5750-et is figyelembe véve, annak magyarázataiból és megjegyzéseiből is merítve készült el az ISO 9000-es sorozat négy szabvánnyal, a 9001, 9002, 9003 és 9004 számúval. Ezekből a szabványokból született meg mára a már hivatkozott MSZ EN ISO 9001:2015.

A szabványalkotási területen az elmúlt időben számos olyan új szabvány jelent meg, amelyek a termelés és a szolgáltatás (beleértve a fogyasztást is) folyamatainak szabályozására hivatottak, követésük ugyan önkéntes, de jogszabályok támasztanak olyan követelményeket, amelyek megkerülhetlenné teszik az alkalmazásukat. Ezen a területen csak példaképpen említjük az ISO 14000-et, ami környezetirányítási szabványokat tartalmaz, vagy ehhez kapcsolódóan az ISO 50001 Energiairányítási rendszerszabványt 2011-ből, illetve a 2013-ban megjelent ISO 27001 egy információbiztonsági szabványt.

Sajátos szabálya a szabványok, illetve az etikai kódexek jogba történő integrációjának az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 7. §, amely szerint:

(1) Minden betegnek joga van - jogszabályban meghatározott keretek között - az egészségi állapota által indokolt, megfelelő, folyamatosan hozzáférhető és az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő egészségügyi ellátáshoz.

(2) Megfelelő az ellátás, ha az az adott egészségügyi szolgáltatásra vonatkozó szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek megtartásával történik.

Ebben az esetben a jogszabály által megkövetelt objektív tartalmat a protokollok és etikai szabályok adják. Az imént felvázolt pontokon egyértelműen látható a normatív rendszerek kapcsolódási módja. Minden természetesen nem azt jelenti, hogy ezeknek a normatív rendeknek 'metszéspontjuk' lenne, hanem azt, hogy folyamatosan kapcsolódnak egymáshoz, egymásra utalva. A normáknak ez a fejlődése olyan teljesen új szabályozási módokat alakít ki, mint például a fair trade, azaz a termelés etikai vonatkozásaira fókuszáló szabályozás. A jogban jelentkező azon tendenciákat, amelyek a személyiséget 'egy intézménynek egy esetévé'⁶⁵ redukálná, újra és újra áttöri az etikum.⁶⁶

10. Etika

Amíg a vallás az Isten – ember viszonyban értelmezhető, addig az erkölcs a közösség – egyén viszonyban. Az erkölcs rendeltetése, hogy a társadalmi együttélésnek értelmet adjon (hogyan cselekszem jól a közösségemben?)

65 GEHLEN, A.: *Die Seele in technischen Zeitalter*. Hamburg, k.n., 1957, 118.

66 „Ebből a perspektívából a társadalmasodott individuumok csupán példányok, egy diszkurzusformáció standartizált készítményei – sajtólassal gyártott egyedek.” HABERMAS (1998) i. m. 240.

továbbá, hogy a cselekvést az egyén a saját identitásában is értelmezze (mit mond a lelkiismeretem?). Az erkölcsben az egyik mozzanat a közösségtől irányul az egyén felé (éthosz) a másik pedig az egyéntől a közösség felé (ethosz, morál). Az erkölcs célja, hogy a közösség élete, beleértve az egyén életét is minél harmonikusabb, a közösség fenntartására minél alkalmasabb legyen. Az erkölcs célját tekintve olyan evolúciós előny, amelyik a közösség tartós fennmaradását biztosítja. Alapja a bizalom, az egymásra-hagyatkozás és a közösségéért való felelősségvállalás, képesség a jó és a rossz fogalmainak használatára: „Világos, hogy az etikának semmi köze a köznapi értelemben vett büntetéshez”.⁶⁷

Az erkölcs mai megközelítése alapvető félreértésen alapul. Individuálissá vált korunkban a kiindulópont az egyén boldogsága. Úgy tűnhet, mintha a jog és az erkölcs is azért lenne, hogy az egyének egymást nem zavarva, boldogan éljenek. Ezzel szemben az erkölccsel kapcsolatban helyesen fogalmaz Arno Anzenbacher, aki Kantra hivatkozva megállapítja, az alapvető erkölcsi kötelesség a saját tökéletességünkre és a másik ember boldogságára való törekvés. Ez az elv lehet minden etika központja. Egyébként egyértelműen ezt az álláspontot támasztja alá az Evangéliumokban szereplő nyolc boldogság felsorolása is, amelyből látjuk, hogy nem az egyén közvetlen, anyagi boldogsága a cél. Az egyéni boldogság eszköz lehet ahhoz, hogy a másik ember boldogságát szolgáljuk vele. Példaként említhetjük, ha a házasságban a felek nem a saját boldogságukat tűznék ki célul, hanem a partnerükét, miközben a saját maguk tökéletesedésére koncentrálnának a másik iránt érzett szeretet jegyében, sokkal kevesebb válás lenne, és sokkal több boldogság a családokban és a társadalomban egyaránt. Ha már a vallási példáknál tartunk, érdemes a 'Miatyánk' szövegére is odafigyelni, ahol az ember mindig többszámban szól a Teremtőhöz.

A másik oldalról közelítve megállapíthatjuk, hogy az etika normarendje fontos eszköze volt a nagy ideológiáknak is. A birodalmak erkölcsse a nép ópiumaként, legújabb kori történelmünkben is megpróbálta az egyének tudatát átmosva hűséges szolgálkává tenni őket. Nem véletlen tehát, hogy korunkra sokan kiábrándultak az erkölcsből, azt gondolva, hogy az erkölcs normarendje egymással versengő, üres szölamok politikai felhangú gyűjteménye. Ezzel szemben az emberi normák kialakulása és a mi tudat erkölcsi-normatív körvonalazása előnyt jelent, amelyik az emberi fajt ennyire életképessé tette. A mi tudat egyszerre jelent lehetőséget és kényszert. Lehetőséget a saját érvényesülésre és kényszert a másik érvényesülésének vagy érvényesülése lehetőségének respektálására is. Ennek a magasabb érzelmi szintű megfelelője

67 Uo.

a felelősségtudat és a szeretet. Az igazi erkölcs nem egy egyszerű 'én-te' viszony, hanem komplex 'mi' kapcsolat.

Az etika igazából felesleges, és nem azért, mert az erkölcs mindössze 'az alkalom hiánya', hanem azért, mert az etikának olyan mélyen kellene átjárnia a hétköznapjainkat, hogy már fel sem kellene tűnnie a létének. Ezt az ideális állapotot így fogalmazza meg Bonhoeffer az Etika című munkájában: „Azt a kort, amelyben az etika önálló témává válik, fel kell váltania annak az időnek, amikor a moralitás ismét magától értetődik. Csak, amikor megtörik a közösség, vagy valami fenyegeti a rendet, akkor szólal meg, hogy azután a rend helyreállása után ismét háttérbe lépjen és elhallgasson. [...] A kell oda tartozik, ahol valami nincs meg.”

Érdekes az etika – mint normatív eszköz – fejlődését röviden szemügyre vennünk az 1900-as évektől kezdődően. Itt is egyértelműen látszik az erősödő kapcsolat mind a jog, mind pedig a vallás rendszereivel. Előljáróban felhívjuk a figyelmet a szocialista erkölcs jogra gyakorolt hatására, vagy a minőség- és környezet-irányítási szabványok etikai⁶⁸ elvárásaira, illetve napjainkban az egyes vallási jogrendek hatására a nyugati jogalkotás területén.

Erkölcs területén a nyugati filozófiában a modern kori kiindulópont egyértelműen Immanuel Kant nevéhez köthető. A kategorikus imperatívuszra⁶⁹ épülő (egyébként bibliai alapú) deontológiai irányzat az akarat-filozófiákon keresztül mind a mai napig meghatározza a gondolkodást.⁷⁰ A világosan és egyértelműen megfogalmazható parancsokra való igény szintén kirajzolódik Wittgenstein első korszakában, amelyet a *Tractatus logico-philosophicus* mutat be. Az akarat és a kötelességtudat elsőségére épülő etikai irányzatokkal párhuzamosan megjelentek a célszerűsége, hasznosságra koncentrááló irányok is. Itt a cselekvés jóságát leginkább a cselekvéssel elérhető haszon vagy célszerűség adja. Ezen a területen határozott fejlődésnek indult az USA-ban a pragmatizmus, amely elmélet szerint az igazság és a hasznosság, vagy gyakorlati működőképesség fogalmi szoros összefüggenek. Az 'it works' mint etikai kifejezés ezekben az elméletekben formálódik. A teleológiai és deontológiai irányzatok mellett a legnagyobb hatást a nyugati erkölcsi gondolkodásra egyértelműen Karl Marx gyakorolta. Mind a mai napig az ő szellemi táptalaján felnőtt etika-ideológusok vannak előtérben. A szociális mozgalmak helytelen etikai kezelésének következményei lettek az 1900-as

68 VERESS – BIRHER – NYILAS i. m.

69 KANT, Immanuel: *A gyakorlati ész kritikája*. Budapest, Osiris Kaidó, 2004.

70 ÖYMEN, Örsan, K.: The significance of normative and non-normative Ethics. *Deliberationes*, 2015/3, 5-11.

években kialakult diktatúrák, amelyeket a vallási tartalmakat előtérbe helyező, protestáns hagyományokon nyugvó Kulturkampf vagy a katolikus szociális tanítás nem volt képes már megakadályozni.

A nagy háborúk (és Nietzsche) utáni reménytelen időkben már nem volt esélye annak, hogy egy egységes filozófiai világbép mentén értelmezzék az erkölcsöt. Ez alól az egyetlen (szomorú) kivétel a marxista gondolkodás nyugati hegemoniája. Ebben a posztmodernnek is nevezett korban gombamódra kezdenek szaporodni a szakmai etikák, kutatás etikák, jellemzően átfogó megalapozottság nélkül. Szintén inkább csak a gyakorlati vonatkozásokra fókuszálva kapnak egyre nagyobb szerepet a nemzetközi piaci viszonyok között is jól alkalmazható etikai kódexek és compliance kézikönyvek. Ebből a sorból emelkedik ki az egyetemesség igényével fellépő, általános vonatkozási pontot kereső, Hans Küng nevével fémjelzett 'Projekt Weltethos'. Pontosan az etikában jelentkező elvontság hiánya miatt egyre nagyobb a spiritualitás iránti igény, amelyet részben vallások vagy vallások etikává alakított elemei próbálnak kielégíteni.

11. Vallás

A vallás évezredek alatt alakult ki, és a föld különböző pontjain élő civilizációk különféle módon fogalmazták meg az ember alapvető sorskérdéseit: honnan jöttünk, miért vagyunk és hova tartunk? A vallás válaszokat ad azokra a kérdésekre, amelyekre sem az etika, sem a jog nem képes komplex választ találni. A monoteista vallások, azon felül, hogy az Isten és az általa teremtett ember közötti viszonyokat szabályozzák, értelmezik az ember és a közösség (adakozás, szegények segítése), valamint az ember és önmaga (self) kapcsolatát, önreflexióra ösztönöznek.

A következőkben vizsgáljuk meg röviden, hogy a vallásnak milyen a hatalomhoz való viszonya az egyes társadalmakban és milyen eszközöket használnak – amennyiben használnak egyáltalán – az egyes etikai/erkölcsi alapértékeik érvényre juttatásának érdekében.

Magyarország Alaptörvénye kiemelten fontosnak tartja a keresztény kultúra védelmét, valamint a történelmi egyházakkal és azok társadalmi szolgálatával való intézményi együttműködést. Az Alapokmány preambulumban megfogalmazásra kerül a Nemzeti Hitvallás, amely kiemeli a kereszténység nemzetmegtartó szerepét.⁷¹

71 Lásd Magyarország Alaptörvényét.

Az Európai Unió megalakulása óta a vallással való kapcsolata eléggé ambivalens. A vallás nem jelenik meg a dokumentumokban explicit módon a Schumann-nyilatkozattól kezdve (1950) egészen a Maastrichti Szerződésig (1991). A Lisszaboni Szerződés (2007) az egyházak kifejezett kérésére rögzíti, hogy a vallási, egyházi, illetve felekezeti kérdések kizárólag tagállami hatáskörbe tartoznak,⁷² az Európai Uniónak nincs hatásköre ezeken a területeken, bár elismeri az egyházak különleges hozzájárulását az uniós szerveződéshez.

Ezzel szöges ellentétben az iszlám államokban a jog legitimitását a vallás adja és a társadalmi normáknak a törzsi, szokásjogi rendszer az alapja.⁷³ A társadalom jogrendjét a *saríá*⁷⁴ és az adminisztratív jogi szabályokat tartalmazó *kanún* szabályozza, amely a jogforrasi hierarchiában a saríá alatt alá sorolható. Az iszlámban nincs hagyománya az állam és a vallás szétválasztásáról való gondolkodásnak, minthogy a saríá is elsősorban a közösség vallásos tevékenységének rendszerét szabályozza, nem tartalmaz sem államigazgatási, sem szervezési normákat.

A kelet-ázsiai társadalmakban (Kína, Japán) a szokásokon és hagyományokon alapuló jogrendszerek forrása, valamint a társadalom szellemi iránytűje a konfucianizmus. Kínában 1949 után a szovjet minta vált irányadóvá. A kelet-ázsiai társadalmakban a jog nem a transzcendenstől ered, hanem az uralkodó által kinyilatkoztatott szabály válik normává. Jellemző, hogy a kelet-ázsiai kultúrákban idegenkednek a jogtól, igyekeznek a személyes, közösségi szinten kezelni a problémás helyzeteket, mivel számukra a jog a büntetéssel kapcsolódik össze. Az elmúlt században a Japán jogrendszer kodifikációja német mintára ment végbe.⁷⁵

Eliade, az elismert vallástörténész mítoszfelfogása szerint a vallás (értsd: primer mítoszok) világát önmagából kell megérteni, mert e világ öntörvényű, *sui generis* adottság, ami nem redukálható semmi másra: „a vallási jelenségeket, mint olyat, csak úgy ismerhetjük meg, ha a saját szintjén ragadjuk meg, vagyis, ha úgy tanulmányozzuk, mint vallásit.”⁷⁶ A kijelentés igazolja, hogy a normarendek esetében nem lehet közös halmazokat, metszeteket keresni, azok önállóan szabályoznak.

72 EUMSZ. 17. cikk (1) Az Unió tiszteletben tartja és nem sérti az egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban. (2) Az Unió ugyanígy tiszteletben tartja a világnézeti szervezetek nemzeti jog szerinti jogállását.

73 THEKKEMURIYIL, Matthew.: Image and Likeness of God. Leuven, 2011.

74 Isten által adott törvények, normák összessége.

75 TAMÁS Csaba Gergely: *Kelet-ázsiai jogrendszerek*. <https://ijoten.hu/szocikk/kelet-azsiai-jogrendszerek>; (2020. 05. 24.)

76 ELIADE, Mircea: *Vallási hiedelmek és eszmék története*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006.

Ha tüzetesen megvizsgáljuk, a legtöbb vallás elveiben jelen van az elsőségre, a kizárólagosságra való törekvés, amely megtűri, elfogadja ugyan a másik létezését, de nem gondolja igaznak annak metafizikai valóságát. A vallásos közösséget alkotó egyén számára azonban a személyes és társadalmi valóság része a saját hitrendszere, ezen belül helyezi el önmagát, múltját és létezésének célját. A vallás mindig értékötött paradigmák harca lesz, amelyek örökös konfliktusos viszonya nem kétséges. Hogyan működhetne jól a vallások együttélése egy idealizált rendszerben? Hogyan oldható fel a közöttük álló nyilvánvaló ellentét? A megoldás egyik lényegi eleme, hogy a vallási, jogi és erkölcsi normatív módszerek elválasztása ténylegesen is megtörténjen, azonban egymástól függetlenül működve képesek legyenek egymás kontrolljára is.

„Erasmus eszménye a béke volt, ahogyan azt Krisztus tanította: csak ez járulhat hozzá az európai nemzetek együttműködéséhez” írja Eliade. „Erasmus eszménye azonban – kölcsönös türelem és párbeszéd a megértés és egy közös karizmatikus forrás meglelése érdekében – a XX. század utolsó negyedének ökumenikus mozgalmában ismét megrendítően időszerűvé válik.”⁷⁷ A vallási konfliktusok ugyanis jellemzően nem a teológusok, hanem a politikusok harcai, és nem vallási, hanem etikai és jogi-hatalmi tartalmak körül zajlanak.

A normarendek világos megkülönböztetésével párhuzamosan – az együttműködés komplexitását leírva – egymás akaratlagos megismerése által közel kerülhet az eddig idegennek tartottak kultúrája, mások értékei, és több lehetőségünk van arra, hogy megértsük és elfogadjuk a másikat. Így például megismerhetővé válik a kereszténységből az *agapé*, azaz az isteni szeretet, amely a bajbajutott felebarát felé forduló cselekvő szeretet, vagy a testvériség gondolatát megfogalmazó Pál apostol szavai.⁷⁸ De a Korán alapján elfogadhatjuk azt is, hogy a népek különbözősége, a különböző társadalmak létezése Isten akaratából való, méghozzá azért, hogy ’megismerjük egymást’.⁷⁹ Szintén létkérdés a világ számára a család, vagy éppen a teremtett környezet fogalmának megfelelő, a vallások által évezredek alatt kimunkált értelmezése.

Napjainkra ezek a tradicionális és a vallások által megalapozott értékek alakultak át, újabb és újabb megoldatlan kérdéseknek, konfliktusoknak utat adva. Pontosan ezen átalakulások miatt van szükség arra, hogy a három

77 Uo.: 730-731.

78 „Az egész emberi nemzetséget egy vérből teremtette, hogy lakjon az egész föld színén, meghatározta elrendelt idejüket és lakóhelyük határait, hogy keressék az Istent, hátha kitapinthatják és megtalálhatják, hiszen nincs messzire egyikünkötől sem.” (Ap-Csel 17,26-27)

79 *Korán*. A szobák (Al-Hudzsurat) szúra, 13.

normarend komplexitása képes legyen az egyes normarendek kiegyensúlyozott ellenőrzésére és szabályozására is.

A jogpozitivizmus a jogértelmezés során értéksemlegességre törekszik, vagyis az érték maga a jog, amelyet a nép által felhatalmazott szuverén alkot, határoz meg. Ez alapján el kell fogadnunk, hogy egy adott társadalom szuverénje által preferált *saríának* is elfogadhatónak kell lennie normaszabályozó eszközként? Ha például az igazság fogalmát a másik két dimenzióban is értelmezzük, egész más válaszokat kapunk, valamint szubjektív módon adnak normatív értelmet az ez alapján elkövetett cselekedeteknek. Az lenne igaz, amit a szuverén kinyilatkoztatott és amiben a többségi társadalomban konszenzus alakul ki? A vallás szférájában van ugyanilyen válasz az abszolút igazság fogalmára: igazság az, amit Isten annak mond. Mégis milyen különböző az igazság fogalmának tartalma a két különböző normarendszerben.

Napjainkban milliók számára ad elfogadható válaszokat, népszerű értelmezési keretet a világ működéséről, az emberiség eredetéről, etikai gondolkodásmódjáról és jövőjéről a Harari-féle metanarratíva,⁸⁰ amely a vallás adta válaszok mellett jelenik meg alternatívaként, teljességgel kizárva Isten létezését, csupán fikcióként értelmezve azt. Miért érdekes számunkra egy történész, író munkássága? Mert a McLuhan-i világfaluban⁸¹ működő médiavállalatok, a véleményvezérek és az általuk széles nyilvánossághoz eljutó eszmék, gondolatok maguk is konstruálják a valóságot, így komoly befolyással bírnak a tömegekre. A kommunikációs szakembereken és egyes civil csoportokon, vállalatokon kívül kevesen mérik fel reálisan a médiában rejlő erőt a társadalom gondolkodásmódjának befolyásolására és ezen keresztül az egyes lobbicsoportok törekvéseit a bevett társadalmi normák megváltoztatására. Példaként kiemelhetjük akár az LMBTQ-jogok vagy a nemváltoztató műtétek jogi kereteinek kiszélesedésére és társadalmi elfogadottságra, támogatottságra gyakorolt hatást, amely rövid idő alatt ment át gyökeres változáson mind a közgondolkodás, mind a jog területén. A témák beemelése a média által a napi diskurzusbba, valamint a politikusok, művészek, azaz véleményvezérek kiállása – ezen keresztül az ügy személyessé tétele – valóságossá teszik a hétköznapi, egyébként nem érintett emberek számára is az adott kérdést. Mi köze mindennek a jogi területhez? Hogyan válik egy-egy társadalmi szempontból keveseket érintő kérdés transzparenssé, majd a jogalkotás

80 HARARI, Yuval izraeli történész magyarul megjelent könyvei: *Sapiens – az emberiség rövid története* (2015), *Homo Deus – a holnap rövid története* (2017), *21 lecke a 21. századra* (2018).

81 MCLUHAN, M.: *A Gutenberg-galaxis: A tipográfiai ember létrejötte*. Budapest, Trezor Bt., 2001, 45.

szempontjából is meghatározóvá? Úgy, hogy előzetes politikai kérdéssé kellett válnia, mert a politika mindig értékmotivált.

Vannak olyan vallási szempontból is igen kényes bioetikai kérdések, mint az abortusz, amely már reprodukciós alapjogi státuszt követel világszerte,⁸² vagy az eutanázia, amely a halálról való döntés jogát a Transzcendenstől az ember kezébe helyezi át.

Nézzünk meg néhány olyan gyakorlatot, amelyek napjainkban a jog, etika, vallás határmezsgyéjén mozognak, és óriási dilemmát okoznak a társadalomban. Az említett kérdések közül néhány az elkövetkező időben mindenképp azonnali, a normarendek komplexitására épülő megoldást is igényel.⁸³

Az iszlám valláshoz kapcsolódó szokásrendszer része a női nemi szervek megcsonkítása, amely nem csak az Európán kívüli társadalmakban van jelen, hanem a nyugati bevándorló közösségekben is bevett gyakorlat. Az áldozatok és emberjogi aktivisták kevés sikerrel próbálnak fellépni ez ellen a barbár gyakorlat ellen.⁸⁴ Mivel maguk az elkövetők is elsőként a vallási parancsoknak akarnak megfelelni, ezért nagyon kevés eset válik nyilvánossá és kevesen kerülnek bíróság elé.

A családon belüli erőszak értelmezése is egészen eltérő a különböző társadalmakban. Európa nyugati felén a bántalmazás legenyhébb formái is teljesen tiltottak, és ne menjünk messzebbre, Kelet-Európában ezt a gyakorlatot relatívan értelmezik – a szigorú törvényi szankciók ellenére természetes és társadalmilag elfogadott egy-egy atyai pofon elcsattanása.

A nemek megváltoztatásának és megváltoztathatóságának kérdése is egy ilyen határterület. A jövőben a születéskor érvényben levő nem szerinti jogok és kötelezettségek lesznek meghatározóak (pl. nyugdíjazás, börtönbüntetés, sport)? A vallás ebben a tekintetben egyértelmű és tudományosan is megalapozott: a biológiai nemünk nem megváltoztatható a genetikai mélységig.

82 *Body Politics. A primeron criminalization of sexuality and reproduction.* Amnesty International. <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL4077632018ENGLISH.PDF> (2020. 05. 24.)

83 RIXER Ádám: A vallási szélsőségek tipológiája Magyarországon. *Vallástudományi Szemle*, 2018. 14 (4), 15-30.

84 Minden negyedik női nemi szerv-csonkítást hivatásos egészségügyi dolgozó hajtja végre: <https://unicef.hu/igy-segitunk/hireink/minden-negyedik-noi-nemiszer-csonkitas-t-hivatasos-egeszsegugyi-dolgozo-hajtja-veg-re> (2020. 05. 24.)

12. A vallások értéklátása

Amikor erkölcsi kérdésekről gondolkodunk, mindig meg kell határozunk, hogy melyik viszonyrendszerben fogjuk értelmezni az adott fogalmat. A vallás szabályai egyértelműnek tűnnek, a felelősség a komolyan vett teremtmény-Teremtő viszonyban objektíválódik. Érdekes megvizsgálni Kohlberg rendszerét a morális fejlődés tekintetében, amelyik a morális kérdésekben odáig jut, ahol a vallási szabályozás kezdődik. Konceptiója szerint az igazságstruktúra fejlődési folyamata a megtorlástól való félelmen át, a társadalmi konszenzus által meghatározott erkölcsiség elfogadásáig tart. A folyamat végét a kölcsönös elfogadás jellemzi és a megvalósítandó cél a közösség jólétének maximalizálása.⁸⁵ A törvény akkor jó, ha olyan univerzális értékeken alapul, mint az emberi méltóság és az emberi jogok egyenlősége.⁸⁶ Itt kell megjegyezni – Kohlberggel ellentétben –, hogy pontosan ezeket az univerzális értékeket tudják a vallások örök tartalommal megalapozni. Ezzel szemben Kohlberg véleménye szerint léteznek univerzális, organikusan működő trendek a moralitás fejlődésében, ezért nem a vallás tartalma határozza meg az erkölcsi struktúrát, sokkal inkább kitölti azt.⁸⁷

A lelkiismeret egyetemessége bizonyítja, hogy a Teremtő által a „szívbe írt” törvények mindenütt működnek. Az Újszövetség szerint a lelkiismeretük szabályai alapján kerülnek ítéletre, akik nem találkoztak a kegyelmet hirdető Jézussal.⁸⁸ A keresztény bűn értelmezéstől elválaszthatatlan a szabad akarat kérdése. Erasmus erről így ír: „Szabad választás alatt az emberi akarat azon képességét értjük, amely szerint egy ember foglalkozhat olyan dolgokkal, amelyek az örök üdvösséghez vezetnek, vagy elfordulhat azoktól” Erasmus szerint az ember felelőssége csak ebben az esetben merülhet fel: „Ha az akarat nem szabad, a bűn nem róható föl (az embereknek), mert a bűn nem

85 Uo. 128-136.

86 Uo.138-146.

87 KOHLBERG, L.: *A van-tól a kell-ig. Honnan ered a naturalista hiba és hogyan küzdhető le a morális fejlődés tanulmányozásával.* In: KULCSÁR Zs. (szerk.) *Morális fejlődés, empátia és altruizmus.* Budapest, ELTE Eötvös, 1999, 148.

88 „Mert amikor a törvényt nem ismerő népek természetükből fakadóan cselekszik azt, amit a törvény követel, akkor ezek a törvény nélküliek önmagukban hordozzák a törvényt. Ezzel azt bizonyítják, hogy a törvény cselekedete a szívükbe van írva, bizonyossággal ennek lelkiismeretük és gondolataik, melyek hol vádolják, hol felmentik őket azon a napon, amelyen megítéli Isten az emberek titkait az én evangéliumom szerint Krisztus Jézus által.” (Pál levele a Rómaiakhoz 2,14-16)

létezik, ha nem szándékos”. Ha az ember nem választhatna szabadon, Isten lenne felelős a gonosztettekért éppúgy, mint a jókért, írja Eliade.⁸⁹

13. Világkép, emberkép, jövőkép a társadalom vonatkozásában

Mit hoz a jövő: globális érték(telenség), fenntarthatatlanság, vagy a normarendek összefüggéseiben megjelenő értékek újrafelfedezésének lehetünk majd tanúi? Tehát, ahogyan a tanulmány elején is megfogalmazásra került, a három vizsgált terület szinergiája adja az 'új' normativitás organikus mintázatát, amelynek megértése – a magatartást szabályozó rendszerek teljesebb megismerése által – a társadalom stabilitását is eredményezi. Fontos megjegyezni, hogy a három terület összehangolása nem jelenti bármelyik vallás, erkölcs vagy jog egyeduralkodásának jogosultságát.

Jól látható, hogy a nemzetállamok születésével egyidejűleg megjelenő 'egy állam-egy jog-egy norma' elmélet helyét átvette a jog 'tisztaságába' vetett hit meggyengülte. Helyette államok feletti, az egész emberiséget érintő szabályozási módok jelentek meg. Ezek a szabályozási módok ráadásul az 'egész embert' a teljes egzisztenciájában érintik. Számolnak az egyén erkölcsi felelősségével vagy éppen a vallási meggyőződésével is. Megváltoztak a szabályozási technikák is, hiszen esetenként egy algoritmus a legjobb szabályozó, másutt pedig az egyén lelkiismeretét kell megszólítani. Az 1700-as évek közepétől egymástól szigorúan elválasztott tudományterületek, azon belül pedig a normativitás élesen elválasztott területei között ismét fel kell tárnunk az egyre bonyolultabban szövődő kapcsolati szálakat. Ötletadóként készítettünk egy kapcsolati topográfiát, amelynek szerkesztésére invitálunk minden, a terület iránt érdeklődő szakembert.

Jelen tanulmány célja nem a kérdések végleges megoldása, hanem a kérdésfelvetés szükségességének igazolása volt. Különösen is igaz ez a következő kifejezetten vázlatos ábrára.

89 ELIADE i. m. 731.

MEGOSZTÁSOS GAZDASÁG

Egy felmérés eredményei, különös tekintettel a fenntarthatóságra

PÓNUSZ Mónika – KOLONICS PATRICIA

egyetemi docens (KRE ÁJK) – munkatárs (KRE Teremtésvédelmi Műhely)

1. Bevezetés

A Sharing Economy – ami magyar fordításban megosztáson alapuló gazdaságot, közösségi gazdaságot jelent – eszköz lehet az emberi élettér megvédésére törekvő harcban, a fogyasztás visszafogása, valamint a fogyasztási szokások racionalizálása révén.

Céljaink között szerepel áttekintést adni a megosztáson alapuló gazdaságról, valamint kialakulásának rövid bemutatása, a nemzetközi és a hazai megjelenési formák ismertetése. Szándékunkban áll ennek a gazdasági modellnek minél több emberrel való megismertetése, gondolatok ébresztése és elgondolkodtatás arra vonatkozóan, hogy mely lehetőségek, eszközök használatát tudják elképzelni a saját környezetükben. Mindezek mellett szeretnénk a figyelmet ráirányítani a környezet védelmének,¹ a környezettudatos magatartás fontosságára.

2. Fogalmi és tárgykör áttekintés

A modellel foglalkozó szakértők különféle meghatározásokat alkottak a közösségi gazdaságról. Szuchy² elemzésében átfogó áttekintést nyújt az energiaszektor és a megosztásos gazdaság összefüggéseivel kapcsolatban

- 1 MESTERHÁZY, Ákos – OLÁH, Judit – POPP, József: Losses in the grain supply chain: causes and solutions. *Sustainability*, 2020, 12 (6), 2342, 1-18. <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/6/2342>, <https://doi.org/10.3390/su12062342> (2020. 05. 29); OLÁH, Judit – KITUKUTHA, Nicodemus – HADDAD, Hossam - PAKURÁR, Miklós – MÁTÉ, Domicin – POPP, József: Achieving Sustainable E-Commerce in Environmental, Social and Economic Dimensions by Taking Possible Trade-Offs. *Sustainability*, 2019, 11 (1), 1-22. <https://www.mdpi.com/2071-1050/11/1/89>; (2020. 05. 29.)
- 2 SZUCHY Róbert: *Okos mobilitás és a közösségi gazdálkodás jogi keretei*. In: HOMICS-KÓ Árpád Olivér (szerk.): *Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum XXIX.*, Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 225-238. https://ajk.kre.hu/images/doc6/PR/A_digitalizacio_hatasa_az_egyeb_jogteruleteken_1.pdf (2020. 02. 23.)

is, és felhívja a figyelmet, hogy „új, rendkívül komplex jogi szabályozási helyzetekkel találkozhatunk, amelyek a hatályos jogi kereteinkkel nem, vagy nem megfelelőre szabályozhatók.”

Botsman és Rogers eképpen definiálta a közösségi gazdaságot: „Egy olyan gazdasági rendszer, ami kihasználatlan eszközök vagy szolgáltatások megosztásán alapszik, ingyen vagy díj ellenében, közvetlenül az egyénektől.”³ Egyének közti piacokra támaszkodik, amely jelentősen függ az idegenek közti bizalomtól, ami ’szociális ragasztónak’ is nevezhető. E rendszerben az egyének, mint szolgáltatók mikro-vállalkozóknak is tekinthetők.⁴

Lisa Gansky ’Háló’-ként azonosítja a „hálózat által lehetővé tett megosztást”,⁵ és az általa megfogalmazott „Háló vállalkozásnak” négy központi jellemzőt tulajdonít. Ezek közül az első a megoszthatóság. A termékeket és szolgáltatásokat könnyen meg lehet osztani közösségen belül. A második jellemző vonása az, hogy fejlett digitális hálózat építi fel, amin keresztül termékek, a teljes használat, a fogyasztó. és a termékinformáció nyomon követhető. A ’Háló’ harmadik tulajdonsága, hogy fizikai termékek megosztására helyezi a hangsúlyt, ami a termékek és szolgáltatások helyi szállítását értékesíti és fontossá teszi. Negyedik ismertetőjegye az, hogy az ajánlatok, a hírek és az ajánlások szájról szájra terjednek, amit a társadalmi hálózati szolgáltatások karolnak fel.

Botsman és Rogers, illetve Gansky könyvei is a megosztás gazdaságát definiálták. Alex Stephany⁶ öt évvel később öt ismérvet jelölt meg a Sharing Economy kapcsán úgy, mint a gazdasági érték (amit a csere hoz létre, pénzhasználat vagy barter következtében), ’ki nem aknázott eszközök’, online elérhetőség (amit az internet biztosít) és a birtoklás lecsökkent igénye.

Arun Sundararajan⁷ 2016-ban publikált könyvében szintetizálja a kortárs szakértők meghatározásait, ami alapján öt jellemzőjét azonosította a tömeg

3 BOTSMAN, Rachel – ROGERS, Roo: *What’s mine is yours -how collaborative consumption is changing the way we live*. London, Harper Collins, 2011, 71-75.

4 <https://www.rachelbotsman.com/thinking/> (2019. 10. 27.); GELEI Andrea – DOBOS Imre – NAGY Judit: Üzleti kapcsolatok beágyazottsága a magyar gazdaságban. *Vezetéstudomány*, 2001, 42 (1), 17-30. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/772/1/vt_2011n1p17.pdf (2020. 05. 29.)

5 GANSKY, Lisa: *The Mesh, 2010*. <https://informationdj.files.wordpress.com/2012/01/future-of-business-is-lisa-gansky.pdf> 8. (2019. 10. 29.)

6 STEPHANY, Alex: *The Business of Sharing-Making it in the New Sharing Economy*. London, Palgrave Macmillan, 2015.

7 SUNDARARAJAN, Arun: *The sharing economy: the end of employment and the rise of crowd-based capitalism*, Cambridge, MIT Press, 2016, 30.

alapuló kapitalizmusnak, ahogyan ő nevezte a közösségi gazdaságot. Azt vallotta, hogy ez a rendszer erőteljesen a piacra épül, mivel a közösségi gazdaság piacokat teremt, ami lehetővé teszi a termékek cseréjét, új szolgáltatások kialakulását, ami magasabb szintű gazdasági tevékenységhez vezet. A második jellemző a jelentős hatású tőke, hiszen a megosztásos gazdaság új lehetőségeket nyújt a vagyontárgyaktól és a képességektől, az időn keresztül a pénzig, hogy a maximális kihasználtsághoz közelítsen az igénybevételük mértéke. Harmadik ismerv a tömegre épülő hálózatok felé való eltolódás a központosított intézményekkel ellentétben. A tőke és a munka kínálata az egyének decentralizált sokaságától származik, nem pedig vállalati vagy állami szolgáltatóktól. A cserefolyamatok a tömegre alapozott piacokon zajlanak, közvetítő harmadik fél beavatkozása nélkül. Negyedik jellemvonásként a személyes és szakmai közötti elmosódás kerül említésre. A termékek és szolgáltatások kínálata gyakran elüzettesedik, például egyes tevékenységek még korábban személyesnek számítottak, mint például valakit fuvarozni vagy pénzt kölcsön adni. Az ötödik sajátosság a teljes munkaidős és az alkalmi munka, a független és a függő foglalkoztatás, a munka és szabadidő közti határ elmosódása.⁸

A globalizálódó gazdaságban, az internet segítségével az üzleti tevékenységek új dimenziói nyílnak meg nap, mint nap. A technológiaalapú, nagyban innovatív környezetben kell a különféle piaci szereplőknek válaszokat találni a fogyasztói igényekre, ahol a fogyasztók élete jelentős része az offline és az online tér között oszlik meg, beleértve a közösségimédia-felületeket is, ahol a felhasználók folyamatos interakcióban vannak egymással és a velük kapcsolatban lévő értékesítő szervezetekkel.⁹ Összességében kijelenthető, hogy a *sharing economy* a 21. század egyik megatrendjének tekinthető, amely révén társadalmilag koncentráltabb és felelősségteljesebb gazdaság alakulhat ki.¹⁰

3. Kutatásmódszertan

Kevert módszertant alkalmaztunk a munkánk során. Szakirodalmi forrásaink elsősorban az interneten elérhető forrásokon alapszanak, a téma jellegél

8 SUNDARARAJAN i.m. 30.

9 SIMAY Attila Endre – GÁTI Mirkó: Jó példa-e Kína? Feltáró kutatás a mobil közösségi kereskedelemről. *Vezetéstudomány*, 2018, 49 (12), 11-23. http://unipub.lib.uni-corvinus.hu/3825/1/VT_2018n12p11.pdf (2020. 05. 29)

10 TÓTH Róbert – MESTER Éva – KOZMA Tímea: A megosztásos üzleti modell: a logisztikai vállalkozások új finanszírozási és tranzakciós lehetőségei. *Logisztikai trendek és legjobb gyakorlatok*, 2016, 2 (2), 32-35.

fogva a nyomtatott szakirodalom kis arányban szerepel. Felhasználtuk az Európai Unió közösségi gazdaságról alkotott álláspontját, a szabályozására vonatkozó irányelveit, valamint a PricewaterhouseCoopers Magyarország Kft. Sharing Economy-ról készített tanulmányát. Jelen tanulmányunk primer kutatásában online kérdőíves lekérdezést folytattunk, hogy bővebb ismeretekhez jussunk a közösségi gazdaság ismertségéről és a megosztáson alapuló platformok használatára való nyitottságról, illetve hiányáról. Az adatfelvétel időszaka múlt év áprilisa volt. A 150 értékelhető válaszon alapuló minta nem reprezentatív, kényelmi mintavételen, illetve hólabda módszeren alapult¹¹. A jelen elemzés leíró statisztikákat alkalmaz, ezen túlmutató elemzéseket a későbbi kutatásaink kapcsán kívánunk alkalmazni.

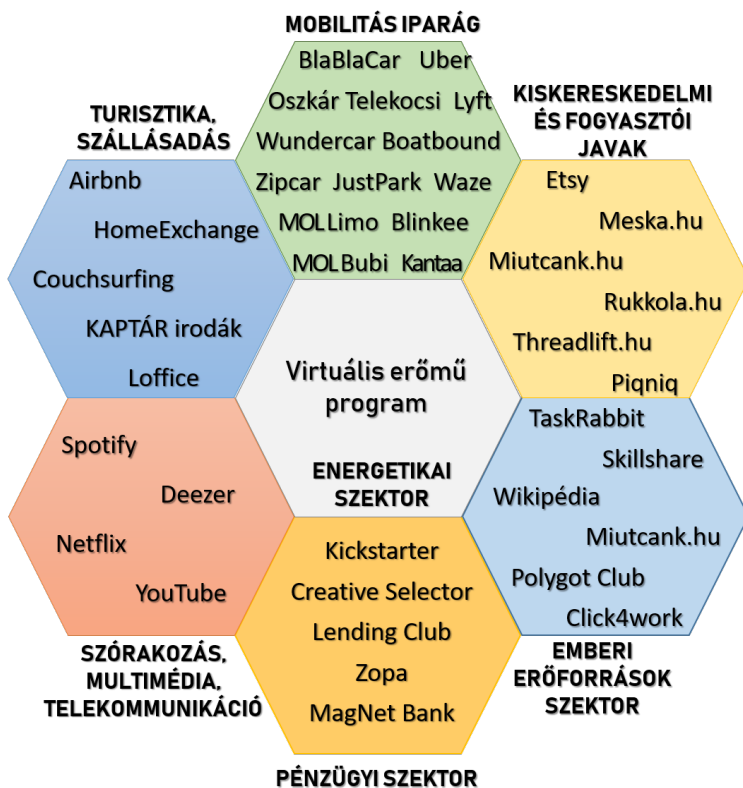
4. Nemzetközi és hazai precedensek

Szeretnénk konkrét nemzetközi precedenseket bemutatni, valamint a hazai példákról is információval szolgálni (utóbbiakat dőlt betűkkel jelöltük). A Sharing Economy név említése kapcsán az Airbnb, Uber, és Couchsurfing asszociációk élhetnek a köztudatban, azonban nem csak e három szolgáltatás esik a megosztás égisze alá. A megosztáson alapuló gazdaságnak valóban ezek a legtisztább példái, azonban most a közösségi használatra épülő tevékenységeket is a Sharing Economy-val együtt kívánjuk ismertetni. A 2015-ben a PricewaterhouseCoopers Magyarország által a Sharing Economy-ról készített tanulmányban¹² hét meghatározó szektort azonosítottak, amelyekben a megosztásosra épülő szolgáltatások jelenléte nemzetközi és hazai viszonylatban is szignifikáns, vagy a növekedés lehetőségét rejtik magukban¹³. E hét ágazat és a PwC tanulmányban említett példák révén kívánjuk a legfőbb szereplőket bemutatni, kiegészítve olyan szolgáltatásokkal, amikről úgy gondoljuk, hogy érdemes említést tenni. Ezt illusztrálja az 1. ábra.

11 BABBIE, Earl: *A társadalomtudományi kutatás gyakorlata*. Budapest, Balassi Kiadó. 1996, 704.

12 PRICEWATERHOUSECOOPERS MAGYARORSZÁG: *Osztogatnak vagy fosztogatnak? – A sharing economy térnyerése*, 2015, 16-23 https://www.pwc.com/hu/hu/kiadvanyok/assets/pdf/sharing_economy.pdf (2020. 03. 25)

13 PRICEWATERHOUSECOOPERS MAGYARORSZÁG i.m. 7.



1. ábra: Nemzetközi és hazai példák a hazánkban jelentős iparágak szerint.
Forrás: saját szerkesztésű ábra

4.1. Mobilitási iparág

A Sharing Economy leginkább számot tevő tényere az autópárhban tapasztalható. Kiváltott egy átalakulást azáltal, hogy a tulajdonlás eltolódott a megosztás, és a hozzáférés irányába, ezáltal az autópárhból – és azzal párhuzamosan – kialakulni látszik a mobilitás iparága.

Hosszú távú autómegosztás: online platformon található egymásra az útítársat kereső sofőrök, és a fuvart igénylő utasok, az utazási költségeket megosztva egymás között. A sofőr meghirdeti az útját, a leendő, ugyanazon a viszonylaton és ugyanazon időben utazni kívánó utas(ok) pedig foglalást tehet(nek) a szabad hely(ek)re. Főként városok közti, külföldi viszonylatú utazások tartoznak ebbe a kategóriába. Célja a kapacitások növelése, a költségmegosztás, az autósforgalom csökkentése. Például:

- *BlaBlaCar*: francia alapítású rendszer, amely 22 országban, főként Európában – hazánkban is –, emellett Mexikóban, Brazíliában, Indiában működik.¹⁴
- *Oszkár Telekocsi*: a hazai telekocsizás úttörője 2007-ben indult útjára, azóta a felhasználóinak száma a 600 000-et is meghaladta.¹⁵

Rövid távú autómegosztás: a taxi újragondolása. A sofőrök saját autójukat használva – megosztva – nyújtanak személyszállítási szolgáltatást. A fuvarigénylő személy az alkalmazáson jelzi az igényét, amit a közelben lévő sofőr szolgál ki, mondhatni az alkalmazáson keresztül hív taxit, majd a fizetés is az alkalmazáson belül történik, például:

- *Uber*: kereslet-vezérelt (on-demand) módszer, egyének közti (customer to customer: c2c, azaz vásárlótól vásárlóig; vagy peer to peer: p2p, azaz hálózatok közötti) fuvar nyújtása (600-nál több városban működik világszerte, azonban számos helyen betiltották a működését, köztük hazánkban is.)
- *OLA*: indiai közösségi autómegosztás, közösségi taxi.
- *Wundercar*: Európa, Amerika és Japán területén nyújt telekocsizási, autóbérlési, és személyszállítási szolgáltatást.
- *Lyft*: kereslet vezérelt autómegosztás, működési területe az Egyesült Államok és Kanada.
- *DiDi Chuxing*: a 'kínai Uber', Kína mellett világszerte 7 országban üzemel.

Autókölcsonzés: Egy alkalmazáson keresztül kereshetőek a közelben lévő kölcsönözhető autók, majd a jogosítvány megerősítése, a foglalás és a fizetés is az applikáció segítségével valósul meg.

b2c, szolgáltatótól magánszemélyek számára nyújtott szolgáltatás, igény alapú:

- *Zipcar*: „a világ legnagyobb közösségi rövid távú autóbérlési szolgáltatója”¹⁶, amely 10 országban üzemel világszerte.¹⁷
- *GreenGo*: 'autós Bubi'-ként is aposztrofált, első hazai elektromos autómegosztó rendszer, amely 2016-ban indult útnak.¹⁸

14 <https://blog.blablacar.hu/about-us> (2020. 03. 25.)

15 <https://www.oszkar.com/> (2020. 03. 25.)

16 PRICEWATERHOUSECOOPERS MAGYARORSZÁG i.m. 17.

17 <https://www.zipcar.com/cities> (2020. 03. 25.)

18 <https://forbes.hu/uzlet/ez-bubi-autoval-greengo/> (2020. 03. 25.)

- *MOL Limo*¹⁹: 2018 januárjában²⁰ indították el, jelenleg 35 000 felhasználóval²¹ rendelkezik *c2c, vagy p2p*, egyének közti autókölcsönzés.
- Getaround: a 2013-ban indult szolgáltatás az USA városaiban növeli az autók kihasználtságát, és engedi az autótulajdonosokat extra bevételhez jutni.²²
- *Yes Autorent*: hazai autóbérbeadó rendszer, ahol magánszemélyek adják bérbe autóikat, a befolyó bevételt pedig megosztják a közvetítő platform üzemeltetőivel.
- *Avalon Carsharing*: igény alapú autó megosztási rendszer.

Közösségi navigációs rendszer:

pl. Waze: a világ elsősorban közösségre épülő közlekedési és navigációs applikációja, amelyben a felhasználók valós idejű közlekedési és útinformációkat osztanak meg.²³

- *Parkoló bérlet*: pl. a JustPark platform a parkolókat keresőket köti össze a szabad parkolóhelyeiket kínáló lakókkal a világ nagyvárosaiban.
- *Hajó bérlet*: pl. Boatbound.
- *Kerékpárkölcsönzés*: *MOL Bubi*, magyar 'közbringarendszer', amely 126 gyűjtőállomáson 1526 kerékpárral segíti a közösségi közlekedést Budapesten.²⁴
- *Robogókölcsönzés*: pl. Blinkee.city, az E.ON támogatásában a fővárosban működő elektromos robogómegosztás.²⁵
- *Egyéb*: útvonaltervező kerekesszékesek számára pl. Route4U.

19 A MOL Limo alkalmazáson keresztül működik a használata, kezdve az egyszeri regisztrációs díj befizetésével, a sofőr vezetési engedélyének igazolásával, az autófoglaláson, a jármű kinyitásán és lezárásán át, egészen a fizetésig. A felhasználónak nincs gondja a parkolás, a biztosítás, valamint a szervizelés díjaira. <https://www.mollimo.hu/hu> (2020. 03. 25.)

20 <https://mol.hu/hu/molrol/mediaszoba/6535-mol-limo-neven-haromszazas-autoflot-taval-indit-kozossegi-automegoszto-szolgaltatast-a-mol/> (2020. 03. 25.)

21 <http://formula.hu/auto/2018/09/26/mercedesekkel-bovul-a-mol-limo-flottaja> (2020. 03. 25.)

22 <https://www.getaround.com/> (2020. 03. 25.)

23 <https://www.waze.hu/mi-az-a-waze/> (2020. 03. 25.)

24 <https://molbubi.bkk.hu/a-molbubi.php> (2020. 03. 25.)

25 <https://blinkee.city/hu/> (2020. 03. 25.)

4.2. Kiskereskedelmi és fogyasztói javak

Sharing Economy kiskereskedelmi szektorba való belépése és rapid térnyerése a fogyasztói magatartás megváltozásával, a költségudatossá válással magyarázható. Segítségével pénztárcabarát, gyorsabb és egyszerűbb a javak elérése. Jellemző a házi vagy házkörüli munkákhoz használt kiségek, bizonyos konyhai eszközök, esetleg sporteszközök kihasználtságának növelése bérbeadás által. Példák:

- A környezettudatosság jegyében használt ruha eladás,²⁶ alkalmi ruha kölcsönzés.²⁷
- Községi kertek (a városi lakóközösség összefogása közösen üzemeltetett növénytermesztésre).
- *Rukkola.hu* oldal lehetőséget biztosít a könyvek ingyenes cseréjére.²⁸
- A Piqniq segítségével ételt lehet megosztani.
- A *Miutcank.hu* a felgyorsult világ eredményezte elidegenedés és szomszédi kapcsolatok leépülése, és a rendkívüli pazarlás ellen vette fel a harcot egy olyan platform biztosításával, amely az elkezdődött folyamatok visszafordítását tűzte ki célul, vagyis a közötség erejének felélesztését, a helyi összetartás erősítését; az eszközökölcsönzés, a viszonzás alapú szolgáltatásnyújtás, és közös programok szervezése által.²⁹
- *Etsy*: egyedi termékek online piaca, ahol közvetlenül az eladótól, készítőtől vásárolhatunk kézzel készített vagy antik termékeket. A 2005-ben az Egyesült Államokban alapított kétoldalú piactérnek a világ 7 országában van irodája.³⁰
- A *Meska.hu* hazánk legnagyobb, leglátogatottabb kézműves-designer online piactere, amely 2005-ben indult azzal a céllal, hogy segítségül szolgáljon a kézműves szektor eladóinak és vevőinek az egymásra találásban. Az oldal céljai között szerepel a kismamák, a hátrányos helyzetű és az idősebb emberek munkalehetőséghez juttatása a minőségi kézműves portékák elkészítésével.³¹

4.3. Turisztika, szállodaipar

Monetáris lakásmegosztás: saját tulajdonban lévő vagy bérelt ingatlan egészének vagy egy részének kiadása pénzszerzési céllal. Lehetőséget ad

26 pl. Threadflip, Poshmark

27 pl. Vinted, Rent the Runway

28 <https://rukkola.hu/> (2020. 03. 25.)

29 <https://miutcank.hu/#/csatlakozz> (2020. 03. 25.)

30 <https://www.etsy.com/press?ref=ftr> (2020. 03. 25.)

31 <https://www.meska.hu/aboutus> (2020. 03. 25.)

kapcsolatok kiépítésére, az utazások személyessé válására, valamint helyi lakosok segítségének, idegenvezetésének, vendégszeretetének élvezésére.

- *Airbnb*: a piacot rendkívüli fölényrel uralja, a PwC 2015-ös tanulmánya szerint 150%-os növekedés figyelhető meg a régió összes országában a vendég éjszakák és a felhasználók számában. A 2007-es amerikai indulás óta több mint 191 országban, közel 5 millió kiadó lakás áll rendelkezésre, ebből több mint 300 magyarországi.

Lakáscsere:

- *HomeExchange*: globális platform, ahol a felhasználók éves előfizetési díj fejében egyidejű lakáscsereben egyezhetnek meg. A több, mint 65 000 otthonból mintegy 400 magyarországi.³²
- *Közösségi turisztikai szolgáltatás*: például a lakásétermek, ahol alkalmi éttermi szolgáltatást adnak a lakás tulajdonosai.

Egyéb: a b2b kategóriájába esnek a közösségi irodák. A szolgáltatást igénybe vevő vállalkozások nem egy állandó helyet vesznek bérbe, hanem flexibilis módon az éppen hozzáférhető területen dolgoznak.

- *LOFFICE*: az első co-working iroda Magyarországon (4 irodájuk van a fővárosban, valamint egy Bécsben és egy a Balatonnál is).³³
- *KAPTÁR Irodák*: közösségi irodák, tárgyalók és rendezvényterek, céghelyszolgáltatás nyújtása Budapesten.³⁴

Nem monetáris lakásmegosztás:

- *Couchsurfing*: a fogadó személyek ingyen szállást adnak idegeneknek, vagy „barátoknak, akik még nem találkoztak”.³⁵ Ez a platform nemcsak új emberek megismerését teszi lehetővé a világ bármely pontjáról utazás során, hanem a helyi lakosoknál megszállva személyre szabott helyi idegenvezetésben is részesülhetünk, ezáltal sokkal személyesebbé válhat az utazás. Magyarországon közel 142 ezer szállásadója van.³⁶

32 <https://www.homeexchange.com/hu/> (2020. 03. 25.)

33 <http://budapest.lofficecoworking.com/rolunk> (2020. 03. 25.)

34 <http://kaptarbudapest.hu/szolgáltatásaink/> (2020. 03. 25.)

35 <http://www.couchsurfing.com/about/about-us/> (2020. 03. 25.)

36 <https://www.couchsurfing.com/places/europe/hungary> (2020. 03. 25.)

4.4. Szórakozás, multimédia és telekommunikáció

A legnépszerűbb online zenei megosztó szolgáltatások, a Spotify és a Deezer, már a magyar felhasználók számára is hozzáférhetőek, valamint a televíziós műsor és filmtartalmakat kínáló szolgáltatók közül, a Netflix már a magyar piacon is megjelent. Az online videó-streaming (azaz letöltés nélkül megnézhető, meghallgatható) szolgáltatók vitathatatlan világméretű képviselője, a YouTube, egyike volt 2005-ös indulásával a Sharing Economy 'első fecskéinek'.³⁷

4.5. Pénzügyi szektor

Új, terjedő üzleti opció a közösségi finanszírozás (angolul crowdfunding), amely alternatív lehetőséggel szolgál az elindulni vágyó, forrást kereső vállalkozások számára.

Kickstarter: közösségi finanszírozásban vezető platform, 2009-es alapítása óta 152 541 projekt valósult meg általa közel 4 millió dollár értékben.³⁸ Számos hazai projekt is ezáltal lett finanszírozva.

Creative Selector: a Kickstarter egyik magyar, kreatív iparágakra koncentrááló 'kistestvére'.

C2c vagy p2p hitelezés: online platform közvetítésével, a beruházni kívánók kölcsönt nyújtanak azok számára, akik hitelért folyamodnak.

Lending Club: a piac legkiemelkedőbb, amerikai résztvevője, 2018 június végéig több, mint 38,5 milliárd dollár értékű kölcsönt nyújtottak rajta keresztül (2015 márciusáig 9,2 milliárd értékben).³⁹

Zopa: a piac másik meghatározó, brit szereplője, 2005-ös alapítása óta 3,74 milliárd fontnyi hitelhez segített hozzá vállalkozásokat.⁴⁰

MagNet Bank: az első magyar közösségi bank.

4.6. Energetikai szektor

A megújuló erőforrások közösségi finanszírozásaként van jelen a Sharing Economy az energiaszektorban.

Az Egyesült Államokban jöttek létre virtuális erőművek, amelyek kiserőműveket fognak össze. Egy szabályozóközpontozatához kapcsolódnak villamos vezérlési,

37 PRICEWATERHOUSECOOPERS MAGYARORSZÁG i.m. 20.

38 https://www.kickstarter.com/press?ref=about_subnav (2020. 03. 25.)

39 <https://www.lendingclub.com/info/statistics.action> (2020. 03. 25.)

40 <https://www.zopa.com/lending/about-lenders> (2020. 03. 25.)

mérési és infokommunikációs tekintetben. Ezáltal a földrajzilag különböző helyen fekvő erőműveket egy központból lehet szabályozni, valamint egy virtuális nagyerőműként tudnak fellépni a villamosenergia-piacon.

4.7. Emberi erőforrások szektor

TaskRabbit: Feladatmegosztással foglalkozó platform, amely Egyesült Államok szerte összeköti a szabadúszó feladatvégzőket azokkal az emberekkel, akiknek elvégzendő feladataik vannak. A hirdetett munkák között szerepel bútor összeszerelés, költöztetés, takarítás, bevásárlás, szerelés, festés, szállítás stb. A kínálati oldal szereplői munkát kapnak, a keresleti oldalon lévők pedig időt és energiát spórolhatnak meg.

Skillshare: innovatív megoldással szolgál a tanulni vágyóknak. A regisztrációs díj ellenében számtalan online kurzus válik elérhetővé szabadegyetem jelleggel.

Wikipédia: 2001-es alapításával a Sharing Economy egyik 'első fecskéjének' számító nyílt tartalmú online világciklopédia, amelyet a floridai központú Wikimédia Alapítvány üzemeltet, szerkesztését pedig önkéntes közösség végzi.⁴¹

Miutcánk.hu: a platform a közösségépítés, eszközkölcsonzés mellett kétoldalú szolgáltatásnyújtást is szolgál.

Polyglot klub: a Skillshare mintájára, idegen nyelv gyakorlásra szolgáló rendezvényeknek ad otthont.

Click4work: a TaskRabbit mintájára épülő, szaktudás nem igénylő feladatok kiszervezése diákok bevonásával.⁴²

5. Primer kutatásunk eredményei

A közösségi gazdaság által nyújtott gyakorlati alkalmazási lehetőségek megalapozottságának alátámasztására – de akár cáfolatára is – elkészítettünk egy kérdőívet. A kutatás azt kívánta vizsgálni, hogy az érintett újszerű közösségi szolgáltatások mennyire élnek már a köztudatban, hányan ismerik már azokat, a válaszadók mekkora hányada vette már igénybe ezeket és milyen véleménnyel vannak ezekről a lehetőségekről, amennyiben már használták őket, mennyire voltak megelégedve velük és milyen tapasztalataik voltak, akik pedig még nem találkoztak velük, milyen fokú nyitottságot mutatnak a kipróbálásukat illetően?

41 <https://hu.wikipedia.org/wiki/Wikipédia> (2019. 10. 27.)

42 <https://clickforwork.hu/> (2019. 10. 27.)

Hat kategóriába csoportosítottuk a kérdéseinket: demográfiai, környezettudatosság, autóhasználat, megosztáson alapuló szolgáltatások ismertsége és ezekhez fűződő tapasztalat, valamint néhány konkrét megosztási platform ismertsége.

A kérdőív lekérdezésében kényelmi mintavételt, valamint a hólabda módszert alkalmaztuk. Végül 150 válaszadó küldte vissza a kérdéssort, ezért a vizsgált populáció nem tekinthető reprezentatívnak. A válaszadók demográfiai adatai az 1. táblázatban láthatók. A válaszolók 58,7%-a volt nő, és 41,3%-a férfi. Lakóhely szerinti megoszlásuk alapján 38,7%-uk falun él és 61,3%-uk városban, azon belül is 21,3%-uk a fővárosban. Életkor szerinti megoszlásukat tekintve több, mint 31% a 18-25 éves korosztályból került ki, közel 15%-uk 26-35 évesek, 18% a 36-45 éves és újabb közel 20% a 46-55 évesek közül, így elmondható, hogy a kérdőívet kitöltők 84%-a az aktív (diák, kereső) korcsoportból, míg 12%-a nyugdíjas, vagy ahhoz közel álló korosztályból került ki. Foglalkozások szerint a döntő többség (56%) az alkalmazottak aránya, és jelentős réteget 27,3%-ot képviselnek a diákok, míg a vállalkozók 6, és a nyugdíjasok 8%-ot tesznek ki. Iskolai végzettségük szerint 42% az egyetemet vagy főiskolát végzetek aránya, amihez ha hozzáadjuk a jelenleg felsőfokú tanulmányokat folytatókat 20%-kal, akkor kijelenthető, hogy a felmérésben részt vevők döntő többsége (62%) értelmiségi. Középfokú végzettséggel rendelkezők 23%-ban vannak, valamint közel 5% jelenleg jár középiskolába. 7% a szakmunkás és 3% alatti csak általános iskolai végzettséggel rendelkezők aránya.

Nemek	Fő	%	Életkor	Fő	%
Nő	88	58,7	18 alatt	7	4,7
Férfi	62	41,3	18-25	47	31,3
Lakhely	Fő	%	26-35	22	14,7
Falu	58	38,7	36-45	27	18
Vidéki város	37	24,7	46-55	29	19,3
Megyeszékhely	23	15,3	56-65	10	6,7
Budapest	32	21,3	65 év felett	8	5,3
Foglalkozás	Fő	%	Iskolai végzettség	Fő	%
diák	41	27,3	általános iskola	4	2,7
alkalmazott	84	56	szakmunkás	11	7,3
vállalkozó	9	6	folyamatban lévő közép-fokú tanulmányok	7	4,7
háztartásbeli	4	2,7	középiskola /gimnázium	35	23,3
munkanélküli	0	0	folyamatban lévő felső-fokú tanulmányok	30	20
nyugdíjas	12	8	egyetem/főiskola	63	42

1. táblázat: A kérdőíves lekérdezés mintavétele. Forrás: saját kutatás alapján

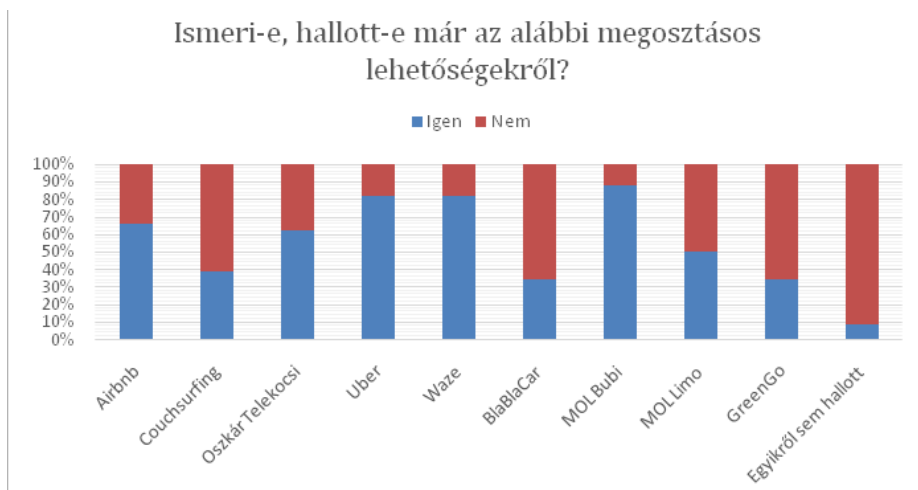
A válaszadók közel 81%-át érzékenyen érinti a környezetszennyezés, 16,7% nem tudja eldönteni, és csak 3%, akik erre a kérdésre nemmel válaszoltak. Ehhez kapcsolódóan csupán 4 fő jelentette ki, hogy nem érez felelősséget a környezetéért és a döntő többség tesz is ezért és igyekszik környezettudatosan élni a mindennapokban. A legtöbben a szelektív szemétyűjtésben (82,7%), az energiatakarékosságban (77,3%) és a PET palackos italok fogyasztásának mérséklésében (50,7%) látnak erre megoldást, de jelentős, több mint 50%-os azon válaszadók aránya, akik a hazai termékek vásárlását részesítik előnyben a külföldről importált termékekkel szemben. 42% gondolja úgy, hogy kevesebb műanyag csomagolású termék vásárlásával is tehet a környezetéért, de csak a válaszadók 34%-a vállalja, hogy kevesebbszer használja az autóját az ügy érdekében, holott 96%-uk vélekedik úgy, hogy a közlekedés hozzájárul a környezetszennyezéshez. Ebből 38%, akik azt jelölték meg, hogy jelentős mértékben járul hozzá. A legtöbben a szelektív szemétyűjtésben (82,7%), az energiatakarékosságban (77,3%) és a PET palackos italok fogyasztásának mérséklésében (50,7%) látnak erre megoldást, de jelentős, több mint 50%-os azon válaszadók aránya, akik a hazai termékek vásárlását részesítik előnyben a külföldről importált termékekkel szemben. 42% gondolja úgy, hogy kevesebb műanyag csomagolású termék vásárlásával is tehet a környezetéért, de csak a válaszadók 34%-a vállalja, hogy kevesebbszer használja az autóját az ügy érdekében, holott 96%-uk vélekedik úgy, hogy a közlekedés hozzájárul a környezetszennyezéshez. Ebből 38%, akik azt jelölték meg, hogy jelentős mértékben járul hozzá. A válaszadók több, mint 90%-nak van autója, melyek közül 46,7%-uk minden nap használja. Közel a fele a kérdőív kitöltőknek válaszolt úgy, hogy általában legalább ketten ülnek az autóban, ha ehhez hozzávesszük a 3-5 személlyel utazók arányát, akkor kijelenthető, hogy a nagy többség, több mint 80% nem egyedül utazik az autójában.

Az is figyelemreméltó adat, hogy a megkérdezettek valamivel több, mint 50%-ának van második autója a családban. Az autó tulajdonosok 65%-a nyilatkozott úgy, hogy ez az eszköz megkönnyíti a mindennapokat, míg közel 37%-uknak egyben a munkaeszközük is. 52,7%-uk jellemzően együtt utazik ismerőseivel, vagy munkatársaival a munkahelyére. Válaszaikból kiderült, hogy azért, mert költséghatékonyabb, és a jó társaság miatt is, de csak akkor, amikor erre egyáltalán van lehetőség. Ha egy helyen dolgoznak, egy helyre járnak edzésre, szórakozni, akkor szívesen osztják meg egymással autóikat. Persze sokan a tömegközlekedést használják, vagy kerékpárral, gyalog járnak munkába, egyetemre, iskolába. A nemmel válaszolók között többen is

akadtak, akik úgy válaszoltak, hogy lehetetlen megszervezni, vagy nincs rá jelentkező, bár ő maga szívesen felajánlaná az autóját. Az autótulajdonosként megemlített előnyök között szerepel a függetlenség érzése, mobilitás, mindig rendelkezésre áll, megkönnyíti a mindennapokat, kényelem, nem kell másokhoz alkalmazkodni, netán hogy nincs időkorlát. Míg a hátrányok között jellemzően a magas fenntartási, szervizelési költségek, a parkolóhelyek hiánya, vagy a forgalmi dugóba való belekerülés szerepel, de volt olyan vélemény is, hogy lustává tesz, vagy nincs emberi kapcsolat a külvilággal, illetve magas a káros anyag kibocsátása.

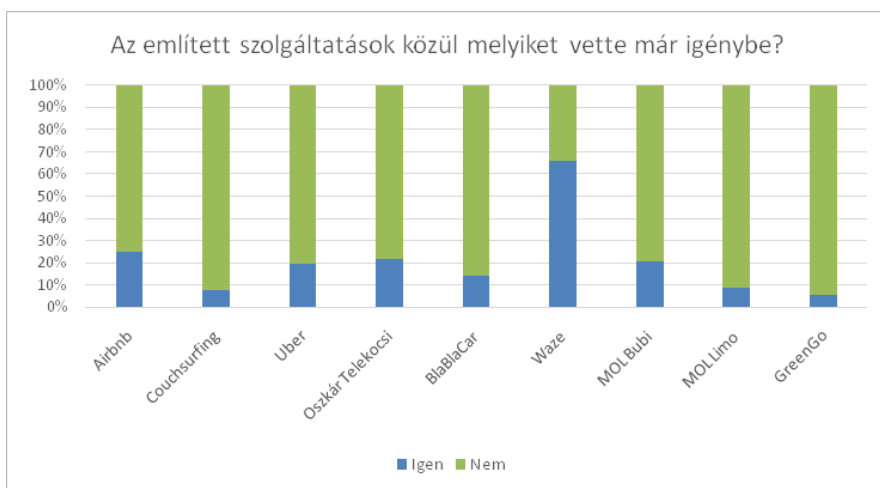
Alternatív megoldásként az autózás kiváltására a tömegközlekedés, az elektromos és hibrid autók, valamint a kerékpár és más kétkerekű eszközök és a gyaloglás került megemlítésre. Ezek mellett örömteli volt számunkra, hogy számos válaszadó megemlítette a telekocsizást, a MOL Bubi, MOL Limo, GreenGo közösségi közlekedési eszközöket is. A következő kérdésre adott válaszok ezt alá is támasztották számunkra, hisz a válaszadók 33%-a ismeri, valamint 49%-uk már hallott ezekről az autómegosztó rendszerekről. A legtöbben viszont nem próbálták ki ezeket, azonban az erre a kérdésre válaszolók körében döntő többségben vannak, akik vállalkoznának a kipróbálásukra, valamint akik nem zárják ki a lehetőségét. Azok között, akik nem nyitottak rá, az indokok között első sorban a bizalom, vagy az ismeret hiánya szerepel.

A Sharing Economy, azaz a megosztáson alapuló vagy közösségi gazdaság ismertségére irányuló kérdéskörnél a felsorolt eszközök ismertségében van némi eltérés. Mint ahogyan a 2. ábrán is látszik, ismertségben a MOL Bubi biciklikölcsönzés végzett az élen, de a Waze közösségi navigációs alkalmazás és az Uber közösségi taxizás fej-fej mellett ugyanannyi szavazattal a második helyet szerezte meg. Talán az utóbbira magyarázat a médiában elhíresült kizárásuk a magyar piacról, hisz azóta már nincsenek jelen nálunk. A sorban az Airbnb közösségi lakáskiadás, az Oszkár telekocsizás, a MOL Limo közösségi autókölcsönzés, a Couchsurfing következik. Legkevesbé ismert a GreenGo közösségi autóbérlés és a BlaBlaCar telekocsizás. Viszont a válaszadók több, mint 10%-a egyik lehetőséget sem ismeri, így örülünk, hogy már ezzel a kérdőívvel hallhattak róluk.



2. ábra: A megosztásos lehetőségek ismertsége. Forrás: saját szerkesztésű diagram az általunk készített kérdőív eredménye alapján

Arról viszont, hogy hányan vettek már igénybe ilyen közösségi szolgáltatásokat elmondhatjuk, hogy a Waze alkalmazást kivéve a döntő többség még egyáltalán nem próbálta ki a felsorolt lehetőségeket (lásd 3. ábra). A magánszállás, a biciklikölcsönzés és a telekocsizás esetében 17%-uk nyilatkozott úgy, hogy igénybe vette, illetve még a közösségi taxizást 15%-uk, de a többi esetében 10% alatt van a kipróbálás aránya.



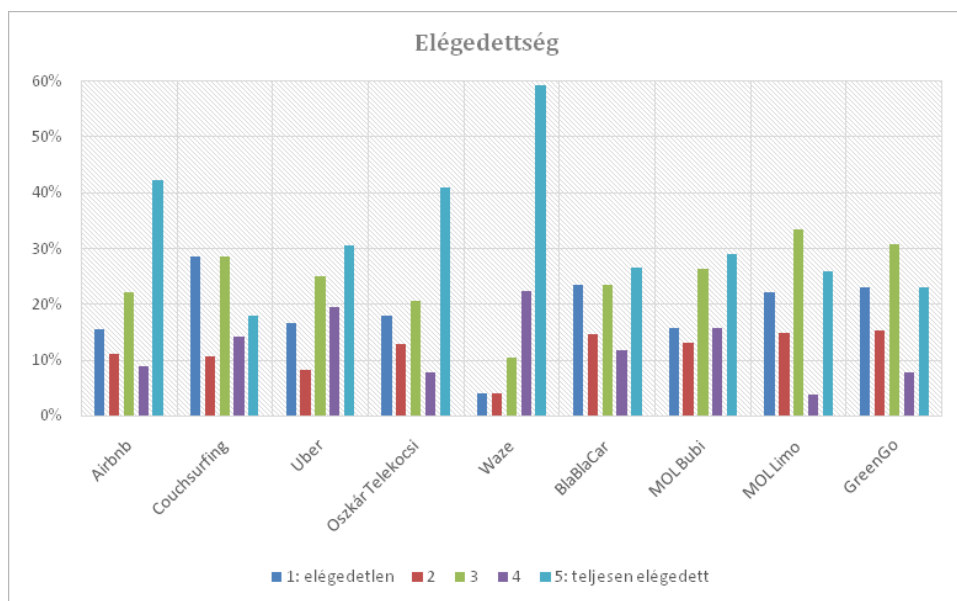
3. ábra: A megosztásra épülő szolgáltatások igénybevételének aránya. Forrás: saját szerkesztés az általunk készített kérdőív eredménye alapján

A jövőre vonatkozóan, hogy mennyire nyitottak a kipróbálásukra, a Waze navigáció kiugró eredménye nem meglepő (67%), majd utána a MOL Bubi biciklikölcsönzés szerepel. A leginkább elutasított a Couchsurfing (20%), míg a többi lehetőség közel egy szinten tart fenn érdeklődést, melyek közül a magánszállás kiadás emelkedik ki némileg 43%-kal.

A vélemények meglehetősen megoszlanak a megítélésüket illetően. Bár többségben vannak, akik pozitívan reagáltak, üdvözlik ezeket a megoldásokat, korszerűnek gondolják, kifejezik, hogy ez a jövő, sokan vannak, akik kinyilvánítják bizalmatlanságukat velük szemben, különösen abban az esetben, ha a szolgáltatók adóelkerülésre kívánják használni⁴³. Volt, aki leírta, hogy szerinte a szabályozó környezet nem érett még meg ezen eszközök kezelésére, vagy aki kijelentette, hogy neki a kényelem elsődleges, így nem nyitott ezekre az alternatív lehetőségekre. Úgy gondoljuk, hogy nem vagyunk egyformák, nem ugyanolyan módon reagálunk dolgokra, így valaki az új emberi kapcsolatok lehetőségét látja a közösségi gazdaság megnyilvánulási formáiban, és azt, hogy ezek a találkozási pontok kapcsolatokat, közösségeket építenek, mások pedig nagyfokú bizalmatlansággal, előítéletekkel fordulnak feléjük. Úgy véljük, hogy a reakciók nagyban összefüggnek a nyitottsággal az újszerű, kreatív ötletek befogadására vonatkozóan. A telekocsizásra vonatkozóan többen válaszoltak úgy, hogy segíthet a káros anyag kibocsátás, valamint az utakon közlekedő autók számának csökkentésében, de volt olyan vélemény is, hogy globálisan nem oldja meg a közlekedés problémáját.

Azon körben végzett felmérés szerint, akik már használták a közösségi gazdaság itt felsorolt eszközeit, a használatukra vonatkozó elégedettséget általában meg tudták erősíteni (lásd a 4. ábrán). Ez alól kivétel a Couchsurfing, a MOL Limo és GreenGo autókölcsönzés, ahol többen vannak az elégedetlenekek, mint akik elégedettek voltak a használatukkal.

43 E modellek valóban alkalmasak adóelkerülésre, az alacsonyabb adóteher választása azonban önmagában még nem jogellenes. Az Airbnb tételes átalányadózásának választása például számottevő adóelőnyt jelent a lakásukat hosszútávra kiadók adóterheivel szemben, de ennek a jogszabály által biztosított lehetőségnek az alkalmazása kizárólag csak a körülmények és részletszabályok technikai-adminisztratív kijátszásával, illetve a jogalkotó céljától eltérő felhasználással válik jogellenes magatartássá. Vö. ERCSEY Zsombor: *A pénzügyi jog két évtizedes fejlődése*, In: MISKOLCZI BODNÁR Péter; KUN Attila; BOÓC Ádám (szerk.): *Gazdaság és jog: húsz év jogalkotási fejleményei a civilisztika területén*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2020, 141.

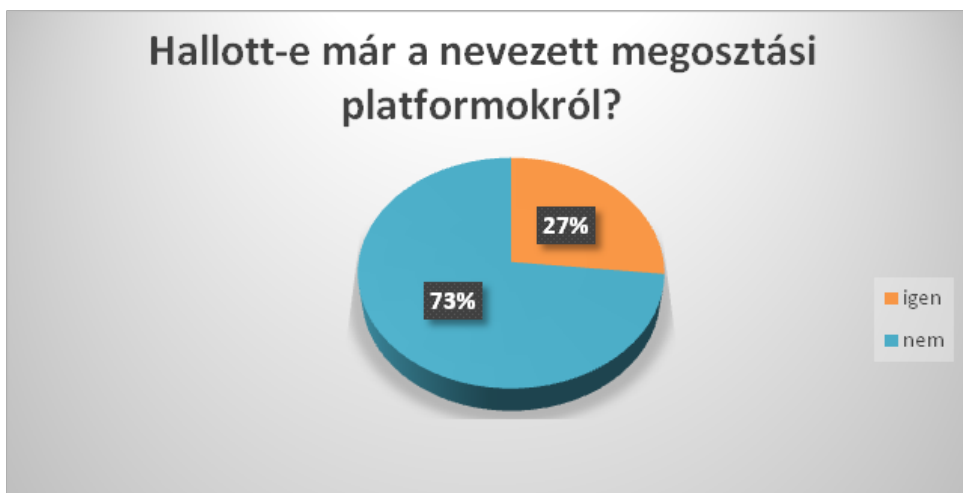


4.ábra: A Sharing Economy vállalkozásokra vonatkozó elégedettség. Forrás: saját szerkesztés az általunk készített kérdőív eredménye alapján

Ebben a felsorolásban is a Waze toronymagasan vezet, ami nem meglepő, hisz a legegyszerűbb elérhetőséggel rendelkezik, csak egy mobiltelefonos applikációt kell letölteni hozzá. A vele kapcsolatos vélemények is ezt tükrözik, hisz sokan hangsúlyozták, hogy milyen hasznos tud lenni a nagyvárosi dugók, egyéb útkadályok elkerülésében, a menetidő számításához. Az Airbnb magán szálláskiadás elégedettsége és ismerősöknek való ajánlása is kiemelkedik a többi szolgáltatás közül. A vélemények már jobban megoszlanak, hisz a pozitív megnyilvánulások, mint kedves, segítőkész vendéglátó, kedvező ár-érték arány, rugalmasság mellett van, aki arra panaszkodott, hogy nem az ígért minőséget kapta, vagy nem volt szimpatikus a tulajdonos, azonfelül alacsony színvonalú volt a szállás. A többi eszköznel mind az elégedettség, mind az ezzel összhangban az ismerősöknek való ajánlásban a pozitív értékelés több, mint a negatív. Ez alól csak a Couchsurfing képez kivételt. A megosztott vélemények között a telekocsizásra vonatkozóan szerepelnek a kellemes, jó hangulatú beszélgetések érdekes emberekkel, ismerkedés, kényelem, gyorsaság ugyanakkor a nem megbízható, modortalan sofőr, veszélyes vezetési stílus, útlemondás, vagy éppen az erőltetett beszélgetés egy idegen emberrel zenehallgatás helyett. A MOL Bubi biciklikölcsönzés valakinek élményt jelent,

valakinek pedig nehézséget, például mert behatárolt az ideje, amíg egy következő állomásra kell érkezni vele.

A további közösségi eszközök, mint megosztási platformokra való rákérdezésnél a felsorolt kezdeményezésekről (Rukkola.hu, miutcank.hu, otthonrol.hu, veddberbe.hu, tickething.hu, TaskRabbit) a válaszadók közel háromnegyede nem is hallott, ahogy azt a 5. ábra is mutatja.



5. ábra: Konkrét megosztási platformok ismertsége. Forrás: saját szerkesztés primer felmérés alapján

Akik a véleményüket is elmondták róluk, azok között egyértelműen többségben vannak, akik üdvözlik és jónak tartják ezen ötleteket, jó kezdeményezésnek gondolják őket. Érdekesnek és hasznosnak, valamint gazdaságosnak nyilvánították ezeket, melyek megkönnyítik a mindennapokat. Ennek ellenére azon kérdésnél, hogy mennyire lenne nyitott ezen megosztási platformok kipróbálására, a megkérdezettek kevesebb, mint fele fejezte ki álláspontját pozitívan. Kevesebb, mint 39% szívesen venne igénybe ilyen platformokat, 13%-a pedig kizárta ennek a lehetőségét.

6. Következtetések, javaslatok

„Kijelenthetjük, hogy az elmúlt és minden bizonnyal a következő évek egyik legfontosabb globális üzleti trendjéről és sikertörténetéről beszélhetünk esetünkben, [...] melyek jelentősen meg fogják változtatni az üzleti környezetet.”

⁴⁴ „A sharing economy modell egyre gyorsuló térnyerése tagadhatatlan tény és alapjaiban forgatja fel a klasszikus üzleti berendezkedést.”⁴⁵

Már e két fent említett kijelentés is jelzi a téma jelentőségét és azt a jövőbeli helyzetet, hogy a közösségi gazdaság üzleti modelljéhez viszonyulniuk kell a piaci szereplőknek, az állami intézményeknek, jogalkotóknak, hatóságoknak, és maguknak az embereknek. Bár jelenleg az ismertségük sokkal nagyobb, mint a szolgáltatások igénybevétele, – ezt megerősítette az általunk készített kérdőíves felmérés is –, úgy véljük, hogy ez az állapot csak egy ideig marad így, hisz már a közeli jövőre nézve is előre jelezhető, hogy ezeket a szolgáltatásokat egyre többen fogják igénybe venni.

A fentiekén túl a bemutatott modell, és valamennyi napjainkban jelen lévő átalakuló folyamat kiemelt hatást gyakorolhat valamennyi gazdasági ágazatra. A vállalatoknak ezért folyamatosan nyomon kell követniük a körülöttük zajló változásokat, tekintve, hogy az új nézőpontok hatékony menedzselése és összehangolása növelheti a vállalati eredményességet, és irányadó módon befolyásolhatja napjaink vállalati gyakorlatát. A szükséges eszközök alkalmazása, valamint a vezetői menedzsment megoldások újraformálása is jelentősen támogathatja a fenti folyamatok hatékonyságát.⁴⁶ Reméljük sikerült egy időszerű témában mélyebbre ásni, rámutatni fontosságára. Az Európai Unió is aktuálisan foglalkozik a témával, ajánlásokat adva a tagállamok részére, hogy alakítsák ki a szabályozásukat, az üzleti modellhez való viszonyulásukat. Ugyanakkor magának a jelenségnek olyan előrevivő, jövőbe mutató pozitív hozadéka is vannak, például a hagyományos gazdasági szervezetek részéről, ami a fogyasztóknak jelentenek közvetlen előnyöket. Kijelenthető, hogy annak érdekében, hogy a hagyományos vállalatok versenyképesek tudjanak maradni, nem hagyhatják figyelmen kívül, hogy fejlesszék szolgáltatásaik színvonalát. Ebből a helyzetből viszont leginkább a fogyasztók profitálnak. Mert, hogyha a fogyasztók motivációinak szemszögéből tekintünk a tárgykörre, akkor mindig lesz igény ezekre a szolgáltatásokra, amennyiben pénztárcabarátok, közösségi élményt nyújtanak, kényelmesek, gyors reagálásúak, és még kiegyensúlyozott minőségű, egyedi szolgáltatást is képesek biztosítani. Ha ehhez társul egy olyan szabályozási környezet, amely egyértelmű szabályokat fektet le, ami

44 PRICEWATERHOUSECOOPERS MAGYARORSZÁG i.m. 5.

45 Uo. 28.

46 KARMAZIN György – Tóth Róbert: Az ellátásilánc-menedzsment szervezeti struktúrájának alapjai. *Logisztika – Informatika – Menedzsment*, 2016, 1 (1), 50-58.; TÓTH Róbert – Túróczi Imre – SZIJÁRTÓ Boglárka – MESTER Éva: Gazdaságélénkítő és versenyképeséget erősítő megoldások a vidéki térségekben. *A Falu*, 2017, 32 (3), 57-66.

garantálja a használók számára a biztonságot, a védelmet, és ami a fogyasztók javára van, akkor úgy véljük, nem szükséges túlságosan hangsúlyozni, hogy az effajta üzleti modell népszerűsége milyen távlatokat vetít elénk.

A JOGHÉZAG – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI ÉS A MAGYAR MAGÁNJOG GENERÁLKLAUZULÁIRA

SZALMA JÓZSEF

professor emeritus (KRE ÁJK), az MTA doktora

1. Bevezetés

E tanulmányban azt kérdést tárgyalom, hogy a joghézag egyáltalában lehetséges-e, figyelemmel arra, hogy a jogrendszer egymással összefüggő, ellent nem mondó egész. Továbbá azt is górcső alá veszem, hogy vajon a generálklauzulák tág jelentéstartalmuknál fogva kizárják-e a joghézagot. Ha a joghézag nem kizárt, felmerül a kérdés, hogy a generálklauzulák, jogelvek, alapelvek, alkalmazhatók-e a joghézag pótlására. Ha igen, mely jogterületre nézve, milyen módon és milyen feltétellel. Ennek fényében elemzem a generálklauzulák és a joghézag alapvető jogi jellegzetességeit és összefüggéseit az európai és a magyar magánjog vonatkozásában. Ugyanakkor figyelemmel vagyok a joghézag pótlásának általánosan elfogadott módjára, módszereire (analógia, jogértelmezés) és az analógiatilalomra, amelyet a büntetőjog vezetett be, a büntetőjogra vonatkozóan. E dolgozatban utalok arra is, hogy a joghézag keletkezése a szabályozási módtól (általános, különös és ezeknek szerves és helyes, összefüggő ellentmondások nélküli kombinációjától) is függ.

A magyar jogirodalomban számos kiemelkedő szerző fogalalkozott a joghézaggal, ennek keletkezési okával és (jogértelmezés vagy analógia útján történő) pótlásának módjával. Utaljunk csak Szabó Imre¹, Eörsi Gyula² vagy Prugberger Tamás³ vonatkozó műveire. Figyelembe vettem az újabb, rendszerváltás utáni magyar jogirodalmat is, amelyre a későbbiekben hivatkozom. Ugyanakkor a fontosabb külföldi (német, osztrák, svájci, francia) releváns civilisztikai művekre és jogforrásokra is tekintettel vagyok.

-
- 1 SZABÓ Imre: *A jogszabályok értelmezése*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1960, 342., 384., 400-427. Itt lásd különösen a joganalógia és törvényi analógia kérdésköreit.
 - 2 EÖRSI Gyula: *Összehasonlító polgári jog*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977, 160. és köv.; EÖRSI Gyula: *A szocialista polgári jog alapproblémái*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1965, 13.
 - 3 PRUBERGER Tamás: A joghézag és az analógia alkalmazása a szövetkezeti jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 1975/1, 47-50.

2. A generálklauzulák főbb (normatív, szabályozási) jellemzői, rendeltetésük, és a rájuk vonatkozó elméletek

2.1. A generálklauzulák normatív (jogszabályi) jellegét tagadó és a pontosításukra irányuló elméletek

- A) *A generálklauzulák nem teljes normák.* A jog sajátos 'rétegei' közé tartoznak a generálklauzulák (a törvények általános rendelkezései) is. Habár alkalmazási körük és módjuk különbözőek, közös nevezőjüként az állapítható meg, hogy elsősorban célnormák (*Zweckbestimmungen*). Ugyanakkor olyan jogszabályok, amelyek széleskörű, általános, átfogó diszpozíció-tartalommal (rendelkező résszel) rendelkeznek. Sokan úgy gondolják, hogy nem is minősíthetők jogszabályoknak, annál fogva, hogy csupán rendelkező részt tartalmaznak és hiányoznak a szankciók. Jogszabályi minősítés ugyanis csupán azokat az egyedi normákat illetheti meg, amelyek teljesek, és ennek megfelelően tartalmaznak mind diszpozíciót (rendelkező részt) (ehhez fűződően a diszpozíció hipotézisét), mind szankciót (azaz a diszpozíció megsértése esetén, a jogkövetkezményt). A generálklauzulák ezzel szemben 'csonkák', mert csak diszpozíciót, rendelkező részt, ezen belül is rendszerint célkitűzést tartalmaznak, ezért nem tekinthetők jogszabályoknak, inkább deklarációknak (jogi nyilatkozatoknak), célnormáknak.
- B) *A generálklauzulák fogalom-meghatározása is (viszonylag) bizonytalan.* Az elméleti álláspontok közös nevezője az, hogy a generálklauzulák tág, általános jelentéstartalmú szabályokat jelentenek. Velük 'szemben állnak a konkrét, ezek között az őket pontosító jogszabályok, amelyek *jogintézményekként* is szoktak nevesíteni. A közelebbi fogalom-meghatározások egymástól eltérőek. A jogelmélet, vagy a szabályozási gyakorlat *jogelvekként, alapelvekként, helyenként pedig bevezető rendelkezésekként* (pl. az új Ptk.⁴)

4 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (a törvényt az Országgyűlés a 2013. február 11-i ülésnapján fogadta el. Hatályba lépett 2014. március 15-én). Ennek első könyve tartalmazza a bevezető rendelkezéseket. Ezek azonban gyakorlatilag alapelvi jellegűek. Olyan irányadó jogszabályok, amelyek áthatják a polgári jogi kapcsolatok egészét (személyiségi, családi, kötelmi, dologi, öröklési jogi jogosultságokat és kötelezettségeket), tehát mindegyik nemére egyaránt vonatkoznak, irányadóak. Ilyenek a felek mellérendelésének elve (Ptk. 1:1 §), az értelmezési alapelv (Ptk. 1:2 §), a jóhiszeműség és tisztesség elve (Ptk. 1:3. §), az elvárható magatartás és a felróhatóság elve (Ptk. 1:4. §), a joggal való visszaélés tilalmának elve (Ptk. 1:5. §), jogvita esetén a bírói út szavatolásának elve (Ptk.1:6. §). Pl.: SZILNER Görgy (szerk.): *Polgári Törvénykönyv*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. – Novissima Kiadó, 2018, 3.

is említi, minősíti őket. Vannak olyan álláspontok is, amelyek az ágazati, vagy az ágazaton belüli (középszintű) általános normákat a *jogi sztenderdek*et is ide sorolják. Ezeknek a sztenderdeknek az a jellemzője, hogy a jogalkotó abból a vélelemből indul ki, hogy tartalmukat mindenki ismeri, ezért definíciójukra nincs szükség. Vannak olyan álláspontok is, amelyek a terminológiai meghatározás mellett megkísérlik a közelebbi sajátosságokat kiemelni, például hogy e jogszabályok ún. *rugalmas* szabályok (kaucsuk v. gumi normák), ennél fogva *jogértelmezés* útján, a konkrét esetre való adaptálást, alkalmazást segítik elő. Olyan álláspont is van, mely szerint a bevezető, alapelvi rendelkezések *irányadóak a törvény vagy törvénykönyv normatív része, jogintézményeinek értelmezése* tekintetében.

- C) Vannak olyan körülíró, vagy *eklektikus definíciók* (fogalom-meghatározások) is, amelyek a jogelvek típusaiból és *alkalmazhatósági köréből*, azaz általánosítási szintjéből indulnak ki. Ezek szerint a jogelvek *három csoportra* oszthatók. (C1) Vannak olyan generálklauzulák, jogelvek, vagy legtágabb jelentéstartalmú jogi szintagmák, kifejezések, amelyek az összes jogágra, egyaránt érvényesek, azaz a kiterjednek az *egész jogrendszerre*, mint például az *alkotmányosság és a törvényesség* követelménye. (C2) Vannak olyanok is, amelyek, oltalmi céljuk szerinti (pl. magán- vagy közérdek) sajátosságaikra tekintettel, csupán *az egyes jogágakon belül* érvényesíthetőek. Ilyen például a *nullum crimen sine lege* elve, ami a büntetőjogban érvényesül. Ezen elv azt jelenti, hogy a büntethetőség feltétele az, hogy az illető cselekmény a Büntető törvénykönyvben az elkövetés időpontjában az adott cselekmény vagy mulasztás pontos leírással (nem generálklauzula útján) legyen tiltva. Tehát a *nullum crimen* elve a büntető jogban az egyedi vagy *különleges inkriminációt* jelenti. (Mj.: az inkrimináció fogalma alatt rendszerint értendő az a mód, ahogyan az adott jogágban a tilalom meghatározást nyert). Ezzel szemben a polgári jogi deliktumokat a kontinentális európai Ptk.-k (polgári jogi kódexek) – beleértve a magyar hatályos Ptk.-t is – az általános inkrimináció által irányozzák elő a károkozás általános tilalma útján.⁵ (C3) A jogelveknek alkalmazási területük szerinti harmadik 'rétegét' azok képezik, amelyek egyes jogágakon belül csupán e *jogág egy részterületére* vonatkoznak. Ilyen például a polgári jogon belül a kötelmi jogra vonatkozóan a

5 Ptk. 6:518. § (A károkozás általános tilalma): A törvény tiltja a jogellenes károkozást." Pl. SZILNER i. m. 214. Ld. pl. SZALMA József: Entwicklungstendenzen bei der Abgrenzung der zivilrechtlichen von der strafrechtlichen Haftung. *Journal on European History of Law*, 2012/1, 32-43.

szertődésztőési szabadság,⁶ amely a szerztődési jog vezérlő elve.⁷ E 'belső' jogelvnek, azaz a szerztődési szabadság korlátozását a *francia* jogban a *l'ordre public* (közrend, közérdek) elve szabja meg,⁸ ami rendeltetésénél fogva hasonlítható a *magyar* jogban érvényesülő 'jóerkölcs' jelentéséhez, rendeltetéséhez mint a szerztődésztőési szabadság felső korlátjához.⁹ A közérdek fogalma a francia jogban a polgári jogi kapcsolatokban, azaz ezeken belül, a szerztődési jogban érvényesül, és jelentése, rendeltetése nem más, mint a szerztődési szabadság generálklauzulas korlátozása. A francia Code civil hatodik szakaszában előirányozza, hogy az olyan szerztődési klauzulák, amelyek ellentétben állnak a kényszerítő jellegű törvényi rendelkezésekkel, a közérdekkel, az ún. közrenddel (qui intéressent *l'ordre public*) vagy a *jó szokásokkal* (*bonnes moeurs*), semmisek.¹⁰ A francia kommentárirodalom hozzá fűzi, hogy e jogelv alkalmazása a szerztődési jogon belül széleskörű. A jogalkalmazásban különösen kifejezésre jutott az emberi méltóságot, a házasságtődési szabadságot, az egyesülési szabadságot érintő vagy korlátozó szerztődéssek vagy ezek rendelkezései semmisségének körében, továbbá amelyek a lojális versenyjoggal szemben álló kizárólagos jogosultságokat (*clauses d'exclusivité, clause de non-concurrence*) előirányzó szerztődési klauzulák semmisségére vonatkoznak.¹¹

A mérvadó *osztrák* magánjogi elmélet álláspontja szerint a *generálklauzulák közvetlenül nem alkalmazhatók*, alkalmazásuk pontosításuk révén történik. Normatív hatásuk tehát *közvetett* (*mittelbare Wirkung*).¹²

-
- 6 Pl. SZALMA József: *Szerztődésztőési autonómia az európai és a magyar jogban*. Szeged, Szegedi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, 2005, 9-95. Lásd az ebben felhasznált, hivatkozott magyar és külföldi jogirodalmat.
- 7 Ptk., Hatodik Könyv, Második rész: A szerztődés általános szabályai, IV. cím, a szerztődési jog alapelvei, 6:59. §: szerztődési szabadság. Pl. SZILNER i. m. 155.
- 8 HENRY, Xavier – ANCEL, Pasca I – VENANDET, Guy – WIEDERKEHR, Georges – GUIOMARD, Pascale – TISSERAND-MARTIN, Alice: *Code civil*. Paris, Dalloz, 2016, 6. §.
- 9 Pl. SZALMA József: A jószokások (jóerkölcs) és a közrend megsértésének következményei a magyar polgári jogban. *Magyar Jog*, 2011/7, 387-412.
- 10 HENRY – ANCEL – VENANDET – WIEDERKEHR – GUIOMARD – TISSERAND-MARTIN i. m. 69. Ld. a közrend elvének szerztődési szabadságot korlátozó rendeltetéséről szóló újabb francia irodalmat: BUREAU, DOMINIQUE: *Extension conventionnelle d'un statut impérial*. In: Mélanges en l'honneur de Philippe Malaurie: liber amicorum Philippe Malaurie. Paris, Defrénois, 2005, 125.; BRUNETTI-PONS, Clotilde: *La conformité des actes juridiques a l'ordre public*. In: Études offertes à Philippe Malinvaud. Paris, LexisNexis, 2007, 103.
- 11 HENRY – ANCEL – VENANDET – WIEDERKEHR – GUIOMARD – TISSERAND-MARTIN i. m. 70.
- 12 KOZIOL, Helmut – WELSER, Rudolf – KLETEČKA, Andreas: *Bürgerliches Recht (Band I. – Allgemeiner Teil, Sachenrecht, Familienrecht)*. Wien, Manz'sche Verlags- und Uni-

A német magánjogi irodalom is a szerződéskötési szabadság korlátozását, valamint a szerződés érvényét meghatározó alapelvet (*Grundsatz*), a *Treu und Glauben*-t (jóhiszeműség és tisztesség), a BGB 242. szakaszában foglalt jogszabályát veszi értelmezési górcső alá. Gyakorlatilag a szintagma két elemből áll. Az első szó szerint 'hűséget' a második 'bizalmat', a másik fél adott szavában való hitet, hitelességet jelent. Szűkebb jogi értelemben, azt tehát, hogy a szerződő felek kölcsönösen ígérik, hogy tartják magukat a szerződésben vállalt kötelezettségeikhez, a jogügyleti 'adott szóhoz', nyilatkozathoz. E jogelvnek azonban jogi jelentése ennél több réteget tartalmaz. Azt is jelenti, hogy a nyilatkozó a jogügyleti nyilatkozatait komoly szerződéskötési szándékkal (*animus contrahendi*) teszi meg, hogy a szerződés tartama alatt tartja magát a jogforgalomban elfogadott szokásokhoz, hogy a teljesítést szerződésszerűen fogja elvégezni, stb. A mérvadó jogirodalom e jogelv alkalmazása során szükségesnek tartja a *pontosítást* (Konkretisierungsbefürftigkeit). E jogelv azonban nemcsak az egyes kötelekhez fűződik, vonatkoztatható az összes polgári jogi kapcsolatra.¹³ A kötelmi szerződéseken belül a BGB egyéb rendelkezéseiben e jogelv befolyásolhatja a szerződés érvényét, teljesítésének módját, helyét, idejét, stb. A német jog is hasonlóképpen, mint a francia, a szerződést semmisnek tartja, ha a szerződés ellentétes a jószokásokkal (*die gute Sitten*).¹⁴

versitättsbuchhandlung 2014. 32. A szerzők kiemelik, hogy a jogelvek (Rechtsätze) *tág jelentésük miatt fogalmilag egymástól nem mindig elhatárolódva, egymás mellett szerepelnek*, ezért megtörténhet, hogy az egyik jogelv a másik jogelv kiegészítésével nyer magyarázatot. Ennél fogva előfordul: 1. a *konkuráló* (több jogelv jön számításba, de közülük bírói mérlegelés alapján csak egy kerül alkalmazásra); 2. a *kumulatív* (egymást kiegészítő, egyidejű); 3. az *alternatív* (a jogelvek egymástól elhatárolt, elkülönült, vagylagos), és 4. a *konzumált* (vagy egymást bekebelező) alkalmazás. Uo. 33-34. Ld. a további osztrák jogirodalmat és praxist: BIDLINSKY, Franz: *Möglichkeiten und Grenzen der Präzisierung aktueller Generalklauseln*. In: BEHREND, Okko (Hrsg.): *Rechtsdogmatik und praktische Vernunft. Symposium zum 80. Geburtstag von Franz k.n. 1990*, 204.

13 LARENZ, Karl: *Lehrbuch des Schuldrechts* (Band. I. – Allgemeiner Teil). 12, München, Z. H. Beck Verlag, 1979, 105-125. Ld. a további német jogirodalmat: HEDEMANN, Justus Wilhelm: *Die Flucht in Generalklauseln*. Tübingen, Mohr, 1933.; HUECK, Albert: *Der Treugedanke im modernen Privatrecht*. München, k.n. 1947.; EICHLER, Hermann: *Die Rechtslehre von Vertrauen*. Tübingen, Mohr, 1950.; CANNARIS, Claus-Wilhelm: *Die Vertrauenshaftung im deutschen Privatrecht*. München, Beck, 1971.; WIEACKER, Franz: *Zur rechtstheoretische Präzisierung des Par. 242. BGB*. Tübingen, Mohr, 1956., stb.

14 A német BGB 138. §-a szerint azok a szerződések, amelyek sértik a jószokásokat, semmisek. Ugyanakkor a német BGB 826. §-a előírja, hogy a jószokások megsérté-

Pontosítást követelt meg a francia Code civilben érvényesülő *kauza* (*jogcím*) fogalma. Ennek *klasszikusnak* nevezett elméletét még a XVII. században Domat fogalmazta meg, a római jogi *iustus* titulusra (méltányos jogcímre) alapozva. Eredetileg ezen elmélet szerint a szerződésnek megengedett (jogi) célja kell, hogy legyen, mert egyébként érvénytelen (semmis, ha jogellenes, vagy nemlétező vagy ha a jogcím hiányzik). A kauza mint jogi cél tehát, rendeltetésénél fogva feltételezi a szerződés létrejövetelét és érvényét. Ennek a jogi célnak, amely mindkét szerződő felet egyformán motiválja, fenn kell állnia a szerződés megkötésének időpontjában. Semmis az a szerződés, amelynek célja ellentétes a közrenddel, közérdekkel a törvényi tilalmakkal, a jószokásokkal és a jóerkölcssel.¹⁵ A kifejezés nem tartozik az általános érvényű generálklauzula közé, csak a szerződési jogban nyer alkalmazást, bár törvényi definíció hiányában hasonlóképpen általános fogalomnak minősül, amilyen bármely generálklauzula. Egyébként a kauza intézménye (a *iustus* titulus értelmében) a római jogban fogant és eredeti jelentése szerint jogszerzésnél, például tulajdonszerződésnél van jelentősége (*iusta causa traditionis* – az átruházás megengedett jogcíme). Azt jelenti, hogy a *szerződés egésze* (pl. vétel, ajándékozás), amelynek alapján az átruházás megtörténik, megengedett kell, hogy legyen. A francia *neoklasszikus* kauzafelfogás (Henri Capitant) azonban nem az egész szerződésre, hanem csupán egy *részére*, céljára vonatkozik. Az antikauzalista jogrendszerek, mint a német, vagy a magyar, de előfordulóan a francia antikauzalista jogirodalomban is, a kauza fogalmát ellentmondásosnak, feleslegesnek tartják. Véleményük szerint, ha a kauza a szabad jogügyleti akaratnyilvánítás mellett egyaránt feltételezi a szerződés létrejövetelét, akkor *logikai nonsens*-szel (ellehetetlenülés-

sével szándékosan okozott károkért a károkozó kártérítéssel tartozik. Ld. pl. FIKENTSCHER, Wolfgang. *Schuldrecht (6. Neubearbeitete Aufgabe)*. Berlin-New York, Walter de Gruyter, 1976, 71. „Die Vertragsfreiheit eingeschränkt durch die Sittenordnung.“ (A szerződési szabadsága jószokások rendjével korlátozott).

- 15 A *Code civil* 1131. §-át, amely szerint „Az a kötelem, amely nem rendelkezik céllal (jogcímmel), vagy amelynek célja fiktív, vagy tilos, nem vált ki semmilyen joghatást.” (L’obligation sans cause, ou sur un fausse cause, ou sur cause illicite, ne peut avoir aucun effet). A *Code civil* 1133. §-a pedig, megszabja: A cél (jogcím) tilos, ha ellentétben áll a törvénnyel, a jószokásokkal és a közrenddel. (La cause est illicite quand elle est prohibée par la loi, quand elle est contraire aux bonnes moeurs ou l’ordre public.). Ld. pl. HENRY – ANCEL – VENANDET – WIEDERKEHR – GUIOMARD – TISSERAND – MARTIN i. m. 1419., 1429.; La MORANDIÈRE, Léon Julliot de, COLIN, Ambroise: *Traité de droit civil, tome II, Obligations, théorie générale*. Paris, Dalloz, 1959, 402. (Cause des obligations)

sel) találkozunk szemben. A szerződés célja a joghatás kiváltása, vagyis a felek közötti jogok és kötelezettségek létrehozatala, azaz a 'kauza'nem más, mint a szerződés tárgya (a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás). Ez a cél, a joghatás elérése majd csak a szerződés létrejövetelével áll be. Nem lehet a szerződés létrejövetelét a szerződés megkötését követő jogkövetkezménnyel feltételezni, mivel értelemszerűen majd csak a szerződés megkötése után áll vagy állhat be. Erre a (jogos) kritikára, bírálatra a francia jogra nézve Henri Capitant kísérelte meg a válaszadást (*Les causes des obligations*) az általa kialakított, utólag neoklasszikusnak nevezett elmélet révén.¹⁶ Szerinte sem lehetséges a még nemlétezővel (joghatás) feltételezni a szerződés létrejövetelét, mert ez *circulus vitiosus* (ördögi kör). Ám a 'jogi cél' fogalma Capitant szerint pontosítható és elválasztható a joghatás fogalmától. Szerinte a jogi célt mint a szerződés megkötésének és érvényének feltételét úgy kell értelmezni, hogy a kauza a szerződés megkötésének feltételeként a szerződés megkötésének időpontjában virtuális (majdan megvalósítandó) célnak tekinthető. Vagyis annak a jogi célnak vizsgálatáról van szó, amelyet a szerződés megkötése során a felek közösen a jövőben el kívántak érni. Ennek a (virtuális) jogi célnak mint potenciális joghatásnak, megengedettnek kell lenni, ez nem állhat ellentétben a törvénnyel, a közérdekkel, az erkölcsi szabályokkal és a jószokásokkal. Ha e jogi cél nemlétező, fiktív (látszólagos) vagy törvénnyel tiltott, akkor a szerződés nemlétezőnek, vagy semmisnek minősül.¹⁷ A 'kauza', a 'jogi cél' mint a szerződés létrehozatalának és érvényének feltétele. Ezt a tételt a törvény nem rögzítette, végül a jogelmélet és a bírói gyakorlat (különösen a Cour de Cassation) pontosította ezt a tág jelentésű jogi fogalmat. A 'belső', *jogágon belüli, jogágrészneknek* (pl. a polgári jogon belül, a *családi jognak*) is lehetnek *külön alapelvei*. Ezek az adott speciális polgári jogi kapcsolat sajátosságait, kiemelt jelentőségét kívánják megszabni. Ilyenek például a magyar jogban a Polgári Törvénykönyv családjogi könyvének (Negyedik Könyv) a családra, házasságra és gyermekekre vonatkozó (különleges) alapelvei. Ezek közé tartozik a *házasság* és a *család* védelme,¹⁸ a

16 CAPITANT, Henri: *De la cause des obligations*. Paris, Dalloz, 1923. Ld. továbbá: Louis-Lucas, Pierre: *Volonté et cause*. Dijon, k. n. 1933.; MOTTA, Antonio: *La causa delle obbligazioni nel diritto italiano*. Turin, Bocca, 1929.; MONTS, Dorat de: *La cause immorale*. Paris, Rousseau, 1956.

17 MAQUERON, Jean: *L'histoire de la cause immorale ou illicite dans les obligations en Droit romain - Thèse*. Paris, 1923; CHEVRIER, Georges: *Histoire de la cause - Thèse*. Paris, 1929.

18 Ptk. 4:1. §.

gyermek érdekének védelme,¹⁹ a házastársak egyenjogúságának védelme,²⁰ a méltányosság és a *gyengébb fél fokozott védelmének* elve.²¹ A Ptk. e könyve ezeknek a speciális elveknek a megvalósítása céljából, részletezőszabályokat, jogintézményeket is előíranyoz. Pl. a házastársak egyenrangúságának elvét, többek között, a házastársi személyi, vagyoni, névviselési jog is alá támasztja.²²

A polgári jogi kódexek, így a magyar Ptk. is, gyakorta utal olyan ún. *autonóm jogszabályokra*, amely *nem az állami jogalkotói tevékenységből* erednek. Ilyenek pl. a *kereskedelmi (vállalkozói) jogban fogant autonóm jogszabályok*, például a jogi személyek és a vállalkozók *alapszabályai*,²³ az írott vagy íratlan üzleti szokások, azaz szokványok,²⁴ továbbá a vállalkozások által egyoldalúan megfogalmazott általános üzletkötési feltételek.²⁵ A polgári jog szabályainak nagy része *diszpozitív (megengedő)*, úgyhogy a törvény (Ptk.) a szerződési szabadság keretein belül lehetővé teszi a felek szerződése, tehát egyedi jogi aktus útján történő törvénytől *eltérő* szabályozást. Azzal, hogy ez a feleket mint 'saját törvény', egyformán kötelezi, éppúgy mint a jogszabály (*pacta sunt servanda* elve). A törvény által nyújtott szabályok csak akkor érvényesülnek, ha a szerződés nem szól másként. Ha a szerződés másként nem rendelkezik, akkor az előzetesen diszpozitívnek minősülő jogszabály kötelezővé válikú(n. *szupletórius* alkalmazása a törvénynek). Ezekben az autonóm jogszabályokban is elő fordulhatnak generálklauzulák (pl. üzleti jószokások). Minden esetre, az autonóm jogszabályok azzal a feltétellel alkalmazhatók, ha a törvény kifejezetten utal rájuk, továbbá a törvény (Ptk.) fényében és mércéi szerint alkalmazhatók.

19 Ptk. 4:2. § (1)-(4) bek.

20 Ptk. 4: 3. §.

21 Ptk. 4:4. §.

22 Ptk. 4:24-4:26; 4:27-4:28; 4:34; 4:34-4:85. §.

23 A jogi személyekre nézve, általában érvényesülő létesítő okiratra vonatkozó rendelkezést (Ptk. 3:5. §), valamint a gazdasági társaságok létesítéséről és működéséről szóló alapszabályokra utaló rendelkezést (Ptk. 3:94. §: a gazdasági társaság létesítő okirata).

24 Ptk. 6:63. § (5) bek.: „A szerződés tartalmává válik minden szokás, amelynek tartalmában a felek korábbi üzleti kapcsolatukban megegyeztek, és minden *gyakorlat*, amelyet egymás között kialakítottak. A szerződés tartalmává válik minden, az adott üzletágban a hasonló szerződés alanyai által széles körben ismert és rendszeresen alkalmazott szokás, kivéve, ha annak alkalmazása a *felek között – korábbi kapcsolatukra is figyelemmel – indokolatlan volna.*

25 Ptk. 6:77. §. A Ptk. 6:78. § (1) bekezdése előíranyozza, hogy a szerződési feltétel részévé válik a szerződésnek, feltéve, hogy a másik fél a feltétel tartalmát a szerződéskötés előtt megismerte.

A belső jogelvek nemcsak a szerződési, hanem a *kárfelelősségi jogban* is kifejezésre jutottak, mind az európai kontinentális kodifikációkban, mind a magyar Ptk.-ban. A kártérítési jog egyik alapelve a *károsult fokozott oltalma*, például a *teljes kártérítés* intézménye alapján és útján.²⁶ A fokozott oltalom nemcsak a vagyoni jellegű jogsértésekre vonatkozik, hanem a személyiségi jogsérelemre is.²⁷ Utóbbiakról akkor van szó, ha a károkozó a másik személy életét, *testi épségét, egészségét, azaz emberi méltóságát* sértette meg. *Nem az nyer fokozott oltalmat, aki a kárt okozta*, például testi épség, egészségsérelem, vagy emberi méltóság stb. sérelme útján, *hanem az, aki ezeket a sérelmeket elszenvedte.*²⁸

Az általános fogalmak pontosítására a polgári jogi jogalkotásban sorra kerülhet az ún. *kódexen kívüli törvényekben* (Sondergesetze) is. Ez így van a Ptk. és az Mt. (Munka törvénykönyve) kapcsolata esetében, amikor az ('általános jellegű') Ptk.-ba foglalt szerződési rendelkezések elvi szinten meghirdetik a formamentességet, azaz a *szóbeliség* elvét.²⁹ Ezzel szemben az Mt. munkaszerződésre vonatkozóan (helyeselhetően) speciális rendelkezéseket tartalmaz, például előírja, hogy a munkaszerződés csak kötelező írásbeli alaki kellék tiszteletben tartása révén (*formakényszer*) jöhet létre és tartalma tekintetében pedig előírja e *szerződés kötelező elemeit.*³⁰ Így a 'különtörvény' azaz a kódexen kívüli törvény rendelkezései 'felülírják' az általános törvény rendelkezéseit (lex specialis derogat legi generali). Ez esetünkben azt jelenti, hogy a Ptk.-ban meghirdetett szóbeliségi elvet derogálja ('lerontja') a kódexen kívüli törvény (Mt.) azon rendelkezéseivel, amelyek munkaszerződésre nézve kötelező alaki kellék-ként megkövetelik a szerződés írásbeli alakszerűségét (formalizmus elve).

D) Voltak és vannak olyan álláspontok is, amelyek szerint a jogbiztonság miatt, avagy a jogi kapcsolat sajátossága miatt a *jogelveknek magában az adott törvényben kell közelebbi meghatározást nyerniük.* Ez a szabályozási

26 Ptk. 6:522. § (1) bek.: „A károkozó a károsultnak teljes kárát köteles megtéríteni”, vagyis, a (2) bekezdés értelmében, mind a *lucrum cessans* (felmerlt kár), mind a *damnum emergens* (elmaradt jövedelem) értékében.

27 a Ptk. személyiségi jogokról szóló rendelkezéseit, azaz a Ptk. 2:42–2:50. §, valamint a Ptk. személyiségi jogok megsértésének jogkövetkezményeire vonatkozó rendelkezéseit, nevezetesen a 2:51., 2:54. §, különösképpen a Ptk. 2:52. §: sérelemdíj.

28 SZALMA József: *Sérelemdíj és a személyiségi jogok megsértésének magánjogi szankciói az európai és a magyar jogban.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 231.

29 Ptk. 6: 63. § (1) és 6:70. § (1) – (3) bek.

30 Ld. a Munka törvénykönyvről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 42-43., és 44. §-ait.

módszer kifejezésre jutott a német doktrínában (*Begriffsjurisprudenz*).³¹ Az angolszász jogban –habár ez akár napjainkig is főszabályként precedens-jog (bírói jog) – abban az esetben, ha törvényalkotásra mégis sor kerül, maga a törvény szabja meg a törvényben használt kifejezések pontos jelentéstartalmát. Ezt a pontosítási kísérleti módszert átvette az európai közösségi jog is (*aquis communataire*), mind a rendeleti (*Verordnungen* – közvetlen tagállami alkalmazás), mind az irányelvi (*Richtlinien* – célnormák, a belső jog kiinduló pontjaiként) típusú szabályozás eseteiben is. Mindkét esetben a törvényben használt fogalmak közelebbi jelentéstartalmát, legtöbbször a törvény bevezető rendelkezései szabják meg, definíciók (fogalom-meghatározások) útján, mégpedig úgy, hogy a definíciók csupán az adott törvényben használt kifejezésekre vonatkoznak. Ez a módszer a magyar törvényi szabályozásban is kifejezésre jutott, különösképpen azokon a területeken (pl. környezetvédelmi jog, fogyasztóvédelem, termékfelelősség, fogyasztóvédelem stb.) amelyek részben a közösségi, részben a nemzeti jogot érintik. Ez a szabályozási módszer, mely a törvényben használt kifejezések közelebbi jelentéstartalmát definíciók útján szabja meg, tehát főszabályként csak az illető törvény által használt *terminus technicus*-ainak jelentésére vonatkozik, nem használható fel más törvényben megjelenő azonos kifejezés értelmezésére.

- E) A következő elmélet szerint a jogelvek a *jogalkalmazói jogértelmezés* útján nyerhetnek pontosítást. Eközben a jogalkalmazó követi a *jogértelmezés általánosan elfogadott módszereit* (kiterjesztő v. külterjes, belterjes, nyelvi, logikai, szisztematikus, európakonform,³² stb.). A tételes magyar jogban a Kúria hozhat egyéni jogorvoslattól független, *kötelező jogegységi határozatokat*.³³ Ezek kötelezik az alsófokú bíróságokat. Ezeknek az álláspontoknak meghozatalára akkor kerül sor, ha ugyanazt a jogintézményt

31 Pl. HECK, Philip: *Begriffsbildung und Interessenjurisprudenz*. Tübingen, Mohr, 1932.; WILHELM, Walter: *Zur juristische Methodenlehre im 19. Jahrhundert*. Frankfurt am Main, Klosterman, 1958.; BYDLINSKI, Franz: *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. Wien–New York, Springer Verlag, 1982.; LARENZ, Karl, *Die Methode der Auslegung des Rechtsgeschäfts. Zugleich ein Beitrag zur Theorie der Willenserklärung*. Dissertation, I. Auflage, 1930.

32 P. WINDBICHER, Christine – KROLOP, Kaspar: *Europäisches Gesellschaftsrecht*. In: RIESENHUBER, Karl (Hrsg.): *Europäische Methodenlehre, Grundfragen der Methoden des Europäischen Privatrechts*. Berlin, De Gruyter Recht, 2006, 357-386.

33 *Magyarország Alaptörvénye* 25.cikk, (2) bekezdés, második mondat: „A rendes bírósági szervezet legfőbb szerve a Kúria, amely [...], a rendes bíróságokra *kötelező jogegységi határozatokat* hozhat”.

(akár jogelvvvel kapcsolatosan) az alsófokú bíróságok azonos tényállásra nézve egymástól eltérően alkalmazzák. Ezek az álláspontok azonban jogi természetük szerint nem precedensek (nem végeznek bírói jogalkotást úgy, mint a hagyományos magyar curialis jogban), hanem csupán a *helyes jogértelmezés* útján az egységes jogalkalmazást szolgálják.³⁴ Vannak azonban ettől eltérő álláspontok is a magyar jogelméletben. Ezek szerint a bíróság – különösképpen a legfelsőbb (a Kúria) – a tág jelentéstartalmú jogszabályoknak a jogfejlődés során kialakult újabb jogfelfogás szerinti értelmezését nyújthatja közvetetten, jogszabályalkotás útján. Ez azonban de lege lata vitatható, ha a strict *hatalomági megosztás és a hatalomági keveredés tilalmának* követelményét (amit a magyar Alaptörvény elfogad) vesszük figyelembe: ennek értelmében a bíróság csupán a jogalkalmazói, az Országgyűlés csak a jogalkotói, a közigazgatás pedig csupán a törvények végrehajtói hatalmát gyakorolhatja. Hozzá fűzhető, hogy már az 1869. évi bírói hatalomról szóló IV. törvényünk is első szakaszában meghirdette a *bíróságok függetlenségét*, olyan értelemben, hogy a bíróságok a jogalkalmazás során *csak a törvényhez*, és a *bevett szokásokhoz* kötöttek, más hatalomág befolyását kötelesek megtagadni.³⁵ A hatályos magyar Alaptörvény pedig *tiltja más hatalmi ágak által* a bíróságra gyakorolt hatást, befolyást, vagyis a *bíróság utasíthatóságát*.³⁶ Ezek szerint a mai magyar jogban a *bíróságok nem jogalkotók, kizárólag igazságszolgáltatási tevékenységet végeznek*.³⁷ A magyar hatályos alkotmányjogban a *hatalomágak*

34 *Magyarország Alaptörvénye* 25.cikk, (2) bekezdés, első mondat, mely szerint a Kúria biztosítja a rendes bíróságok jogalkalmazásának egységét.

35 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalom gyakorlásáról (szentesítést nyert 1869. évi július hó 14.-én, kihirdette az Országgyűlés mindkét házában 1869. év július hó 15.-én). pl. PERES Zsuzsanna – BAGOSSYNÉ KÖRTVÉLYESI Mária (szerk.): *Bírák vagyunk, Az 1869. évi IV. törvénycikk a bírói hatalomgyakorlásáról*. Budapest, Országos Bírói Hivatal, 2019. E törvény 1. §-a szerint: „Az igazságszolgáltatás a közigazgatástól elkülönítettik. Sem a közigazgatási sem a bírói hatóságok egymás hatáskörébe nem avatkozhatnak”. Ugyanezen törvény 19. §-a értelmében:” (1) A bíró a törvények, a törvény alapján keletkezett és kihirdetett rendeletek s a törvényerejű szokás szerint tartozik eljárni és ítélni (2) A rendesen kihirdetett törvények érvényét kétség nem veheti, de a rendeletek törvényessége felett egyes jogesetekben a bíró ítélt.” A bíróságok polgári korszakban kialakult hatáskörére nézve, Ld. pl. MEZEY Barna (szerk.): *Magyar Alkotmánytörténet*. Budapest, Osiris Kiadó, 2003, 429-432.; STIPTA István: *Bírósági szervezet és ítélezés 1848-1849-ben Magyarországon. Rubicon*, 2019/9-10, 59-63.

36 *Magyarország Alaptörvénye* 26. cikk, (2) bekezdés: „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve, ítélezési tevékenységükben nem utasíthatók”.

37 *Magyarország Alaptörvénye* 25. cikk, (1) bekezdés, első mondat: „A bíróságok igaz-

egymástól el vannak választva,³⁸ és ennél fogva (is) Magyarország jogállam.³⁹ A törvények meghozatala kizárólag az Országgyűlés hatáskörébe,⁴⁰ a jogalkalmazás pedig kizárólag a bíróságokra tartozik. Ez természetesen nem zárja ki a bírói 'kreativitást', a jog 'mélyítését' a jogértelmezés útján. E jogértelmezési kreativitás azonban *nem haladhat túl a törvényi jogszabály objektív jelentéstartalmán, nem tekinthető jogalkotásnak*. Van ugyan egy e kreativitást alátámasztó olyan találó álláspont is, amely szerint a törvényi jogszabály csak a bírói szentencia, azaz szubszumpció (szillogizmus) útján kel életre. A törvénynek a szavát és szellemét a törvény keretében a bírói jogértelmezés szabja meg. Ám ez esetben is a bíró a jogszabályt 'csupán' értelmezi. Ilyen módon a jogszabály szószerinti és rendeltetési jelentéséhez kötött és új, törvényi jogszabályon túlmenő jogszabályt nem alkothat.

F) A polgári jogban generálklauzuláknak minősül például a *jóhiszeműség és tisztesség* (Treu und Glauben)⁴¹, a *tövénykerülés tilalmának* (agere in fraudem

ságszolgáltatási tevékenységet látnak el". (Tehát nem alkothatnak jogot).

38 *Magyarország Alaptörvénye* Alapvetés, C) cikkének (1) bekezdését: „A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.

39 *Magyarország Alaptörvénye* B) cikkének (1) bekezdését: „Magyarország független, demokratikus jogállam”.

40 *Magyarország Alaptörvénye* 1. cikk, (2) bekezdés a), b) albekezdés: „(1) Magyarország legfőbb népképviselői szerve az Országgyűlés. (2) Az Országgyűlés a) megalkotja és módosítja Magyarország Alaptörvényét; b) törvényeket alkot.”

41 Ld. a magyar jogelméletben; FÖLDI András: *A jóhiszeműség és a tisztesség elve*. Budapest, Eötvös Lóránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2001, 75. Ld. a Ptk. 1:3. §. Ld. továbbá a német BGB 242. §, amely szerint a kötelezett szolgáltatását úgy kell teljesítenie, ahogyan ezt a jóhiszemű és a jogforgalomban elfogadott szokások megkövetelik. A kommentárirodalom szerint itt egy generálklauzúról van szó, mely egyben két generálklauzulát tartalmaz: a jóhiszemű és a jogforgalmi szokásokat. PRÜTTING, Hanns – WEGEN, Gerhard – WEINREICH, Riold Gerd: *BGB Kommentar*. Neuwied, Luchterhand, 2007, 343. A BGB azonban számos egyéb rendelkezést tartalmaz, mely külön tényállásokra vonatkozóan hivatkozik a jóhiszemű tiszteletben tartásának követelményére. Így pl. említhető a BGB 275. § 2. bekezdése, amely szerint a kötelezett megtagadhatja a teljesítést, ha a kötelelem tartalmára és a jóhiszeműre (Gebote von Treu und Glauben) tekintettel, a teljesítés a kötelezetre nézve súlyos aránytalanságban állna a hitelező szolgáltatásával. Ld. Uo. 418. és a köv. Továbbá, a BGB 157. szakasza értelmében, a szerződéseket úgy kell értelmezni, ahogyan ezt a jóhiszemű (Treu und Glauben) és a jogforgalomban bevett szokások (Verkehrssitten) megkövetelik. Uo. 200. és köv. A kommentárirodalom utal a Treu und Glauben alkalmazásának korlátaira is. Ez főként arra az esetre vonatkozik, ha a törvény vagy a felek rendelkezése hiányos, továbbá akkor, ha a felek a jogszabályok rendeltetésével visszaélő magatartást tanúsítanak. Ily módon a jóhiszeműnek korrektív, normakiegészítő és jogszabályértelmezési funkciója van. Uo. 346.

legis),⁴² a *felek egyenrangúságának, mellérendelésének*,⁴³ a *jóerkölcs*⁴⁴ (die gute Sitten, bon moers,) tiszteletben tartásának követelménye, elve. Egyéb rendelkezések hiányában ezeknek a pontos normatív jelentéstartalma, rendeltetése, alkalmazási köre és módja az idők során a tudományban és a precedensértékű bírói gyakorlatban 'derült ki'. Például a jogtudományban általánosan elfogadott álláspont szerint törvénykerülésre csak a kényszerítő (imperatív) jogszabályok esetében kerülhet sor. A megengedő (diszpozitív) jogszabályt 'kerülő' pontosabban az ettől eltérő egyedi jogi aktus, például szerződés, nem a törvénykerülés, hanem a szerződéskötési szabadság 'része'. A jóerkölcs szintagmája a szerződéskötési szabadság felső határát jelenti, és így nemcsak a konkrétan tiltott szerződés, hanem az e jogelvvvel ellentétesen megkötött szerződés is semmis. A szerződés semmis, ha ellentétes az általánosan elfogadott erkölcsi szabályokkal,⁴⁵ továbbá, ha a szerződés sérti a joggal oltalmazott személyiségi jogokat és egyáltalában a közérdeket.

G) A *jogtudomány* álláspontja *segíti* a jogalkalmazásban a *jogértelmezést*, de *nem tekinthető jogforrásnak*. Volt ugyan egy kivétel a *svájci* jogban. Ebben, a római jogi hagyomány mintájára a 'nem élő jogtudósok szenátusa' *responsáinak*⁴⁶ figyelembevételét, modelljét illetően. Egy időben a ZGB (Zivilgesetzbuch – svájci Polgári Törvénykönyv, 1907) meghozatala előtt a svájci bírói gyakorlat a jogtudomány álláspontját egyfajta jogforrásnak tartotta, különösképpen azokban az esetekben, ha joghézag támadt, ami a gyakorlatban előfordult a családi jog, dologi jog, sőt az öröklési jog területén. Ugyanis a Polgári Törvénykönyv meghozatala előtt, országos

42 Ptk. 1:5. §.

43 Ptk. 1:1. §.

44 Ptk. 6:96. §.

45 Nem minden erkölcsi szabály része (az államilag kikényszeríthető) jognak. Az erkölcsi szabályokból jogilag oltalmazottá csupán az a norma válhat, amelyet az államilag szabályozás felvett és pontosított. A jogszabályalkotásnál figyelembe kell venni, hogy az erkölcs a jog minimuma, abban az értelemben is, hogy jog erkölcsi eredetű és a jogi tartalmat nyert alapelvekből kiindulva kell értelmezni és alkalmazni. JELLINEK, Georg: *Die sozialetische Bedeutung von Recht, Unrecht und Strafe*. Wien, Hölder, 1878. Vö.: FÖLDI András – HAMZA Gábor: *A római jog története és intézüiói*. Budapest, Eszterházy Károly Egyetem Oktatóskutató és Fejlesztő Intézet, 2016, 29. 80. széljegyzet: a jog erkölcsi megalapozottsága.

46 Vö.: FÖLDI – HAMZA i. m. 84-91. (A jogtudomány, iurisprudentia) különösképpen 90., 306 széljegyzet (Gaius, Papinianus, Paulus, Ulpianus és Modestinus). A szerzők utalnak arra, hogy Iustinianus Institutiones c. törvényében Gaius tankönyvének szerkezetét teljes egészében, szövegét pedig részben átveszi. (Uo. 90. 307. széljegyzet). Hozzá fűzhető, hogy a modern jogalkotás a jogtudomány hozzájárulása nélkül, különösképpen a tartósságot, teljességet igénylő kódexek megalkotása esetében, szinte el sem képzelhető.

szinten csak a kötelmi jog (1883) volt kodifikálva, hiányzott a teljes kódex, ami felölte volna a többi polgári jogi kapcsolatot. Ez a tudományos álláspontokat is jogforrásként minősítő jogforráselmélet érvényesült mindaddig, amíg a Polgári Törvénykönyv (ZGB) meghozatalára sor került (1907). A kötelmi jog (OR – Obligationenrecht, Kt. – Kötelmi törvénykönyv, 1883, módosítások: 1911) kodifikálására jóval korábban, 1883-ban került sor. A ZGB meghozatala után sor került a Kt. 1911 évi reformjára. Ezek után a Kt. – ugyan külön törvénytestben – szerves részét képezte a Polgári Törvénykönyvnek (V. könyv). Így együtt 'lefedték' a pandekta rendszer (usus modernus pandectarum) szerinti teljes magánjogot, a szabályozás többé (elvben) nem mutatott joghézagot, a tudományos állásfoglalások nem képezték többé a jogforrási rendszer részét.⁴⁷ Tételes jogi szempontból tehát a bíróságot elsősorban a törvényi definíció, azaz pontosítás (ha ilyen van) kötelezi. Ám, *de lege ferenda*, a jogértelmezésnél a jogtudománynak akár *de lege lata* érveinél fogva fontos, megkerülhetetlen szerepe van.

H) *Tág jelentéstartalma miatt a generálklauzula szabályozási képessége csökken.* Azoknak, akik tagadják a generálklauzulák normatív jellegét, vannak olyan érvek is, amelyek szerint, függetlenül attól, hogy van-e szankciónk, e rendelkezések tág jelentéstartalmuk miatt elveszítik szabályozási 'képességüket'. Véleményük szerint a jogszabály szabályozási képessége annak arányában csökken minél általánosabb és annak arányában növekszik, mennyire egyedi, konkrét. Ami igaz.

I) *A generálklauzulák eredeti normatív jelentéstartalma idővel változhat.*⁴⁸ A következő elmélet szerint a generálklauzulák alkalmazása azért is bizonytalan lehet, mert jelentéstartalmuk idő múlásával változhat. Az eredeti *tilalom*, első látásra meg nem engedhető túl extenzív (külterjes) értelmezés útján akár *engedéllyé* alakult át. Ez azért fordulhat elő, mert az általános tilalmakkal kapcsolatban megváltozhat a helyes jog értelmében vett köz- vagy jogfelfogás. Csupán egy példa szolgáljon erre, az OÁPtk.-ból (Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch Österreichs – Osztrák Általános Polgári Törvénykönyv, 1811.). Az eredeti szöveg tiltotta a házasságközvetítő szerződést, mert a jogalkotó szerint ez korlátozza a felek szabad akaratát.

47 Vö. GUHL, Theo: *Das schweizerische Obligationenrecht*. Zürich, Schulthess, 2000. 6. 18. széljegyzet: A kereskedelmi (vállalkozói) jogban azonban, megmaradt a kereskedelmi szokványok joghézagpótló szerepe.

48 SZALMA József: A jog változó és változatlan jegyei – Pickler Gyula elméletének fényében, mai szemmel. *Valóság*, 2017/5, 96-108. SZALMA József: A jog változó és változatlan jegyei. *Glossa Iuridica*, 2018/3-4, 9-27.

A törvényhozó a közvetítés tiltásával ki akarta iktatni a törvénykönyv meghozatala előtt bevett szokást, amely szerint a közvetítő 'rábírhatta a jegyeseket a házasság megkötésére akaratuk ellenére. A XIX. század második felének végétől és a XX. század során kialakuló legfelsőbb bírósági gyakorlat (figyelembe véve, hogy a 'gyorsuló élet' közepette szükségessé vált a modern, szakmai alapozású házasságközvetítés intézménye) már csak akkor tartotta semmisnek a házasságközvetítői szerződést, ha ezt a felek eredménykötelemként (Ergebnisobligation) kötötték meg. A házasságközvetítői szerződés a Bundesgerichtshof (Ö) értelmezése szerint csak akkor semmis, ha a közvetítő olyan kötelezettséget vállalt, hogy a feleket mindenáron 'rábírja' a házasságkötésre. Amennyiben azonban a közvetítő szerződési kötelezettsége csupán eszközkötelemnek (*Mittelobligation, obligation moiye*n) minősíthető, akkor érvényes. Más szóval, ha a közvetítő csupán azt vállalja, hogy a feleket kapcsolatba hozza, azonban a felek szabad akaratára bízva a házasság megkötését illető döntést, a közvetítői szerződés érvényes. Az OÁPtk. változtatása nélkül a jogfejlődés, a jogfelfogásváltozás pontosította a tilalmi és engedélyezési jelentést. Időközben újabban, a XX. század végén a családi jogi részbe beiktatott módosításával egyes korábbi rendelkezések törlésével az OÁPtk. inkább változtatott a házasságkötés szabályain, többek között mellőzve a házasságközvetítés korábbi szabályait. Szükségtelennek mutatkozott a 'nemnek' 'igenné' való extenzív, külterjes jogértelmezés útján történő 'módosítása'. Vagyis, a törvény változásra 'kényszerült'. Így az OÁPtk. 44. hatályos szakasza értelmében a családi jogi kapcsolat a házassági szerződés útján jön létre a *jegyések szabad, közvetlen, befolyásmentes* akaratnyilvánítása útján. A házasságközvetítői szerződés mint eszközkötelem azonban továbbra sem kizárt. A házasság tehát ezek után, az OÁPtk. pontosító szavaival nem más mint „két felnőttkorú, különböző nemű személy között szerződés megkötése útján jön létre, amely által a törvénnyel összhangban, egyetértően kijelentik, hogy tartós életközösségre lépnek, gyermekeik nevelését vállalják, kölcsönösen segítve egymást.”⁴⁹

2.2. A generálklauzulák normatív jellegét elfogadó elméletek

A) *A generálklauzulákat az őket feldolgozó, diszpozícióikat (rendelkező részeit) pontosító és szankciót (jogkövetezményt) is tartalmazó jogintézmények*

49 DORALT, Werner – DORALT, Anica (Hrsg.): *Kodex des österreichischen Rechts. Justitzgesetzze*. Wien, LexisNexis, 22.

fényében lehet alkalmazni. Vannak olyan elméletek is, amelyek szerint a generálklauzulák mint jogelvek normatív, szabályozási jellegűek, ha az ún. szisztematikus (vagy rendszerező) értelmezés útján kapcsolatba hozhatóak más egyedi jogszabályokkal. Ugyanis a generálklauzulák, habár rendszerinti jogforrasi 'megjelenési' helyükön (pl. az Alaptörvény célkitűzései, egyes kódex jellegű törvénykönyvek alapelvei, pl. Ptk., Btk.) ugyan nem tartalmaznak szankciót, de a törvények 'mélyén', őket, a generálklauzulákat 'feldolgozó', pontosító részeikben, az alapelvet érintő jogintézményben, vagy akár több jogintézményben, jogintézményi (tényállási) pontosítással tartalmazzák a szankciókat is. Nem kötelező, hogy a szankció ott legyen, ahol a diszpozíció van. Példa erre az új Ptk. bevezető rendelkezésében kifejezett alapelv, amely szerint a polgári jogi kapcsolatokban (pl. szerződés, károkozás) a felek mellérendeltek (egyenrangúak), függetlenül attól, hogy egyfelől a magánjog alanyai, a természetes, vagy jogi személyek, másfelől a közjog alanyai (pl. állam, vagy jogalanyisággal rendelkező szervei, önkormányzatok, köztestületek). Ennek (a mellérendelési elvnek) megsértéséből következik a szankció, amit a Ptk. majd csak az elveket követő normatív részében irányoz elő. Ez nem más, mint a közigazgatási, bírói, végrehajtói, ügyészi, közjegyzői jogkörben okozott károkért való felelősségről szóló rendelkezés.⁵⁰ E szerint (az egyébként, más, nem polgári jogi jellegű jogviszonytípusban 'felérendelt' helyzetű) állam avagy derivált (származtatott) szerve, éppen úgy felelős a jogellenesen okozott károkért, mintha ezeket természetes személy okozta volna. Tehát az 'alapelvek' csak látszólagosan csonka szabályok, a pótlás a szankció tekintetében az alapelvet 'feldolgozó', konkretizáló, azaz a jogintézmények szintjén előirányzott jogkövetkezményekben nyilvánul meg.

B) *A feldolgozó, részletező jogintézmény hiányában a generálklauzulák közvetlen alkalmazása főszabályként kizárt.* A polgári jogban általánosan elfogadott elmélet szerint a generálklauzulák közvetlen alkalmazása, ha hiányzik az őket, a konkrét tényállást pontosító, 'feldolgozó' jogintézmény (ha tehát beáll a joghézag jelensége) 'veszélyes', mert a jogbiztonságot, a jogkövetést kétségbe vonhatja széleskörű, túl általános jelentéstartalmuk miatt.⁵¹ Kissé sarkítva és példaszzerűen, szimbolikusan (áttételesen) kifejezve,

50 Ptk. 6:548–549. § (felelősség közhatalmi, azaz közigazgatási, bírósági, ügyészségi, közjegyzői és végrehajtói jogkörben okozott kárért) *Polgári Törvénykönyv.* HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. – Novissima Kiadó, Budapest, 2018, 217.

51 Vö.: KARÁCSONY András: *Jogfilozófia és társadalomelmélet.* Budapest, Pallas Stúdió–Attraktor Kft., 2000, 56-58; RÜTHERS, Bernd: *Die unbegrenzte Auslegung.* Heidelberg,

ha a generálklauzula tartalma a 'szín' lenne közelebbi pontosítás nélkül, akkor ebbe egyaránt bele férne a 'fekete és a fehér', vagy bármely más szín. Ha azonban volna jogintézményi pontosítás, pl. 'világos szín' akkor a fekete szín ebbe egyértelműen nem tartozna bele. A konkrét jogszabályok, jogintézmények minden szabályozási minuciózus (részletezés iránt fogékony) igyekezet mellett előfordulóan joghézagot mutatnak, mert az adott tényállás sajátos voltára nézve nem 'szubsumálható' a törvényben előírányzott intéciók, jogintézmények.

Werner Flume és Hedemann (*Die Flucht in Generalklausel*) joggal utaltak arra, hogy a generálklauzulák közvetlen alkalmazása komoly jogbizonytalanságot idézhet elő.⁵² A jogrendszer nem állhat csak generálklauzulákból, mert ez a jogalkalmazásban bizonytalanná tenné a jogértelmezést és szinte lehetetlenné tenné a jogkövetést. A jogrendszer, amelynek célja az, hogy jogbiztonságot nyújtson, azáltal teszi lehetővé a jogkövetést, hogy az általános és különleges (részletező) jogszabályok harmonikus összhangját nyújtja. A jogrendszer nem nélkülözheti tehát sem az általános, sem a részletező, egyedi jogszabályokat. Hiányosságaik miatt, feltevődik a kérdés, kellenek-e a generálklauzulák.

3. Szükségesek-e a generálklauzulák, vagy csupán a konkrét jogszabályoknak, jogintézményeknek van helyük; a generálklauzulák jogi rendeltetése

Az előző fejezet végén felvetett kérdésre az alábbi válaszok adhatók:

A) A generálklauzulák szükségesek, azonban vitatott a rendeltetésük, alkalmazási területük és módjuk, továbbá korlátozásuk mércéi tekintetében. Habár a generálklauzulák normatív jellegüknél fogva túl általánosak és ezáltal jogbizonytalanságot okozhatnak, abban a tekintetben, mi a megengedett, mi a tilos, van-e, vagy nincs megsértésük esetére szóló szankció, mégis nélkülözhetetlenek. Ám, rendeltetésük szerint, közvetlen alkalmazásuk pontosító jogszabály hiányában, a polgári jogi doktrína általánosan elismert véleménye szerint nem ajánlatos, vagy legalábbis korlátozott.

Müller Verlag, 191, 147.; TEUBNER, Gunther: *Standards und Direktiven in Generalklauseln*. Frankfurt am Main, Atheneum Verlag, 1970.

52 FLUME, Werner: *Allgemeiner Teil des Bürgerliches Rechts (Band II. – Das Rechtsgeschäft)*. Berlin – Heidelberg –New York, Springer Verlag, 1965.; FLUME, Werner: *Das Rechtsgeschäft und Privatautonomie*. In: Hundert Jahre deutsches Rechtsleben: Festschrift zum hundertjährigen Bestehen des Deutschen Juristentages 1860–1960 (Band I.). Karlsruhe, C. F. Müller, 1960; HEDEMANN i. m.

- B) A generálklauzulák és az alapelvek irányadásként szolgálnak a törvényhozónak. A generálklauzuláknak van olyan rendeltetése, mely, többek között, a törvényhozónak adnak irányt (pl. a hatályos magyar jogban az Alaptörvény folytásaiként, az ún. sarkalatos törvények, de az egyszerű törvények tekintetében is). Maguk a kódexek is, tartalmazhatnak alapelveket, amelyek érvényesek a kódex által szabályozott összes jogviszonyra nézve, de olyan elveket is, amelyek csupán a benne szabályozott sajátos jogrétegekre nézve mérvadóak. Korlátozott mértékben, az egyes jogágak mentén, vagy ezen belül megalkotott alapelvek révén, a jogértelmezés szempontjából, irányadóak lehetnek (pl. a szisztematikus értelmezésnél). A szisztematikus (rendszerző – systematische Auslegung) értelmezés figyelembe veszi az egyes jogintézményeknek a törvény rendszerében elfoglalt helyét, tehát a normakörnyezetet, az illető jogszabály kapcsolatát a többi jogszabállyal.
- C) A minuciózus v. kazuisztikus (részletező, eseti) szabályozás kedvez a joghézag keletkezésének éppen úgy mint a generálklauzulás szabályozás. Egymagában a részletező szabályozás általános, alapelvi rendelkezések hiányában, gyakorta idéz elő joghézagot. A késő középkorban (XVII. században) fogant egyes kódexek, mint pl. a porosz Ptk. 17000 normát tartalmazott, abban az igyekezetben, hogy ily módon minden szabályozandó tényállást felölelhessen. Sikertelenül. A jogalkalmazásban, már a hatálybalépést követő „másnapra” kiderült, hogy a részletes, „mindent felölelő” szabályozási törekvés ellenére, joghézag keletkezett. A bíróság előtt olyan tényállás és jogkérdés merült fel, amelyet e kódex „elmulasztott” szabályozni. A XIX. –XX. századi, modern, ma is hatályos európai polgári jogi kodifikációk alkotói arra törekedtek, hogy, hogy harmonikusan kapcsolják össze a generálklauzulákat és az őket akár több jogintézményben feldolgozó jogintézményeket.
- D) A jogelvek joghézagpótló rendeltetése. Van olyan vélemény, hogy széleskörű jelentéstartalmuk miatt, *a jogelvek egymagukban alkalmasak a joghézag pótlására*. A modern, polgári korszakban fogant jogalkotási elmélet szerint azonban *egymagukban a jogelvek a joghézag pótlására nem ajánlatosak*, nem alkalmazhatóak. Ennek ellenére, szükségesek a „jogelvek”, melyeknek rendeltetése *nem annyira az esetleges joghézagok pótlása, hanem főként az, hogy a jogalkotó szabályozási célkitűzéseit megszabják* és ezáltal, ezek fényében, hozzá járuljon a jog *helyes értelmezéséhez*. Ennél fogva nem vonható kétségbe, hogy a generálklauzulák szükségesek, de kérdés az, hogy mi az esetleges további rendeltetésük. A jogbiztonság szavatolása

céljából elengedhetetlen a generálklauzulák konkrét törvényi rendelkezések és jogintézmények útján történő pontosítása.

- E) Az alkotmányosság és törvényesség alapelvi szintagmája. A törvények alkotmányossága és az ún. történelmi alkotmány '*vívmányainak*' kérdése.⁵³ *A jogforrások hierarchiája* és egyenrangúsága. Az ún. *történelmi alkotmányozás vívmányait*,⁵⁴ az alkotmányfejlődés pozitív eredményeinek alapelvi jelentéstartalmát és szükségét illetően, két állásfoglalás alakult ki az újabb magyar jogelméletben. Az egyik szerint a '*vívmányoknak*', tág jelentésénél fogva nincs normatív szerepe, hanem csupán deklaratív jellegű, a másik vélemény szerint az Alaptörvény normatív részében használt értelemben normatív jellege van.

A strict alkotmányossági és törvényességi elmélet szerint, az Alaptörvény a *törvényhozás csúcsán* áll, tehát az akár a sarkalatos, akár az „egyszerű” törvényeknek, az Alaptörvénnyel, így ennek a '*vívmánynak*' a szintagmájával is összhangban kell lenni.

A másik elmélet szerint a magyar történelmi alkotmányozás értelmében, az *Alaptörvény egyenrangú más törvényekkel*. Ami egyfelől azt jelenti, hogy a törvényeknek első sorban egymás mellett állóan, mint egyenrangúaknak, 'horizontálisan' kell összhangban lenni. Másfelől, a történelmi alkotmányozás során, az egyszerű törvények is 'alkotmányozóvá' válhattak, feltéve, hogy az állam működését érintették. Ebben a tekintetben és ilyen értelemben vannak példák, hiszen nem egy sorsfordulón hozott 'egyszerű' törvény vált 'sarkalatosná', alkotmányjogi jellegűvé (mint pl. az 1848. évi XV. tc.). Ez utóbbi olyan törvény, amely a korábbi hierarchikus (rendi) társadalommal szemben, meghirdette a törvény előtti jogegyenlőséget és a polgári törvénykönyvnek az ezt biztosító meghozatalának szükségét. A későbbi jogirodalom ezt a törvényt sarkalatosnak, tehát sorsfordulón hozott olyan törvénynek tartotta, amely szinte alkotmányjogivá, a történelmi alkotmány részévé, vele egyenrangúvá vált.⁵⁵

53 SZALMA József: A történelmi/történelmi és a kartális Alkotmány teljességéről és jogalkalmazási kérdéseiről. *Jogelméleti Szemle*, 2017/2, 188.; SZALMA József: A történelmi alkotmány és a sarkalatos törvények. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/12. 25-38. SZALMA József – CSERVÁK Csaba: A történelmi/történelmi alkotmány és értelmezési kérdései az új magyar Alaptörvény fényében. *Létünk*, 2017/2, 9-34.

54 RIXER Ádám: *A vívmány – teszt*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2018, 18. Lásd a szerző által hivatkozott időszzerű magyar jogirodalmat.

55 *1848. évi XV. törvénycikkek*. In: MÁRKUS Dezső (szerk.): *Magyar Törvénytár, 1836-1868. évi törvénycikkek*. Budapest, Franklin Társulat, 1896, 237.

Tehát a jogforrások hierarchiájáról szóló elmélet az összes jogforrásnak az alkotmánnyal, mint a jogforrási rendszer csúcsán levő aktussal való összhangját, a jogforrások egyenrangúságáról szóló elmélet a jogforrásoknak, mint egyenértékűeknek, beleértve az Alaptörvényt is, egymás közötti (horizontális) összhangoltságát hangsúlyozza. A 'vívmány' kérdés esetében, úgy tűnik, egyik teória sem ad teljesen egyértelmű választ. Talán inkább arról van szó, hogy ez olyan (egyébként rendkívül jelentős) generálklauzula, amelynek közvetlenül nincs normatív jellege, inkább deklaratív és ennél fogva az Alaptörvény normatív részében, különösképpen az új sarkalatos törvényekre vonatkozó rendelkezések fényében lehetséges értelmezni.

A rendszerváltás utáni magyar alkotmányjogi jogfejlődés jelentős, fontos útkereső tendenciákat mutatott fel. Ennek elején, az EU-s *joharmonizációs* időszakban, az Alkotmánybíróság kiiktatta, mintegy '*negatív*' törvényhozóként, a korábbi rendszerben fogant törvényeket. '*Pozitív*' törvényhozóként (mi legyen a kiiktatott normatartalom helyébe) értelemszerűen és helyesen nem nyilatkozott, hiszen a törvényhozói hatalom az Országgyűlés hatáskörében volt (és ma is van). Az alkotmánybíróság alaptörvénnyel és törvénnyel definiált szerepe ebben a tekintetben (napjainkig), úgy tűnik, lényegében nem változott. Összhangban az általánosan elfogadott európai közösségi normákkal és a magyar jogállamisági hagyományokkal. Az Alkotmánybíróság eredeti szerepe abban volt, hogy a törvények alkotmányossági vizsgálata mellett, az alkotmányjogi panaszok kapcsán, közvetetten bírói, *jogalkalmazói* tevékenységet is ellátott. Felülvizsgálhatta azokat a jogerős bírói határozatokat, amelyek az alkotmánnyal (Alaptörvénnyel) ellentétes törvények alapján jöttek létre. Úgy tűnik, e fejlődésmenet során az Alkotmánybíróság (helyeseltetően) mégsem vált igazán bírósággá, ugyanis itt is, a törvénynek az alkotmányosságát vizsgálja, amelynek alapján a panaszos jogerős bírósági marasztalásban részeseült. Az Alkotmánybíróság nem tekinthető bíróságnak, mivel alapvető feladata a törvényeknek az Alkotmánnyal, vagy az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata és eltekintve az alkotmányossági panasztól, nem az egyéni jogviták eldöntése. Az utóbbi, az egyedi jogviták feloldása ugyanis a bíróságok 'dolga'.

A rendszerváltás utáni alkotmányfejlődés során megmaradt az Alkotmánybíróság *előzetes és utólagos kontroll* – funkciója. Az előzetes alkotmányossági kontroll azt jelenti, hogy az Országgyűlés a törvényt e kontroll céljából meghozatala előtt nyújtja be az Alkotmánybíróságnak. Az utólagos alkotmányossági kontroll pedig azt jelenti, hogy az alkotmányossági kontroll a törvény kihirdetését követően valósítható meg az Alkotmánybíróság előtt.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLII. törvény változott az utólagos kontroll tekintetében, ha ez alatt az alkotmányi jogi panaszt is bele értjük, bár úgy tűnik, hogy a kettő nem ugyanaz. Fogalmilag az alkotmányjogi panasz egyéni kérelmet jelent, olyan értelemben, hogy egy jogerős bírósági ítélet olyan törvényen alapul, ami a panaszos állítása szerint alkotmányellenes. Az előzetes kontroll a törvény kihirdetése előtt történik az erre alkotmányban megszabott szervek által. Az utólagos kontroll pedig a felhatalmazott intézmények, vagy akár érdekeltek indítványa egy törvény, vagy törvényi rendelkezés Alaptörvénnyel való összhangjának ellenőrzésére. Fogalmilag tehát, az alkotmányjogi panasz, szemben az utólagos kontrollal, akkor áll fenn, ha a jogerős bírósági döntés olyan törvényen alapul, amely alkotmányellenes. Itt a panaszos, gyakorlatilag a jogerős bírósági döntést, tehát egyedi jogi aktus érvényét kérdőjelezi megkéri számon, azért, mert az ítélet alapjául szolgáló törvény alkotmányellenes. A panaszos a jogerős bírói határozatot azért kívánja az alkotmánybíróság elé tárni, mert szerinte a bírósági döntés alkotmányellenes törvényen alapul. Az ún. utólagos alkotmányossági kontroll célja egy törvény (tehát általános jogi aktus) egészének, vagy részének alkotmányossági vizsgálata, azaz a törvénynek az alkotmánnyal való összhangjának ellenőrzése. Itt nincs bírósági jogerős döntés, aminek kapcsán vizsgálandó a törvény alkotmányossága. Az alkotmányjogi panasz értelmében vett utólagos kontrollt illetően, a változás szerint nem kezdeményezheti bárki érdekelt – *actio popularis* – módján,⁵⁶ hanem csupán a Kormány, az Országgyűlési képviselők egynegyede vagy az alapvető jogok biztosja.⁵⁷ Kérdés, hogy indokolt-e az előzetes kontroll, és maradjon-e a csupán az ún. utólagos kontroll. Az előzetes kontroll, mivel teljeskörű, kimeríti a törvény Alaptörvénnyel való összhangjának ellenőrzését. Ily módon akár fogalmilag is (*ne bis in idem*) kizárja az ún. utólagos kontrollt. A rendszerinti szabályozási gyakorlat, csupán az utólagos kontrollt tartja helyesnek, mely a parlament által meghozott törvényeknek az Alkotmánnyal, azaz Alaptörvénnyel való összhangját majd csak a törvény hatályba lépését

56 Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXII. törvény 48. §-t, amely szerint: „Az alkotmányban biztosított jogainak megsértése miatt alkotmányjogi panasszal fordulhat az alkotmánybírósághoz az, akinek a jogséremlme az alkotmányellenes jogszabály alkalmazása miatt következett be és egyéb jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, illetőleg más jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az alkotmánybírósági panaszt a jogerős határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül lehet írásban benyújtani”.

57 TÓTH J. Zoltán: *Az alkotmánybírósági egyéni alapjogvédelem eszközei és gyakorlata – egykor és most. Az alkotmányjogi panasz: múlt és jövő.* In: RIXER Ádám (szerk.): *Állam és közösség. Válogatott közjogi tanulmányok Magyarország Alaptörvénye tiszteletére.* Budapest Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2012, 371-374.

követően vizsgálja. Hozzá fűzhető, hogy előfordulnak más európai országban is olyan rendszerek, amelyek lehetővé teszik a törvények alkotmányosságát mind előzetes, mind utólagos kontroll útján.

Az ún. *történelmi (vagy történeti)* alkotmányozás fogalma, arról szól, hogy a történelmi alkotmány szabályai nem egyszerre jönnek létre (mint a kartális alkotmány esetében), hanem idő során meghozott olyan törvények képezik, melyek az állam működési rendjét szabályozzák (*történelmi értelemben vett sarkalatos törvények*).⁵⁸ A történelmi Alkotmány nemcsak a magyar, hanem az angolszász jogfejlődésre is egyaránt jellemző. Többek között, egyes vélemények szerint, a történelmi alkotmány elvben kizárja a sorsfordulókon hozott sarkalatos, az alkotmány továbbfejlesztését célzó törvények alkotmányosságának vizsgálatát. Ugyanis a történelmi alkotmány értelmében vett sarkalatos, alkotmányt 'továbbgondoló' törvények nem az alkotmány módosítását, hanem pótlását, továbbfejlesztését fémjelzik. Ezek azért nem ütközhetnek a korábbi alkotmánnyal, mert nem is ugyanarról szólnak, mint a korábbi. A történelmi sorsfordulókon meghozott sarkalatos törvények, a korábbi törvényekkel való összhangjának vizsgálata azért zárható ki, mert szabályozási tárgya más, mint a hasonló, azonos jogterületre vonatkozó korábbi törvénynek.

Az új *Alaptörvény értelmében vett sarkalatos törvények*, habár a hatályos Alaptörvény 'folytatásaiként', mélyítéseiként minősíthetőek, alkotmányosságuk vizsgálata, úgy tűnik, előfordulhat, nem zárható ki. Ezek a modern sarkalatos törvények, meghozataluk módja szerint, különböznek az 'egyszerű' törvényektől, formailag abban, meghozatalukhoz *kétharmados* országgyűlési szavazattöbbség szükséges. Szabályozási tárgyukra nézve abban is sajátosak, hogy az *országszervezési szabályokon* túlmenően, az *alapvető jogok mélyítését* is jelentik. A hatályos Alaptörvény, amely *preambulumban történelmi jellegű, normatív részében pedig jórészt kartális*, előírányozza a megalkotott, akár egyszerű, akár a mai értelemben vett sarkalatos, minősített többséggel meghozandó törvényeknek az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatát.⁵⁹

A hatályos magyar Alaptörvény *nemzeti összetartozás generálklauzulája* igaz és helyes, hiszen a magyar nyelv és kultúra, történelem azonos. Ugyanakkor ennek van számos konkretizáló, korrekt operacionalizációja, többek között a hatályos állampolgársági törvény, mely elismeri, egyéni kérelem esetén, a határon túl magyarok (kettős) állampolgárságát.

58 Pl.: BEÉR János – CSIZMADIA Andor: *Történelmünk a jogalkotás tükrében. Sarkalatos honi törvényeinkről 1001-1949-ig*. Budapest, Gondolat Kiadó, 1966.; MEZEY i. m. 36-38. Lásd: alkotmánytörténeti jogirodalom.

59 *Magyarország Alaptörvénye*, 24 cikk: Az Alkotmánybíróság.

4. A joghézag lehetősége a generálklauzulák fényében

4.1. Az alkotmányosság és a törvényesség elvének értelmében a törvényeknek egymással és az alkotmánnyal (Alaptörvénnyel, m. Grundgesetz, n.) összhangban kell lenniük. A jogrendszer teljessége és a joghézag létének tagadása melletti érvek

A jogrendszer teljessége és összhangja nélkül nem lenne a szükséges jogi koherencia és a jogszabályok nem alkotnának az összes jogi kapcsolatra érvényes jogrendszert. A jogrendszert egymással összefüggő és egymással összhangban levő szabályok sora képezi. Gyakorta van, hogy akár a törvényhozói hatalomtól eredő jogszabályokon kívül alkotott jogszabályok is a jogrendszer részévé válnak, ha az alaptörvény, vagy az adott törvény utal rájuk. Igaz, a jogirodalom azt az álláspontot támasztja alá, hogy a nem állami, vagy önkormányzati jogszabályokon kívüli szabályok (pl. erkölcsi szabályok, üzleti szokások, szokványok) csak a törvény által megszabott keretekben és mércék alapján alkalmazhatóak. Ha elméletileg abból indulunk ki, hogy a jogrendszer kiterjed az összes szabályozandó kapcsolatra és mindegyik jogágára (anyagi jog, eljárási jog, közjog, magánjog) kiterjed, akkor elvben és elméletileg a joghézag kizárt.

4.1.1. A joghézag kizárása a generálklauzulák miatt

Vannak olyan elméletek, amelyek a joghézagot azért zárják ki, mert a generálklauzulák tág, azaz legáltalánosabb normatív jelentéstartalmuk miatt kiterjedhetnek bármely típusú jogi kapcsolat szabályozására, olyanra is, amely konkrét jogszabály nem szabályoz. Ez azonban (joggal) nem támogatott álláspont. A joghézag ugyanis akkor is beállhat, ha van általános rendelkezés, amely, habár tág jelentéstartalmánál fogva 'lefedí' a konkrét jogesetet is, hiányzik az elvet konkretizáló norma. Ez azért van, mert egymagában a generálklauzula nem teljes jogszabály.

4.2. A joghézag kollokviális fogalma és lehetősége. A joghézag (a régi magyar jogirodalom szerint: jogúr) lehetséges. A joghézag pótlása. Megengedett a polgári jogban, tilos a büntető jogban.

Elméletileg, a joghézag akkor áll be, ha adott tényállás sajátosságaira nézve, nem alkalmazható valamely hatályos jogszabály.⁶⁰ Tehát a joghézag akkor áll

60 Ld. MOÓR Gyula: *A joghézag kérdéséről*. In: Emlékkönyv Kolosváry Bálint jogtanári

be, amikor bármely jogszabály rendelkező részébe, avagy hipotézisébe foglalt tényállás különbözik a konkrét esetben fennálló tényállástól. A joghézag előfordulása azért lehetséges, mert a generálklauzulák zöme tág jelentéstartalmánál fogva egyedül nem alkalmas adott konkrét, egyedi jogviszony szabályozására, vagy szankcionálására. A generálklauzulák, tehát főszabályként, nem alkalmasak a joghézag pótlására. Azonban, kivételesen alkalmazhatók, amennyiben az adott jogelv jogintézményi szinten egy vagy több jogintézmény által differenciáltan szabályoz és szankcionál. Példa erre a polgári jogi méltányosság és egyenrangúsági elv. Ennek az elvnek az operacionalizálását szolgálja a visszterhes szerződések esetében a felén túli sérelem (a szolgáltatások feltűnő értékaránytalansága esetén való megtámadás),⁶¹ az uzsoratilalom (amennyiben az egyik fél visszaél a másik fél szorult helyzetével és magával vonja a szerződés semmisségét),⁶² a szerződés bírói módosítása a megváltozott körülmények – *clausula rebus sic stantibus*) a tartós szerződés teljesítésének elnehezülése miatt.⁶³ Az illető alapvetően az ún. operacionalizáló, vagy részletező jogintézmény pontosítja, a tipikus tényállások szerint, elkülönült szankciókkal (pl. megtámadhatóság, semmisség, a szerződés felbontása vagy módosítása). E jogintézmények szavatolják a visszterhes szerződésekben a kölcsönös szolgáltatások megközelítő arányosságát és ezáltal hozzá járulnak a szerződő felek egyenrangúságához.

A magyar jogfilozófia egyik legkiemelkedőbb művelője Moór Gyula, Somló Bódogra hivatkozva⁶⁴ azt az álláspontot képviselte, hogy a *joghézagok kizártak*. Ő ezt azzal támasztotta alá, hogy a jogrendszer logikusan összefüggő egészet alkot. Ebből következik a jogrendszer logikai zártsága, a jogon belüli hézagok és ellentmondások tagadásának tétele, valamint a jog alkalmazásának logikai műveletként (szillogizmusként) való felfogása.⁶⁵

A többségi nézet szerint, *a joghézag előfordulhat*, ha nincs adott tényállás sajátosságaira nézve alkalmazható jogintézmény, például a *polgári jogban*

működésének negyvenedik évfordulójára. Budapest, Grill Károly, 1939.; MOÓR Gyula: A különböző jogforrások, azok egyensúlya és rangfokozata a magyar jogrendszerben. *Magyar Jogi Szemle*, 1932/5, 145–153.

61 Ptk. 6: 98. § (feltűnő értékaránytalanság).

62 Ptk. 6:97. § (uzsorás szerződések).

63 Ptk. 6:192. § (1)-(2) (Bírói szerződésmódosítás).

64 SOMLÓ, Felix: *Juristische Grundlehre*. Leipzig, F. Meiner, 1917.; SOMLÓ Bódog: *Jogbölcsezet*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalat, 1920.

65 MOÓR (1939) i. m. 308-321. Ld., SZABÓ Miklós: *Jogelmélet és jogszociológia*. In: JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya, tudománytörténeti és tudományelméleti írások*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2015, a 451, MOÓR (1939) 472-475.

előfordulhat, hogy általános vélemény, bírói meggyőződés, vagy mérlegelés szerint a szerződés méltánytalan, de sajátos tényállására nézve egyetlen jogintézmény sem alkalmazható.⁶⁶ A polgári jog elmélete ilyen esetben a *joghézag pótlására* vagy az ún. *analógiát*, s csak kivételesen, az adott jogágban (pl. polgári jog), vagy ezen belül, ennek egy részére nézve (pl. családi jog) előírányzott *alapelvek* és az őket részletező jogintézmények együttes alkalmazását javasolja, ha ilyenek vannak.⁶⁷ Az analógia közismerten azt jelenti, hogy a bíróság a tényálláshoz legközelebb álló jogintézményt értelemszerűen alkalmazza a 'joghézag' tényállásra. A generálklauzula pedig nem más, mint olyan jogszabály, amely csupán intencionálisan és általánosam, szabályozza mind az adott jogág, mind a jogviszonytípus jellemzői szerint közvetve, az adott konkrét jogviszonyt is. Ilyen értelemben valóban nincs joghézag. A belső (jogági, vagy jogág részein belüli) generálklauzula, pl. a jóhiszeműség, jóerkölcs alkalmazása során a bíróság figyelembe veszi ennek hézagpótlás *korlátait*. A *hiányzó szankció* értelemszerűen következtethető ki. Ha abból indulunk ki, hogy a konkrét kényszerítő jogszabályok megsértése a szerződés semmisségét vonja magával (a magyar Ptk.-ban: tilos szerződés), akkor a kényszerítő jellegű generálklauzulával való ellentéte a szerződésnek (pl. a jóhiszeműség és a jóerkölcs követelménye tekintetében), analóg módon, a szerződés úgyszintén semmisségnek tekinthető, vagyis a semmisség mint jogkövetkezmény a középszintű (ágazati) generálklauzula megsértésénél analóg módon beáll ugyanúgy, mint a konkrét jogszabállyal ellentétes tilos szerződésnél. A 'belső' generálklauzula, vagy alapelv jelentéstartalma a polgári jogi irodalomban, és a jogalkalmazásban, árnyaltan, árnyalataiban kimunkált.

Ha a jogrendszert hipotetikusan olyan ellentmondás nélküli egységes egésznek tekintjük, amely felöleli az összes jogágot, azaz az összes joggal szabályozandó kapcsolatot, akkor formailag kizárt a joghézag. Ha azonban ez a hipotézis adott tételes jogban jogi úton megdőlt, pl. az *alkotmánybíróság határozata* alapján a jogszabály *alkotmányellenesnek* minősül és ezért *kiiktatást nyert a jogrendből, beállt a joghézag*. Ebben az esetben a joghézag mindaddig fennáll, amíg a törvényhozó ugyanazt a jogszabályt, melyet az alkotmánybíróság által megsemmisített jogszabályt az alkotmánnyal összhangban levő tartalommal, nem pótolja. Ugyanakkor jogalkalmazási szempontból nézve a joghézag akkor is elő fordulhat, ha a generálklauzula ugyan értelemszerűen

66 SZALMA József: *A jogtudományok kutatási módszerei (kutatásmódszertan)*. Budapest, Patrocínium Kiadó, 2016, 117-118.

67 KOZIOL – WELSER – KLETEČKA i. m. 108-119.

felöleli azt a jogviszonyt is, amelyre hiányzik a generálklauzulát pontosító egyedi jogszabály, jogintézmény, amelynek 'szűrőjén', keresztül alkalmazni lehetne a generálklauzula rendeltetését. Ha nincs speciális, pontosító, részletező jogszabály, hiába van generálklauzula, gyakorlatilag 'jogűr', joghézag keletkezett, azért, mert vagy a diszpozíció túl általános, vagy azért mert mögötte nem található meg a szankció.

A svájci polgári jogi elmélet és a legfelsőbb bírósági gyakorlat (*Bundesgerichtshof*) különösen a *pacta sunt servanda* és a *clausula rebus sic stantibus* elveit figyelembe véve állapította meg a joghézag beálltát. Az első elv (*pacta sunt servanda*) azt jelenti, hogy a szerződő felek kötelesek tiszteletben tartani az általuk egybehangzóan elfogadott tartós szerződést és ezt úgy kell teljesíteni, ahogyan szól, függetlenül a körülmények teljesítésig beálló változásától. A második elv (*clausula rebus sic stantibus*) azonban azt jelenti, hogy amennyiben a különleges, előre nem látható, elháríthatatlan körülmények súlyosan elnehezítenék az egyik fél számára a teljesítést (pl. kötelezett csődhelyzetét idézné elő, vagy a rendszerinti kockázatokon túlmenően a teljesítés súlyos veszteséget okozna), a szerződés bírói közreműködéssel, az érdekelt fél kérelmére, módosítható, vagy felbontható. Mivel külön törvényi rendelkezés a *clausula rebus sic stantibus*-ról a svájci jogban nincs, ezt az intézményt a bíróság a svájci ZGB 2/2 szakaszára hivatkozva fejlesztette ki. Ami valójában a *joggal való visszaélést* és nem közvetlenül a megváltozott körülmények miatti egyoldalú, bírói közreműködés útján történő szerződésmódosítást, avagy bontást szabályozza. Egyébként a *clausula rebus sic stantibus* intézményét, úgy mint a XX. században meghozott európai polgári törvénykönyvek zöme, például az olasz Ptk., kifejezetten szabályozza az új magyar Ptk. is.⁶⁸ A svájci joggyakorlat tehát a joghézag (megváltozott körülmények által előidézett teljesítési akadály) esetében egy tágabb jelentésű fennálló jogszabályt (*agere in fraudem legis*) kiterjesztve és adaptálva, egyfajta jogi analógia útján pótolta. A svájci elmélet szerint azonban, amennyiben joghézag állna be, olyan értelemben, hogy *hiányosak a szerződési vagy törvényi rendelkezések, a bíróság feladata az, hogy a megállapított joghézagot pótolja*; miközben az elmélet nem tér ki a pótlás módjára.⁶⁹

Ismeretes, hogy az általánosan elfogadott *büntetőjogi* tétel miatt (*nullum crimen sine criminae et sine lege*) a büntetőjogban joggal és okkal kizárt az

68 Ptk. 6:192. § (1)-(2) (Bírósági szerződésmódosítás), pl. Polgári Törvénykönyv, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. – Novissima Kiadó, Budapest, 2018, 174.

69 GUHL i. m. 310., 26. széljegyzet.

analógia alkalmazása. A büntetőjogban, továbbá ugyanezen elv miatt, kizárt az általános elveken való pönalizáció (sarkított példával, megbüntethető az, aki 'rosszat cselekszik') is. A modern büntetőjog, így a hatályos magyar Btk. is, a büntethetőséget csak akkor engedélyezi, ha az adott cselekményt, a Btk., különös részében, pontosan leírva a cselekményt, az elkövetés idején érvényes szabályával kifejezetten tiltotta.⁷⁰ A modern büntető jogi doktrína joggal tagadja mind az analógia, mind a generálklauzulák alkalmazását, azaz csupán ezeken alapuló büntethetőséget. Ezt megköveteli a jogbiztonság elve. Ha netán a büntethetőség körében felmerülne a joghézag, olyan értelemben, hogy az adott cselekmény nincs pönalizálva a Btk.-ban akkor, ez putatív (látszólagos) joghézag lenne. Ugyanis a büntető jog szempontjából a cselekmény vagy mulasztás megengedettnek számít, ha a Btk. az adott cselekményt vagy mulasztást az elkövetésének időpontjában nem tiltja, tehát ha nincs pönalizáció, akkor nem is lehetséges a joghézag.

5. Van-e joghézag akkor, amikor a jogalkotó adott társadalmi, személyi, gazdasági, vagyoni jogi kapcsolatokra nézve a szabályozást átengedi más (állami jogalkotói tevékenységen kívüli) azaz autonóm jogalkotónak, vagy amennyiben az adott kapcsolatot nem tartja jogi szabályozásra alkalmasnak?

Nem minden társadalmi kapcsolat alkalmas az állami jogi szabályozásra. Különösképpen azokról a kapcsolatokról van szó, amelyek magasszintű autonómiát követelnek meg és amelyeknél az állam is érdekelt, hogy a felek érdekei szerint, például szerződés – tehát egyedi jogi aktus – útján történjék a szabályozás. Vannak azonban olyan kapcsolatok, jelenségek is, amelyeknek természetére nézve nem alkalmasak a jogi szabályozásra, tehát kívül állnak a jogalkotó szabályozási hatás-, érdekkörén (ilyenek a természet törvényei). Vannak olyan kapcsolatok, amelyek az erkölcs szabályainak vannak alá vetve, szankciójuk ilyenkor erkölcsi és állami csak akkor, ha ezeket a jogi kapcsolatokat az állami normák felvették, és megszabták alkalmazási feltételeiket. Nincs

70 Ld. a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 1. §: „az elkövető büntetőjogi felelősségét csak olyan cselekmény miatt lehet megállapítani, amelyet [...] törvény az elkövetés idején büntetni rendelt.” Ld. NAGY Ferenc: *A büntetőjog tudománya*. In: JAKAB András–MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya, tudománytörténeti és tudományelméleti írások*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. 2015, 261. Közelebbről ennek magyar jogforrási eredetét 286.: *1878. évi V. törvénycikk (Csemegi Kódex)* és a nullum crimen elve. Ld. KORINEK László: *Bűnözési elméletek*. Budapest, Duna Palota és Kiadó, 2006.

joghézag akkor sem, ha a törvény adott kapcsolatra nézve a szakmai szabályok alkalmazására utal. Mind az átadott szabályozási kompetencia esetében, mind a jogi szabályzásra nem alkalmas kapcsolatok esetében valójában formális logikai szempontból nincs joghézag, mert nem tartozik a jogi szabályozhatóság körébe. Ám az ilyen értelemben vett 'joghézaghiánynak' lehetnek (ún. negatív jogi) következményei, például az erőhatalom (*vis maior*) esetében beálló kárért a veszélyes üzem üzemeltetője kimentheti kárfelelősségét.

6. Összegzés

A generálklauzulák (jogelvek, alapelvek, jogi sztenderdek) különleges rétegei a jogrendszernek. Közös nevezőjüként az állapítható meg, hogy jogi jelentéstartalmuk tág, általános, hogy legtöbbször közvetlenül nem tartalmaznak jogkövetkezményt, tehát nem teljes jogszabályok. Ám egymástól, rendeltetésüktől, alkalmazási körüktől, jogi természetüktől függően különbözőek lehetnek. Leggyakrabban imperatív (kényszerítő) jellegűek (pl. a jóhiszeműség és tisztesség követelménye), de kivételesen lehetnek diszpozitív (megengedő) típusúak is (pl. szerződéskötési szabadság), továbbá lehetnek deklaratívak (nyilatkozási jellegűek), mint például az alkotmányok preambulumai. Rendeltetésük többféle lehet: irányadás a törvényhozónak, vagy a konkrét és teljes jogszabályok helyes alkalmazása során jogértelmezési és kivételesen, joghézag esetében, korlátozottan, jogpótlási funkciójuk is lehetséges.

Egymástól megkülönböztethetők a generálklauzulák, attól függően is, hogy értelemszerűen az egész jogrendben egyaránt érvényesíthetőek, mind a köz- mind a magánjog területén, vagy csak egy-egy jogágon belül (pl. polgári jog), vagy csupán az adott jogág egy részében (pl. a családi jog, szerződési, kárfelelősségi, kereskedelmi jog).

Vitatott, hogy a legtágabb jelentésű generálklauzulák miatt, előfordulhat-e a joghézag. Azok az elméletek, amelyek a generálklauzuláknak normatív jelleget tulajdonítanak, tagadják a joghézag előfordulását, mivel a legáltalánosabb generálklauzulák, tág jelentéstartalmuknál fogva minden jogviszonyra kiterjeszthetőek, tehát olyanokra is, amelyek konkrét jogszabállyal, vagy jogintézménnyel nincsenek 'lefedve'. A másik álláspont tagadja a generálklauzulák egymagukban történő alkalmazhatóságát. Két alapvető érvnél fogva: az egyik, hogy tág jelentéstartalmuk miatt nem felelnek meg a jogi értelemben vett szabályozási követelményeknek, a pontosításnak, a másik pedig az, hogy a jogforrásokban elfoglalt megjelenési helyükön csonkák, csak rendelkező

részt tartalmaznak és hiányzik a szankció. A harmadik álláspont szerint, amit a szerző is elfogad, a generálklauzulákat az őket részletező jogszabályokkal karöltve, amelyek tartalmazzák a klauzula rendelkező részének konkretizációját és a vonatkozó szankciót is, közvetett, azaz a konkrét jogintézmény keretében, szűrője által korlátozott alkalmazást nyerhet. Joghézag esetén egyes jogpótlási módzatok (pl. analógia) egyik jogágban (polgári jog) alkalmazhatóak, a másokban (büntető jog) nem.

A csupán minuciózus, kazuisztikus, vagyis esetszerű, a céloktól, irányadótól, 'világítótoronyként' szolgáló elvek nélküli szabályozás gyakorta idéz elő joghézagot, nemkülönben mint a csupán generálklauzulákon nyugvó jog- vagy nomarendszer. A szerző véleménye szerint a hatályos magyar jogrendszerre nézve, kizárólagosan, egyik sem jellemző, hiszen ötvözi az elvi és részletező szabályozást.

Idők folyamán, különösképpen a XIX. és XX. századi civilisztikai irodalomban, a generálklauzuláknak, a jogelveknek és jogi sztenderdeknek pontosításához, alkalmazási területük és módjuk árnyalt meghatározásához jelentősen hozzájárult a jogelmélet és ennek nyomán a precedenciális jogalkalmazás.

E tanulmányban megállapítást nyert, hogy adott alapelvek (pl. jogellenesség) céljaik szerint, egymástól különbözhetnek és egyes jogágakban egyféle, másokban pedig másféle, más módon érvényesülnek. Pl. a polgári jogban a jogellenesség általános megfogalmazást nyert, a büntető jogban pedig különlegeset. A polgári jogban ez a károkozás általános tilalmában (általános inkrimináció), a büntető jogban pedig az egyes jogellenes cselekmények pontosan leírt, egyes tilalmak útján (különleges inkrimináció) valósult és valósul meg. Tehát a joghézag előfordulását az adott jogág köz- vagy magánjogi jellegzetességeihez adaptált szabályozási technika is befolyásolhatja.

Végül az is megállapítást nyert, hogy a joghézag lehetséges, előfordulása esetében, a polgári jogban, az analógia és a jogértelmezés szolgál pótlására, a generálklauzulák azonban csupán kivételesen, a jogintézmények fényében.

BÍRÓI TESTÜLET NÉLKÜL MARADT NEMZETKÖZI KERESKEDELMI JOG

SIMAY ATTILA ENDRE
adjunktus (KRE ÁJK & BCE MI)

1. Bevezetés

A tanulmányban a nemzetközi kereskedelmi jogi szabályozás témaköréről lesz szó, ezen belül is a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) Vitarendezési Testületéről, pontosabban ennek a nemzetközi bíróságnak a határozatképtelenné válásáról. Ehhez fontos megérteni, hogy a testület a szabadkereskedelem szabályainak betartatására jött létre, hogy a szervezet tagállamai a Vitarendezési Testülethez fordulhassanak, ha úgy érzik egy másik tagállam megsértené a nemzetközi kereskedelem szabályait. A jelen munkában röviden áttekintésre kerül a szabadkereskedelem fogalomköre, maga a WTO, mint intézményi keret, majd a Vitarendezési Testület működésképtelenségéhez vezető nemzetközi gazdasági és politikai fejlemények a társult tagok között, amely végül azt eredményezhette, hogy 2019 végére az Amerikai Egyesült Államok (USA) gyakorlatilag egyoldalúan iktathatta ki a nemzetközi kereskedelmi jogi kötelezettségek betartatására létrejött globális testületet azzal, hogy folyamatosan megvétózta a Vitarendezési Testület bíráinak megválasztását, amely így határozatképtelenné vált. Mindez azt a helyzetet eredményezi, hogy bár a nemzetközi kereskedelem jogi szabályrendszere és normái fennmaradtak, ezen szabályok kikényszeríthetősége azonban kérdésessé, ha nem lehetlenné vált, ami így felveti azt a kérdést, hogy mennyiben tekinthető kötelező érvényű jogi szabálynak az, aminek betartása jogszolgáltatás hiányában többé nem kikényszeríthető.

2. Protekcionizmus kontra szabadkereskedelem

A szabadkereskedelem és az ezzel szemben értelmezhető protekcionizmus értelmezéséhez először érdemes tisztázni a globális gazdaságot mint keretet, ahol az országok egymással történő kereskedelmi interakciói helyet kapnak napjainkban. Tekintettel arra, hogy a tanulmány fő fókuszában álló Világkereskedelmi Szervezet (angol rövidítésben WTO) jogi felügyelete a nemzetközi kereskedelmi rendszerre terjed ki, a globális gazdaságban igyekszik fenntartani a szabad kereskedelem szabályait az egyes tagországok között.

Az általánosabb és közismertebb vélekedések szerint a globalizáció a világméretűvé váló kommunikációs lehetőségek, az internet nyújtotta előnyök, a gondolatok, eszmék és különféle kulturális jelenségek szabad áramlása, és a populáris kultúra nemzetek fölöttivé válása. A globális világgazdaság az egész világot behálózó gazdasági rendszer, amelynek kialakulása a nagy földrajzi felfedezések és a gyarmatosítások koráig nyúlik vissza, viszont valódi globális világgazdasági rendszerről csak a 20. század végétől beszélhetünk.¹ Napjaink gazdasági rendszerét tehát már biztos értelmezhetjük globális gazdasági rendszerként.

A nemzetközi kereskedelem szabályrendszerének megalkotása során a szabadkereskedelem és a protekcionizmus küzdenek egymással. Szemben áll a hazai termelő védelme és a hatékony termelés révén szerezhető hasznok. Szabadkereskedelem esetén semmi nem gátolja a nemzetközi árucserét. A piacokon a belföldi és a külföldi termelők azonos elbánásban részesülnek, a termékeket nem különböztetik meg. A piacokra való bejutást csak a termék versenyképessége határozza meg. Ha a kereskedelem mindenféle akadálytól mentes, akkor semmi nem gátolja a termelési tényezők szabad áramlását. A termelési tényezők megoszlását így csak az befolyásolja, hogy melyik ágazat képes hatékonyan versenyképes termékekkel kielégíteni a piaci igényeket.² Közben ágazati szinten az központi kérdésként jelentkezik, hogy maguk az egyes gazdasági szereplők mennyire nyitottak az innovációra, az új üzleti és logisztikai modellek kialakítására és bevezetésére, belső stratégiájuk átalakítására.³

A szabadkereskedelem gondolata mindig összefüggött a 'laissez-faire' gazdaságpolitikával, amely szerint a gazdaságot a piac „láthatatlan keze” irányítja a legjobban, és a kormányoknak ezért ki kell maradniuk az üzleti ügyekből. A másik meghatározó vonulat a protekcionizmus, amely abból indul ki, hogy a szabadkereskedelemnek sok káros hatása van, következésképpen a kormányoknak be kell avatkozniuk, és meg kell védeniük a hazai piacukat, a hazai munkahelyeket. A liberális és protekcionista kereskedelmi szabályok csatájában a gazdaságban és az országok együttélésében jelentkező gondok, problémák

1 SULINET TUDÁSBÁZIS: *Globalizáció*. 26. <https://tudasbazis.sulinet.hu/hu/termeszettudomanyok/foldrajz/tarsadalomfoldrajz/vilaggazdasag/globalizacio> (2020. 04. 25.)

2 TOLNAI Ágnes: *Nemzetközi gazdaságtan*. Grotius E-Könyvtár, 2010, 77-81. http://www.grotius.hu/doc/pub/LEGLKC/2010_193_tolnai_agnes_nemzetk%C3%B6zi_gazdas%C3%A1gtan.pdf (2020. 05. 10.)

3 Tóth Róbert– Pónusz Mónika– KOZMA Tímea: A vállalkozások stratégiájának és üzleti modelljének változása napjainkban: az e kereskedelem tendenciái és megjelenési formái az ellátási láncokban. *Logisztikai trendek és legjobb gyakorlatok*, 2018, 4 (2), 10-15.

(gazdasági, pénzügyi válság, lokális zavargások, politikai összeütközések, helyi háborúk stb.) mindig a protekcionizmus térnyerését erősítették.⁴ Ahogy majd látni fogjuk a globális gazdasági, kereskedelmi problémákra adott válaszok – a konkrét esetben az USA reakciói – napjainkban is a protekcionizmust erősítik, illetve teret adnak neki.

3. A szabályozás intézményi kerete: GATT, majd WTO

Az eltelt évtizedekben alapvető szerepet játszott a nemzetközi kereskedelemben az 1947-ben 23 ország által kötött Általános Vámtarifa- és Kereskedelmi Egyezmény (General Agreement on Tariffs and Trade – GATT). Ennek alapján különféle fórumok jöttek létre olyan többoldalú tárgyalások lebonyolítására, amelyek a mindenkori időszerű világkereskedelmi problémák megoldását célozták, valamint elősegítették a vámok fokozatos leépítését, és egyéb, a kereskedelmet gátló tényezők felszámolását. Az évek során kiérlelt magatartási normák vagy más megnevezésben elvek, az úgynevezett fordulók záróokmányai, a kodifikált kereskedelempolitikai szabályok szolgáltak alapul az 1995-ben jogutódként létrehozott Kereskedelmi Világszervezet (World Trade Organization – WTO) számára.⁵ Jelenleg 2016 óta 164 tagja van már a szervezetnek, és további 24 ország megfigyelő tagként van már jelen.⁶ Így hatásköre a folyamatos csatlakozások révén lassan kiterjed a Föld szinte valamennyi országára és igazi globális szervezetté vált.

A WTO egy nagyon jelentős nemzetközi gazdasági intézmény, amely a nemzetek közötti kereskedelem szabályaival foglalkozik. Tevékenysége az e szabályokat tartalmazó nemzetközi kereskedelmi egyezmények kidolgozására, betartatására és ellenőrzésére, a keletkezett viták rendezésére irányul. Ezeket a nemzetközi szerződéseket a nemzetközi jog ereje által kötik, és a világ kereskedő nemzetei szorgalmazzák. Noha országok kormányai írják ezen szerződéseket alá, mégis a fő cél a termékek és szolgáltatások előállítói, az exportőrök és importőrök tevékenységének elősegítése.⁷ A tanulmány tehát a nemzetközi kereskedelmet szabályozó nemzetközi gazdasági kapcsolatok

4 REKETTÉ GÁBOR – TÓTH TAMÁS – MALOTA ERZSÉBET: *Nemzetközi marketing*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2015, 70-72.

5 CONSTANTINOVICS MILÁN – SIPOS ZOLTÁN: *Nemzetközi üzleti technikák*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2014. 56.

6 WTO: *Members and Observers*. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (2020. 05. 07.)

7 ECONOM.HU: WTO. 2010. 11. 15. <http://www.econom.hu/wto/> (2020. 05. 08.)

jogának témakörét érinti, amely nemzetközi jogot az államok és más alanyok alkotják a nemzetközi kapcsolatok szabályozására. Miközben maga a nemzetközi jog szabályozási köre folyamatosan bővül, és a sajátosságaiból adódó korlátai ellenére kiemelkedően fontos szerepet tölt be a nemzetközi közösség életében.⁸ Miközben a cikk fókuszaként szolgáló nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogába tartozó konkrét világkereskedelmi (GATT/WTO) szabályokat teljesen átírhatják a 2018-tól megindult kereskedelmi háborúk.⁹

A WTO tevékenységének megértéséhez röviden érdemes összefoglalni a működési céljait és alapelveit. Tevékenységének alapvetően három célja van. Egyfelől (1) elősegíteni a nemzetközi szabad kereskedelmet úgy, hogy nemkívánatos mellékhatások ne legyenek. Ennek lényege a nemzetközi áruk és szolgáltatások szabad áramlása útjában álló akadályok elhárítása. Az is fontos, hogy a kormányok, termelők, exportőrök és importőrök tisztában legyenek a nemzetközi szabályokkal, és betartsák azokat. Másfelől szintén (2) fontos feladat a nemzetközi kereskedelmi tárgyalások lefolytatása is. A nemzetközi kereskedelem sem mentes eltérő szabályértelmezésektől, időnként a kereskedelmi „háborúktól”. A WTO feladata éppen ezek megelőzése, illetve rendezése. A harmadik feladat (3) az időnként keletkező nemzetközi kereskedelmi viták rendezése. A kereskedelmi kapcsolatokban eltérő érdekek érvényesülnek. Még a nagyon világosra „szabott” kereskedelmi egyezmények értelmezése is lehet eltérő a felek álláspontjától függően. E különbségek legharmonikusabb elsimításának módja egy semleges, szakszerű eljárás választása, szilárd nemzetközi jogi alapelveken. Ezt biztosítja a WTO vitarendezési mechanizmusa.¹⁰

A GATT alapokmányából származóan, illetve a későbbiekben kidolgozott és a WTO által megerősített elvek közül kiemelkednek a következő alapelvek, amelyek meghatározzák a szervezet működését és szerepét:

- A hazai termelést csak vámokkal szabad védeni.
- A szerződő felek közötti problémákat konzultációk útján kell feloldani.
- Rendszeres tárgyalásokat (fordulókat) kell tartani a vámok mérséklése

8 SÜLYOK Gábor: Nemzetközi jog. in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2018. 01. 22. <https://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-jog> (2020. 05. 12.)

9 SZABÓ Sarolta: „A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga” in JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* 2019. 09. 19. <http://ijoten.hu/szocikk/a-nemzetkozi-gazdasagikapcsolatok-joga> (2020. 06. 13.)

10 BLAHÓ András – PRANDLER Árpád (szerk.): *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2014.

- és a kereskedelem egyéb akadályainak fokozatos leépítése érdekében.
- A legnagyobb kedvezményes elbánás elve alapján a szerződő felek azokon a területeken, amelyeket ezen elv alapján kívánnak szabályozni, megadnak egymásnak minden olyan kedvezményt, amelyet harmadik országgal kötött szerződésekben már megadtak vagy meg fognak adni. A legnagyobb kedvezményes elbánás elve tehát a hazai piacon a külföldi szerződő partnereket egymással egyenlővé teszi, kizárva ezáltal a diszkriminációt, ugyanakkor sem különleges kedvezményeket, sem különleges előnyöket nem ad önmagában.
 - Az egyenlő nemzeti elbánás elve a szerződő fél állampolgárait és jogi személyeit a hazai állampolgárokkal és jogi személyekkel azonos elbírálás alá vonja. Ennek értelmében egy adott kérdésben a külföldiek a hazaiakkal azonos jogok illetik meg, viszont a kötelezettségeik is azonosak. Vagyis a külföldieket a belföldiekkel teszik egyenlővé a szerződő partnerek. A legnagyobb kedvezményes elbánás elvéhez hasonlóan bármilyen kérdés rendezésére alkalmas, nemegyszer alternatívaként szerepel a legnagyobb kedvezmény mellett. Az ipari és kereskedelmi tevékenység feltételeire (amilyen például az adózás és az engedélyezés) mindkét elv alkalmazható.
 - A viszonyosság elve lényegében azt célozza, hogy a felek egymásnak olyan kedvezményeket nyújtsanak, amelyeket harmadik partnerek nem kívánnak megadni. Így ezeket a kedvezményeket kivonják a legnagyobb kedvezmény hatálya alól. A viszonyosság elve jelentheti általában a kölcsönös kedvezmények nyújtására való hajlandóságot, vagy vonatkozhat csak a szerződés egyes pontjaira is.¹¹

4. Vitarendezési Testület

A WTO egyik legfontosabb eredménye a Vitarendezési Testület és a Fellebbezési Testület működésének megszilárdítása. Ezek a testületek döntési jogkörrel rendelkeznek a kereskedelmi viták kapcsán, valamint így válik kikényszeríthetővé az egyes WTO szabályozások betartása. A vitarendezési mechanizmus előre meghatározott szabályok alapján működik, amely a WTO tagországainak a politikai súlyuktól vagy gazdasági erejüktől függetlenül biztosítja a lehetőséget a WTO szabályainak feltételezett megsértésével kapcsolatos panasz benyújtására és kártérítés követelésére. Mindez csökkentette a korábban egyes országok által alkalmazott egyoldalú piacvédelmi intézkedések alkalmazását,

11 CONSTANTINOVICS – SIPOS i. m. 22.

amelyek sokszor megtorló válaszlépéseket váltottak ki a megcélzott országok részéről, egyes esetekben valódi kereskedelmi háborút robbantva ki. A WTO vitarendezési rendszere mind ez idáig garantálta, hogy az erősebb tagországok ne nyomják el a gyengébbeket, és egyértelmű szabályokat határozott meg a megtorló intézkedésekkel kapcsolatosan.¹²

A WTO-egyezmény értelmében a kereskedelmi vitákat békés úton, a WTO vitarendezési mechanizmusán keresztül kell megszüntetni, vagy legalábbis arra kísérletet tenni. Amennyiben két vagy több tagország között a konzultációk nem vezetnének eredményre, akkor kerülhet sor a vizsgálóbizottság létrehozására. A konzultációk bejelentése a WTO egyik legfontosabb szerepe, a Vitarendezési Testület, vagy más néven Vitás Kérdések Rendezésének Testülete, vagy rövidebben Vitarendezés Testület (Dispute Settlement Body – DSB) első ülésén történik. Amennyiben 60 nap alatt a felek közvetlen konzultációi nem vezetnek eredményre, a DSB második ülése létrehozza a vizsgálóbizottságot. A DSB határozata Kötelező érvényű a WTO tagok számára. A vesztes partnerországnak jelentést kell beadnia arról, hogy a jelentésben előírtakat miként hajtja végre „ésszerű időhatárokon belül”. A feleknek meg kell állapodniuk a kártérítés nagyságában, amelynek arányosnak kell lennie a vita alapját adó ok által okozott kárral. Ha a felek nem tudtak megállapodni a kártérítésben, a DSB felhatalmazást ad a büntetőszankciókra egészen addig, amíg a határozat végrehajtását meg nem kezdik. A megtorló szankció lehetséges a vita területét jelentő ágazatban, de történhet más szektorban vagy más egyezményt illetően is. Erre az alapokmány ad lehetőséget.¹³ Tehát a Vitarendezési Testület garantálná, hogy a nemzetközi kereskedelemben a szabályok nem csak alapelvekként jelennek meg, hanem kikényszeríthető nemzetközi jogként szabályozzák az államok közötti kapcsolatokat.

A Vitarendezési Testület választja meg a Fellebbezési Testület tagjait. A WTO Fellebbezési Testülete (Appellate Body) hét tagból áll, akik közül legalább három kell egy ügy eldöntéséhez. A háromtagú döntő bizottság élén egy elnökkel. Magát a Fellebbezési Testületet annak elnöke vezeti, akit a bírák maguk közül választanak egy éves időtartamra, amely adott esetben egy újabb évre meghosszabbítható. A tagokat négy évre választják, de nem egy időben, hogy soha ne a teljes testület legyen egyszerre lecserélve. Illetve a tagok egyszer újraválaszthatók. Az egyes bírák a WTO tagországokból szár-

12 IGLER, Wolfgang: *Az Európai Unió és a Kereskedelmi Világszervezet*. Európai Parlament. 2019. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_5.2.2.pdf (2020. 05. 08.)

13 BLAHÓ – PRANDLER i. m. 23.

maznak, és a jog, a nemzetközi kereskedelem vagy más a szervezet számára jelentős szakembernek kell lennie.¹⁴

5. Feszültségek a nemzetközi kereskedelem rendszerében

A továbbiakban azonban elsősorban az Amerikai Egyesült Államok, illetve a Kínai Népköztársaság szerepére fókuszál a tanulmány, mivel ennek a két gazdasági nagyhatalomnak az érdeellentétei vezettek el a kialakult nemzetközi intézményi és jogi problémákhoz. Ezek megértéséhez viszont röviden fontos megemlíteni ezeknek az országoknak a nemzetközi kereskedelemben elfoglalt kiemelkedő szerepét is, hiszen általános gazdasági súlyuk mellett ez alapozta meg nagymértékben miért ezen két pólus közötti törés jelent fenyegetést a kialakult jogrendre.

A 2018 évi összesített export és import kiviteli adatok alapján elmondható, hogy Kína a világ legnagyobb exportjával rendelkezik. A WTO becslése alapján 2487 milliárd USD értékben adott el külföldre, míg a második legnagyobb exportot bonyolító USA esetén ez az érték 1664 milliárd USD. Ugyanakkor import oldalon az USA a legnagyobb felvevő piaca a külföldi termékeknek, 2614 milliárd USD értékben importált 2018-ban. Míg Kína esetében 2136 milliárd USD volt az import értéke.¹⁵ Mindez gazdasági szempontból azt eredményezi, hogy a világ két legnagyobb gazdasága közül az USA külföldi fizetési mérlege nagyjából 950 milliárd USD hiányt eredményez, vagyis ennyi pénz áramlik ki az országból a külkereskedelem nyomán. Közben Kína esetében az egyenleg pozitív, mintegy 350 milliárd USD bevételt eredményez, amellyel Kína gazdagodik egyetlen év alatt a külkereskedelem révén.

A nemzetközi kereskedelem szabályainak alakítása szempontjából fontos, hogy az úgynevezett Doha-fordulót egyelőre nem sikerült lezárni. Az USA a feltörekvő országokat (elsősorban Kínát, Indiát és Brazíliát) teszi felelőssé a megrekedt tárgyalásokért, mert azok nem hajlandóak az USA számára is elfogadható mértékű piacnyitásra. Miközben az alkalmazott vámtételek átlaga is még mindig sokkal magasabb a fejlődő országokban, mint a fejlett országok esetében.¹⁶ Amihez hozzájárul az, hogy a fejlődő országok élvezhetik a szabad

14 WTO: *Appellate Body Members*. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm (2020. 05. 01.)

15 WTO: *World Trade Statistical review 2019*. 2019. 07. 30. https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf (2020. 05. 05.)

16 ELEKES Andrea: *Világgazdaságtan*. Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2019. 84. http://real.mtak.hu/93360/1/Elekes_Vila%CC%81ggazdasa%CC%81gtan3_mv_final.pdf (2020. 04. 27.)

kereskedelem előnyeit a fejlett országok piacain, miközben kedvezményes feltételeket kell csak betartaniuk, vagyis a saját piacukat védhetik a szabad kereskedelemtől. Ez az aszimmetrikus szabályozási gyakorlat a figyelem középpontjába került a 2019-es évben.

Az Egyesült Államok részéről egy régi panasz, hogy megítélésük szerint túl sok WTO-tag – körülbelül kétharmaduk – fejlődő országgént határozza meg magát, hogy ezzel kedvezményezett helyzetbe hozzák magukat a nemzetközi kereskedelem betartandó szabályait nézve. Illetve 2019 áprilisában Kína nem volt hajlandó lemondani a 'különleges és megkülönböztetett elbánásról', amelyet fejlődő nemzetként élvez a Kereskedelmi Világszervezetnél mintegy visszautasítva az USA javaslatát, hogy a WTO vonja vissza Kína és más nemzetek kereskedelemben élvezett kiváltságait.¹⁷ Ugyanis a nemzetközi kereskedelmi szabályok értelmében a fejlődő országok hosszabb időtartalom keresztül tarthatnak fenn piacvédelmi intézkedéseket a WTO csatlakozás után, a nagyvonalú átmeneti időszakban enyhébb vámcsökkentésre vannak kötelezve, alkalmazhatnak bizonyos exporttámogató politikákat és a WTO vitarendezésében is élveznek eljárási előnyöket. Így aztán 2019 júliusában Donald Trump, az USA elnökéként arra kérte fel a WTO-t, hogy alkosson meghatározást a fejlődő ország státuszra, amivel elsősorban olyan országok pozitív megkülönböztetését akarta lezárni, mint amilyen Kína, India és Törökország.¹⁸ Maga Trump pedig Twitter oldalán kelt ki a jelenlegi szabályozási rendszer ellen, amely szerint a WTO nem működik megfelelően akkor, ha a világ leggazdagabb országai azt állíthatják magukról, hogy fejlődő országok, annak érdekében, hogy megkerüljék a WTO egyetemes szabályait és különleges bánásmódban részesüljenek.¹⁹

A sérelmezett szabályozási gyakorlatban – a jelenlegi gyakorlat alapján – az országok saját magukat minősíthették fejlődő országnak, és ezzel élvezhettek a kedvezményes elbírálást a nemzetközi kereskedelmi szabályrendszerben.

17 LEE, Amanda: China refuses to give up 'developing country' status at WTO despite US demands. *South China Morning Post*, 2019. 04. 16. <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3004873/china-refuses-give-developing-country-status-wto-despite-us> (2020. 05. 05.)

18 THE ECONOMIC TIMES: India, China no longer 'developing nations', won't let them take 'advantage' from WTO: Donald Trump. 2019. 08. 14. <https://economictimes.india-times.com/news/economy/foreign-trade/india-china-no-longer-developing-nations-wont-let-them-take-advantage-from-wto-donald-trump/articleshow/70673014.cms?from=mdr> (2020. 05. 05)

19 TRUMP, Donald Twitter hivatalos oldala. 2019. 07. 26. <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1154821023197474817> (2020. 05. 05.)

Kína pedig a mai napig fejlődő országgként tartatja magát nyilván a WTO-ban, amely kiváltotta az USA ellenérzését. Ami így jogilag azt eredményezi, hogy egy ország saját besorolásán, és így döntésén is múlik mennyire kell (vagy kellene) figyelembe vennie a nemzetközi kereskedelem szabad kereskedelemre vonatkozó normáit. Ez pedig rendszerszintű feszültségeket eredményezett a részes országok (és azok csoportjai) között.

A gazdasági szembenállás azért is volt markáns, hiszen az Egyesült Államok évről-évre jelentős kereskedelmi hiányt szenved Kínával szemben. 2018-ban Kína 540 milliárd USD értékű árut exportált Amerikába, viszont Amerika ehhez képest csak 120 milliárdért értékesített Kínában, ami így jelentős pénzkirámlást eredményezett Amerika rovására. Ahhoz, hogy leszorítsa a kereskedelmi deficitet, a Trump-kormány 2018 januárjától kezdve, több lépcsőben 250 milliárd USD értékű kínai importra 25 százalékos, és további 120 milliárdnyira 15 százalékos védővámot vetett ki. Erre Kína azonos vámemeléssel válaszolt. Míg két éve az Egyesült Államok átlagosan 3,1 százalékos vámot szedett a kínai importra, Kína pedig 8 százalékos az amerikaira, ma ez a szám mindkét irányban 21 százalék.²⁰ A kereskedelmi deficit mellett a kereskedelmi háborút megelőző amerikai diskurzus jól reprezentálta a konfliktushoz vezető, Kínával szemben visszatérő problémákat. Az első ilyen probléma, hogy a kínai állam egyenlőtlen feltételeket szabott a külföldi versenytársak számára az állami szubvenciókkal és megrendelésekkel, ami hátrányba hozza a külföldi cégeket a kínai piacon. Emellett arra kényszeríti a belépő cégeket, hogy vegyesvállalatokat hozzanak létre és értékes technológiát adjanak át a piacra lépésért cserébe. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy a kereskedelmi háború elsősorban a protekcionista gazdaságpolitika mellékhatásaként értelmezhető, amelynek során a szektorok vagy országok közötti kereskedelem korlátozását alkalmazzák a belföldi gazdaság védelmének céljából.²¹

Ebben a kontextusban a WTO a szabad kereskedelem biztosítását lenne hivatott ellátni, miközben a világ két legnagyobb gazdasága: Kína és az Egyesült Államok kölcsönösen védővámokat vetettek ki egymással szemben, és különböző protekcionista gazdasági gyakorlatokat folytattak és folytatnak a saját piac védelme érdekében. A jelen tanulmányban a kereskedelmi háború

20 INDEX: Tűzszünetet kötött Amerika és Kína, de a háború nem ért véget, 2020. 01. 27. https://index.hu/gazdasag/2020/01/17/donald_trump_kina_kereskedelmi_haboru_megallapodas_szerzodes_tuzszunet/ (2020. 05. 07)

21 POLVÁK Eszter *Kereskedelmi háború az USA és Kína között*, PAGEO Geopolitikai Kutatóintézet, 2019. 03. 22. <http://www.geopolitika.hu/hu/2019/03/12/kereskedelmi-haboru-az-usa-es-kina-kozott/> (2020. 05. 07.)

részletes gazdasági kifejtésére nem kerül sor, mivel elsősorban a szabályozási keretrendszer problémája a fókusz, azt azonban fontos látni, hogy komoly gazdasági érdekkellentétek jellemezik a világkereskedelmet. A kibontakozó kereskedelmi háború, a kölcsönös korlátozások és vámtételek pedig nagy valószínűséggel nem állták volna meg a helyüket a Vitarendezési Testület előtt, hiszen a legnagyobb kedvezményes elbánás elve szinte bizonyosan sérült ezen WTO tagország esetében. Bár az USA által felvetett aggályok az egyenlő nemzeti elbánás elvének nem teljesülését is sérelmezték Kínában.

6. A Vitarendezési Testület megbénítása

Anna Krueger, a Világbank volt vezető közgazdásza már a kínai-amerikai kereskedelmi háború kirobbanásakor 2018-ban megfogalmazta aggályait a WTO által biztosított jogrend fenyegetettségével kapcsolatban. A WTO szabályai értelmében ugyanis a nemzetközi kereskedelmi cégekre ugyanaz a nemzeti szabályozás vonatkozik, mint a hazai cégekre. A kormányok nem diszkriminálhatnak más WTO-tagállamokat. Azaz egy adott kereskedelmi partnernek nyújtott kedvezményeket az összes kereskedelmi partnernek meg kell adni. Vámokat csak bizonyos körülmények között lehet alkalmazni, továbbá az állítólagos jogszabálysértéseket a WTO Vitarendezési Testülete elé kell utalni. Szerinte ugyanakkor a WTO, kiemelt fontossága ellenére is visszaszorulóban van. A legközvetlenebb fenyegetés a vitarendezési mechanizmusát érinti, mivel legalább három döntőbírónak kell megvizsgálnia egy-egy panaszt a Fellebbezési Testületben. Azonban a Trump-adminisztráció blokkolja az új bírák kinevezését, akik pótolnák a mandátumuk lejáráásával kieső tagokat. Megítélése szerint amikor már nem lesz határozatképes a Testület, nem lehet majd meghallgatni a benyújtott eseteket, és néhány ország büntetlenül elkezdheti megsérteni a WTO szabályait. Miközben már a kereskedelmi háború kapcsán jelezte, hogy az amerikai vámok egyértelműen megsértik a WTO szabályainak szellemét és talán a betűjét is. Következésképpen az amerikai vámok önmagukban elkezdték aláásni a globális növekedést és gyengítették a WTO-t.²²

Kína 2001-es WTO-csatlakozása után az Egyesült Államokban a WTO-t és általában véve a szabadkereskedelmet az ipari munkahelyek kínai 'ello-

22 KRUEGER Anna O: Visszaszorulóban a WTO szerepe a Trump által indított kereskedelmi háborúban. *Világgazdaság*. 2018. 09. 27. <https://www.vg.hu/velemeney/a-kozgazdasok/visszaszoruloban-a-wto-szerepe-a-trump-altal-inditott-kereskedelmi-haboruban-2-1123262/> (2020. 05. 07.)

pásával' kezdték azonosítani. Az is általános panasszá vált, hogy a WTO és annak vitarendezési mechanizmusa csorbítja az országok szuverenitását: Trump tanácsadói szerint a szervezet gyakran túlmegy hatáskörén, de a balos bírálókat között is előkerül, hogy a WTO "annak jelképévé vált, hogy a demokratikus kormányok nem tudtak ellenállni a globális gazdaság erejének". Illetve Amerika jó ideje próbálja a szolgáltatásokat is behozni a WTO alá, de a fejlődő világ ellenkezése miatt nem sok sikerrel. Ugyan a WTO megalapításakor elfogadtak egy-egy egyezményt a szolgáltatások kereskedelméről és a szellemi tulajdonjogok védelméről, de ezek nem túl erősek. Mindezek vezettek az USA reakcióhoz. Mivel a Fellebbezési Testületbe az egyes tagokat négy évre, egyhangúlag választja a WTO tagsága, de ebbe 2017 júniusa óta nem tudtak új tagokat kinevezni a lejárt mandátumú bírák helyére. Lévén, hogy az első esetben még az EU, azóta viszont az Egyesült Államok blokkolja a kinevezéseket. 2019 december 10-ig már csak a minimális létszámmal működött a Testület. Azonban akkor két bíró mandátuma is lejárt, az egy maradék bíró pedig önmagában nem járhat el. A vitarendezés tehát megbénult, hiszen a jelen esetben ha egy állam megfellebbezi az elsőfokú döntést, fellebbviteli bírók hiányában megoldatlan marad az ügy.²³

7. Implikációk

Az egyik fontos probléma, amit felvet az eset, hogy egy nemzetközi szervezet esetében egyetlen tagállam, jelenleg az Egyesült Államok rendelkezik olyan döntő befolyással, amely sikeresen akadályozza meg a nemzetközi jogi értelemben döntéshozó testület tagjainak kinevezését. A globális közérdeket, amely alapvetően a vitás ügyek jogi rendezhetőségét szolgálja, jelen esetben a nemzetközi szabályok értelmében felülírhatják egyetlen állam pillanatnyi gazdasági és politikai érdekei. 163 másik részes tagállam (és akár a további több tucat megfigyelő tag) érdekei dacára érvényesülhet 1 tagállam érdeke a Világkereskedelmi Szervezet kinevezési mechanizmusában. Ha feltételezzük, hogy a demokrácia fogalma értelmezhető az államok között is, vagyis a többség érdekének érvényesülése elsődlegesnek tekinthető bizonyos feltételek mellett, akkor mindez tanulságokkal is fog talán szolgálni a globális nemzetközi szervezetek szabályainak alakulásakor.

23 INDEX: Kivéreztetik a globalizáció létrehozóját. 2019. 12. 10. https://index.hu/gazdasag/2019/12/10/turmp_wto_kereskedelmi_vilagszervezet_szabadkereskedelem_vitarendezes_veto_kivereztetik_a_globalizacio_jelkepet/ (2020. 05. 07.)

A jelenlegi szabályok értelmében ugyanis az évekig tartó USA vétók végül sikerrel akadályozták meg új bírák kinevezését a WTO Vitarendezési Testületébe, amely egyhangú kiválasztást ír elő, nem pedig többséghez vagy valamilyen minősített többséghez köti a bírák megválasztását vagy újraválasztását. Mivel az egyes bírák mandátuma időkorlátos és négy évre szól, így 2019 végére a WTO Fellebbezési Testülete gyakorlatilag működésképtelenné vált. Legalábbis abban a tekintetben, hogy nem hozhat határozatokat egy vitás kereskedelmi gyakorlat kapcsán, amennyiben a vitás feleknek maguktól nem sikerül valamilyen kompromisszumot kötniük egymással. A vitarendezési mechanizmus így akadályokba ütközik. A nemzetközi kereskedelem nemzetközi jogi szabályozása ezzel egy olyan állapotba csúszott, ahol bár vannak világos jogi keretek, a vitás ügyek esetén van a részes tagállamok számára biztosított platform a nézeteltérések tárgyalásos úton történő rendezésére, ugyanakkor nem beszélhetünk kötelező érvényű jogszolgáltatásról, hiszen jelenleg hiányoznak azok a bírák, akik eljárhatnának az ügyben.

Mindez felveti azt a kérdést is, hogy vajon mennyiben tekinthető érvényes joganyagnak a továbbiakban a WTO jogi anyaga, ha az legfeljebb iránymutatásként szolgálhat, miként illene (vagy kellene) viselkednie a társult tagországoknak. Viszont kikényszeríthető döntések nem szülehetnek, a joganyag betartására nem szülehetnek határozatok. Ez pedig a nemzetközi kereskedelmi jog erodálódásához vezet és vezethet, hiszen jövőbeni ítéletek nélkül az egyes szabályok konkrét esetekre vetített jogértelmezése sem folytatódik. Nem keletkeznek olyan új precedens értékű ítéletek sem, amelyek elősegítenék a nemzetközi jog fejlődését. Jogszolgáltatás hiányában pedig a jelen pillanatban az is kérdéses, mennyiben érvényes egy olyan jogi szabályrendszer, aminek betartására pillanatnyilag nem kötelezhetők annak alanyai: a WTO társult tagállamai.

Bár a szabályok egységességére nézve az is problémás lehet, hogy az egyes államok saját maguk dönthetnek arról, hogy fejlődő vagy fejlett országnak sorolják be magukat, amely besorolás jogkövetkezményeiben eltérő szabályozási feltételek betartását teszi lehetővé. Így a jogalanyok közvetlenül alakíthatják a rájuk vonatkozó jogi normákat, eltérítve azokat az azonos szabályok alkalmazásától. Amelyre egyfajta megoldás lehet valamilyen objektív kritériumrendszer kialakítása, amely alapján a jövőben az országok besorolása történhet.

Politikai és gazdasági szempontból az USA és Kína szembenállása, eltérő érdekei és értékei egy olyan nemzetközi környezetnek ágyaznak meg, amely

visszahozhatja a korlátozások és szankciók nélküli kereskedelmi háborúk korszakát. Ennek látszódnak is jelei a két gazdasági nagyhatalom között. A protekcionista gazdaságpolitika visszatérésével viszont az egész nemzetközi közösség esik el a jogérvényesítés lehetőségétől, hogy a pusztá hatalmi érdekek és méretek helyett egy általános szabályrendszer vonatkozzon az egyes államokra. A jog és a normák helyett így az államok gazdasági és politikai ereje válhat meghatározóvá az érdekérvényesítésben.

A KÖZIGAZGATÁSI JOGTUDOMÁNY, MINT NÉPSZERŰ TUDOMÁNY

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

A közigazgatási jog – úgy is mint elkülönült jogtudományi ág, és úgy is mint tudás- és tudósközösséget generáló jelenségcsoport – jelentős kihívások előtt áll: az egyik, témánk szempontjából is lényeges ok éppenséggel az, hogy minden oktatási és kutatási intézményben nő az egyre inkább piaci alapúvá váló és kifelé irányuló tudásmenedzsment, illetve tudásmegosztás jelentősége, szoros összefüggésben a tudás és az azt közvetítő csatornák szerkezetének és jellemzőinek átalakulásával. Ennek az átalakulásnak egy növekvő jelentőségű aspektusa a *tudománynépszerűsítés* is – úgy is, mint a tudományos eredmények disszeminációjának új terepe. Az egyes tudományos műhelyek eredményeinek megismertetése, régi-új személyi körhöz való eljuttatása, s ennek révén is a tágabb intézmény imázsának erősítése, közvetett és közvetlen bevételeinek növelése, – mint cél – egyre fontosabbá válik a különféle intézményi prioritások és tervek listáin – nemzetközileg is.

Ma már a közigazgatástudományok – s ezek között a közigazgatási jogtudomány – eredményeinek a tudományon kívüli világban való megjelenítése sem csupán valamifajta elvi lehetőség, ha úgy tetszik: 'feltűnési vágy', hanem megkerülhetetlen szükséglet; kizárólag az információözönben is helyt álló és helyét folyamatosan újratereztető, extenzív tudomány remélheti, hogy *egyrészt*, mint korszerű diszciplína érvényesülni tud az oktatásban, *másrészt* valós hatással lesz közvetlen tárgyára (is). E tudomány újrapozicionálásának kikerülhetetlensége következik a jog változási sebességének növekedéséből, egyes új határtudományok előretöréséből, a befogadók tudás- és igény szintjének változásából, a tudás közvetítésének radikálisan új csatornáiból is. Mindezen szempontok azonban nem csupán a felsőoktatás tananyagát és oktatásmódszertanát alakítják át radikálisan, hanem a harmadik generációs egyetemek piacosító törekvései nyomán kifelé forduló, folyamatosan 'megrendelőket', támogatókat és 'potenciális érdeklődőket' bevonzó, multifunkciós 'ismeretterjesztés' jellegzetességeit is.

Másként közelítve a kérdéshez: miért ne lehetne a *legtágabban vett* közigazgatás-tudomány és annak bármely résztudománya is a népszerű tu-

dományok egyike? Miért a fizikusok kiváltsága, hogy érdekesen – azaz sokak számára hozzáférhető, érthető és érdekfeszítő módon tudjanak beszélni saját területükről?

A tanulmány – a tudománynépszerűsítés általános fogalmának meghatározását (1. fejezet) követően – röviden bemutatja a népszerűsítés főbb céljait, kitérve azokra a készségekre is, amelyek leginkább fejleszthetőek e népszerűsítő törekvések révén (2. fejezet); azokat a tárgyakat (közigazgatási területeket, kérdésköröket), amelyek véleményünk szerint a leginkább közérdeklődésre számot tartóak (3. fejezet); azon új kommunikációs lehetőségeket, csatornákat és *konkrét* (módszertani) megoldásokat, amelyek révén a megszólításra és párbeszédre nagyobb esély nyílik, ide értve azokat az interdiszciplináris tudományterületeket is, amelyek a közigazgatási jog, mint jogág, és úgy is mint jogtudományi ág eredményeit újszerűen használják fel és mutatják be (4. fejezet). Választ keresünk arra is, hogy milyen képességekkel és tudásokkal rendelkezik az ideális népszerűsítő (5. fejezet); sőt, arra is, hogy melyek a lehetséges társadalmi célcsoportok, melyek a népszerűsítő törekvések középpontjába kerülhetnek (6. fejezet), A tanulmány megragadja a tudománynépszerűsítés általános és a közigazgatásra vonatkozó ismeretekkel összefüggő korlátait is (7. fejezet), végül pedig összefoglalásra kerülnek a tanulmány eredményei.

A tanulmány az elvi megközelítéseken túlmenően konkrét példákat is hoz a digitális térben használt új megoldásokra, az applikáció-alapú fejlesztésekre, amelyek révén a legfiatalabbaktól a legidősebbekig sokféle hasznos tudás válik elérhetővé. Már itt érdemes rögzítenünk, hogy a közigazgatási jog egyik – a népszerűsítés lehetősége szempontjából is – előnyös sajátossága éppen az, hogy akarva-akaratlanul is *mindenki* kapcsolatba kerül vele, sőt, folyamatos az információ-éhség, aminek kielégítése *részben* éppen a kreatív tudománynépszerűsítés feladata lehet.

2. A tudománynépszerűsítés általános fogalma

A népszerűsítés műfaja a tudomány berkein belül is igen vegyes megítélésű. Nem mindig világos, hogy mi számít népszerűsítésnek, másrészt erősen megoszlanak a vélemények a népszerűsítés értékét illetően is. Nemes László a *filozófianépszerűsítés* fogalma kapcsán jegyzi meg, hogy az alapvetően azt sugallja, hogy a megfelelően tájékozott és jó írói készségekkel megáldott szerző egyszerű és közérthető módon *közvetíti* a tágabb nyilvánosság felé az

akadémikus tudomány aktuális fejleményeit. Ez a megközelítés legalább két következtetés levonását teszi lehetővé: *egyrészt* a népszerűsítő jellemzően nem saját eredeti belátásait fogalmazza meg, hanem elsősorban mások felismeréseit mutatja be összegző módon; *másrészt* pedig a népszerűsítő szerző célközönségét (elsősorban) nem a professzionális filozófusok közössége képezi, hanem a művelt és érdeklődő emberek tágabb köre.¹ Nemes mindehhez azt is hozzáteszi, hogy „[ö]nmagában az, hogy egy tudós vagy filozófus sokakat érdeklő témákról, sokak által érthető módon ír, s ezáltal népszerűvé válik (életében vagy halála után) nyilván nem egyenlő azzal, hogy népszerűsítő lenne. Friedrich Nietzsche, Jean-Paul Sartre, Peter Singer vagy mondjuk Slavoj Žižek népszerű szerzők, de ez nem jelenti, hogy egyszerűen *mások* nézeteit közvetítenék a tágabb olvasóközönség felé”.²

Tovább kutatva a fogalom gyökereit és mai jelentését, szintén vissza-visszatérő fogalmi elemként azonosíthatjuk azt is, hogy a vonatkozó szakirodalomban a tudománynépszerűsítés „iskolai oktatást kiegészítő, segítő programokat” is jelent, azaz mindig szoros a kapcsolata a köz- és felsőoktatással – azoktól nem elválasztható, azokhoz – amint azt később látni fogjuk – többféle módon is kötődik.³

A fogalom *valamifajta* jogiasulása is érzékelhető, például a tudomány eredményeiből való részesedés jogának megjelenése révén: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 27. cikkelye 1948. december 10-én a következő formulában összegezte mindazt, amit a nemzetközi közösség a vizsgált kérdésben *már akkor* fontosnak tartott rögzíteni „Mindenkinek joga van szabadon részt venni közössége kulturális életében, élvezni a művészeteket, részesedni a tudományok előrehaladásából és eredményeinek hasznából”.⁴

A tudománynépszerűsítés egzakt fogalmának hiányában is jól körvonalazódik, hogy feltétlenül tudatos, kortárs eredményeket rendszerező, összefogott módon bemutató tevékenységről van szó, amely – akár a népszerűsítő személye, akár a befogadók révén – szorosan kapcsolódik az állam ált szervezett (engedélyezett) oktatási tevékenységek egy részéhez is. Ez a definíció éppen

1 NEMES László: Filozófiatörténet kezdőknek. Nigel Warburton: A filozófia rövid története. *Kultúra & Kritika. A PPKE BTK Esztétika Tanszékének kritikai portálja*. 2016. július 12. 11:18; <http://kuk.btk.ppke.hu/hu> (2019. 01. 13.)

2 Uo.

3 GAJZÁGÓ Éva: Tudománynépszerűsítés süvöltő lángcsóvával. *Élet és Tudomány*, 2015, 70 (43), 1371.

4 Ezen aspektus kifejtését lásd Z. KARVALICS László: A tudományművelés és a tudományokban való jártasság, mint emberi jog. Egy arkhimédészi pont azonosítása. *Acta Humana*, 2019/3, 119–135.

elégéséges is ahhoz, hogy továbblépünk az egyes részkérdésekhez, azok révén is pontosítva, alakítgatva a 'munka-fogalmunkat'.

3. Melyek a fontosabb céljai a népszerűsítő tevékenységnek – általánosságban és a közigazgatási, illetve közigazgatási jogi ismeretek kapcsán?

Előjáróban érdemes feltennünk magunknak azt a kérdést, hogy mit is várunk a népszerűsítéstől: melyek lehetnek eme tevékenység döntő érdemei, melyek indokoltta teszik annak alkalmazását, sőt, fejlesztését is? Az egyszerűség kedvéért külön vizsgáljuk az elsődleges, közvetlen célokat és azokat a közvetett célokat, melyek előbbiek révén valósulhatnak meg.

A legnyilvánvalóbb *közvetlen célok* közé kell sorolnunk a tárgyi ismeretek eljuttatását az érintettekhez, amibe beletartozik a meglévő ismeretek frissítése, rendszerezése is.⁵ Leegyszerűsítve: a tudománynépszerűsítésnek általánosságban és saját szűkebb területünkön is van egy *tájékoztató funkciója* (ami egy lényeges társadalmi rendeltetés), illetve ez az, ami kiegészül – ideális esetben – egy *szórakoztató funkcióval* is. A szórakoztató funkció léte arra utal, hogy semmiképpen sem kényszerről, valamifajta iskolarendszerű, kötelező jellegű részvételtől van szó a befogadók oldalán, hanem éppen ellenkezőleg: önkéntességről és tudásvágytól hajtott jelenlétről.⁶

A *közvetett célok* előbbiek révén, azok önálló hatásaként valósulhatnak meg, azzal hogy a pusztán részvételen és a befogadott információn túl az egyén személyisége, de legalábbis attitűdjei, készségei is változást, pozitív fejlődést mutatnak. Konkrét készségfejlesztési területekben érdemes gondolkodnunk:

- 5 Ennek a tájékoztatásnak a jelentősége különösen megnő az olyan időszakokban, amikor a közigazgatás által alkotott jogszabályok, illetve azok értelmezési szükségletei (feladatai) rendkívüli helyzetekhez kapcsolódnak (lásd például a COVID-19 koronavírus-járvány esetét).
- 6 Lényeges előkérdés, hogy a kötelező jellegű, jogi-igazgatási változásokat bemutató szakmai továbbképzések, „fejtágítók” vajon beilleszthetők-e a tudománynépszerűsítés – esetünkben a közigazgatási jogtudomány eredményeinek népszerűsítése – körébe. Hajlunk arra, hogy ezeket a szakmai jellegű közönségnek szánt, és szintén tudományos igénygel rendszerezett ismereteket nyújtó törekvéseket kívül rekeszük mostani vizsgálatunkon, miközben el kell ismernünk azt a tényt is, hogy a tudásátadásnak a vizsgált területen *különösen* lényeges előfeltétele az előzetes ismeretek megléte. A tanulmány további részében figyelembe vesszük e distinkciót, illetve törekedni fogunk a látszólagos ellentmondás feloldására is. Igyekszünk olyan megállapításokat tenni, amelyek mind az iskolarendszerű, mind a munkavégzéshez kapcsolódó, mind pedig az előbbiektől független tudásátadásra, illetve tudásszerzésre – legalább részben – igazak lehetnek.

szűkebb területünkön is kiemelkedő jelentőségű *a demokratikus készségek erősítése és az empátia fejlesztésének szükséglete*.

További célként jelenhet meg (vagy enélkül is, látens módon jelen lehet) az a sajátos célmeghatározás, amely abból indul ki, hogy a hatás kölcsönöségi mozzanatokat is tartalmazhat: a politikának, jogalkotásnak, jogalkalmazásnak szóló (vissza)jelzések adásának is terepe, színtere lehet a szervezett tudománynépszerűsítés – különösen olyan témák kapcsán, amelyek az állam működésével, gyakorlataival és önképével kapcsolatos információ-áramlást valósítanak meg.

A demokratikus készségek kialakítása és erősítése körében lényeges, hogy a jogorvoslat intézményét tanórai körülmények között sem elég ismertetni (iskolarendszeren kívüli szituációkban pedig még kevésbé elégedhetünk meg ezzel): a demokratikus participáció, az egyenrangú bevonás, jelenlét (bevonódás) intézményeit folyamatosan fel kell tudni mutatni *gyakorlatias formákban is*. A külső körülményektől független demokratikus gondolkodás nem alakítható ki pusztán ezzel kapcsolatos információk nyújtásával: *a részvételi típusú intézmények ismeretterjesztési folyamatban történő személyes megélhetőségének biztosítása a közigazgatási jog oktatóinak, 'népszerűsítőinek' mindenképpen egyik legfőbb kötelessége*. A konkrét megoldások számos alakot ölthetnek: a csoportmunka számos formája, az alternatív feladatok kiadása, az opponensi típusú szerepek kialakítása, néhány vonatkozásban a többségi elv alkalmazása, a helyzetgyakorlatok és szimulációk elvégzése mind ilyen 'bevonási', részvételre képesítési, együttműködési készséget fejlesztő eszközök lehetnek (*a részleteket lásd a 4. fejezetben*). Természetesen a különféle applikációk is hasonló szereppel bírhatnak; s jegyezzük is meg, hogy a ma újnak tetsző felületek, megoldások stb. idővel szükségképpen megszokottá válnak, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a tudomány népszerűségének egyik mércéje éppen az ismertté válás, meghonosodás, 'beépülés' mértéke.

Amint arra a fentiekben utaltunk, a közigazgatási jogi ismeretterjesztés másik közvetlen célja az empátia fejlesztése, korunk egyik leglényegesebb új igényére adott válaszként. „[V]alós ügyek közvetlen „meglátogatása”, a szereplőkkel való találkozás [...] a szerep-játékok és szimulációk is alkalmasak lehetnek az empátia fejlesztésére, ha az oktató vagy tudománynépszerűsítő megfelelő módon készíti elő, és elegendő időt szán e célok elérésére. Hasonlóképpen az ismertetett, valós vagy kitalált ügyre vonatkozó nem jogi, társadalomtudományi (pszichológiai, szociológiai, közgazdasági, egyéb szakértői) irodalom, szaktudás használata is növeli az ügyek kezelésének komplexitását,

és a szemlélet tágításával lehetőség nyílik lényeges általános és szakmai kompetenciák fejlesztésére. Például egy gyermekvédelmi szituációban vagy családon belüli erőszak ügyében tipikusan szükség van a nem jog(ász)i szakmai források megértésére és használatára, az empátia és az érzelmi feldolgozás készségeire. Sőt arra is, hogy a tanuló vagy a népszerűsítő közlés befogadója kritikusan viszonyuljon a jogászai működés, beavatkozás nem várt, diszfunkcionális következményeihez. Hogyan fordíthatóak le a nem jogi információk a jogi eljárás számára? Hogyan lehet a bíróság számára elfogadhatóvá tenni? Azokban a jogi hagyományrendszerekben, ahol nincs eleve nyitottság az ilyenek elfogadására, ezek a kérdések általában fel sem merülnek, pedig a társadalomtudományok stratégiai használata, a szaktudások feldolgozásának képessége a jogi eljárás során is hasznos képesség.⁷ Fleck a jogászképzéssel kapcsolatban fogalmaz meg a tudománynépszerűsítésre is ráhúzható megállapításokat: „A jogászai tevékenység alapszerkezetének és az ebből következő személyes következményeknek és követelményeknek az érzékelhetővé tétele azonban csak bevonódás, közvetlen tapasztalat, érzékenyítés útján lehetséges. Az igazságtalanság észlelése, a személyes elkötelezettség a szembenállásra, kritikára csak a saját szerep megfogalmazásával fejlődik. Határozott feladata a képzésnek, hogy visszahozza az emberi szenvedés megértését a speciális szakmai szempontok közé, szorgalmazza a személyes bevonódást. Ez leginkább a személyes narratívák, a névvel és arccal rendelkező szereplők, a kapcsolatrendszerek és történések mély textúrájának közvetlen érzékelésével lehetséges. A jogász tanulók a tipikus jogászai gondolkodást nagyon korán elsajátítják, ez a visszavétel (érzékenyítés) zavart okozhat, amelyet kezelni kell, tehát pedagógiai érzéket, még inkább pedagógiai kompetenciákat kíván meg az oktatóktól”.⁸

Az emberi szenvedés megértéséhez hozzátartozik annak figyelembe vétele is, hogy *a közigazgatásban dolgozó* nem egyszerűen jogalkalmazó, (jog)szolgáltató, szervező tevékenységeket lát el, hanem mindezek során *emberi konfliktusokkal, 'sorsokkal', érzelmileg, erkölcsileg kihívó helyzetekkel is találkozik, sőt, ezek egy részében maga is érintett.*

Lehetséges-e egyáltalán egy jogvita feloldása, bármely komolyabb 'jogi' kérdés rendezése oly módon, hogy annak folyamatából teljes mértékben kirekesztjük az érzelmi nehézségeket és a lelki sérüléseket, valamint azok

7 FLECK Zoltán: A jogászképzés módszertani dilemmái. *Neveléstudomány*, 2018, 6 (4), 35.

8 Uo.

következményeit? A válaszuk határozott nem, sőt alappal feltételezhetjük, hogy a közigazgatással és közigazgatási joggal kapcsolatos ismeretterjesztésnek kifejezetten célja kell, hogy legyen a részvét-képesség, *az altruizmusra késztetettség fejlesztése* is. Természetesen nem kérdőjelezzük meg, hogy a jogi rendszer legfőbb erejét éppen az adja, hogy a felektől egyenlő távolságban, pártatlanul, az érzéseket, vágyakat kirekesztve képes többé-kevésbé objektív döntéseket elérni. Inkább arról van szó, hogy az együttérzés képességének növekedése alkalmassá tesz minket a párhuzamos valóságok, illetve komplexitás észlelésére, egyes, a jogtól távolabb eső univerzumok érzékelésére is.

A fentiekben a közvetett célok között tüntettük fel a népszerűsítési törekvések tudományra és tudományon túli jogéletre gyakorolt hatását, a 'viszonossági' dinamika megvalósulását is.

A közigazgatás-tudomány népszerűsítése, a nyilvánosság tudományon túli szférái felé közvetítése – hasonlóan a közigazgatási jogtudomány iskola-rendszerű oktatásához – *önmaga is* képes lehet stimulálni a terület egészét, kikényszerítve a folyamatos összeggést, a felhalmozódó tudás rendszerezését, a tudás átadásának újabb és újabb lehetséges formáira irányuló kutatásokat stb. *Ideális esetben a népszerűsítő tevékenység tehát visszahathat a tudományra is: a kérdés úgy is megfogalmazható, hogy a tudomány laikus fogyasztóinak visszajelzései, igényei be tudnak-e épülni a tudományba, s ezen keresztül – ha közvetve is – a jogalkotásba, jogalkalmazásba?*

A népszerűsítés ilyenén hatásának lehetőségét a tudomány fejlődésének mai iránya is alátámasztja, amennyiben a követő jellegű és reaktív, a már létező megoldások leírásában kimerülő tudomány ideje lejárában van; s azt is figyelembe kell vennünk, hogy a változások intenzitása egyúttal az együttműködések, 'együttgondolkodások' kényszerét is megnöveli – valamennyi 'elérhető' társadalmi aktor (partner) irányában.

Tekintetbe kell vennünk azt is, hogy a tudomány képviselői és a közigazgatási jogalkotás és jogalkalmazás professzionális szereplői között jelentős személyi átfedés is felfedezhető, s eme kettős szerepvállalásnak nyilvánvalóan vannak/ lehetnek tudománynépszerűsítési leágazásai is.

Mindent egybevetve a közigazgatás-tudományok eredményeire irányuló szervezett népszerűsítés egyúttal egy igen összetett kapcsolatrendszer is a közigazgatás személyi állománya, a tudomány képviselői és a befogadók között. Jobb esetben nem egyirányú kommunikációról van szó, hanem folyamatos és kölcsönös hatásmechanizmusokról. Mind a nemzetközi, mind pedig a hazai szakirodalom is jelzi, hogy mindez ma már nem csupán elvi lehetőség:

megjelent az ún. állampolgári tudomány jelensége is,⁹ ami lényege szerint *az önkéntes tudományos munka* kormányzati tevékenységek körében történő magas hatékonyságú felhasználásának biztosítása, végső soron a tudomány-politika társadalmasítása,¹⁰ aminek egyik közvetlen célja és következménye éppen a tudomány iránti általános fogékonyság növelése.¹¹

4. A népszerűsítés lehetséges tárgyai

A közigazgatási jog, illetve a legtágabban vett közigazgatás-tudomány mind-ezidáig nem voltak jelen a 'népszerű tudományok' véges listáján, miközben tény, hogy éppen a közigazgatás, és tipikusan a közigazgatási jog jelenségei azok, melyek kikerülhetetlenül és tömegesen vannak jelen valamennyi állampolgár hétköznapi életében is. Ez eredményez(het)i azt a sajátos helyzetet, hogy olykor az ügyfeleknek készülő különféle ügyleírások, tájékoztatók és összefoglalások – éppen a lényeg kiemelése, az egyszerűsítő megközelítés, illetve folyamatszerű ábrázolás szándéka miatt *olykor* maguk is tudomány-népszerűsítő jelleggel bírnak. Hasznos, ha ezek a kommunikációtudomány, a szociálpszichológia stb. mellett a közigazgatási jogtudomány egyes – döntően a közlés tartalmával kapcsolatos – eredményei is visszatükrözik.

Rögzíthetjük, hogy a tudományos eredmények itt olyan személyek számára jelennek meg fogyasztási javakként, akik *a legtöbb felmerülő kérdésben pontos szakmai* előismeretekkel nem, vagy általában csupán korlátozottan, hétköznapi életük által indokolt mértékben rendelkeznek. Sőt, éppen a jogi vonatkozású területeken a legtöbb az olyan *meglévő tudás*, amely fals, és előítéleteken, pletykákon, jólétesültek félretájékoztatásán alapul¹² – azaz *gyakran* a tudománynépszerűsítés révén nem egyszerűen új tudás felkínálásáról és beépítéséről van szó, hanem téves információk kigyomlálásáról és tényszerű, helytálló tudásokkal való helyettesítéséről is.

De nem kitérve a fejezet címében feltett kérdésre adott válasz elől, vajon melyek lehetnek azok a témák, amelyek közérdeklődésre számot tartó, s ennek érdekében közérthetően tárlt tudományos értéként lennének megjeleníthe-

9 Z. KARVALICS László: Állampolgári tudomány és önkéntes erőforrásszerzés mint paradigmaticus, szakpolitikai és menedzsment-kihívás. Új Magyar Közigazgatás, 2019, 12 (1), 44-53.

10 Uo. 49.

11 Uo. 51-52.

12 Erre nézve lásd például LÉVY, Bernard-Henri: Google, fake news és az igazság válsága. *Heti Világgazdaság*, 2019, 41 (8), 65.

*tőek ma Magyarországon?*¹³ Feltétlenül ilyen – a teljesség igénye nélkül – egy roma-magyar kiegyezés közjogi előkészítése az okok és eredmények közzétételével; az önálló Balaton-megye létrejötte mellett szóló érvek bemutatása; a székely kulturális autonómia lehetséges közigazgatási vonatkozásainak vázlatja; a migrációval összefüggő új jogi-igazgatási összefüggések bemutatása; annak 'kitalálása', hogy a köz szolgálatában hivatásszerűen tevékenykedők migrációval összefüggő átfogó és kötelező képzésének mi legyen a tartalma; az e-sport hiányzó szabályozásának esetleges közjogi és kifejezetten közigazgatási jogi elemei; a szociális területeken megjelent kitagolás jelentésének és jelentőségének, jogi és azon túli összefüggéseinek megismertetése; az éghajlatváltozás várható hatása a magyar településekre – egészen a településszerkezet változását is eredményező hatások bemutatásáig menően stb., stb. Csupán néhány kiragadott téma alapján is jól érzékelhető, hogy igen izgalmas, tartalmas és előremutató, az előző fejezetben leírt céloknak is megfeleltethető, a jogi-igazgatási összefüggéseket is dominánsan felmutató tudománynépszerűsítő törekvéseknek lehet helye hazánkban.

Természetesen ismerve a legtöbb népszerűsítő alkalom korösszetételét, bátran felvethető – akár *road-show* jelleggel – egy-egy, több igazgatási szempontból is sajátos helyzetben lévő település átfogó bemutatása (Sopron, Budapest, Debrecen stb.). Vetítéssel, történeti áttekintéssel és a kortárs kihívások érzékeltetésével komoly hozzáadott érték lenne előállítható. A tények rendszerezett felkínálása eleve erőteljes hatású, másrészt pedig lehetővé válik a jogi mellett a politikatudományi, szociológiai, sőt társadalomlélektani és egyéb tudások alkotó jellegű közvetítése is.

A közigazgatási jogi összefüggések egyik vissza-visszatérő, s mindig nagy érdeklődést kiváltó területe a közigazgatási jogi nyelvújítás kérdése, ahol a résztvevők aktív bevonására is sor kerülhet: a csupán fonetikus átírásban létező vagy egyenesen idegen nyelvben kialakult formában használt szavak magyarításának, magyar megfelelőjének 'feltalálására' irányuló pályázatok kiírása is a 'befogadók' érdemi bevonásának is egyik jó példája lehetne.¹⁴

13 RIXER Ádám: *A magyar közigazgatási jogtudomány értékelésének szempontjai*. Budapest, KRE Lőrincz Lajos Közjogi Kutatóműhely, 2018, 24-25.

14 Uo. 139-151.

5. Formák, módszerek, megoldások, amelyek révén a tudomány eljuttatható a tudomány világán kívüli közönséghez

5.1. Általános kérdések

A közigazgatási jog, mint jogtudományi ág, és mint oktatási diszciplína, maga is megújulás előtt áll, vagy – ha megengedőbbek vagyunk – éppen most megy át egy megújuláson: nem csupán tartalmilag, dogmatikailag, hanem kifejezetten a módszertan, a didaktika területén is,¹⁵ és ez az, ami a tudománynépszerűsítésben is szükségképpen visszaköszön.

Kiindulópontként rögzítsük, hogy az eredményes és hiteles tudománynépszerűsítésnek van két elemi előfeltétele: a kifejtett álláspont, közvetített információ tartalmi helytállósága, illetve annak érthetősége. Ezeket akár 'módszertani követelményekként' is rögzíthetjük.

A közérthetőség követelményére egy másik jogterület döntéseivel (*a Be. szerinti határozatokkal*) kapcsolatban hívja fel a figyelmet Gábris Angéla: „[a] közérthető megfogalmazás három fő követelménye, hogy a célközönség: a) meg tudja találni azt, amire szüksége van, b) megérti, amit talált, és c) fel tudja használni az információt saját igényeinek kielégítésére”.¹⁶ Erre 'rárímelnék' Vajda Róza szavai, aki az akcionista tudomány fogalmát értelmezve írja, hogy a tudományhoz mint erőforráshoz való hozzáférés demokratizálásának egyik záloga éppen a közérthetőség.¹⁷

A tartalom kérdéséről szólva meggyőződésünk, hogy a közigazgatási jogtudománynak is vannak, illetve lehetnek olyan eredményei, amelyek megismertetésre méltóak és meg is ismertethetőek a szélesebb társadalmi nyilvánossággal (*lásd az előző fejezetben megjelölt témákat*), csak meg kell találnunk a *megfelelő formákat*.¹⁸ Nyilván nem arról van szó, hogy a kereskedelmi tévék valamelyikében az aktuális valóságshow és az időjárásjelentés között valaki szemelvényeket ad elő a magyar közigazgatás-tudomány klaszszikusaitól; s nem is a bulvárosodás a cél (politikailag frekventált, aktuális

15 Lásd RIXER Ádám *Alternatív utak a közigazgatási jog oktatásában* című előadását a Szamel Lajos születésének 100-ik évfordulója alkalmából szervezett tudományos konferencián, a PTE ÁJK-n, 2019. november 22-én.

16 GÁBRIS Angéla: Közérthetőség a hazai büntetőeljárás jogban. *Jogtudományi Közlöny*, 2019/12, 503.

17 VAJDA Róza: Mi fán terem az akcionista tudomány? – Módszeresen beszámoló. *Szociológiai Szemle*, 2019/1, 149.

18 RIXER (2018) i. m. 25.

témák felvetésével), de kell, hogy legyenek csatornák is, ha léteznek hasznos, befogadásra méltó ismeretek, eredmények.¹⁹

A tudásátadás hagyományosan legalapvetőbb formája, egyúttal a tudománynépszerűsítés kiindulópontja – társadalomtudományi témákban legalábbis – mindig a *befogadó saját előismereteire is alapozva újat mondó információ-átadás* (tehát az én ezt már láttam, hallottam felismerést hasznosnak vagy érdekesnek látszó tudással 'megfejelő' közlésmód), amely egyúttal letisztult, könnyen hozzáférhető, a szükséges mértékben leegyszerűsített. Közlés, amely kész, jól értelmezhető megoldásokat kínál fel: adott esetben olyan új – a látszólag különmemű jelenségeket egyberendező, azok kapcsolatára hihető magyarázattal szolgáló – modelleket biztosítva, amelyek 'minden kérdésünkre képesek megfelelni', sőt, vélhetően a későbbi jelenségek viszonyítási pontjaiként is megfelelőek lesznek. A tudománynépszerűsítés bizonyos mértékben – Arisztotelész nyomdokain haladva – a valóság művészi formákban történő visszatükrözése, mimézis is, amiből az is következik, hogy a befogadói oldalon – egyebek mellett – valamifajta *műélvezetről*, a korábban megismert jelenségek új információk általi jobb megértéséről is szó lehet.

5.2. Az egyes módszerek

Négy tudománynépszerűsítési alapszerepünk közül az *első* az előadásos forma, közönség előtt, tipikusan technikai segédeszköz használatával, míg a *második* az írásos forma, ami a közigazgatási jog esetében szükségképpen a jogi műnyelv megértésorientált, korlátozott használatát is szükségképpen jelenti. A *harmadik* a gyakorlati bevonó (szimulációk és azokhoz kapcsolódó magyarázatok, tudományos igényű információk révén), a *negyedik* pedig a nem személyes jelenléten alapuló, azaz tipikusan digitális platformokon keresztül megvalósuló. Természetesen lehetséges ezek keverése, vegyes megjelenítése is.

Bármelyik 'alapszerep' használjuk is, tisztában kell lennünk azzal, hogy bizonyos *tudományos műfajok* inkább, megint mások pedig kevésbé szolgálják a 'népszerűsítés' ügyét. Tóth Károly jegyzi meg még évtizedekkel ezelőtt, hogy „A monográfia [...], legyen bármilyen kis terjedelmű, lényegénél fogva nehezen egyeztethető össze a népszerűsítéssel, nehezen szolgálhatja a népszerűsítés célját. Tudománynépszerűsítőnek én azt a könyvet nevezném, amely nem egy-egy szakterület eredményeit ismerteti (tehát nem tényeket sorol fel), hanem megmozgatja a képzeletet. Nem már előzőleg kialakult érdeklődésre

19 Uo.

épít, hanem éppen azt igyekszik felébreszteni. Nem jóllakat, hanem étvágyat gerjeszt. Formai jellemzője, a könnyedség (Barabás Endre kritériuma) nem meghatározója a műfajnak, hanem csak hordozója az említett tartalmi jegyeknek”.²⁰ Tóth állítását értve és tarthatónak tekintve is meg kell jegyeznünk, hogy egy monográfia (kismonográfia) is alkalmas lehet a tudományos tények szakszerű és mégis olvasmányos, élvezetes közlésére – ennek legújabb példája a közigazgatási jogtudomány körébe sorolható munkák közül Köbel Szilvia jogtörténeti és jogdogmatikai alapkérdéseket is feszegető munkája.²¹

Bármilyen legyen az igazság a monografikus művek lehetőségeivel kapcsolatban, figyelembe kell vennünk azt is, hogy – *ahogyan az irodalomtanítást sem lehet tartósan visszatuszkolni a száz évvel ezelőtti, modern médiumhasználati ismeretektől mentes struktúrákba* –, a digitális korszakváltás eredményei bizonyosan nem rekeszthetők ki a módszertani megoldások köréből sem.

Alapmódszertől, illetve a választott ’műfajtól’ függetlenül kijelenthető, hogy a mai kor követelménye szerint létezik olyan, az információátadást is magában foglaló általános – és tudományosan is megalapozott, fejlesztett – módszertan, amely a legtöbb tudománynépszerűsítő kísérlet számára is megkerülhetetlen: ez az ún. élménypedagógia. A tudás célba juttatásának mikéntjére vonatkozó kérdésünkre adott *egyik lehetséges, generális válasz tehát az élménypedagógia*. S „[b]ár az élménypedagógia – ha ragaszkodunk a pedagógia szó szerinti fordításához – gyerekeknek szól, mégis eddigi tapasztalataink során minden korosztály esetében sikert arat, így az időseknel is”.²² Az élménypedagógia megalapítója, Kurt Hahn szerint az iskolai nevelés célja a személyiségfejlesztésben rejlik: az igyekezet kialakulása és fennmaradása, az állandósuló kíváncsiság és együttérzés (!) fejlődése talán a leglényegesebb elemek.²³ Az iskola egyik meghatározó iránya az a képzési modell, amely az ún. tapasztalati tanulás szerint működik, s amelynek lényege az akadémikus tudás megszerzése helyett a személyiség és az érettség fejlesztése az aktív tapasztalatszerzés folyamatán keresztül.²⁴

Összetevői leggyakrabban a külső helyszínek, váratlan, de életszerű feladatok, melyek az egyéni kompetenciák fejlődése mellett mások jobb megismeréséhez,

20 TÓTH Károly. Tudomány-népszerűsítés vagy ismeretközlés? *Korunk*, 1974/1, 142.

21 KÖBEL Szilvia: *Az emberi jogok védelmezőiből a „nép ellenségei”. A Magyar Közigazgatási Bíróság megszüntetése 1949-ben*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2019.

22 CSIMÁNÉ POZSEGOVICS Beáta – SÁRINÉ CSAJKA Edina: Élménypedagógia a minőségi időskorért. *Képzés és Gyakorlat*, 2017, 15 (4), 69.

23 Uo.

24 Uo.

és a csapatmunka hatékonyságának növeléséhez is jelentősen hozzájárulnak.²⁵ Az egyes feladat-elemek mindig egymásra épülnek, és általában értékeléssel zárulnak. Az értékelés segíti a résztvevőket abban, hogy elgondolkozzanak a friss élményeken, és tudatosítsák magukban az új tapasztalatokat, ide sorolva az új, szakmai jellegű tapasztalatokat is. A feladatok általában úgy kerülnek kialakításra, hogy azok kihívást jelentsenek mind az egyén, mind a csapat számára, ám egyúttal mindenki által teljesíthetőek legyenek.²⁶

A fentieket a közigazgatási jogi ismeretterjesztésre vonatkoztatva, a közigazgatási jogot a megszokott tantermi környezetből kiszakítva is kell oktatni: intézményeket látogató kirándulások, helyszíni szimulációk és más, hasonló keretek között. Ezek a formák természetesen hozzájárulnak a magukkal az életből vett és komplex eseteken, jelenségeken keresztül történő oktatást, azzal a további előnnyel is szolgálva a célok elérését, hogy eme életszerű jelenségek legalább egy részével, egyes körülményekkel kapcsolatban a hallgatóknak már lehetnek, vannak egyéni előismeretek is.

Az élménypedagógia tehát szoros kapcsolatban áll a korábban említett komplex problémamegoldással is, amennyiben ezen 'jogesetek' előzetes tudásszinttől függetlenül lehetővé teszik a kapcsolódást, bevonódást, aktív tanulást. Ilyen témák lehetnek például – ahogyan arra korábban is utaltunk – a Sopron közigazgatását érő extrém kihívások, hatások napjainkban, vagy éppen egy cigány-magyar közjogi kiegyezés közigazgatási összefüggései, elemei. Végső soron az élménypedagógia a frontális tudásátadás gyakorlatának oldását eredményezi – valósuljon meg az egy szimulált képviselőtestületi ülés vagy egy szabálysértési tárgyalás formájában, esetleg egy felsőoktatási vagy azon kívüli közigazgatás és szépirodalom kurzus keretében.

5.3. A közigazgatási jogtudománnyal érintkező lényegesebb új, a tudomány-népszerűsítés szempontjából is lényeges (inter)diszciplínák²⁷

A módszerbéli megújulás tehát – amint az már az előző alfejezetben is látható volt – nem csupán az információtechnológia robbanásszerű változására vezethető vissza. Egy további stimulálója ezen megújulásnak a közigazgatási jogtudománnyal érintkező újszerű (rész)tudományok, határdiszciplínák megjelenése is, amennyiben ezek önállóságának egyik alapja *gyakran* éppen a

25 HORVÁTH András: Alternatív élménypedagógia. *Tudásmenedzsment*, 2009, 10 (2), 92.

26 Uo.

27 Jelen alfejezet RIXER (2018) felhasználásával készült, a téma részletesebb kifejtésére ott került sor.

tudás generálásának és célba juttatásának sajátos módja.

A közigazgatás-tudományok (a közigazgatás-tudomány rész tudományai) között stabilan rögzültek azok, amelyek hagyományosan a 'főbb' rész tudományok között tartatnak számon, így a közigazgatási jogtudomány, a politikatudomány és a közigazgatási szervezéstudomány. Szintén hosszú ideje meghatározóak a közigazgatás vizsgálatában a statisztika, a szociológia,²⁸ vagy éppenséggel a közgazdaságtan. A sort természetesen hosszan folytathatjuk (leginkább interdiszciplináris tudományterületek említésével²⁹), s minél hosszabb a felsorolás, annál feszítőbb a jelen témánk szempontjából leglényegesebb kérdés: van-e érdemi kapcsolat a közigazgatási jogtudomány és a többi rész tudomány között;³⁰ illetve *hogyan képesek ezek egymásra hatni, s a közigazgatás jogi vetületeivel kapcsolatos hasznos – vagy legalábbis – érdekes többletismerteket előállítani laikusok számára?*

Melyek tehát azok az új-régi diszciplináris területek, amelyek ma leginkább alátámaszthatják, kiegészíthetik, illetve átértelmezhetik, s végső soron hozzáférhetőbbé tehetik a közigazgatásra vonatkozó hagyományosabb jogtudományi megközelítések eredményeit – *igazodva a korábban kifejtett jogbéli és társadalmi változásokhoz is?*³¹

Az alábbi lista ezen területek közül a jelen kor szerinti legmeghatározóbbakat kívánja katalogizálni – *a részletes bemutatást, illetve a népszerűsítő törekvések szempontjából meghatározó részkérdések említését jelen keretek között nem felvállalva.*

Archontológia. E történeti segédtudomány középpontjában az egyes hiva-

28 „A szociológia a közigazgatást bürokratikus szervezetnek tartja, amely az emberi tevékenység irányításának sokkal észszerűbb, hatékonyabb lehetőségét teremti meg, mint a korábbi szervezeti formák, amely azonban ugyanakkor a társadalmi elnyomás legkifinomultabb gyakorlásának veszélyét is magában rejt. A szociológiai kutatások hosszú időn keresztül vagy az előző, vagy az utóbbi tétel bizonyítására helyezték a hangsúlyt. Az első tételt elfogadva született meg a bürokráciát ideális szervezeti modellnek elfogadó teória, a másodikat helyesnek tartva az az irányzat, amely a bürokráciát a társadalom rákos daganataként kezelte.” LŐRINCZ Lajos: *A közigazgatás alapintézményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2005, 36.

29 KALAS Tibor – TORMA András: *Közigazgatási jog I. Magyar közigazgatási jog. Általános rész*. Miskolc, Virtuóz Kiadó, 2007, 65-66.

30 „Amíg a hatvanas évekig a kutatási irányzatok élesen elkülönültek egymástól, addig az utóbbi évtizedekben erősödik az irányzatok kölcsönös egymásra hatása. A jogi és politikatudományi kutatások összefonódnak a szociológiával, az igazgatástudományi kutatások a pszichológiával.” LŐRINCZ (2005) i. m. 40.

31 Fleck úgy fogalmaz, hogy „A jog átalakulásából következik az oktatás multidiszciplinaritás iránti szükséglete”. FLECK (2018) i. m. 31.

tások őrzőinek visszatekintő katalogizálása és az egyedi életpályák vizsgálata áll. Szűkebb tárgyunk esetében a közigazgatási bírák arcélének megrajzolása lehet a legizgalmasabb kísérlet, hiszen ennek révén egy-egy egyéni sors és egy-egy korszak jogélete is érzékletesen jelenhet meg.

E-közigazgatás. A '90-es évektől az informatika nemcsak eszköz-, hanem tárgyi szinten is behatol a tudományokba. A digitális eszközpark, a számítástechnika fogalmai, módszerei és tételei szervesen beépülnek az adott tudományterület – esetünkben a közigazgatás-tudományok, illetve a közigazgatási jogtudomány – művelésének szövetébe és új szakmai „minőségeket” hoznak létre.³² Az új információs és kommunikációs technológia hatására létrejövő e-tudomány elektronikus közigazgatással kapcsolatos kutatásainak növekvő jelentőségű és sokak számára érdekfeszítő elemei a *globális trendek, az Európai Unió belül érvényesülő,*³³ *illetve nagyon is lokális fejlemények.*³⁴

Filozófia. Korunk változásai kikényszerítik a közigazgatásra irányadó jogi normák és a valós működés tényei közötti valamifajta *filozófiai szintézis* újbóli megteremtését (is). Az elmúlt évtizedekben a magyarországi jogi és jogtudományi gondolkodás nem a filozófiai reflexió felé toldott el; „beérte a gyakorlat igényelte válaszokkal, [...] feladva a nagy és végső válaszok fellelését.”³⁵ A változás azonban elindult: a közigazgatási jogtudomány figyelme is – egyebek mellett – *egyre inkább azon kérdés felé fordul, hogy hogyan is lehetséges a morális elvek – fokozottabb – behatolása a jog világába.*³⁶

Miért most – a tízes, húszas években – kerül előtérbe ez a szükséglet? Átalakul a társadalom, továbbá a jog tartalma, változási sebessége, de – ezektől nem elválaszthatóan – a jogtudomány belső szerkezete is, új súlypontokat kapva:

-
- 32 Z. KARVALICS László: Az adatsilóktól a tudomány kontrollforradalmáig. *Magyar Tudomány*, 2008, 169 (3), 352-363. <http://www.matud.iif.hu/08mar/13.html> (2018. 01. 05.); illetve CZÉKMANN, Zsolt – KISS, Lilla Nóra: The Concept of E-administration in the Hungarian Regulation. *Juridical Current*, 2015, 18 (1), 73-88.
- 33 CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (3-4), 71.
- 34 LENDVAI Róbert: Elektronikus közigazgatás kistelepülési szinten. *Comitatus*, 2017, 27 (4), 52-58.
- 35 SZABÓ Miklós: *Szó szerint... A jog és nyelv interferenciájáról*. In: SZABÓ Miklós – VARGA Csaba (szerk.): *Jog és nyelv. Jogfilozófiák sorozat*. Budapest, PPKE Jogbölcseleti Intézete, 2000, 2.
- 36 Az újabb hazai szakirodalomban a filozófia és a közigazgatási jogtudomány – mint szűkebb témánk – megújuló kapcsolatára utal például BORDÁS is, amikor azt állítja, hogy *például* az integritás új fogalma egyenesen „az állam [új] filozófiai – azon belül etikai – megközelítésének” köszönhető. BORDÁS Mária: *Gondolatok a közigazgatás-tudományról*. *Polgári Szemle*, 2012, 8 (3-6), 14.

érdemes tisztáznunk, *egyfajta tételgondolatként*, hogy maga a közigazgatási jogtudomány *tartósan* semmiképpen nem merülhet ki a legszűkebb értelemben felfogott normatív és dogmatikai elemzésekben. Jakab és Menyhárd megfogalmazásában: „Bár hagyományosan a jogtudományi munka szíve a hatályos jogra vonatkozó fogalmi tisztázó (jogdogmatikai) elemzés, a jogtudomány nem csupán jogdogmatikai kutatásokat végez. [...] jogtudományként fogjuk fel a jogtörténeti [...], valamint a jogbölcséleti, továbbá a *de lege ferenda*, az empirikus, és a jogra vonatkozó politikai filozófiai kérdésfelvetéseket is”.³⁷ Ez a kijelentés a közigazgatási jogtudományra alkalmazva is megállja a helyét, s jelen kutatás tekintetében, a közigazgatási jog népszerűsítésével összefüggésben is mérvadó. A jogtudomány iménti eszme-futtatásban vázolt elmozdulása tehát bizonyosan felerősíti az etikai, morális – végső soron filozófiai – jellegű kérdéseket, valamint az azok közös megvitatására irányuló osztársadalmi igényeket.³⁸ Mindez pedig a közigazgatási jogtudomány új elemét, ha úgy tetszik új területét, a népszerűsítést is önálló tényezőként emeli be a szakmai diskurzusba is.

Hungarológia. A közigazgatás fogalmának kibővülésével, a határon túli magyarokkal kapcsolatos autonómia-viták³⁹ és érdemi közigazgatási feladatok megjelenésével, az állam és a közigazgatás tudatos közösségépítő és a magyar kultúra hangsúlyosabb külhoni megjelenítését célul kitűző közpolitika megjelenésével új határtudományok, interdiszciplínák is érdemi szerepet kapnak a közigazgatás és a közigazgatási jog vizsgálatában, valamint a bemutatható eredmények közvetítésében.⁴⁰ E tudomány törekvései között egyébiránt különösen lényeges

37 JAKAB András – MENYHÁRD Attila: *A magyar jogtudomány helyzete és kilátásai*. In JAKAB András – MENYHÁRD Attila (szerk.): *A jog tudománya: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások, gyakorlati tanácsokkal*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2015, 25-26.

38 KUMAR, Vishal: *Ethical Concerns in Public Administration*. Unit 21. 1-24. https://www.academia.edu/41069912/UNIT_21_ETHICAL_CONCERNS_IN_PUBLIC_ADMINISTRATION (2019. 12. 20.)

39 Ádám Biborka: *December elseje és a kettős hatalmi szerkezet Székelyföldön*. In: JAKAB Albert Zsolt - PETI Lehel (szerk.): *Aranymadár: Tanulmányok Tánzos Vilmos tiszteletére*. Kolozsvár, Kriza János Néprajzi Társaság – BBTE Magyar Néprajz és Antropológia Intézet – Erdélyi Múzeum-Egyesület, 2019, 469-479.

40 Ez egyúttal azt is jelenti, hogy a terület iránti érdeklődés fokozódása a tudományos és egyéb viták intenzitását is növeli. Lásd például: BÁRDI Nándor: *Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája*. In: JAKAB András – URBÁN László: *Hegymenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2017, 130-155.

elem a *külföldön történő ismeretátadás, ismeretterjesztés* mozzanata is.⁴¹

Identitástudomány. Szintén az állam szerepfelfogásának, illetve ön- és énképének változásával függ össze az ún. identitástudomány körvonalainak megjelenése. Szinte egyik pillanatról a másikra jelent meg *nagy hangsúllyal* a közéletben és a tudományban is a '10-es években a kérdés, hogy miben is áll a magyarság politikai, jogi és egyéb identitása (önazonossága). Az identitástudomány fogalmát korábban szűkítő módon a néprajzra, s az ahhoz hasonló – a hagyományok leírását, rendszerezését végző – tudományokra értették. Ehhez képest *ma előtérbe kerül a jogi, illetve alkotmányos identitás*, a különféle – államéletben is szerepet játszó – szereplők, entitások, így a közigazgatás egésze és egyes elemei vonatkozásában is.⁴² Az európai integráció némileg átalakította, de egyúttal meg is erősítette az egyének és közösségek (nemzetek) önazonosság-igényét.⁴³ A globalizációval párhuzamosan ezért is vált/válik az *identitásvita* az egyik legtöbb érdeklődésre számot tartó tudományos jelenséggé.

Integritástudomány. Az integritás kérdése az utóbbi évtizedben a magyar közigazgatás, illetve közigazgatási (államtudományi) felsőoktatás „varázsszavává” vált. Míg korábban leginkább a korrupció legszűkebben vett büntetőjogi(as) vonatkozásai jelentek meg e kérdéskör tudományos feldolgoásaiban, addig e terület ma már a korrupció 'árnyaltabb jelenségei' (pl. patronázs és klientelizmus), a közszolgálati jogi elemek és az etikai, filozófiai valamint kormányzástani összefüggések hangsúlyosabbá válása mellett olyan, „a menedzsment-szakirodalomból már ismert elemeket is képes magába foglalni, mint az értéktudatosság, a vezetői készségek, a szervezetfejlesztés vagy a [tételes jogban is terebélyesedő] kockázatelemzés”.⁴⁴ Úgy ítéljük meg tehát, hogy nem csupán a közsférában is erősödő új feladatról, illetve tevékenységről (integritás-tanácsadás, integritás-menedzselés) van szó, hanem az

41 KISSNÉ PAP Margit: Áttekintés a hungarológia jelenlegi helyzetéről és a fontosabb további feladatokról. *Hungarológia*, 2000, 2 (1-2), 25.

42 A témához az újabb szakirodalomból lásd: RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (1-2), 147-171.; továbbá: CSINK Lóránt – FRÖHLICH Johanna: A Haining-elv. Az alkotmány identitása, stabilitása és változathatósága. *Iustum Aequum Salutare*, 2016, 12 (4), 21–32; illetve JACOBSON, Gary Jeffrey: *Constitutional Identity*. Cambridge, Harvard University Press, 2010.

43 Lásd részletesebben NAVRACSICS Tibor: Nemzeti érdek és Európa. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2014, 2 (4), 100-104.

44 KLOTZ Péter: *Az integritás-szemlélet lehetőségei a korrupció elleni fellépésben, különös tekintettel a munkaköri kockázatok elemzésére*. Doktori értekezés téziszülete. Budapest, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola, 2017, 3.

oktatásban és vélhetően a tudományos ismeretterjesztés körében is önállóul új interdiszciplináris tudományterületről is.⁴⁵

Kommunikációtudomány, közigazgatási kommunikációtudomány. A közigazgatás belső, illetve kifelé irányuló kommunikációjának vizsgálata nem csupán a tényleges és ideális kommunikációs stratégiák és konkrét megoldások feltárására törekszik: a tudomány számára egyre lényegesebb kérdés az is, hogy az a kép, amely a közigazgatásban önmagáról, saját szerepéről él, hogyan közelíthető a társadalomban a közigazgatásról (illetve annak specifikus szereplőiről) kialakult – előbbtől adott esetben jelentősen eltérő – képhez.⁴⁶

Közigazgatás és szépirodalom. Magyarországon is szépen-lassan önálló, stabil diszciplínává válik az ún. *jog és szépirodalom*, amely a jogi jelenségek szépirodalmi összefüggéseit kívánja feltárni. A kutatási terület legjellegzetesebb megközelítése azt vizsgálja, hogy a jog hogyan jelenik meg az irodalmi művekben (*law in literature*).⁴⁷ Amennyiben a különféle, világszerte egyre nagyobb népszerűsége szerzőt tevő „Jog és szépirodalom” kurzusok jelentőségét és lehetőségeit merőben oktatásmódszertani nézőpontból elemezzük, azt látjuk, hogy ezek révén a jogi típusú problémák nem valós eseteken, hanem a valósággal valamifajta rokonságot mutató, döntően kitalált, irodalmi köntösbe öltöztetett történeteken keresztül jutnak el a hallgatókhoz. Az egyes jogintézmények bemutatása, értelmezése így egy olyan „közös élmény” alapján lehetséges, amit az egyéb – hagyományos – stúdiumok csak korlátozottan képesek nyújtani, hiszen a hall-

45 BOKOR Tamás: Az antikorrupció és az integritás oktatásának lehetőségei. *Magyar Tudomány*, 2018, 179 (4), 541–549.

46 JARRETT, J. Gregory et al.: Communications. *Public Administration Review*, 1984, 44 (6), 551-557. A közigazgatás és a média között egy kettős kapcsolat áll fenn: egyik oldalról a média formálja a közigazgatásról a társadalomban kialakított képet, másrészt a közigazgatás szabályozza és felügyeli a médiát, ami révén (általában közvetett formában) a társadalom közigazgatás-érzékelése is alakítható. Lásd részletesebben: BENCSIK András – FÁBIÁN Adrián – PÁL Emese – SZŐKE Gergely László: A közigazgatás és a média kapcsolódási pontjai. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015, 3 (4), 60-75.

47 H. SZILÁGYI István: Jog és irodalom (habilitációs előadás). *Iustum Aequum Salutare*, 2010, 6 (1), 5. [E témában lásd még: NAGY Tamás: *Jog, irodalom, intertextualitás*. In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio Legis – Ratio Iuris*. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 38-47.; illetve KISS Anna – KISS Henriett – TÓTH J. Zoltán (szerk.): *Csíny vagy bűn?* Budapest, COMPLEX Kiadó, 2010; RIXER Ádám: *Jog és szépirodalom*. *Iustum Aequum Salutare*, 2012, 8 (2), 165-194.]. A két terület kapcsolatának nehézségei is elemzésre kerülnek egyes munkákban, erre nézve lásd például: Cs. Kiss Lajos: Megjegyzések a jog és művészet viszonyához. *Iustum Aequum Salutare*, 2007, 3 (2), 13-18.

gatók többsége – különösen a porosz típusú oktatási környezetben – érdemi szakmai előismeretek nélkül, „felkészületlenül” vagy korlátozott ismeretekkel van jelen egy-egy órán, szükségtelenül nagy teret engedve, hagyva az oktatónak, aki – legalábbis Magyarországon – a szemináriumi típusú alkalmakon is gyakran csak mintegy megismétli, „bővítve újratermeli” az előadásban elhangzottakat. A „Jog és szépirodalom” megközelítések mintájára – azokat mintegy leszűkítve egy területre – a hazai szakirodalomban már felmerült a *jogon túli dimenziókat is beemelő* „Közigazgatás és szépirodalom” tartalmú kurzusok lehetősége is,⁴⁸ *nem csupán a felsőoktatásban, hanem azon kívül is.*

Nyelvtudomány. A nemzeti kultúrának az anyanyelv a legfontosabb közösséget meghatározó tényezője. Magyarországon a nyelv társadalmi-politikai dimenziója megerősödni látszik az elmúlt időben; előtérbe kerül a külső hatásokkal szembeni *identitás-féltés* is.⁴⁹ Kis nyelvek esetében a szaktudományos közösségek formálásának és egyben-tartásának *különösen* fontos eleme (eszköze) a nyelv, az önálló szakterminológia léte és folyamatos gondozása. *A jogi-igazgatási műnyelv pillanatnyi állapota, kihívásai, újíto kísérletei mind-mind olyan területek melyek méltán tarthatnak számot a köz érdeklődésére is.* Az euronyelvi hatások, az anglicizmusok, az újabb szóferdítések és egyéb izgalmas jelenségek, a nyelvmegőrzés, nyelvfejlesztés közigazgatás általi kísérleteinek bemutatása (pl. nemrégiben nyelvőrök alkalmazása minisztériumokban) minden korosztály számára könnyen érdekessé tehető. Sőt, egy-egy célzott – esetünkben a közigazgatás szókincsére koncentráló – nyelvújítási kísérlet maga is tudománynépszerűsítő hatású lehet.

Pszichológia. A közigazgatást érintő pszichológiai elemzések döntően a *tágabban vett* közigazgatással összefüggésben (tipikusan a közalkalmazottak feladatellátásával kapcsolatban⁵⁰), illetve általában a tágabban értelmezett

48 A területet megalapozó munkaként lásd: RIXER Ádám: Közigazgatás és szépirodalom. *Pro Publico Bono – Magyar Közigazgatás*, 2015, 3 (3), 49-72.

49 SCHÖPFLIN György: *Az identitás dilemmái. Kultúra, állam, globalizáció.* Máriabesnyő-Gödöllő, Attraktor, 2004, 143.

50 „A kiégés a segítő foglalkozásúak gyakori szindrómája.” SZÉNYEI Gábor András – Ádám Szilvia – GYÖRFFY Zsuzsanna – TÚRY Ferenc: A kiégési szindróma megelőzése – a hagyományoktól a modern információs technológiáig. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2015, 70 (4), 847. A további irodalmak közül kiemelendő: KUN Ágota – SZABÓ Anett: Boldogság tényezők a pedagógusok munkájában. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2017, 72 (3), 281-310. Elsősorban az oktatási, szociális, illetve gyermekvédelmi igazgatási területeken kerül előtérbe a gyermekpszichológia is. Ld. például WOLFE, Lucy: Darling Divas or Damaged Daughters? The Dark Side of Child Beauty Pageants and an Administrative Law Solution. *Tulane Law Review*, 2012, 87 (2), 427-455.

állami-politikai szféra kapcsán,⁵¹ a közigazgatást is érintő bíraskodással összefüggésben,⁵² vagy *szférafüggetlen* témákban (feladatvégzés, időbeosztás) érzékelhetőek.⁵³

6. Milyen is az ideális népszerűsítő?

Az ideális népszerűsítő egyszerre gyakorlati szakember, aki naprakész példákkal képes szolgálni szinte bármely felmerülő kérdésben, s ugyanakkor teoretikus érdeklődéssel felvértezett tudós, aki rendszerező és általánosító képességével új szintézisek előállítására is alkalmas. Kitűnő előadó, aki az információtechnológia újabb lehetőségei között is otthonosan mozog, miközben mondandójával képes a figyelem fenttartására: az érdekesítő tartalmi elemeket remekül elegyíti némi humorral is. Utóbbi jelentőségét nem lehet túlbecsülni, más tudományok népszerűsítése kapcsán is kiemelt szerepet tulajdonít neki a szakirodalom: Nemes Warburtonról írja, hogy „a filozófianépszerűsítés nagymestere: nem csupán okosan választja ki a lényegi problémákat, de kiváló írói tehetséggel, komolysággal, iróniával és humorral képes bemutatni a filozófia nagy kérdéseit. Ez a legkézenfekvőbb, a legtöbb falat ledöntő módszer: a humorba ágyazott tényközlés”.⁵⁴ Amennyiben a tágabban vett közigazgatás-tudományok köréből keresünk egy jó példát, elsőként bizonyosan Parkinson örökérvényű műve ötlik fel bennünk.⁵⁵

A hivatalos minőségből fakadó és magántermészetű közlések, a praxisból és a kortárs szakirodalomból hozott példák közötti 'átjárás', könnyed váltás szintén hozzátartozik ahhoz, hogy a népszerűsítő által biztosított komplexitás

51 BERECZKEI Tamás: A manipuláció művészete. A machiavellizmus kognitív és evolúciós alapjai. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2015, 70 (1), 7-22.

52 Lásd például: FEKETE Mária – GRÁD András: *Pszichológia és pszichopatológia jogászoknak*. Budapest, HVG-ORAC, 2012. Szűkebb témánk szempontjából is figyelemre méltóak az igazságszolgáltatás pszichológiájáról (440-449. oldalak), illetve a hatékony jogász kommunikáció pszichológiájáról (517-533. oldalak) írott fejezetek.

53 Lásd például: KVASZINGERNÉ PRANTNER Csilla – SOLTÉSZ Péter – FARAGÓ Boglárka – PLÉH Csaba – SOLTÉSZ-VÁRHELYI Klára: A multitasking jelenség hatása a feladatvégzésre és az időbeosztásra – Módszertani előtanulmány. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2016, 71 (1), 109-125.; illetve KOVÁCS Kristóf – FARAGÓ Boglárka: A modern technológia hatása a kognitív képességekre: áttekintés. *Magyar Pszichológiai Szemle*, 2016, 71 (1), 127-141.

54 NEMES i. m.

55 PARKINSON, C. Northcote: *Parkinson törvénye vagy az Érvényesülés Iskolája*. Budapest, Minerva, 1990.

érvényesülhessen: a többféle minőség összeegyeztetése igencsak jelentős kihívás az esetek többségében.⁵⁶

A mai magyar jogi, igazgatási felsőoktatásban azt látjuk, hogy az oktatók kiválasztásának, illetve az oktatói munka értékelésének nem szempontja a pedagógiai tudatosság és módszertani felkészültség. Témánk szempontjából ez azért is lényeges, mert bármifajta tudománynépszerűsítés elemi előfeltétele a nagyfokú, átlagost jelentősen meghaladó *tudatosság* a tudomány zárt világán kívüliek elérésében és számukra emészthető információkkal való ellátásában. E tudatosságra – és annak nyomán eredményes tudás-közvetítésre – pedig nagy valószínűséggel az lesz képes, aki a pedagógiai, módszertani és eszközhasználati kérdésekben gyakorlattal, készségszintű válaszokkal rendelkezik.

7. Kik jelentik a fő célcsoportot?

Miközben helytálló az a felvetés, hogy a közigazgatási jogi ismeretek befogadásához a legtöbb vonatkozásban szükséges valamifajta elvont előismeret és/vagy személyes tapasztalat is, ez nem feltétlenül mond ellent annak a szintén tartható álláspontnak, amely szerint a fiatalok nevelése, közigazgatás-tudományok iránti érdeklődésének felkeltése már korán elkezdhető – nem szükséges a hatóságokkal való folyamatos ügyféli, állampolgári kapcsolat, valamifajta 'érettségi szint' (lásd még ehhez a 6. lábjegyzetben leírt dilemmát). Érdemes *hipotézisként* rögzítenünk, hogy közigazgatási, illetve közigazgatási jogi ismeretek tudománynépszerűsítés keretében történő közvetítése *gyakorlatilag* minden korosztály és társadalmi csoport számára lehetséges, sőt, kifejezetten kívánatos. Általános iskolás kortól kezdődően az 'aktív állampolgárságra képesítés' keretében már indokolt e forma alkalmazása, illetve a valamilyen okból társadalmi hátrányokkal élő, azokat elszenvedő csoportok (nők, gyermekek, cigányok, idősek, sérültséggel élők stb.) esetében is kiemelkedő szerepe van/lehet az ismeretátadás hagyományos csatornákon kívüli megoldásainak, az *informálás kreatív formáinak*. A bevonandó csoportokra vonatkozó taxatív – vagy akár csak a jelen állás szerint leginkább 'megcélzandó' rétegeket rögzítő – lista összeállítása tehát nem feltétlenül indokolt: pontosabb úgy fogalmaznunk, hogy egy folyamatosan bővülő és bővítendő személyi körrel beszélünk, ahol minden potenciális csoport bevonása mellett jó, erőteljes érvek sorakoztathatóak fel.

56 FüzÉR Gábor: A konzultáns, az előadó és a kapcsolatteremtő. *Üzlet és Pszichológia*, 2013, 2 (3), 30-32.

8. A tudományszerűsítés általános és a közigazgatásra vonatkozó ismeretekkel összefüggő korlátai

A harmadik generációs egyetem – szemben az első és második generációsokkal – „aktívan törekszik a létrehozott *tudás kiaknázására, hasznosítására és üzleti alapokra helyezésére*, egy új, harmadik célt teremtve magának, amely egyenértékű a korábbi kettő, a tudományos kutatás és az oktatás fontosságával”.⁵⁷ E megváltozott szerepfelfogás és önkép alapján egyrészt sor kerülhet hosszabb távon profitot is remélő befektetők és más, hasonló támogatók bevonására, másrészt pedig – s ez a tudományszerűsítés szempontjából is a legizgalmasabb terület – sor kerülhet a tudományos (oktatási) eredmények laikus közönség felé történő profitorientált közvetítésére is. Míg az első esetben a befektetők és támogatók bevonása egyre inkább egy verseny keretében kerül sor, ahol a felsőoktatási és egyéb kutatási entitások egymással versengve próbálnak megrendeléseket, kutatási megbízásokat és egyéb anyagi támogatási formákat elnyerni egy bővülő, erősödő és igen kompetitív piacon, addig a tudományszerűsítési törekvések egészen mostanáig csupán közvetett előnyökkel kecsegtettek: az intézmény vagy az előadó ismertségét, reputációját voltak hivatottak növelni, illetve emelni. Feltételezhetjük azonban, hogy a piaci szempontok e területen is egyre hangsúlyosabbá válnak, párhuzamosan a terület *primer* jelentőségének növekedésével. Figyelembe kell vennünk ugyanis „a posztakadémikus tudomány két jellegzetességét: a tudás intenzívebb hasznosítására való törekvést és a tudományban megjelenő vállalkozói magatartást”,⁵⁸ valamint azt, hogy „a tudományos intézményektől egyre inkább gyakorlati problémák megoldását várja a társadalom, de legalábbis azt, hogy a tudomány eredményei belátható időn belül legalább áttételesen valamilyen formában hasznosíthatók legyenek, azaz járuljanak hozzá a jóléthez és a gazdasági versenyképesség javulásához, segítsék a társadalmi, gazdasági, egészségügyi, műszaki, kulturális stb. problémák megoldását”.⁵⁹ Nyilván a műszaki tudományok kapcsán a piac és a tudomány szimbiózisa értelem-szerűbb; ezekhez képest a közigazgatás-tudományok – leszámítva néhány,

57 DEÉS Szilvia: *Egyetemi tudománymarketing. A harmadik generációs egyetem szemlélete és kommunikációja*. Doktori értekezés. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Közgazdaságtudományi Kar Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, 2011, 35-36.

58 MARGITAY Tihamér. *Megrendelő, tulajdonos és bizalom a tudományban*. In: KUTROVÁTZ Gábor, LÁNG Benedek, ZEMPLÉN Gábor (szerk.): *Határmunkálatok a tudományban*. L'Harmattan, Budapest, 2010, 116.

59 Uo. 117.

gyakran éppen műszaki érintettségű részterületet – mindig is valamifajta lemaradásban lesznek. A jogi-igazgatási felsőoktatás – és tudományos kutatás – is nehezebben vesz fel megrendeléseket a piacról – nagyságrendekkel gyakoribb a mesterségesen támasztott kereslet.⁶⁰

További lényeges korlát az üzletiesítés előtt, hogy *miközben* a magánigazgatási, szervezési, vezetési és mindezekhez kapcsolódó jogi természetű tudások jelentősége és jól értékesíthetősége megkérdőjelezhetetlen, a hazai közigazgatás a legtöbb vonatkozásban megelégszik a társadalmi lét más területein kialakult megoldások átvételével, adaptációjával – ha úgy tetszik: másodlagos hasznosításával. Ha ez *rendszerszinten* megváltozik, s a közigazgatás (az állam) közvetlenül lép fel megrendelőként (mint a régi, rendszerváltozás előtt létezett szervezési intézetek esetében), akkor biztosra vehetjük, hogy a közigazgatás-tudomány népszerű tudománykénti megjelenésére is nagyobb az esély, hiszen az innovatív megoldások, új szabályozási tartalmak, jogtechnikai novumok, illetve új kommunikációs platformok stb. valódi érdeklődést generálhatnak a szélesebb társadalmi nyilvánosság legkülönbébb – piaci és nem piaci – szféráiban is.

Az elmondottakat áttekintve azt látjuk, hogy a tudománynépszerűsítés akadályai, lassító tényezői elsősorban a piaci értelemben vett tartós kereslet hiánya és a hazai innováció korlátos volta lehetnek, illetve annak a felismerésnek a hiánya, hogy e tevékenység egyúttal igen kitűnő *pr*-eszköz – a közvetlen anyagi megtérüléstől függetlenül is.

9. Összefoglalás

A jelen tanulmányban kifejtettek alapján friss, naprakész és – jobb esetben – érdekes, népszerűsítésre alkalmas tudás legalább három vonatkozásban jelenhet meg: vagy a) maga a *jogterület új*, illetve *az ott felhalmozott tudás újszerű* (pl. a közigazgatási információtechnológia megjelenése révén), esetleg a *hozzáférhető tudások újszerű rendszerezése jelent novumot*, vagy b) a megcélzott és elért közönség speciális (pl. gyermekek, idősebbek, intézményi ellátottak, speciális szakmai közönség stb.), vagy éppenséggel c) a tudás átadásának csatornája, formája különleges. *Természetesen a legmeglepőbb és legtöbbeket elérő megoldások azok lehetnek, amelyek az említett irányok közül többet is felhasználnak, magukba olvasztanak.*

60 RIXER (2018) i. m. 34.

Jelen tanulmányban igyekeztünk mindhárom aspektusra példákat hozni; felvillantva azokat lehetőségeket, jelenlegi vagy tervezett kísérleteket, melyek segítségével a közigazgatás-tudományok, s kifejezetten a közigazgatási jogtudomány egyes kortárs eredményei a szűkebb szakmai közegen kívül is érdemben hozzáférhetővé válnak.

Glossa luridica

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának állam- és jogtudományi folyóirata

Szerkesztési szabályok

A törzsszöveget Calibri betűtípussal, 12-es betűmérettel, normál sorközzel, nullás térközzel, bekezdés előtti és végi sorköz nélkül, sorkizárva kell írni.

Cím:

A CÍM VÉGIG KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Alcím normál szedéssel, középre zárt

ALATTA A SZERZŐ NEVE („DR.” VAGY MÁS ELŐTAG NÉLKÜL, KIVÉTEL AZ IFJ. STB.)
KISKAPITÁLISSAL, KÖZÉPRE ZÁRT

Szerző neve alatt titulusa és (zárójelben) intézménye kurziválva (vezetői megbízás nélkül)

Például:

ACTIO COLLECTIVA EUROPAE ANTE PORTAS
Európai kollektív igényérvényesítés a kapuk előtt

UDVARY Sándor
egyetemi docens (KRE ÁJK)

A törzsszöveg tagolása:

A szöveg tagolása kizárólag arab számozással, félkövér betűvel szedve történik, kurziválás kerülendő. A tagolás mélysége legfeljebb 4 egység lehet (pl. „2.2.3.1. A Kúria idevágó határozatai” még megengedett). Az automatikus számozást kérjük kikapcsolni.

A bekezdéseket csak ENTER választja el, behúzás, tabulátor használata kerülendő. Amennyiben azonos bekezdésen belül szeretne új sort kezdeni, sortörés alkalmazandó (shift+enter). A bekezdések végső formájukat a tördelés során nyerik el.

A törzsszövegben a kiemelést a kurziválással lehet jelölni, minden más stílus (aláhúzás, **félkövér**, KISKAPITÁLIS) használata a törzsszövegen belül kerülendő.

Szakirodalmi hivatkozás:

A cikkben végjegyzet nem használható, kizárólag folyamatos (arab) számozású, 10-es betűméretű lábjegyzetek használhatók. A cikkhez irodalomjegyzék nem csatolható.

Könyv idézése:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: *Az idézett könyv teljes címe kurziválva* [Többkötetes mű esetén a teljes cím után zárójelben kell utalni a kötet számára római számmal (pl. I. kötet), szükség esetén annak címével.]. Megjelenés helye, kiadó neve, a megjelenés éve, oldalszám (bármilyen oldalra való további utalás, pl.: p., pp., o., old., oldal szövegszerű használata nélkül!).

Például: SZLADITS Károly: *Magyar Magánjog (I. kötet. Általános rész – Személyi Jog)*. Budapest, Grill Károly Könyvkiadóvállalata, 1941, 271-273.

Külföldi szerző esetén a szerző családi neve áll elöl, ezt követi keresztnéve (utóneve). Ilyenkor a két név között vessző áll. Ha idegen nyelvű a kézirat, és magyar szerző magyar művére utal, a vezetéknev áll elöl, majd vesszővel elválasztva jön a keresztnév. *Utóbbi három szabály a tanulmánykötetben, illetve folyóiratban megjelenő írásokra utalás esetén is irányadó.* A kiadás helye után szükség esetén a (kiadás országa) zárójelben megadható.

Például: JONES, Craig: *Theory of Class Actions*. Toronto (Canada), Irwin Law Inc., 2003, 14-15.

Az oldalszámok között kiskötőjel (-) használata szükséges.

Idézés tanulmánykötetben szereplő cikkből:

SZERZŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, keresztnéve normál betűvel: *Az idézett tanulmány teljes címe kurziválva*. In: A TANULMÁNYKÖTET SZERKESZTŐJÉNEK VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel (szerk.): *Tanulmánykötet címe normál betűvel*. Megjelenés helye, kiadó, a megjelenés éve, oldalszám.

Például: UDVARY Sándor: *Class Action – az ördögtől való?* In: BARTA Judit – WOPERA Zsuzsa (szerk.): *Kodifikációs tanulmányok a polgári jog és a polgári eljárásjog témakörében*. Miskolc, Novotni Alapítvány, 2011, 262-277.

Idegen nyelven megjelent mű esetén a szerkesztésre utalás is az adott

nyelvhez igazodjon. Leggyakrabban: (ed.), (eds.), illetve (Hrsg.).

Cikk folyóiratból:

SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL, utóneve normál betűvel: Az idézett cikk teljes címe („In” nélkül!). *Folyóirat címe kurzívval*, a megjelenés éve/a folyóirat lapszáma, oldalszám. A megjelenés évét követően – tipikusan egyes nem magyar folyóiratok esetében – megadható az évfolyam- és lapszám is: év, évfolyam (lapszám) formában.

Például: ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. vagy ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995, 72 (7), 1007-1010.

A folyóiratok általánosan (esetleg hivatalosan) használt rövidítései a jegyzetekben nem használhatók. (pl. JTK a Jogtudományi Közlöny helyett nem lehet).

Internetes hivatkozás:

Az URL megjelölésével és a letöltés időpontjának megjelölésével történik a hivatkozás

Például: www.echr.coe.int/Convention/webConvenHUN.pdf (2016. 03. 17.)

Ismételt hivatkozás:

Már idézett műre hivatkozás: SZERŐ VEZETÉKNEVE KISKAPITÁLISSAL i. m. + oldalszám

Például: VÉKÁS i. m. 233.

Ha már a szerző több művére történt hivatkozás, akkor a hivatkozott mű megjelenésének éve zárójelben kiegészíti az előbbit – pl. VÉKÁS (1994) i. m. 233.

Ha egy szerzőnek azonos évben több műve is megjelent, melyek hivatkozásra kerülnek, betűjellel teszünk különbséget (ezt az első, teljes hivatkozásnál már jelezni kell):

Így első alkalommal ALEXANDER, Larry: A unifying theory? Impossible. *Denver University Law Review*, 1995/7, 1007-1010. [a továbbiakban: ALEXANDER (1995a)]

Ezt követően ALEXANDER (1995a) i. m. 1008.

Ha a következő lábjegyzet ugyanabból a műből származik: Uo. 34.

Lábjegyzet mindig nagybetűvel kezdődik, a végén pont zárja le, vö., ld., pl. rövidítéseket használhatjuk (a nagybetűs kezdés és a ponttal való lezárás nem érvényesül internetes hivatkozásnál). Az op.cit., ibid., cf., e.g. és egyéb rövidítések a magyar nyelvű tanulmányokban kerülendők.

Idegen szöveg idézése:

Az idézet elején és végén nyomdai idézőjelet használunk: tehát „idézet” és nem „idézet”. Ha nem pontosan úgy kezdenénk az idézetet, ahogy az az eredetiben szerepel, akkor a korrekcióra szögletes zárójelet használunk: „[] idézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézeten belüli idézet jelölése a hagyományos módon, ún. lúdlábbal történik („a »clear and present danger« elve alapján...”).

Lábjegyzetben történő idézés esetén a lábjegyzetszövegben idézünk, anélkül, hogy megtörnénk a lábjegyzetszöveget (nem kell tehát új bekezdés).

Az idézetet sehol nem kell kurziválni.

Például: „[Mivel] a pártok a politikai rendszer meghatározó részei, helyénvaló, hogy az általános rendelkezések között [...] szól róluk az Alkotmány. [...] [A] pártok más alkotmányokban [is] az állami szervek és az alapjogok fejezetein kívül, vagy a szuverenitáshoz, vagy a választójoghoz illeszkedve szerepelnek.”

Kiemelés:

Nem dupla, hanem szimpla idézőjellel, pl. ‘jogrend’ (és nem „jogrend”)

Kiemelhető: egy-egy fontos szó, sajátos értelemben használt szó, idegen szó, általánosan használt jogi alapelv.

Kurziválás:

Akkor alkalmazzuk, ha hangsúlyozni akarunk valamit (az idézetet önmagában még nem kurziváljuk).