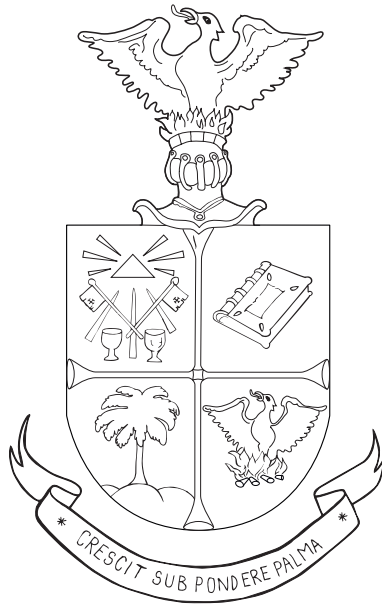


Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 3-4. szám

Glossa Iuridica

VI. évfolyam, 3-4. 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,
Cservák Csaba, Deres Petronella, Dobrocsi Szilvia, Domokos Andrea,
Homicskó Árpád Olivér, 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

TÁRSFŐSZERKESZTŐK:

Osztovits András, Rixer Ádám

FŐSZERKESZTŐ-HELYETTESEK:

Homicskó Árpád Olivér, Szuchy Róbert, Udvary Sándor

SZERKESZTŐK:

Boóc Ádám, Cservák Csaba, Domokos Andrea, Stipta István

Olvasószerkesztő:

Szabó Annamária Eszter

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

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

DOMOKOS ANDREA – GARAI RENÁTA:

A BŰNÖZÉS ÉS A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁLDOZATAI

– 9 –

HARSÁNYI GYÖNGYI – MISKOLCZI BODNÁR PÉTER

AZ APPORT TÚLÉRTÉKELÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

– 23 –

RIXER ÁDÁM

A CIVIL TÁRSADALOM HELYZETE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POPULIZMUS TÉRNYERÉSÉRE

– 43 –

PETRA LEA LÁNCOS

STAND DER EU-SOFT-LAW FORSCHUNG

– 73 –

ZSIDAI ÁGNES

DER ‚FREIDENKENDE CHRIST‘

– 91 –

MANZINGER KRISZTIÁN

ROMÁNIA – NEMZETÁLLAM – AUTONÓMIA

– 111 –

LOVAS DÓRA

FENNTARTHATÓSÁG ÉS ENERGIASZABÁLYOZÁS

– 147 –

KÖBEL SZILVIA

A „SZOLGÁLÓ EGYHÁZ” TÖRVÉNYKÖNYVE

– 165 –

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS

**A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK
HATÉKONYSÁGI ANOMÁLIÁI ÉS AZOK MEGOLDÁSI
KÍSÉRLETEI A RENDSZERVÁLTOZÁST KÖVETŐEN, KÜLÖNÖS
TEKINTETTEL AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI
MEGOLDÁSOK ELTERJEDÉSÉRE**

– 187 –

HOMICKÓ ÁRPÁD OLIVÉR

**A VEZETŐ ÁLLÁSÚ MUNKAVÁLLALÓKRA
VONATKOZÓ SZABÁLYOK**

– 203 –

NYITRAI IMRE

**A DEMENS BETEGEK SZOCIÁLIS ELLÁTÁSÁNAK
SZABÁLYAIRÓL**

– 213 –

MÓRÉ SÁNDOR

**ÁTALAKULÓ ROMA ÖNIGAZGATÁS, AVAGY A NEMZETISÉGI
ÖNKORMÁNYZATOK PERSPEKTÍVÁI HAZÁNKBAN**

– 233 –

REPPONI FELÍCIA LAURA

**GYERMEKVÉDELEM ÉS ÚJ KÖZÖSSÉG-TÍPUSOK
MAGYARORSZÁGON**

– 263 –

MÓNIKA PÓNUSZ – JUDIT NAGY

**INNOVATIVE SOLUTIONS OF INDUSTRY 4.0 – SPECIAL
ATTENTION TO GREEN LOGISTICS AND AUTONOMOUS
VEHICLES**

– 299 –

KOVÁCS RÓBERT

AZ OKOS VÁROS POLITIKA VÁLASZTÁSÁNAK KÉRDÉSEI

– 307 –

VARGHA ÉVA

KINCSTÁR A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN

– 319 –

PRIEGER ADRIENN DÓRA – POMEISL ANDRÁS JÓZSEF

UNITY IN DIVERSITY?

– 355 –

A BŰNÖZÉS ÉS A BÜNTETŐ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÁLDOZATAI¹

DOMOKOS ANDREA
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

GARAI RENÁTA
tudományos munkatárs (OKRI)

Bevezetés. Egy a sok közül...

Cintiával vérszerinti apja 12-16 éves kora között több száz alkalommal közösült, de ezt a tényt anyja mindvégig tagadta. A megindult büntetőeljárásban ez az anya volt a sértett törvényes képviselője, majd a kislány apját – a vádlottat – elsőfokon felmentette a bíróság. Ennek oka az volt, hogy a sértett az anyja nyomására nyilatkozatot írt alá arról, hogy az apa nem követte el a vádbeli bűncselekményeket (a sértett nyilatkozatát a vádlott akkori meghatalmazott védője szerkesztette). Az ítéletet a másodfokú bíróság hatályon kívül helyezte, a megismételt eljárásban pedig a vádlott, az anya, a rokonság és a vádlott védője egy emberként igyekeztek bebizonyítani a sértett szavahihetlenségét, kóros hazudozó voltát. A vádlott védője ún. jellem-tanúként (*character witness*) lépett fel. Védői pozíciójával összeférhetetlen módon szerepelt a bíróság előtt, amikor a családtagok mögé beállva hitet tett arról, hogy a vádlott „megnyerő, kedves, türelmes és mély érzésű ember”. Hasonlóképpen esett ki védői szerepköréből és tévedt a pozíciójával össze nem egyeztethető területre akkor, amikor saját pszichológiai tanulmányaira hivatkozva *pseudologica phantastica* nevű kórképet diagnosztizált a sértetten. A megismételt eljárás eredményeként elsőfokon a vádlottat bűnösnek mondták ki erőszakos közösülés és megrontás bűntettek miatt (2011), végül a másodfokú bíróság a 12 év fegyházbüntetést 10 évre enyhítette.

1. A sértettek védelme állami feladat büntetőjogi eszközökkel?

A büntetőjog hagyományosan a büntetésről szólt, az 1970-es évek végétől felerősödő büntetőjogi nézetnek köszönhetően azonban az egyes bűncselekmények áldozata is egyre inkább a figyelem középpontjába került.

Pokol Béla megfogalmazásában „az állami büntetőhatalom visszalépésével

1 Jelen tanulmány DOMOKOS Andrea: „Az új Büntetőeljárás törvény legfontosabb rendelkezései” c. konferencián (2016. június 28., Budapest, Református Zsinati Székház) elhangzott előadásának átdolgozott anyaga.

párhuzamosan az áldozatnak és ügyvédjének a vádlottal való egyezkedését teszi a büntetőeljárás és a büntetés mértékének meghatározójává”.² A hagyományos büntetőjoggal való szakítás igénye hazánkban már jóval korábban megjelent. Király Tibor Magyarországon a Csemegi kódex I. Novellájában (1908. évi XXXI. törvény) fedezi fel a paradigmaváltást, a korábbi tettarányos büntetés után az I. Büntető Novellában az elkövető személyisége is nagy súllyal esik latba. Király Tibor a 2012. évi C. törvény Preambulumában szereplő „védelem” kifejezésre hívja fel a figyelmet akként, hogy ez a védelem a büntetőjog feladata, amely immár nem szűkülhet le a megtorlási funkcióra – vagyis arra, hogy „a rosszért rosszal fizessen” –, hanem az egész társadalom védelmezése a cél.³ E felfogásban a személy előtérbe kerül, de nemcsak a bűnelkövető személye, hanem a sértetté is. Innen pedig már csak egy lépés a kárhelyreállító büntetőpolitika. Görgényi Ilona szerint a jóvátétel és a büntetőjog viszonya a nemzetközi kriminálpolitika központi kérdése. „A viktimológia és a büntetőjog közötti termékeny együttműködés fő területe a bűncselekménnyel okozott sérelem jóvátételének a megfelelő értékelése.”⁴ Igen sarkos Pokol Béla megállapítása, mely szerint „Ezzel az eltolódással a büntetőjog sok szempontból a kártérítési joghoz azonosul, és nem a megtorló igazságosság, hanem a kiegyenlítő igazságosság vezeti itt a büntetőjogi megoldások elrendezését.”⁵

2. Sértetti pozíció az új Be.-ben

Az új Be. kódex előkészítése során hat fő célt tűztek ki: gyorsaság, hatékonyság, egyszerűség, korszerűség, koherencia és célszerűség.⁶ Ezeket a célkitűzéseket az új büntetőeljárás törvény kodifikációs irányelveinek is tekinthetjük, mely a sértettek hatékonyabb védelmét is zászlajára tűzte. A garanciák és alapelvek körében nemegyszer merül fel azok egymással vetélkedése, így lehetne például

2 POKOL Béla: *Büntetőjogelméleti vizsgálódások*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2016, 112.

3 KIRÁLY Tibor: *Megnyitó*. In: HACK Péter (szerk.): *Új Büntető Törvénykönyv. Hagyomány és megújulás a büntetőjogban*. Budapest, ELTE Bibó István Szakkollégium, 2013, 6.

4 GÖRGÉNYI Ilona: *A viktimológiai ismeretek érvényesülése a büntetőjogban*. In: FINSZTER Géza – KÓHALMI László – VÉGH Zsuzsanna: *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, 2016, 269.

5 POKOL i. m. 112.

6 *Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei*. 1. <https://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91l.pdf> (2019. 10. 22.)

a tisztességes eljárás / a gyors és hatékony büntetőeljárás; a történeti tényállás felderítéséhez, a bűnösség bizonyításához fűződő érdek / az áldozatok jogainak érvényesítése, a sérülékeny sértetti csoportok fokozottabb védelme elvek között is verseny. Az átgondolt kodifikáció azonban nem az ellentmondásokat, érdekütközéseket erősíti, hanem ellenkezőleg: az egyes garanciák egymáshoz kapcsolódását, összefüggés-rendszerét veszi figyelembe. Már a Kormány-előterjesztés is rávilágított arra, hogy a „sérülékeny csoportok egyéni igényeinek figyelmen kívül hagyása” az együttműködés hiányát eredményezheti, ezért mindezek kitüntetett figyelmet érdemelnek.

A sértetti jogok és érdekek érvényesülése nem egy esetben egybevág a kódex más alapelveivel, így például a gyors és hatékony büntetőeljárás kívánalmával. Valamennyi alapelvnek érvényre kell jutnia a büntetőeljárásban, ami egyszerre biztosíthatja a törvényes, tisztességes eljárás lefolytatását és az állam hatékony büntetőjogi igényének érvényesítését is. A sértettek helyzetének megváltoztatása már korábban is igényként merült fel a magyar jogalkotóban, amikor is kötelezővé vált a polgári jogi igény elbírálása, bevezették a pótmagánvád intézményét, illetve megjelent a mediáció a büntetőjogban.

Az új büntetőeljárás törvény kodifikációjának elsődleges célja egy olyan büntetőeljárás kódex megalkotása volt, amely megőrzi a magyar eljárásjog hagyományos értékeit, megfelel a modern büntetőeljárásokkal szemben támasztott, és az Alaptörvényben megfogalmazott követelményeknek, továbbá eleget tesz hazánk nemzetközi egyezményekből fakadó kötelezettségeinek. A büntetőeljárásban a sértettek érdekeinek védelmére a korábbinál nagyobb hangsúlyt kellett fektetni, ezért az új törvénynek a sértettek védelmét és érdekeinek érvényesítését minden lehetséges eszközzel támogatnia kell, vagyis olyan eljárási szabályokat kellett kidolgozni, amelyek biztosítják, hogy az eljáró hatóságok a sértettekkel szemben a lehető legkíméletesebb módon járjanak el.

Mind a hazai kutatások, mind a nemzetközi elvárások az áldozatvédelem irányába mutattak, és immár megjelentek, beépítésre kerültek az új Be.-be is. Miskolczi Barna hangsúlyozta, hogy „az áldozatvédelem kérdését Magyarország európai uniós elnöksége egyik prioritásként kezelte, és jelentős magyar részvétel mellett került sor a bűncselekmények áldozatainak védelmére vonatkozó 2012/29/EU irányelv kidolgozására, amely átfogóan szabályozza a kérdéskört.”⁷ Az Irányelv meghatározta az áldozat fogalmát, mely szerint az áldozat olyan

7 Uo. 2; 11. <https://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20el%C5%91terjeszt%C3%A9s%20az%20%C3%BAj%20b%C3%BCntet%C5%91elj%C3%A1r%C3%A1si%20t%C3%B6rv%C3%A9ny%20szab%C3%A1lyoz%C3%A1si%20elveir%C5%91l.pdf> (2019. 10. 22.)

- természetes személy, aki közvetlenül bűncselekmény következtében sérelmet szenvedett, ideértve a testi, mentális vagy érzelmi sérülést, avagy gazdasági hátrányt, továbbá
- a közvetlenül bűncselekmény következtében életét veszített személy családtagjai, akik e személy elhalálozása folytán sérelmet szenvedtek.⁸

Az Európai Unió irányelvének való megfelelés határideje 2015. november 16- volt, ezzel összhangban rendelkezik a 2015. évi CLI. törvény a sértett helyzetéről, miszerint arra kell törekedni, hogy a jogok és garanciák mindenki számára elérhetőek legyenek, aki pedig valamilyen oknál fogva a sérülékeny csoportba tartozik – éppúgy képes legyen hozzájutni a megfelelő garanciákhoz, mint a nem ilyen csoportba tartozók. Az EU-s irányelvhez képest több annyival, hogy a „nem természetes személy” is lehet áldozat, kevesebb viszont azzal, hogy a közvetett áldozati szerepet nem nevesíti. Megszületett tehát egy egységes sértett-fogalom, melyben álláspontunk szerint előrelépés, hogy immár nem tartja külön a passzív alany és a sértett fogalmát. Az egységes sértett fogalom megjelenése ellenére is fel kell hívnunk a figyelmet az olyan új jelenségekre is, mint például a zöldbűntények: Irk Ferenc megemlíti az ökocídium és a geocídium fogalmát, ahol nagy kihívás a bűncselekmények áldozatainak behatárolása,⁹ továbbá hasonlóképpen nehéz a virtuális térben elkövetett bűncselekmények áldozatait felismerni és nevesíteni.¹⁰

A hatályos Be. kiemelt hangsúlyt fektet a bűncselekmények sértettjeinek fokozott védelmére, jogaik érvényesítésére, egyúttal kifejezi a kívánalmat, miszerint a büntetőeljárásban mindenkit az emberi méltósága tiszteletben tartásával kell kezelni – és ez alól nem kivétel a sértett sem. A testi-lelki bántalmazást vagy szexuális abúzust átélt gyermekkorú sértettek kímélete, kihallgatása/meghallgatása, és az objektív igazság feltárása nem csupán

8 Az Európai Parlament és Tanács 2012/29/EU irányelve a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról.

9 IRK Ferenc: *Zöldkriminológiától a környezeti viktimizációig. Rövid fogalomtár és rendszertani összefoglalás*. In: FINSZTER Géza – KŐHALMI László – VÉGH Zsuzsanna: *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, 2016, 347.

10 Nagy Zoltán András az áldozatok tipizálásánál a meggondolatlan, precipitativ sértettekre hívja fel a figyelmet, amelyek a kibertérben elkövetett bűncselekmények áldozataira is vonatkoznak. NAGY Zoltán András: *A sértett szerepe néhány kibertérben elkövetett bűncselekményben – alkalmazott viktimológia*. In: FINSZTER Géza – KŐHALMI László – VÉGH Zsuzsanna: *Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, 2016, 483-490.

felkészült nyomozói, ügyészi, bírói és védői munkát, hanem a jogalkotó részéről is átgondolt, koherens és speciális szabályozást igényelt,¹¹ ami kétségtelenül érezhető az új Be. szellemiségén.

A Be. IX. fejezetében találjuk a sértettre vonatkozó rendelkezéseket,¹² mely szerint sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette.

A sértett jogai körében rögzíti a törvény egyebek mellett, hogy jogosult bizonyítékok előterjesztésére, valamint arra, hogy indítványt és észrevételt tegyen, a perbeszédok során felszólaljon, a tárgyaláson és meghatározott eljárási cselekményeknél jelen legyen, illetve kérdéseket tegyen fel, továbbá az őt érintő bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett ügyiratokat – meghatározott kivételekkel – megismerje. Jogosult továbbá a sértett arra, hogy a büntetőeljárás jogairól és kötelességeiről a bíróságtól, az ügyészségtől és a nyomozó hatóságtól felvilágosítást kapjon, vagy, hogy adott esetben jogorvoslattal éljen, segítő közreműködését vegye igénybe, a bírósági eljárásban magánfélként polgári jogi igényt érvényesítsen, a nyomozás során erre vonatkozó szándékát bejelentsen, valamint hogy magánvádlóként, pótmagánvádlóként fellépjen. A sértett bármikor jogosult nyilatkozni arról, hogy a bűncselekmény következtében milyen testi, lelki sérelmet szenvedett, milyen vagyoni hátrány érte, illetve kívánja-e a terhelt bűnösségének megállapítását és megbüntetését.

Kifejezetten fontosnak tartjuk a szabályozás azon részét, miszerint a sértett jogosult arra, hogy az őt érintő bűncselekménnyel összefüggésben – kérelmére – tájékoztassák a letartóztatott, az elzárásra vagy a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt terhelt szabadon bocsátásáról vagy szökéséről (utóbbinál a feltételes vagy véglegesen történő esetben is), a szabadságvesztés és az elzárás végrehajtásának félbeszakításáról. A sértett jogosult tájékoztatást kapni az kényszergyógykezelt, illetve előzetes kényszergyógykezelt elbocsátásáról vagy szökéséről / engedély nélküli eltávozásáról, az adaptációs szabadságra bocsátásról, javítóintézeti nevelés esetén a fiatakorú ideiglenes vagy végleges elbocsátásáról, az engedély nélküli távozásról, illetve a nevelés félbeszakításáról. Nem vitatható, hogy adott esetben ezen tájékoztatások elmaradása egy újabb

11 DOMONYAI Alexa: *Különleges bánásmód és hatékony védelem? A tizenegyedik életévét be nem töltött sértett a büntetőeljárásban.* https://ujbtk.hu/domonyai-alexa-kulonleges-banasmod-es-hatekony-vedelem-a-tizenegyedik-eletevet-be-nem-toltott-ser-tett-a-buntetoeljarasban/#_ftn11 (2019. 10. 24.)

12 Be. 50-56. §-ok.

/ súlyosabb bűncselekmény elkövetését eredményezheti, míg ha a sértett tud az elkövető „közeledéséről”, legalább esélye van biztonságos helyre húzódni, még ha átmenetileg is.

Fenti jogai mellett a sértett köteles az eljárási cselekményeken – ideértve a szakértői vizsgálatot is – a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság rendelkezéseinek megfelelően részt venni, lakcímét, értesítési címét, tényleges tartózkodási helyét, kézbesítési címét, és – a változást követő három munkanapon belül – ennek megváltozását az eljáró hatóságokkal közölni.

3. A különleges bánásmód mögöttes tartalma

A különleges bánásmód az általánostól eltérő, a büntetőeljárás jogok gyakorlását elősegítő, támogató vagy védelemben részesítő szabályok összességét jelenti, melynek célja, hogy az ún. sérülékeny csoportba tartozó személyek – eljárásbeli pozíciójuktól függetlenül – ugyanolyan helyzetbe kerüljenek, mintha ilyen hátránnyal nem rendelkeznének.

Különleges bánásmódban részesülhet a sértett és a tanú akkor, ha a személyes jellemzői vagy az eljárás tárgyát képező bűncselekmény jellege és körülményei alapján a megértésben, a megértetésben, a jogok gyakorlásában, kötelezettségek teljesítésében, vagy a büntetőeljárásban való hatékony részvételben akadályozottak. Ilyen személyes jellemzők a fiatal vagy idős életkor, a kedvezőtlen egészségi, fizikai, mentális, pszichés állapot, a bűncselekmény kirívóan erőszakos jellege, vagy más személyhez (például a vádlotthoz, hozzátartozóihoz) fűződő viszony. Hivatalból vagy erre vonatkozó kérelem alapján kell megállapítani, hogy az érintett különleges bánásmódot igénylő személynek minősül-e vagy sem, ugyanakkor kérelem és külön vizsgálat nélkül is ilyennek minősülnek a kiskorúak (18 év alattiak), a szexuális jellegű bűncselekmény sértettjei, illetve a fogyatékos vagy ilyennek minősíthető sértettek és tanúk.¹³

A hatóságoknak kellő körültekintéssel kell eljárniuk valamennyi büntetőeljárás során, de a gyermekkorúakat érintő ügyekben nem elégséges az átlagos odafigyelés, annak az eljárás kezdő pillanatától az utolsó mozzanatig „fokozott figyelem”-nek kell lennie. Amellett, hogy ezen eljárásokat soron kívül kell lefolytatni, a sértett különlegességének érvényesülnie kell a kapcsolattartás és a magánélet terén, elő kell segíteni számára segítő közreműködésének

13 A különleges bánásmódra vonatkozó szabályok az új büntetőeljárás törvényben. https://birosag.hu/sites/default/files/kulonleges_banasmod.pdf (2019. 10. 24.)

igénybevételét, gondoskodni kell az indokolatlan megismétlés nélkül elvégezhető eljárási cselekményekről, ügyelni kell arra, hogy a sértett más személlyel szükségtelenül ne találkozzon, az eljárási cselekményeket lehetőleg az erre szolgáló, vagy arra alkalmassá tett helyiségben kell végrehajtani és arról audiovizuális felvételt készíteni, a sértetti jelenlét biztosítható telekommunikációs eszköz útján, illetőleg a tizennyolcadik életévét be nem töltött sértett vagy tanú szembesítése csak az érintett hozzájárulásával rendelhető el.

Nemcsak a szexuális bűncselekményekre igaz, hogy a gyermekek fejlődésének ismerete szükséges ahhoz, hogy tőlük, róluk, a cselekményről megfelelő információhoz lehessen jutni. Más és más a kapott információ pontossága a korai gyermekkorban, óvodásoknál, iskoláskorban vagy serdülőkorban lévő gyermeknél, viszont aki tisztában van a különböző fejlődési szakaszokkal, jobban meg tudja ítélni, hogy a gyermek megértette-e a kéréseket, és hogy sikeresen tudja-e közölni gondolatait, érzéseit”.¹⁴

A sértettek kihallgatása szakmai professzionalizmust igényel, és ezt a lehető legkomolyabban kell érteni. A szexuális bűncselekmények sértettjei sokszor magukat is hibáztatják abban, hogy ez megtörténhetett, szégyellik az eseményt, ezért előfordulhat, hogy vallomásaikban ellentmondások, elhallgatások és többszörös módosítások lesznek. A kiskorú sértettektől várt információ kinyerését sokszor az is gátolja, hogy ők életkori sajátosságaikból adódóan nem tudják miként mondják el vagy nevezzék meg a velük történeteket, a szóhasználat is gondjaik lehetnek, ezért inkább tartózkodnak az intim részletekről való beszámolástól; ez viszont a hatóság eljáró tagja számára azt jelentheti, hogy nem sikerült megfelelő légkört teremtenie, vagyis a meghallgatás irányán, körülményein változtatni kell. A rendőrnek segítenie kell a vallomástételt azzal is, hogy kifejezetten engedélyt ad bármilyen szóhasználatra vonatkozóan, sőt a sértettet kifejezetten erre kéri. A jegyzőkönyv akkor tükrözi hűen a vallomást, ha rögzíti a tanú eredeti beszédfordulatait. Fiatal- vagy gyermekkorú sértett kihallgatásakor a fogalmazási nehézségek még fokozottabban jelentkeznek, ezért kellő tapintattal szükséges elősegíteni azt, hogy minél közelebb kerüljünk az igazság megismeréséhez. A hatóságok előtt is ismert tény, hogy az áldozatok félnek a kihallgatás eredményének következményeitől, a terhelt várható reakciójától, ezért megnyugtató nemcsak fontos, hanem szinte nélkülözhetetlen. Az erőszakos nemi bűncselekmények sértettjei – személyiségüktől és előzetes tapasztalataiktól függően nem

14 ELEK Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban*. Debrecen, Tóth Könyvkereskedés és Kiadó Kft., 2007, 75.

egyformán reagálnak a cselekményekre, és ez befolyásolja a kihallgatást is: sokkal több a gátló tényező, a szorongás, ezért a velük való foglalkozás még több türelmet, értő figyelmet és szakmai tudatosságot igényel. A konkrét cselekményekről való beszámolóban a minősítés szempontjából kiemelt jelentősége van annak, hogy az esemény bekövetkezésekor pontosan milyen erőszakos viselkedés (akaratot hajlító vagy megtörő) és kényszerítés történt, ténylegesen mit mondott a vádlott, és ezt milyen sértetti reakció követte stb., ezért valamennyi kihallgatás előtt célszerű a nyomozási taktika és módszertan kiválasztása, átgondolása, a kihallgatásra való alapos felkészülés szakmailag és lelkileg egyaránt.¹⁵

4. Másodlagos vagy szekunder viktimizáció

Napok, hónapok, évek. Félelemmel teli várakozás, végletekig eszkalálódó családi feszültség, folytonos küzdelem testnek és léleknek egyaránt. Talán mindannyian egyetértünk abban, hogy a legfontosabb cél nem lehet más, mint hogy a sértettek a bűncselekménnyel okozott sérelmeken túl a büntetőeljárásban újabakat ne szenvedjenek el. Ez sem új gondolat, hiszen 2001-ben már megjelent az európai uniós joganyagban a másodlagos viktimizáció megakadályozásának kívánalma (2001/221/IB sz. kerethatározat) 2006-ban az Európa Tanács bűncselekmények áldozatainak nyújtandó segítségről szóló 8. ajánlása szintén hangsúlyozza a szekunder viktimizáció elleni fellépés szükségességét. A tagállamok feladata megteremteni a büntetőeljárás kívüli, áldozatsegítő szolgálatként működő intézmények és a büntetőügyben eljáró hatóságok szorosabb kapcsolatát, a bizonyítás indokolatlan megisméltésének visszaszorítását, valamint a kihallgatás infokommunikációs eszközök bővítésével történő biztosítását.

Másodlagos viktimizálódás történik, ha az intézkedő rendőrök a bűncselekmény elszívését követően nem megfelelően viszonyulnak az áldozatokhoz, vagy a pozitív megnyilvánulásra, segítségre, támogatásra nem a kellő időpontban kerül sor. Fontos hangsúlyozni, hogy a gyermekkorú áldozat elsődleges, befolyásmentes, spontán előadását lehet megbízható információnak tekinteni, mert egy kisgyermek is képes a sérelmére elkövetett szexuális cselekményt hűen visszaadni. A sértettek kihallgatása, meghallgatása az erőszakos nemi bűncselekmények miatt indult eljárások legfontosabb

15 CSERNYIKNÉ PÓTH Ágnes: A másodlagos áldozattá válás és elkerülésének rendőri vonatkozásai. 2. <https://www.kriminologia.hu/sites/kriminologia.hu/files/2008eavszcernyiknepa.pdf> (2019. 10. 22.)

nyomozói/vizsgálói cselekményei. A vallomások tartalma az ilyen cselekmények felderítésének fontos része, és függ mind a kihallgatást végző, mind a sértett személytől, de még a körülményektől is, hiszen tudvalevő: a sexualitás kérdése önmagában is problematikus, érzékeny kérdésköröket feszeget. A kihallgatást végző rendőrnek az a feladata, hogy a valóságnak megfelelő objektív vallomás megtételét segítse elő. Az nemi bűncselekmények nyomozásánál a szubjektív hatások az átlagosnál erőteljesebben érvényesülnek; igaz ez az állítás mind a terhelti, mind a sértetti oldalra. A terheltek nyilvánvalóan tűnő hazugságai, érzéketlenséget kifejező megjegyzései, irritáló válaszai nagy önfegyelmet, kontrollt, frusztrációs tűrőképességet, toleranciát igényelnek, de hasonló a helyzet a sértetti oldalról történt hamis vádaskodások, érdekből történő feljelentések estében is.¹⁶

A szexuális bűncselekmények nyomán adott igazságügyi pszichológus szakértői véleményekben rendre visszatérő momentum, hogy a kiskorú sértettet súlyos fokú pszichés trauma érte, a cselekmény következtében megjelenik az önvád, a bűntudat. Félelmet indukáló helyzetben a gyermekek gyakran visszahúzódnak, lemerevednek, és képtelenek magukat megvédeni, vagyis a bűncselekményt elhárítani. Tekintettel arra, hogy a sexualitásról a gyermekeknek nincs kialakult fogalomrendszere, nincsenek tisztában azzal mi történik velük, így az aktusok közben érzelmileg összezavarodnak, megjelenik a vádlottal szembeni ellenszenvük, hiszen egy számukra korábban elfogadott személy viselkedése megváltozott irányukba. A kiskorúak a vizsgálatok során folyamatosan sírással küszködnek, intenzív érzelmi reakció kíséri az általuk elmondottakat.

4.1. A gyermekek barátja az igazságszolgáltatás?

Sajátos területe a másodlagos viktimizáció elleni küzdelemnek a gyermek áldozatok mindenek feletti védelme. A nemzetközi dokumentumok együtt tárgyalják a gyermekkori áldozatok és fiatalkorú elkövetők helyzetét. Az Európa Tanács fogalmazott meg ajánlásokat a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozóan – a (2008) 11. sz. MB ajánlás a fiatalkorú bűnelkövetőket érintő szankciókról és intézkedésekről. A 2010-es Európa Tanácsi Gyermekbarát igazságszolgáltatási irányelv meghatározta a speciális eljárást, ahol a gyermekek megfelelő tájékoztatást kapnak a jogaikról, illetve megfelelő védelmet biztosítanak nekik jogaik érvényesítéséhez, emellett

16 Uo.

pedig a 2013. évi CCXLV. és a 2014. évi LXV. törvény is módosította a Btk.-t e témában.

A gyermekközpontú igazságszolgáltatás olyan rendszer, amely az elérhető legmagasabb szinten biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony érvényesítését, elsődleges szempontként juttatja érvényre a részvételükkel folyó, vagy őket érintő minden ügyben a gyermekek mindenekfelett álló érdekeit. A gyermekek egészséges fejlődése olyan prioritást jelent, ami a fokozott odafigyelést, és akár az eljárás többi résztvevői eljárási jogainak korlátozását is indokolhatja. A gyermekközpontú (*child-focus*) igazságszolgáltatás lényege ezen prioritások fel- és elismerése.¹⁷ A gyermekbarát igazságszolgáltatás azonban nem tud megvalósulni addig, amíg bizonyos rendszerszintű hibákat és hiányosságokat nem orvosolunk, és a legalapvetőbb nehézségekre (szakemberek célzott képzésének hiánya, az együttműködés és közös értékelési keretrendszer akadozásai, információcsere blokkolódása a különböző jogágak eljárásai között, a szülői felügyeletet érintő, a kiskorú veszélyeztetése vagy éppen a szexuális bűncselekmények és a kapcsolati erőszak miatt indult eljárások ítélkezési gyakorlata, a gyermekbarát igazságszolgáltatás elemeit átfogóan vizsgáló monitoring rendszer hiánya) nem találunk hathatós megoldásokat.

A sértett jogai legalább annyira fontosak, mint az elkövetőé, és mindent el kell követni azért, hogy az eljárás során az áldozat (bármilyen bűncselekmény sértettje) ne szenvedjen el újabb viktimizációt, akár a bűncselekmény kínos, traumatizáló részleteire vonatkozó többszöri, kíméletlen meghallgatás, a sértetti magatartás pejoratív értékelése, akár az elkövetővel való felesleges konfrontáció során illetve következtében.¹⁸

A kiskorú veszélyeztetése tárgyában indult ügyek hátterében is jellemzően hosszú évek óta tartó családon belüli erőszak vagy elhanyagolás áll, azonban ha a gyermek a hatóságok látókörébe is kerül, körülményei érdemi változására irányuló hatás aligha észlelhető, beavatkozás nem, vagy csak megkésve történik. Végletekig eszkalálódott helyzetek és éveken keresztül tartó

17 A bíróság hivatalos honlapjai: <http://birosag.hu/tudjon-meg-tobbet/gyermekkozpontu-igazsagszolgalatas/folep>; <http://birosag.hu/tudjon-meg-tobbet/gyermekkozpontu-igazsagszolgalatas/obh-munkacsoport>; http://birosag.hu/sites/default/files/allomanyok/gyermek_igsz/letoltheto_dok/a_gyermekkozpontu_birosagrol.pdf (2019. 10. 22.)

18 FEHÉR Lenke: *Az áldozatok jogai és az áldozatsegítő szervezetek*. In: IRK Ferenc (szerk.): *Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok XXXVI*. Budapest, Országos Kriminológiai és Kriminálisztikai Intézet, 1999, 122.

gyermekbántalmazások rajzolódnak ki, az iratokban szenvedélybeteg szülők jelennek meg, összekapcsolódva sokszor a bíróság által meg nem állapított, de tényszerű kapcsolati erőszakkal – emeli ki Solt Ágnes. Az OKRI vonatkozó kutatása során is megállapítást nyert, hogy hosszú folyamat eredménye mire egyáltalán a büntetőeljárás megindul, de emellett nem feledhetjük azt, hogy a kiskorú ezzel párhuzamosan érintett a közigazgatási, polgári peres vagy nemperes eljárásokban is, ahol úgyszintén hosszas meghallgatásokkal, vizsgálatokkal, környezettanulmányokkal találkozik úgy, hogy a családja ügyében eljáró hatóságok eljárásai egymástól elkülönülve, egymásról mit sem tudva zajlanak. Ha a gyermeket minden egyes eljárásban csak egyetlen hatósági szakember, pszichológus szakértő stb. hallgatná meg, akkor is összesen minimum hat alkalommal faggatnák őt ismeretlen emberek – mutat rá Solt Ágnes¹⁹, ami nemcsak elgondolkodtató, hanem az egyik legsúlyosabb rendszerszintű probléma, amellett, hogy ekként az időszerűség – vagy éppen a soron kívüliség – és a szakszerűség sem valósulhat meg.

Álláspontunk szerint a gyermekek ilyen mértékű, vagyis inkább mértéktelen meghallgatás-sorozata (a hányszor) mellett az sem mellékes, hogy a kiskorút milyen szakértelemmel, erre vonatkozó képzéssel rendelkező személy (ki), milyen körülmények között (hol), és milyen módszerekkel (hogyan) hallgatja meg. A körültekintő és alaposan átgondolt eljárásrend természetesen a felnőttek vonatkozásában is alapvető elvárás, de gyermekek esetében nem hibázhatunk, mert annak beláthatatlan következményei lehetnek.

5. Harmadlagos viktimizáció

Nemcsak a másodlagos viktimizálódás, illetve a gyermekbarát igazságszolgáltatás akadozása adhat okot aggodalomra, hanem az emellett megjelenő szülői viselkedések is. A gyermek családi környezetben éli mindennapjait az eljárás előtt, közben és utána is, azonban ha a sérelmére bűncselekményt elkövető hozzátartozót nem távolítják el a közeléből, a harmadlagos viktimizáció magából a szeretet-közegből érkezik, ami annyira nem is szerető. Ahogyan a felvezető jogesetből is látható, számos szülő úgy hiszi, hogy a gyerekkel bármit meg lehet tenni, mert birtoktárgy, alárendelt szerepben van, és amúgy is kiszolgáltatott. Lehet őt bántalmazni, szexuálisan molesztálni, nem szeretni,

19 SOLT Ágnes: *A „gyermekbarát igazságszolgáltatás” repedéseiről*. Vókö György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*. 2018/55. Budapest, Országos Kriminológiai Intézet, 2018, 47; 55-57.

megszégyeníteni, semmibe venni, hátat fordítani neki, nem megölelni, minősítgetni, zsarolni, elhagyni, levegőnek nézni, megsérteni a határait, letörni a szárnyait, érvényteleníteni az érzéseit. A gyermek szivacsként szívja magába a szülők érzelmi állapotát, emellett lehet villámhárító, kiközösített, és persze a végtelenségig lehet neki hazudni, vagy éppen őt hazugnak nevezni. Ezekre nincs törvényi szabályozás, látszólag érzelmileg és verbálisan azt lehet tenni a gyermekkel, ami csak jól esik, mert hát ugye egy grimasz, egy flegma mosoly nem hagy külsérelmi nyomot, az „csak” belül pusztít. A gyerek rugalmas, mindent elbír, majd csak felnőtt valahogy, ember lesz belőle, munkába áll, párkapcsolatot létesít, 18 éves kora után pedig vessen magára.

A kérdés csak az, mi lesz akkor, ha a gyermek egyszer odaáll a szülei elé, mi lesz ha számon kér – gondolunk itt arra, hogy megindítja a büntetőeljárást, megteszi a feljelentést (lásd: szexuális bűncselekmények elévülési ideje). Mi lesz, ha a gyermek szóba hozza az éjszakai üvöltözéseket, a széklábbal és egyéb tárgyakkal történő verést, a szeretetmegvonást, a molesztálást, a lelki poklot, a félelmeket, az ágybavizelést, az ártettegett éveket, a meg nem kapott lehetőségeket, az értelmetlen tiltásokat, az ezek miatt kialakult betegségeket, és úgy nagyjából az életet és a gyerekkort, amit elvettek tőle. A szülő ilyenkor maszatol: a család egységére hivatkozással megpróbálja lebeszélni a feljelentésről, de ha traumatizáltsága folytán a „gyerek” eléggé elszánt, fogja magát és hátat fordít a szülői háznak, mert becsapták. Nem érez lelkiismeret-furdalást, nem érzi magát gyarlónak és szívtelennek, bár vélhetően egész életében bántani fogja, amiért ezt meg merete, meg tudta tenni. Önmagáért végre, saját kis teste és lelke érdekében. A karma annyi, hogy amit teszünk, annak következménye lesz. Naiv tévhit, hogy a gyermekkel bármit meg lehet tenni következmények nélkül. A karma az, ha a legkiszolgáltatottabb időszakban magára hagyják és bántják a gyermeket, nagy eséllyel ő is ezt fogja tenni, amikor a bántalmazó élete vége felé öreg és kiszolgáltatott lesz. És fel sem róható neki. Ok és okozat. Tett és következmény. Ha jól csináljuk, visszakapjuk, ha rosszul, azt is. Miért gondolja sok szülő, hogy a verésre ölelés, a késdobálásra virágcsokor, a bántalmazásra szívecskés képeslap lesz a válasz? A világ rendje büntetőjogilag is annyi, hogy amit teszünk, annak következménye lesz, és jó esetben egyszer minden kiderül. Ez az örök törvény. Mi hisszük, hogy a címben megjelölt bűnözésnek és a büntető igazságszolgáltatásnak nemcsak áldozatai, hanem nyertesei is lehetnek, mégha ez a pozíció kínzó fájdalommal is jár.

Térjünk vissza Cintia esetére. Cintia, a sértett további viktimizációja:

- Az anyja és az egész rokonság hazugsággal vádolta – ez a tipikus *victim-blaming*.
- A bíróság hagyta, hogy a törvényes képviselői jogokat a sértettel érdekellentétben álló anya gyakorolja.
- Az anyja kényszerítette Cintiát a terhelő vallomás visszavonására.
- A meghatalmazott védő a sértett nyilatkozatát megszerkesztette és a sértetti képviselőnek átadta; a sértetti képviselő ezt elfogadta.
- Az alapeljárásban elsőfokon eljáró bíró a kényszerrel megíratott sértetti nyilatkozatot fogadta el és a bűnöst felmentette.
- A megismételt eljárásban az apa bűnösséget kimondó ítélete igazságot szolgáltatott neki – azt azonban egyetlen gondolkodó ember sem hiheti, hogy a többszörös viktimizálódás okozta sérüléseket valaha is kiheverheti.

Záró gondolatok

Korinek László hangsúlyozza, hogy a sértetti szempontokat akkor lehet érvényesíteni a büntetőeljárásban, „ha intézményesülnek azok a formák, amelyek keretében az áldozatok, illetőleg hozzátartozóik véleménye mérlegelhető és mérlegelendő tényezővé válik.”²⁰ Görgényi Ilona szerint „a cél megtalálni azt az egyensúlyi helyzetet, amelyben az egyik fél emberi jogai a másik fél rovására nem sérülnek.”²¹ Egyetérthetünk Fellegi Borbálával, aki azt vallja, hogy az állampolgárok elégedettebbek azzal az igazságszolgáltatási rendszerrel, amelyben igény van az együttműködésükre, mert ezzel együtt a bűnmegelőzés is hatékonyabb lesz.²²

A magyar büntetőpolitika jogszabályi szinten igen elkötelezett a gyengék, kiszolgáltatottak, sérülékenyek jogai biztosítása, érdekeinek védelme terén. Ez megmutatkozik a Btk.-ban is (lásd a 18. életévüket be nem töltöttek, az időskorúak, fogyatékosok, kiszolgáltatott helyzetűek fokozott büntetőjogi védelmét), és immár megjelenik a Be.-ben is (a különleges bánásmódot igénylő sértettek kímélete). A jogszabály azonban a jogalkalmazás során hatályosul, és amíg a gyakorlat nem teszi magáévá ezeket a kiemelt fontosságú, igen előremutató elveket, addig az elesettek, sérülékenyek továbbra is elveszve érezhetik magukat a büntetőeljárásban. A büntető igazságszolgáltatásban dolgozók fel kell, hogy ismerjék, nemcsak az „együttműködő terhelt” az eljárás

20 KORINEK i. m. 369.

21 GÖRGÉNYI i. m. 275.

22 FELLEGI Borbála: Út a megbékéléshez. A helyreállító igazságszolgáltatás intézményesülése Magyarországon. Budapest, Napvilág Kiadó, 2009, 263.

érdeke, hanem minél több „együtműködő sértettet” nyernek meg, annál több bűncselekményt lehet felderíteni, bizonyítani, és valamiféle igazságot szolgáltatni, a sértett számára pedig talán valamelyest megnyugvást találni.

AZ APPORT TÚLÉRTÉKELÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI

HARSÁNYI GYÖNGYI
egyetemi docens (KRE ÁJK)

MISKOLCZI BODNÁR PÉTER
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Bevezetés

A tagok (részvényesek) bocsátják a társaság rendelkezésére a pénzbetéteket és az apportot. Míg a pénzbetétek értéke egyértelmű, addig a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás értékét meg kell állapítani. A társaság létesítő okmányában rögzített és a valós érték eltérhet egymástól. Abban az esetben, ha az apport alacsonyabb értékű, mint amit a létesítő okmány feltüntet, a jog teendőket határoz meg az értékegyensúly helyreállítása és az esetleges további hátrányok felszámolása érdekében.

A tanulmány áttekinti a korábbi társasági törvényeknek az apport értékének meghatározására, továbbá a társaság létesítő okiratában feltüntetett és a valós érték különbsége esetén irányadó következményekre vonatkozó szabályait. A szabályozás – korántsem nyílegyenes – fejlődési útja rávilágít arra, hogy hatályos jogunk egyrészt megőrzött néhány átgondolandó elemet, másrészt tovább bonyolította az apportot szolgáltató és az apport értékét elfogadó tagokat terhelő jogkövetkezmények viszonyát. Az alapításnál későbbi apportszolgáltatás bővülő lehetősége újabb problémákat szül. A kérdésvivő eseteken és a kritikai megjegyzéseken túl a szerzők javaslatokat is megfogalmaznak a szabályozási anomáliák felszámolására.

1. Az apport értékére vonatkozó rendelkezések történeti áttekintése

1.1. Az apport értékére vonatkozó szabályok az első Gt.-ben

1.1.1. Az apport értékének meghatározása

Az első társasági törvény¹ alapján az apport értékét annak a tagnak kellett megjelölnie, aki azt szolgáltatja. A többi tag az apport értékét a létesítő okmány aláírásával elfogadta. Főszabályként nem volt kötelező az apport pénzben kifejezett értékének meghatározására könyvvizsgálói vagyonértékelést igénybe

1 1988. évi VI. törvény.

venni, de azokban a társasági típusokban – rt., egyszemélyes kft. és 50 millió Ft-ot meghaladó törzstőkéjű kft. – ahol könyvvizsgáló alkalmazását kötelezően előírta a törvény, a nem pénzbeli hozzájárulás könyvvizsgálói értékelése is kötelező volt. Minden gazdasági társaságnak lehetősége volt a nem pénzbeli hozzájárulás értékét erre megbízott könyvvizsgálóval ellenőriztetni.

1.1.2. Az apport értékéért való felelősség

Az apport valós értékénél a társaság létesítő okmánya esetleg magasabb összeget tüntetett fel. Az apport felülértékeléséért mindenképpen felelősséggel tartozott maga az apportőr, és a társaság további tagjai is felelősséggel tartozhattak.

- a) Az apportot szolgáltató tag a szolgáltatástól számított öt éven át felelős (volt?) a társaságnak azért, hogy nem vagyoni hozzájárulásának értéke a szolgáltatás idején megfelelt annak az értéknek, amit a társasági szerződés megjelölt.² A rendelkezés célja az volt, hogy az apportot szolgáltató tagot rászorítsa arra, hogy nem pénzbeli betétjének az értéke legyen valós, és a szolgáltatás idején feleljen meg annak az értéknek, amelyet a létesítő okirat feltüntet.
- b) A társaság további tagjai akkor tartoztak felelősséggel az apport felülértékeléséért, ha tudomásuk ellenére a valódi értéket meghaladó értékkel fogadtatták el az apportot a társasággal (a továbbiakban: túlértékelést elfogadó tagok). Ez a felelősség a társasági formától függetlenül terhelte a társaság túlértékelést elfogadó tagjait. A jogirodalomban az alábbi értelmezés látott napvilágot: „[ö]nmagában egyik tagnak sincs akkora hatalma, hogy rákényszeríthetné a többi tagot a társasági szerződés aláírására. A törvényszöveg tehát nem jelenthet kényszert, az alapítás során különösen nem lehet szó a még létre sem jött társasággal szembeni nyomás gyakorlásáról. Véleményünk szerint önmagában azzal, hogy a tag tudomással bír arról, hogy az apportot a valós értéknél magasabb értékkel szerepeltették a szerződésben, de erről nem szól senkinek és maga aláírja a szerződést, már mindent megtett annak érdekében, hogy a valódi értéket meghaladó értékkel fogadják el az apportot”.³ A túlértékelést elfogadó társasági tagok felelőssége egyetemes. A felelősség alól felmentés adható, de ez a társaság hitelezőivel szemben hatálytalan.

2 Gt. 162. § (2) bek.

3 MISKOLCZI Bodnár Péter: *Az apportszolgáltatással kapcsolatos felelősség és jogi biztosíthatósága*. In: Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára. Miskolc, Novotni Alapítvány, 1997, 221.

1.2. Az apport értékére vonatkozó szabályok a második Gt.-ben

1.2.1. Az apport értékének meghatározása

A második társasági törvény⁴ rt. esetén fenntartotta a nem pénzbeli hozzájárulás kötelező könyvvizsgálói értékelését és garanciális szabályokat fogalmazott meg ezzel kapcsolatban. Az alapszabálynak kötelező melléklete volt a könyvvizsgálói jelentés, amelynek tartalmaznia kellett a nem pénzbeli hozzájárulás leírását, értékelését és a könyvvizsgáló nyilatkozatát arról, hogy a nem pénzbeli hozzájárulás értéke összhangban van az ellenében adandó részvények számával, névértékével, valamint a könyvvizsgáló által alkalmazott értékelési szempontok ismertetését.⁵

A második Gt. kft. esetén nem tartalmazott ilyen szabályt, akkor sem, ha kötelező volt a könyvvizsgáló alkalmazása.⁶ Az apport értékének meghatározásához közkereseti társaság és betéti társaság esetében sem volt kötelező könyvvizsgálót igénybe venni. E társasági formáknál a tagok feladata és felelőssége, hogy az általuk szolgáltatott apport értékét a valóságnak megfelelően határozzák meg.

1.2.2. Felelősség az apport értékéért

A második Gt. is kétféle jogkövetkezményt fűzött az apport felülértékeléséhez. A valamennyi társaságra irányadó szabályok között helyezték el az apportot szolgáltató tag kötelezettségére vonatkozó normát, míg az apport értékét tudomásuk ellenére „elfogadtató” személyek csak kft. esetén tartoztak felelősséggel (ugyanilyen magatartás tanúsítása esetén az első Gt. minden társasági típusban felelőssé tette a tagokat).

a) Az apportot szolgáltató tag kötelezettsége

Az apportot szolgáltató tag (részvényes) helytállni tartozott⁷ azért, hogy az általa szolgáltatott apport értéke a valóságos értéknek megfelelő. Az

4 1997. évi CXLIV. törvény.

5 Gt. 208. § (1) bek.

6 Kötelező volt könyvvizsgáló alkalmazása egyszemélyes kft., 50 millió Ft-ot meghaladó törzstőkéjű kft. esetén, és ha a könyvvizsgáló alkalmazását törvény kötelezően előírta.

7 A Gt. 12. § (4) bekezdése nem a felelősséggel tartozik fordulatot használta, de a „helytállás” fogalom nem a mai értelemben vett saját magatartástól függetlenül alkalmazandó objektív jogkövetkezmény volt. A korabeli jogirodalom a fogalmat a felelősség szinonimájának tekintette. Lásd, pl. MISKOLCZI Bodnár Péter (szerk.): *A gazdasági társaságok*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1998.

apportot szolgáltató tag a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatásától számított ötéves jogvesztő határidőn belül volt köteles helytállni. A különbözet megfizetésének kötelezettsége a gazdasági társaság irányába állt fenn.

b) A túlértékelést elfogadó kft. tagok felelőssége

Az apportot szolgáltató tag helytállási kötelezettsége mellett kártérítési felelősség terhelte a kft. azon tagjait,⁸ akik valamely tag apportját tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel „fogadtatták el a társasággal”.⁹ A magatartásukból fakadóan a társaságot ért kárért ezeket a kft. tagokat korlátlan és egyetemleges felelősség terhelte. A második Gt. sem nyilvánította ezt a felelősséget az apportot szolgáltató taggal egyetemleges felelősségnek.¹⁰ Jogirodalmi vélemény szerint a kft. olyan tagjait terhelte felelősség „akik tudva a valóságos apport értékről, annál magasabb mértékben állapították meg az adott társasági tag törzsbetétjét, illetve a társaság vagyoneértékét”.¹¹

Nem tartalmazott a második Gt. hasonló felelősségi szabályt a részvényesekre. Ennek feltehetően az volt az oka, hogy a megkövetelt könyvvizsgálói jelentés mellett aligha lehetett gyakori, hogy a cégbíróság a könyvvizsgálói jelentésben meghatározott értéknél magasabb apport-értéket tartalmazó létesítő okirat esetén bejegyezze az rt.-t. A kkt. és a bt. túlértékelést elfogadó tagjaira sem vonatkozott a felelősséget előíró norma, noha itt nem volt kötelező könyvvizsgálói vagyoneértékelés. A túlértékelést elfogadók felelőssége tehát csak a kft. tagjaira vonatkozott a törvényi feltételek fennállása esetén.

1.3. Az apport értékére vonatkozó szabályok a harmadik Gt.-ben¹²

1.3.1. Az apport értékének meghatározása

Az rt.-re vonatkozóan a harmadik Gt. főszabályként fenntartja a külön értékelés követelményét.¹³ Újdonságot jelent a külön értékelés elvégzésére jogosultak

8 Gt. 128. §.

9 Ugyanez a felelősség terhelte azokat is, akik az alapítás során egyébként csalárd módon jártak el.

10 Az apport szolgáltatójának a fizetési kötelezettségére nem is a felelősség megjelölést használta a törvény, bár magatartását bizonyos esetekben csalárdnak lehetett tekinteni.

11 FAZEKAS Judit: *A korlátolt felelősségű társaság*. In: A gazdasági társaságokról szóló törvény magyarázata. Budapest, KJK Kerszöv Kiadó, 2002, 400.

12 2006. évi IV. törvény.

13 Nem pénzbeli hozzájárulás szolgáltatása esetén - az e törvényben meghatározott esetek kivételével - az alapszabályhoz mellékelni kell a könyvvizsgáló, illetve más szakértő (a

személyének a meghatározása. A korábbi Gt.-khez képest korlátozást jelentett az, hogy csak független könyvvizsgáló végezhetette az apportértékelést, tehát a részvénytársaság választott könyvvizsgálója a nem pénzbeli hozzájárulás értékének előzetes felülvizsgálatára nem volt jogosult. Az európai társasági joghoz közelítést jelentett az, hogy a független könyvvizsgáló mellett az apport értékelésére más szakértő is jogosulttá vált. A nyilvánosságot növelte az a követelmény, amely szerint a könyvvizsgáló (szakértő) jelentésének Céglönyben való közzétételét az igazgatóság a bejegyzési kérelem benyújtásával egyidejűleg köteles volt kezdeményezni.

A harmadik Gt. kivételt is ismert. Nem volt szükség a könyvvizsgálói (szakértői) jelentésre, ha a nem pénzbeli szolgáltatást nyújtó részvényes a szolgáltatás időpontjához képest három hónapnál nem régebbi, számviteli törvény szerinti beszámolóval rendelkezett, amely a hozzájárulás értékét tartalmazza, vagy ha a nem pénzbeli hozzájárulás olyan értékpapírokból áll, amelyek piaci értéke megállapítható.¹⁴

1.3.2. Felelősség az apport értékéért

A harmadik Gt. is rögzítette az apportórt és a túlértékelt apportot rosszhiszeműen elfogadók felelősségét. Változások az utóbbi csoportra vonatkozó szabályok körében figyelhetők meg.

a) Az apportot szolgáltató tag felelőssége

A nem pénzbeli hozzájárulást szolgáltató tag (részvényes) a hozzájárulás szolgáltatásától számított ötéves jogvesztő határidőn belül helytállni tartozott a gazdasági társaságnak azért, hogy a társasági szerződésben megjelölt érték nem haladja meg a nem pénzbeli hozzájárulásnak a szolgáltatás idején fennálló értékét.

b) Az apport értékét elfogadó tagok felelőssége volt.

A társaság azon tagjait, akik valamely tag nem pénzbeli hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el, a nem vagyoni szolgáltatást teljesítővel együtt egyetemleges és korlátlan felelősség terheli.

továbbiakban: könyvvizsgáló) jelentését, amely tartalmazza a nem pénzbeli hozzájárulás leírását és értékelését - ezzel összefüggésben a könyvvizsgáló arra vonatkozó megállapítását, hogy a nem pénzbeli hozzájárulásnak az alapítók által előzetesen megállapított értéke egyensúlyban van-e az ellenében adandó részvények számával, névértékével -, valamint az alkalmazott értékelési szempontok ismertetését. [Harmadik Gt. 209. § (1) bek.]

14 Harmadik Gt. 209. § (2) bek.

Látható, hogy a harmadik Gt. nem csak a kft. tagokat tekinti felelősnek, hanem valamennyi társasági típus olyan tagjait, akik tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el az apportot. A harmadik Gt. az apport felülértékelését elfogadók felelősségét – az első Gt.-hez hasonlóan – nem szűkíti a kft. tagjaira. Nem terhelte viszont ilyen felelősség a részvényest. Erre – a második Gt. hasonló szabályához fűzött indokoláson túl – abból is következtethetünk, hogy a törvényszövegben a tag kifejezést követően nem szerepel zárójelben a részvényes megjelölés. A harmadik Gt.-ben, hogy a túlértékelt apportot elfogadók egyetemleges felelőssége az apportórral való egyetemlegességet is jelentette (a második Gt, szövege alapján az egyetemlegesség csak a rosszhiszemű elfogadó tagok között állt fenn).

2. Az apport szabályozása a Ptk.-ban¹⁵

Az apportra vonatkozó rendelkezések a Ptk.-ban két helyen található, egyrészt a valamennyi jogi személyre vonatkozó általános szabályok között, másrészt a gazdasági társaságok közös szabályai körében. A korábbi szabályozással összhangban mondja ki a Ptk., hogy a jogi személy alapítója vagy tagja köteles a jogi személy részére vagyoni hozzájárulást teljesíteni. A vagyoni hozzájárulást vagy annak értékét nem lehet visszakövetelni.¹⁶

2.1. Az apport értékének meghatározása

A Ptk. rt. esetén fenntartja az apport kötelező értékelését. Az értékelő jelentés elkészítésére a könyvvizsgáló MELLETT – összhangban az európai követelményekkel¹⁷ – változatlanul jogosult az adott vagyontárgy értékeléséhez szükséges szakértelemmel rendelkező szakértő is. A Ptk. – eltérően a harmadik Gt. megoldásától – a társaság könyvvizsgálóját sem zárja ki az apport értékének meghatározására jogosult személyek közül. Ezáltal nem teljesül az értékelő függetlenségére vonatkozó európai elvárás. Az értékelő jelentésben – a korábbi tartalmi követelményeken

15 2013. évi V. törvény.

16 Ptk. 3:9. § (1) bek.

17 „Részvénytársaság esetén – az Európai Közösségek 2. számú társasági jogi irányelvével összhangban - a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást a tagoktól független értékelésnek kell alávetni.” KISFALUDI András: *Társasági jog*. Budapest, Complex, 2007, 543.

felül – azt is fel kell tüntetni, hogy az értékelést érintő új befolyásoló körülmény nem merült fel.¹⁸ A jelentés elkészítése alól a Ptk. is tesz kivételt.¹⁹

2.2. Az apport túlértékelésének jogkövetkezményei

Abban az esetben, ha az apportnak a létesítő okmányban feltüntetett értéke nagyobb, mint a szolgáltatáskori valós értéke, a különbség miatt a Ptk. – a harmadik Gt.-hez hasonlóan – jogkövetkezménnyel sújtja egyrészt az apportot szolgáltató személyt, másrészt a társaságnak azokat a tagjait, akik a túlértékelést – arról tudva – elfogadták.

Az apportot szolgáltató személytől a társaság követelheti az apporttal kapcsolatos értékkülönbséget.

A társaságnak azok a tagjai, akik valamely tag nem pénzbeli vagyoni hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el, a Ptk. szerint is felelnek a társaság felé az ebből eredő károkért.²⁰ Erre a kártérítésre a szerződésszegéssel okozott²¹ károkért való felelősség szabályai irányadók.

18 A Ptk. 3:251. § (1) bekezdésének hatályba lépett szövege a harmadik Gt. szabályaihoz és a Ptk. eredetileg elfogadott szövegéhez képest is változott: nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatása esetén az alapszabályhoz mellékelni kell könyvvizsgáló vagy az adott vagyontárgy értékeléséhez szükséges szakértelemmel rendelkező szakértő jelentését, amely tartalmazza a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás leírását, értékét, értékelését, az alkalmazott értékelési módszer ismertetését és azt, hogy az értékelést érintő új befolyásoló körülmény nem merült fel. A könyvvizsgálónak vagy szakértőnek a jelentésben nyilatkoznia kell arról, hogy a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulásnak az alapítók által előzetesen megállapított értéke egyensúlyban van-e az ellenében adandó részvények számával, névértékével.

19 Nincs szükség könyvvizsgálói vagy szakértői jelentésre, ha a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást nyújtó részvényes a szolgáltatás időpontjához képest három hónapnál nem régebbi, könyvvizsgáló által ellenőrzött beszámolóval rendelkezik, amely a hozzájárulás tárgyát képező vagyontárgy értékét tartalmazza, vagy ha a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás olyan vagyontárgyakból áll, amelyeknek tőzsdén jegyzett ára van. [Ptk. 3:251. § (2) bekezdés]

20 Ptk. 3:99. § (2) bek.

21 A kiegészítést az indokolta, hogy a Ptk. a korábbinál erőteljesebben különbözteti meg a kontraktuális és deliktuális felelősséget, és igyekszik mindenütt megjelölni azt, hogy az adott helyzetben melyik felelősségi alakzat irányadó. Az apport tárgyait, értékét a tagok (részvényesek) a társasági szerződésben, vagy más – szerződésszerű – létesítő okmányban határozzák meg, az apportőr itt vállal kötelezettséget a teljesítésre, tehát a Ptk. logikusan írja elő a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályainak alkalmazását.

3. Az apport értékének biztosítását célzó hatályos normák összehasonlító elemzése

Egyrészt az apportot szolgáltató személyt, másrészt a túlértékelést – arról tudva – elfogadó tagokat sújtó jogkövetkezmények kapcsolata elemzést érdemel.

3.1. Hasonlóságok és különbségek

A két esetnek vannak közös pontjai:

- mindkét jogkövetkezmény a társaság irányába terheli a Ptk. által megjelölt személyt (személyeket).
- mindkét esetben pénzfizetési kötelezettségről van szó.

Különbségek is megfigyelhetők a két eset között:

- míg az apportőr esetében nem ír elő további feltételt a Ptk., addig a többi tagot, csak akkor terheli felelősség, ha tudomásuk volt az apport szolgáltatásakor értékéről és a létesítő okmány elfogadásával mégis hozzájárultak ahhoz, hogy az apportőr nem pénzbeli vagyoni hozzájárulása ennél magasabb értékkel szerepeljen,
- az apport túlértékelését elfogadó tagok esetében kártérítési felelősségről van szó, és a kárt a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályai szerint kell megtéríteni. Az apportőr esetében nem egyértelmű, hogy felelősségi alakzatról van szó, a Ptk. nem említi azt, hogy a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályait kell alkalmazni, másrészt az értékkülönbözlet megtérítésére a társaságnak olyan igénye van, amellyel szemben – a Ptk. szövege alapján – nincs helye védekezésnek, nem lehet mentesülni pl. az előreláthatóság hiányával,
- a társaságnak az apportőrrel szembeni követelését a Ptk.-nak a valamennyi jogi személyre vonatkozó szabályai tartalmazzák, míg a gazdasági társaságokra vonatkozó közös szabályok között elhelyezett norma tartalmazza a túlértékelést elfogadó tagok felelősségét,
- eltérő az apport fogalma, amelyhez a jogkövetkezmények kapcsolódnak (lásd 3.2. pont).

Az említett különbségek is mutatják, hogy a jogalkotó nem hangolta össze a társaságnak az apportőrrel szembeni követelését (amelyre vonatkozó szabályokat a valamennyi jogi személyre vonatkozó általános szabályok között helyezte el) a társasági tagokat terhelő felelősséggel (amelyre vonatkozó

szabályok a társaságok közös szabályai körében található). Így csak találgatni lehet, hogy mi volt az eredeti elképzelés – ha egyáltalán volt ilyen²² – a két jogintézmény alkalmazási sorrendjére vonatkozóan (lásd. 4. pont).

A Ptk. az apportőr és a túlértékelést elfogadó tagok egyetemleges felelősségét deklarálja. Kérdés, hogy a kétféle alanyt sújtó jogkövetkezményeket „mossa össze” a Ptk., vagy a túlértékelést elfogadó tagok egymás között – logikusan – egyetemleges felelősségét terjeszti ki az apportőrre is, függetlenül az apportőrrel szembeni – a jogi személyekre vonatkozó normák között elhelyezett – pénzköveteléstől.

Több okból is az lenne a kevésbé rossz megoldás, ha az apportőrrel szembeni igényt [Ptk. 3: 10. § (3) bek.] mereven elválasztanánk az egyetemleges felelősségtől [Ptk. 3: 99. § (2) bek.]:

- dogmatikailag nem szerencsés egy nem tisztán felelősségi alakzatot összekapcsolni egy szerződésszegéssel okozott kárért való felelősséggel,
- az egyetemlegesség módot adna arra, hogy a társaság ne az apportőrrel szemben lépjen fel, és
- az egyetemlegesség lehetővé tenné azt, hogy az apportőr a túlértékelést elfogadó személyekkel szemben megtérítési igényt érvényesítsen, miután a társaság számára megfizette az értékkülönbséget.

Megjegyezzük továbbá, hogy mindkét esetben²³ megoldandó problémaként jelentkeznek az apport eltérő definíciójából fakadó értelmezést igénylő kérdések. Már csak e miatt is újra kell gondolni a jelenlegi szabályok elhelyezését.

3.2. Az apport eltérő fogalma

A Ptk. a 3:10 § (2) bekezdésében definiálja elsőként az apport fogalmát. Mivel itt valamennyi jogi személyre vonatkozik a szabály, ezért az apportnak egy meglehetősen szűk fogalmával találkozunk. Csak dolog tulajdonjoga és vagyoni értékű jog minősül apportnak. A gazdasági társaságokra vonatkozó közös

22 Az a gondolat, hogy az apportórt terhelő megtérítési kötelezettség és a túlértékelést elfogadó tagok felelősség sorrendiségét a jogalkotó nem gondolta végig, azért fogalmazódott meg, mert a jogalkotó egyetemleges felelősségi kapcsolatot létesít a két személyi kör között.

23 Mind akkor, ha az egyetemleges felelősséget mindkét helyzet közös jogkövetkezményének kellene tekinteni, és abban az esetben is, ha az apportőr „megtérítési jellegű” kötelezettségétől – javaslatu(n)k szerint - elkülönítenénk a túlértékelést elfogadó tagok és az apportőr egyetemleges felelősségét.

szabályok között elhelyezett norma viszont egy további apportot is lehetővé tesz: „[n]em pénzbeli vagyoni hozzájárulásként követelés is szolgáltatható, ha azt az adós elismerte, vagy jogerős bírósági határozaton alapul”.²⁴

Az egymástól eltérő apport meghatározások szorosán összekapcsolódnak egy-egy jogkövetkezménnyel. A Ptk. 3:10. § (2) bekezdésében szereplő szűk apport definíciót követően rendelkezik a Ptk. 3:10. § (3) bekezdése arról, hogy a társaság követelheti az értékkülönbözlet megfizetését az apportot szolgáltató személytől. A Ptk. 3:99. § (1) bekezdésében szereplő bővebb – követeléssel kiegészített – apport definíciót követően rendelkezik a Ptk. 3:99. § (2) bekezdése arról, hogy a túlértékelést elfogadó tagokat az ebből eredő károkért felelősség terheli. Ez a felelősség az apportőrrel egyetemleges.

Nehezen megoldható értelmezési vita forrása az, hogy a társaságnak az apportot szolgáltató személlyel szembeni követelése vajon milyen apport esetén áll fenn. A szűk apport és az apporttőrrel szembeni igényérvényesítés egy szakaszban történő elhelyezése azt sugallja, hogy az apportőr csak dolog tulajdonának és vagyoni értékű jognak az apportként való átruházása esetén köteles megtéríteni az értékkülönbözletet. Logikusan elfogadható magyarázatot azonban nem találunk arra, hogy követelés apportálása esetén miért ne követelhetné a társaság az apportortól az apportált követelés és a követelésből befolyt összeg különbségét akkor, ha az adós nem fizeti meg a társaságnak az apportált követelés teljes összegét.

A túlértékelést elfogadó tagok egyetemleges felelőssége valamennyi lehetséges apportfajta esetén fennáll. Nem tűnik logikusnak az, hogy az apportot szolgáltató személyt sújtó jogkövetkezmény szűkebb körben érvényesüljön, mint az apport túlértékelését elfogadó tagok felelőssége.

3.3. A szabályok jellege

A létesítő okiratnak a túlértékelést elfogadó társasági tagoknak az apportot szolgáltató személlyel egyetemleges felelősségét rögzítő szabállyal ellentétes rendelkezését a Ptk. semmisnek nyilvánítja.²⁵

Nem találunk ilyen semmissé nyilvánító normát az apportot szolgáltató személyre vonatkozó szabálytól [Ptk. 3:10. § (3) bek.] való eltérés kapcsán. Bár a Ptk. normái főszabályként diszpozitívak, de – megítélésünk szerint – a társaságnak az apporttőrrel szembeni követelését rögzítő norma hitelezővédelmi

24 Ptk. 3:99. § (1) bek.

25 Ptk. 3:99. § (3) bekezdés.

jelentőségű, ezért a Ptk. 3:4. § (3) bek. b) pontja szerint attól a jogi személy tagjai, illetve alapítói nem térhetnek el.²⁶

Abban az esetben, ha az apport túlértékelését olyan magatartásnak tekintjük, amely nyilvánvalóan sérti, vagy veszélyezteti a jogi személy hitelezőinek jogait, akkor mindkét jogkövetkezményt rögzítő normát kógensnek kell tekinteni. Ebben az esetben a semmisség deklarálása fölösleges ismétlés a Ptk. 3:99. § (3) bekezdésében.

Abban az esetben, ha az apport túlértékelését olyan magatartásnak tekintjük, amely nem sérti, vagy veszélyezteti nyilvánvalóan a jogi személy hitelezőinek jogait, akkor az apportot szolgáltató személy akár meg is állapodhat a jogi személyt létesítésében részt vevő többi taggal a jogkövetkezmény kizárásában. Ennek megengedése viszont indokolatlan lenne.

A kétféle jogkövetkezmény megfogalmazása a kógencia szempontjából egymástól eltér, amely eltérésre nem találunk elfogadható magyarázatot.

4. A jogintézmények sorrendisége

4.1. Törvényi sorrend hiánya

Mindhárom társasági törvény és a Ptk. is úgy szól az apportórt terhelő jogkövetkezmény és a túlértékelést elfogadó tagok felelősségéről, hogy nem tisztázza a felelősség viszonyát az apportórnek a jogi személyek általános szabályai között elhelyezett megtérítési kötelezettségével. Az a véleményünk, hogy a jogalkotónak meg kellett volna határoznia a jogkövetkezmények sorrendjét. Megítélésünk szerint a két jogintézmény között a sorrendiséget úgy kellene a törvénynek felállítani, hogy elsődlegesen az apportórt kellene az értékkülönbség megfizetésére kötelezni. Az általunk javasolt megoldás mellett több érv is felhozható.

- Elsődlegesen az apportór kötelessége az apport értékének a megállapítása, a társaság többi tagja csak ellenőrzi és elfogadja az apportot szolgáltató személy által adott közlést. A két személycsoport tevékenysége között ahhoz hasonló különbség áll fenn, mint ami a büntetőjogban a tettes és a bűnsegéd között figyelhető meg.
- Az apport korábban az apportot szolgáltató személy vagyonához

26 A Ptk. 3:4. § (3) bek. b) pontja szerint a kógencia – többek között – a jogi személy hitelezőinek jogait nyilvánvalóan sértő, vagy veszélyeztető eltérésre vonatkozik és a „nyilvánvalóság” mindig értelmezést igényel.

tartozott, neki több információ áll rendelkezésére az apport értékének a megállapítására, mint a társaság más tagjainak.

- Az apportőr számára az apport felülértékelése anyagi előnyt jelent, mivel jellemzően a nagyobb vagyoni hozzájárulás növeli az osztalékot, a társaság többi tagjának – éppen ellenkezőleg – hátrányos az apport felülértékelése. Tehát míg az apportőr érdekelt, a többi társasági tag jellemzően²⁷ ellenérdekelt az apport felülértékelésében
- A két jogintézmény közül egyszerűbb az apportőrrel szembeni igényérvényesítés, mert ebben az esetben nem lassíthatja a kárigény elbírálását sem a kár mértékének a megállapítása (lásd 6.1. pont), sem az előreláthatóság tisztázása.

4.1. Az igényérvényesítés sorrendjének társaságra bízása

Az értékkülönbség az apportőr fizetési kötelezettségét vonhatja maga, vagy valamennyi érintett egyetemleges felelősségre vonását teszi lehetővé. Nem szerencsés, hogy a társaság döntésétől függ az, hogy milyen címen és kivel szemben lép fel. Értelmezésünkben a társaságnak előbb az apportőrrel szemben kellene fellépnie a jogi személyek általános szabályai között elhelyezett megtérítési követelést támasztva, és csak ennek sikertelensége esetén kellene az egyetemleges felelősség szabályára [Ptk. 3:99. § (2) bek.] hivatkozva fellépni. Több érv is szól a javasolt megoldás mellett.

- A társaság érdekelt lehet abban, hogy több tag egyetemleges felelősségére hivatkozzon, mert ez növeli a követelt összeg megfizetésének a valószínűségét. Az igénybe vett jogintézmények sorrendiségének meghatározása kapcsán a társaság nem fogja mérlegelni azt, hogy az egyetemleges felelősség a tagok között méltánytalan helyzetet eredményezhet (lásd 6.2. pont).
- A társaság nevében eljáró vezető tisztségviselő számára kellemetlen lehet olyan döntést hozni, hogy felperesként pert indít a társaság valamely tagja, vagy a tagok meghatározott csoportja ellen. A vezető tisztségviselői jogviszony indokolás nélküli felmondásának lehetősége ugyanis szociológiailag megnehezíti a társaság olyan tagjával (tagjaival) szembeni fellépést, amely tag, vagy a tagok csoportja elegendő szavazattal rendelkezik a vezető tisztségviselő visszahívásához. Könnyítené a vezető

27 Abban az esetben, ha a kötelező tőkeminimum elérése érdekében minden tag apportját arányosan felértékelik, akkor a tagok (egyben apportőrök) is érdekeltek abban, hogy a létesítő okmány a valóságtól eltérően magasabb értéket tartalmazzon.

tiszttségviselő eljárását és növelné a társaság érdekét szolgáló jogi fellépés esélyét az, ha a törvény eleve meghatározná, hogy ki az, akivel szemben elsősorban fel kell lépni.

5. Az apport létesítő okmányban feltüntetett és szolgáltatáskori értéke

Az apport túlértékelésének viszonyítási alapja a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás szolgáltatáskori értéke.²⁸

Ez a szemlélet helyénvaló volt akkor, amikor az apportot a társaság cégbejegyzési kérelmének benyújtása előtt teljesíteni kellett, mert ebben az időszakban a létesítő okmány véglegesítésére és az apport szolgáltatására harminc napon belül került sor, amely rövid idő alatt kicsi volt az érdemi értékváltozás bekövetkezésének esélye. Az értékkülönbség tehát igen nagy valószínűséggel arra volt visszavezethető, hogy az apportőr a valóságtól elrugaszkodva, indokolatlanul magasan határozta meg nem pénzbeli hozzájárulásának értékét.

A hatályos szabályok szerint azonban az apport egy részének a szolgáltatására a cégbejegyzés után akár három évvel is jogszerűen kerülhet sor.²⁹ Ez két probléma forrása.

5.1. Az apport értékének változása

Sem a jogalkotó, sem a jogirodalom nem szentelt eddig figyelmet annak a lehetőségnek, hogy az apport értéke a létesítő okmány elkészítésének és – ehhez képest későbbi – szolgáltatásának időpontja között is változhat.

5.1.1. Az apport értékének csökkenése

Előfordulhat az, hogy a szerződéskötéskor az apport valóban annyit ér, amennyinek feltüntetik, de az apport szolgáltatásának időpontjáig veszít az értékéből. Nehezen kalkulálható ennek az értékcsökkenésnek a mértéke. Vajon az értékvesztés minden esetben azonos az amortizációs normák jegyzékében szereplő értékkel? A különbség egésze kárnak minősül egy gyorsított leírás

28 Ezzel a megfogalmazással a jogalkotó feltehetően azt kívánta elkerülni, hogy az apportnak a társaságnál bekövetkező amortizációja miatt az apportőrrel szemben kártérítési keresetet lehessen benyújtani.

29 Az apportszolgáltatás határidejéről lásd: VÉKÁS Lajos - GÁRDOS Péter (szerk.): *Kommentár a Polgári Törvénykönyvhöz. 1. kötet.* Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 376.

esetén? Megállapítható-e a többi tagról, hogy nekik tudomásuk volt a várható eltérésről, ami a szerződéskötés idején még nem is létezik?

Látható, hogy az idődimenzió sok-sok kérdést vet föl.

5.1.2. Az apport értékének növekedése

Egyszerűbb megítélésű az a helyzet, ha az apport értéke növekszik a társaságalapítás és az ennél későbbi apportszolgáltatás között, és – a kezdeti különbség ellenére – eléri a létesítő okmányban rögzített értéket. Ekkor az apportőrrel szemben nincs helye társasági igénynek, mert abban a pillanatban, amikor az értékkülönbséget vizsgálni kell, akkor már nincs értékkülönbség. (A társaság többi tagját sem terheli felelősség, de ennek oka – az 5.2. pontban kifejtendő körülmények miatt – nem pusztán az értékkülönbség hiánya.)

5.2. Jogkövetkezmények hiánya

A Ptk.-ban rögzített jogkövetkezmények alkalmazásához az apport szolgáltatásának időpontjában kell, hogy értékkülönbség legyen az apport létesítő okmányban feltüntetett és valós értéke között, ezért minden korábbi különbség szankciótnan marad.

- a) A társaság nem léphet fel követeléssel az apportőrrel szemben sem az alapítás időszakában, sem a bejegyzés és az apport szolgáltatása közötti időszakban fennálló értékhiány miatt. A különbség követelésére legkorábban az apportszolgáltatás időpontjában nyílik lehetőség. Érdemes lenne átgondolni az igényérvényesítési határidő hosszát, ugyanis a társasági követelés érvényesítésére a Ptk. által biztosított ötéves határidőből akár három év is eltelhet anélkül, hogy az igény egyáltalán megnyílna.
- b) A túlértékelést elfogadó tagoknak – az apportot szolgáltató személlyel is – egyetemleges felelősségét alapjaiban érinti az apport későbbi szolgáltatásának a lehetősége.
 - ba) Az alapításnál későbbi apportszolgáltatás esetén értelmezhetetlen a társaság tagjait terhelő felelősség. A társaság tagjait csak abban az esetben terhelné felelősség, ha megvalósulna a törvényi követelmény, nevezetesen valamely tag nem pénzbeli vagyoni hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el. Az alapításnál később esedékessé váló apportszolgáltatás esetén azonban a társaság tagjai a létesítő okmány elfogadásának időpontjában nem tudhatják azt, hogy az apport mennyit ér majd akkor, amikor azt

szolgáltatni kell. Fogalmilag kizárt tehát, hogy úgy írják alá a létesítő okmányt, hogy tudomásuk lenne arról, hogy az apport feltüntetett értéke mennyivel haladja meg annak szolgáltatáskori értékét.³⁰

bb) A társaság tagjai tekintetében hiányzik a felelősség funkciója. A kártérítésre köteles személytől a jog általában elvárja, hogy tegyen valamit a kár elkerülése, csökkentése érdekében. A létesítő okmány aláírásakor a társaság tagjai aligha tehetnek bármit is azért, hogy egy más által szolgáltatni vállalt apport értéke ne csökkenjen az elkövetkezendő időszakban. Kérdésként merülhet fel, hogy vajon mit tehetnek a társaság tagjai annak érdekében, hogy elkerüljék a felelősségre vonást? Csak olyan jogi eszközök igénybe vétele jöhet szóba, amely a felelősségi jogviszony keretein kívüliek. A tagok kezdeményezhetik azt, hogy a társaság indítson pert az apportőr ellen, de a kereset benyújtásáról a vezető tisztségviselő dönt. Nemleges döntésével szemben a társaság legfőbb szervehez lehet fordulni. Abban az esetben, ha a társaság legfőbb szerve elveti az indítványt, akkor a tagok bírósághoz fordulhatnak, ha kisebbségnek minősülnek?³¹

A jogalkotó sem a harmadik Gt. megalkotása, sem a Ptk. kodifikációja során nem észlelte, hogy az apportszolgáltatásra adott haladék egyrészt késlelteti, sőt akár meg is hiúsítja az apportőrrel szembeni igényérvényesítést, másrészt érvényesíthetlenné teszi az egyetemleges felelősséget.

6. Felelősségi kérdések

6.1. Mi a kár?

A kártérítési felelősség első vizsgálendő kérdése az, hogy következett-e be kár. Igenlő válasz esetén tisztázni kell a kár összegét. Ezek bizonyítása a károsult feladata. Felülértékelt apport esetén a kár meghatározására elvben többféle

30 A létesítő okmány aláírásakor legfeljebb arról lehet a többi tagnak tudomása, hogy az apport a teljesítésre meghatározott időpontban valószínűleg nem ér majd annyit, mint szerződéskötéskor. Az értékvesztés pontos mértéke azonban az esetek többségében legfeljebb becsülhető.

31 Abban az esetben, ha az apportot szolgáltató személyt terhelő jogkövetkezményt más jogintézménynek tekintjük, mint a túlértékelést elfogadó tagokat terhelő felelősséget, akkor eleve aggályos, hogy egy másik jogintézmény igénybevétele szorgalmazása vajon figyelembe vehető-e a felelősség kapcsán. A többi taggal egyetemleges felelősnek tekintett apportőrtől ráadásul nem is várható el ilyen kezdeményezés.

lehetőség is fennállhat: kár összege lehet azonos az értékkülönbséggel,³² lehet annál kisebb³³ és annál nagyobb.³⁴

Az elvi lehetőségek közötti választást befolyásolja az apportőr kötelezettsége az értékkülönbség megtérítésére vonatkozóan. Abban az esetben, ha az apportőr pénzben már kiegyesítette az apport szolgáltatáskori értékét a létesítő okmányban meghatározott értékre, akkor a kárra vonatkozó első és második elvi lehetőséggel nem kell számolni, így a felelősség az apport alulértékelésével összefüggő, de a feltüntetett és a valós érték különbözetét meghaladó károkért áll fenn.

Kérdés viszont, hogy a kár mindhárom elvi lehetőségével számolni kell-e abban az esetben, ha az apportőr nem térítette meg, vagy nem teljes mértékben térítette meg a különbséget. Az apportőr szempontjából ennek nincs túl nagy gyakorlati jelentősége, mivel, ha a különbség megtérítéséhez nincs elegendő vagyona, akkor felelősségi jogalapon sem tud majd kártérítést fizetni. Jó lett volna azonban a többi tag helyzetének egyértelmű meghatározása érdekében tisztázni a megtérítés és a felelősség viszonyát. A jogi személyek általános szabályai között elhelyezett megtérítési kötelezettség ugyanis – logikusan – csak a felülértékelt apportot szolgáltató tagot terheli, míg a felelősség rajta kívül másokat is. Álláspontunk szerint a többi tagot csak az értékkülönbségen

32 A társasági törvények eredetileg valószínűleg az apport értékkülönbségét tekintették kárnak. A felelősségi norma ugyanis azoknak a kezdeti tapasztalatoknak a fényében született, amikor a tagok és a részvényesek nehezen tudták elérni az adott társasági típusra előírt tőkeminimumot és ezért – kölcsönösen – a valósnál nagyobb értéket tulajdonítottak az apportnak.

33 Lehet, hogy a társaságot egyáltalán nem éri kár, vagy az kisebb, mint az értékkülönbség. Olyan esetben, amikor a társaságnak az üzleti terve megvalósításához valóban szüksége van az apportra (az nem csak a jogszabályi követelmény formális kielégítéséhez kell, hanem valós gazdasági funkciója van), akkor korántsem biztos, hogy az értékkülönbség egyben kár is. Könnyen előfordulhat az az eset, hogy olyan ingatlant apportálnak, amelyről tudható, hogy – pl. egy területfejlesztés következtében – az értéke növekedni fog. A jogszabály ilyenkor is azt várja el, hogy az értéknövekedés teljes mértékben a társaság vagyonát gyarapítsa, abból az apportőr nem részesedhet oly módon, hogy az aktuális piaci értéknél – a későbbi várható értékelkedésre tekintettel – egy részt ő maga realizáljon. Ne felejtjük el, hogy az apportőr nem kap ellenértéket, legfeljebb a várható osztalék mértékét befolyásolja számára kedvezően az apport felülértékelése.

34 Ritkán előfordulhat, hogy a társaság az apport értékesítését tervezte és a befolyt vételárból egy konkrét tranzakciót kívánt megvalósítani. Amennyiben az apport alacsonyabb értéke miatt elért kisebb árbevétel nem teszi lehetővé a tervezett tranzakció megvalósítását, a társaság elmaradt haszna nagyobb is lehet az apport értékkülönbségénél. (Más kérdés, hogy ilyenkor kárelhárítási, kárenyhítési kötelezettség terheli a társaságot.)

felül jelentkező károkért kívánta a jogalkotó felelőssé tenni. Eltérő esetben a túlértékelést elfogadó tagok és az apportőr egyetemleges felelőssége méltánytalan eredményre vezetne (lásd a 6.2. pontban).

6.2. Egyetemleges felelősség

Azok a tagok, akik valamely tag nem pénzbeli vagyoni hozzájárulását tudomásuk ellenére a szolgáltatáskori értéket meghaladó értékkel fogadták el, az ebből eredő károkért a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulást teljesítővel egyetemlegesen felelnek. Vélhetően a hagyománytisztelet (a szabály ugyanígy szerepelt a harmadik Gt.-ben is) és a társasági vagyon védelme vezette a jogalkotót a felelősség egyetemleges jellegének a kimondására, mert ezzel azt akarta biztosítani, hogy az apportőr esetleges fizetésektelensége ellenére is megtérüljön a társaság kára.

Abban az esetben, ha az apport túlértékeléséből fakadó értékkülönbséget is kárnak kell tekinteni, akkor a választott megoldás a társaságra kedvező, és ugyanez mondható el az apportőr szempontjából is, viszont a többi tagra méltánytalanul hátrányos abban az esetben, ha az apportőr megfizette a társaság számára az értékkülönböt, vagy annak egy részét. Az apportőr ugyanis azt követően, hogy megtérítette a társaság kárát, a kifizetett összeg arányos részét követelheti a többi tagtól, akik tudatában voltak az értékkülönbségnek. Az egyetemleges felelősök közötti belső elszámolás eredményeként az apportőr a létesítő okmányban rögzített értéknél kisebb értéket szolgáltat, a különbség viselésében a többi egyetemleges felelősséggel terhelt tag is részt vesz. Ez méltánytalan végeredmény lenne. Többek között ezért is gondoljuk azt, hogy az apportőrnek a jogi személyek általános szabályai között elhelyezett megtérítési kötelezettsége időben megelőzi a felelősséget. Ellenkező esetben ugyanis az apportőr jól járna azzal, hogy az egyedül őt terhelő megtérítési kötelezettséget nem teljesíti, majd a felelősségi alapon kifizetett értékkülönbség arányos részének megtérítését követeli a többi tagtól.

Az egyetemleges felelősség – a kár megszorító értelmezése nélkül – arra is lehetőséget biztosítana, hogy a társaságot képviselő vezető tisztségviselő elsőként ne az apportőrtől követelje a kártérítést. Ennek eredményeként még csak nem is az apportőrnek kellene előlegezni a kártérítés összegét, valamint viselni annak a kockázatát, hogy valamelyik egyetemleges felelős fizetésektelensége miatt nem folyik be hozzá az általa előlegezett összegből a többi egyetemleges felelősséggel terhelt személyre jutó rész.

6.3. Milyen érdekeket sért az apport túlértékelése?

6.3.1. Tőkeminimum

Történetileg leggyakrabban olyan esetekben lehetett az apport túlértékelésével találkozni, amikor az adott társasági típusra előírt jogszabályi tőkeminimum követelményt próbálták a kellő forrásokkal nem rendelkező tagok (részvényesek) úgy kijátszani, hogy a valós értéktől eltérően a létesítő okmányban magasabb értéket tüntettek fel.³⁵ Érthető, hogy a jogalkotó nem akar kiskaput nyitni a kft., zrt. és nyrt. tőkekövetelményeinek teljesítése alól. A túlértékelést elfogadó tagok felelősségét azonban a gazdasági társaságok közös szabályai között rögzíti a Ptk., így az olyan társasági típusok esetén is érvényesül, ahol nincs tőkeminimum követelmény. Ebből arra következtethetünk, hogy a felelősségi szabály mégsem a jogszabályi követelmény kijátszásának a szankciója.

6.3.2. Hitelezővédelem

A társaság hitelezőit is hátrányosan érinti, ha a társaság vagyona kisebb annál, amit a társasági iratok tükröznek. A hitelezők érdekét az apport felülértékelése főleg két esetben sértheti.

Előfordulhat, hogy egy hitelezőt éppen az apport – valóságtól eltérően feltüntetett – értéke indítja a társasággal való szerződéskötésre, amely szerződést a társaság később nem lesz képes teljesíteni. A másik eset, amikor a társaság úgy szűnik meg, hogy azért nem képes valamennyi tartozását kiegyenlíteni, mert a papíron túlértékelt apport értékesítése nem hozza meg a várt bevételt. A Ptk. az utóbbi esetre – bizonyos társaságok tekintetében – a tagok és más személyek helytállási kötelezettségét is előírja.

6.3.3. A társaság más tagjai

Az apport felülértékelésének minden esetben vesztesei a társaság tagjai, akik a felosztható nyereség kisebb hányadára tarthatnak igényt, ahhoz képest, amit vagyoni befektetéseik aránya indokolna. Érdekes módon a jog nem foglalkozik a társaság többi tagjának érdeksérelmével, éppen ellenkezőleg közülük is felelőssé tesz a társaság irányába bizonyos személyeket. Nem

³⁵ Az apportőr a nem pénzbeli vagyoni hozzájárulás felülértékelésével nem feltétlenül a tőkeminimum követelményt akarja kijátszani.

kizárt, hogy a jogalkotó azt feltételezi, hogy az apportőrrel szembeni társasági igényérvényesítés eredményeként megvalósul a tagok befektetéseinek létesítő okiratban írt aránya. Az egyetemleges felelősség azonban nem garantálja a megfelelő arányok kialakulását. Erre csak a különbözet apportőr általi kiegyenlítése által kerül sor.

6.3. Kamat

Miközben a Ptk. az apportőrrel szemben az értékkülönbözet követelésére jogosítja fel a társaságot, nem szól arról, hogy az apportszolgáltatás időpontja és az értékkülönbözet megtérítése közötti időszakban a társasági vagyon a létesítő okmányban meghatározottnál kisebb volt. A társaság nem használhatott egy neki ígért vagyonrészt. Mivel a Ptk. szerint a társaság csak az értékkülönbözet megtérítését követelheti, így félő, hogy az apportot szolgáltató személlyel szemben nem is nyújtanak be kamatigényt, vagy ha igen, akkor az apportőr sikeresen védekezhet a kamatköveteléssel szemben.³⁶

Összegzés

A tanulmány bemutatta, hogy a társasági törvényekben és a hatályos Ptk.-ban rögzített eszközöket, amelyek azt hivatottak elérni, hogy az apport értéke a valóságnak megfelelően szerepeljen a társaságok létesítő okiratában. Az értékelésre feljogosított könyvvizsgálók és szakértők függetlenségét hatályos jogunk nem követeli meg, így ellentmondásba kerül az európai elvárásokkal.

A felülértékelt apport miatti jogkövetkezmények részben magát az apportot szolgáltató személyt, részben a felülértékelést elfogadó tagokat sújtják. E kétféle jogkövetkezmény viszonya nincs megnyugtatóan rendezve. A tanulmányban szereplő javaslatok valamennyi érintett személy érdekét és a tőkeminimum követelményt is figyelembe veszik.

A szerzők felhívják a figyelmet arra, hogy az apportnak az alapítás utáni szolgáltatása számos értelmezési nehézség forrása.

36 Ha a társaság kártérítés jogcímén lépne fel az apport szolgáltatójával szemben, akkor volna lehetőség kármamat címén követelést benyújtani az apportszolgáltatás és a különbözet megtérítése közötti időszakra. Más kérdés, hogy kárigény esetén a felelősség valamennyi elemét vizsgálni kellene, míg a „a különbözet megfizetése” jogcím esetében elegendőnek látszik, ha a társaság az értékkülönbség fennállását és összegét bizonyítja.

A CIVIL TÁRSADALOM HELYZETE MAGYARORSZÁGON, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A POPULIZMUS TÉRNYERÉSÉRE

RIXER ÁDÁM
egyetemi tanár (KRE ÁJK)

Jelen tanulmány szűkebb tárgya a 2010-es évek két, Magyarországon külön-külön is izgalmas jelenség-együttesének kapcsolata: azt vizsgáljuk, hogy a civil társadalom állapota és formaváltozásai hogyan függnek össze az ún. politikai populizmussal, kiváltképp a nemzetközi vitákat is generáló 'illiberális' állam jelenségeivel. Főbb feladataink a szakirodalom feltérképezése, az alapvető fogalmak kortárs jelentéseinek rögzítése, továbbá a jelenlegi főbb magyarországi jogi, politikai trendek, gyakorlatok katalogizálása, végül pedig utóbbiak csoportosítása és értékelése a bevezetett fogalmak rendszerében.

Elsőként a civilség nemzetközi és hazai fogalmát tisztázzuk, és a civil társadalom helyzetét meghatározó hagyományos és újabb általános körülményeket soroljuk fel röviden. Ezt követi a populizmus fogalmának tisztázása – különös tekintettel a rokon fogalmaktól való elhatárolásra –, majd a konkrét magyarországi sajátosságok, fejlemények teljeskörűsége törekvő, ám szintén általános jellegű felsorolása. Végül pedig *a két téma metszetében felnagyítva* jelennek majd meg azok a részletkérdések, populista irányultságú konkrét állami lépések, amelyek az illiberális állam jellegadó gyakorlataiként leginkább meghatározták a civil társadalom egyes szereplőinek, szegmenseinek helyzetét a vizsgált időszakban.

1. A civil társadalom

1.1. A civilség fogalma

Történetileg a civil társadalom megjelenése a politikai állam polgári társadalomról való leválásával kapcsolódik össze, amennyiben a köztük kialakuló köztes szférában megteremtődik a lehetséges a korporatív, érdekképviselői közvetítő mechanizmusok és egyéb aktivitások önállósulásának is. A civil társadalom ma általánosan elfogadott fogalmi jellemzőit négy pontban foglalhatjuk össze:

1. A civil társadalom azon formális szervezetek és nem formalizált csoportok hálózata, amely létrejött és működése sajátosságai alapján különbözik a társadalom többi alrendszerétől.
2. Nem egyenlő sem az állammal (ideértve az önkormányzatokat is), sem a magánszférával (utóbbiba beleértve a teljes gazdasági szférát is), bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervesek.
3. Létezésének elvi alapjait az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekluralizáció jelenti.
4. A civil társadalom *egyik leglényegesebb* rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel és törekvésekkel. Ennek legfontosabb eszköze a „közösségi részvétel”, amelynek leglényegesebb pillérei – jogi nézőpontból – az információhoz való jog, a beleszólási jog és a jogorvoslati jog.

A fenti definíció is jól mutatja, hogy a civilség nem csupán a jog által biztosított formák keretei között, intézményesült módokon létező szervezetekben, hanem kollektív társadalmi akciókban és mozgalmakban¹ is megjelenhet, továbbá az egyén szintjén is jelen van, ahol az aktív állampolgárságban, az önkéntességben és a társadalmi részvételben ölt testet.² Szintén a definiálás kapcsán kell megjegyeznünk, hogy fontos feladat az egyes állami és gazdasági aktoroktól és azok 'civil jellegű', illetve vegyes tevékenységeitől való elhatárolás is, különösen Magyarországon, ahol – ahogyan azt később látni fogjuk – a 'féllálami-félcivil' megoldások hagyományosan nagy súllyal vannak jelen.

Tomka Miklós szerint a civil társadalom kifejezés valójában semmi mást nem jelent, mint egy olyan alulról építkező társadalmat, amelyben a különböző csoportok megtalálják önkifejeződési módjukat és az egyéb csoportokkal való együttélés mikéntjét.³ A fogalom már 1989-ben készen áll: „[a] szociológiában és a politikai irodalomban gyakran használt fogalom, amely az államhatalomtól

1 A társadalmi mozgalmak speciális politikai folyamatok, az egyén cselekvésének olyan epizódyszerű, nyilvános és kollektív formákban megvalósuló mechanizmusai, amelyek a beazonosított ellenfelekkel szembeni, konfrontatív politizálás (*contentious politics*) képviselői. TARROW, Sidney: „*Contentious Politics*”. In: SNOW, David A. et al. (eds.): *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Hoboken, NJ, Wiley-Blackwell, 2013. Idézi: ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: *Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak*. In: KÖRÖSÉNYI András (szerk.): *A magyar politikai rendszer - negyedszázad után*. Budapest, Osiris Kiadó, 2015. 309.

2 ARATÓ – MIKECZ i. m. 308.

3 Hivatkozva: BODÓ Barna: *Demokrácia és civil társadalom – kisebbségi léthelyzetben*. *Korunk*, 2018, 29 (10), 11.

elkülönült, attól függetlenedni képes polgárok önszerveződő közösségére utal. A civil társadalom eszméjének e megfogalmazásaiban súlyponti elem, hogy az emberek igenis képesek életüket és tevékenységüket az államhatalom beavatkozása nélkül is összehangolni, adott esetben érdekeiket az állammal szemben is megvédelmezni, illetve korlátozni az államhatalom túlzott kiterjedését”.⁴

A civilség nem öncél, sokkal inkább az egészséges társadalom egyik alapköve. Amiként egy Európai Unió dokumentum fogalmaz: „[a] civil társadalmi szervezetek és nem állami szereplők a jól működő demokrácia létfontosságú elemei, és jelentős szerepet játszanak egy mélyen a társadalomban gyökerező demokratikus kultúra kialakításában”.⁵ Sőt, a civilség intenzív propagálásának háttérében „a túlságosan elbürokratizálódott, hierarchiájában megcsontosodott, a polgároktól elidegenedett hagyományos képviselői demokrácia kritikája áll”, amennyiben – a részvételi típusú demokrácia felé elmozdulva igény mutatkozik arra, hogy – áthidalva a szavazópolgár és a politikai képviselő közötti jelentős távolságokat is – az érintettek és szervezeteik intenzívebben részt vehessenek a társadalompolitikai döntések előkészítésében, meghozatalában és végrehajtásában, demokratikusabbá téve a társadalom működését.⁶ Mint jelenség szoros kapcsolatot mutat a döntően az OECD-országokban meghonosodott, utóbbi évtizedekben előtérbe került „governance” működési móddal, amelynek lényege, hogy a közügyekkel olyan hálózatok (stratégiai partnerek) foglalkoznak, amelyek közintézményekből, magánvállalkozókból és civil szervezetekből állnak. *Miközben az alapelv mindenütt széles körben elfogadottnak tekinthető, az egyes tényezők belső arányai a nemzeti sajátosságok következtében akár jelentősen is különbözhetnek.*⁷ A különbségek között említendő, hogy – egyebek mellett –, „milyen intézményes kapacitások és mechanizmusok működnek az adott államban a nemzeti konszenzus elérése érdekében, illetve, hogy mennyire működnek a társadalmi korporatizmus mechanizmusai, amelyek erősíthetik és kiegészíthetik a képviselői demokráciát”.⁸

4 Ágh Attila: *Az önszabályzó társadalom*. Budapest, Kossuth, 1989.

5 Állásfoglalás a keleti partnerség országaiban a civil társadalom megszilárdításáról, beleértve a kormány és a civil társadalom közötti együttműködés és a civil társadalom megerősítésére irányuló reformok kérdését. *HL C 153., 2012.5.30., 16.*

6 KRÉMER Balázs: Az NGO kultuszáról. *Esély*, 1996/2, 45-47.

7 JENEI György – KUTI Éva: Versenyképesség és civil szerepvállalás a közigazgatás és a közszolgáltatások fejlesztésében. *Vezetéstudomány*, 2011, 42 (Klnsz 1), 16.

8 Uo.

A civil társadalom, illetve civil szervezet kifejezések nem az egyedüli, s nem is feltétlenül a leggyakrabban használt fogalmak a vizsgált jelenségcsoport leírására: attól függően, hogy mely aspektusát (a politikait, gazdaságit, szociálist stb.) hangsúlyozzuk, számos hasonló fogalom ismert: így a nonprofit szervezet (*non-profit oriented organisation*), a nem kormányzati szervezet (NGO), független szervezet (*independent organisation*), az önkéntes szervezet (*voluntary organisation*), és így tovább. Ezek közül a politikai típusú dokumentumokban (ENSZ, az Európa Tanács és az Európai Unió dokumentumaiban) a *nem kormányzati szervezet* a leggyakrabban használt fogalom; míg a tudományos irodalomban a legfrekvenciáltabb a *nonprofit* kifejezés, amelynek széles körben elfogadott fogalma a civilség és civil szervezeti mivolt kapcsán is jó kiindulópont lehet. Salamon és Anheier kutatásai szerint a nonprofit szervezet ismérvei a következők:

1. intézményesültség jellemzi (azaz nem 'háztartási szintű' szerveződés);
2. kormányzattól független és belső önkormányzattal rendelkezik;
3. nem *elsősorban* nyereségorientált, azaz érvényesül a profit tagok közötti szétosztásának a tilalma; valamint
4. önkéntesség jellemzi, ami egyrészt önkéntesek bevonását jelenti, másrészt a csatlakozás lehetőségének biztosítását.⁹

A fenti definíció néhány szervezettípus (egyház¹⁰, politikai párt, szakszervezet stb.) esetében komolyabb értelmezésre szorul, de a gyakorlatban – ahogyan arra már utaltunk – érdemi nehézséget inkább az állami és civil szférák metszetében megjelenő szervezettípusok jelentenek.

9 A nonprofit definíciót a Baltimore-i John Hopkins Egyetem nemzetközi összehasonlító projektje dolgozta ki: SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Working Papers of The John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1996*. http://adm-cf.com/jhu/pdfs/CNP_Working_Papers/CNP_WP19.pdf (2018. 11. 22.)

10 Salamon és Anheier szerint az „[...] egyházak megfelelnek a nonprofit szervezetek definíciójának” (intézményesültség, kormánytól való függetlenség, profitelosztás tilalma, önkormányzatiság, önkéntesség, öntevékenység), még akkor is, ha tevékenységük kizárólag a hitélet szervezésére és a vallási tanok terjesztésére korlátozódik. SALAMON, Lester M. – ANHEIER, Helmut K.: *Szektor születik*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 1995, 38. A magyar szakirodalomban találkozunk ezzel ellentétes nézetekkel is: pl. Jagasics az egyházszerű hitéleti tevékenységet is *ab ovo* kizárja a non-profit körből. JAGASICS Béla: *A nonprofit szféra elmélete*. Zalaegerszeg, Landorhegy Alapítvány, 2001, 12.

1.2. Mely entitások tekinthetők civil szervezetnek Magyarországon?

A legtöbb magyarországi szerző a civil társadalom szervezeteinek vizsgálata során a legkézenfekvőbb megoldást választja: a hatályos jogban civil szervezetként megjelölt entitásokra terjeszti ki kutatásait. Az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) szerint civil szervezet a *civil társaság*, a Magyarországon nyilvántartásba vett *egyesület* (a párt, szakszervezet és kölcsönös biztosítópénztár kivételével), valamint az *alapítvány* (a közalapítvány és a pártalapítvány kivételével).¹¹ Az egyesület és az alapítvány pontos fogalma a Polgári Törvénykönyvben kerül kifejtésre¹².

2017-ben 19.927 alapítvány létezett Magyarországon (ez több, mint 4000-rel kevesebb, mint a 2008-as 24096-os adat). Az ún. társas nonprofit szervezetek (egyesületek és civil társaságok) száma 2017-ben 41.224 volt.¹³

Fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy egyes – a civil szervezeti körön túlmutató – nonprofit szervezettípusok számának jogalkotással történő állami csökkentésére, illetve növelésére is sor került 2010 után.¹⁴ Annak elemzése, hogy 2012 után Magyarországon miért csökkent le az egyházi státusszal rendelkező vallási szervezetek száma, és miért ugrott meg a vallási egyesületek száma, szükségessé tenné egy jogi-politikai folyamat fontosabb állomásainak vázlatos ismertetését is, de itt erre nem vállalkozhatunk. Elegendő arra utalnunk, hogy az állam közvetlen beavatkozása egyes visszaélésszerű egyházalapítások és gyakorlatok felszámolását célozta, de a változás valamennyi egyházi státuszától megfosztott szervezetet közvetlenül és negatívan érintette.¹⁵

11 Civil tv. 2. § 6. pont.

12 2013. évi V. törvény 3:63. §; 3:378. §.

13 *A nonprofit szervezetek száma, megoszlása és összes bevétele településtípus szerint.* Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, 2018, 3.2.13. STADAT T. https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qpg003.html (2019. 11. 02.)

14 Az ennek alapjául szolgáló *legfontosabb* jogszabály a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény.

15 Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2014-ben egyezményesértőnek találta az egyházakkal kapcsolatos új magyar szabályozás egyes elemeit. Lásd a *Magyar Keresztény Mennonita Egyház és mások kontra Magyarország ügyben* az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítéletet (Magyar Keresztény Mennonita Egyház and Others v Hungary, Judgment of 8 April 2014, nos. 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12, 56581/12, ECHR 2014-I).

1.3. A civil társadalom hagyományos és újabb jellemzői Magyarországon

Ebben az alfejezetben azokat a tényezőket soroljuk fel, amelyek ma Magyarországon döntően meghatározzák a civil társadalom helyzetét: néhány esetben évszázados folyamatok, hatások továbbélését látjuk, más esetekben viszonylag friss jelenségekről van szó. *Mindezek egyrészt leképezik az európai trendeket, másrészt vannak egyedi sajátosságaik is.* Fontosnak tartottuk, hogy ne csupán a populista trendekkel szorosabb kapcsolatot mutató sajátosságokat emeljük ki, hiszen teljesebb, átfogó képet – amelyen belül egyes résztemák is jól elhelyezhetőek – csupán így nyerhetünk.

1.3.1. A magyar közpolitika hagyományos sajátosságai

A magyar állam modernizációjában – a nyugati reformtrendek mércéjén – az állam és a piac egyensúlyának hiányosságai évszázadok óta folyamatosak,¹⁶ illetve a közpolitikai döntéshozatal magyar modelljében változatlanul a „top-down” megközelítés dominál, amennyiben az érdekvédelmi-integratív szervezetek bevonásának intézményes mechanizmusai *gyakran* csupán formálisan működnek.¹⁷ A magyar politikai kultúra hagyományosan jellemző vonásai a paternalizmus, az intolerancia és a személyi kapcsolatok politikaivá transzformálása,¹⁸ s nem utolsósorban a korrupciós jelenségek léte, amelyek a térség átlagát meghaladó mértékben vannak jelen.¹⁹ A korrupció kérdésköre kapcsán külön is ki kell emelnünk, hogy a közpolitikai folyamatok hagyományos magyar modellje alapján stabil elemként van jelen az ügyfelek és fogyasztók felé fennálló felelősség – a büntetőjogban kialakult formákon túli – jogi és erkölcsi formáinak fejletlensége, kialakulatlansága, illetve ezek tényleges, közigazgatáson belüli alkalmazásának gyakori hiánya. A közszektor etikai szabályai – ideértve az önkormányzatok etikai kódexeit is – általában *változatlanul* megrekednek azon a szinten, hogy általános magatartási elvárásokat fogalmaznak meg, konkrét részletszabályok, példák, illetve javasolt minták megjelenítése nélkül.²⁰

16 JENEI György: *Adalékok az állami szerepvállalás közpolitika-elméleti hátteréről.* In: Hosszú Hortenzia – GELLÉN Márton (szerk.): *Államszerep válság idején.* Budapest, COMPLEX, 2010, 94.

17 Uo. 95.

18 KULCSÁR Kálmán: *Politika és jogszociológia.* Budapest, Akadémiai Kiadó, 1987, 336.

19 *Building a Better Working World* (2010). http://www.ey.com/HU/hu/Newsroom/News-releases/global_fraud_survey_2010_pr (2013. 07. 11.)

20 BENCSIK András: *A közigazgatás törvényességétől a technikai innovációig.* Pécs, Hart-

A klasszikus kormányzati kudarcjelenségek között említhetjük a közpolitikai célok kitűzésének elvi nehézségeit és mérhetőségének bizonytalanságait – ide értve az előzetes és utólagos hatásvizsgálatok rendszeres hiányát és az erős érdekcsoportok által gyakorolt egészségtelen mértékű befolyást.²¹

*A civil társadalom hagyományos jellemzője Magyarországon, hogy sérülékeny és reaktív, mert tőkehiányos és az állami szervekkel való kapcsolataiban hiányzik az egyszintűség.*²² Magyarországon azt látjuk, hogy a civilek érdekfeltáró és érdekmegjelenítő szerepe egy szinte kizárólagosan *reaktív* formában érvényesül. Ez alatt azt értjük, hogy a politikai akarat formálásának folyamatában rendelkezésre állnak ugyan a különböző – a jog által biztosított – lehetőségek a civilek (és az általuk képviseltek) véleményének kikérésére (lásd például az előzetes hatásvizsgálat intézményét, illetve a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos kötelező véleményezést), de a gyakorlatban a legnagyobb jelentőségű jogszabályok is gyakran jogsértően, az érintettek kihagyásával, illetve (ez a leggyakoribb) jogszerűen, az érintettek formális bevonásával, de javaslatukat figyelembe nem vevő módon kerülnek elfogadásra.²³ *Azt mondhatjuk, hogy a jogszabályi környezet fejlettsége Magyarországon egyelőre magasabb, mint az azt működtető politikai és igazgatási kultúráé.* Ennek megfelelően a civil aktorok gyakran csak az elfogadott törvények kihirdetett szövegének megismerése után kezdenek meg tevékenységüket, az érintettek bevonását, nyilvános fórumok, Facebook-csoportok szervezését, és véleményük döntéshozók felé közvetítését. De nem csupán a közpolitika formálásában, a jogalkotási folyamatokban való részvétel kapcsán érzékelhető *a reaktív és alacsony intenzitású jelenlét*: a jogalkalmazás során, például a hatósági eljárásokban való részvételi jogosítványok gyakorlása körében is hasonló a helyzet: „[a] magyarországi viszonylatokat figyelembe véve megállapítható, hogy napjainkra alapvetően kielégítő jogi keretek állnak rendelkezésre a civil szervezetek közigazgatási hatósági eljárásban való részvételére, mégis igen kevés szervezet él e participációs lehetőséggel és még kevesebb találja meg igazi helyét, szerepét a folyamatban”.²⁴

hmedia Kft., 2015, 54-55. További részletekért lásd még: COOMBES, David – VASS, Laszlo: *Post-Communist Public Administration: Restoring Professionalism and Accountability*. Bratislava, NISPAcee, 2007.

21 HAJNAL György: *Adalékok a magyarországi közpolitika kudarcaihoz*. Budapest, KSzK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, 2008, 33.

22 KÖVÉR, Ágnes: *Captured by church and state: civil society in democratic Hungary*. In: KRASZTEV, P. - VAN TIL, J. (eds): *Hungarian Patient*. Budapest, CEU Press, 2015, 81 – 90.

23 RIXER Ádám: A hatásvizsgálatok jelentősége és egyes szempontjai a vallási szervezetek szabályozása körében. *Kodifikáció*, 2013/1, 95.

24 HOHMANN Balázs: Civil szervezetek ügyféli részvétele a közigazgatási hatósági eljárásban.

1.3.1.1. Az államszocializmus hagyatéka

A civil társadalom mai magyarországi helyzetében Magyarország hagyományos 'kompország' jellegéből, a megszakítottságból, a szerves fejlődés hiányából és az ezek nyomán szervült viselkedésmódokból is következő általános sajátosságok mellett az államszocializmus időszakára közvetlenül is visszavezethető sajátosságok is detektálhatóak. A civil társadalom, mint kulcsfontosságú fogalom már a kádári autoritárius rendszerben (az arra vonatkozó leírási kísérletekben) felmerült, amikor a „[d]emokratikus szereplők önmagukat akarták megérteni, továbbá fontos változó a demokratikus átmenet problémáinak újabb elemzéseiben is”.²⁵ *Az állam és az önkéntes szerveződések közötti viszony alakulását az államszocializmus időszakában mindvégig a hullámvás, az együttműködés és a szembenállás legkülönbözőbb kombinációi jellemezték.*²⁶ Az 1980-as évek elejére világossá válik a hatalom és a társadalom látszat-egységének felbomlása; megindul a (civil) „társadalom leválása a hagyományos gondoskodó államról”.²⁷ Ez az időszak a társadalom „kettéválásának” ideje is; kialakul egy alternatív vagy „politikai” civil társadalom²⁸, amelynek tagjait elsősorban a „kritikai nyelv kultúrája” köti össze, részben emiatt, részben konspiratív, illegális módszereik okán képtelenek szélesebb körben is terjeszteni társadalomszervezési és etikai normáikat (mintáikat). A 80-as években a civil társadalom fogalma radikálisan politikai töltetű volt: uralomellenesség, részvételi alapú bázis-demokrácia iránti igény, harmadik utasság jellemezte.²⁹

Tévedés lenne, ha azt állítanánk, hogy az 1988-1990 közötti időszak a tömegek által kirobbantott, illetve kikényszerített események, változások

Studia Iuvenum Iurisperitorum, 2016/8, 179-180.

25 ARATÓ András – COHEN, Jean: Civil társadalom és demokratikus átmenet Latin-Amerikában és Kelet-Európában. *Mozgó Világ*, 1992/7, 17.

26 KUTI Éva: *Hívjuk talán nonprofitnak*. Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, 1998, 4. (56. l.)

27 BIHARI Mihály (szerk.): *A többpártrendszer kialakulása Magyarországon 1985-1991*. Budapest, Kossuth, 1992, 32.

28 CSIZMADIA Ervin: A társadalom és a mai rendszer. *Valóság*, 1991/4, 52.

29 GYÖRFFY Gábor: *A nonprofit szervezetek ismérvei és tevékenységük*. In: TÖRÖK – DR. VINCZE (szerk.): *Alapfokú kézikönyv civil szervezetek számára*. Budapest, NIOK – SOROS, 1998, 19. Tegyük hozzá, hogy Magyarországon (is) azt látjuk, hogy a civilségnek időről-időre új, más és más aspektusai kerülnek előtérbe: 1979-től a hivatalosan nem létező szegények felkarolására jött létre a SZETA, akkor még csak erre volt lehetőség félig túrt formában, aztán 1987-1988-tól szabadságjogok nyílt hangoztatása, a politikai irányultság is lehetségessé és hangsúlyosabbá válik.

forradalmi sorozataként is leírható. Az elmúlt évtizedekben is számos teória látott napvilágot arra vonatkozóan, hogy miért nem volt a rendszerváltásnak, a politikai átmenetnek széles, minden társadalmi rétegre, csoportra kiterjedő „forradalmi” bázisa. Az átmenet egyik legsarkosabb kérdése a paraszti, illetve munkástömegek identitástudatának problematikája. Jól látszik az egészséges, organikus társadalomszerkezet hiánya – még a lengyel vagy cseh (szlovák) helyzettel való összevetésben is. Szelényi szerint „a munkások [Magyarországon, akkoriban] érzékelnek osztálydichotómiát, erős köztük az azonosság érzése, sőt képesek felismerni az osztályviszonyok konfliktusos jellegét is, ám az osztály totalitásának érzése, bármely alternatíva képe – szemben például lengyel társaikkal – hiányzik belőlük”.³⁰

A civilség hazai (és tágabb Közép-Kelet-Európai térségbeli) fejlődéstörténete – s ennek részeként a rendkívül szűk és ennek ellenére is ideológiakusan tagolt, továbbá tőkehiányos elit léte – részben annak is magyarázata, hogy az új közép-európai demokráciák miért nem a széles társadalmi részvételen alapuló, kifinomult társadalmi koordinációs eljárásokra és intézményrendszerre építették az 1989 utáni politikai rendszert, hanem arra a parlamentközpontú politikaformálásra, amely aztán befagyott a képviselői demokrácia szintjén.

1.4. A konzultatív mechanizmusok jelenlegi állapota

Manapság sokan „posztparlamentáris demokráciáról” beszélnek, ami arra utal, hogy a képviselői demokrácia részeként tartott rendszeres választásokat kiegészíti – a választások közötti időszakban – a politikai prioritások érvényesítését és a társadalmi feszültségek kezelését biztosító rendszeres társadalmi konzultációk rendszere. Ezeket a társadalmi konzultációkat az OECD-országokban különböző formákban intézményesítették.³¹ A konzultáció tehát – ebben az értelemben is – része a fejlett államok közpolitikai gyakorlatának.

Sajnálatos módon azonban a főbb magyarországi döntéshozatali folyamatok belső dinamikáiban évtizedek óta nem látszik érdemi elmozdulás a '90-es évekhez képest: csak a metapolitikai térben³² erősödik a megalapozottabb, sokszereplős, bevonáson alapuló döntéshozatali folyamatokra vonatkozó kommunikáció, különösen az ún. nemzeti konzultációk révén. 2011 februárja és 2018 novembere között összesen 10 alkalommal került sor a jogszabályok

30 SZELÉNYI Iván: Új osztály, állam, politika. Budapest, Európa, 1990, 44.

31 JENEI - KUTI i. m. 17.

32 JENEI György: A közpolitika és a közigazgatástudományok. In: TAKÁCS Péter (szerk.): A jogászképzés múltja, jelene és jövője. Budapest, ELTE ÁJK, 2003, 129.

által elő nem írt, és nem is szabályozott ún. nemzeti konzultációra különféle kérdésekben (pl. az új alaptörvényről, a bevándorlásról, az internettel kapcsolatos kérdésekről, „Brüsszel megállításáról”, a családtámogatásokról), úgy, hogy a Kormány minden választásra jogosult polgárhoz papíralapon eljuttatta az alapvetően eldöntendő kérdéseket tartalmazó íveket (leveleket). Ezekkel párhuzamosan a különféle *jogszabály által előírt*, illetve korábban is létezett, intézményes konzultatív megoldások nem vagy csak rendkívül alacsony intenzitással működnek Magyarországon.³³

A Vadál által ajánlott megoldás alapján Magyarország kapcsán is lehetséges a kormányzati tevékenység belső konzultatív szerveinek és a kormányzati tevékenység külső konzultatív szerveinek elhatárolása.³⁴ Előbbi körbe sorolhatóak azok az intézményesített fórumok (pl. hagyományosan kormánybizottságok, kabinetek, tárcaközi bizottságok), amelyekben csak állami szervek vesznek részt, utóbbi körbe pedig azokat a szervek tartoznak, amelyeken belül a kormányzati szervek képviselői mellett a *legtágabban értelmezett civil szféra egyes képviselői is megtalálhatóak*: így társadalmi szervezetek, érdekképviselések, szakmai, illetve szakértői szervezetek, a tudomány képviselői stb. Míg a legtöbb régi Unió tagállamban a konzultáció érdemi (jogi garanciák által is biztosított) és folyamatos, aktív, addig Magyarországon – hagyományosan – az „ad hoc” jelleg dominál, kiegészülve az egyes fórumok összehívási gyakoriságának alacsony mértékével.³⁵ Két évtizede intenzíven jelenlévő igény, hogy a különböző döntés-előkészítési mechanizmusokat a mainál részletesebb jogi előírások révén lenne érdemes formalizálni Magyarországon.³⁶ A további nehézségek között kell említenünk egyrészt a társadalmi szereplők szakmai felkészültségének és anyagi erőforrásainak alacsony szintjét, másrészt a kormányzati oldal kapacitásbeli hiányosságaként értékelhető elemként az egyeztetési tevékenységre specializálódott közszolgálati állomány részleges

33 Lásd például a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény 7. §-ában rendezett részvételi formákat, továbbá az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény 60. §-ának (2) bekezdését, amelynek *értelmében* a civil szervezetek finanszírozásában döntő szerepet játszó Nemzeti Együttműködési Alap Tanácsának összetételében a mindenkorai kormánytöbbségnek döntő szava van.

34 VADÁL Ildikó: *A kormányzati döntések konzultációs mechanizmusai*. Budapest, Wolters Kluwer, 2012, 60.

35 VADÁL i. m. 61.

36 KÉRI László: *A kormányzati döntéshozatal szervezetszociológiai nézőpontból*. In: PESTI Sándor (szerk.): *Közpolitika. Szöveggyűjtemény*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2001, 218.

hiányát (és folyamatosan jelentős fluktuációját) a központi államigazgatásban.³⁷ Trócsányi már a '90-es évek elején rögzíti, hogy „a kialakult döntés-előkészítő, egyeztető fórumok egymáshoz való viszonyát, tényleges szerepét és súlyát jogszabályokban kellene tisztázni”.³⁸

A konzultációnak természetesen nem csupán országos szinterei vannak, hanem lokális formái is. Függetlenül az általános trendek 'legyűrűző' hatásaitól, ezek területén mutatkozik a legtöbb pozitív változás a társadalmi érdekek feltárásában, becsatornázásában és érvényesítésében, azzal együtt is, hogy a helyi, illetve területi – önkormányzati típusú – szervek által működtetett intézmények egy része is csupán papíron létezik, érdemi alkalmazás nélkül: pl. ilyen a megyei közmeghallgatás intézménye is.³⁹

A különféle egyeztetések és együttműködések léte, illetve hiánya részben összefügg a közfeladat-ellátásban történő állami szerepvállalás átalakulásával is. A 2000-es évek közepéig-végéig komoly kritikák érték az államot Magyarországon, mondván „az államszervezet és ezen belül a kormányzati irányítás hatékonysága alacsony a háttérszervezetek túlburjánzása, valamint a félállami ál-civilszervezetek (közalapítványok, köztestületek, közhasznú társaságok) létrehozására irányuló állandósult törekvés miatt”.⁴⁰ Miközben a '90-es és 2000-es években a szerzők jelentős része a mezoszféra állami túlsúlyát és negatív hatásait kárhóztatta, mondván, ez elerőtleníti a civil aktivitást, az öngondoskodásra készítetettséget stb., addig a 2010-es években a legtöbb kritika már *közvetlenül* a nyíltan terjeszkedő, központosító, az említett mezoszférát is csökkentő és közfeladatokat magához vonó, részben neo-weberi irányultságú államot éri. Utóbbi esetben egyébként arról van szó, hogy az állam 2014-15-től – felismerve, hogy számos területen (egészségügy, oktatás) közvetve vagy közvetlenül egyébként is ő a majdhogynem kizárólagos finanszírozó – kihagyja a feladat-ellátási és finanszírozási folyamatból a helyi önkormányzatokat, illetve a for- vagy nonprofit szervezeteket.⁴¹

Már 2010 előtt is megfigyelhető a civil kezdeményezések államosítása,⁴² *illetve*

37 VADÁL i. m. 171-172.

38 TRÓCSÁNYI László: Közjogi változások és a rendszerváltás. *Magyar Közigazgatás*, 1993/7, 5.

39 HÉDER Ákos: A közmeghallgatás jogintézménye a megyei önkormányzatokban – különös tekintettel a 2006-2017 közötti időszakra. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (3-4), 104-136.

40 SÁRKÖZY Tamás: *Kormányzás, civil társadalom, jog*. Budapest, Kossuth Kiadó, 2004, 5.

41 RIXER Ádám: *A magyar jogrendszer jellegzetességei 2010 után*. Budapest, Patrocinium, 2012, 50.

42 GERGELY András: Kisebbségben: a „civil társadalom” másképp közelítése. 2017, 171. <http://www.maszol.ro/index.php/kisebbségben/83580-kisebbségben-a-civil-társadalom-maskepp-kozelitese> (2018.09.05.)

felülről vezéreltsége: kontinuuusan, sőt, erősödve van jelen az állam, pontosabban a kormányzat azon törekvése, hogy maga alkossa meg 'saját' civil társadalmát. Ezt a célt szolgálta a 2010 és 2020 közötti magyar kormány (második, harmadik és negyedik Orbán-kormány) esetében a polgári körök kialakítása, országos mozgalommá szervezése már a 2000-es években, illetve a Civil Összefogás Fórum (CÖF) nevű (ál)civil mozgalom létrehozása közvetlenül 2010 előtt (2009-ben), amely az említett időszakban folyamatosan a Kormány melletti tömeges szimpátia-tüntetéseket szervezett a – több állami vállalat által is nagyvonalúan támogatott⁴³ – Civil Összefogás Közhasznú Alapítvány (CÖKA) segítségével. A félállami-félcivil entitások újratermelődése továbbra is megfigyelhető, legújabban az állami egyetemek alapítvánnyá alakítása indult meg, az állami, a piaci és a civil elemek összemosódását is eredményezve. Szintén rendkívül sajátos magyar képződmény az ún. nemzetiségi önkormányzat intézménye, amely egyedülálló megoldás, állami támogatással, de civil kontúrokkal. A nemzetiségi civil közösségek egyik jellegadó sajátossága továbbá, hogy a legnagyobb létszámú (össznépesség 8-10 %-a), ám belülről is tagolt roma (cigány) közösségek organikus civil társadalmá fejletlen és önállóan, nem látja el potenciális feladatait, például az érdemi politikai részvételre képesítés feladatait.

Az állami-önkormányzati szférának Magyarországon egyébként már a rendszerváltozás óta van egy 'vaskos civil árnyéka' is, ami nem más, mint az egyes intézmények mellett létrejött alapítványokból összeálló második vonal, amely szinte kizárólag pénzügyi (finanszírozási) okokból létezik – és *a legtöbb esetben nem önkéntesen, alulról jövően, szabadon jönnek létre, hanem koordináltan, felülről kialakítottan stb.*

Ágh Attila kifejezése a '80-as évekre: „védekező társadalom”, „duális társadalom”.⁴⁴ A duális társadalom kifejezés azonban új tartalommal is megtelt az elmúlt két évtized Magyarországon: kialakult egy olyan kettős politikai szerkezet, ahol *nincs átjárás, sőt, érdemi kapcsolat és érdemi konzultáció* a politikai oldalak között. Ennek egyik következménye, hogy a civil szervezetek is minden esetben 'besorolásra' kerülnek – elkönyvelésre kerülnek egyik vagy másik oldalhoz tartozóként.

43 Pl. a Magyar Villamos Művek 2016-ban 508 millió forintot, a Szerencsejáték Zrt. 2019-ben 70 millió forint támogatást nyújtott.

44 Ágh Attila: A védekező társadalom, avagy a civilek hatalma: töprengések a magyar civil társadalom helyzetéről. *Civil Szemle*, 2016, 13 (1), 5-29. Lásd még: BRACHINGER Tamás: Offenzívában és defenzívában. A hazai civil társadalom kurrens helyzetéről. *NFA Füzetek*, 2017, 4 (2), 10-33.

1.5. A magyar civil társadalom új jelenségei, új jelentéstartalmai

Melyek azok az új elemek, amelyek a hagyományos politikatudományi, illetve jogi megközelítések mellett, azokat kiegészítve *napjainkban* a magyarországi civil társadalom jelentését, fogalmát teljesebbé teszik? Álláspontunk szerint az alábbi három kérdéskör révén a magyarországi civil/nonprofit szektor valós folyamatai *konkrét részleteikben is* hozzáférhetővé és valós súlyuknak megfelelően értelmezhetővé válnak:

- A) *A kisebbségi aspektus szervesen beépült a civil társadalom hazai fogalmába*, részben a határon túli magyar kisebbségek autonómia-törekvéseinek kormányzati támogatásával, illetve e kisebbségek szülőföldjükön történő boldogulásával összefüggésben. 1989-től jelen volt ez a fogalmi elem, de szervessé, az egyéb elemekkel, aspektusokkal azonos értékűvé csak 2010-et követően vált. Lényeges, hogy a mai Magyarország területén élő nemzeti kisebbségek civil törekvéseivel kapcsolatos tudományos irodalom, illetve politikai vita nagyságrendekkel elmarad a határon túli magyarok hasonló összefüggéseitől. A kérdéskör egy további aspektusa, hogy ma már nem csupán a szomszédos országok magyar kisebbségeinek civil aktivitása önálló elem, hanem a Magyarországot közvetlenül érintő érdemi civil tevékenységek egy része is áttevődött Magyarországon kívülre, s ott önálló életre is kelt: egyes magyarországi civil szervezetek például Brüsszelben (Strasbourgban) folytatnak érdekképviseleti, jogvédő, figyelemfelhívó stb. tevékenységet, illetve akár *flashmob* akciókat, tüntetéseket is – olyanokat, amelyek közvetlenül a hazai viszonyokat kívánják befolyásolni. Szintén az elmúlt egy-két évtized fejleménye, hogy egyes nyugati nagyvárosokban – leginkább Londonban – fejlett és rétegzett magyar civil élet alakult ki, színházi és sportélettel, karitatív és egyéb elemekkel.
- B) A hazai és nemzetközi szakirodalom is gyakran említi a „jó és rossz civil szervezetek” szerinti fekete-fehér állami látásmód erősödését 2010 után, amennyiben a hivatalosan a közérdekre alapított szűkítések, szigorítások, korlátozások egyes civil jellegű szereplők – például vallási szervezetek, humán szolgáltatók, migrációs szervezetek, félkatonai szervezetek stb. – vonatkozásában erősödő állami beavatkozást mutattak/mutatnak az 1990 és 2010 közötti időszakhoz képest. Valamifajta jogi és politikai homogenizációs folyamat zajlik.
- c) Önálló jelentőségűvé váló elem, *hogy a változások sebessége a vizsgált területen is nő*. Bodó írja, hogy – nem csupán Magyarországon vagy a

határon túli magyar közösségekben – az új, civil jellegű formák, megoldások hetek, hónapok alatt jelenhetnek meg és épülhetnek be a civil társadalmi gyakorlatokba. Ennek a legáltalánosabb okokon (pl. globális trendek megismerésének 'költségei' jelentősen lecsökkentek, *best practice*-ek megosztásán alapuló új működésmódok terjednek rohamosan stb.) túl olyan okai is vannak, hogy *versengő jelenségek felbukkanásával* helykeresés és átalakulás zajlik a gazdaság és a civilitás határterületein – gondoljunk csak a szociális vállalkozások, illetve a Magyarországon korábban ismeretlen ún. közösségi alapítványok⁴⁵ megjelenésére vagy éppen a *share economy* újabb és újabb formáinak térhódítására. A civil társadalom szerveződési formáinak megújulása is jól látható, elsősorban az információtechnológia új eredményei révén (internetes civil közösségek jönnek létre, illetve például terjednek az egyéb intenzív, ám kevésbé stabil megjelenési formák is).

2. A populizmus

2.1. A populizmus mai jelentései a nemzetközi szakirodalomban

A nemzetközi szakirodalom szerint a populizmus alapvetően egy identitáskonstruáló, átfogó logika, amely valamely közösség, a 'nép' kontúrjait mindig a 'mi' és 'ők' közötti egyértelmű határvonalak meghúzásával alakítja ki,⁴⁶ sőt, a populizmus jellemzően valamilyen elittel szembeni mozgósításban érhető tetten, ami persze csak azt eredményezi, hogy a populista jelző tetszés szerint osztható ki egymással élesen szembenálló politikai vezetőknek és mozgalmaknak is.⁴⁷ Albertazzi és McDonnell az 'ők' csoport fő sajátosságaként a 'mi' által kivívott értékek, jogok, illetve kommunikációs lehetőségek veszélyeztetésére utalnak.⁴⁸ Csigó találoán utal arra, hogy „[a] maguknak az elnyomott nép vagy nemzet nevében hatalmat és szót követelő populista pártok és mozgalmak között egyaránt találunk baloldali és jobboldali szereplőket: a jóléti újraelosztás és az egyenlősítő osztálypolitika szószólóit és annak ellenségeit is. Kevés közös jellemzőjük egyike,

45 RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 134-136.

46 LACLAU, Ernesto: *A populista ész*. Budapest, Noran Libro, 2011, 83.

47 BARTHA Ákos: *Populizmus, népiség, modernizáció. Fejezetek a kelet-közép-európai politikai gondolkodás 20. századi történetéből*. Budapest, MTA BTK Történettudományi Intézet, 2017, 30–37.

48 ALBERTAZZI, D. – MCDONNELL, D.: *Introduction: The Spectre and the Spectre*. In: ALBERTAZZI - MCDONNELL (eds): *Twenty-First Century Populism; the Spectre of Western European Democracy*. Palgrave, 2008, 3.

hogy a neoliberális hegemonia korszakának uralkodó elitjét és ideológiáját támadják az általuk elnyomott népre vagy nemzetre hivatkozva”.⁴⁹ A ’90-es, s még inkább a 2000-es évektől minden jelentős politikai táborban erős ellenérzésekkel fogadták, hogy „a neoliberális erők a politizálást is szakértők által menedzselt ügymenetté alakították, ideológiamentessé, technikaivá és mediatisálttá, egyszersmind kiüresítették a demokratikus érdekképviselő intézményrendszerét is”.⁵⁰ A populizmus térnyerésével kapcsolatban Éber is azt emeli ki, hogy „[a] neoliberális politikák (privatizáció, dereguláció, piacliberalizáció, adócsökkentés) rendkívüli mértékben megnövelték a társadalmi-gazdasági egyenlőtlenségeket”,⁵¹ különösen azt követően, hogy „[a] reálgazdaságba irányuló tőkebefektetések csökkenő profitrátája [...] teret nyitott a jóval jövedelmezőbbnek ígérkező, ugyanakkor spekulatív buborékokat képző voltuk miatt sokkal kockázatosabb pénzügyi befektetéseknek [...]”.⁵² Sokan éppen annak tudják be a populizmus új reneszánszát, hogy „[a] 2008-as válság óta különösen nagy lendületet kapott az egyes (nemzet)állami keretek között értelmezett társadalmak belső egyenlőtlenségeinek növekedése”.⁵³ A korábbi – 1990 utáni – modernizációs konszenzus politikai támogatásának csökkenésével, valamint a 2000-es évek végi nemzetközi pénzügyi válsággal ugyanakkor egy új domináns paradigma is felemelkedett: az ún. pénzügyi nacionalizmus.⁵⁴

Ez a változás azonban nem a semmiből jött, nem 2008 után bukkan fel egyik napról a másikra; folyamatszerűen kibontakozó előzményei már a korábbi szakirodalomban is leírásra kerültek: „Ivan Krastev már a pénzügyi válságot közvetlenül megelőzően arra a következtetésre jutott, hogy Közép-Európát a populizmus és az illiberalizmus erői gyengítik. Nacionalista populista szereplők mobilizálnak a „posztmodern kultúra túlzásai”, a „hagyományos értékek összeomlása”, az „EU intézményeiben testet öltő liberális racionalizmus”, az „elitek elszámoltathatatlansága”, valamint a „korrupt elitek és a morálisan korrumpáló »mások« (mint az etnikai és szexuális kisebbségek) ellen”.⁵⁵

49 CSIGÓ Péter: Mediatisált politika és kollektív spekuláció. *Replika*, 2015/6, 60.

50 Uo.

51 ÉBER Márk Áron: A nép nevében. A populizmus új hullámának okai a neoliberális hegemonia után. *Kellék*, 2019, 61. lapszám, 127.

52 MINSKY, Hyman P.: Hosszú hullámok a pénzügyi kapcsolatokban: pénzügyi tényezők a súlyosabb válságokban. Ford. MIKESY Álmos. *Fordulat*, 2008, 1 (4), 10–25.

53 MILANOVIĆ, Branko: *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge, Harvard University Press, 2016.

54 SEBŐK Miklós: *Paradigmák fogságában - Elitek és ideológiák a magyar pénzügyi kapitalizmusban*. Budapest, Napvilág Kiadó, 2019.

55 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamen-*

„A »populizmus« a 19. századvég Amerikájából – a kis- és középbirtokosság tőkeellenes mozgalmától – eredeztethető terminus, még ha ezt el felejtettük is időközben. Átalakult és kibővült tartalommal évszázad múltán (...) a politikai jobboldal irányából éled újjá a tetőfokára hágó globalizálódás és az azzal együtt járó gazdasági neoliberalizmus Európájában”⁵⁶ – s tegyük hozzá a legújabb szakirodalomban is elsősorban a jobboldali változatok kerülnek terítékre, alaposabb vizsgálatra.

Fontos azonban már előljáróban rögzítenünk, hogy a populizmus *nem semleges tartalmú fogalom* a nemzetközi szakirodalomban: a legtöbb elemzés azt vizsgálja, hogy milyen viszonyban van egymással a populizmus és a képviseleti demokrácia, „hogyan veszélyezteti előbbi az utóbbit, és hogyan értelmezhetjük a populizmus térhódítását?”⁵⁷ Válaszaik többségének lényege, hogy egy „demokratikus látszatok” mögé rejtőző, valójában mélyen autoriter jelenségről van szó, amely diszkriminatív legalizmust („a barátainak mindent, az ellenségeimnek a törvényt”) és klientúra-rendszert valósít meg. „[V] égtelen kreativitással használják fel a tágan értelmezett intézményeket, elnyomják a civil társadalmat (amelyben delegitimáló veszélyt látnak a népakarat saját maguk által meghatározott és kizárólagosnak hirdetett képviseleti igényére nézve). Végeredményben elfoglalják az államot, sőt az egész társadalmat, végső soron pedig a demokratikus homlokzat mögött, hatalmuk konzerválása érdekében, egy rendkívüli mértékű és szisztematikusan egyenlőtlen játékteret (*uneven playing field*) hoznak létre”.⁵⁸ Antal Attila – e vonatkozásban – a következőket tartja fontosnak: „Cas Mudde úgy véli, hogy a legtöbb, a témával foglalkozó kutató osztozik abban, hogy a populizmus egy patológikus, pszeudo- vagy posztdemokratikus jelenség, amelyet a demokratikus értékek korrumpálódása termel ki”.⁵⁹ Mudde úgy véli, hogy „a populizmusnak alapvetően kétféle megközelítése alakult ki. Az egyik szerint a populizmus nagyon emocionálisan és meglehetősen leegyszerűsítő módon azt szolgálja, hogy az emberek jól érezzék magukat. A populizmus célja az,

tum, 2015, 19 (2-3), 50.

56 KOMÁROMI Sándor: Bauer, W. T.: Jobboldali populizmus Nyugat-és Kelet- és Kelet-Európában. *Kisebbségkutatás*, 2012, 21 (4), 852.

57 BENEDEK István. *Üdvözet a győzőnek?* A populizmus térhódítása: szükséges fordulat, múltó korszellem vagy autoriter veszélyforrás? *Új Jel-kép: Kommunikáció, Közvélemény, Média*, 2019/2, 27.

58 Uo. 38.

59 ANTAL Attila: A populizmus vizsgálata demokráciaelméleti perspektívában. *Politikatudományi Szemle*, 2017, 26 (2), 130. Az általa hivatkozott mű: MUDDE, Cas: The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 2004, 39 (4), 541. [a továbbiakban ANTAL (2017a)]

hogy faékegyszerűségű megoldásokat nyújtson korunk problémáira. Ez a megközelítés meglehetősen problematikus és empirikus módon igen kevésbé megragadható, hogy mi az, ami nem racionális vagy éppen nem elég nyitott világunk összetettségére. Másodsorban a populizmus az olyan opportunisták politikai leírására szolgál, amelynek az a célja, hogy az embereket (a »népet«), illetve a szavazókat gyors megelégedéssel töltsse el, s egyúttal megvásárolja (alacsonyabb adók és pénzügyi előnyök ígéretével) szavazataikat”.⁶⁰

A téma újabb feldolgozásai szinte mind érintik a *politikai alkotmányosság* fogalmát is: a politikai alkotmányosság egy ’ellenteória’, amely a jogi, illetve liberális alkotmányosság ellenében azt vallja, hogy a politikai intézmények (Országgyűlés, Kormány) jogi úton csak a korábbiaknál szűkebb körben korlátozhatóak az igazságszolgáltatás szereplői által. Ez a megközelítés a liberális depolitizáció és jó értelemben vett bürokratikus semlegesség helyett *repolitizációt* valósít meg.⁶¹

Lényeges, hogy a *kiteljesedő* populizmus éppen a demokrácia legalapvetőbb fogalmi elemeit kérdőjelezi meg, illetve ássa alá a szakirodalom szerint: a hatalomkorlátozást, az alkotmányos civil és politikai szabadságjogokat, valamint a nyilvános vitát, mint a politikai élet sajátos formáját. A populizmus egyik további, alapvető működésmódja, hogy a „válságot”, a kivételes állapotot – mint „a karizmatikus vezető által felismert közjó fenyegető ellenpólusát” – állítja középpontba.⁶²

A fentiek kiegészítéseképpen jegyezzük meg, hogy a populizmus természetes jelenség, periodikusan jelentkező társadalmi-politikai ellenhatás, *ennyiben* tartható álláspont lehet előnyeinek, pozitív velejáróinak számbavétele is: „Schmitter, Laclau és mások tanulmányai a populizmust olyan ideiglenes erőnek tekintik, amely aláássa a bezárkózó, kartelleződő és bemerevedett pártrendszert, új ügyeket tűz napirendre, tabukat dönt, és összeomlása után megfiatalodott pártrendszert hagy maga után” – írja Enyedi.⁶³

Az elmúlt években felbukkanó elméletek számos eltérése és átfedése mellett is megállapítható, hogy a populizmusnak a szakirodalomban alapvetően

60 MUDDE i. m. 543. Hivatkozta: ANTAL (2017a) i. m. 130.

61 ANTAL, Attila (2017): The Political Theories, Preconditions and Dangers of the Governing Populism in Hungary. *Czech Journal of Political Science*, 2017/1, 5–20. [a továbbiakban: ANTAL (2017b)]

62 MÜLLER, Jan-Werner: *What is Populism?* Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2016, 33.

63 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015, 19 (2-3), 50.

három megközelítése, illetve lehetséges aspektusa különíthető el: az első ideológiaként, a második politikai stratégiaként, a harmadik pedig alapvetően kommunikációs stílusként ragadja meg azt. *Ezek közül nyilván az első a legizgalmasabb és legtöbbet elemzett aspektus.* Enyedi jegyzi meg, hogy „[a]z alkotmányos rend reformja és a közpolitika radikális megváltozása soha nem történik ideológiai vákuumban. Ha a változások motorját személyes és intézményi érdekek jelentik is, világnézeti megalapozás nélkül lehetetlen átfogó módon átalakítani a jogi és intézményes struktúrákat, vagy bebetonozni az új közpolitikai irányokat”.⁶⁴ Külön említendő Körösényi és Patkós felosztása, akik a populizmusnak szintén három különböző fogalmát különítették el, „nevezetesen a populizmust, mint (1) ideológiát (*substance*), (2) mint módszert (*process and linkage*)⁶⁵, és (3) mint alkotmányos-intézményi politikát”.⁶⁶ A módszerként felfogott populizmus kapcsán Mudde és Rovira jegyzi meg, hogy itt a populista politikusok azon politikaformálásáról van szó, amely az átlagos szavazó akaratára hivatkozik, anélkül azonban, hogy tényleges részvételükre a döntések kialakításában sor kerülne.⁶⁷

Nyilvánvaló, hogy a populizmus gyakorlati megoldásai között a konkrét intézményi változtatások is önálló elemként jelenhetnek meg: a vizsgált vonatkozásban „[ezeknek] az alkotmányos garanciák és ellensúlyok gyengítése következtében határozott autoriter, antiliberalis irányuk van; tekintélyelvű, paternalista elemekkel”.⁶⁸

A populizmus – állítja Benedek Michael Freeden felosztása nyomán – „nem egy teljes értékű (mint a szocializmus, liberalizmus, nacionalizmus stb.), hanem egy vékony középpontú (*thin-centered*) ideológia. Nem a teljes politikai élet magyarázatára hivatott, hanem csupán az értékek egy szűkebb, de annál vitathatatlanabb spektrumát takarják”, azt a majdhogynem üres, és mégis erőteljes „képzetet”, amely a nagyon is konkrét, egyértelműen megjelölt társadalmi törésvonalra tekintettel jön létre.⁶⁹

64 Uo. 50.

65 A választók és a kormány közvetlen kapcsolatára helyezi a hangsúlyt – miközben mellőzi a közvetítő szervezeteket, például a pártokat – és plebiszciter technikákat alkalmaz.

66 KÖRÖSÉNYI András - PATKÓS Veronika: Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, 2015, 24 (2), 32.

67 MUDDE, C. - ROVIRA KALTWASSER, Cristobal: *Populism*. In: Oxford Handbook of Political Ideologies. FREEDEN, Michael – SARGENT, L. T. – STEARS, M. (eds.): Oxford, Oxford University Press, 2013, 493-512.

68 KÖRÖSÉNYI – PATKÓS i. m. 40.

69 BENEDEK i. m. 33.

A területet érintő tudományos vizsgálatok áttekintése nyomán azonban azt is rögzítenünk kell, hogy a vizsgálatok eredményei összességükben féloldalasak: a populizmus-vitában a 'nép' motivációi, szempontjai, a populista tendenciákkal való esetleges azonosulásának okai, szociálpszichológiai vagy egyéb szempontjai jelennek meg a legkevésbé.⁷⁰ Pedig az az egyik legfontosabb kérdés, hogy „de akkor mitől működik?”.

Napjainkban a populizmus fogalmának számos jelzős változata használatos, így az *autoriter populizmus*⁷¹ és a *populista autoritarianizmus (populista autokrácia)*⁷², de a hasonló jelenségek leírására használt *hibrid rezsim* kifejezés is ebbe a körbe tartozik, amennyiben a demokráciák és a zárt diktatúrák közötti szürke zónában található rendszereket próbálja fogalmilag megragadni.⁷³ Ezek közös sajátossága, hogy a korábban általánosan használt „jóléti populizmus” fogalmán túllépnek, s a fogalmi elemek már nem merülnek ki a fiskális fenntarthatóságot veszélyeztető ígéretekben és ténylegesen biztosított juttatásokban.

Müller szerint a Magyarországgal kapcsolatban – öndefinícióként is – használt „illiberális demokrácia” fogalma bizonyos mértékben félrevezető, hiszen éppen hogy a demokratikus kereteket leépítő aktorokat legitimálja.⁷⁴ Hasonlóan ellentmondásos kifejezésként bukkan fel a korábban már említett politikai alkotmányosság fogalmán túllépő *populista alkotmányosság* is.⁷⁵

Az illiberális demokrácia leírására is használt párhuzamos kifejezések között jelent meg a „választott diktatúra” fogalom is, amely a domináns vezető párt és a végrehajtó hatalom, sőt a pénzügyi- és gazdasági szféra fölötti személyes kontrolljának, illetve befolyásának példátlanul magas szintjére utal.⁷⁶

70 Ehhez lásd D'ERAMO, Marco: Populizmus és az új oligarchia. *Fordulat*, 2017, 22. sz., 6-29.

71 Ehhez lásd BUGARIC, Bojan – KUHELJ, Alenka: Varieties of Populism in Europe: Is the Rule of Law in Danger? *Hague Journal of Rule of Law*, 2018, 10 (1), 21–33.

72 Ehhez lásd BUTLER, Israel: *Countering Populist Authoritarians: Where their support comes from and how to reverse their success*. Berlin, Civil Liberties Union for Europe, 2018.

73 BENEDEK i. m. 28.

74 MÜLLER i. m. 49-60.

75 BLOKKER 2018. A téma magyar vonatkozásaihoz lásd még: HALMAI, Gábor: Is There Such A Thing As 'Populist Constitutionalism'? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 2018, 5 (1), 1-16.

76 KÖRÖSÉNYI – PATKÓS i. m. 47.

2.2. A hazai szakirodalom, illetve a kifejezetten Magyarországra vonatkozó további szakirodalom megállapításai

A magyar szakirodalomban a populizmus egy folyamatosan tovább- és újragondolt kurrens téma.⁷⁷ Ahogyan arra korábban is utaltunk, itt is kiindulópont, hogy nem csupán jobboldali változatai léteznek, Hardt és Negri felosztása nyomán egy (lemaradóban lévő) baloldali, emancipatorikus, az emberi jogokat és a liberális alkotmányosság értékeit tiszteletben tartó („multitude”) populizmust, illetve egy radikális jobboldali, a nemzeti szuverenítésre építő, idegengyűlölő és a neoliberalizmussal szemben fellépő változat kerül leírásra.⁷⁸ A magyar politikai élet kétpólusúvá válása már 2010 előtt is lehetővé tette, hogy a populizmus jelenségeinek vizsgálatára ebben a kontextusban is sor kerüljön.⁷⁹ 2013-2014-től az ún. baloldali populizmus témája háttérbe szorul, sőt elsikkad, ekkortól szinte kizárólagosan az Orbán-rendszerhez kapcsolt jobboldali vagy nemzeti populizmus elemzéseivel találkozhatunk.

A populizmus magyarországi, illetve Magyarországra vonatkozó szakirodalmában, sőt a politikai közbeszédben a '90-es évektől kezdődően igen gyakran a *fasisztoid*, illetve *nemzetiszocialista* jelenségekre, politikai törekvésekre vonatkoztatva jelent meg e kifejezés.⁸⁰ Ez az aspektus – úgy is, mint a populizmust az antiszemitizmus jelenlétén keresztül vizsgáló megközelítés – később is élő maradt.⁸¹ Ez a megközelítés gyakran történeti visszatekintésre is vállalkozik/vállalkozott, felidézve – úgy is, mint a kortárs jelenségek előképét – például a második világháborút megelőző évtizedek egyes kifejezetten konzervatív gyakorlatait. E körben különösen az 1920-as, 1930-as évek Magyarországnak 'állag-megőrző' konzervativizmusa tekintetében gyakori kritika, hogy tartósan elfedte a megoldatlanul maradt társadalmi-szerkezeti feszültségeket. A megközelítés jelentőségét növeli, hogy számos szerző az egyes korszakok populizmusaira adott válaszként tekint a későbbi, hasonló gyakorlatokra: Antal például kifejezetten úgy vélekedik, hogy

77 MIKECZ, Daniel: *Rethinking Populism: Top-Down Mobilization and Political Actions Beyond Institutions*. In: Hungary. 2016.

78 HARDT, Michael – NEGRI, Antonio: *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. Penguin Books, 2015.

79 Lásd például: PALONEN, Emilia: Political Polarisation and Populism in Contemporary Hungary. *Parliamentary Affairs*, 2009, 62 (2), 318–334.

80 GYURÁCZ Ferenc: „Populizmus”, 2016-17. *Hitel*, 2017, 30 (12), 3-4.

81 *Lásd pl. TAMÁS Pál: A magyar nemzeti populizmus indikátorai: mutat-e valamit külön az antiszemitizmus? 2. Kritika*, 2013, 42 (1-2), 15-18.

a későbbi kommunista populizmus alapvetően egy, politikai, gazdasági és társadalmi válasz az azt megelőző Horthy-rendszerre.⁸² Lényeges adalék, hogy a magyarországi „[h]étköznapi nyelvhasználatunkban a populizmus sokszor a demagógia szinonímájaként fordul elő, és pejoratív konnotációval bír”.⁸³

Újdonság a téma magyarországi irodalmában, hogy a '10-es években eleinte *elsősorban* egyes szakpolitikai területek kapcsán jelent meg a téma, így különösen a büntetőpolitika populizmusa révén.⁸⁴ Ekkortól egyre gyakoribbak a nemzetközi összehasonlítások is: ezek egyrészt jelzik, hogy a poszt-kommunista államok között Magyarországon a legmagasabb az államszocializmus időszakára nosztalgiával tekintők aránya (72% válaszolta azt 2010-ben, hogy véleménye szerint a társadalom többsége jobb gazdasági helyzetben volt 1989 előtt),⁸⁵ ami ugye egy jó alap bármilyen populista trend számára is, másrészt megjelennek azok az elemzések is, amelyek a populistának tekintett vezetők, illetve rezsimek által alkalmazott politikai kommunikációs eszközök, az ideológikusság mértéke vagy éppen az intézményrendszerek tényleges átalakításában való előrehaladás tekintetében élnek összehasonlításokkal (utóbbi körben lásd például a Körösenyi – Patkós-féle kutatást).

Az Orbán-rendszer kapcsán számos – a populista jellegzetességeket is elemző – munka látott napvilágot. Ezek jelentős része rögzíti, hogy az első Orbán-kormány (1998-2002) és a 2010 óta hatalmon lévő újabb és újabb Orbán-kormányok egy tudatos politikai építkezés révén válnak fokozatosan egyre inkább a populizmus kritériumainak megfelelő entitásokká. Valamennyi mű jelzi, hogy a 2002-es választási vereséget követően következett be egy jelentős, stratégiai változás a kommunikációban, ekkortól figyelhető meg az új, populistának tekintett mobilizációs technikák alkalmazása, például a rövid idő alatt kétszázezresre duzzadó Polgári Körök Mozgalmának megalapításával, ami a pártpolitikai elemek háttérbe szorításával, ám a nemzeti jelleg hangsúlyozásával megerősítette a FIDESZ vidéki bázisát. Ez az a változás, amit a szakirodalom gyakran *mozgalmi kormányzásnak* nevez, olyan politikának, amely a felülről jövő kezdeményezések civil szerveződések általi megvalósítását állandó elemévé teszi.

82 ANTAL, Attila: Communist Populism in Hungary. *Society and Economy*, 2014, 40 (4), 633.

83 FALUDI Julianna: Demokrácia a populizmus köpenyében. *Educatio*, 2014, 23 (1), 170.

84 BODA Zsolt - SZABÓ Gabriella - BARTHA Attila - MEDVE-BÁLINT Gergő - VIDRA Zsuzsanna: Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *Politikatudományi Szemle*, 2014, 23 (3), 67-94;

85 WIKE, Richard (2010): Hungary Dissatisfied with Democracy, but Not Its Ideals. Pew Research Center, Pew Global Attitudes Project. 7th April 2010. <http://www.pewglobal.org/2010/04/07/hungary-dissatisfied-with-democracy-but-not-its-ideals/> (2019. 10. 14.)

A magyar helyzet elemzése körében további, folyamatosan vissza-visszatérő elemek a népakaratot megtestesítő vezetőnek szánt központi szerep, a súlyos válság deklarálása, az ellenségkép, továbbá a megosztó, polarizáló politika is. Az utóbbi elemek középponti magva minden esetben konkrét *félelmek* azonosítása és intenzív kifejezése. A kiindulópont szinte minden elemzés esetében a korábbi, konszenzusos demokrácia-modelltől a többségi modell irányában történő egyértelmű elmozdulás tényének rögzítése; annak egyidejű említésével, hogy a politikai tér egészének és a korábbi elitek diszkreditálódott volta, a civilek és az egyéb politikai erők távolsága, konstruktív kapcsolatának hiánya is jelentősen növeli a populista tendenciák lehetőségét.⁸⁶

A gazdasági típusú elemzések, megközelítések visszatérő eleme, hogy az Orbán-kormányok – bár retorikájuk jelentős részben antiglobalista – erősödő együttműködésre törekednek a legkülönbébb neoliberais elitekkel, aminek leglátványosabb elemei a nemzetközi nagyvállalatokkal kötött – a partnereknek jelentős kedvezményeket, sőt támogatásokat biztosító – *stratégiai együttműködési megállapodások*: 2012 és 2019 között 81 ilyen született.

2.3. A magyarországi populizmus főbb megjelenési formái és ezek civil társadalmi vonatkozásai

Ebben az alfejezetben a szakirodalomból nyert – a magyarországi populizmus lehetséges megjelenési területeit és formáit visszatükröző – elemek saját csoportosítás szerinti bemutatását végzem el, külön kiemelve azokat az összefüggéseket, illet konkrét gyakorlatokat, melyek civil társadalomra gyakorolt tényleges hatás felmérését is lehetővé teszik.

A magyar populizmus – mint állami, politikai gyakorlat – legújabb formájának jelentőségét az is adja, hogy egyúttal, mint *illiberális* demokrácia, más államok számára is mintaként szolgál (!) – egyes elemeiben és összességében is. Tizenkét terület azonosításával kívánunk áttekintést adni a kortárs folyamatokról:

1. *A lényeges társadalmi törésvonalak, belső ellentmondások* (Magyarországon feltétlenül ilyen feszítő kérdések a romák romló helyzete, az oktatás és az egészségügy általános állapota) átmeneti, sőt középtávú felfüggesztése *a hatalmon lévő erők által, a közbeszéd sikeres tematizálásával* (a

86 Larry Diamond értelmezésében a liberális demokrácia a minimális intézményi meghatározottságon túl az állampolgári szabadságjogok széles körű tiszteletben tartását is biztosítja, azaz a többségi elven történő állami döntések körét szűken értelmezi, és tág teret enged az egyéni értékek kifejezésének. Hivatkozva: BODÓ Barna: Demokrácia és civil társadalom – kisebbségi léthelyzetben. *Korunk*, 2018, 29 (10), 9.

migránsveszély hangsúlyozásával, az identitás-vita napirenden tartásával, más területek eredményeinek hangsúlyozásával stb.). Ennek legfőbb eszköze az *elitellenes mozgósítás* (mint a populizmus lényege, ha úgy tetszik: legbensőbb fogalmi magva), legyen szó globális elitről, európai elitről⁸⁷ vagy hazai liberális elitről. Utóbbi törekvés határozott antikommunizmussal is kiegészül, sőt minden korábbi – legalábbis 1945 utáni – elittel kapcsolatos elutasítás jellemzi. Az elitellenesség velejárója, hogy bizonyos témákban megnyilatkozó személyeket *egyetlen homogén csoportként* és Magyarországon kívülről szervezett lobbitagjaiként állít be. Itt említendő a nem konvencionális szubkultúrákkal szembeni fellépés is. A populista ideológia általánosságban is gyanakodva tekint a szervezett pluralizmus intézményeire, és elvetendőnek tartja a kisebbségi érdekek preferenciális kezelését: vallja a többségelvűséget.⁸⁸ Mindezek együtt járnak az összeesküvés-elméletek hangsúlyos jelenlétével, illetve a permanens válságkommunikációval is.

2. *A politikai rendszer intenzív jogalkotással*⁸⁹ és ún. *nemzeti konzultációval pótolja az érdemi* társadalmi vitát. Enyedi szerint a populizmus ideológiája az antielitizmuson túl, vagy éppen az antielitizmus miatt, a kormányzatban való közvetlen népi részvétel valamilyen formáját követeli,⁹⁰ s ehhez hozzátehetjük, hogy Magyarországon ezt az aktív konszenzuskeresés mozzanata nélkül, „üres” mechanizmusként teszi.
3. *Technológiai felzárkózás zajlik* állami irányítás mellett. Az állam- és közigazgatásfejlesztés jelentős része poszt- és transzhumanista megfontolások mentén zajlik, a digitális fejlődés előmozdítására összpontosít. Fókuszában elsősorban az egyéni igények gyorsabb, olcsóbb kielégítése áll. Ez Magyarországon együtt jár(t) mind a humán, mind pedig gazdasági közszolgáltatások *hatékonyságra hivatkozó* centralizálásával, sőt a tudomány intézményeinek központosításával (részleges államosításával) is: összességében a helyi-területi és egyéb autonómiák szűkülése figyelhető meg.⁹¹

87 KOMÁROMI Sándor: Mehler, D.-Petrovic, K.-Bieber, F.: Populizmus és euroszkepticizmus Délkelet-Európában 1989 után. *Kisebbségkutatás*, 2012, 21 (4), 855-856.

88 ENYEDI Zsolt: Paternalista populizmus a Jobbik és a Fidesz ideológiájában. *Fundamentum*, 2015, 19 (2-39), 50-51.

89 RIXER, Ádám: *Features of the Hungarian legal system after 2010*. Budapest, Patrocinium, 2012, 141-146.

90 ENYEDI i. m. 51.

91 A helyi területi önkormányzatok autonómia-szűkülésével kapcsolatban lásd például: PÉTERI Gábor: Helyi autonómia. Felejtsük el? *Új Magyar Közigazgatás*, 2015, 8 (1), 11-21. A Magyar Tudományos Akadémia helyzetének változására nézve a nemzetközi

4. *Kommunikációs egyeduralomra törekvés figyelhető meg.* Ennek legeklejtársabb jele Magyarországon egy szélsőséges kormányzati médiafőlény kialakulása.⁹²
5. *A közigazgatás nemzeti közigazgatássá tétele.* Ennek egyik legfontosabb jele és eredménye a határon túli magyarokkal – és igen hangsúlyosan azok *politikai, illetve szűkebben értelmezett civil szervezeteivel* – való tudatos együttműködés, valamint egyes humán közszolgáltatások rendszerszintű, intézményes biztosítása számukra is.⁹³
6. Közérdekre és nemzeti érdekre alapított gazdasági intézkedésekre *kerül sor.*⁹⁴ A 2010 utáni években erősödött a gazdasági szektorok szabályozása és a gazdasági folyamatokba való – közérdekre hivatkozással történt – beavatkozás. A gazdaság- és szociálpolitika ekkortól elsősorban a közép- és felső-középosztálynak kedvez, de *vegyes jellegű*: egyszerre fogyasztáspárti és kritikus a globalizált kapitalizmussal és a nemzetközi pénzügyi szervezetekkel szemben (jól megfér benne mindkettő). Miközben retorikailag és ideológiailag szembehelyezkednek a kozmopolita, (neo) liberális, technokrata elitekkel, politikai gyakorlatukban a jobboldali populisták számos neolibertális társadalom- és gazdaságpolitikai intézkedést is átvesznek tőlük.⁹⁵
7. Előbbi ponttól elválaszthatatlan, hogy új középosztályt, régebbi vagy pontosabb elnevezésével tőkés osztályt hoz létre, jelentős részben állami, illetve közvetlen pártirányítással (közbeszerzések, egyéb pályázati és célzott támogatások rendszerének működtetésével). A politikailag lojális civil szervezetek támogatása is része ennek a mechanizmusnak.
8. *A családok támogatása, a gyermekvállalás intenzív, nemzetközi mércével is nagyvonalú támogatása figyelhető meg.*⁹⁶

irodalomból lásd például: KRAKOVSKY, Roman: Illiberal Democracies in Central Europe. *Études*, 2019/4, 14.

92 Ennek részleteire nézve lásd: POLYÁK, Gábor: *Media in Hungary: Three Pillars of an Illiberal Democracy*. In: POŁOŃSKA, Eva – BECKETT, Charlie (eds.): *Public Service Broadcasting and Media Systems in Troubled European Democracies*. Cham, Palgrave Macmillan, 2019, 279-303.

93 A határon túli civil szervezetekre nézve lásd: RIXER, Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 151-155.

94 RIXER (2012) i. m. 61-62.

95 Éber i. m. 129. Lásd még: KRAKOVSKY i. m. 14.

96 A gyermekeket nevelő, illetve vállaló családok támogatása kapcsán lásd például az új lakások építéséhez, vásárlásához kapcsolódó lakáscélú támogatásról szóló 16/2016. (II. 10.) Korm. rendeletet. A kérdéskörhöz lásd még a családok védelméről szóló 2011.

9. Újkonzervatív ideológia megalapozása, újjáépítése. A legfőbb eszköz a keresztény erkölcs alapjainak erősítése az oktatásban, különösen egyes bevett egyházak kiemelt támogatásával, ám mindez a 'következmények nélküli társadalom' felszámolása nélkül zajlik. Gyakran keresztény értékek és a keresztény szabadság hirdetésére kerül sor a kormányzati szereplők révén – a keresztény szabadság bibliai korlátainak hirdetése és azoknak a közmorál, politikai morál részévé tétele nélkül. Hangsúlyos eleme a *múltépítés*, amelynek része Magyarország Alaptörvényének megalkotása és folyamatos módosítása is.⁹⁷
10. *Identitásvita* meghirdetése és prolongálása.⁹⁸
11. A politika továbbra is távol tartja magát az igazságszolgáltatás elé kerülő ügyek túlnyomó többségétől, azokat nem próbálja *közvetlenül* befolyásolni (legfeljebb közvetve, az intézményrendszer átalakításával) – ezzel is fenntartva a demokratikus, jogállami keretek egy részét – biztosítva a további pótlólagos, külső EU-s és egyéb források beáramlását, azaz azoknak a kereteknek a fenntartását, amelyek lehetővé teszik a működő tőke bevonását, megújuló jelenlétét is. Ehhez azonban szorosan kapcsolódik egyes korábbi konszenzusok 'meghaladása', például jelölési, egyeztetési stb. gyakorlatok megszüntetése, átalakítása, korábbi gyakorlatok kiüresítése – éppen az igazságszolgáltatási területeken.⁹⁹ A magyarországi helyzet megértéséhez érdemes áttekinteni az *Országos Bírói Hivatal* és az *Országos Bírói Tanács* konfliktusának állomásait. Ebben a helyzetben éppen egy civil szervezet, a *Magyar Bírói Egyesület* (MABIE) határozott fellépése lehet egy hosszú – a megoldáshoz vezető – út első lépése.¹⁰⁰
12. *Visszatérés a '80-as évek civil-ellenességéhez – a jó civil-rossz civil felosztás intézményesítése, állandósítása.* A jelenség legismertebb és legnyilvánvalóbb formája a különféle, migrációs tevékenységekkel is kapcsolatba kerülő,

évi CCXI. törvényt.

- 97 RIXER Ádám: *A történeti alkotmány vívmányai: Utazás a múltba vagy út a jövőbe?* In: BALOGH Judit et al. (szerk.): 65. *Studia in honorem István Stipta*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2017, 365-375. [a továbbiakban RIXER (2017a)]
- 98 Ennek részleteire nézve lásd: RIXER Ádám: Az identitás-vita újabb fejleményei Magyarországon. *Glossa Iuridica*, 2017, 4 (1-2), 147-171. [a továbbiakban RIXER (2017b)]
- 99 BADÓ, Attila: Political, merit-based and nepotic elements in the selection of Hungarian judges. A possible way of creating judicial loyalty in East Central Europe. *International Journal of the Legal Profession*, 2016, 24 (3), 259-274.
- 100 *Tiltakozik a Bírói Egyesület*. Budapest, MABIE, 2019. <https://www.mabie.hu/index.php/1486-tiltakozik-a-biroi-egyesulet> (2019. 11. 16.)

tipikusan jogvédelmi feladatokat ellátó szervezetek elleni törvényi fellépés.¹⁰¹ Fontos, hogy a 'jó-rossz' felosztás nem a jogszerű-jogellenes binaritás mentén értelmezendő, hiszen utóbbi körben az állam 2010 után (is) határozottan fellépett például a különféle, tipikusan egyesületi formában szerveződő félkatonai, önvédelmi jellegű, az állam rendészeti monopóliumát is sértő szervezetekkel szemben. Ahogyan arra már utaltunk, a „jó” oldalon is feltűntek markáns szereplők, így 2009-től egy újabb, a későbbi kormánypártok prominensei és szellemi holdudvara által létrehozott „civil” mozgalom, a *Civil Összefogás Fórum* tűnt fel, amely a balliberális politika ellen, illetve a Fidesz, mint kormánypárt mellett szervezett politikai nagygyűléseket.

*A civil-ellenesség egyúttal a politikai tér kisajátításával is együtt jár, s a civil társadalom egészének helykeresését is eredményezi: „a tilalom-határok megsokszorozódnak, a bázisközösségek pedig a mikrohálózati szférába húzódnak vissza [...] Egyszóval: a hatalom által kisajátított politikai térben adott esetekben és időszakban főszerepet kaphatnak olyan társadalmi (civil, önjelölt, helyi, érdekcsoportos, képviseleti, nem-intézményes) önreprezentációk, melyek a napi sajtóban és a főútvonalakon is az »utca szintű politizálás«, az »Occupy-mozgalom«, a Tanítanék Mozgalom, a Milla, a Hallgatói Hálózat vagy A város mindenkié alakjában jelennek meg, s akkor ezek mégiscsak civilek a szó tradicionális értelmében, ugyanakkor a polgári ellenállás új formáit is előveszik, kitalálják, megkonstruálják, leleményesen kezdeményezik és megfelelő új hatalomkritikai pozíciókat is találnak hozzá. Ilyenek például az egyre hatékonyabbnak tetsző állampolgári kezdeményezések, provokált népszavazások, plakátkampányok, polgári engedetlenségek, új mozgalmak, állandósult demonstrációk, petíciózások, önkéntes megtagadási játszmák, melyek az ismét ébredező civil társadalom előjelei [...]».*¹⁰²

101 Lásd az egyes adótörvények és más kapcsolódó törvények módosításáról, valamint a bevándorlási különadóról szóló 2018. évi XLI. törvény 253. §-ának rendelkezéseit. A 253. § (1) bekezdése értelmében „Bevándorlási különadó-köteles a bevándorlást segítő tevékenység magyarországi végzésének anyagi támogatása vagy Magyarországon székhellyel rendelkező, bevándorlást segítő tevékenységet végző szervezet működésének anyagi támogatása”. Bár a (2) bekezdés kísérletet tesz a bevándorlást segítő tevékenység definiálására, a rendelkezés teljesen amorf, gyakorlatilag abba bármi beleérthető. Nem véletlen, hogy a hatálybalépést követő évben egyetlen különadó-fizetésre nem került sor. *Az új jogintézmény bevezetésének két eredménye: egy kontúrok nélküli magatartáshoz politikai alapokon hátrány rendelése, valamint ennek révén a jogrendszer felesleges túlterhelése és a jobbiztonság veszélyeztetése.*

102 GERGELY i. m. 172.

3. Összefoglalás helyett

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy az előző alfejezetben bemutatott 12 elem egy része kontinuuosan van jelen a magyar történelemben, s kifejezetten a legújabbkori (20-21. századi) magyar történelemben. Kiemelést érdemel az 1. pont, amely mintegy az új középosztály kiépítésének, illetve a 'modernizációs ugrás' áráként (összetársadalmi költségeként) definiálja egyes társadalmi törésvonalak, hiátusok eliminálását, tematizált közbeszédből való kirekesztését. Szintén jellegadó változás a 3. pont is, amennyiben az újabb közpolitika a határon túli magyarságot teljes értékű, aktív nemzetrészként kezeli – szemben az 1945 és 2010 közötti időszakkal. Megállapíthatjuk továbbá, hogy az állami populizmus mai jelenségeinek többsége közvetlenül is befolyásolja a civil társadalom helyzetét, összetételét, autonómiáját és a felvállalt feladatok körét, mértékét is.

A populizmus legnagyobb veszélyének az látszik, hogy – valóságselemek felhasználásával – olyan társadalmi törésvonalakat láttat és kezel jelentősként, amelyek *tartósan* elfednek egyes, (szintén) *akut* társadalmi érdek- és életviszonyokat: Magyarországon a 2010-es években, folyamatosan kiteljesedő formákban – különösen 2016 és 2020 között – ilyenek tekinthetőek a morális kérdések (korrupció), a nagy ellátórendszerek helyzete, a roma közösség leszakadása *helyett* migrációra és a középosztály támogatására kihegyezett kül- és belpolitikai narratíva.

Némileg általánosítva és egyúttal a mai Magyarországra vetítve a kérdést, megállapíthatjuk, hogy a populizmus csak akkor meghatározó (azaz egy adott politika csak akkor nevezhető határozottan populistának), *ha hatalmon van* (de legalábbis meghatározó politikai erőhöz kapcsolható)¹⁰³ és időben elhúzódó módon *tevékenykedik* (azaz ténylegesen népszerű is, hiszen nem erőszakos úton szerezte meg és tartja meg a hatalmat). A fentiek alapján egyik lényeges *célja és/vagy eredménye* a társadalomban létező lényegesebb (egyres lényeges) törésvonalak elrejtése, a közbeszéd azoktól eltérő témákra irányítása, a voluntarizmus, a mediatizáció, sikerkommunikáció, a mennyiségi szemléletmód... Szintén megkerülhetetlen fogalmi elemek a politika nemzetiesítése és civil jelmezbe bújtatása - végső soron *a jog politika általi meghaladásának folyamatos kísérlete*.

A fentiek ellenére a rendszerszintű populizmus leglényegesebb hatása az ún. társadalmi kiegyezések elmaradása, a konszenzusos politizálás kultúrájának

103 MERKOVITY, Norbert - CSIGÓ, Péter: *Hungary: Home of Empty Populism*. In: AALBERG, Toril et al. (Eds.): *Populist Political Communication in Europe*. Routledge, New York, 301.

kontinuus hiánya. A hatás tehát – a közvetlen károk ellenére is – *elsősorban* az elmaradó lépésekben, a mindenféle relációban azonosítható lemaradásban érhető tetten. A hátrányok mérséklésének elmaradása, az elmaradottság konzerválódása jelenti a fő nehézséget.

Mindezek ismeretében, mit hoz a jövő? Kuti Éva, a civil szféra legjelentősebb magyarországi kutatója már kísérletet tesz a tartós trendek és múltó zavarok azonosítására, beleértve a civilség jövendőlkendő stratégiai szerepváltozásait is.¹⁰⁴ Nem túlságosan távolra tekintve, megállapíthatjuk, hogy az államra – saját populizmusával kapcsolatban – komoly nyomások helyeződnek, mind kívülről, mind pedig belülről.

A külső nyomások között a globalizációs folyamatokkal párhuzamosan zajló európai integrációs folyamatok is újabb aspektusokat vetnek fel a civil társadalom fogalmát és jelentőségét illetően.¹⁰⁵ Uniós dokumentumokban, illetve jogforrásokban megfigyelhető egy folyamatos újraalköteleződés azon „plurális civil társadalom mellett, amely kulcsszerepet tölt be abban, hogy Európában fennmaradjon a liberális demokrácia”.¹⁰⁶ Az Uniós dokumentumok is jól visszatükrözik a jelenlegi vitákat: az Európai Parlament 2017. október 3-i állásfoglalása például a civil társadalom mozgásterének fejlődő országokban tapasztalható szűküléséről értekezik,¹⁰⁷ sőt, visszatérő elem azon, „illiberális demokrácia” felé mutató tendenciák említése, „melyek nyomán Európában [általánosságban is] csökken a tömegtájékoztatás szabadsága és nő a korrupció”.¹⁰⁸ Megtudhatjuk, hogy az „illiberális demokráciák” olyan politikai rendszerek, ahol választásokat tartanak, de nem áll fenn alkotmányos liberalizmus. A demokratikusan megválasztott vezetők korlátozzák a polgári jogokat, a polgári szabadságjogokat és a kisebbségek védelmét. A fékek és egyensúlyok rendszerét, a független igazságszolgáltatást és a független a tömegtájékoztatást aláássák annak érdekében, hogy a kormányzó többség

104 KUTI Éva: *Tartós trendek vagy múltó zavarok? Változási folyamatok a civil szférában*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma: a politikai tér visszafoglalása*. Budapest, Noran Libro, 2016, 283-304.

105 SÍPOS Katalin: *Európai Unió: civil társadalom – nem-kormányzati szervezetek – konvent. Állam- és Jogtudomány*, 2003/3-4, 274.

106 *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Ellenállóképes demokrácia a szilárd és sokszínű civil társadalom segítségével (saját kezdeményezésű vélemény)* EESC 2018/04661. HL C 228., 2019.7.5., 24.

107 2016/2324(INI)) HL C 346., 2018.9.27., 20-28.

108 *Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye. Ellenállóképes demokrácia a szilárd és sokszínű civil társadalom segítségével(saját kezdeményezésű vélemény)* EESC 2018/04661. HL C 228., 2019.7.5., 24. 1.7.

abszolút szuverenitása mentes legyen az alkotmányos korlátozásoktól és ellenőrzéstől.¹⁰⁹ A „populizmus” kapcsán pedig azt olvashatjuk, hogy az „[...] egy vékony ideológia, amely azt vallja, hogy létezik koherens akarattal rendelkező homogén nép. A populisták azt állítják, hogy ők ennek az akaratnak az egyetlen és a valódi képviselői. Miközben a populizmus nem rendelkezik egyértelmű fogalom meghatározással arra vonatkozóan, hogy mit jelent a »nép«, ellenségeket és a néppel szemben álló ellenfeleket hoz létre – értve ezalatt például az elitet –, és azt állítja, hogy ezek szembemennek a nép valódi akaratával. A populisták érzelmeiket visznek a politikai vitákba annak érdekében, hogy félelmet keltsenek”.¹¹⁰

Magyarországgal kapcsolatos és témánkkal közvetlenül összefüggő lényeges fejlemény, hogy 2018 szeptemberében az EP által elfogadott jelentés (hivatalosan: indoklással ellátott javaslat) nyomán elindult az EU Szerződés 7. cikkébe foglalt folyamat, amelynek kezdeményezője, az EP felkérte az EU Tanácsát, hogy kezdjen vizsgálatot annak megállapítására, Magyarország valóban súlyosan megsérti-e a jogállamisággal összefüggő uniós értékeket.

A Magyarországra nehezedő külső nyomások mellett a belső nyomás is növekszik: bizonyos területen, szférákban – akár állami szervek között, vagy állami szerveken belül is csak a civil, illetve civil jellegű mechanizmusok képesek egyes konfliktushelyzetek kezelésére, megoldására, közvetítésre stb. A hatalmi ágakon belüli kommunikáció lehetőségére jó példa lehet például a már említett MABIE is.

További szempont, hogy a civil szféra igényei, megújuló gyakorlatai és innovatív beavatkozásai jelenleg is olyan modernizációs hajtóerők Magyarországon (is), amelyek a közszférát állandóan intézményesített társadalmi nyomás alatt tartják.¹¹¹ A reziliencia (rugalmasság) képesség, alkalmazkodási folyamat, amelyben az egyén vagy a közösség megtanul válsághelyzeteket kezelni, azokban is érvényesíteni akaratát, pszichés, kommunikációs és egyéb képességei révén.¹¹² Ez a tanulási képesség populista természetű intézményes megoldásokkal való szembesülés esetén különösen lényegessé válik – ennek megléte ugyanis éppen a társadalom védekező mechanizmusait stimulálja.

109 Uo. 2.4.

110 Uo. 2.7.

111 *Together for better public service. Partnering with citizens and civil society.* Paris, Organization for Economic Cooperation and Development, 2011.

112 KOUDEL Pál: Információ, nyilvánosság és a civil társadalom színtereinek és integráló erejének változása a nemzetközi migrációban. Új értelmezési keretek. *Civil Szemle*, 2015, 12 (2), 5-23.

A jövő kontúrjait természetesen nem csupán a jelenlegi, rendszerszintű jelenségek és nyomások, kihívások teszik megsejthetővé, hanem a magyar történelem azon mozzanatai, hagyományai is, amelyek a mindenkori populizmusok ellenében ható konstans tényezőkként említhetőek:

1. Elsőként *a nem rendszerszintű* törekvéseket kell említenünk – azokat, amelyek *elsősorban* egy-egy politikus személyéhez köthetőek, így különösen Széchenyi István vagy éppen az 1956-os mártír miniszterelnök, Nagy Imre történelmi léptékű gesztusait. E gesztusok legfőbb sajátossága, hogy túltekint az egyén személyes, családi és pártérdekein, és *kifejezetten ezek ellenében* a legnemesebb értelmű közérdeket tartja szem előtt.
2. Másodikként a rendszerszintű, de eseti megoldásokat kell előhívunk. Ezek – összefoglalóan – a *különbéle kiegyezések* fogalmi körébe sorolhatóak, amennyiben a kiegyezés nem más, mint a meghatározó szereplők által elért, *jól felfogott érdekek mentén zajló, de egyúttal az* önkorlátozás elemét is magába foglaló leszámolás a populista, rövidtávú politikai törekvésekkel. Ehelyütt nem felsorolva a magyar történelemben meglévő előzményeket, jelezzük, hogy a közelmúltban – hosszú szünet után – ismét felmerült egy kormányzati-civil megállapodás ötlete.¹¹³
3. Harmadikként pedig a rendszerszintű, de folyamatosan fejlesztett és gyakorolt megoldás-típusra kell utalnunk: ez nem más, mint korunk varázskifejezése, a részvételre képesítés, amely csak tudatos neveléssel és egyidejű önneveléssel valósulhat meg. A stabil parlamentáris demokráciához ugyanis szükség van arra is, hogy az adott állam polgárai politikailag is képzetek és aktívak legyenek.

113 SEBESTÉNY István: *Fél évtized – egészen új környezetben. Kormányzati szándék és eredmény a civil szféra NER-konformizálásában*. In: ANTAL Attila (szerk.): *A civilek hatalma: a politikai tér visszafoglalása*. Budapest, Noran Libro, 2016, 61–84.

STAND DER EU-SOFT-LAW FORSCHUNG

Aktuelle Forschungsergebnisse, neue Fragen und Herausforderungen

PETRA LEA LÁNCOS
Dozentin (PPKE JÁK)

1. Einleitung

Die Soft Law der Union ist eine ständig wachsende Klasse von Normen mit unscharfen Grenzen, die ihrerseits in engem Zusammenhang mit verbindlichen Rechtsakten stehen.¹ Die als Soft Law bezeichnete Kategorie der EU Normen ist vielfältig sowohl in ihrer Erscheinungsform als auch in ihrem Einfluß auf das nationale Gesetzgebungsspielraum und Rechtsprechung. Obwohl Soft Law für die nationale Gesetzgebungsgewalt auf den ersten Blick als „ungefährlich“ erscheint, sollten diese Normen nicht unterschätzt werden: sie können sich als „härter“ entpuppen, als erwartet. Dementsprechend haben Rechtswissenschaftler das Gebiet der EU Soft-Law-Forschung seit langem für sich entdeckt, wobei insbesondere Rechtsakte bestimmter Politikbereiche wie Kartell- und Beihilferecht, oder innovative neue Steuerungsmechanismen wie die Offene Methode der Koordinierung Aufmerksamkeit fanden.² In anderen Bereichen (z. B. Medienrecht, Agrarrecht usw.) ist die Verwendung von Soft Law wissenschaftlich nur unzureichend erfasst. Die Untersuchung von EU-Soft-Law ist nach wie vor ein faszinierendes Thema, das ständig neue Fragen aufwirft.

Im Folgenden versuche ich, aufgrund der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur und der EuGH-Rechtsprechung, die Hauptthemen und die wesentlichen

1 TRUBEK, David M. – COTTRELL, Patrick – NANCE Mark: “Soft Law,” “Hard Law,” and European Integration: Toward a Theory of Hybridity. *Jean Monnet Working Paper*, 2005/ 2, 4.

2 Siehe insbesondere: BORCHARDT, Gustaaf M. – WELLENS, Karel C.: Soft Law in European Community Law. *European Law Review*, 1989/5; SENDEN, Linda: *Soft Law in European Community Law*. Oxford, Hart, 2004; SENDEN, Linda: Soft Law and its Implications for Institutional Balance in the EC. *Utrecht Law Review*, 2005/1; SCHWARZE, Jürgen: Soft Law im Recht der Europäischen Union. *Europarecht* 2011/1; PETERS, Anne: Soft Law as a New Mode of Governance. In: DIEDRICH, Udo – Wulf REINERS – WESSELS, Wolfgang (Hrsg.): *The Dynamics of Change in EU Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2011, 21-51; TERPAN, Fabien: Soft Law in the European Union – The Changing Nature of EU Law. *Sciences Po Grenoble WP*, 2013; Ştefan, Oana Andreea: Soft Law and the Enforcement of EU Law. In: JAKAB András – Dimitry KOCHENOV: *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*. Oxford, Oxford University Press, 2017, 200-2017.

Herausforderungen der Soft-Law-Forschung kurz zusammenzufassen. Nach einem Überblick der wissenschaftlichen Unternehmungen eine Unterscheidung zwischen verbindlichen und unverbindlichem Recht zu treffen wende ich mich der Kategorisierung der verschiedenen Arten von Soft Law-Quellen im Schrifttum zu. Ich erläutere die gesetzgeberischen Strategien zur Erlassung von Soft-Law, ergründe die „Verbindlichkeit“ dieser Akte und ihre Rolle bei der Gestaltung der nationalen Rechtsprechung. Schließlich formuliere ich neue Bereiche für die Erweiterung künftiger Soft-Law-Forschungen.

2. Überwindung der Illusion der großen Kluft: „Hybridität“ und der Spektrum-Ansatz

Weder die Gründungsverträge noch die Soft-Law-Maßnahmen selbst oder die relevanten Urteile des EuGH sprechen von „Soft-Law“: dieser Begriff wird in EU-Dokumenten kaum verwendet.³ Nichtsdestotrotz steht fest, dass es eine Gruppe von Normen gibt, die im starken Kontrast zu verbindlichen Maßnahmen des EU-Rechts stehen. Diese haben zum Ziel, legislativen oder rechtsanwenderischen Wandel durch Überzeugung, Kooperation oder der Vermittlung guter Praktiken herbeizuführen. Zwar gilt es, dass es einen Unterschied zwischen Hard Law und Soft Law gibt. Die genauen Marker einer Unterscheidung zwischen verbindlichen und unverbindlichen Recht sind jedoch schwer zu bestimmen. Wie *Terpan* betont, „liegt die Schwierigkeit von Soft-Law in ihrem unscharfen Begriff. Paradoxerweise ist Soft Law ein häufig verwendetes Konzept, das immer noch sehr unterschiedliche Bedeutungen hat, da die Wissenschaft in dieser Frage noch kein Konsens gefunden hat.“⁴

In ihrer Bemühung den Begriff der Soft Law zu fassen gingen *Trubek* u. a. davon aus, dass es sich um einen sehr allgemeinen Begriff handelt, der sich auf eine Vielzahl von Prozessen bezieht. Der einzig gemeinsame Nenner bei diesen Akten ist, dass obwohl sie alle einen normativen Inhalt haben, sie jedoch nicht formell verbindlich sind.⁵ Die vielleicht am weitesten verbreitete und zitierte Definition von Soft Law wurde von *Snyder* entwickelt. Er beschreibt sie als „Verhaltensregeln, die in Instrumenten festgelegt sind, die als solche nicht rechtsverbindlich sind, aber dennoch gewisse – mittelbare – Rechtswirkungen

3 CHRISTIANOS, Vassilios: Effectiveness and efficiency through the Court of Justice of the EU. In: ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia – FLAUSS, Jean-François (Hrsg.): *Das soft law der europäischen Organisationen*. Baden-Baden, Nomos, 2012, 327.

4 TERPAN op. cit. 5.

5 TRUBEK – COTTRELL – NANCE op. cit. 1.

enthalten, die praktische Folgen bewirken können.“⁶ Doch mit der Verbreitung von EU-Maßnahmen wird die Grenzziehung zwischen verbindlichen und unverbindlichen Normen zu einem immer anspruchsvolleren Unterfangen, da sie auf einer inhärenten Zweiheit von Hard Law und Soft Law beruht.⁷

In der Tat wird dieser binäre Ansatz von Armstrong einsichtig kritisiert: „Wenn sie einfach als Dichotomie ausgedrückt wird, ist es klar, dass die Unterscheidung von Hard- und Soft Law stark reduktiv ist (...). Denn diese stuft jede Abweichung von einem archetypischen verbindlichen Gesetz als ein Merkmal von Soft Law ein. Damit wird Soft Law analytisch allumfassend.“⁸ Dementsprechend haben mehrere Autoren für eine ganzheitliche Sicht von Normen plädiert, und die traditionelle Bemühung der Trennung von Soft Law und bindendes Recht aufgegeben. Eine Möglichkeit, den problematischen binären Ansatz zu überwinden ist der praktische Ansatz von „Hybridität“ wie er vom EuGH verwendet wird. Dieser Ansatz anerkennt die gegenseitige Verbundenheit und Abhängigkeit verbindlicher und unverbindlicher Normen, indem sie auf die Rechtsanwendung konzentriert.⁹ Hybridität ist somit ein Ansatz, der den Fokus von der Unterscheidung zwischen verbindlichen und unverbindlichen Recht verschiebt. Es wird von der Erkenntnis geleitet, dass mehrere Politikfelder durch einem Netzwerk von sich gegenseitig ergänzenden Soft Law und Hard Law umgesetzt werden.¹⁰ Zwar beschreibt die Hybriditäts-These die Rechtswirklichkeit. Dennoch trägt sie wenig zur Erschließung des Begriffs von Soft Law bei. Während der Hybridität-Ansatz von dem Problem der Unterscheidung zwischen Soft Law und Hard Law

6 SNYDER, Francis: The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques. *The Modern Law Review*, 1993/1, 32; siehe ferner: SENDEN, Linda: Soft Law, self-regulation and co-regulation in European Law: Where Do They Meet? *Electronic Journal of Comparative Law*, 2005/1, 22; SENDEN (2004) op. cit. 112.

7 MÖLLERS, Thomas M.J.: Sources of Law in European Securities Regulation - Effective Regulation, Soft Law and Legal Taxonomy from Lamfalussy to de Larosiere. *European Business Organization Law Review* 2010/3, 388.

8 ARMSTRONG, Kenneth A.: The Character of EU law and Governance: From ‘Community Method’ to New Modes of Governance. *Current Legal Problems*, 2011/1, 206.

9 HERVEY, Tamara: Adjudicating in the Shadow of the Informal Settlement?: The Court of Justice of the European Union, ‘New Governance’ and Social Welfare. *Current Legal Problems*, 2010/1, 146.

10 TRUBEK – COTTRELL – NANCE op. cit. 33; SHAFFER, Gregory C. – POLLACK, Mark A.: How Hard and Soft Law Interact in International Regulatory Governance: Alternatives, Complements and Antagonists. *Society of International Economic Law Working Paper*, 2008/45, 8 ff.; KORKEA-AHO, Emilia: EU Soft Law in Domestic Legal Systems: Flexibility and Diversity Guaranteed? *Maastricht Journal of Law*, 2009/3.

ablenken kann, ist diese Frage weiterhin relevant für die Rechtsanwendung.

Eine weitere Bemühung Soft Law zu erfassen ist der Spektrum-Ansatz, welcher die Normativität von Normen als ein Spektrum beschreibt, das von „nicht rechtlichen Positionen bis hin zu rechtlich verbindlichen und gerichtlich kontrollierten Verpflichtungen“ reicht.¹¹ *Terpan* versucht, dieses Spektrum zu präzisieren, indem er „weiche“ und/oder „harte“ Elemente der Normen anhand ihrer Quelle, ihres Inhalts und ihrer Durchsetzung identifiziert.¹² Nach seiner Auffassung ist die Verbindlichkeit einer Norm von dem zwingenden Natur des Inhalts und der Durchsetzung abhängig. *Terpan* erklärt: der Spektrum-Ansatz soll dazu beitragen, Soft Law zwischen unverbindlichen und durchsetzbaren Verpflichtungen zu verorten. Gleichzeitig soll er die Umwandlung von unverbindlichen ins verbindliche Recht erfassen.¹³ Dieser Ansatz fügt sich gut mit *Peters* Beobachtung, wonach „Rechtsakte eine Vielzahl von rechtlichen Auswirkungen und Wirkungen haben können, welche direkt und indirekt, stärker und schwächer ausfallen. Eine abgestufte Normativität anzunehmen bedeutet die Einsicht, dass das Recht härter oder weicher sein kann und dass es ein Kontinuum zwischen Verbindlichkeit und Unverbindlichkeit (und möglicherweise anderen Eigenschaften des Rechts) gibt.“¹⁴ *Peters* entwickelte diesen Ansatz mit *Pagotto* weiter, indem sie den Gedanken einer strikten Trennung zwischen verbindliches Recht und Soft Law aufgeben und ausführen, dass Soft Law „im Schattenbereich des Gesetzes liegt. (...) [H]ier gibt es keine klaren Grenzen zwischen verbindlichem und unverbindlichem Recht. Vielmehr können Normen härter oder weicher sein.“ Die Autorinnen schließen die Möglichkeit der theoretischen Festlegung eines „Soft-Law-Prototyps“ aus. Und obwohl die notwendigen und ausreichenden Merkmale „von Soft Law nicht bestimmt werden können, werden Juristen in der Lage sein Soft Law unter der Prämisse ‘Ich erkenne es, wenn ich es sehe’ zu identifizieren. Dabei gilt es zu akzeptieren, dass die Grenzen zwischen Soft Law und Hard Law stets verschwommen bleiben.“¹⁵

Auf der Grundlage der oben vorgestellten Ansätze kann man festhalten, dass allumfassende Definitionen, die versuchen die Vielzahl von Merkmale, welche

11 *TERPAN* op. cit. 2.

12 Ebenda, 9. Diese Unterscheidungsmerkmale sind laut *Peters* und *Pagotto* die „Absicht rechtlich gebunden zu werden“ und das „Sanktionspotenzial“ von Normen; siehe: *PETERS, Anne –PAGOTTO, Isabella: Soft Law as a New Mode of Governance: A Legal Perspective. New Modes of Governance Project. Project no. CIT1-CT-2004-506392, 2006, 10.*

13 *TERPAN* op. cit. 2.

14 *PETERS* (2011) op. cit. 410, Übersetzung von mir. *PETERS–PAGOTTO* op. cit. 12.

15 Ebenda.

für das Soft Law charakteristisch sein können, zusammen zu bringen, einen hohlen Begriff ergeben und enttäuschen werden.¹⁶ Aus diesem Erkenntnis sind Bemühungen entsprungen, die verschiedenen Arten von Soft-Law-Maßnahmen zu kategorisieren und zu beschreiben, um den Fokus zu verengen und durch die Erkundung der einzelnen Typen von unverbindlichen Rechtsakte der Soft Law näher zu kommen.

3. Das Problem der Einordnung von EU-Soft-Law-Maßnahmen

Soft Law-Maßnahmen sind ihrer Form und Merkmale nach so vielfältig, dass bereits ihre Einordnung eine Herausforderung darstellt. Tatsächlich können diese Quellen entlang verschiedener Aspekte kategorisiert werden.

3.1. Formale und informelle Soft-Law-Maßnahmen

Vielleicht das offensichtlichste Unterscheidungsmerkmal ist, ob die gegebene Soft-Law-Maßnahme vertragsbasiert ist oder nicht. Die im Gründungsvertrag vorgesehenen Soft-Law-Handlungsformen (Artikel 288 AEUV, ex-Artikel 249 EG) umfassen Stellungnahmen und Empfehlungen (formale Maßnahmen).¹⁷ Darüber hinaus ist ein Aufkeimen von nicht vertragsgestützten unverbindlichen Maßnahmen einschließlich Leitlinien,¹⁸ Mitteilungen, Grün- und Weißbücher usw. (informelle Maßnahmen) zu beobachten. Der Anstieg informeller Maßnahmen wird von *Senden* und *Prechal* folgendermaßen erklärt: „Die in Artikel 249 EG aufgeführten Instrumente können sich für den Erlass bestimmter Maßnahmen besonders ungeeignet oder unverhältnismäßig erweisen. ... Es scheint, dass die Praxis schon von Anfang an klargestellt hat, dass Bedarf nach anderen als den in Artikel 249 EG aufgeführten Instrumenten besteht“,

16 Peters und Pagotto erkennen die Probleme der binären und Spektrumsansätze. Sie betonen: „Zunächst stellt sich die Gefahr der schwarz-weißen Darstellung, der Dichotomiebildung, kurz: die Gefahr der zu starken Vereinfachung. Andererseits ergibt sich die Gefahr, dass man sich in endlosen, feinen Unterscheidungen verliert, in substanzlosen Nuancen und Einteilungen untertaucht.“ Ebenda, 7.

17 Artikel 288 AEUV: Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

...

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

18 ‘Akte sui generis’, PAMPEL, Gunnar: Europäisches Wettbewerbsrecht. Rechtsnatur und Rechtswirkungen von Mitteilungen der Kommission im europäischen Wettbewerbsrecht. *EuZW*, 2005/1, 12.

die Palette der Instrumente jedoch, wurde nie der veränderten Umstände und neuen Bedürfnissen angepasst.¹⁹ Dies hat Folgen für die Erlassung solcher Maßnahmen: während der Vertrag das Gesetzgebungsverfahren für formale Soft-Law-Maßnahmen vorsieht (zB: Artikel 292 AEUV), werden informelle Handlungen unter allgemeiner Rechtsgrundlagen gefasst, welche die Institutionen der Union zur Erlassung „geeigneter Maßnahmen“ (zB: Artikel 108 AEUV) befähigen, oder bleiben komplett unregelt.

3.2. Differenzierung nach Legislativorgan

Soft-Law-Maßnahmen der Europäischen Union können ferner anhand des erlassenden Legislativorgans kategorisiert werden, was zu einer Unterscheidung zwischen Maßnahmen von Institutionen oder Organe führt (diese können sowohl formale, vertragsgestützte Rechtsakte, als auch informelle Maßnahmen von EU-Agenturen, oder mit den Mitgliedstaaten gemeinsam herausgegebene Dokumente, wie z.B. damals die Charta der Grundrechte als feierliche Erklärung²⁰), Selbstregulierungs- und Koregulierungsinstrumente von Interessenvertretern (z.B. Maßnahmen der Selbstregulierungsstelle European Advertising Standards Alliance (ESEA)²¹), oder auf Zusammenarbeit gestützte, von den Mitgliedstaaten und den Institutionen gemeinsam betriebene Mechanismen (z.B. offene Methode der Koordinierung²²)).

3.3. Unterscheidung nach Funktion

Im Schrifttum wird zwischen Soft-Law-Instrumente aufgrund ihrer Funktion unterschieden. Maßnahmen können demnach vorbereitenden- und informativen- (vorgesetzlichen), auslegungs- und entscheidungsbezogene-

19 SENDEN, Linda – PRECHAL, Sacha: *Differentiation in and Through Community Soft Law*. In: DE WITTE, Bruno – HANF, Dominik – VOS, Ellen: *The Many Faces of Differentiation in EU Law*. Intersentia, 2001, 186, Übersetzung von mir. Siehe ferner: TERPAN op. cit. 19-26.; COSMA, Håkon A. – WHISH, Richard: *Soft Law in the Field of EU Competition Policy*. *European Business Law Review*, 2013/1, 46.

20 PETERS–PAGOTTO op. cit. 18.

21 Senden sieht den Ursprung der Selbst- und Ko-Regulierung auf Gemeinschaftsebene im Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts und der Einheitlichen Europäische Akte, wo aus dem Gemeinschaftsrecht entspringenden Verwaltungslast der nationalen Behörden und Gesellschaften Tendenzen zur Selbst- und Ko-Regulierungsansätze hervorrief. SENDEN (2005) op. cit. 4.

22 PETERS–PAGOTTO op. cit. 17-23.

(law-plus), und schließlich Lenkungsfunktionen (para-law) haben.²³

Die vorgesezte Funktion wird als eine vorbereitende Rolle der Soft Law-Normen verstanden. Nach dieser Auffassung geht das Soft law dem verbindlichen Recht voraus. Soft Law kann zu einer Annäherung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften führen und auch zur Erfassung von Daten über die Auswirkungen nationaler Umsetzungsvorschriften beitragen. Die mangelnde Umsetzung oder Informationen aus der Folgenabschätzung, die durch solche vorbereitenden Normen ermöglicht werden, können die Grundlage (und damit den ersten Schritt) zur Erlassung von verbindlichem Recht in demselben Bereich darstellen (siehe nur die Datenschutz-Grundverordnung, vorbereitet durch eine Reihe von Empfehlungen von Arbeitsgruppen, Stellungnahmen usw.).²⁴ Peters und Pagotto bezeichnen diese Maßnahmen als *ultra vires* Soft Law, da sie „den Weg zu einer formalen Erweiterung der Kompetenzen der Organisation ebnen, die durch eine Revision des Gründungsvertrages zur Geltung gebracht wird.“²⁵ Die informative Funktion des Soft Law ist ebenfalls wichtig: solche Maßnahmen stellen den impliziten Konsens von Institutionen (zB: Erklärungen, Gentlemen’s Agreements etc.) oder die Auffassung einer einzelnen Institution (zB: Meinung) zu einem bestimmten Thema dar.²⁶

Die law-plus-Funktion der Soft Law beruht auf der empirischen Erfahrung der Hybridität: „Soft Law und Hard Law vermischen sich zunehmend und ergeben mehr oder weniger kohärente Regelwerke“, wobei Soft Law eine orientierende- und Auslegungsfunktion zur Förderung der Rechtskonformität darstellt (zB: Bekanntmachungen, Richtlinien, Empfehlungen usw.).²⁷

Die para-law-Funktion von Soft Law besteht darin, eine sinnvolle Alternative zum verbindlichen Recht zu bieten. Es übt eine Steuerungsfunktion aus in Situationen, wo die Anwendung von Hard-Law-Instrumenten unmöglich oder undenkbar ist.²⁸ Um zwischen Fällen von Hybridität und der para-law-Funktion des Soft Law zu unterscheiden, können wir als Faustregel die Verbreitung von Soft Law im relevanten Politikfeld betrachten. Wo die Verbreitung von Soft-Law-Normen gering ist (z.B. Verbraucherschutz, Entwicklungspolitik), dient Soft Law eher dazu, den verbindlichen Regelwerk zu ergänzen. Im

23 Siehe im Detail: SENDEN (2004) op. cit. 457.; PETERS–PAGOTTO op. cit. 23.

24 MÖRTH, Ulrika: Soft Law and New Modes of EU Governance – A Democratic Problem? Vortrag in Darmstadt, November 2005, 16 ff.

25 PETERS–PAGOTTO op. cit. 23.

26 Ebenda.

27 Ebenda.

28 Ebenda, 23 f.

Gegensatz dazu erscheint Soft Law als Alternative zum verbindlichen Recht in Bereichen (z.B. Fiskalpolitik, wirtschaftspolitische Steuerung, Bildung und Kultur usw.), die durch mangelnde supranationale Kompetenz oder politischen Harmonisierungswillen charakterisiert und von neuen Formen der Soft Governance dominiert werden.²⁹

Diese Bemühungen um die Aufstellung einer Taxonomie sind zwar ausreichend weit gefasst. Sie tragen jedoch dazu bei, dass der Beobachter den spezifischen Merkmalen und den Zweck der verschiedenen Formen der unverbindlichen Maßnahmen besser versteht. Die Vielfalt die der weichen Normen innewohnt, erschwert jedoch nicht nur die Konzeptualisierung des Soft Law. Sie schließt auch die Formulierung allumfassender Überlegungen zur praktischen Auswirkung und zur Verbindlichkeit solcher Maßnahmen aus.

4. Wie verbindlich sind unverbindliche Maßnahmen der EU?

Wie der EuGH in der Grundsatzentscheidung *Grimaldi* ausgeführt hat, bedeutet die Tatsache, dass Unions-Soft-Law keine verbindlichen Wirkungen hat, nicht, dass sie absolut keine Wirkung hat.³⁰ In der Tat können unverbindliche Normen durchaus konkrete Auswirkungen haben, dementsprechend, „wie die Regeln tatsächlich im Mitgliedstaat umgesetzt werden oder befolgt werden“.³¹ Diese Aussage nimmt nationale Gerichte, Gesetzgeber und Behörden in die Pflicht, die mit der Auslegung, Anwendung oder Umsetzung von EU-Soft-Law befasst sind.³² Zugleich ist im Sinne des Spektrumsansatzes eine Graduierung der Normativität von Soft-Law-Maßnahmen erkennbar. Dies führt zu unterschiedlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die von einer völligen Nichtbeachtung bestimmter unverbindlicher Normen bis hin zur Pflicht der gebührenden Prüfung oder sogar zur verbindlichen Umsetzung der in den Soft-Law-Maßnahmen vorgesehenen Bestimmungen reichen.

29 TERPAN op. cit. 31.

30 Rs. C-322/88, *Grimaldi*, Slg. 1989, 4407, Rn 16, 18.

31 ABBOTT, Kenneth W. – KEOHANE, Robert O. – MORAVCSIK, Andrew – SLAUGHTER, Anne-Marie – SNIDAL, Duncan: The Concept of Legalization. *International Organization*, 2003/3, 18

32 LÁNCOS, Petra Lea: A Hard Core Under the Soft Shell: How Binding Is Union Soft Law for Member States? *European Public Law*, 2018/4, 755–784.

4.1. Harmonisierende Soft Law: Prüfungspflicht des nationalen Gerichts

Formelle Empfehlungen sind Maßnahmen, die verschiedene, von den Mitgliedstaaten zu ergreifende Maßnahmen vorschlagen, um eine unverbindliche Harmonisierung des nationalen Rechts zu erreichen. Auf der Grundlage der *Grimaldi*-Rechtsprechung des EuGH sind die nationalen Gerichte verpflichtet, Empfehlungen (dh. formelle Soft Law) zu berücksichtigen, um die ihnen vorgelegten Streitigkeiten zu entscheiden.³³ Der Umfang dieser Verpflichtung wurde vom EuGH nicht näher erläutert, doch wurde im Schrifttum vertreten, dass diese nicht zu einer Pflicht zur konformen Auslegung führen könne.³⁴ An keiner Stelle verpflichtet der EuGH das nationale Gericht (oder Behörde, Einrichtung eines Mitgliedstaats)³⁵ im vollen Umfang seines Ermessens, das nationale Recht im Einklang mit dem unverbindlichen Unionsrecht auszulegen. Stattdessen ergibt es eine Art „Bemühungspflicht“³⁶, dh die Berücksichtigung von Empfehlungen zu einem Mindeststandard, wo „nur Nichtprüfung verboten ist“.³⁷

Der EuGH sieht offenbar eine ähnliche Pflicht bei bestimmte informelle

33 *Grimaldi*, Rn. 18, Hervorhebung von mir.

34 SENDEN (2004) op. cit. 473. „Es wurde vertreten, das Urteil sollte man nicht so eng auslegen und die nationalen Gerichte müssten die Soft Law nur dann berücksichtigen, wenn es hilft die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts oder des nationalen Rechts klarzustellen.“ Ștefan, Oana Andreea: *Soft Law and the Enforcement of EU Law*. In: JAKAB András – KOCHENOV, Dimitry: *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*. Oxford, Oxford University Press, 2017, 210; siehe ferner: VON GRAEVENITZ, Albrecht: *Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen – Soft Law der EU mit Lenkungswirkung*. *EuZW*, 2013/5, 169, 173. Im Gegensatz dazu meint Christianos die Empfehlungen ergeben eine Pflicht der konformen Auslegung: CHRISTIANOS (2012) op. cit. 327.

35 Was die Adressaten angeht zeigt Sarmiento darauf hin, dass obwohl der EuGH auf die Verpflichtungen der mitgliedstaatlichen Gerichte solche Normen in betracht zu ziehen, verwiesen hat, „spricht nichts dagegen, diese Pflichten auf die nationale Verwaltungen auszudehnen“. Ein guter Grund dafür wäre die Tatsache, dass während Mitgliedstaaten denselben Verpflichtungen unterliegen, werden nach dem nationalen Recht der unterschiedlichen Mitgliedstaaten die Kompetenzen zwischen den Gerichten und den Verwaltungen auf vielfältiger Weise verteilt. Das Loyalitätsprinzip verlangt, dass nationale Organe denselben Verpflichtungen im Bereich der Auslegung und der Anwendung des europäischen Rechts unterliegen, unabhängig davon, ob sie nach nationalem Recht der Gerichtsbarkeit oder der Verwaltung angehören. SARMIENTO, Daniel: *European Soft Law and National Authorities: Incorporation, Enforcement and Interference*. In: LIOPOULOS-STANGAS – FLAUSS op. cit. 267. Vgl. Rs. C-428/14, *DHL* Slg. EU:C:2016:27, Rn. 41.

36 SENDEN (2004) op. cit. 474.

37 KRIEGER, Kai: *Die gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung des deutschen Rechts*. Lit Verlag, 2005, 97.

Soft-Law-Maßnahmen, wie wettbewerbsrechtliche Kronzeugenregelungen, vor. Diese dienen auch dazu, die nationalen Rechtsvorschriften indirekt zu harmonisieren, ohne dass eine Zustimmung seitens des Mitgliedstaats erfolgt. In diesem Fall verlangen die Grundsätze der loyalen Zusammenarbeit und Effektivität, dass Mitgliedstaaten alle Interessen und Rechte fördern, die durch das Unionsrecht garantiert werden, indem sie die unverbindlichen Akte von Fall zu Fall abwägen. Daraus ergibt sich eine, der Berücksichtigungspflicht der *Grimaldi*-Rechtsprechung höchstens ähnliche Pflicht des nationalen Gerichts oder Behörde: die Pflicht, unterschiedliche, zum Teil im Soft Law vorgesehene Interessen gegeneinander abzuwägen.³⁸

4.2. „Echte“ Soft Law: Keinerlei Pflicht

Innerhalb der vielfältigen Kategorie des EU-Soft Law gibt es eine Untergruppe von Normen, die tatsächlich unverbindlich sind und keine praktischen Auswirkungen haben: das sind die informative informelle Maßnahmen.³⁹ Zu dieser Untergruppe zählen De-minimis-Mitteilungen und Mitteilungen, welche die Kommission nur aus Gründen des Vertrauensschutzes binden⁴⁰ und „Comfort Letters“ die ausschließlich von individueller Anwendung sind und nicht einmal die ausstellende Kommission binden.⁴¹ Aber auch die Kronzeugenerklärungen gehören zur echten Soft Law, welche das Vorherrschen der nationalen Verfahrensautonomie in keiner Weise beschränken.⁴²

38 Rs. C-360/09 *Pfleiderer*, Slg. 2011, I-5161.

39 SENDEN-PRECHAL op. cit. 188; COSMA-WHISH op. cit. 47-48.

40 Rs. C-226/11 *Expedia*, noch nicht in der Slg., *EuZW* 2013. Senden und Prechal ordnen De minimis Mitteilungen als Entscheidungsinstrumente ein, welche „vorgeben, wie eine Gemeinschaftsinstitution eine Regel des Gemeinschaftsrechts in einem konkreten Fall anwenden wird, wo die Institution Ermessen hat.“ SENDEN-PRECHAL, 190. Rs. C-526/14 *Kotnik*, Slg. EU:C:2016:570.

41 Rs. 36/79 *Anne Marty/Estée Lauder*, Slg. 1980, 2481, Rs. 256/78 & 1-3/79 *Giry und Guerlain*, Slg. 1980, 2327.

42 C-428/14, *DHL* Slg. EU:C:2016:27. DHL hatte bei der Europäischen Kommission einen Antrag auf Kronzeugenbehandlung und Erlassen der Geldbußen wegen Kartellverstößen im internationalen Güterverkehr eingereicht. DHL hat auch einige Informationen zu Verstößen im italienischen Speditionsgeschäft vorgelegt. Die Kommission aber entschied sich nur gegen Verstöße im Bereich der Luftfrachtspeidition vorzugehen und überließ den Bereich der Speditionsdienste im See- und Straßengüterverkehr den nationalen Kartellämtern (DHL, Randnr. 17). Obwohl DHL einen umfassenden Antrag auf Kronzeugenbehandlung in Italien gestellt hat, wurde Schenker als erte Gesellschaft erachtet welche das Erlassen von Geldbußen in Italien für das Kartell im Straßengüter-

Aus mitgliedstaatlicher Perspektive sehen diese Maßnahmen keine substanziellen Verpflichtungen vor und es fehlt auch das Element der Zustimmung, das der Mitgliedstaat gebunden werden soll. Die fehlende Zustimmung erklärt, dass solche Maßnahmen den Mitgliedstaaten keinerlei Pflichten auferlegen.⁴³ Darüber hinaus hat der Gerichtshof der Europäischen Union darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen nur zu Informationszwecken in der Reihe „C“ des Amtsblatts gedruckt wurden.⁴⁴ Der EuGH verstand dies als einen weiteren Hinweis auf die unverbindliche Rechtsnatur dieser Normen.

4.3. Bindendes Recht im Gewand von Soft Law: Vollständige Verbindlichkeit

Soft Law, die im Vertrag als geeignete Maßnahme bezeichnet und in einer Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten entwickelt wird, kann durch die Teilnahme und Zustimmung der Mitgliedstaaten verbindlich werden.

Zum Beispiel werden sogenannte Kommissionsdisziplinen im Bereich der Beihilfepolitik im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet⁴⁵

verkehr beantragt hat (DHL, Rn. 18-20, 23-24). DHL beantragte die Nichtigerklärung der Entscheidung der italienischen Kartellbehörde und der Consiglio di Stato (Staatsrat) wandte sich an den EuGH mit einem Vorabentscheidungsersuchen, wobei er unter anderem die Frage stellte, ob im Rahmen der Europäischen Wettbewerbsnetz gefaßte Maßnahmen die nationale Kartellbehörden binden.

43 Geiger vertritt die Ansicht, dass solche Kommissionsmitteilungen und Leitlinien "faktisch verbindlich" sind, denn das Loyalitätsprinzip würde nationale Gerichte und Behörden davon abhalten von diesen Normen abzuweichen, um die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens zu vermeiden. Diesen Ansatz hat der EuGH nicht bestätigt. GEIGER, Andreas: Die neuen Leitlinien der EG-Kommission zur Anwendbarkeit von Art. 81 EG auf Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit. *EuZW* 2000/11, 325, 325.

44 *DHL*, paras 32-35, 42; *Polska Telefonia* (C-99/09) [2010] ECR I-06617, para 35, *Expedia*, paras 24, 29-30.

45 *CIRFS*, paras 1, 3.

Der Internationale Kunstseiden- und Kunstfaserausschuss (CIRFS) beantragte die Aufhebung der Entscheidung der Kommission, wonach keine Verpflichtung besteht, staatliche Beihilfen, die Allied Signal von der französischen Regierung gewährt wurden, im Voraus anzumelden. In seiner Klage bezog sich CIRFS auf ein Schreiben, das die Kommission am 19. Juli 1977 an die Mitgliedstaaten mit der Überschrift „Beihilfen an die Kunstfaserindustrie“ sandte, in denen darauf hingewiesen wurde, dass die Mitgliedstaaten aufgrund der Überkapazität der Kunstfaserindustrie in der EWG aufhören sollten der Branche Beihilfen zu gewähren. Die Kommission sollte vorab über jede Beihilfe informiert werden, die die Mitgliedstaaten für die Branche vorgesehen haben. Die im Schreiben festgelegte Disziplin wurde von allen Mitgliedstaaten zugestimmt.

und werden somit verbindlich.⁴⁶ Dementsprechend wurde im *CIRFS*-Fall eine Disziplin der Kommission, die anderweitig als informelle soft law-Maßnahme eingestuft wäre, sowohl für die erlassende Institution als auch für den Adressatenmitgliedstaat als vollständig verbindlich beurteilt. Im Ergebnis wurde nicht nur die Kommission, sondern auch die Mitgliedstaaten, welche die Disziplin durchführten, für die Verletzung der Grundsätze der Gleichbehandlung und des berechtigten Vertrauens verantwortlich gemacht.

In *Ijssel-Vliet*⁴⁷ vertrat der EuGH die Ansicht, dass geeignete Maßnahmen der Kommission⁴⁸, die so genannten Leitlinien für nationale Beihilferegungen,

In ihrem Memorandum von 1978 definierte die Kommission den Geltungsbereich der Disziplin als eine, die "Acryl-, Polyester- und Polyamidfasern für textile oder industrielle Zwecke" umfasste; den zeitlichen Geltungsbereich der Disziplin hat die Kommission alle zwei Jahre wieder verlängert. Als *CIRFS* und *AKZO* (letztere Partei zog sich später vom Verfahren zurück) erfuhren, dass die französische Regierung beschlossen hatte, dem Hersteller *Allied Signal* einen Regionalplanungszuschuss für die Errichtung einer Fabrik zur Herstellung von Polyesterfasern für die industrielle Anwendung zur Verfügung zu stellen, schrieben sie an die Kommission und den Vizepräsidenten der Kommission, *Sir Leon Brittan*, um ihr Eingreifen zu verlangen und um Stellungnahme zu bitten. Sowohl die Kommission als auch der Vizepräsident der Kommission übermittelten ihre Antworten. Sie erklärten einerseits, dass die Beihilfe gewährt worden ist, bevor die Disziplin auf Industriefasern ausgedehnt wurde, und dass daher keine Verpflichtung bestand, der Kommission die Beihilfe vorher zu melden. *Sir Leon Brittan* wies darauf hin, dass die Disziplin zwar allgemein formuliert sei, die Kommission sie jedoch eng auslegte, als galt sie nur für Textilfasern.

46 *CIRFS* (C-313/90) [1993] ECR I -1125. Urteilszusammenfassung, Absatz 4.

47 Das Urteil wurde aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des niederländischen Staatsrates in Bezug auf eine Klage des niederländischen Unternehmens *Ijssel-Vliet* erhoben. *Ijssel-Vliet* klagte wegen der Ablehnung ihres Antrags durch den niederländischen Wirtschaftsminister auf Gewährung einer Beihilfe für den Bau eines Fischereifahrzeugs. Der Wirtschaftsminister lehnte den Antrag ab, da dieser von der Kommission genehmigte niederländische Beihilferegung abwich. Dabei stützte sich der Wirtschaftsminister auf die Leitlinien der Kommission zur Anwendung der Beihilferegungen und das mehrjährige Ausrichtungsprogramm von 1987 für die Fischereiflotte, welche die Genehmigung nationaler Beihilfen für den Bau von Fischereifahrzeugen für die Gemeinschaftsflotte nicht erlaubten. Rs. C-311/94, *Ijssel-Vliet*, Slg. 1996 I, S.5023,5058, Rn. 1-2, 13-15, 17, 20.

48 „Der Gerichtshof ist offensichtlich der Ansicht, dass die von der Kommission auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Beihilfekodizes, Beihilfedisziplinen und Ähnliches solche geeignete Maßnahmen darstellen. Insbesondere müssen diese Vorschriften auf der Grundlage von Artikel 93 Absatz 1 erlassen worden sein, der eine besondere Pflicht der Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten vorsieht.“ *SENDEN* (2004), 279.

bindend seien. Nach Auffassung des EuGH beinhalte die Ausarbeitung solcher Leitlinien „eine Verpflichtung der Kommission und der Mitgliedstaaten zu regelmässiger und laufender Zusammenarbeit“⁴⁹ wobei nationale Stellungnahmen berücksichtigt wurden. Diese regelmäßige Zusammenarbeit scheint nach dem Verständnis des EuGHs der Zustimmung der Mitgliedstaaten zu entsprechen, was zur Verbindlichkeit dieser sonst unverbindlichen Maßnahme führt.⁵⁰

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die allgemeine Verpflichtung zur loyalen Zusammenarbeit in Artikel 4 Absatz 3 EUV keine ausreichende Grundlage für die Anerkennung der Rechtsverbindlichkeit von vereinbarten Handlungen bietet.⁵¹ Die Mitgliedstaaten sind nicht verpflichtet, einer solchen Vereinbarung zuzustimmen. Nur wenn sie sich dafür entscheiden, werden sie an diese Maßnahmen der Kommission gebunden.⁵² Wenn dies jedoch der Fall ist, hat der Inhalt der Maßnahme und die Zustimmung der Mitgliedstaaten eine transformative Wirkung auf informelle Maßnahmen, die anderweitig als unverbindlich Akte einzustufen wären. In solchen Fällen kann man also von einem Missverhältnis zwischen der Wahl einer nicht bindenden Maßnahme und der tatsächlichen Absicht des Gesetzgebers, verbindliche Wirkungen hervorzubringen, sprechen.

5. Richtlinienähnliche Empfehlungen: Ein Spektrum zwischen Empfehlungen und Richtlinien?⁵³

Wie bereits erwähnt, können Soft-Law-Normen tatsächlich „trotz ihrer nicht bindenden äußeren Erscheinung“ verbindlich sein, zum Beispiel „auf der Grundlage ihrer Substanz oder als Ergebnis einer Vereinbarung zwischen dem Urheber einer Handlung und ihren Adressaten“⁵⁴. In solchen Fällen besteht „die Absicht der verbindlichen Kraft und es geht dann nicht um echtes Soft Law sondern um verbindliches Recht in Gewand eines Soft-Law-Rechtsaktes.“⁵⁵ Der EuGH hat einen Test entwickelt, um festzustellen, ob die zu prüfende Maßnahme

49 *Ijssel-Vliet*, Rn. 36, Hervorhebung von mir. Siehe ferner: Ştefan op. cit. 11. Vgl. jedoch: Rs. T-330/94, *Salt Union* Slg. 1996, II-1475.

50 *Ijssel-Vliet*, Rn. 37-39.

51 SENDEN (2004) op. cit. 465.

52 *Ebenda*, 279.

53 Im Detail siehe: LÁNCOS, Petra Lea: Richtlinienähnliche Empfehlungen: Erfahrungen aus der ungarischen Praxis. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa*, 2018/8, 229-234.

54 SENDEN (2004) op. cit. 289. Für die Gegenauffassung, vgl. PETERS (2007) op. cit. 411-12.

55 SENDEN (2004) op. cit. 462-463.; siehe Fälle *CIRFS*, *Ijssel-Vliet* und *Deutschland/Kommission* unten.

tatsächlich verbindliches Recht darstellt. Der Test sieht eine Beurteilung des Inhalts, des Kontexts, des Wortlauts und der Absicht der Maßnahme vor, um festzustellen, ob sie Rechtswirkungen erzeugen soll.⁵⁶

In dem jüngsten Versuch, zu entlarven, ob eine Empfehlung tatsächlich eine versteckte Richtlinie sei, beantragte Belgien die Nichtigerklärung der Empfehlung der Kommission zur Organisation des Glücksspiels.⁵⁷ Die Maßnahme habe ich als richtlinienähnliche Empfehlung (RE) bezeichnet. Sie stellt eine besondere Variante der Kommissionsempfehlungen dar, denn sie beinhaltet eine Klausel über Umsetzung, Fristen und Berichterstattung, die sehr an Richtlinien erinnert.⁵⁸ Zwar wurde die Glücksspielempfehlung in der scheinbar unbedrohlichen Form einer Soft-Law-Maßnahme erlassen. Jedoch verstand die belgische Regierung diese als eine Umgehung des Rates, wo die Kommission einen gewissen Widerstand zu erwarten hätte. Belgien befürchtete auch, dass die Empfehlung den ersten Schritt der Harmonisierung von Glücksspielregulierung darstellen würde (siehe *ultra vires* Soft Law, oben).

Belgien hat seine Klage auf Nichtigerklärung der Empfehlung im Oktober 2014 beim EuGH eingereicht. Belgien vertrat, dass die Empfehlung in Wirklichkeit eine verbindliche Maßnahme ist und Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten nach sich zieht. Die Kommission hat währenddessen stets behauptet, dass die Empfehlung keine bindende Wirkung habe und als Maßnahme ohne rechtliche Wirkung nicht angefochten werden könne. Das Gericht hat zwar bestätigt, dass die bloße Tatsache, dass die angefochtene Empfehlung förmlich als Empfehlung bezeichnet wird, nicht automatisch die Einstufung als anfechtbare Handlung ausschließen kann.⁵⁹ Jedoch betonte das Gericht, dass die Empfehlung „im Wesentlichen nicht verbindlich formuliert sei“⁶⁰. Nach einem Vergleich der französischen, dänischen, deutschen, estnischen, spanischen, italienischen, niederländischen, polnischen, schwedischen und englischen Sprachfassungen der Empfehlung kam es zu dem Schluss, dass die Maßnahme eindeutig nicht bindend sei.⁶¹

56 *Grimaldi*, Rn. 14-16.

57 2014/478/EU: Empfehlung der Kommission vom 14. Juli 2014 mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen. OJ L 214, 19.7.2014; Rs. T-721/14, Belgien/Kommission EU:T:2015:829; C-16/16 P, Belgien/Kommission, noch nicht in der Slg.

58 Kommissionsempfehlung 2014/478/EU, Kapitel XII.

59 T-721/14, Rn. 20.

60 T-721/14, Rn. 34.

61 T-721/14, Rn. 72.

Was den Inhalt, den Kontext und die Absicht der Empfehlung anbelangt, hat das Gericht darauf hingewiesen, dass dem Sinn und Zweck der Regelung⁶² Rechnung zu tragen ist. In der Tat wird in mehreren Bestimmungen der Empfehlung klargestellt, dass die Maßnahme nicht in die Rechte der Mitgliedstaaten zur Regulierung des Glücksspiels eingreifen darf. Es wird daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung einer Harmonisierung ihre eigenen Strategien für die Organisation von Glücksspielen entwerfen können zum Schutz der Verbraucher.⁶³ Das Gericht hat insbesondere den richtlinienähnlichen Teil der Maßnahme geprüft und festgestellt, dass obwohl die relevanten Absätze der Empfehlung in bestimmten Sprachfassungen teilweise verbindlichere Formulierungen enthielten, diese den Mitgliedstaaten keine Verpflichtung auferlegen.⁶⁴ Das Gericht ist daher zu dem Ergebnis gelangt, dass die Empfehlung keine verbindlichen Rechtswirkungen erzeugen soll, so dass sie in einer Nichtigkeitsklage nicht angefochten werden kann. Das Gericht wies die Klage als unzulässig ab.⁶⁵ Belgien hat daraufhin beim Gerichtshof Berufung eingelegt, welche wiederum die Entscheidung des Gerichts mit fast wortgleicher Begründung bestätigte.

Da RE als unverbindlich gelten und anderen Empfehlung gleichgestellt sind, gibt es kein Spektrum zwischen Empfehlungen und Richtlinien. Da der EuGH sie als einfache Empfehlungen ansieht, scheinen sie keinen Mehrwert zu haben. Es stellt sich die Frage, warum die Kommission in bestimmten Politikbereichen regelmäßig auf diese spezifische Art von Maßnahmen zurückgreift. Ist es eine Strategie, um richtlinienähnliche Wirkungen durch die Förderung der Umsetzung zu erreichen, während gleichzeitig die Mitgesetzgeber entkoppelt werden?

6. Soft Law Strategien, oder der Erlassung unverbindlicher Normen zugrundeliegende Überlegungen

Wie Guzman und Meyer bemerken, „ist das zentrale Mysterium von Soft Law die Tatsache, dass sich Staaten für mehr als ein völliges Fehlen der Selbstverpflichtung, aber etwas weniger als voll wirksames Gesetz entscheiden.“ Aber aus welchen Gründen entscheidet sich die Kommission oder der Unionsgesetzgeber für die regulatorische Form von Soft Law? Im Schrifttum werden mehrere Gründe für die Wahl von unverbindlichen Handlungsformen

62 T-721/14, Rn. 49.

63 T-721/14, Rn. 29-31.

64 T-721/14, Rn. 33-35.

65 T-721/14, Rn. 37.

vorgeschlagen: Anpassung an die politischen Realitäten, institutionelle Zwänge und die Notwendigkeit einer umfassenden, schnellen und flexiblen Entscheidungsfindung. Die Anwendung von Soft Law kann wiederum eine schon im Voraus getroffene, vertraglich verankerte Entscheidung, dh. durch die anwendbare Rechtsgrundlage vorgeschrieben sein. So zB. bei bildungspolitischen Maßnahmen, die gemäß Artikel 165 Absatz 4 AEUV erlassen werden. Solche Rechtsgrundlagen, die unverbindliche Handlungsformen vorgeben widerspiegeln konstitutionelle Entscheidungen der Meister der Verträge. In einer Union, „die (noch) durch Vielfalt der Bedürfnisse und nationale Präferenzen sowie der (weiterhin) geringen Mobilität von Familien gekennzeichnet ist“, wird verbindliches Recht eher die Ausnahme sein, „angewandt auf ‘offensichtlich supranationale’ Politiken“⁶⁶. Nur in Bereichen mit eindeutigem supranationalen Charakter, bei denen eine starke Konvergenz zu erwarten ist, wird die Union über ausschließliche Zuständigkeiten und/oder Befugnisse zur Verabschiedung von verbindlichen Recht zur Harmonisierung oder Vereinheitlichung nationaler Rechtsvorschriften verfügen.

Vor diesem Hintergrund könnte die Zunahme und Verbreitung von Soft-Law-Maßnahmen in Politikbereichen, die der ausschließlichen Zuständigkeit der EU zugehören, überraschen. Die hohe Anzahl von unverbindlichen Normen in der Zollpolitik erklärt sich aus dem Bestreben für mehr Flexibilität: der erforderliche Detaillierungsgrad, die Notwendigkeit rascher Änderungen und der Bedarf, „die neuesten Entwicklungen in den Bereichen Technologie und Sicherheit“ zu berücksichtigen, erklären den Einsatz von Soft law. Der Wunsch, strukturelle Zwänge, wie z.B. langwierige und komplizierte Gesetzgebungsverfahren, die verbindliches Recht ergeben, zu umgehen, wird die Entscheidungsträger auch dazu veranlassen, mit Hilfe unverbindlicher Maßnahmen flexiblere Lösungen zu finden.

Schließlich wird die Kommission auf nicht bindende Instrumente zurückgreifen, wenn sie nicht über legislative Befugnisse verfügt oder weil es dem Unionsgesetzgeber aufgrund der Anwendbarkeit von Rechtsvorschriften nicht oder nur (begrenzt) möglich ist, Rechtsvorschriften zu erlassen wegen dem Einstimmigkeitserfordernis und Einwände aufgrund nationale Souveränität. Ein Beispiel wäre die oben diskutierte Richtlinienähnliche Empfehlung: die Empfehlung der Kommission zur Organisation des Glücksspiels wurde in der

66 ALVES, Rui Henrique – AFONSO, Oscar: Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We? In: FERREIRO, Jesus – FONTANA, Giuseppe – SERRANO, Felipe (Hrsg.): *Fiscal Policy in the EU*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, 9.

Form von Soft Law erlassen, um sowohl dem Drängen des Europäischen Parlaments für entsprechende Rechtsetzungsvorhaben vorzulegen und die fehlende Unterstützung des Rates in dieser Frage Rechnung zu tragen. Oft erweist sich die Unverbindlichkeit dieser Handlungsformen als der einzige Weg, um bestimmte transnationale sozioökonomische Ziele zu verwirklichen, die anders nicht angegangen werden können.⁶⁷

7. Zusammenfassung und Anregung weiterer Forschungsrichtungen

Dieser kurze Überblick über den Begriff, die Klassifikation und die Normativität von Soft-Law-Maßnahmen im Allgemeinen und dem EU-Soft-Law im Besonderen unterstreicht die relative Unschärfe von einschlägigen Rechtskonzepten. Soft Law kann und wird vom Unionsgesetzgeber aus einer Vielzahl von Gründen angewandt, und die verschiedenen unverbindlichen Normen und Mechanismen führen zu sehr unterschiedlichen Verpflichtungen der mitgliedstaatlichen Gerichte, Behörden und Gesetzgeber. Dieses komplexe System nicht bindender Normen, welches das verbindliche Regelwerk ergänzt, ersetzt und auslegt, ist so vielfältig, dass man sogar sagen könnte, dass jeder Politikbereich der Union seine eigene Auswahl an bevorzugte Soft-Law-Akte hat.

Die aktuelle Soft-Law-Forschung scheint die Frage nach der nationalen Umsetzung von unverbindlichen EU Normen außer Acht zu lassen. Selbst die Kommission scheint sich nur auf die nationale Umsetzung bestimmter Normen, z.B. Richtlinienähnlichen Empfehlungen zu konzentrieren. Die Erhebung von Daten zur nationalen Umsetzung von Soft Law durch die Kommission ist folglich unsystematisch und beschränkt in ihrem Fokus. Es fehlt eine umfassende Bestandaufnahme derjenigen Systeme und Verfahren auf nationaler Ebene, welche die Umsetzung von Soft Law regeln. Ferner fehlt es an einer eingehenden Analyse der Überlegungen nationaler Gesetzgeber zur Umsetzung oder Außerachtlassung von Unions-Soft-Law. Solche Daten könnten als Ausgangspunkt für die Festlegung von Indikatoren der Wirksamkeit des Soft Law der Union und ihrem Beitrag zur Rechtsangleichung dienen und würden damit die EU Soft-Law-Forschung erheblich bereichern und weiterentwickeln.

67 SENDEN, Linda – BRINK, Ton van den: *Checks and Balances of Rule-Making*. European Parliament Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2012, 13–14.

DER ‚FREIDENKENDE CHRIST‘¹

BIBÓ UND DER PROTESTANTISMUS

ZSIDAI ÁGNES
Dozentin (ELTE ÁJK)

Wer war Stephan Bibó?

In der ungarischen öffentlichen Meinung lebt Stephan Bibó vor allem als Staatsminister der Regierung von Imre Nagy, als ein Held der Revolution von 1956, der während der sowjetischen Invasion allein im Parlamentsgebäude blieb, und eine Verhandlungslösung der ungarischen Frage formulierte. Als Gelehrter – es ist verständlich – war er öffentlich wenig bekannt.

Seine gesellschaftstheoretischen, geschichtssoziologischen, politologischen, sozialpsychologischen Schriften standen während des späten Kádár-Sozialismus der Opposition nur durch westliche Vermittlung und nur in Form von Samisdat zur Verfügung. Seine Arbeiten in Ungarn begannen erst nach seinem Tod an der Schwelle des Systemwechsels zu veröffentlichen, und eröffneten die Gelegenheit für professionelle Analysen und Debatten.

Warum war die bibóische Denk- und Schriftenweise einzigartig? Einerseits wegen seines Inhalts, andererseits wegen seiner ‚Botschaft‘. Bibó beschäftigte sich mit der Diagnose seiner Zeit, – die voll mit extremen Wendungen beladen war –, der Hysterie der Nationen, dem Elend der Marginalisierten, mit der Natur, Bezähmung und Humanisierung der Macht, mit den Bedingungen der Entwicklung eines ausgewogenen Gemeinschaftslebens. Er tat dies paradoxerweise auf realistisch-naive Weise – aber jedenfalls moralisierend. Als Grundprinzip führte ihn die *Moral* in der Privatsphäre, in der Wissenschaft und im gemeinschaftlichen Handeln.

Das vielseitige, aber zwangsmäßig Torso-Oeuvre wird durch die überwältigend humane, freiheitliebende Persönlichkeit und menschliche Haltung zusammengehalten. Stephan Bibó wurde zur Symbolfigur der unaufhörlichen Wahrheits- und Kompromissuche für Wissenschaftlern und Laien, Politikern und Zivilisten, Gläubigen und Atheisten, für Ungarn in Inland und Ausland.

1 Laut seinem Sohn von Bibó (István Bibó v. Jüngere) nannte sich sein Vater einen ‚freidenkenden Christen‘.

Seine Kritiker konzentrieren sich oft nur auf eine Seite seines Werkes, aber es gibt einige, die die Synthese *des westlichen Liberalismus, des traditionsbewussten Konservatismus und des völkisch-demokratischen Radikalismus (Sozialismus)* in ihm sehen. Unter ihnen ist vielleicht die zusammenfassende Bewertung von Péter Kende Politologe der beruflichen und moralischen Qualität von Bibó am nächsten, wenn er sagt: „Stephan Bibó war im Grunde ein christlicher Denker und erkannte die Bedeutung der europäischen Zivilisation, sich allmählich den Lehren in der Lehre Christi zu nähern. Diese ökumenisch-christliche, historische Herangehensweise an den hl. Augustinus und an Luther ermöglicht es, die vor-modernen moralischen Werte mit den liberalen Vorstellungen von institutioneller Freiheit zu vereinen, und zugleich mit einem politischen Radikalismus um die gleiche Würde der Menschen – aller Menschen – zu verbinden.“²

Obwohl Bibós explizit religiöser Text nur etwa ein halbes hundert Seiten umfasst, er hat eine einheitliche Weltanschauung, ein *interpretatives Schema*, in dem die Beziehung zwischen den Tatsachen der Geschichte, dem Zwang und der Freiheit, dem Individuum und der Gemeinschaft angeordnet ist. Das ist das Christentum, genauer: die *protestantische Moral*.³

Es ist wissenssoziologische und hermeneutische Klischee, dass auch nicht einzelnes Werk von der Persönlichkeit, Weltanschauung des Schöpfers, sowie von der gesellschaftlichen und ideengeschichtlichen Situation der Epoche un-abgehängt werden kann. Wegen entweder der Identifikation, oder der Ver-leugnung, aber die Gründe leiten jedoch zu den Anfängen. Im Folgenden möchte ich die inhaltliche und spezifische Gestaltung der christlich-protestantischen Geistigkeit im Zusammenhang mit dem bibóischen Lebensweg zu traktieren.

1. Anfängen

Bibó wurde im Jahre 1911 in Budapest geboren. Er wurde nach seinem Vater protestantisch, seine Schwester nach der Mutter katholisch getauft. Die Fa-

2 KENDE Péter: *1956 és a bibói örökség*. In: GYARMATI György – TAR Ferenc (Hrsg.): *A szabadságszerető ember*. Hévíz, Bibó István Alternatív Gimnázium és Szakközépiskola, 2003, 27.

3 Siehe die Meinungen von Péter Kende, György Litván und Árpád Göncz bei einer Gedenkfeier mit dem Titel 'Bibó-est, Ráday-kollégium. 1989. okt. 23.' *Confessio*. 1990. (1), 5-30; Gegen sie weist Ferenc Donáth darauf hin, dass Bibós Ethik ‚nicht protestantisch-konfessionell‘ ist, sondern sie ein universellen christlichen Charakter hat. Siehe dazu DONÁTH Ferenc: *'Nektek barátaim mondom: Ne féljetelek...!'* In: Dénes Iván Zoltán (Hrsg.): *A hatalom humanizálása*. Pécs, Tanulmány Kiadó, 1993, 233.

milie spielte eine entscheidende Rolle in seiner Persönlichkeitsentwicklung. Auf dem väterlichen Zweig gibt es reformierte Adlige, die in die intellektuelle Karriere eintreten. Sein Vater war Beamter und dann der Direktor der Universitätsbibliothek in Szeged. Er mochte den Bürokratismus nicht, in Bezug auf seine politische Position war er leidenschaftlich unabhängig. Seine Mutter war sozial äußerst sensibel und wahrheitsliebend.⁴

In seiner sog. Neuen-Grundschule wurde der junge Bibó als Schüler geschrieben, der „stark und konsequent in seiner Kraft, lebt für die Gemeinschaft in seinem ethischen und moralischen Glaubensbekenntnis, und kann die intuitiven Kräfte des Erkenntnisses in seinem Verstand anwenden.“⁵ In 1928 wurde ein kleiner Aufsatz von ihm in den ‚Kirchen Nachrichten‘ zum 400. Jahrestag der Reformation mit dem Titel: *Was hat die Reformation für die Menschheit bedeutet?* veröffentlicht.⁶ Der 17-jährige Gymnasiast untersucht leidenschaftlich und mit wissenschaftlicher Gründlichkeit die Grundgedanken der Reformation. Er betrachtet die Rückkehr zur Grundlage des Evangeliums als einen Ausgangspunkt, was bedeutet nicht nur die Heiligen Schrift wieder in die alten Rechte einzuführen, sondern auch die biblischen Übersetzungen den Armen zu vermitteln. Bibó trägt als Motto auch eine andere These der Reformation bei: „die freie Suche nach der Wahrheit anstelle der Gebundenheit der Dogmen“, infolgedessen die menschliche und geistliche Welt sowie die Wissenschaft von der ‚Gebundenheit unernsthafter Traditionen‘ befreit seien. Dieser Gedanke erinnert uns unvermeidbar auch in seiner Unentfaltung an die Formulierung von *Max Weber* über *die Entzauberung der Welt*.⁷

Im Vergleich zum mittelalterlichen und dem universalistischen Kollektivismus des Kommunismus soll der Mensch der Reformation ein Individuum sein. Zum Erreichen des Heiles braucht man keine magische Zeremonie mehr, sondern die ständige Selbstkontrolle. Dadurch formt sich die – von Weber auch in der Protestantischen Ethik charakterisierte – „einzigartige Zuverläss-

4 LITVÁN György – S. VARGA Katalin (Hrsg.): *Bibó István (1911-1979)*. Életút dokumentumokban. Budapest, 1956-os Intézet, Osiris-Századvég, 1995, 24.

5 LENGYEL András: Egy szabadság ideológia megformálódása. *Jelenkor*, 1990 (február), 149.

6 LITVÁN – S. VARGA op. cit. 85-86.

7 Im Zusammenhang mit dieser kleinen Arbeit lernte er Bibó Max Webers ‚Protestantische Ethik‘ kennen. „Was Max Weber angeht, musste ich als reformierter junger Mann eine reformatorische Gedenkrede halten, und ich hielt sie nach einem berühmten Artikel Max Webers, der mir von meinem Vater überreicht wurde.“ LITVÁN – S. VARGA op. cit. 216.; Siehe WEBER, Max: *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus*. Tübingen, J.C.B. Mohr, 1934; WEBER, Max: *Wissenschaft als Beruf*. München, 1919.

sigkeit, Bestimmtheit und Charakterfestigkeit“ des reformierten Menschen.⁸ Und nicht zuletzt betont Bibó den Übertritt zu der ‚wirkenden Glaube‘ statt der ‚beschauliche Frömmigkeit‘. Im Gegensatz zur isolierenden, einsamen Ausübung des Glaubens im Mittelalter legt der Mensch der Reformation ein Zeugnis mit seinem Beruf⁹ vor sich selbst und vor der Welt ab. Die universelle Bedeutsamkeit der Reformation kann man mit einem Wort ausdrücken: Wiedergeburt. Reformation „bedeutet Erneuerung im Glauben, im religiösen Leben, in der Weltsicht“¹⁰ – fasst die Worte der junge Bibó zusammen. In der Folge geht seine These über ‚Protestantismus und die gesellschaftsgestaltende Rolle des für seinen Beruf lebenden Bürgers‘ durch seines Lebenswerk.

Bibó hat in Szeged Jura studiert, besuchte aber auch philosophische und literarische Studien. Erheblichen Einfluss übt die protestantische Philosophen und Theologen dichtende sog. *Siebenbürgische Schule* auf ihn aus. Zu diesem Kreis hat auch *László Ravasz*, reformierter Bischof, Bibós späterer Schwiegervater gehört. An der Universität hielt er den Rechtsphilosophen *Barna Horváth* für seinen Meister, aber als Stipendiat begegnete er auch Wissenschaftlern wie *Hans Kelsen*, *Alfred Verdross*, *Adolf Merkl*, *Felix Kaufmann*, *Paul Guggenheim*, *Maurice Bourquin*, oder *Guglielmo Ferrero*. Er ist erst 22 Jahre alt, als seine erste große rechtstheoretische Arbeit unter dem Titel: *Zwang, Recht, Freiheit*¹¹ veröffentlicht wird, in der er Horváths prozessuale, synoptische Rechtssoziologie weiterentwickelte. Nach seiner Freiheitsauffassung bleibt der Freiheit immer eine Möglichkeit der Wahl, auch in den extremsten Situationen. Er besagte auch das Erfordernis der moralischen Legitimation der Macht und den Glauben an konsensualen Durchsetzung der Ordnung und Gerechtigkeit.¹² Dieses Gefühl wird dann zum zentralen Begriff der bibóischen sog. *Humanisierten Macht*.

Das Jahr 1935 – nach seinem Aufenthalt in Genf und Paris – bedeutet für Bibó eine entscheidende Wende. „Hier (in Ungarn – Á. Zs.) wird ein

8 LITVÁN – S. VARGA op. cit. 86.

9 Bibó weist darauf hin, dass die Absicht des Apostols Paulus (‘Wer nicht arbeitet, soll nicht essen!’) die gültige Bedeutung in Luthers Bibelübersetzung für das ganze Protestantismus gewinnt. In LITVÁN – S. VARGA op. cit. 86.

10 LITVÁN – S. VARGA op. cit. 86.

11 BIBÓ István: *Kényszer, jog, szabadság*. In: VIDA István – NAGY Endre (Hrsg.): *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986, I. kötet, 7-147. [nachfolgend bezeichnet als: VIDA – NAGY (1986a)]

12 Über die Werke des jungen Rechtsphilosophen siehe ZSIDAI Ágnes: *Jogbölcseleti torzó. Bibó István jogelméletének rekonstrukciója*. Budapest, Szent István Kiadó, 2005.

ehrlicher Mensch entweder zum Politiker, oder verlässt das Land.“¹³ – schreibt er in einem seiner Briefe. Er engagiert sich in der linksorientierten völkisch-demokratischen Politik und schreibt in Jahren 1938-40 die immer wieder aktuelle Offenbarung der sog. *Zehn Gebote der freiheitsliebenden Menschen*.¹⁴ Während des zweiten Weltkrieges arbeitet er in Justizministerium, und unterrichtet Politikwissenschaft an der Universität von Klausenburg. In seiner Arbeit wird seine Kapitalismuskritik immer ausgeprägter.

2. Der protestantische Mensch

Max Weber zufolge hätte der moderne, rationale Kapitalismus nicht ohne den ‚Bürger des protestantischen Ethos‘ entstanden werden können. Damit behauptet Weber nicht, dass es keinen anderen Kapitalismus geben würde, oder dass die kapitalistische Wirtschaft nur durch die protestantische Ethik in Europa und in der Neuen Welt geschaffen worden wäre. Der Geist des klassischen modernen Kapitalismus musste jedoch die traditionelle Geistigkeit des Feudalismus und seiner katholischen Normen überwinden. „Nach dem bürgerlichen Wertsystem – so Bibó – ist der Reichtum die Belohnung der Arbeit und die Aufgabe des Besitzers ist – auf dem Grund christlicher Parabel der Talenten – das Wirtschaften mit ihm anvertrauten Gütern. Dadurch wurde die kirchliche und ständischen Krise der Werte im Mittelalter behandelt, aber das gab eine Anleitung „nur für die Mittel- und Kleinbürgerschaft in Bezug auf ihre Lebensform [...] und nur in solcher glücklichen gesellschaftswirtschaftlichen Lage, wo der Überreichtum der Gesellschaft keine endlosen Kontroversen geschaffen hat, aber die Kapitalbeschaffung für jeden Durchschnittsarbeiter, der arbeiten will, auch wenn er am Anfang überhaupt nichts hat, ist offen.“¹⁵

In seiner Studie mit dem Titel *Das Geld* (1942) bezeichnet Bibó das Geld theoretisch als eines der erstaunlichsten Handlungsmittel der menschlichen Freiheit, aber sein Wert hängt davon ab, wie es unter den Menschen verteilt ist, und wie das Individuum damit lebt. Das Geld ist im Spätkapitalismus jedoch kein Mittel der freien Chancen mehr, sondern es wurde zum ‚Wertesymbol‘ für sich selbst, zu einer Wertillusion. Es wird das Gegenteil von ‚großem Vermögen‘ und ‚Pauperismus‘, der spekulativer Erwerb gebildet. Das Wertesystem des Sozialismus kämpft gegen die „ruinierten Reste der mit-

13 Bibó István – *Erdei Ferenchez írott levele, 1935. december 15.* LITVÁN – S. VARGA op. cit. 132.

14 LITVÁN – S. VARGA op. cit. 191-192.

15 BIBÓ István: *A pénz.* VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 215.

telalterlichen feudalen und neuzeitliche-bürgerliche Werte¹⁶, aber solche neue Gemeinschaftsideen sind auch entstanden, wie der Faschismus und Nationalsozialismus. Sie bieten nun keine Lösung, aber machen die Aufmerksamkeit auf die Ordnung und Werte der Gemeinschaft. Obwohl im Zeitalter herrscht anorganische Verwirrung, trotzdem wäre es nicht unmöglich, ein lebensfähiges Wertesystem aus der Legierung der christlich-mittelalterlichen, kapitalistisch-bürgerlichen, sozialistischen und neuen Gemeinschaftsgedanken schaffen, die von hinsterbenden und doktrinären Elementen gereinigt sind.¹⁷ In dieser Situation sieht Bibó in seinem Aufsatz mit dem Titel *Die Elite und soziales Gefühl* (1942) das Verhalten der führenden Schichten der Gesellschaft, der Elite, als Vorbildführer, unverzichtbar.¹⁸

3. Das Erscheinen der Diagnose als Gattung im bibóischen Lebenswerk

Bibós Kritik an seiner Zeit, seine Philosophie der Krise ist mit einem Konzept sog. *streitbarer Demokratie* verbunden, in dem das Christentum von Bibó eine neue Perspektive bekommt. Im Jahr 1943 schreibt er – sonst mit gleichnamigem Titel – eine Rezension über *Karl Mannheims* Essaybund: *Diagnose unserer Zeit*.¹⁹

Die Sozialdiagnosen – oder mit anderen Worten: Zeitdiagnosen – mit normativem Inhalt als *Gattung* in expliziter Form erschienen im 20. Jahrhundert, dann nach dem Zweiten Weltkrieg wurden erneut ‚modisch‘. (Im weiteren Sinne sind sie natürlich von Platon bis zum Christentum und durch Vertragstheorien zum Marxismus und so weiter überall auffindbar.) Sie versuchen herauszufinden, ob es ein ‚Muster‘ in der Entwicklung (Kultur) gibt, das die Handlungen von Menschen in unterschiedlichen Zeiten miteinander verbinden könnte.²⁰ Die Vergangenheitsanschauung und Interpretation der Analysen gehen aus der Gegenwart aus: sie erforschen die Wurzeln des gegenwärtigen Zustandes in der Vergangenheit, weiterhin ob einen Beweggrund gibt, dessen Kontinuität eine Chance und ein Potential für eine ‚schönere Zukunft‘ bedeutet.

Obwohl die Diagnosen bestrebt sind, eine ‚komplexe‘ Gesellschaft zu beschreiben – und nicht irgendein Teilsystem –, sie wurden auf der *mittleren Abstrak-*

16 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 217.

17 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 220.

18 BIBÓ István: *Elit és szociális érzék*. VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 221-242.

19 MANNHEIM, Karl: *Diagnosis of Our Time*. London, Kegan Paul, 1943.

20 Siehe KARÁCSONY András: Lélek – Élet – Tudás. A fiatal Mannheim útja a szociológiához. *Szociológiai Szemle*, 2009. (3), 26-42.

tionsebene, zwischen der Fallbeschreibung und der allgemeinen Sozialtheorie, der Deskriptivität und der Theorie ausgearbeitet.²¹ Die Dramatisierung der Entwicklung ist mit einem *spekulativen Element*²², der Therapie der aufgedeckten Krankheiten der Gesellschaft, einer Verbesserungsabsicht zusammengeknüpft. Diese Diagnosen müssen von den *wissenschaftlichen* soziologischen Theorien unterschieden werden, während wissenschaftliche Theorien sich an die fachlichen Diskussionen richten, die Zeitdiagnose an die breite Öffentlichkeit und Debatten.

Das Thema der Mannheimer sieben Vorlesungen ist die Krise der sozialen Bewertung, der Gemeinschaftserziehung und die Ausgangsmöglichkeit aus ihr. Nach Bibó liegt das Verdienst des Buches nicht in seinem wissenschaftlichen Bestreben, sondern in der „tiefen und praktischen Wahrnehmung der europäischen Werten und der ermutigenden Umriss der Entfaltung“²³. Seine Rezension ist wesentlich beschreibend-deskriptiver Natur, – es ist fast nicht möglich, die Grenze zwischen Mannheim und Bibó zu ziehen.

Mannheim dramatisiert die allgemeinen Turbulenzen sowohl in den einzelnen menschlichen Praktiken, als auch im Gemeinschaftsleben der Zeit. Es gibt Verwirrung in den Werten von gesundem Egoismus und sozialem Dienst, Arbeit und Freizeit, in den moralischen Regeln von Traditionalismus und Rationalismus, Freiheit und Disziplin, auf dem Gebiet der Geschlechterrollen. Im Vorkapitalismus wurde die weitgehend einheitliche religiöse, soziale und politische Autorität durch eine Vielzahl von Autoritäten ersetzt. Die traditionellen Argumentationen der Autorität (Vorfahren, Bezug auf Gott) wurden durch neue Validierungsmethoden (Rationalität, Nützlichkeit, Glauben an den Führer, Klassenkampf usw.) ersetzt, es gibt kein allgemein anerkanntes Wertesystem, niemand ist für irgendetwas verantwortlich. Die moderne Mittel – wie die Propaganda, das Lernen, der Kinderschutz, die Psychologie usw. – arbeiten Seite an Seite und dagegen. Laut Mannheim besteht aber eine Konkordanz darin, ‚nicht gut‘ in einer solchen Gesellschaft zu leben, deren Normen unklar und unberechenbar sind. Dieser Gedanke wird ergänzt durch Bibó: „Weder der menschliche Körper, noch die menschliche Seele können die völlige Unsicherheit, die absolute Freiheit der Wahl, die unendliche Vielfalt nicht ertragen, aber sie brauchen ein Mindestmaß an Einheitlichkeit und Kontinuität in den grundlegenden Fragen...“²⁴

21 Siehe NEUN, Oliver: *Zur Theorie der soziologischen Gesellschaftsdiagnose*. <https://webapp.uibk.ac.at/ojs2/index.php/oegs-publikation/article/view/28/708> (2019.12.06.)

22 Mannheim weigert sich ausdrücklich, es eine ‚Prophezeiung‘ zu nennen.

23 BIBÓ István: *Korunk diagnózisa*. VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 215.

24 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 249.

Aber: woran liegen die Gründe für den Zusammenbruch des Mittelalters? – stellen Mannheim und Bibó die Frage auf. Die kirchlichen Institutionen zerstreuten den Glauben, es wurde zu formal, die Zusammenarbeit der Kirche mit den herrschenden Klassen führte zu Misstrauen. Eines der Symptome ist sich von den endgültigen Werten zu lösen, ist das Verschwinden paradigmatischer Erfahrungen, Archetypen der mittelalterlichen christlichen Welt, wie „der Held, der Weise, die Jungfrau, der Heilige, der Büsser, die Taufe, die Erlösung, die Eucharistie, der Gute Hirte, das Kreuz, der Erlöser“²⁵, die in der Lage waren, gemeinschaftliche Rollen und dramatische Knoten zu zeigen. Ohne diese ist das menschliche Verhalten bloße Anpassung, die nützlich und wirksam sein kann, aber wir können nicht wissen, was sein Zweck ist.

„Die christliche Tradition, die auf der Idee der Liebe und universellen Brüderlichkeit basiert, die aufgeklärte-liberale Methode der Wertschätzung – basierend auf den Ideen der Freiheit, der freien Persönlichkeit, des Wohlstands, der Sicherheit, des Glücks, der Geduld und der Nächstenliebe –, weiterhin der Sozialismus, der die Gleichheit, die gesellschaftliche Gerechtigkeit, die universale, soziale Sicherheit und die planmäßige Gesellschaftsordnung verkündet, waren immer noch miteinander in einem organischen Kontext.“²⁶ Der Zerfall wurde lange Zeit unübersehbar, wurde nur von dem radikalen Moral des Faschismus (Fruchtbarkeit, Rasse, Macht, Eroberung, blinder Gehorsam) bewusst gemacht.

In den modernen Massengesellschaften muss gefordert werden, die sozialen Wirkungen der Handlungen des Einzelnen zu messen und in Kenntnis dieser *Verantwortungsethik* zu handeln. Mannheims Analyse wechselt sich an diesem Punkt zu *Spekulationen* über. Die Wertneutralität und Formalität des Liberalismus (Gesinnungsethik) und die unerträgliche Kontrolle totalitärer Gesellschaften – einschließlich der Nationalsozialismus und der Bolschewismus –, müssen überschritten werden. Die ‚Planung für die Freiheit‘ erfordert die Etablierung eines *Dritten Weges*, die Schaffung einer neuen sog. *streitbaren Demokratie*. „Es stellt sich wieder einmal heraus, dass all dies religiöse Integrationskraft erfordert.“²⁷ Es ist ein klares antifaschistisches, antikommunistisches und antikapitalistisches Program zu einer echten dezentralisierten Demokratie. Sollte diese Demokratie nicht erreicht werden, so könnte der Ausbruch des Dritten Weltkriegs drohen – schreibt Bibó am Ende der Analyse.

25 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 260.

26 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 247-248.

27 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 260.

Mannheim sieht aber, dass die traditionelle christliche Ethik in der Massengesellschaft nicht die integrierende Kraft liefern kann. „Wenn wir also wollen, dass das soziale Leben wieder mit der Macht der Religion transformiert wird und diese Kräfte christlicher Natur sind, dann ist es nur möglich, wenn diejenigen, die die christliche Tradition repräsentieren, sich nicht mit den gewöhnlichen oder institutionellen Formen der Religion begnügen, sondern fähig sind, in die grundlegenden Ressourcen der ultimativen religiösen Erfahrung im Christentum einzutauchen.“²⁸

Aber woran liegen die äußersten, tiefsten Erfahrungen des Lebens (*basic experience of life*)? In der Erbsünde, in der Erlösung, in der befreienden und schöpferischen Kraft der Liebe oder im Kreuz, im tieferen Sinn des Leidens? Dies kann argumentiert werden, aber selbst dann sind sie die ultimativen Wurzeln, die neu interpretiert werden müssen, um das richtige Verhalten in unserer eigenen Zeit zu finden. Im Lichte der christlichen Wahrheit müssen wir die Entfernungen der ökonomischen Organisationsformen, die Pläne für die politische und soziale Struktur der Gesellschaft abwägen. Wir müssen uminterpretieren, was unsere moralischen Werte bedeuten, unsere Konzepte, wie ‚Überleben‘, ‚Askese‘, ‚Einsamkeit‘, ‚Massenerfahrung‘.

Die säkularisierte Wissenschaft – also die *Soziologie* – kann Antworten auf die gesellschaftlichen Probleme, auf die endgültigen Auswirkungen sozialer Prozesse bis auf einen Punkt geben. Sie kann die Notwendigkeit eines Konsenses für Grundwerte demonstrieren, die unter anderem in den Bereichen Bildung, Erwachsenenbildung, Sozialarbeit, Jugendgerichtsbarkeit, Bildungsberatungsinstitute und Elternbildung unterstützt werden können. Aber ein Umdenken zu ultimativen Werten ist bereits die Aufgabe des *Theologen*. Nach Mannheim spielt die protestantische Tradition eine herausregende Rolle in diesem Prozess, weil sie die individuelle Freiheit und Selbstbestimmung, die freiwillige Zusammenarbeit, die Eigenständigkeit und die gegenseitige Unterstützung betont.

Es ist notwendig, den handelnden Menschen gleichzeitig vor dem Zerfall zu bewahren – und Experimente zuzulassen –, um sich an die veränderte Situation anzupassen. Zu dieser Zeit liegt der moralische Standpunkt weder in abstrakten Regeln, noch in einem konkreten Befehl, sondern liegt in der Übertragung der ‚*Intention Christi*‘ auf eine gegebene Situation. Im diesem Gebiet sollte das theologische Denken und soziologische Wissen stärker in Einklang gebracht werden.

28 VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 261.

4. Der 'reif-zusammenfassende' Bibó

4.1. Bibó und die ‚Volksdemokratie‘

In den Jahren 1943-1944 schrieb Bibó vielleicht sein wichtigstes Werk, das sog. *Buch der Friedensschaffenden*. Es wurde mit dem Titel *Über das europäische Gleichgewicht und den Frieden*²⁹, kurz nach seinem Tod veröffentlicht. Dieses ist die sog. ‚Urei‘, bibóische Topos, in dem der Gelehrte die europäische Geschichte zwischen den beiden Polen des politischen Gleichgewichts und der politischen Hysterie erforscht. Seine historische und politisch-theologische Methoden kombiniert er mit einer besonderen, sozialpsychologischen Sichtweise.

Nach dem Krieg beteiligt sich István Bibó aktiv an der Reorganisation der öffentlichen Verwaltung in Ungarn, aber nach der Monopolisierung der Macht durch die Kommunisten, politischen Säuberungsaktionen, Aussiedelungen verließ er das Innenministerium. Im Jahr 1945 verursachte seine Schrift über *Die Krise der ungarischen Demokratie*³⁰ eine große Diskussion. Parallel zur internen Abkehr von der öffentlichen Verwaltung und der Rechtswissenschaft geht er in Richtung der Politikwissenschaft. Im Jahr 1946 erhielt er einen Lehrstuhl in Szeged.

Unter Betonung des christlichen Denkens diskutiert seine akademische Antrittsrede mit dem Titel *Die Trennung der Staatsmächte von damals und heute* (1947)³¹ über die Notwendigkeit der moralischen Legitimität der Macht, die Umwandlung der Staatsmacht in den Dienst für seine Bürger, in eine moralische Aufgabe.

Auch in der Koalitionsperiode wurden seine bedeutendsten und aufschlussreichsten politischen Essays veröffentlicht: *Das Elend der kleinen Staaten Osteuropas* (1946)³², *die verzerrte ungarische Gestaltung, sackgassenartige ungarische Geschichte* (1948)³³, *die Judenfrage in Ungarn nach 1944* (1948)³⁴

29 BIBÓ István: *Az európai egyensúlyról és békéről*. VIDA – NAGY (1986a) op. cit. 295-635.

30 BIBÓ István: *A magyar demokrácia válsága. A magyar demokrácia válsága cikk vitája*. In VIDA István – NAGY Endre (Hrsg.): *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986, II., 13-118. [nachfolgend bezeichnet als: VIDA – NAGY (1986b)]

31 BIBÓ István: *Az államhatalmak elválasztása egykor és most*. VIDA – NAGY (1986b) op. cit. 367-397.

32 BIBÓ István: *A kelet-európai kisállamok nyomorúsága*. VIDA – NAGY (1986b) op. cit. 185-266.

33 BIBÓ István: *Eltorzult magyar alkot, zsákutcás magyar történelem*. VIDA – NAGY (1986b) op. cit. 569-620.

34 BIBÓ István: *Zsidókérdés Magyarországon 1944 után*. VIDA – NAGY (1986b) op. cit. 621-798.

veröffentlicht. Diese Schriften reifen ‚die Urei‘ weiter: die lähmende Wirkung der Demokratiedefizit, der Beklemmung vor Angst, des Mangels an Freiheit. Die Ausrottung der Demokratie, Freiheit und der Rechtmäßigkeit hatte dann erhebliche Auswirkungen auf Bibós persönliches, existentielles und wissenschaftliches Schicksal. Man wollte ihn pensionieren, aber der 39-jährigen Gelehrte und Offizier mochte lieber eine Stelle in der Universitätsbibliothek von Budapest bekommen. Nach der Revolution von 1956, nach der ‚Tatrede‘³⁵, wurde er zur lebenslangen Haft und Vermögenskonfiskation verurteilt. Er wurde in 1963 durch Amnestie freigelassen und dann ins Zentrale Statistische Amt versetzt, wo er bis 1971 arbeitete. Er hält sich fern vom wissenschaftlichen und öffentlichen Leben: seine Studien blieben unveröffentlicht.

4.2. Uchronie

Nach seiner Befreiung aus dem Gefängnis wandte sich Bibó häufiger als bisher den theologischen Fragen zu. Wahrscheinlich seine langjährige Idee war die sog. *Uchronie* von 1968 zu schreiben. (Vollständiger Titel: *Wenn die synodale Bewegung im 15. Jahrhundert gewonnen hätte ... Die Gespräche des Kanonikers in Vác, Stephan Bibó, mit seinem Schwiegervater, László Ravasz, Kardinal-Erzbischof über die römisch-katholischen Kirche, insbesondere lutherische und calvinistische Gemeinden. Kirchen- kultur- und politikgeschichtliche Uchronie*).³⁶ Aus Gattungsperspektive bedeutet die Studie einen Bruch mit der gesellschaftlichen Diagnose, aber wir könnten sie eine negative Diagnose nennen. Ein Gedankenspiel, schlechterdings utopisch, besser gesagt: uchronisch. Während die Utopie ein nicht-existierender *Ort* ist, heißt die U-chronie eine *nicht-existierende Zeitreihe*. Alternative Sozialgeschichte, die sich von der wissenschaftlichen Zukunftsgeschichte (science fiction) unterscheiden sollte, und deren Grundlage sind schlechthin unhistorisch.

Die Idee von *Arnold J. Toynbee* wurde von Bibó übernommen. Das Wesen des *Denkprozesses* von *Uchronia* besteht darin: was wäre passiert, wenn das

35 NAGY Endre: Tettbeszéd. Bibó István 1935-ös ‚megtérése‘. In: DÉNES Iván Zoltán (Hrsg.): *Megtalálni a szabadság rendjét*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó, 2001, 111-144.

36 BIBÓ István: *Uchronia. Ha a zsinati mozgalom a 15. században győzött volna... Bibó István címzetes váci kanonok beszélgetései apósával, Ravasz László bíboros érsekkel a római katolikus egyház újkori történetéről, különös tekintettel a lutheránus és kálvinista kongregációkra. Egyház-, kultur- és politikátörténeti uchronia*. In: BIBÓ István v. Jüngere (Hrsg.): *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető, 1990, 265-282. [nachfolgend bezeichnet als: BIBÓ v.J.]

Papsttum während des Konzils in Basel (der angeblichen Kooperation von Erasmus-Contarini-Melanchthon) unterdrückt worden wäre, das Synodenprinzip triumphiert worden wäre, die Kirche demokratisch organisiert worden wäre.

Man erkennt dann, dass die Einheit nur von einer *latitudinalen*, mehreren Positionen erlaubenden Grundstellung erstellt werden kann. Nehmen wir an: die katholische Kirche schließt sich der östlichen Orthodoxie an, als Fortsetzung dessen wurden in 16. Jahrhundert auch die von Luther und dann Calvin gegründeten Gemeinden aufgenommen. Dieses tolerante Verhalten wird von die Kirche später mit den Lehren von Kopernikus und Darwin beibehalten. Die Einheit der Kirche wird gerettet, die Demokratisierung des Presbyteriums der Kirche wird ein *Vorbild* für säkularistische Verfassungsbewegungen sein. Der aufgeklärte Absolutismus blieb aus, unter der Führung des Papstes wird die italienische Einheit geboren, Europa und die Araber vereinen, die Türken auszutreiben. Im Laufe des Vatikanischen Konzils im Jahre 1870 verzichtet der Papst freiwillig auf weltliche Macht und auch die *theologische* Unfehlbarkeit, die gehört danach zur Kirche. Die *politische* Unfehlbarkeit kommt dem Papst, aber nur dem Konzil unterliegt. Es wird auch erklärt, dass der Heilige Geist die Kirche nicht verlässt.

Die modernen Freiheitsrechte wachsen organisch aus mittelalterlichen Freiheiten. Die Kirche dient als Rahmen des gesamten europäischen Geisteslebens: der Aufklärung, modernen Wissenschaft, Humanität, Demokratie, des Liberalismus und Sozialismus. Als Ergebnis der oben genannten gestaltet sich in Urchronie auch die Geschichte des 20. Jahrhunderts anders: die Weltkriege, der Holocaust bleiben aus (obwohl fünf oder sechs Menschen Opfer des Antisemitismus in Deutschland sind), und die Atombombe wird nicht geworfen.

Es ist eine *umgekehrte Welt*. Hier sind John Locke und Montesquieu Kardinäle, Rousseau ist ein Abt, Danton ist Kanoniker. Pater Karl Marx schreibt in 1848 eine soziale päpstliche Enzyklika: ‚Ein Gespenst geht um in Europa‘ (‚Spectrum pervadit Europam‘). Ulyanov – alias Lenin – und Jugashvili (Stalin), Chruschtschow sind Kardinäle.

Wie der lange Titel der Schrift setzt Bibó die Fiktion 1963³⁷ in den Rahmen einer Debatte zwischen sich selbst als ein imaginärem Kanoniker und seinem Schwiegervater László Ravasz (1882-1975) als Kardinal-Erzbischof, der in der Wirklichkeit ein protestantischer Bischof war. Wie im 16. Jahrhundert, steht die Kirche noch immer an einem Scheideweg, aber jetzt geht es um das sog. ‚*Freidenken*‘ und den *Sozialismus*. Das Bild wird durch die Tatsache gefärbt,

37 Bibó wurde dieses Jahr aus dem Gefängnis entlassen geworden.

dass Bibó diese Arbeit in 1968 schrieb, als die sowjetischen Truppen in Prag einmarschierten, in dem wurden die Studentenbewegungen in Westen untergedrückt. „Das Jahr der Hoffnung und Enttäuschung ist dieses. [...] Was hat sich hierher geführt? Gab es auch eine andere historische Gelegenheit?“ – wird die Frage aufgestellt.³⁸

Bibó klagt seinen Schwiegervater des Konservatismus an, aber Ravasz „erklärt, dass er in seiner pädagogischen Arbeit nie den geringsten Zweifel daran gelassen hat, dass er kein Fundamentalist ist, dass er das Wunder nicht für ein wesentliches Element des christlichen Glaubens hält. Er hält an der Lehre der Kirche fest, dass die Dogmen nicht absolut sind, sondern die menschlichen Formulierungen der Wahrheiten, die über die menschlichen Formulierbaren sind. Er meint jedoch, dass andere Dinge die theologische Ausbildung und zu predigen sind. [...] Die Predigt ist keine Stellungnahme zwischen *Theorien*, sondern die Weitergabe der Botschaft von gekreuzigten Christus“³⁹, und es ist nicht erlaubt, die Gläubigen mit Theorien zu stören. Allein *die Nähe* von Christi macht das primitive Wunder und den theologischen Dogmatismus ohne jede Weisheit überflüssig. Die Frage der sozialistischen Revolution wirft auch die ‚Versuchung‘ auf, dass die Kirche – der ideologische Träger der gesellschaftlichen Transformation – selbst zum Teil der politischen Macht wird.

In der *unmöglichen Geschichte* nimmt Bibó noch eine andere Wendung. „Die spöttische Idee geht ihm durch den Kopf, eine Uchronie (»Uchronie in Uchronie«) darüber zu schreiben, was es gewesen wäre, wenn die Synodenbewegung versagt hätte.“⁴⁰ Bibó beschreibt dann detailliert die Wiederherstellung des päpstlichen Absolutismus, den Kirchenbruch, den Sieg des Dogmatismus und den Ausschluss des freien Denkens, der Demokratisierung von der Kirche – also alles, was in Wirklichkeit geschah. Ravasz hält Bibós Rede als ‚Eselei‘, bloßen Blödsinn. Er fühlt die Gedankenfolge geschmacklos und absurd. Das anstößigste ist die Vorstellung, dass die Kirche im 16. Jahrhundert wirklich auf den Orthodoxie, machtzentrierten Katholizismus und den atomisierten Protestantismus zerfällt. Das gilt nach Ravasz für die Annahme, dass der Heilige Geist die Kirche verlassen kann. „Bibó fragt, ob das nicht möglich ist? Mit dieser respektlosen Frage und verblüfftem Kopfschütteln von Ravasz endet das Werk.“⁴¹

38 Kovács Gábor: *Az európai egyensúlytól a kölcsönös szolgáltatások társadalmáig. Bibó István, a politikai gondolkodó*. Budapest, Argumetum-Bibó István Szellemi Műhely, 2004, 393.

39 BIBÓ V.J. op. cit. 274-275.

40 BIBÓ V.J. op. cit. 281.

41 BIBÓ V.J. op. cit. 282.

Aber was kann die Botschaft dieser witzigen, komischen, absurden Geschichte sein? Meiner Meinung nach liegt dies tief in Bibós Persönlichkeit und Moralität. Sie zeigt und demonstriert, dass ein sanftes, trotzdem kritisches, polemisches *freidenkendes Christentum* möglich ist, ohne Dogmatismus und veralteten Konservatismus.

4.3. Zurück in die Zukunft

In den Jahren 1971-72 nimmt Bibó seinen Essay auf Tonbandgerät mit dem Titel *Der Sinn der europäischen Gesellschaftsentwicklung* auf.⁴² Seine Gattung ist Zeitdiagnose, aber nicht nur wegen scharfer Kapitalismuskritik, sondern weil er offen dazu steht, dass sein Werk keinen klassischen, wissenschaftlichen Ansatz hat und keine Methodik der Konzeptformulierung nutzt um seine Thesen zu beweisen oder zu widerlegen. „In der Politik erscheinen diese Experimente in Form von Revolutionen, Kriegen, Reformen, Staatsversuchen, Konstitutionen, Massenbewegungen, die sich genau auf die gleiche Weise wiederholen fast unmöglich ist“⁴³. Auch politische Praxis und Theorie haben immer intuitive, suggestive, künstlerische, also irrationale Elemente – ähnlich wie das individuelle und institutionelle religiöse Handeln.

Bibó übt seine *Krisentheorie* durch die Kritik des liberalen und modernen Kapitalismus, des bestehenden Sozialismus, des offiziellen Marxismus und sogar des Christentums aus, betont er aber trotz aller Schwierigkeiten auch *die Humanisierung* der Macht im europäischen Modell. Er warnt, dass die europäische Bildungselite ihre Funktion in der Gesellschaft verlore, und durch die vertane Möglichkeiten in einer 'Sackgasse' landen könnte. Es reicht aus nur um den Faschismus, die Massenhysterie des Nationalsozialismus, den Antisemitismus, den heftigen und gewalttätigen Kult des Marxismus zu denken. Bibó hätte wegen der Krise der Demokratie in Ungarn, der Revolution und der darauffolgenden Repressalien, seinem eigenen Schicksal Pessimist sein können, überraschenderweise war er in der Lage frei von Ressentiment das Bild einer *herrschaftsfreien Gesellschaft* in seiner Gesellschaftsdiagnose zu skizzieren. Diese erstaunliche Leistung war möglich wegen seiner moralischen Haltung als Mensch und Wissenschaftler.

42 BIBÓ István: *Az európai társadalomfejlődés értelme*. In: VIDA István – NAGY Endre (Hrsg.): *Válogatott tanulmányok*. Budapest, Magvető Könyvkiadó, 1986, III., 5-123. [nachfolgend bezeichnet als: VIDA – NAGY (1986c)]

43 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 7.

Er geht von dem *existentialistischen* Ansatz aus, dass der Mensch seiner Sterblichkeit bewusst ist, und davon in ständiger Angst lebt. Die Angst objektiviert sich als herrschende Macht über den Menschen. Der Mensch sucht und findet mehr oder weniger die Möglichkeiten der Überwindung von Naturgewalten, Lebensbedrohungen, aber er hat die grösste Angst von der anderen Personen. Diese Angst versucht er zu überwinden, indem er anderen Menschen seinem Willen unterwirft. Letztlich entstehen auf der Erde überall *Tyrannien*, die sich in Wechsel von Dynastien, oft in gewalttätiger Macht, in Einzel- und Massenhysterien münden. Gleichzeitig tauchen religiöse Ideologien auf, die ihre Sakralisierung, *Humanisierung* und moralisierte und rationalisierte Staatseinrichtungen visieren, und versuchen Genügsamkeit bei den Mächtigen, bzw. Ergebung bei den Unterworfenen zu erreichen. Dieses Experiment funktionierte nur in zwei Kulturen: griechisch-römisch und chinesisches, mit großem Erfolg.

Anlässlich des aktuellen Themas möchte ich zwei Gedanken aus dem Essay hervorheben. Bibó betrachtet die *westliche Christenheit* und hält auch darin das *Verhältnis zur der Person von Christi* als die Säule der europäischen gesellschaftlichen Entwicklung. Der Christus von Bibó ist in erster Linie der *Mensch-Christus*, der durch seine Beispielgeste, Aussagen und Kommunikation aus den Evangelien erkennbar ist. Christus war eine historisch existierende Person, die „im Kreis einer kleinen, asketischen, weltendesverkündigenden, lebensfeindlichen Sekte aufgewachsen ist.“⁴⁴ Obwohl er das nahe Weltende, die Eitelkeit des weltlichen Lebens nicht ausdrücklich leugnete, ist es doch das Hauptmerkmal seines Verhaltens, dass es „Manifestationen des Verstehens der einfachsten Dinge im Leben, der menschlichen Zärtlichkeit, die örtlich und zeitlich greifen über die relativ kleine Sekte, derer er offenbar ein Mitglied war.“⁴⁵ Für Bibó ist daher in der Persönlichkeit Christi die „Dualität von *partikulär-lokalem Engagement und Allgemeingültigkeit*“⁴⁶ verkörpert sich. Es ist klar, dass für Bibó nicht der historische Jesus im Zentrum ist, sondern seine Persönlichkeit und Personalität: die persönliche *Beziehung* zu ihm. Nur dies kann von der Vergangenheit über die Gegenwart in die Zukunft führen.

Bibó stellt die durch den Apostel Paulus formulierte *‘Gottheit’* von Christi in Klammern, trennt sich aber sowohl vom Dogmatismus als auch von der Lebensfremdlichkeit des Katholizismus, auch der lutherischen und calvinistischen

44 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 19.

45 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 19-20.

46 CSEPREGI András: *Bibó István Krisztus-képe, mint politikai kísérlet*. <http://www.evangelikus.hu/csepregi-bibo-krisztuskep> (2019.22.08.)

(evangelischen) Kirche. Dies ist der Kern, der es den Zeitgenossen ermöglicht, die Persönlichkeit und Intention ('Absicht') von Jesu zu vermitteln. Das heißt: *sola scriptura* (nur durch die Schrift) und *solus Christus* (nur durch Christus) – lautet die beiden, bis heute auch geltende Eckpfeiler der Lehren des Reformations.

Der Glaube – wie Christus davon spricht – ähnelt dem Vertrauen des Kindes in die verborgenen Fähigkeiten der menschlichen Seele. Er hat einfache Sätze und Parabel über die Kraft der Sanftmut, die Vergeblichkeit des Zorns: 'Wenn dich jemand auf deine rechte Backe schlägt, dem biete die andere auch dar' (Matthäus 5,39) – zitiert Bibó. Es ist keine Geste eines angsterfüllten Mensch, der die Aggression mit Aggression behandelt. Die Darbietung der linken Backe ist die „Entwaffnungsgeste, vor denen die sinnlose Aggression einmal ihren eigenen Unsinn findet.“⁴⁷

Der Christus von Bibó – weil er ein menschliches Wesen ist –, ist gemäß seiner grundlegenden Natur ungeduldig, aggressiv (siehe zum Beispiel, die Schacherer aus dem Tempel zu vertreiben), „Wenn er von der Kraft der Sanftmut spricht und sich den Bösen widersetzt, vermittelt er der ganzen Menschheit die Sinnlosigkeit der bediegtten Hitzigkeit als Lehre“⁴⁸. 'Wer unter euch ohne Sünde ist, der werfe den ersten Stein!' (Johannes 8, 7) oder 'Dann gebt dem Kaiser, was des Kaisers ist, und Gott, was Gottes ist.' (Matthäus 22,21), findet den Herd der Furcht, des Hasses, dar Kampf, das – laut Bibó –, die Essenz des Sündenfalles des Menschen ist.

Nun, stellt sich die Frage: sie Sanftheit, die Selbstbesiegung sind 'individualetische Taten', oder sind sie fähig die Vergeblichkeit der Aggression universal, für die ganze menschliche Welt aufzuzeigen, um sich von der Angst zu befreien, eine *gesellschaftsgestaltende Kraft* zu sein? Bibó schaltet hier in die Analyse die *klerikalen Intellektuellen* ein, die eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung der westeuropäischen Entwicklung spielte und eine moralische Funktion in der Machtlegitimation ausübte. In den von germanischen Stämmen eroberten Teilen des zersplitterten Römischen Reiches lebte der Pragmatismus der römischen Gesellschaftsorganisation, der Staatsorganisation und der Rechtspragmatik, bzw. der Alphabetisierung weiter. Die Stammeskönige allein waren nicht in der Lage, mit der rationalen Verwaltung einer komplexeren Kulturen fertig zu werden.

Dieses Bedürfnis ist verbunden mit der Verpflichtung der richtigen, moralischen, kritisierbaren Macht im Werk von *Augustinus 'De Civitate Dei'*, das

47 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 20.

48 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 85.

den Untertanen ein gewisses Selbstvertrauen gab. Diese Lehre wurde vom Priestertum und den Mönchsorden den Herrschern übergeben, indem sie auch soziale organisatorische Funktionen ausübte, wie die Verbreitung von Anbautechniken, die Pflege der Landwirtschaft, die Errichtung von Krankenhäusern, heilende Aktivitäten, soziale Tätigkeiten, die Versorgung der Armen usw. – all das mit administrativen und Verwaltungstätigkeiten.

Bibó analysiert detailliert den europäischen Feudalismus und das Lehnswesen, aber nicht als eine notwendige (!) Station der menschlichen Entwicklung, sondern als eine „grosse kollektive Anstrengung einer ganzen Kultur“⁴⁹, als ein *einmaliges* Unternehmen. Er beschäftigt sich besonders mit der Rolle der *Reformation* in der europäischen Gesellschaftsentwicklung. Auf der religiösen Ebene bedeutete die Reformation die Befreiung des Christentums vom Heidentum, vom Respekt der Heiligen, der magischen Würdigung der Jungfräulichkeit und politisch aber den Widerstand gegen das Machtzentrum des Papsttums, bzw. den herrschenden Absolutismus. Gleichzeitig argumentiert er, dass der Gedanke, dass die Reformation Verkündigung der Freiheit gewesen wäre sei, lediglich eine neue Vorstellung. Der Kapitalismus wurde einerseits auf mittelalterliche Institutionen der Freiheit aufgebaut, andererseits diese Freiheit weder die lutherische noch die calvinistische Form gezeigt. Dessen wirklichen Einfluss liegt nicht darin, dass er direkt politische Freiheit entfaltete, lieber das, dass er half, eine moralisch anspruchsvolle *menschliche Art* zu schaffen, die dann größeren Bedarf an politischer Freiheit hatte. Hier kommt das protestantische Ethos von Max Weber wieder.

Die bedeutendste Errungenschaft des Christentums als gesellschaftsorganisierende Kraft ist ein ausgedehntes System europäischer Freiheiten. „Die entscheidenden Elemente davon sind die Gewaltenteilung, das durch die allgemeinen Wahlen gewählte Volksparlament, die exekutive Gewalt, die entweder dem Parlament verantwortlich und abberufbar, oder in irgendeiner Weise vom Volk auf eine bestimmte Zeit delegiert ist, eine vor der Exekutiv unabhängige Justiz, deren Kompetenz erstreckt sich auf sich selbst die vollziehende Gewalt; die freie Presse, Gedanken,- Versammlungs- und andere Freiheiten, eine umfassende lokale Selbstverwaltung, die alle ein kettenartig miteinander zusammenhängendes, kohärentes System bilden, von denen kein einzelnes Element hervorgehoben werden kann, damit die gesamte Kette und das ganze System keine Schaden erleiden. [...] Die letztendlichen Wurzeln des Christentums wurzeln in der griechisch-römischen politischen Praxis, aber sie

49 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 25.

wurden von einer christlich inspirierten Gesellschaftsorganisation weitergebaut, und in diesem Sinne ist dieses System von Freiheiten vielleicht die einzige ernsthaft erfolgreiche Form der Verwirklichung des moralischen Programms der Gewaltlosigkeit des Christentums. Die Geschichte kennt noch kein System, das die Welt der Politik und das Leben der Gesellschaft als Ganzes von der ständigen Angst vor der Gewalt der Oberen und des Anderen befreit hätte, und den Machthabern ermöglicht hätte, ihre Platz friedlich ohne Meuchelmord und der Schafott an diejenigen weiterzuziehen, die im Moment besser geeignet sind, um den Menschen zu ermöglichen, die politisch Mächtigen im entscheidenden Moment loszuwerden.“⁵⁰

Die Essay mit dem Titel *Der Sinn der europäischen Gesellschaftsentwicklung* von Bibó kann selbst als eine säkularisierte Version der Theologiegeschichte auf der Grundlage des evolutionären Schemas *der Unschuld – Sündenfall – Erlösung* betrachtet werden. Obwohl der Zustand im Paradies nicht gerechtfertigt werden kann, setzt er dennoch eine Störung im Gleichgewicht voraus. In der Geschichte Europas kann es jedoch ein Ausweg aus der Krise sein: die Weiterentwicklung der parlamentarischen Demokratie, die sich vom ökonomischen Kapitalismus (Freiheit) abhält – aber nicht seine Verleugnung (!) – in die Richtung eines nicht-staatlichen, den Eigentum verteilenden (partizipative Unternehmen), den Vorhut und Technokratie überwältigenden, herrschaftslosen (anarchisch), selbstverwaltenden Sozialismus: die Gesellschaft der gegenseitigen Leistungen. In diesem Prozess ist es unerlässlich, die Möglichkeiten des zeitgenössischen Christentums zu suchen, das nicht im kirchlichen Rahmen, nicht in Dogmen, sondern in der 'Intentionen von Christus', worin eine stärkeren Humanisierung der Macht liegt. „Ohne Gewalt gegen Gewalt.“⁵¹

Er hat eine Sehnsucht dahingehend, „wo die aktive Liebe und den Primat der gleichen menschlichen Würde ankündigende *imago Dei* entscheidet.“⁵² Das ist eine utopische Vision in Uchronia – kann man sagen. Aber der alte Wissenschaftler schreibt immer noch *optimistisch-naiv*. Über sein Werk, das

50 VIDA – NAGY (1986c) op. cit. 61-62.

51 So wurde das bibóischen Lebenswerk von einem Freund, András SZESZTAY in einem Interview mit dem Titel *Glaube und Glaubwürdigkeit* charakterisiert. *Confessio*, 2011(3), 8. [nachfolgend bezeichnet als: SZESZTAY]

52 LUDASSY Mária: *Bibó István és Félicité Lamennais*. In: DÉNES Iván Zoltán (Hrsg.): *A hatalom humanizálása*. Tanulmány Kiadó, Pécs, 1993, 231.

im Jahre 1976, in England in englischer Sprache unter dem Titel: *Die Lähmung der internationalen Gemeinschaft und ihrer Heilmittel*⁵³ veröffentlicht wurde, sagte Bibó: dies sei eine *reale Utopie*.

Das Moratorium, das gegenüber Bibó in Ungarn angewendet wurde, wurde niemals aufgehoben. Auf seine Bitte hin wurde er 1978 rehabilitiert, stirbt aber für ein Jahr später. Einige Wochen vor seinem Tod sagte er einem Freund gegenüber: „Mit meiner Glaubwürdigkeit mag ich keinen Probleme haben, wohl aber mit meinem Glauben.“⁵⁴

Ich meine, Gott mag seine Rechenschaft akzeptiert haben. Er starb wie er lebte: skeptisch und erhobenen Hauptes.

53 BIBÓ István: *A nemzetközi államközösség bénultsága és annak orvosságai. Önrendelkezés, nagyhatalmi egyetértés, politikai döntőbíráskodás*. In: jüng.BIBÓ op. cit. 283-681.

54 SZESZTAY op. cit. 11-12.

ROMÁNIA – NEMZETÁLLAM – AUTONÓMIA

JOGALKOTÁS ÉS AMI MÖGÖTTE VAN

MANZINGER KRISZTIÁN
egyetemi adjunktus (KRE ÁJK)

Kevés téma van, amely a nemzetiségi kérdésekkel foglalkozó magyar nyelvű szakirodalomban többször tárgyalt, mint a főtémában jelzett három szó kapcsolata. A köztük levő viszony vizsgálata annak rendezetlensége és az autonómia-diskurzusok állandósága miatt minden időben indokolt, de a 2018-2020-as időszakban különösen.¹

Jelen írás fókuszát a nemzetállamisággal kapcsolatos román jogi szabályozás és a romániai társadalmi valóság közötti különbség képezi, így elsősorban az elmúlt évszázadban a nemzetiségi kérdéssel kapcsolatos alkotmányos szabályozás fejlődésének és tartalmának, illetve a magyar közösség számára kínált integrációs stratégiáknak az áttekintése. Nem célunk a romániai magyar közösség autonómia-törekvéseivel kapcsolatos szakirodalom megisméltése,² sokkal inkább a román ellenérzések hátterének megvilágítása, illetve az autonómia-törekvések eddigi kudarcai kapcsán bizonyos következtetések levonása. Nem célunk a román alkotmányfejlődés folyamatának ismertetése sem, annak hangsúlyozása azonban szükséges – és ennek több példáját is látni fogjuk – hogy a román alkotmányfejlődés nem szerves, hanem többnyire belső és külső impulzusok által vezérelt folyamat, ami jelentős társadalmi-politikai sérülékenységet eredményez.

-
- 1 2018. december 1-jén volt a kelet-magyarországi területek Romániával való egyesülését kimondó gyulafehérvári népgyűlés centenáriuma, 2019. december 9-én pedig annak 100. évfordulója, hogy Románia aláírta a kisebbségvédelmi szerződést. A trianoni békeszerződés aláírásának 100. évfordulója 2020. június 4-én lesz.
 - 2 A kérdés kapcsán lásd BAKK Miklós: Az autonómiatervek két szakasza Erdélyben 1989 után, *Magyar Kisebbség*, 2004/1–2, 39., BOGNÁR Zoltán: *Romániai magyar autonómia-koncepciók. Az 1989 és 2006 között kidolgozott törvénytervezetek*, In: FEJTŐ Ferenc – SALAT Levente – LUDASSY Mária – EGRY Gábor – BOGNÁR Zoltán: *Autonómia, liberalizmus, szociáldemokrácia, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Közalapítvány*, Budapest, 2006, 85–117. A tervezetek összefoglalója megtalálható: <http://adatbank.transindex.ro/belso.php?alk=48&k=5> (2019. 10. 24.)

1. Nemzetállam és autonómia

A XVIII. századtól teret nyerő nemzetállami gondolat az államterület gazdasági-társadalmi életének egységesítését a központ politikai és gazdasági dominanciájának kiterjesztése, az adminisztratív kontrol, valamint a kultúra standardizálása révén kívánta biztosítani. Az új, sokszor inkább célnak, mint fennálló valóságnak tekinthető keretben a közös nemzeti nyelvhez, identitáshoz és kultúrához tartozás a bizalom, a szolidaritás és a területi stabilitás előfeltételei lettek.³ Az elmúlt évszázadok során a nemzetállamok ezt az egységesítést (etnikai homogenizációt) különböző, a kisebbségek fizikai kiirtásától vagy kitelepítésétől kezdve a nyelvi-kulturális asszimilációjáig húzódoan széles spektrumú tevékenységgel próbálták elérni.

Már az állam *hivatalos* nyelve – vagyis olyan nyelv és kultúra, amelyet az állam elismer, sőt előír az állami intézményekben, valamint eljárásokban – is egyértelmű előnyére van azoknak, akiknek az adott nyelv és kultúra a sajátjuk, hiszen könnyebben tudják betölteni a közigazgatás, oktatás, politika és gazdaság pozícióit.⁴

A klasszikus nemzetállam – elsősorban politikai elitje, társadalmi vezető csoportjai és értelmisége révén – a nyelv- és identitáspolitikát céltudatosan végzi: arra törekszik, hogy hivatalos nyelvének presztízsét a kisebbségi nyelveké fölé emelje és ezáltal a kisebbségeit az asszimiláció, de legalábbis a kétnyelvűség irányába tolja. Ennek nemzetállamiság szempontjából vett hasznosságát a történelem számtalan példával mutatja: ha az egy állami keretben együtt élő nyelvek közül az egyik az állam működéséhez kapcsolódik és a modernitást, míg más nyelvek a lemaradást jelentik meg, akkor az utóbbiaknak hosszú távon nincs esélyük a fennmaradásra.⁵

3 KYMLICKA, Will – BASHIR, Bashir (eds.): *The Politics of Reconciliation in Multicultural Societies*, Oxford, Oxford University Press, 2012, 11.

4 MAY, Stephen: *Misconceiving Minority Language Rights: Implications for Liberal Political Theory*, In: KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 127.

5 RUBIO-MARÍN, Ruth: *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, In: KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 65., DÍAZ LÓPEZ, César E.: *The Politicization of Galician Cleavages*, In: STEIN, Rokkan – URWIN, Derek W. (eds.): *The Politics of Territorial Identity*, London-Beverly Hills-New Delhi, Sage Publications, 1982, 393. Díaz López galego és spanyol nyelv társadalmi megítélése kapcsán írta, hogy a kasztíliai spanyol a hatalommal, a társadalmi megbecsüléssel, a városokkal és a luxussal, míg a galíciai az alávetettséggel, a szegénységgel, a hiányos műveltséggel és a falvak társadalmával összekapcsolt, így

Más a helyzet azonban, ha az állam területileg koncentrált, saját intézményrendszerrel hagyományosan rendelkező csoportra kívánja rákényszeríteni a hivatalossá tett államnyelvet.⁶ Ezek a fenyegetett nemzetiségek sok esetben a közösségi létüket, nyelvüket, identitásukat veszélyeztető állam *nemzetállami* jellegének megváltoztatására és az identitáselemeiket védő területi önkormányzatiságra (autonómiára) törekuszenek. E törekvés gyökere ugyanaz, mint a többségi nacionalizmusé, amely a nemzetállam megteremtését és megerősítését célozza. A különbség az, hogy a többségi szándék – a nemzetállami keretek történelmileg kialakult adottságai mellett, ahogy az egységes gazdasági-kulturális tér megteremtésének szándéka kapcsán utaltunk rá – lefordítható „tisztá” modernizációs nyelvre, a kisebbség viszont „premodern”, látszólag a fejlődést – a nemzetállam megerősödését partikuláris érdekek mentén – akadályozó hivatkozásokra kényszerül, amíg a többség által preferált modernizációs diskurzus terepén folyik a vita.⁷

A nemzetállam-építés központi fontossága miatt jellemzően az államok jogrendszerük alapvető dokumentumában, az alkotmányukban tesznek hitet nemzetállamiság mellett, majd jogrendszerük ennek az alapvetésnek megfelelően tartalmazza a jogalkotó szerint a cél eléréséhez szükséges részletszabályokat. A többség-kisebbség vetélkedés így az állam legfőbb jogi dokumentumába kódolt, ami rendkívül kedvezőtlen helyzetet teremt a kisebbségek számára.

2. Románia és a nemzetállamiság

A 2011-es népszámlálás szerint Románia lakosságának közel 90%-a román nemzetiségű, ami alapján könnyen lehetne tényleges nemzetállamnak tekinteni. Ezt a nézőpontot jeleníti meg az ország alkotmányának 1. cikk 1. bekezdése, amely egységes és oszthatatlan, független és szuverén nemzetállamként definiálja Romániát.⁸

Hogy mégsem tekinthető teljes mértékben nemzetállamnak, annak oka elsősorban az, hogy a maradék 10%-nyi lakoságnak mintegy kétharmada egy

szükségszerűen háttérbe szoruló.

6 KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 13.

7 BAKK Miklós: Birodalmi kisebbség avagy a modernitás nyelve, *A hét*, 1998/44, <http://bakk.adatbank.transindex.ro/belso.php?k=2&p=1738> (2019. 10.24.)

8 „Románia szuverén és független, egységes és oszthatatlan nemzetállam.” (România este stat național, suveran și independent, unitar și indivizibil.)

nemzetiséghez, a magyarhoz tartozik, annak pedig ismét kétharmada, vagyis az ország lakosságának mintegy 5%-a két olyan összefüggő területen él, ahol többséget alkot: így az ország közepén elhelyezkedő, szinte kizárólag magyar nyelvűek lakta Székelyföldön és a magyar-román határhoz illeszkedő, etnikai szempontból vegyesebb összetételű Partiumban. Sajátos módon ennek a két magyar többségű területnek a létrejöttére az ország alkotmányos rendje nem reflektál; a politikai élet, illetve az államigazgatás működése viszont igen: az egyéni kisebbségi jogok törvényi biztosítása mellett fellépnek minden autonómia-törekvés ellen, ami nehezíti a társadalmi együttélést és jelentős forrásokat is leköt.

A közép-európai nacionalizmusok számára a nemzetállam az önmeghatározás kvintesszenciája, nincs ez másként a románság esetében sem.⁹ A román nemzettudat egy másik központi eleme a kisebbségi komplexus ellentételezésének szándékából fakadó felsőbbrendűségi tudat,¹⁰ ami szintén nem egyedülálló a térségben. Ennek a kisebbségi komplexusnak a forrása jelentős részben a szomszédokhoz – elsősorban Magyarországhoz, Bulgáriához és Szerbiához – mérten rövid ideje létező államiség, a középkori román állam, az épített örökség és az írott források szinte teljes hiánya.¹¹ A kompenzálás legnyilvánvalóbb megvalósulása a román állami kontinuitás XX. században erőltetett eszméje és annak például az Anonymusnál a Honfoglalás korában létezőként leírt erdélyi államokra visszavetítése.¹²

9 Abban eltérnek a vélemények, hogy Románia Közép-Európához tartozik-e, Huntington például az Oroszországhoz, mint magállamhoz kötődő ortodox világhoz sorolja, hangsúlyozva, hogy az ország Kárpátoktól nyugatra eső része a nyugati civilizációs körbe tartozik, illetve, hogy az ortodox Románia sok esetben együttműködik a Nyugathoz sorolt katolikus Magyarországgal. HUNTINGTON, Samuel P.: *The Clash of Civilizations – And the Remaking of World Order*, London, The Three Free Press, 2002, 126., 158., 160-162.,

10 MATEI, Sorin Adam: *Paradigma-váltó – Egyperces esszék a mai Romániáról*, h.n., Typotex, 2014, 35–38.

11 A román történetírás többnyire azt hangsúlyozza, hogy a római kivonulást követően a lakosság falvakba húzódott, az írásbeliség eltűnt, a későbbi hatalmak közül pedig mindössze a magyar maradt fent, amelynek uralma és írásbelisége csak a 13. század elejére jutott el a románok által lakott térségbe. DJUVARA, Neagu: *O scurtă istorie ilustrată a românilor*, București, Humanitas, 2013, 28–36., POP, Ioan-Aurel: *Transilvania în secolul al XIV-lea și prima jumătate a secolului al XV-lea (cca 1300-1456)*, in. POP, Ioan-Aurel – NÄGLER, Thomas (coord.): *Istoria Transilvaniei, vol. 1. (până la 1541)*, Institutul Cultural Român, elsősorban 6.3. és 6.4. fejezetek http://www.bjmmures.ro/bdPublicatii/CarteStudenti/P/AurelPop-Istoria_Transilvaniei.pdf (2019. 10. 24.)

12 Az egység és kontinuitás a Ceaușescu-korszakban vált fetiszizálttá, aminek az 1918-as

Román szempontból a komplexust súlyosbította a román etnikai terület töredezettsége, az „idegenek” nagyszámú és -arányú jelenléte, illetve évszázadokon keresztül zajló „betelepítésük”.¹³ E felfogás szerint minden idegen uralom – elsősorban a magyar Erdélyben és az orosz Besszarábiában – a románság demográfiai háttérbe szorítását célozta, az idegenek lakta városok – a kulturális, gazdasági és társadalmi szempontból fejlett központok – pedig a román népterületben elhelyezkedő *idegen fészkek* lettek.¹⁴

Az arra irányuló külső behatások ellenére – a Moldova Köztársaság és a moldovai nemzet létrejöttét leszámítva – nem következett be a román nemzet megosztása, amiben igen fontos szerep jutott a közös (ortodox) vallásnak, a Kárpátokon húzódó határok átjárhatóságának és különösen az elmúlt másfél évszázad tudatos román állami politikájának.¹⁵ A szétfejlődést elindító egyik lehetőség lett volna az erdélyi románság leválasztása az ortodox vallásról.¹⁶ A reformáció időszakában az erdélyi magyar és szász vezetők által erőltetett vallásváltást végül a Habsburg-adminisztrációnak sikerült elérnie részlegesen mintegy másfél évszázaddal később a görög katolikus egyház létrehozásával – ami az eltérő erdélyi és magyarországi jogrend hagyományával együtt az erdélyi és regáti románság között a közös nemzeti tudat mellett máig meglévő fontos regionális különbségek oka lett.

egyesülés a korszak elejére, 1968-ra eső félévszázados jubileuma adott első ízben kifejezési lehetőséget. Ekkor jelent meg például a Román Akadémia gondozásában az *Egység és folytonosság a román nép történetében* című tanulmánykötet (szerk. BERCIU, D. (szerk): *Unitate și continuitate în istoria poporului român*, București, Editura Academiei Republicii Socialiste România.

- 13 MIHĂILESCU, Vintilă: *Blocul carpatic românesc*, București, Monitorul Oficial, 1942, Különösen 11–12. Természetesen mindez a dákoromán kontinuitás elméletének elfogadása esetén jelenhet meg érvként, amelyet viszont a magyar történetírás nem tekint megalapozottnak.
- 14 JALEA, Ion: *Ardealul, Banatul, Crișana, Maramureșeana și Bucovina*, București, Editura Steinberg, é.n. [1919?], 43., 15.
- 15 Moldova Köztársaság lakosságának 75%-a vallotta magát moldávnak a 2014-es népszámlálás során, míg 7%-a románnak. A használt nyelvek tekintetében azonban már kisebb volt az eltérés: 54,6% a moldávot, 23% pedig a románt deklarálta anyanyelvként – ez utóbbi aránya 2004-ben még csak 16% volt. http://statistica.gov.md/public/files/Recensamint/Recensamint_pop_2014/Rezultate/Infografic_RPL2014_2.pdf (2019. 10.24.)
- 16 Érdekes kérdés, hogy szétfejlődhetett volna-e a ma egységes román nemzet egy XVI. századi erdélyi vallásváltással úgy, ahogy a szerb és a horvát nemzet szétfejlődött? TAKÁCS Ferenc: A regionalizmus kérdése Romániában, *Pro Minoritate*, 1999/tél, 44.

A külső behatásokra az ellenreakció a románság részéről az egység szándéka és az egységes államterület román jellegének, illetve azon a *román* elemnek a megerősítése lett: erről szól az elmúlt mintegy másfél évszázad román államiságának történelme. Különösen fontossá vált mindez az első világháborút követő óriási terület- és népességnövekedés okán.

Érdemes megemlíteni, hogy Románia területén már 1920 előtt is élt őshonos magyar etnikai közösség: a moldvai csángók. Jelen írásban ennek a közösségnek a speciális helyzetére nem térünk ki, de azt fontos hangsúlyozni, hogy amíg a XIX. század végén Románia még magyarnak tekintette a csángókat – pontosabban asszimilálható magyar származású személyeknek –,¹⁷ az 1930-as évektől már szinte kizárólag románnak.¹⁸ Ez a rendkívül korlátozó megközelítés az elmúlt években némileg enyhült.

Az 1830-as belga alkotmányra épülő 1866-os román alaptörvénybe 1923-ban kerültek bele az *egységes* és *nemzeti* jelzők, annak ellentételezéseként, hogy a Bukaresttel aláíratott 1919-es kisebbségi szerződéssel az antanthatalmak kétségbe vonták a román állam nemzeti jellegét és megkíséreltek „*Nagyromániából egy új és szerencsétlen Ausztria-Magyarországot csinálni*”.¹⁹ Az alkotmány első szakasza egyszerre célozta – és célozza ma is – a partikuláris, regionális kormányzati formák megjelenésének tilalmát,²⁰ és egy olyan – *nem létező* – kép sugalmazását, amelyben az állam román jellegét nem bontják meg kisebbségi tömbök.²¹

17 Az 1890-es népszámlálás Bákó megye 172 496 lakosa között 32 463 katolikust, köztük pedig 25 914 magyart talált, akik a megye lakosságának 18,8, illetve 15,0%-át tették ki. RACOVIȚĂ, Ortensia: *Dicționarul Județului Bacău*, Stabilimentul Grafic I. V. Socecă, București 1895, 49., 61.,

18 Az 1930-as népszámlálás Bákó megye 261 019 lakosa között 47 139 katolikust, de csak 8 497 magyart talált, akik a lakosság 18,1, illetve 3,3%-át tették ki. Ekkor még hivatalosan magyar többségű volt Lészped falu. Recensământul general al populației României din 29 decembrie 1930, Vol. II, 30., 536.

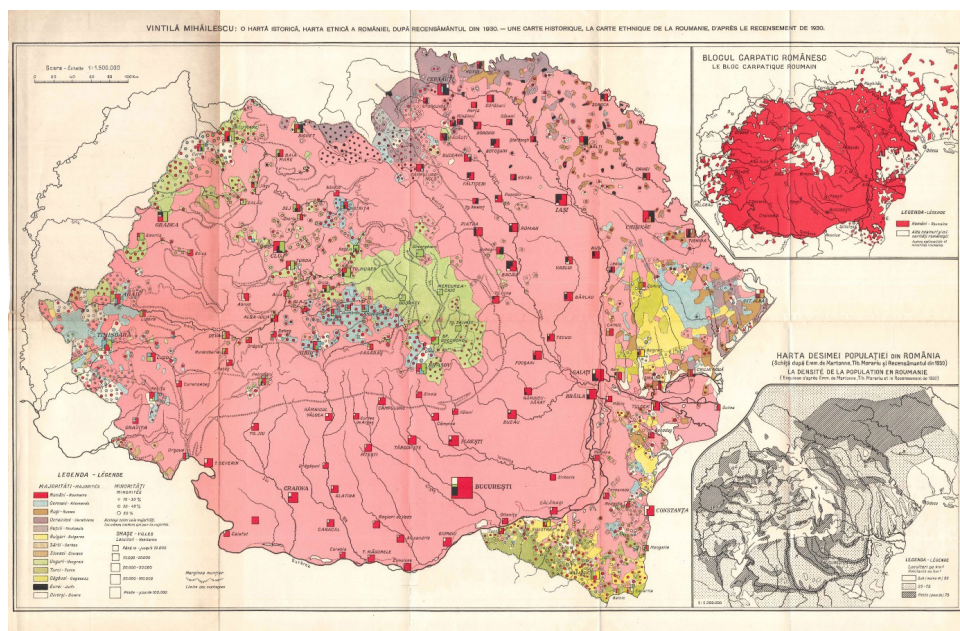
19 Vintilă Brătianu pénzügyminiszter szavait idézi NAGY Lajos: *A kisebbségek alkotmányjogi helyzete Nagyromániában*, Kolozsvár, Minerva Irodalmi és Nyomdai Műintézet R.-T, Erdélyi Tudományos Intézet, 1944, 26. A parlamenti vita során a Nemzeti Parasztpárt részéről Iuliu Maniu, illetve Neculai Costăchescu arra hívták fel a figyelmet, hogy az egyesülési határozatok révén a kormány és a korona nemcsak erkölcsileg vannak elkötelezve az újonnan egyesült tartományokkal szemben, hanem a határozatok képezik a jogi kapcsot a régi királyság és az új tartományok között. A vita során hangoztatták problémáikat az erdélyi és besszarábiai románok, valamint a magyarok és a németek is. Uo. 27–29.

20 TAKÁCS Imre: Gondolatok Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség* 1995/1, KUKORELLI István: Románia alkotmányáról, *Magyar Kisebbség*, 1995/2.

21 NAGY i.m. 70.

Az 1923-as alkotmány megtagadta a közösségként történő elismerést a kisebbségektől, amit Dissescu szenátor, az alkotmánytervezet előadója azzal indokolt, hogy ennek révén elkerülhető a vita a *román* és a *román állampolgár* kifejezések értelmezése kapcsán: a kettő ugyanis „szinonim”, a kisebbségek maguk is többségek.²² A szenátor hajlamos volt lényeges különbségeket bagatellizálni, így például a román ortodox egyház alkotmányos szintű domináns egyházzá nyilvánítását azzal indokolta – a román ortodoxok nagy számára utalva –, hogy az nem több mint egy festmény kapcsán azt mondani, hogy azt valamely szín dominálja, miközben kijelentette, hogy az alkotmány ugyanúgy véd minden Romániában működő egyházat.²³

Román felfogás szerint a két világháború közötti Románia „*alapvetően nemzeti jellegű állam*”, mert a románság aránya 73,4% volt és a kisebbségek közül egyiknek az aránya sem érte el a 10%-ot, ráadásul „*nem többen élnek, mindössze a többségi románságon belüli sporadikus szigeteket alkottak*”.²⁴



1. sz. ábra. Románia 1930-as népszámlálási adatokon alapuló etnikai térképe. (Forrás: Vintilă Mihăilescu: *Blocul carpatic românesc*, M.O., București, Imprimeria Națională, 1942)

22 PAÁL Árpád: *A kisebbségi lét tanulóévei Erdélyben II.*, Csíkszereda, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, 2008, 162.

23 DRAGOMIR, Silviu: *La Transylvanie roumaine et ses minorités ethniques*, Bucarest, M.O. Imprimerie Nationale, 1934, 99.

24 Uo. 52.

Az ország 1930-as etnikai térképére pillantva egyértelmű, hogy ez az állítás nem fedte a valóságot: az ország közepén egy nagykiterjedésű magyar és egy töredezettségesebb, de körülhatárolható német nyelvterület helyezkedett el, a nyugati, északi, keleti és déli határok mentén pedig szintén jelentős nem román lakosságú vidékek feküdtek. Ez utóbbiak közül a nyugati magyar és az északi ukrán volt viszonylag egységesen egy etnikum által lakottnak tekinthető, a többi – bánági, dobrudzsai és budzsáki²⁵ – valóban vegyes lakosságúak voltak. Ezeket a határ menti kisebbségek lakta területeket nevezte Emil Hațieganu többszörös román miniszter a románság testét védő *legideálisabb* védelemnek mindenféle irredenta ellen, hiszen a támadóknak először ezeket a területeket kell elpusztítaniuk.²⁶

Bár diszkriminatív volt a nemzetállamot építő román kisebbségpolitika, abból Nagy-Románia 1940-es szétesését megelőzően hiányzott az etnikai tisztogatás szándéka.²⁷ Ez annak ellenére is igaz, hogy Románia hagyományosan *de facto* multikulturális állam, nemcsak a nagy kiterjedésű kisebbségi tömbök, hanem a városok tekintetében is.²⁸ Az 1918 előtti Románia nemzetközi szinten legfontosabb kisebbségi problémája éppen a moldvai városokban élő zsidó lakosság román állampolgárság-szerzésének akadályozása volt.²⁹ A román politikaformálók multikulturalitást felszámoló eszköztárába az állampolgári közösségből kirekesztést szolgáló törvényalkotás és -alkalmazás mellett leginkább a telepítés tartozott, amelynek első tapasztalatait a XIX. század végén Dobrudzsában szerezték,³⁰ illetve a moldvai csángók elrománosítását

25 Ma Ukrajna Odesszai területének a Duna és a Dnyeszter folyók közé eső területe.

26 Ugyanő a székelyeket a román tengerbe foglalt zálognak (értsd: túsznak) mondta. Idézi BALOGH Júlia: *Az erdélyi hatalomváltás és a magyar közoktatás 1918-1928*, Budapest, Püski, 1996, 14–15.

27 L. BALOGH Béni: *Küzdelem Erdélyért – A magyar-román viszony és a kisebbségi kérdés 1940-1944 között*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2012, 213.

28 1900-ban Romániában volt Európában a második legmagasabb a letelepedett külföldiek és állampolgárság nélküliek aránya (7,9%), akiknek a túlnyomó része a városokban lakott, amelyek így többnemzetiségűek és többkultúrájúak voltak. Ennél magasabb csak a svájci 11,5%-os arány volt. BOIA, Lucian: *Cum s-a românizat România*, București, Humanitas, 2015, 23–24., 81–84. Az állampolgárság nélküli városlakók túlnyomó többsége zsidó vallású volt.

29 A kérdésben kifejtett amerikai diplomáciai lépések kapcsán lásd SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, Budapest, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, 2003, 55–58.

30 IORDACHI, Constantin: «La Californie des Roumains» L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913, *Balkanologie*, Vol. VI (1-2), décembre 2002, 167–197.

célzó, a római katolikus egyházzal együttműködésben alkalmazott nyomás.³¹ Megkezdődött a két világháború közötti korszakban az erdélyi városok románokkal való betelepítése is, de az igazán látványos törekvés a partiumi magyar nyelvterületet fellazító telepese falvak kialakítása volt ebben az időszakban.³²

A II. világháborút követő, alapvetően más geopolitikai keret következtében az 1923-as alkotmányba bevezetett „*egységes és oszthatatlan nemzetállami*” önmeghatározás az 1952-es szövegből teljes egészében hiányzott, az 1948-as és az 1965-ös szövegekben pedig a „nemzeti” jelző nélkül szerepelt.³³ A korábbiaktól eltérően a szocialista korszak alkotmányai már szabályoztak kisebbségi kérdéseket, sőt az 1952-es nem csak deklarálta az együtt lakó nemzetiségek teljes jogegyenlőségét, de a Magyar Autonóm Tartomány (MAT) révén területi autonómiát biztosított „*a székely rajonokban kompakt tömbben élő magyar népességnek*” (19. cikk) – annak ellenére, hogy a nemzetiségi kérdést egy 1948-as párthatározat megoldottnak nyilvánította.³⁴ Habár egy sztálinista alkotmány és a totalitárius állam kontextusában kell értelmeznünk a MAT létrehozását, mégis az 1952-es rendelkezés az eddigi egyetlen román alkotmányos előírás, amely jelezte egy eltérő nemzetiségi többség alapján meghatározható politikai egység kialakításának lehetőségét az államon belül.

Az 1965-ös, a Maros-Magyar Autonóm Tartomány (MMAT) fennállása idején elfogadott alkotmány már a *román szocialista nemzet* kialakításának időszakában született. Az alkotmány kiindulópontja az volt, hogy az ország dolgozói nemzetiségi különbség nélkül építik a szocialista társadalmi rendet (2. cikk).³⁵ A román szocialista nemzet fogalma a Ceaușescu-korszak meghatározó

31 DIÓSZEGI László: „...nálunk most es a Templomban a nyelvünk tiltva vann.” *Regio*, 2010/4, 163–191.

32 SZILÁGYI Ferenc: A történelmi Bihar településföldrajzának alapjai, Új Nézőpont, 2017, 4 (2), 81.

33 Mai alkotmányjogi érvelés szerint azonban ez nem jelentette a nemzeti állam jogfolytonosságának megszakadását, hiszen sem bel-, sem külföldön nem vitatták az állam nemzeti jellegét. IONESCU, Cristian: Comentarii pe marginea art. 1 din Constituția României revizuită, *Pandectele Române*, 2014/10, 88. Az alkotmányok szövege (románul) elérhető: <http://legislatie.resurse-pentru-democratie.org/constitutie/constitutia-romaniei.php> (2019. 10. 24.) Az oszthatatlan szó nem szerepelt az 1948-as szövegben sem, de az 1965-ösben már ismét helyet kapott.

34 Az 1948-as szöveg hangsúlyozta, hogy „*a magyar nacionalista polgárság maradi szelleme és elszigetelődési irányzata még most is érezhető egyes kulturális és gazdasági intézményekben*”, a meglévő nehézségeket pedig annak rovására írta, hogy az államgépezet még nem tisztították meg teljesen a román sovinizmus maradványaitól. LIPCSEY Ildikó: A román nemzetiségi politika négy évtizede, *Külpolitika* 89/2, 51.

35 A pártelit az 1950-es évektől egyre inkább a nacionalizmusra építette a legitimitációját,

kategóriája lett, ami nemcsak a Román Munkáspárt³⁶ (RMP) legitimitását kívánta erősíteni, hanem a párt beillesztését is célozta az újradefiniált román történelembe. A fogalom központjába a független, egységes és szuverén nemzetállamért folytatott évszázados küzdelmet helyezték, lehetővé teendő, hogy ne csak a munkásosztály, hanem a társadalom egésze számára kínáljanak azonosulási lehetőséget a párttal.³⁷ Tartalmi elemeit a RMP Központi Bizottságának Propaganda Osztálya alakította ki: a nemzet államterülethez kötődő társadalmi jelenség, nem rendelkezik sem etnikai, sem faji jelleggel, a nemzetiségek részei a nemzetnek, így Románia nemzetállam.³⁸ Látható, hogy ez valójában már nem sokban különbözött Dissescu szenátor idézett 1923-as érvelésétől.

A kommunista államrendszer más módon is igyekezett a *nemzeti egység* megteremtését előmozdítani, így például a lakosság irányított városokba költöztetésével. A zömmel magyar és német többségű Kárpátokon inneni városok román többségűvé tételét célzó folyamat már a két világháború között megkezdődött, de igazi sikerre az 1945-1989 közötti időszakban vezetett. Román szempontú jelentőségét jól mutatja, hogy Demény Lajos visszaemlékezése szerint az RMP akkori főtitkára, Gheorghe Gheorghiu-Dej pezsgőbontással ünnepelte 1957-ben azt, hogy Kolozsvár a történelem során először román többségű várossá vált.³⁹ Az irányított telepítések mellett fontos szerepet kapott a szászok, svábok és zsidók államilag előmozdított kivándorlása is a Német Szövetségi Köztársaság, illetve Izrael felé. Az etnikai változások – kifejezetten hátrányos – következménye pedig a nemzetiségi problémák román-magyar ellentétté váló „leegyszerűsödése” lett, ami máig meghatározó fontosságú és magyar szempontból rendkívül kedvezőtlen fejleménye az 1945-1989 közötti időszaknak.

Az 1989-es események után a nemzetállamiság mindenek felettsége

ami Nicolae Ceaușescu 1965-ös hatalomra jutása időszakára a szocialista nemzet kategóriájának születését eredményezte. A fogalmat a későbbiekben a homogenizációs politika és a településrendezés révén is megkíséreltek megvalósítani.

36 A Román Kommunista Párt 1948-1965 közötti neve.

37 VERES Valér: *Nemzeti identitás Erdélyben – Szociológiai olvasatban*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2005, 29.

38 A romániai magyarság egységes magyar nemzethez tartozását már egy 1949. februári magyar-román párttalálkozáson is elutasították román részről, de a részletesebb ideológiai kidolgozásra akkor még nem került sor. FÜLÖP Mihály – VINCZE Gábor (szerk.): *Vasfüggöny Keleten. Iratok a magyar-román kapcsolatok történetéről (1948-1955)*, Debrecen, Kossuth Egyetemi Kiadó, 2007, 31–34.

39 Idézi BOTTONI, Stefano: *Az elveszett centrum – Kolozsvár a második világháború után, Rubicon*, 2018/1, 96.

ismét jogi testet öltött, ami a „politikai közösség” tartalmára vonatkozó konszenzus hiányára és a társadalmi törések nemzeti egység sulykolása révén való eltüntetésének szándékára volt visszavezethető.⁴⁰ Az 51/1990. sz. nemzetbiztonsági törvény 3. cikk *h*) pontja tiltotta a revizionista, szeparatista mozgalmakat, majd az 1991-es alkotmányba visszakerültek az 1923-as állami identitáselemek, sőt új kitételként az a klauzula is, amely szerint – többek között – az állam román nemzeti, egységes és oszthatatlan jellegét szabályozó rendelkezései nem változtathatóak meg [152. cikk (1)].⁴¹ A hatályos alkotmány nacionalizmus tekintetében még a két háború közötti szövegen is túlmegegy abban, hogy az állam alapjának a román nép egységét és az állampolgárok szolidaritását teszi [4. cikk (1)], illetve az állam iránti hűséget szentnek nyilvánítja [54. cikk (1)].⁴²

A nemzetállamiság ismételt alkotmányos deklarálása és annak további erősítése annak ellenére történt meg, hogy napjainkra a román nemzetpolitika a jelenlegi országhatárokon belül értelmezhető demográfiai céljainak nagy részét elérte: a lakosság mintegy 90%-a román, a városokban pedig 82,6% az arányuk.⁴³ A románok 2011-ben Erdély lakosságának 70%-át tették ki, szemben az 1910-es 53%-kal. Eltűnt a bánági és a szászföldi német nyelvterület, domináns lett a román nyelv Csángóföldön, illetve 90% feletti román többségűvé vált Dobrudzsa.

Román szempontból a siker azonban csak részleges, mert nem sikerült a

40 CAPELLE-POGACEAN, Antonela: Nemzet a posztkommunista Romániában: az egység utópiája és a különbözőség kihívása, *Pro Minoritate*, 1999/tél, 62–63.

41 Ez természetesen nem zárja ki ezeknek a kitételeknek az eltörlését, de az hagyományos alkotmánymódosítás során e rendelkezés miatt csak két lépcsőben kivitelezhető: először a tilalmat kell törölni, majd egy második módosítás során változtatható meg az 1. cikk (1) bekezdés. A hatályos szabályozás értelmében mindkét alkotmányszöveget országos népszavazáson kell megerősítenie a lakosságnak. Nem példa nélküli a románhoz hasonló tilalom, a francia alkotmány a monarchia visszaállításának tilalmát, a német pedig az emberi jogok tiszteletben tartását és a szövetségi állam föderális alapon való működtetését nyilvánítja törölhetetlennek.

42 ANDREESCU, Gabriel: *Universal Thought, Eastern Facts: Scrutinizing National Minority Rights in Romania*, In: KYMLICKA, Will – OPALSKI, Magda (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 273.

43 A 2011-es népszámlálás szerint. *Rezultate definitive* <http://www.recensamantromania.ro/rezultate-2/Tab14>. (2019. 10. 24.) A városi lakosság mintegy 8%-ának nemzetisége nem ismert, ők elsősorban jogilag helyben lakó, valójában többnyire Nyugat-Európában élő román nemzetiségű lakosok. Ez azt jelenti, hogy a tényleges városi lakosságon belül a román nemzetiségűek aránya magasabb a hivatalos 82,6%-nál.

Magyarországgal közvetlenül határos partiumi, de elsősorban a székelyföldi magyar etnikai tömb felszámolása. A részlegességhez az is hozzátartozik, hogy továbbra is jelentős román lakosságú területek vannak az ország határain kívül, illetve hogy Románia 2007-es európai uniós csatlakozása soha nem látott mértékű kivándorlást eredményezett, aminek demográfiai következményei egyelőre beláthatatlanok.⁴⁴ Az EU-csatlakozás azonban kedvezőtlenül hatott a magyar közösség jogi helyzetére is: szinte megállt és visszafordult a jogbővítési tevékenység, megszűnt a kommunizmus idején elkobzott ingatlanok visszaszolgáltatásának folyamata, sőt megkezdődött a korábbi döntések kétségbe vonása. Ennek oka – a részletesebb elemzésre való lehetőség hiánya miatt röviden – leginkább abban keresendő, hogy Románia számára a 2004-es NATO- és 2007-es EU-csatlakozással megszűnt az a külső kényszer, amely a jogfejlesztő tevékenységet elsősorban motiválta – ennek kapcsán érdemes ismét a román alkotmányfejlesztés kisebbségi jogok tekintetében nem szerves voltára és a külső faktorok fontosságára hivatkozni. Mindemellett az EU maga is sokkal vonakodóbban szól bele tagállamai belső etnikai konfliktusaiba, mint a tagjelölt vagy csatlakozni szándékozó államokéiba.⁴⁵

A részleges siker következménye az is, hogy a korábban átokként és idegen behatás eredményeként felfogott kulturális sokszínűség ma hivatalosan a *román kultúrát* gazdagító hatásként számon tartott.⁴⁶ Mindazonáltal a magyar nyelv és jelképek⁴⁷ használatával, legfőképp pedig az autonómiatörekvésekkel

44 A román demográfia sajátosságai kapcsán lásd ILLÉS Tamás: Kelet és nyugat között – A román csoportok etnikai földrajzi vizsgálata a kezdetektől napjainkig, *Földrajzi Közlemények*, 2018/2., 137–153. Egy, Románia társadalomföldrajzi jellemzőit taglaló 2006-os – vagyis a 2007-es EU-csatlakozást éppen megelőzően kiadott – kiadvány még csak marginális problémaként írt a kivándorlásról. REY, Violette – GROZA, Octavian – IANUȘ, Ioan – PĂTROESCU, Maria: *Atlasul României*, București, Enciclopedia RAO, 2006

45 Ezzel kapcsolatosan lásd például MANZINGER Krisztián: Nemzetiségi régiók és Európa. Az Európai Unió regionális politikája és a regionális nemzetiségi törekvések, *Pro Minoritate*, 2019/2, 27 – 49.

46 DUMITRESCU, Doru – CĂPIȚĂ, Carol – MANEA, Mihai (eds.): *Istoria minorităților naționale din România – Material auxiliar pentru profesori de istorie*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2008, 17. Az elmúlt években a román törvényhozás több napot is meghatározott kisebbségi nyelv napjának deklarált, így 2014-ben szeptember 28-at a cseh nyelv napjává, 2016-ban november 13-at a magyarnak, május 25-ét a szlováknak.

47 Az idegen zászlók használatát a 75/1994. sz. törvény tiltja, amelyet a legutóbbi esetek egyikében Csikmadas polgármesterével szemben használtak, amikor a marosvásárhelyi törvényszék 2014. június 17-i, 3824/2014. sz. jogerős ítéletében kötelezte a községházára kitett címeres magyar zászló eltávolítására. 2018-ban és 2019-ben Hargita, illetve Kovászna megye kormány megbízottjai a március 15. és október 23-i megemlékezések

szembeni fellépés, valamint a nemzetállamiság jelentése kapcsán továbbra is folyó vita egyértelműsíti, hogy nem sikerült megbékélni a magyar tömbök és általában az erős magyar közösség jelenlétének tényével.⁴⁸ Ezt mutatta legutóbb a 2019. június eleji összetűzés az úzvölgyi katonai temetőben, de még inkább annak román állami intézmények szerinti kezelése.⁴⁹

A hivatalos román érvelés ellenére – miszerint a nemzet és a nemzetállam

során használt magyar zászlók miatt 1000-1000 eurót meghaladó büntetést szabott ki Székelyudvarhelyre és Sepsiszentgyörgyre, de kapott büntetést egyebek mellett a Maros megyei Szováta és a Hargita megyei Csíkszereda polgármestere is hasonló okok miatt 2018-ban. A székely zászló elleni fellépés 2012 végén kezdődött. A nagyváradi törvényszék 2015. november 27-i 1335/2015. sz. jogerős döntésével nyilvánította reklámzászlónak a székely lobogót, kijelentve, hogy mivel a 185/2013. sz. reklámtörvény hatálya alá esik, ezért tilos magánházkra kihelyezni. Egy marosvásárhelyi bíróság 2014. október 7-i, 95/320/2014. sz. ítéletében szintén reklámzászlónak minősítette a lobogót – bár az annak kitűzéséért kiszabott 7000 eurós büntetést megrovásra „enyhítette”.

48 A marosvásárhelyi ítélőtábla 2016. február 4-i 2/2016. sz. döntése szerint a *Pro Turismo Terrae Siculorum* etnikai alapon meghatározandó terület érdekében kívánja kifejtteni tevékenységét, ami az alkotmány 3. § (3) bekezdésébe ütközne, eltérően Bukovina, Retyezát, Avasvidék, Barcaság és Naszód-vidék eseteitől, amelyek nem etnikai, hanem területi alapon határozzák meg magukat. Az eltérés a területek között Székelyföld etnikai különbözősége, vagyis magyar többségi jellege. Hangsúlyozandó, hogy a Székelyföldnek a román nyelvben sincs „etnikailag semleges” megnevezése, azt *Secuimea*, *Ținutul Secuiesc*, illetve *Țara Secuilor* néven hívják, vagyis minden megnevezése az ott többséget alkotó népcsoporthoz kötődik

49 Az első világháború során az osztrák-magyar csapatok által az akkori Magyarország területén létesített katonai temetőt 1926-27-ben mérte fel a román állam, azonosítva abban mintegy tucatnyit román hősi halottat az ott nyugvó ezer fölötti számú, többségében magyar honosságú elesett között. Az 1940-44 között felújított temető a kommunista időszakban lepusztult, majd 1990 után kezdhette meg a magyar közösség ismét nyíltan gondozni és ennek keretében kiépíteni. A temető szimbolikus fontosságát az adja, hogy Székelyföld egyetlen kiépített, nagyrészt rehabilitált katonai temetője, amely ebből fakadóan központi megemlékezések hagyományos helyszíne is. 2019 tavaszán a Bákó megyei Dormánfalva (Dărmănești) polgármestere román hősi parcella kialakításába kezdett a közigazgatásilag Hargita megyei Csíkszentmárton községhez tartozó temetőben, amit a magyar közösség felháborodással fogadott. A feszültségek végül 2019. június 6-án fordultak tettelegessé, amikor román futballhuligánok áttörték a temetőt lezáró magyarok élőláncát, majd egyes magyar katonai keresztet kidobáltak a temetőből. A kialakult helyzet államközi feszültséget eredményezett Magyarország és Románia között, mutatva, hogy a megoldatlan szimbolikus problémák bármikor képesek felszínre kerülni és törést okozni a kétoldalú kapcsolatokban, illetve a Románián belüli magyar-román együttélésben. A román hatóságok részrehajlását mutatja, hogy mindössze a magyar élőlánc szervezőit bírságolták meg, a román rendbontók felelősségre vonására nem tettek kísérletet.

állampolgári közösség – a román alkotmány nyelvezete továbbra sem egyértelmű, hiszen e szavakhoz a polgári mellett következtelen módon nyelvi-etnikai tartalom is kapcsolódik.⁵⁰ Ez tette lehetővé, hogy egy tervezett alkotmánymódosítás kapcsán az Alkotmánybíróság (AB) 2014-es döntésében az etnikai kizárólagosság fényében értelmezze az alaptörvény 1. cikk (1) bekezdését (80/2014. sz. döntés).⁵¹

A román taláros testület unitárius nemzetállamot védő többsége mind (1) a speciális, történelmi sajátosságokra reflektáló közigazgatási egységek bevezetésének, mind (2) a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának, mind (3) a nemzetiségi szimbólumok használata szabaddá tételének lehetőségét alkotmányellenesnek találta. Meglátásuk szerint az első esetben az állam nemzeti és unitárius jellege sérülne (a döntés 29-36. pontjai), a másodikban ezeken túl az állampolgárok egyenjogúsága is. Azt is hangsúlyozták a létrehozni javasolt nemzetiségi önkormányzatok kapcsán, hogy bár a tervezetben előírt konzultációs jogkör nem alkotmányellenes, annak alaptörvényi szabályozása szükségtelen (37-44. pontok).⁵² A harmadik kapcsán szintén az állam nemzeti jellegének sérülésétől tartottak, úgy érvelve, hogy a szimbólumhasználat szabadságának elismerése a román szimbólumok említése nélkül lehetőséget adhat a kisebbségeknek a román jelképek mellőzésére (48-51. pontok).

Különvéleményében az AB magyar nemzetiségű tagja Olaszország példáján hangsúlyozta, hogy az unitárius állam önmagában nem zárja ki a regionális autonómiát (VI. 4.2.), illetve sürgette a *nemzeti* kategória tartalmának tisztázását. Annak ugyanis – véleménye szerint – nem etnikai, hanem jogi (polgári) tartalmat kellene adni, hiszen az előbbi hangsúlyozásával a nemzetiségek *idegenné* válhatnak (III.). Ugyanakkor kiemelte azt is, hogy a nemzetiségi különjogok tételezése nem idegen a román alkotmánytól: a 2003-as alkotmánymódosítás során bekerült a szövegbe az alkotmányos törvénnyel szabályozandó nemzetiségi státútum előírása /73. cikk (3) r. pontja/, sőt, jogi szempontból továbbra is érvényben van a nemzetiségi státútumról szóló 1945. évi 86. sz. törvény,

50 IONESCU i.m. 91–93., VARGA Attila: A román alkotmány módosításának főbb tételei, *Provincia*, 2002/8-9., 4–5.

51 *Decizia Nr.80 16 februarie 2014 asupra propunerii legislative privind revizuirea Constitutiei României* <https://lege5.ro/Gratuit/gm4tgojwg4/decizia-nr-80-2014-asupra-propunerii-legislative-privind-revizuirea-constitutiei-romaniei> (2019. 10. 24.)

52 A probléma lényegének megragadása ennél a megjegyzésnél a legkönnyebb, Romániában ugyanis gyakori, hogy kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányára, vagy törvényi inkonzisztenciára hivatkozással tagadják meg a nemzetállamiságot „veszélyeztető” kisebbségi jogok gyakorlatba ültetését. Amennyiben az alkotmányban nem, csak „rendes” törvényben szerepelne ilyen előírás, akkor vélelmezhető, hogy annak alkalmazását éppen az alkotmány nemzetállami előírásaira hivatkozással tagadnák meg.

mivel formálisan nem került sor az eltörlésére (IV. 3.).⁵³

Az olasz példa említése annál inkább is célszerű, mivel a romániai magyarság hosszú ideje próbálkozik komplex autonómia-modell gyakorlatba ültetése révén megteremteni közösségi egyenjogúságát Románián belül. Az erre – pontosabban a székelyföldi területi autonómia létrehozására – vonatkozó legutóbbi javaslatot 2018. május végén utasította el a román parlament.⁵⁴

A továbbiakban vizsgálni kívánt autonómia-törekvések kontextusa tehát a román nemzetállamiság fentiekben bemutatott szűk, nem integratív, hanem etnikai megközelítése. Az alkotmányban szereplő nemzetállami kitétel magyar közösség által 1989 után többször sürgetett eltörlésére nincs hajlandóság, pedig nagyon valószínű, hogy amíg a nemzeti kizárólagosság eszméjét a politikai rendszer középpontjában nem váltja fel a szabadságideológia, addig a romániai magyar közösség ügye nem rendezhető mindkét fél számára kielégítően.⁵⁵

3. Az autonómia kérdésköre

Nagy-Románia megteremtése előtt a román politikai elit racionális okok miatt nem volt autonómiaellenes. Az egységes magyarországi román politikai entitást, a Román Nemzeti Pártot létrehozó 1881-es nagyszebeni kongresszuson például Erdély autonómiájának helyreállítása volt az első számú követelésük, megelőzve – nemcsak Erdély, hanem valamennyi románok által lakott [magyarországi] vidék tekintetében megfogalmazott – a nyelvhasználati jogokra, illetve román nyelvű hivatalnokok kinevezésére vonatkozó felhívást is.⁵⁶ Ez a megközelítés később változott. Az 1905-ös, szintén nagyszebeni kongresszusukon már nyelvhatárokra figyelemmel kikerekített közigazgatási körzeteket és a román nép Magyarországon belüli államalkotó politikai egyéniségének elismerését, etnikai és alkotmányos fejlődésének közjogi intézmények általi biztosítását kérték, „*a Szent István koronája országai állama integritásának érintetlen fenntartása*

53 Ezt állapította meg a román törvényhozás két házában együttes Jogalkotási Bizottsága is 2005-ben, a kisebbségi törvény tervezetének vizsgálata során. <http://www.cdep.ro/proiecte/2005/500/00/2/cl502.pdf> l.1. (2019. 10. 24.)

54 A törvényjavaslattal kapcsolatos dokumentumok elérhetőek: *Pl-x nr. 5/2018 Propunere legislativă privind Statutul de autonomie al Ținutului Secuiesc* http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=16801 (2019. 10. 24.)

55 LŐRINCZ Csaba: A román-magyar viszony rendezésének feltételeiről, *Magyar Kisebbség* 1995/2, <http://www.jakabffy.ro/magyarkisebbsseg/index.php?action=cimek&lapid=2&cikk=m950214.html> (2019. 10. 24.)

56 KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában I. 1867-1892*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1952, 645–646.

mellett”.⁵⁷ A magyarországi románság XX. század elejei törekvései tehát nagyban hasonlítottak ahhoz, amit a romániai magyarság 1920 után megfogalmazott.⁵⁸

A Kárpátokon inneni románság helyzetével kapcsolatos megközelítés átalakulása a korszak talán két legfontosabb – „emigráns” – magyarországi román politikai írója, Eugen Brote 1895-ös *Die rumänische Frage in Siebenbürgen und Ungarn* és Aurel Popovici 1906-os *Die Vereinigten Staaten von Groß-Österreich* című művei alapján is szemmel követhető. Brote a Memorandum-per⁵⁹ után közvetlenül a sérelmeket sorolta és történelmi jogokra-igazságokra apellált, míg Popovici az Osztrák-Magyar Monarchia etnoföderális átszervezését javasolta, amelyben az egyenjogúság révén megteremthetővé válhat a nemzetek békés együttélése.⁶⁰ Az utóbbi véleménye szerint a román, olasz, lengyel, szerb stb. etnikai területek kialakítása Svájchoz hasonló módon nem vezetne az államterület szétszakadásához, mert a saját ügyeik önálló, nemzetiség szerint kialakított kantonokban intézhetősége olyan lojalitást váltana ki az egyenjogúsított nemzetekből, ami a szabadság biztosítása nélkül, csupán gazdasági engedményekkel, nyelvi szabályozásokkal vagy büntetőjogi szigorral nem lenne elérhető.⁶¹

A XIX. század második felében a fiatal román állam még óvatoskodásra

57 A választási programot idézi KEMÉNY G. Gábor: *Iratok a nemzetiségi kérdés történetéhez Magyarországon a dualizmus korában 1867-1918. IV. kötet*, Budapest, Tankönyvkiadó, 1966, 534–536.

58 Az ekkoriban létező görög keleti egyházi autonómia lehetővé tette a román kulturális és oktatási intézményrendszerek működtetése révén nemcsak az elmagyarosító törekvésekkel szembeni ellenállást, hanem végső soron a Magyarországtól elszakadásra való felkészülést is. MANZINGER Krisztián: Az önkormányzatiság igénye a magyarországi kisebbségeknél és annak magyar fogadtatása az 1848-1867 időszakban, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/2, 20–33., MANZINGER Krisztián: Az ortodox egyház a magyar nemzeti célok szolgálatában? *Regio*, 2010/3, 159–171.

59 1892-ben magyarországi román vezetők I. Ferenc Józseftől kérték a magyarsággal megegyező szintű jogaik biztosítását, az uralkodó azonban olvasatlanul a magyar Országgyűlésnek továbbította a beadványt. Az Országgyűlés ugyancsak olvasatlanul visszaküldte azt a petíciót íróknak, akik válaszul kinyomtatták és terjeszteni kezdték azt. Ennek következtében sajtóper indult ellenük, amely a vádlottak többségének elítélésével végződött. Hiába részesültek már 1895-ben uralkodói amnesztiában az elítéltek, a kialakult helyzet tovább erősítette a román politikai vezetők nagyromán egységet sürgető meggyőződését.

60 Az általa a Monarchiában bevezetni javasolt svájci modell működőképességének garanciája az etnikai területek elkülönítettsége és a vegyes lakosságú területek hiánya. Ez a Monarchia esetében nem állt fenn, így mindenképpen szükségessé vált volna egy esetleges átalakítás után is komplex kisebbségvédelmi szabályok alkalmazása.

61 POPOVICI, Aurel C.: *Stat și națiune – Statele Unite ale Austriei Mari*, București, Albatros, 1997, 224., 361–365.

kényszerült és az elszakadásra törekvő erdélyi román politikusokat is igyekeztek önmérsékletre inteni, sőt a nagy vihart kavart 1885-ös irredenta kiáltvány szerzőit az Osztrák-Magyar Monarchia közbelépésére ki is utasították Romániából.⁶² A Liga Culturală 1891-es megalakulása már némi cezúrát jelent, a személyi összefonódások és a vezetők királyi audienciája⁶³ mutatták a határmódosító törekvések politikai fősodorba emelkedését – habár a hivatalos Románia külpolitikai irányvonala I. Károly király 1914-es haláláig a Monarchiával való együttműködés volt. A román közéletet viszont egyre inkább az a nézet uralta, hogy Romániát más birodalmakhoz tartozó román országok veszik körül.⁶⁴ Constantin Stere besszarábiai születésű román politikus ennek kapcsán hangsúlyozta, hogy a magyarországi románoknak „elég” arra törekedniük, hogy politikai autonómiát szerezzenek, mert az biztos alapja lesz annak, hogy a monarchia előbb-utóbb bekövetkező felbomlása után csatlakozzanak Romániához.⁶⁵

Az autonómiával kapcsolatos attitűd 1918 után változott meg magyar és román részről is. Habár az erdélyi románok az 1918-as gyulafehérvári pontokban,⁶⁶ Románia pedig az 1919-es kisebbségvédelmi szerződésben tett ígéretet kisebbségi önkormányzat létesítésére,⁶⁷ a román politikum többet nem

62 GULYÁS László – CSÜLLÖG Gábor: A román állam területi kialakulásának története II. – A Román Királyság megalakulásától (1881) az első világháború kitöréséig (1914), http://acta.bibl.u-szeged.hu/29998/1/kek_020_021_138-149.pdf, 143. (2019. 10. 24.)

63 JANCSÓ Benedek: *A román irredentista mozgalmak története*, Máriabesenyő–Gödöllő, Attraktor, 2004, 130.

64 Ez a szellemiség már az iskolai nevelésben is megjelent: az alsó tagozatosoknak készült 1910-es földrajzatlaz például az Ausztria-Magyarországhoz tartozó Temišiana-ról (Bán-ság), Máramaros-Körösvidékről, Erdélyről és Bukovináról, valamint az Oroszországhoz tartozó Besszarábiáról írt. *România Geografie-Atlas*, Ploieşti, Depositul la Institutul de Arte Grafice „Progresul”, 1910

65 JANCSÓ i.m. 359.

66 III. 1. pont: „*Teljes nemzeti szabadság az itt lakó népeknek. Mindenik nemzet önmagát kormányozza saját nyelvén, saját közigazgatással, a saját kebeléből vett egyének által. Minden nemzet a törvényhozási képviselőre és az ország kormányzásában való részvételre népességének számarányában nyer jogot*”. Románia a gyulafehérvári deklaráció érvényességét a nemzetiségi autonómia tekintetében nem ismerte el, a király egy kerettörvénnyel (az 1918. dec. 13-i 212. sz. Monitorul Oficial-ban megjelent 3631. sz.) elrendelte az érintett – Erdély, a Bán-ság és Magyarország összes románjai által lakott – területek egyesítését Romániával, úgy, hogy magából a határozatból semmi mást nem emelt át a román jogszabályba. Az elcsatolt területek Romániába illesztését egy másik törvénnyel szabályozták (az 1918. dec. 13-i 212. sz. Monitorul Oficial-ban megjelent 3632. sz. rendelettörvény). NAGY i.m. 16–18.

67 Románia által a székelyeknek és a szászoknak ígért autonómia szűkebb körű lett volna,

kívánt autonómiáról hallani. Ennek alapvetően két oka volt: egyrészt nézetükben az autonómia ellentétes a célul tűzött nemzetállamépítéssel – erre reflektált a már bemutatott 1923-as alkotmánymódosítás –, másrészt nem tartottak kívánatosnak az elkülönülést lehetővé tevő semmiféle önkormányzatot, még egy, a magyar felekezeteknek adandó olyan egyházi autonómiát sem, mint ami a magyarországi román ortodox egyháznak lehetővé tette 1918 előtt több ezer román tannyelvű felekezeti iskola fenntartását.⁶⁸

Ebben az autonómia-ellenességben bizonyos hezitálás után⁶⁹ a korábbi magyarországi román politikai elit is osztozott az államfordulatot követően, hiszen számukra – hasonlóan az első világháború előtti erdélyi magyar elithez – a politikai, gazdasági és társadalmi érvényesülés terepe immár nem „Erdély”, hanem az egységes Románia volt. Megközelítésbeli különbségek voltak azonban a volt magyarországi és regáti⁷⁰ román politikusok között: a Iuliu Maniu vezette erdélyi csoport a nyílt diszkrimináció helyett a románság gazdasági-társadalmi pozícióinak erősítésében és az intézményrendszer modernizálásában gondolkozott, a nemzetiségi kérdést pedig – az 1918 előtti magyar modellhez hasonlóan – a nyelvhasználati kérdésekre kívánta szűkíteni. A bukaresti elit ezzel szemben a nagy egyesülést egy hosszú történelmi folyamat eredményének tekintve meghódított területként nézett Erdélyre, ahol a románság célja nem lehet más, mint a korábbi uralkodó népek gazdasági alapjainak elvonása és leszegényítése, társadalmi züllésbe taszítása, annak érdekében, hogy a korábbi magasabb kultúrából rom legyen, amelyen felépíthető az új és egységes román kultúra.⁷¹

Miképp az 1918 előtti magyarországi román elit, úgy az 1918 utáni romániai magyar vezetők is az autonómiában keresték a nemzetállammal szembeni

mint amire a csehszlovák állam a kárpátaljai ruszinok tekintetében tett ígéretet – az állam egységével összeegyeztethető legszélesebb autonómia (10. §). BARANYAI Zoltán: *A kisebbségi jogok védelme*, Budapest, Oriens Nemzetközi Könyvkiadó és Terjesztő Részvénytársaság, 1922, 25, 114.

68 A kérdés kapcsán lásd BALOGH i.m.

69 A (román) Nemzeti Párt – amely erdélyi vetélytárs hiányában megnyerte az 1919-es első nagy-romániai parlamenti választást, de már az 1920-as választáskor kispárttá gyengült – az Erdély jogi beolvasztása elleni tiltakozásként 1922-ben még nem vett részt Ferdinánd ünnepélyes gyulafehérvári megkoronázásán, illetve 1923-ban az új alkotmány ellen szavazott. A párt végül 1926-ban összeolvadt a regáti Parasztpárttal Nemzeti Parasztpárt néven.

70 Az 1914-es Románia.

71 BÁRDI Nándor: *Otthon és haza – Tanulmányok a romániai magyar kisebbség történetéről*, Csíkszereda, Pro-Print, 2013, 212–213.

védelmet.⁷² Az autonómia tartalma azonban bizonytalan volt: a két háború közötti időszakban közel 70 autonómiakonceptió született Erdély vagy annak részei vonatkozásában. A nagy szám arra vezethető vissza, hogy a térségben több párhuzamos nemzetépítő tevékenység zajlott, valamint hogy az érintett nemzetek akár saját nemzettársaikkal szemben is megfogalmaztak regionális igényeket.⁷³

Az elképzelések közül különösen említésre méltó Paál Árpád 1931-es székelyföldi tervezete, amely bekerült a Magyar Párt 1933-as programjába is. Ez volt ugyanis az első alkalom, hogy az erdélyi magyar politikum szakított azzal a megközelítéssel, miszerint a külön székely autonómia a romániai magyarság egészének érdekeit, politikai súlyát, intézményei megmaradását veszélyeztetheti.⁷⁴ Román részről azonban minden autonómiaigénnyel szemben egyértelmű elutasítás volt a válasz, amit Nicolae Titulescu későbbi külügyminiszter 1929-ben a párizsi Diplomáciai Akadémián, hogy Romániának jogos érdeke, hogy „nemzeti szervezet[é]n belül ne jöjjenek létre különböző idegen formák, ne alakuljon ki állam az államban”.⁷⁵

Az 1938 elején bevezetett királyi diktatúra a „nyugvópontra juttatást” célozva közelítette meg a kisebbségi kérdést.⁷⁶ Ennek érdekében sor került a két világháború közötti Románia egyetlen átfogó kisebbségjogi szabályozására: az augusztusban kihirdetett kisebbségi státútum⁷⁷ elvileg lehetővé tette, hogy a romániai kisebbségek egyházi, pénzügyi és alapítványi ügyeiket a törvényi kereteken belül autonóm módon, szervezeti szabályzataiknak megfelelően intézzék az állami intézményeket pedig ennek tiszteletben tartására hívta fel (9. cikk). Jogtörténeti kuriózum, hogy a törvény 16. cikke a „kisebbségi községek” (*comunele minoritare*) hivatalnokai számára kötelezővé tette a kisebbségi nyelv

72 Az 1918-1919 után eleinte létező passzivitással való leszámolást az 1921-es *Kiáltó szó* jelezte.

73 BÁRDI Nándor: Javaslatok, modellek az erdélyi kérdés rendezésére (A magyar elképzelések 1918–1940), *Magyar Kisebbség* 2004/1–2, 329. BÁRDI Nándor: A romániai magyarság kisebbségpolitikai stratégiái a két világháború között, *Regio* 1997/2, 32–67.

74 ZAHORÁN Csaba: Egy kis Magyarország Nagy-Romániában. Alternatívák a Székelyföldre a két világháború közötti magyar tervezetekben, *Magyar Kisebbség* 2009/1-2, 144.

75 TITULESCU, Nicolae: *A béke dinamikája*, Bukarest, Kriterion Könyvkiadó, 1982, 37.

76 MIKÓ Imre: *Huszonkét év*, Budapest, Studium, 1941, 207–208.

77 Kihirdette a Monitorul Oficial no. 178 din 4 August 1938. Csehszlovákia 1938-ban szintén kisebbségi státútummal kísérelte meg – sikertelenül – belső és külső helyzetét stabilizálni. SIMON Attila: Az 1938-as nemzetiségi státútum és a magyar kisebbség, *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, 2010 (12) 3, 29–51.

ismeretét is; ilyen rendelkezés a ma hatályos román jogszabályokban sincs.⁷⁸ Korabeli román értékelés szerint a kisebbségi státútum – amely a magyar politikai vezetők közreműködése nélkül, de egyházi és társadalmi vezetők véleményének figyelembe vételével született⁷⁹ – „*a teljes és zavartalan szabadságot biztosító I. világháború utáni román jogalkotás*” eredményeinek összefoglalója volt.⁸⁰ A státútum rendelkezéseinek gyakorlatba ültetésére nem került sor, ráadásul Románia 1940-ben Észak-Erdéllyel együtt ideiglenesen elveszítette magyar lakosságának túlnyomó részét – benne a Székelyfölddel. Hasonlóképpen elvesztette a vegyes lakosságú Észak-Bukovinát, Dél-Dobrudzsát és Besszarábiát, míg a német népcsoportot államközi szerződés alapján helyezték kivételezett jogi helyzetbe.

Az autonómia romániai viszonylatban nem csak magyar problémaként jelentkezett a két világháború közötti időszakban: a Szovjetunióban ugyanis 1924-ben létrejött a Moldovai Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság. Abban Románia egyrészt az akkori keleti határát képező Dnyeszter folyó mindkét partján élő román nyelvű lakosság létének elismerését látta, másrészt veszélyforrást, amely részben a román uralom ellen fellépő dél-besszarábiai mozgalmaknak adhat háttérrel, részben pedig területi igényt fogalmazhat meg az akkori Románia északkeleti részeire.⁸¹

A szovjet típusú területi autonómiák megteremtésének szellemi-elvi alapja az 1920-as évek első felében kialakult *korenyizacija* („gyökeresítés”) volt, amely a területi elv lehető legkisebb egységig történő érvényre juttatását célozta annak érdekében, hogy az etnikai szempontból a többségtől eltérő, kompakt tömbben lakó csoport szocialista integrációja megvalósulhasson.⁸² Ennek eszköze a területi elhatárolás mellett a nemzeti nyelv teljeskörű használatának joga, illetve a többségben levő nemzetiség vezetésével megvalósuló igazgatási

78 Art. 16. Funcționarii din comunele minoritare, vor trebui să cunoască și limba minoritară respectivă.

79 MIKÓ i.m. 208.

80 THEODORESCU, Vasile M.: *Transilvania sub maghiari și români*, București, [k.n.], 1941, 108–109.

81 Az autonóm szovjet szocialista köztársaság létrehozását követően a román Külügyminisztérium által 1924. november 4-én nyilvánosságra hozott memorandum tartalmát ismerteti GUZUN, Vadim: *Transnistrian Autonomy: The Romanian Diplomatic and Security Perspective (1924)*, *Revista Istorică*, 2013/3–4., 277–278.

82 A *korenyizacija* meghatározást abban az időben még nem használták, csak később kezdték alkalmazni a gyarmati népek szabadság-küzdelmeire. A kor szovjet szava a fogalomra a *nacionalizacija* volt, a szó nemzetépítés értelmében. MARTIN, Terry Dean: *The Affirmative Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union, 1923-1939*, h.n., Cornell University Press, 2001, 12., 25.

önállóság az állam keretén belül, annak érdekében, hogy „*a nemzetiségi dolgozók legszélesebb körű és legteljesebb bevonása az állami életbe*” biztosított legyen.⁸³ A szovjetek azonban emellett egy másik célt is követtek: a határmenti térségekben létrehozott egységek a Szovjetunió határainak másik oldalán élő lakosságra is vonzerőt kívántak kifejteni.⁸⁴

A területi elvre épülő szovjet nemzetiségpolitika 1944 végén jelent meg először Közép-Európában, az 1944 novembere és 1945 márciusa között Észak-Erdélyben bevezetett katonai igazgatás formájában. Az 1940-es II. bécsi döntés által érintett területen szovjet vezetés a helyi magyar és román vezetőkre épített „autonómia” révén próbálta meg területi alapon, illetve a magyar és a román nemzet egyenjogúságának elve mentén az együttélés nyitott kérdéseit rendezni.⁸⁵ A néhány hónapos időszak során elért eredmények nagy részét azonban az 1945 tavaszán berendezkedő román adminisztráció gyorsan felszámolta, hiába hangoztatta Petru Groza román miniszterelnök a Magyar Népi Szövetség (MNSZ) 1945. május 13-i kolozsvári gyűlésén tartott magyar nyelvű beszédében, hogy „*egy Ezeréves (sic) per aktái zárulnak le és a két nép szomorú, tragikus tapasztalatainak hamván a legigazabb testvériség korszakának kell elkövetkeznie*”.⁸⁶

A következő nemzetiségi vonatkozású szovjet behatás az 1950-es évek elején történt. A megyéket megszüntető és tartományokat létrehozó 1950-es közigazgatási reform kettévágta a Székelyföldet,⁸⁷ úgy, hogy két magyar többségű tartomány jött létre Románia közepén: Maros és Sztálin (Brassó), amelyeknek eleinte magyar vezetője volt. Szovjet közbelépésre 1952-ben megszervezték

83 BEÉR János: A Román Népköztársaság új alkotmánya (II.), *Jogtudományi Közlöny*, 1953/5–6., 232.

84 Ilyen területek voltak a már említett Moldáv Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság mellett a Karéliai és a Fehérorosz Szovjet Szocialista Köztársaságok, amelyek Finnországra, illetve a Lengyelország keleti részén élő lakosságra kívánták vonzerőt kifejteni.

85 A román államigazgatás kolozsvári bevonulásának napján (1945. március 13.) Balogh Edgár a *Világosság* c. lapban úgy foglalta össze az észak-erdélyi autonómia hónapjait, hogy amíg „Észak-Erdély román és magyar népe a Vörös Hadsereg oltalma alatt testvéreket nyújthatott egymásnak, békésen és igazságosan felépítette a maga közös demokratikus helyi közigazgatását (...), addig a *feleki tetőn túl* (vagyis Romániában) *tombolt a nagy harc a reakciós szabotálók, a Maniu-gárdisták, a fasisztabarát elemek, a vasgárdista maradványok ellen.*” BALOGH Edgár: *Hídverők Erdélyben 1944-46*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1985, 54.

86 A beszéd leiratát – *Erdély a legpokolibb politikai üzelmeknek esett áldozatul címmel* – közli az *Erdély* c. napilap 1945. május 16-i száma, a 2. lapon.

87 NOVÁK Csaba Zoltán: *Ținutul Secuiesc și reformele administrative din România în a doua parte a secolului al XX-lea*, <http://real.mtak.hu/15338/2/Novak%2520studiu.pdf> 2–3. (2019. 10. 24.)

a Magyar Autonóm Tartományt (MAT) a korábbi Csík, Háromszék, Maros-Torda és Udvarhely megyék területén. A szovjet hatás azért hangsúlyozandó, mert a MAT nem a román kisebbségpolitika fejlődésének eredménye volt, és nem kisebbségvédelmi vagy területi alapú hatalommegosztási céllal jött létre, hanem külső nyomásra és szovjet mintára a társadalmi konfliktusok (pl. a kollektivizálás) etnikai konfliktussá transzformálódásának megakadályozása érdekében.⁸⁸

A szovjet modell új nemzetiségi elit kialakítását feltételezte, amely lojális a központhoz, képes a szocialista társadalomfejlődés követelményeinek kommunikálására a nemzetiségi lakosság felé, a „modernizáció” oktatási és kulturális intézményeinek megteremtésére és működtetésére, és sikerrel meg tudja vívni a harcot a tradicionális helyi nemzetiségi elittel.⁸⁹ A MAT létrejöttében döntő szerepet játszott a székelyföldi új elit meggyőződéses sztálinizmusa és példás fegyelmezettsége.⁹⁰ A névleges autonómia új integrációs modell alkalmazását jelentette Romániában, az átlag székely viszont „természetes” állapotként élte meg a MAT-ot és az általa biztosított kétnyelvűséget, ami révén, ha nem értett is egyet a fennálló rendszerrel, de minőségi változást érzett a két világháború közötti román világhoz képest.⁹¹ Ezt segítette, hogy kezdetben az erőszakszervezetek is jelentős részben magyar nemzetiségűekből álltak: a Securitate 71%-ban, a Milícia 60%-ban.⁹²

A MAT döntően magyar többségű volt, az 1956-os népszámlálás szerint az 565 000 magyar a lakosság 77% feletti részét tette ki. A románság Maroshévíz (Toplița) és (Szász)Régen (Reghin) rajonokban formált többséget a MAT-ban. A romániai magyarság nagy része azonban nem a MAT területén lakott, további

88 Ugyanez volt az indoka annak is, hogy a szocializmus időszakában több térségbeli állam is föderális átszervezés révén kívánta megőrizni a szocialista államrendet és kontroll alatt tartani a nemzetiségi törekvéseket. KYMLICKA, Will: *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, In: KYMLICKA, Will – OPALSKI, Magda (eds.): *Can Liberal Pluralism be Exported? – Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, 64.

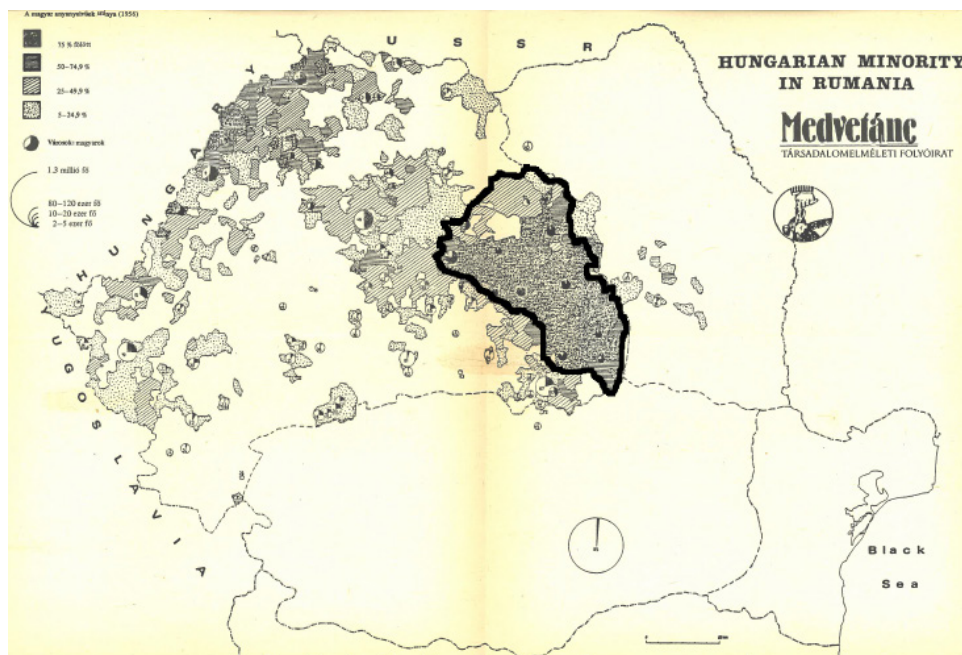
89 GAGYI József: *Magyar Autonóm Tartomány: egy centralizációs kísérlet*, Hatalom, értelmiségiek, társadalom, In: BÁRDI Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Csíkszereda, Pro-Print, 2005, 405.

90 BOTTONI, Stefano: A sztálini „kis Magyarország” megalakítása, 1952, In: BÁRDI Nándor (szerk.): *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes” években*, Csíkszereda, Pro-Print, 2005, 314.

91 BOTTONI, Stefano: *Sztálin a székelyeknél*, Csíkszereda, Pro-Print, 2008, 18.

92 NOVÁK Csaba Zoltán: *Magyar Autonóm Tartomány*, <http://lexikon.adatbank.transindex.ro/mobil/tarsadalomismeret/szocikk.php?id=12> (2019. 10. 24.)

közel egy millió magyar élt azon kívül olyan közegben – akár regionális vagy helyi többséget alkotva –, ahol a kisebbségi jogai éppen a MAT fennállására hivatkozással csökkentek folyamatosan.



2. sz. ábra. Románia magyarlakta területei az 1956-os népszámlálás adatai szerint az 1952-1960 között létezett Magyar Autonóm Tartomány (MAT) határainak megjelölésével. A MAT-ban a magyarság aránya 77% feletti volt, de a romániai magyarság alig több mint harmadát foglalta csak magában. (A szerző által átdolgozott térkép forrása: *Jelentések a határokon túli magyar kisebbségek helyzetéről*, Budapest, Medvetánc könyvek, 1988)

Román szempontból azonban a MAT pusztja léte által keletkeztetett láthatóság egyre kevésbé volt kívánatos. A magyar és román pártvezetők 1954. őszi budapesti találkozásán román részről általánosságban hangsúlyozták, hogy Magyarország túl nagy érdeklődést tanúsít a szocialista országokban élő magyarok sorsa iránt, sőt az erdélyi kérdést, a területi kérdéseket Románia vonatkozásában nem tekintik lezártnak.⁹³ Egy 1955. tavaszi kétoldalú pártvezetői megbeszélésen már a MAT is felmerült. Akkor a román fél sérelmezte,

93 Valter Roman volt román miniszter Rákosi Mátyással folytatott beszélgetéséről készült feljegyzését közli ANDREESCU, Andreea – NASTASĂ, Lucian – VARGA, Andrea (eds.): *Minoritățile etnoculturale – Mărturii documentare. Maghiarii din România (1945-1955)*, Cluj, Seria Diversitate Etnoculturale în România, 2002, 799–804.

hogy a bukaresti magyar nagykövetség hivatalos térképet kért a MAT-ról annak érdekében, hogy azt a magyar közoktatásban használt atlaszokban „függelékként” tegyék a Román Népköztársaság térképe mellé. Aggodalmukat fejezték ki továbbá, hogy a magyarországi lapok erdélyi magyar vonatkozásokról írnak, illetve helytelenítették, hogy a magyar párt felső köreiből „nacionalista hangok” tiltakoznak a kolozsvári magyar útlevélhivatal – „konzulátus” – román bezáratása ellen és sürgetik egy hasonló intézmény marosvásárhelyi létrehozását.⁹⁴

Nem segítettek a MAT-hoz fűződő román ellenérzések eloszlításában Hruscsov 1959. márciusi NDK-beli szavai sem, aki az államhatárok eltűnését vizionálta a kommunizmus világméretű győzelme után. A szovjet vezető kijelentette, hogy azt követően csak a néprajzi határok maradnak, „*persze az ilyen határokon nem lesznek se határőrök, se vámisztviselők*”.⁹⁵ Különösen fenyegetőnek tűnt román szempontból mindez annak fényében, hogy az 1956-os népszámlálás 77,4%-os magyar többséget mutatott ki a MAT területén, a román pártvezetés pedig 1956-ban olyan információkat kapott, miszerint tudatos magyar aknamunka folyik Erdélyben az autonómia megteremtése és a Magyarországhoz való visszacsatolás előkészítése érdekében.⁹⁶

Az RMP-n belül az 1950-es évek második felében végbement nacionalista fordulat így 1960-ban a MAT Maros-Magyar Autonóm Tartományá (MMAT) alakítását és román vezetők alá rendelését eredményezte; az 1960-as évek közepétől megindult reform és a Ceaușescu-éra kiépítése pedig reflektálni igyekezett az állítólagos magyar revíziós törekvésekkel szembeni – és azok esetleges szovjet támogatásával kapcsolatos – román félelmekre.⁹⁷ Annak eldöntése nehéz, hogy a román félelmek mennyire voltak megalapozottak. A légkör romlását kiválóan mutatta, hogy a magyar nyelvűség már a MMAT-ban is visszaszorult, „*az emberek a pártrendezvényeken nem merték használni az anyanyelvüket, még a folyóiratunk ügyeit és az irodalmi ügyeinket is román nyelven kellett megbeszelnünk*”,⁹⁸ és az 1970-es évektől a „tömbmagyar”

94 Az 1955. április 6-i találkozó jelentését közli ANDREESCU – NASTASĂ – VARGA i.m. 804–809. A felvetést Bukarest elutasította.

95 FÖLDES György: *Magyarország, Románia és a nemzeti kérdés 1956-1989*, Budapest, Napvilág Kiadó, 2007, 42.

96 MIOARA, Anton: Un proiect controversat: Regiunea Autonomă Maghiară – De la modelul stalinist la recurența naționalistă, *Revista Istorică*, 2012/3–4., 385.

97 A kérdés kapcsán lásd például MIOARA i.m. 384–389.

98 NOVÁK Csaba Zoltán (szerk.): *Aranykorszak? – A Ceaușescu-rendszer magyarságpolitikája, 1965-1974*, Csíkszereda, Pro-Print Könyvkiadó, 2011, 242.

vidékeken is románul folyt a hivatalos élet.⁹⁹ A pártvezetés hatalmát erősítő káderrotáció – ami eredetileg azt célozta, hogy a vezetők ne építhessenek ki erős területi bázist a bukaresti központtal szemben – a magyarságot duplán sújtotta annak következtében, hogy jelentős magyar lakosságú vagy akár színmagyar népeségű közigazgatási egységekbe is román vezetőket neveztek ki, „[a] legfőbb szakmai kritériummá az etnikum vált: aki román [volt], az eleve alkalmas [volt] főnöknek”.¹⁰⁰

Az 1968-as megyésítés során a MMAT-ot felszámolták: az 1960-ban levágott déli részen létrejött Kovászna megye, az 1960-68 közötti részeken pedig Hargita és – bizonyos MMAT-on kívüli részek hozzácsatolásával, hogy a román többsége biztosított legyen – Maros megye.

1989-1990 után a demokratikus választásokra alapított önkormányzati rendszer Románia történetében először tette lehetővé a helyi és területi vezetők valódi társadalmi támogatáson alapuló megválasztását, illetve a tényleges parlamenti képviselő megteremtését a bukaresti törvényhozásban. Ez minőségileg új helyzetet eredményezett, hiszen a magyar politikusok a közösség felhatalmazásával kerültek tisztségbe, nem pedig kinevezés révén. Az autonómia viszont nem lett elfogadottabb: az 1990-es marosvásárhelyi pogromot¹⁰¹ követően a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ) és a Nemzeti Liberális Párt (PNL) közös nyilatkozatot adtak ki, amelyben az RMDSZ lemondott az autonómiáról, cserébe pedig ígéretet kapott az oktatási jogok, a vallási és kulturális intézmények létre és a közigazgatási decentralizációra.¹⁰²

Ekkorra a székelyföldi magyar többség kérdése újra egyértelműen át- és túlpolitizálttá vált: az 1991-ben a bukaresti törvényhozás számára elkészült az ún. Har-Kov-jelentés,¹⁰³ amely az 1989. december 22-ét követően Hargita

99 NOVÁK Csaba Zoltán – TÓTH-BARTOS András – KELEMEN Kálmán Lóránt: Újjászületés, Háromszékből Kovászna – Kovászna megye megszervezése és intézményesülése 1968-1972, h.n., Háromszék Vármegye Kiadó – Pro Print Kiadó, 2013, 74–75.

100 MARKÓ Béla: *Kié itt a tér*, Csíkszereda, Pallas-Akadémia Könyvkiadó, 2011, 186.

101 Az 1990. március 16-21. között Marosvásárhelyen zajló események több halálos áldozattal jártak, illetve ürügyet teremtettek az 1989 karácsonján megszüntetett titkosszolgálat újrászervezésére. Az események kezelése során a román rendőrség és hadsereg legalábbis rendkívül részrehajlóan járt el: a környékbeli románok Marosvásárhelyre vonulását és a magyarok sérelmére elkövetett agressziót nem akadályozta, míg a magyarokat és a magyar nemzetiségű cigányokat feltartóztatni igyekezett. A rendet csak azt követően állították helyre a városban, hogy a „magyar oldal” felülkerekedett.

102 BORBÉLY Zsolt Attila – SZENTIMREI Krisztina: *Erdélyi magyar politikatörténet 1989-2003*, Budapest, Reintegratio Könyvek, 2003, 12–14.

103 *Raportul Harghita Covasna* (1991) <http://agache-aurel.blogspot.be/2010/10/rapor->

és Kovászna megyéből úgymond elüldözött románok helyzetét taglalta, és mint ilyen kiváló eszköznek bizonyult etnikumközi feszültségek keltésére. A diktatúra bukását követően meggyengült román hálózatok újraszervezése a két magyar többségű megyében az ortodox egyházat is bevonta, ennek révén került sor 1994-ben a Kovászna-Hargitai román ortodox püspökség létrehozására.

Az etnikai töltettel rendelkező problémák sokasodása és a légkör elmérgesedése miatt végül mégis egyre erősebben jelentek meg az autonómatörekvések, kezdetben elkülönült oktatási rendszer követelése, majd 1993 óta komplex autonómaterv formájában. Az erdélyi magyar autonómaterv – a közösség jellemzőire való tekintettel – szinte mind összetettek: egyszerre tesznek javaslatot területi és személyi autonómatára, ahol az előbbi a tömbterületeket védené területi alapú hatalommegosztás révén, hivatalos kétnyelvűséggel, önálló intézményrendszerrel és széles körű gazdasági jogosítványokkal, az utóbbi pedig a szörványban és helyi kisebbségben élő magyarság – elsősorban – kulturális és oktatási intézményrendszerének önkormányzatiságát teremtené meg. Habár a koncepciók sok mindenben eltérnek egymástól, például abban, hogy a fennálló román közigazgatási beosztást veszik alapul vagy elvetik azt, vannak közös pontok is, így például egyik sem javasol – például a finnországihoz hasonló – társnemzeti státuszt a magyarságnak.¹⁰⁴

A kidolgozottságuk hiányosságai alapján sok esetben tűnhet úgy, hogy az elkészült autonómatadokumentumok inkább politikai állásfoglalások, mint alkalmazható alternatívák. Sőt, a tervek néha inkább önmagukért levő célnak látszanak, mint eszköznek egy jobb élet érdekében, ami azt is valószínűsíti, hogy összességében nem áll mögöttük koherens, átgondolt vízió, nem azonosítottak azok a kérdések, amelyek alku tárgyát képezhetik, és amelyek nem. Ez ellehetetleníti a közösségen belüli egységes álláspont kialakítását és annak képviselését is,¹⁰⁵ és hozzájárul ahhoz, hogy a kérdés továbbra is csak a politikai szlogenek szintjén maradjon, az azt szinte csak a kampányok idején hangoztató politikusok, és a tényleges kérdésekkel tisztában nem lévő lakosság esetében is.

Mivel román részről továbbra is elutasítják az ilyen felvetéseket, kifejezetten érdekes volt Traian Băsescu akkori államfő 2011-es terve, aki kezdeményezte a román közigazgatási rendszer átalakítását és a regionális felosztásra való

tul-harghita-covasna-justificare.html (2019. 10. 24.)

104 BOGNÁR i.m. 91.

105 Uo. 110–111.

áttérést, úgy, hogy abból Hargita és Kovászna megyét kivonták volna, megtartva közvetlen bukaresti alárendeltségüket.¹⁰⁶

Az autonómiával kapcsolatos probléma politikai tőkeszerzésre nemcsak a magyar, de a román oldalon is alkalmas. Ráadásul a „magyarkérdésnek” fontos belső legitimációs szerepe van: a román kormányzatok előszeretettel okolják a kudarcokért a Romániával szembeni állítólagos aknamunkát – mint történt az 1990-es években a NATO-csatlakozás csúszása kapcsán –, továbbá Erdély elszakítására irányuló szándékkal való riogatással hatékonyan tudják a romániai állapotokkal való elégedetlenség eltűrésére és szó nélkül hagyására rávenni a többségi társadalmat. Boia hangsúlyozza, hogy a mítoszok ilyen jellegű használata az ország számára káros és sürgeti a realitásokkal való szembenézést (ál)ellenségképek kergetése helyett, elsősorban a politikum, de a társadalom esetében is.¹⁰⁷

A felhasználás mély beágyazottságának jó példája a belső elhárítás, a Román Hírszerzőszolgálat (SRI) 2014. évi tevékenységéről szóló jelentése. A dokumentum az intézmény alkotmányvédelmi feladatai között nevesítette az *etnikai szélsőségeség* kezelését, amely nemzetközi szinten Románia politikájának „magyarelleneskénti” bemutatásában, belföldön pedig a „székely sajátosságok agresszív hangsúlyozásában” nyilvánult meg.¹⁰⁸ A román Belügyminisztérium által 2015-2020-ra készített közrendvédelmi és közbiztonsági stratégia tervezete is *kockázati tényező*ként említette az etnikai alapú autonómiatörekvéseket, habár ez a végleges szövegből már kimaradt.¹⁰⁹

A román kormány 2014 nyarán fejtette ki írásban a Székely Nemzeti Tanácsnak a székelyföldi autonómia kapcsán nézeteit. Eszerint Romániát

106 Arról később vita alakult ki, hogy az államfőnél tartott egyeztetésen pontosan mi hangzott el, egyes visszaemlékezések szerint szóba került a két megye 9. régióként kezelése is, de ezt az elnök tagadta és hangsúlyozta, hogy a 8 régió létrehozása mellett a 2 megye elkülönített megmaradása lett volna a maximum, amit elérhetett volna az RMDSZ. Lásd például *Basescu: Harghita si Covasna, "niciodata unite". Ce a propus presedintele, UDMR-ului* (2011. június 22.) <http://stirileprotv.ro/stiri/politic/basescu-harghita-si-covasna-niciodata-unite-ce-a-propus-presedintele-udmr-ului.html> (2019. 10. 24.)

107 BOIA, Lucian: *Istorie și mit în conștiința românească*, București, Humanitas, 2011, 279.

108 A nyilvános szöveg románul elérhető <http://www.cdep.ro/bp/docs/F-362277298/RaportSRI2014.pdf> 7., (2019. 10. 24.)

109 *Közbiztonsági veszélynek minősítenék az autonómia követelését*, <https://www.maszol.ro/index.php/belfold/44935-kozbiztonsagi-veszelynek-minositenek-az-autonomia-kovetel-eset> (2019. 10. 24.) Az elfogadott dokumentumból kikerült az autonómiával kapcsolatos rész. *Strategia națională de ordine și siguranță publică 2015-2020, Hotărâre 779/2015* <https://lege5.ro/Gratuit/haydeojtha/strategia-nationala-de-ordine-si-siguranta-publi-ca-2015-2020-hotarare-779-2015?dp=haztombyqzde> (2019. 10. 24.)

semmilyen szabály vagy vállalás nem kötelezi, hogy autonómiát biztosítson, sőt úgy vélték, hogy egy etnikai autonómia súlyosan veszélyeztetné az állam működését és az alapvető állampolgári jogok védelmét.¹¹⁰ A román parlament elé 2014 nyarán került legutóbb a területi autonómia betiltását célzó törvénytervezet.¹¹¹ Az elmúlt években az etnikai zászlókat betiltani szándékozó törvénytervezet is napvilágot látott, amely indoklásként Románia meghatározott részeiben egyes kisebbségi képviselők által konfliktus keltően használt etnikai zászlók keltette feszültség megszüntetését hozta fel, amiről nem nehéz a székelyföldi törekvésekre asszociálni.¹¹² Ezt követő, hasonló vonatkozású fejlemény június 4-ének romániai emléknappá nyilvánításának kezdeményezése volt Titus Corlăţean és Şerban Nicolea szociáldemokrata (PSD) szenátorok részéről.¹¹³

Nemcsak a politikusok, a kormányzat és a titkosszolgálatok, de a lakosság,¹¹⁴ sőt az igazságszolgáltatás sem fogadóképz a székely autonómia ötletére. A marosvásárhelyi bíróság például 2016. februárjában jogerős ítéletében arra hivatkozással utasította el egy székelyföldi turizmus népszerűsítését célzó egyesület bejegyzését, hogy ilyen elnevezésű egység nincs az országban, miközben minden probléma nélkül léteznek a térképen szintén nem szereplő közigazgatási egységre utaló Bukovina Turizmusáért Egyesület (*Asociația pentru Turism Bucovina*), az Avasvidék Egyesület (*Asociația Țara Oaşului*) és a különböző Fogaras-vidéki

110 A választ magyar nyelven közli http://sznt.sic.hu/hu-sic/index.php?option=com_content&view=article&id=772%3Aa-roman-kormany-valasza-a-szekely-szabadsag-napjanak-kialtvanyara&catid=12%3Afolyamodvanyok-valaszlevelek&Itemid=16&lang=fa (2019. 10. 24.)

111 *Pl-x nr. 152/2015 Propunere legislativă privind interzicerea autonomiei teritoriale și a oricărei forme de secesionism* http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=14202 (2019. 10. 24.) A javaslatot 2017. február 21-én ügyszóként a Képviselőház elutasította, így nem lett belőle jogszabály.

112 *Pl-x nr. 140/2015 Propunere legislativă privind interzicerea steagurilor cu caracter etnic* http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck2015.proiect?idp=14152 (2019. 10. 24.) A javaslatot 2016. december 28-án ügyszóként a Képviselőház elutasította, így nem lett belőle jogszabály.

113 A kezdeményezés dokumentumai elérhetőek: B311/2019, https://senat.ro/Legis/lista.aspx?nr_cls=b311&an_cls=2019#ListaDocumente (2019. 10. 24.)

114 Egy 2015-ös felmérés szerint Románia lakosságának 7,1% támogatja és 72,2% elutasítja a székely autonómiát, 11,2%-nak semleges a véleménye, 9,5%-nak nincs véleménye. *SONDAJ INSCOP României cred că președintele și premierul trebuie să colaboreze strâns pe subiecte de interes public* (2015. szeptember 28.) http://adevarul.ro/news/politica/sondaj-inscop-romaniei-cred-presedintele-premierul-trebuie-colaboreze-strans-subiecte-interes-public-1_56081e12f5eaafab2c0ef7e0/index.html (2019. 10. 24.)

egyesületek. Másik példaként pedig érdemes megemlíteni az elmúlt években zajlott erős kormány megbízotti¹¹⁵ fellépést elsősorban Hargita, de esetenként Maros és Kovászna megyékben is az igazságszolgáltatás előtt a székely zászlók ellen, amely ennek köszönhetően – a román szándékokkal ellentétesen – az autonómia küzdelem és a székelység vállalásának egyik jelképévé vált.

1990 óta mégis vannak olyan intézmények, amelyek valamiféle autonómiát tesznek lehetővé. Korábban említettük a választott helyi és megyei önkormányzatokat, a parlamenti képviselőket és szenátorokat, de ebbe a körbe tartoznak az önkormányzatok kezelt oktatási intézmények, a kulturális és tömegtájékoztatási eszközök, az egyházak intézményrendszerei, valamint a jog által is elismert közösségi tulajdoni formák is – mint például a közbirtokosság a Székelyföldön.¹¹⁶ Ezek az intézmények többnyire nem kifejezetten a magyar közösséghez kapcsolódnak – részleges kivételt például a közbirtokosság jelent tekintettel a Székelyföld magas arányú magyar lakosságára – hanem valamennyi román állampolgár számára rendelkezésre állnak. Az autonómia törekvések fennmaradása, sőt időnkénti megerősödése azonban éppen annak következménye, hogy a fennálló jogi keretek mégsem elegendőek, mert nem teszik lehetővé a magyar közösségek számára a területi koncentrátságukból fakadó – gazdasági, társadalmi, stb. – előnyök kihasználását, a kihívások kezelését, illetve nyelvük és szimbólumaik egyenrangú használatát.

4. Románia integrációs törekvései a magyar közösség irányában

A nemzetállami megközelítés miatt Románia által preferált integrációs eszköz hagyományosan a politikai bevonás. Hiába merültek fel már 1919-1920 körül az első autonómia tervek, román részről – ahogy láttuk – mind a területi, mind a nem területi önkormányzatiságot elutasították, viszont támogatták a politikai formációk révén való megjelenést. Ezért kerülhetett sor 1922-ben az Országos Magyar Párt, 1944 után az MNSZ, 1989 után pedig az RMDSZ és más politikai erők létrehozására.

Érdemes megemlíteni, hogy a XX. század három nagy román politikai fordulata – 1918, 1944 és 1989 – közül kettő esetében politikai paktum tette lehetővé a magyarság romániai politikai életbe kapcsolódást, így az 1923-as

115 A kormány által kinevezett, azt a megyei és helyi adminisztráció irányában képviselő személy.

116 SALAT, Levente: *The Chances of Ethnic Autonomy in Romania – Between Theory and Practice*, In: KÁNTOR, Zoltán (ed.): *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges*, Budapest, NPKE-L'Harmattan, 2014, 129.

csucsai, illetve az 1993-as neptuni paktumok. Az egyezségek nem jelentettek valódi megoldást a magyar közösség problémáira, de elismerték a magyarság bizonyos jogait és „szalonképessé” tették a magyar politikai képviseletet a román politikai elit számára. Az eredetileg követelt intézményesítés – így elsősorban a területi alapú hatalommegosztás (autonómia) – elmaradása, illetve a nemzetiségi problémák kiszámíthatatlan, hosszú távon tervezhetetlen politikai mezőbe kerülése viszont azt eredményezte, hogy a közösség számára fontos kérdések eldöntésében irreálisan nagy szerepet játszhattak akár egyes személyek pillanatnyi érdekei vagy személyes preferenciái.¹¹⁷

Az első politikai bevonási keret, amelynek kialakítását Bukarest kezdeményezte – leszámítva a valójában gyakorlatba nem ültetett 1923-as csucsai paktumot¹¹⁸ – a II. világháborút követő években létezett. 1945. június 23-án a román belügyminiszter több volt észak-erdélyi város élére magyar polgármestert nevezett ki.¹¹⁹ Később a MNSZ-hez kötődő kormány megbízottak (prefektusok) kerültek Csík, Udvarhely és Háromszék megyék élére, valamint magyar államtitkárok az oktatási és a propaganda minisztériumba, illetve a nemzetiségi államtitkárságra. Létrejöttek külön magyar tanfelügyelőségek Kolozsváron és Brassóban,¹²⁰ illetve Kolozsváron a magyar kultúra irányítását végző főfelügyelőség.¹²¹ A román hadseregben lehetővé vált a magyarok tisztté válása, a romániai magyar kommunisták pedig abban reménykedtek, hogy a közeli jövőben Székelyföld csendőrsége is magyar lesz.¹²² 1947-ben a Román Nemzeti Bank igazgatótanácsába is került magyar,

117 A romániai magyarság történetének számos forrása elérhető magyar nyelven, így a történelmi folyamatok ismertetésétől ehelyütt eltekintünk.

118 Petru Groza későbbi miniszterelnök szerint, aki 1923-ban a paktumot román részről aláíró Néppárthoz (Partidul Poporului) tartozott, „a paktumból semmit sem tartottunk be, csak azt az egy pontot, hogy a magyar urak képviselőseikhez jussanak. S ezzel meg is voltak elégedve”. SÍPOS Attila (szerk.): *Groza Péter emlékére*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1984, 36. Tény, hogy a paktumot nem a román, hanem a magyar fél mondta fel először.

119 Nagyvárad, Zilah, Nagybánya, Szatmárnémeti, Székelyudvarhely, Sepsiszentgyörgy és Marosvásárhely magyar polgármestert, míg az akkor még szintén magyar többségű Kolozsvár, Szamosújvár és Dés városok pedig magyar alpolgármestert kaptak. http://www.hunsor.se/dosszie/erdelyitortenetikronologia44_53.pdf 22–23. (2019. 10. 24.)

120 JOÓ Rudolf: *A nemzetiségek egyenjogúsításának útján*, Budapest, Kossuth Könyvkiadó, 1983, 69–70. A törvényi rendelkezés csak szentesítette a meglévő, 1945-ben kialakított helyzetet.

121 *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, Bukarest, A nemzetiségi minisztérium kiadása, 1948, 19. A kolozsvári, marosvásárhelyi és nagyvárad magyarszínházak állami finanszírozást is kaptak. Uo.

122 SÍPOS i.m. 96.

ami az állami propaganda szerint azt hirdette, hogy a „*hitelpolitika tekintetében többé nem egy ellenséges állami hatósággal állunk szemben, hanem mi magunk [a romániai magyarok] is részesévé váltunk az államhatalomnak*”.¹²³ Mindazonáltal a megszerzett tisztségek inkább szimbolikusak voltak, nem jelentettek valódi döntési vagy befolyási pozíciót.¹²⁴

A kommunista rendszer megszilárdulásával sor került a magyar intézmények felszámolására, minden esetben az etnikai különállás helytelenítésére, a közös – román-magyar – intézmények fontosságára és a magyarság hatalomba emelésére hivatkozással. A hatalomból így „részesedett” a magyar szövetkezetek vezetősége,¹²⁵ vagy a kolozsvári székhelyű Romániai Magyar Írók Szövetsége, amely Romániai Írók Szövetsége néven 1948 januárjában összeolvadt a Román Írószövetséggel. Érdeemes megemlíteni, hogy ami magyar szempontból az önálló magyar intézmény megszűnése volt, az román szemszögből a testület nevének Román Írószövetségről Romániai Írószövetségre változtatása miatt a hatalom *nemzetellenes* megnyilvánulása.¹²⁶ 1948-ban, az iskolák államosítása során felszámolták a kolozsvári és brassói magyar tankerületeket is, helyükbe közös román-magyar tanfelügyelőségeket állítva.¹²⁷ A politikai érdekképviseleti szervezet, az MNSZ formális felszámolására 1953-ban került sor.

Az intézmények beolvasztásának második nagy hulláma az 1950-es évek végén következett, amikor az Román Munkáspárt meghirdette a politikai és területi revizionizmus elleni harcot. Ennek áldozatul estek magyar iskolák, a kolozsvári Bolyai Tudományegyetem és a MAT is. A félelem és a megfelelési kényszer légköre olyan erős volt, hogy a MAT saját maga dolgozott ki stratégiát az iskolák összevonására, amit Szövérfi Zoltán propagandatitkár azzal indokolt, hogy „*ezt követeli az élet. Az asszimiláció egy normális tendencia*”.¹²⁸

1968-1989 között a Román Kommunista Pártban (RKP), a megyei pártstruktúrákban, illetve ideiglenesen a Magyar Nemzetiségű Dolgozók Tanácsa (MNDT) keretében jelenhettek meg magyar érdekek, eredményt elérni viszont leginkább a központi vezetéssel ápoltság személyes kapcsolatok

123 *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, 21.

124 VINCZE Gábor: *Nemzeti kisebbségektől a „magyar nemzetiségű románok”-ig*, In: BÁRDI Nándor (szerk.): *Források és stratégiák*, Csíkszereda, Pro-Print Könyvkiadó, 1999, 180.

125 *A nemzetiségi politika három éve a demokratikus Romániában*, 22.

126 BOIA, Lucian: *Capcanele istoriei*, București, Humanitas, 2013, 336.

127 JUHÁSZ Gyula (szerk.): *Hetven év – A romániai magyarság története 1919-1989*, Budapest, Magyarágkutató Intézet, 1990, 76.

128 GAGYI i.m. 410.

révén lehetett.¹²⁹ Ahogy a külpolitikailag elszigetelődő és nehezebb gazdasági helyzetbe kerülő pártvezetés a nacionalizmus felé fordult és erősödött a diktatúra, úgy gyengült az intézményi struktúra. Az államirányítás egyre inkább elnöki dekrétumok útján, illetve nem nyilvános és sokszor szóbeli végrehajtási utasítások révén valósult meg, ami önkényeskedés alapja lett és a korrekciók lehetőségének csökkenését okozta.¹³⁰ Azok a nemzetiségi vezetők – a rendszer mindvégig törekedett létszámarányos megjelenítésükre – akik számára a nemzeti identitás meghatározó volt, előbb-utóbb távozásra kényszerültek: így Király Károly 1972-ben, Bodor Pál, a magyar adás főszerkesztője 1983-ban; Fazekas János, Sütő András és Domokos Géza 1984-ben szorultak ki az RKP Központi Bizottságából. Akik az erősödő állami nacionalizmust össze tudták értékrendjükkel egyeztetni – például Gere Mihály, Hajdu Győző, Koppándi Sándor – az apparátusban maradhattak.

A változásokat követően, egészen 1990 márciusáig a romániai magyarság nem önálló intézményben gondolkozott, hanem kulturális közösségben, vagyis több magyar pártban, román pártok keretein belüli, illetve platformokban megvalósuló politizálás révén kívánta a kulturális értékek előmozdítását.¹³¹ Ezt az elképzelést a marosvásárhelyi véres március sodorta el, és azt követően kezdődött a kulturális közösség politikai közösséggé alakulása. A közösséget megosztó kérdések miatt eleinte az 1989 decemberében létrejött RMDSZ-en belül, később azzal párhuzamosan jelentek meg az eltérő elképzelések, de az etnikai határ vonal a politikában megmaradt, nem jött létre sem vegyes párt, sem többségi párton belül magyar szekció. Ez jelentős mértékben a teljes romániai társadalomban és politikumban tovább élő nemzetállami gondolkodásra vezethető vissza.

1989 óta az RMDSZ több esetben volt kormánytag, illetve támogatta a kormányt kívülről, ami – összekapcsolódva a Romániára az EU- és NATO-integráció miatt nehezedő nemzetközi nyomással – pozitív változásokat eredményezett a jogrendben, és a magyar közösség otthonosságérzetét is

129 KIRÁLY Károly: *Nyílt kártyákkal I.*, h.n., Nap Kiadó, 1995, 125–129.

130 ARA-KOVÁCS Attila – DÁVID György – JOÓ Rudolf – KŐSZEGI László – NAGY József – TÓTH Károly Antal – VÁSÁRHELYI Judit: *Jelentés a romániai magyarság helyzetéről*, In: Jelentések a határon túli magyar kisebbségekről, Budapest, Medvetánc Könyvek, 1988, 72–73.

131 LŐRINCZ Csaba: A romániai magyar közösség politikai programja és a program megvalósítására irányuló koncepciói 1989 után, In: LŐRINCZ Csaba – ORBÁN Viktor – NÉMETH Zsolt – ROCKENBAUER Zoltán: *Nemzetpolitika, 88-'98*, Budapest, Pro Minoritate Alapítvány, 1998, 54.

növelte.¹³² A változások legfontosabb jellemzője azonban a gyakorlatba ültetés szelektivitása és a garanciák hiánya, ami mutatja a jogállam hiányosságait és az adott körülményekhez kötődő politikai megegyezések hatékony intézményi háttér nélküli törékenységét.¹³³ Az alkotmányba például bekerült 2003-ban egy nemzetiségi státútum sarkalatos törvényként való elfogadásának előírása, a kormány által benyújtott tervezetet azonban a Szenátus elutasította 2005-ben, a Képviselőház pedig azóta is „jegeli” a javaslatot.¹³⁴ A román jogszabályok értelmezése is etnikailag determinált: ezt mutatják a már említett, folyamatosan zajló, a társadalmi légkört mérgező kormány megbízotti fellépések és perek a magyar feliratokkal, szimbólumokkal szemben.

Tovább élni látszik azonban az a gyakorlat, hogy a magyar közösség politikai képviselője, az RMDSZ kormánytagság nélkül is birtokol bizonyos kormányzati funkciókat. Így bár a szövetség 2012-ben ellenzékbe szorult, egy-egy államtitkári rangú vezetője maradt az Oktatási Minisztériumban a kisebbségi oktatási ügyek felügyeletére, illetve az Etnikumközi Kapcsolatok Hivatala élén.¹³⁵ Érdekes, és mindezidáig egyedüli alkalom volt, amikor a 2015-2016-ban regnált technokrata Cioloş-kormány kinevezett egy RMDSZ-hez kötődő magyar alprefektust (helyettes kormány megbízottat) Temes megyébe. Őt végül 2016 decemberében – másfél hónappal a kinevezése után – egy autonómia kapcsán tett támogató kijelentése miatt menesztették.¹³⁶

132 VERES i.m. 92.

133 A közelmúltban a 2016. december 21-én a szociáldemokrata-liberális kormánykoalíció és az RMDSZ között aláírt megállapodás mutatta ezt, amelynek több pontja is meglévő román törvények és vállalt nemzetközi kötelezettségek érvényesítését célozza. A szöveg elérhető: http://adevarul.ro/news/politica/psd-alde-semnat-protocol-colaborare-parlamentara-udmr-prevede-documentul-1_585a6e205ab6550cb8a1a29a/index.html (2019. 10. 24.)

134 A törvényjavaslat dokumentumai és a parlamenti események kronológiája elérhető http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck.proiect?idp=6778 (2019. 10. 24.)

135 Ez utóbbiból 2015. október 1-jei hatállyal leváltották az RMDSZ által jelölt vezetőt, aki korábbi – tatár etnikumú – helyettesével cserélt helyet. A leváltást megelőzően, szeptember 29-én az RMDSZ a parlamentben támogatta a PSD-kormány megbuktatására irányuló – sikertelen – bizalmatlansági indítványt. 2017 májusában az akkori román kormányfő visszahelyezte az RMDSZ-hez kötődő vezetőt. Az oktatási államtitkár 2017. júniusi nyugdíjba vonulása után is RMDSZ-hez tartozó politikus vette át a tisztséget.

136 *Menesztették a magyar alprefektust, aki szerint téves az egységes nemzetállam megnevezés* (2016. december 8.) [http://www.maszol.ro/index.php/belfold/73646-menesztettek-a-magyar-alprefektust-aki-szerint-teves-az-egyseges-nemzetallam-megnevezes%7C%7C%7C%7CMenesztett%C3%A9k%20a%20magyar%20alprefektust,%20aki%20szerint%20t%C3%A9ves%20az%20egys%C3%A9ges%20nemzet%C3%A1llam%20](http://www.maszol.ro/index.php/belfold/73646-menesztettek-a-magyar-alprefektust-aki-szerint-teves-az-egyseges-nemzetallam-megnevezes%7C%7C%7CMenesztett%C3%A9k%20a%20magyar%20alprefektust,%20aki%20szerint%20t%C3%A9ves%20az%20egys%C3%A9ges%20nemzet%C3%A1llam%20)

Együttműködés tehát – már csak a politikai realitások miatt is – létezik, de az eredményesség és a magyar közösség otthonosságérzetének növekedését eredményező változások kicsikarása továbbra is személyi kapcsolatok és kvalitások függvénye, az intézményesítettség hiánya nyilvánvaló probléma.

5. Összegzés: Románia területi autonómia nélkül

Habár az ország lakosságának közel 90%-a román nemzetiségű, Románia nem tekinthető – az erre vonatkozó alkotmányos kitétel ellenére sem – nemzetállamnak. Ezt nem csak elutasítja a lakosság egy része, hanem az ország jól meghatározható részein olyan magyar közösség él, amely területi autonómiára törekszik. Komoly és feszültségkeltő probléma, hogy az erre reflektáló román válasz rendkívül negatív, sőt a párbeszédetől is elzárkózó. Az autonómia- vagy területi alapú hatalommegosztás-ellenes fellépés a politikumtól az igazságszolgáltatásig terjedően megjelenik: létezik egy fennálló jogi helyzet, amelyet egy meghatározott kisebbségi közösség elégtelennek tart, és amelynek megváltoztatásáért küzd, miközben az állam a maga teremtette nemzetállami és jogi keretekre hivatkozva utasítja el a törekvéseket és a párbeszédet is.

Komoly gond a román alkotmányfejlődés szervességének hiánya; például az 1952-es székelyföldi területi autonómia Sztálin közvetlen beavatkozása révén került be az alkotmány szövegébe, de az állam megerősödésekor és a szovjet befolyás csökkenésével párhuzamosan először megváltozott a vonatkozó szabályozás 1960-ban, majd teljesen eltűnt 1968-ban. A román alkotmányozásra gyakorolt külső és belső események fontosságának hangsúlyozása azért fontos, mert a körülmények változásai az (alkotmányos) szabályok jelentős változását eredményezhetik – kiszámíthatatlanná téve hosszú távon a jogszabályi környezetet olyan kérdésben is, mint a magyar közösség tényleges jogegyenlősége, illetve közösségi és egyéni jogai. Ez az anomália csak a román politikai elit és a társadalmi többség szemléletének megváltozásával, a magyarság közösségi integrációja gondolatának elfogadásával – és annak alkotmányba foglalásával – szűnhet meg, hiszen reálisan nem várható a romániai magyarságtól az erre irányuló törekvéseik feladása és az asszimilációs út választása.

A romániai magyarság autonómia-törekvéseinek eddigi sikertelenségének azonban nem csak a romániai alkotmányfejlődés szervetlensége és a politikai-társadalmi többség elutasítása az okai. Ezekon túlmenően egyrészt a közösség nem elég erős sem demográfiai, sem gazdasági, sem más szempontból ahhoz,

megnevez%C3%A9s (2019. 10. 24.)

hogy akaratát rákényszerítse az államra. A kudarcban fontos szerepet játszik, hogy a magyar közösség nem egységes: csak alig fele él a Székelyföldön és még az ott lakók is többféle elképzeléssel rendelkeznek, amely a „*nem kell autonómiától*” a *teljes függetlenségig* terjed. A Székelyföld vonatkozásában kidolgozott autonómiatervek eddig nem tudtak közös nevezőre jutni sem a terület kiterjedésében, sem a belső igazgatás kérdésében – megtartsák-e a romániai struktúrát vagy térjenek vissza az ősi székek rendszeréhez – sem a hatáskörök vonatkozásában. Ez a megosztottság nemcsak gyengíti a törekvéseket Románia irányában, de a külföld számára érthetlenné, sőt komolytalanná is teszi azokat, hiszen azt a benyomást kelti, hogy az érintettek sem tudják mit is szeretnének.

Fontos további ismérve a sikertelenségnek, hogy nincs olyan meghatározó romániai társadalmi csoport, amely partner lehetne akár az ország regionalizálása, akár meghatározott autonómiastruktúrák kialakítása tekintetében: a többszázazres német közösség szinte teljesen eltűnt, a román többség irányában pedig politikai elit a magyar veszéllyel és Erdély elvesztésének rémképével ijesztgetve sikeresen legitimálja saját centralizációs törekvéseit és bármiféle román regionalizmus ellenzését. Az is fontos szempont, hogy más nemzetiségű érdekeltek hiányában a területi alapú hatalommegosztás kapcsán esetleg kialakuló diskurzus azonnal leegyszerűsödik magyar-román vitává, ami politikai és szimbolikus mezőbe tolja a kérdést, így lehetetlenítve el a produktív eszmecserét.

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül – habár ezt jelen írásban nem vizsgáltuk – hogy nemzetközi érdek sem fűződik egy romániai területi autonómia megteremtéséhez, ezért nincs erre irányuló nemzetközi nyomás sem. Magyarország vonatkozó törekvéseinek vizsgálata is megérne egy hosszabb elemzést, itt most elég annak egyértelműsítése, hogy jelenleg nincs a magyarság számára kedvező alkuhelyzet.

Ezek a tényezők kellően negatív képet festhetnek szemeink elé, viszont a helyzet mégsem ennyire egyértelmű. Az elmúlt időszak egyes vitái – zászlók, nyelvhasználat és emlénapok kapcsán, az Úz-völgyi katonai temető 2019-es ostroma – egyértelműen azt mutatják, hogy a magyar közösség megoldatlan társadalmi integrációjának kérdései miatt Románia és a romániai társadalom belső feszültségekkel küzd. A probléma létének román tagadása ellenére is nyilvánvaló, hogy a magyar közösség jelentős része, különösen a Székelyföldön, más jellegű jogi és társadalmi megoldást keres, mint a fennálló keret. Az autonómiára irányuló törekvések román részről, a törekvések negligálása

vagy elutasítása pedig magyar részről okoz állandó, de legalábbis bármikor felszínre törni képes frusztrációt. Mindez jelentős mértékben gyengíti nem csak Románia belső stabilitását, de a regionális és a magyar-román államközi együttműködést is. Ez pedig egyik államnak és Európának sem érdeke.

FENNTARTHATÓSÁG ÉS ENERGIASZABÁLYOZÁS

LOVAS DÓRA

PhD hallgató (DE Marton Géza Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola)

1. Bevezetés

Egy olyan témakör megközelítésére vállalkozom, amelynek megragadása nem egyszerű feladat, de az energiapolitika egyes aspektusai szempontjából mégsem hagyható figyelmen kívül. Kutatási területem az energiaszektor európai uniós szabályozása révén kialakulóban lévő energiaunió, azonban e témakör vizsgálata közben a környezetpolitika megkerülhetetlen terület, hiszen e politikák sokszor összekapcsolódnak, nemcsak közösségi, de tagállami, regionális és helyi szinten is.¹ A közösségi környezetvédelmi politika megjelenésétől fogva kézzelfogható érdekellentétek húzódnak meg e politika és a gazdaságpolitikai célok között, melyek megoldása a fenntartható fejlődés megfelelő, kiegyensúlyozott megvalósításában látszik manifesztálódni.

Az Európai Unió létrejöttétől kezdve elsősorban gazdasági közösség, melynek prioritása a mai napig gazdasági célok megvalósítása, árnyalva környezetpolitikai célkitűzésekkel. Az integráció érzékeny, ugyanakkor elengedhetetlen területe az energiagazdálkodás, annak biztonságos, folyamatos és fenntartható kialakítása, biztosítása. Az utóbbi jellemző kapcsán azonnal felmerül a fenntartható fejlődés fogalma, annak központi szerepe az energiagazdálkodás kapcsán. Mondhatjuk, hogy a fenntartható fejlődés egy cél, melynek egyik eszköze az energiagazdálkodás optimális megvalósítása, melyhez azonban elengedhetetlenek az európai unió aktív közreműködésével kialakított intézkedések, így, többek között az energiafelhasználás minimalizálását, vagy a megújuló energiaforrások használatának növekedését célzóak.²

1 A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Debreceni Egyetemen működő DE ÁJK Állami Erőforrások Államtudományi Kutatóműhely együttműködésével készült. A projektirány elhelyezésére nézve lásd: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (2016): *Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról*. In: HORVÁTH M. Tamás – BARTHA Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Merre tartanak? Budapest, Dialóg Campus, 25–37.

FARAGÓ Tibor: *Az EU energia-és klímapolitikájának összekapcsolódása. Lépések (a fenntarthatóság felé)*. Budapest, REAL-MTA Kiadó, 2018, 4-6.

2 BÁNYAI Orsolya: *Kiút a zsákutcából, azaz a (fenntartható) fejlődés – jogi nézőpontból*. *Jogelméleti Szemle*, 2011/3, 3.

Az Európai Unió energia-és környezetpolitikáját nem lehet élesen szétválasztani, mindig vannak bizonyos aspektusok, ahol összekapcsolódnak, ilyen a fenntartható fejlődés is, amely fogalomnak gyenge értelmezését követik az integráció dokumentumai.

A tanulmányban először azon nemzetközi dokumentumokat, és az európai integráció elsődleges jogforrásait mutatom be, ahol a környezet-és energia-politika összekapcsolódik, különös figyelmet szentelve a fenntartható fejlődés elvének megjelenésére és szabályozására. Ezt követően kerül sor a másodlagos jogforrások, és az olyan energetikai dokumentumok bemutatására, amelyeknek e fogalom kapcsán kiemelkedő megállapításai, előremutató rendelkezései vannak, kiemelten figyelve a fenntartható fejlődés adott dokumentumban meghatározott értelmére.

2. A fenntartható fejlődés fogalmának megjelenése az integráció elsődleges jogforrásaiban

A fenntartható fejlődés kiemelkedő jelentősége hazai és nemzetközi szerzők esetén egységes, azonban kezelése és homogén megjelenése nehézségeket vet fel. Ennek oka, hogy a környezeti problémák és a fenntartható fejlődés szükségessége minden szinten megjelenik, így nemcsak uniós, de tagállami, regionális és önkormányzati szinten is, ráadásul e nehézségek rendkívül sokfélék lehetnek, így többféle eszköz szükséges a megoldásuk érdekében.³

A fenntartható fejlődés elve ma az Európai Unió alapvető célkitűzései között szerepel⁴, valamint az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (Továbbiakban: EUMSz) 6. cikke is kifejezetten tartalmazza ezen elv előmozdítását, mégpedig a környezetpolitika más politikába való integrációja kapcsán. Széles körben elfogadott nézet, hogy kiemelten fontos a fenntarthatóság megvalósítása, azonban e divatos fogalom mögött megbúvó tartalom kapcsán nincs egyetértés. Különbséget tehetünk a fenntarthatóság koncepciók között aszerint, hogy gyenge vagy erős értelméről beszélünk.⁵ Az integráció saját maga által készített dokumentumaiban a fenntartható fejlődés gyenge felfogása szerepel, azaz ezek szerint a természeti tőke és a gazdasági tőke egymással teljes mértékben helyettesíthető, csupán a különböző tőke-javak összértéke nem

3 FODOR László – BÁNYAI Orsolya (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debrecen, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2017, 35-45.

4 Európai Unióról szóló Szerződés 3.cikk (3).

5 SZLÁVIK János: *Fenntartható gazdálkodás*. Budapest, Complex Kiadó, 2013, 22-24.

csökkenhet a fenntarthatóság megvalósítása érdekében.⁶⁷ Ezzel szemben az erős értelmezés a természeti erőforrásokra úgy tekint, mint amelyek nem helyettesíthetőek.⁸ Ezen utóbbi koncepció a környezeti érdek elsődlegességét hirdeti a gazdasági és társadalmi szempontokhoz képest. Jó példa erre a Föld Chartája.⁹ Véleményem szerint, csatlakozva több szerzőhöz, a fenntartható fejlődés akkor lenne elérhető, ha az ökológiai fenntarthatóság (erős) lenne elsődleges, azonban az Európai Unió dokumentumok a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontokat egyenrangúan jelölik meg.¹⁰

Az Európai Unió is a belső piac tökéletes megvalósításán munkálkodik, de ennek előfeltétele, hogy a piac szereplői megfelelő tájékoztatást kapjanak az áruk mennyiségéről és minőségéről. Különösen nehéz ennek megfelelni, amikor a környezeti javak, így a fenntartható fejlődés kerül a gazdasági értékelés középpontjába. Egyesek elutasítják e javak központba állításának lehetőségét (holisztikus közgazdaságtan). Pl.: Schumacher szerint, ha beárazzuk a természeti javakat, eláruljuk a környezetet.¹¹ Mások szerint muszáj kihasználni e tekintetben is a piac lehetőségeit, annak intelligenciáját, annak érdekében, hogy fizessék meg az emberek a szennyezésük árát.¹² Szlavik szerint megoldás lenne, ha a fenntartható fejlődés környezeti oldalának biztosítása érdekében a jogi eszközök mellett piaci-közgazdasági eszközöket is használnánk (ökológiai közgazdaságtan).¹³

Az energiagazdálkodás megfelelő szabályozása nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődés szempontjából, amely nem szűkíthető le csupán a gazdasági szférára, így befolyásoló tényezőként hat megvalósulása kapcsán a társadalom és a környezet állapota is. A fenntartható fejlődés e három pillérét együtt, egymásra tekintettel kell kezelni, mert csak ez jelenthet végleges és kielégítő megoldást, az egymástól elkülönült kezelés nem segít.¹⁴ A fenntartható

6 DOBSON, A.: Environmental sustainabilities: an analysis and a typology. *Environmental Politics*, 1996, 5 (3), 401–428.

7 SWD(2016) 390 final.

8 BÁNYAI Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*. Budapest, DELA Könyvkiadó és kereskedelmi Kft., 2011, 33.

9 BÁNYAI Orsolya (2011) i. m. 33.

10 BOSSELMANN, K.: *The Principle Of Sustainability-Transforming Law and Governancw*. Ashgate, 2008, 23.

11 SCHUMACHER, Ernst F.: *A kicsi szép. Tanulmányok egy emberközpontú közgazdaságtanról*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1991, 45.

12 LAUFER Tünde: *Környezetgazdaságtan*. Kalocsa, Tomori Pál Főiskola, 2006, 48-49.

13 SZLAVIK János: *Fenntartható környezet - és erőforrás-gazdálkodás*. Budapest, Komplex Kiadó, 2005, 48.

14 Brundtland Report 1987.

energiagazdálkodás egy olyan rendszer, amely prioritásának tartja, hogy az emberiség az energiaigényét a lehető leggazdaságosabban elégítse ki, a lehető legkisebb környezetszennyezéssel állítsa elő a szükséges energiát, és nagy hatékonysággal használja fel azt a szükségletei kielégítésében. E rendszer megvalósításához a jelenlegi álláspontok szerint szükséges többek között a megújuló energiaforrások intenzívebb használata, a fosszilis energiaforrások korlátozott felhasználása, rugalmas energiarendszer kialakítása, valamint az energiatakarékosság és energiahatékonyság megvalósítása.

Az Európai Gazdasági Közösségről szóló szerződésben létrehozott Közösség¹⁵ létrejöttének oka, egy olyan belső piac létrehozása, ahol szabadon áramolhatnak az áruk, személyek, szolgáltatás és a tőke javak. E szerződésen kívül az ESZAK¹⁶ és az EURATOM¹⁷ tartalmaz(ott) olyan jogokat, amelyeket a tagállamok az integrációra ruháztak. Míg az előbbi célja, hogy a háború elkerülése érdekében kölcsönös függőséget alakítsanak ki a szén- és az acélipar terén¹⁸, addig az utóbbival azon feltételek megteremtésére törekedtek, amely az atomenergia-ipar gyors létrehozásához és növekedéséhez szükségesek.¹⁹ Mindkét szerződés egy-egy energiahordozóra vonatkozott. Látható, hogy a Közösség megalakulásakor csupán gazdasági célok mentén képzelte el létrejöttét és fejlődését. Az 1970-es években kellett rájönnie az integrációnak, hogy nem hagyható figyelmen kívül a globális klímaprobléma kérdésköre. Az Európai Közösség és az ENSZ közel ebben az időben kezdte együttműködését szorosabbra foni, így többek között az integráció 1974 óta állandó megfigyelőként részt vesz az ENSZ Közgyűlésében, illetve több szakosodott szervezetében. A Lisszaboni Szerződés óta ez a kooperáció még szorosabb, így 2011-től szóban javaslatokat előterjeszthet, módosításokat javasolhat, valamint egy alkalommal reagálhat az uniós állásponttal kapcsolatos felszólalásokra is.²⁰

15 A Római Szerződéseket 1957. március 25-én írták alá, és 1958. január 1-jén léptek hatályba.

16 Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést, vagy Párizsi Szerződést, 1951. április 18-án írták alá, és 1952. július 25-én lépett hatályba.

17 Az Európai Gazdasági Közösséget és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződéseket, vagyis a Római Szerződéseket 1957. március 25-én írták alá, és 1958. január 1-jén léptek hatályba.

18 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11951K/TXT&from=HU;> (2019.10.22.)

19 Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2016/C 203/02 1. cikk.

20 [https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/unga/;](https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/unga/) (2019.10.29.)

2.1. A fenntartható fejlődés koncepcióját szolgáló nemzetközi dokumentumok

E rész keretében azon nemzetközi dokumentumokat veszem górcső alá, amelyeknek az integráció részes fele, valamint a fenntartható fejlődés szempontjából fontos mérföldkőnek számítanak. A klímaproblémával kapcsolatos kérdések először az 1972. évi stocholmi és az 1979. évi genfi konferencián merültek fel. Az 1972-es ENSZ ernityője alatt megrendezésre kerülő világértekezleten (*UN Conference on the Human Environment*) jelentették ki először, hogy a gazdasági fejlődés által okozott környezetvédelmi problémák nem hagyhatóak figyelmen kívül. E konferencia a tengerek tisztaságára koncentrált leginkább és javaslatot tett az ENSZ Környezetvédelmi programjának létrehozására is, azonban még nem jelent meg a fenntartható fejlődés fogalma.²¹ Az 1979-es konferencián megszületendő Genfi Egyezmény, volt az első szakmai (és nem politikai jellegű) kooperációt megalapozó nemzetközi környezetvédelmi egyezmény (légszennyezésre vonatkozik).²²

A 80-as években jelent meg az igény egy újabb e témakörrel foglalkozó konferenciára vonatkozóan. Ebben az időszakban számos olyan tanulmány, tudományos eredmény született, amelyek figyelmeztettek az éghajlatváltozás káros hatásaira, így a klímapolitika mellett az energia, mint ágazat egyes területei is a figyelem középpontjába kerültek.²³

A Környezet és Fejlődés Világbizottság, más néven a Brundtland Bizottság (*World Commission on Environment and Development*), akit a következő konferencia előkészítésével bíztak meg, használja először a fenntartható fejlődés fogalmát, koncepcióját. E bizottság által közzétett „Közös jövőnk” című jelentése a gazdasági növekedés társadalmilag és környezetileg fenntartható létét szorgalmazta. E fogalomnak három pillére, azaz gazdasági, környezeti és társadalmi oldala van, ahol cél a társadalmi jól-lét biztosítása, feltétele a környezet eszköze pedig a gazdaság, tehát nem három egyenlő oldalról beszélhetünk. Itt még nem tudományos jelleggel vizsgálta a környezet és gazdaság kapcsolatát.²⁴

21 FARAGÓ Tibor: A fenntartható fejlődéssel foglalkozó nemzetközi együttműködés négy évtizede. *Külügyi Szemle*, 2012/3, 189-190.

22 BÁNDI Gyula — FARAGÓ Tibor — LAKOSNÉ HORVÁTH Alojzia: *Nemzetközi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Egyezmények*. Budapest, Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi Hivatal, 1994, 21.

23 FARAGÓ Tibor (2005) i. m. 4-6.

24 GYULAI Iván: Fenntartható és fenntarthatatlan növekedés. *Statisztikai Szemle*, 2013, 91 (8—9), 797; 801.

Az első globális felmelegedés elleni nemzetközi jogi dokumentum (Éghajlat-változási Keretegyezmény) az ENSZ égisze alatt 1992-ben született meg a Rio de Janeiróban tartott Környezet és Világkonferencián. Ebben a dokumentumban a tagállamok vállalták, hogy 2000-ben a kibocsátásuk nem haladja meg az 1990 évi szintet, mely kapcsán energiahatékonysági és megújuló energiával kapcsolatos közösségi programokat fogadtak el.²⁵ E dokumentum kiemelkedő jelentősége, hogy foglalkozik a fenntartható fejlődés gyenge fogalmával.²⁶ Ebben az időben született meg a fenntartható fejlődést segítő Agenda 21 című akcióprogram is, amely javaslatokat, ajánlásokat fogalmazott meg nemzetközi szervezetek, kormányok és a civil társadalom részére.²⁷ A Keretegyezmény részes államai ezt követően több konferenciát hívtak össze a korábban megfogalmazott célok elérése érdekében, azonban nem sikerült számottevő eredményeket elérniük.

1997-ben fogadták el a fenti egyezményhez kapcsolódóan a Kiotói Jegyzőkönyvet, azonban már szigorúbb vállalásokkal. A jegyzőkönyv a célok eléréséhez ajánlja pl.: megújuló energiaforrások részarányának növelését. 2001-ben a megújuló energiaforrások és energiahatékonyság előmozdítására született egy újabb jegyzőkönyv. Ebben is megjelenik a fenntartható fejlődés fogalma, de csupán gyenge értelemben, igaz elsődlegességet tulajdonítva az emberi egészségre és környezetre (még nem lépett hatályba).

Energia Charta Egyezmény 1998-ban lépett hatályba jogi keretet biztosítva az energetikai együttműködésnek. E dokumentum kiáll az energiahatékonyság ösztönzése mellett, valamint az energiafelhasználás káros hatásainak csökkentésére törekszik. Az egyezmény utal fenntartható gazdasági fejlődés növelésére, amellyel azonban ellentmondásba kerül, mivel az a környezeti károk csökkentésével ellentétes célként jelenik meg.²⁸

Hosszú tárgyalássorozatot követően 2015-ben született meg a Párizsi Megállapodás, amelyben a részes felek szigorúbb kötelezettségeket vállalnak a Kiotói Jegyzőkönyvhöz képest. Az 1997. évi Jegyzőkönyv, annak 2012. évi módosítása és a 2015. évi Párizsi Megállapodás is az 1992. évi egyezmény hatálya alatt áll, melyek közül az Dohai módosítás még nem lépett hatályba, az utóbbi kapcsán pedig már az integráció is elkötelezte magát.²⁹

25 FARAGÓ Tibor (2005) i. m. 4-6.

26 BÁNDI Gyula: *Környezetjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2014, 15.

27 GYULAI Iván (2008) i.m. 8.

28 BÁNYAI Orsolya (2011) i. m. 75-77.

29 FARAGÓ Tibor: „A párizsi klímátárgyalások eredményei”. *Magyar Energetika*, 2016/1, 8-12.

2.2. A fenntartható fejlődés megjelenése az Európai uniós dokumentumokban

Az Európai Unió energiapolitikájával kapcsolatos intézkedések jogalapja csupán a Lisszaboni Szerződéssel került az alapszerződésbe, azonban a környezeti politika jogalapjának kezdetét már az 1970-es évekre tehetjük, amikor a közösség nemcsak az ENSZ keretében igyekezett klímapolitikával összefüggő célokat megfogalmazni, hanem saját égisze alatt is.

Mind a nemzetközi, mind pedig az európai környezetjog fejlődését vizsgálva megállapítható a széttagoltság, amely a tagállamok eltérő fejlődési körülményeivel magyarázható. Csupán a 70-es évek végén merült fel az igény először a környezetpolitika egységes szabályozása kapcsán. Kezdetben nem törekedtek a környezetvédelmi követelmények integrálására más politikákkal, azok csupán egyfajta párhuzamos érdekként jelentek meg a gazdasági érdek mellett.³⁰ Ezt mutatja az 1973-ban elfogadott Első Környezetvédelmi Akcióprogram is, ahol még csupán a legfőbb környezetpolitikára vonatkozó alapelveket fogalmazták meg. 1977-ben (1981-ig) a második program keretében először váltak fontossá környezetpolitikai szempontból a vegyi anyagok (még széttagoltság jellemző, nem egységes szabályozás).

Fontos mérföldkő volt az 1982-1986-os időszakra vonatkozó Környezeti Intézkedési Program, mely igaz még csak általánosságban, de utalt az energetikával összefüggő kibocsátásokra, és felhívta a figyelmet a kevésbé környezetterhelő energiatermelés jelentőségére. Ez volt az első olyan program, amely konkrétan megnevezte az energia ágazatot, mint olyan területet, ahol a környezeti szempontokat fejleszteni kell, indokként megjelölve a környezet terhelésének volumenét. E program azért is volt nagyon fontos, mert előtérbe helyeződtek a gazdasági megfontolások, valamint a környezetpolitika integrálásának fontossága más politikákba.³¹ Ez ekkor még a belső integrációt jelentette.

A fenti előzmények hatására 1987-ben az Egységes Európai Okmánnyal került be a szerződésbe a környezetpolitika, más politikákba való beépítés, azaz külső integráció igényével.³² Innentől kezdve tehát a környezetpolitikának van szerződéses jogalapja. Ezzel egyidőben született meg a negyedik környezeti Intézkedési program is, amely már kifejezetten hivatkozik az energia-klíma

30 BÁNDI GYULA (2014) i. m. 18-19.

31 PELLE Anita: Az európai Unió környezeti politikája. 26-27. http://www.nyf.hu/kornyezet/sites/www.nyf.hu.kornyezet/files/jegyzet/Pelle_Anita.pdf (2019. 10. 10.)

32 FODOR László: Klímavédelem az energiajogban — szabályozási modellek Németországból. Budapest, Wolters Kluwer, 2014, 17.

összefüggéseire. Ezen dokumentum szerint a környezet védelme előfeltétele a gazdasági növekedésnek, kiegészítik egymást.³³ Ilyen kiegészítésként értékelhetőek az olyan eszközök, mint például az adók, a támogatások és a kereskedhető kibocsátási engedélyek.³⁴ Itt jelenik meg először a külső integráció, melynek egyik eszköze a gazdasági eszközök alkalmazása.³⁵

Az Európai Unió elköteleződését a fenntartható fejlődés fogalom kapcsán konkrétan az 1988-as rodoszi deklaráció fektette le először.³⁶ A dokumentum szerint a közösségen belül elengedhetetlen a környezet védelme érdekében tett erőfeszítések fokozása, valamint fontos annak biztosítása, hogy ez a védelem a többi politika integrális részévé váljon. Továbbá a fenntartható fejlődésnek minden közösségi politika egyik legfontosabb célkitűzésének kell lennie.³⁷ Az ötödik akcióprogram, amely a „Fenntarthatóság felé” címet viseli, és egy globális megközelítést vall magáénak.³⁸ A program elnevezése többek között az 1992-ben Rio de Janeiróban megrendezésre kerülő környezet és fejlődés konferenciának köszönhető. A dokumentum első nagy része az integráció fenntartható fejlődésre vonatkozó stratégiáját taglalja.³⁹

1992-ben hatályba lépett Maastrichti szerződés 3. cikke tartalmazta az energiaügyet (energiagazdálkodás), mint azon területek egyikét ahol az integráció intézkedéseket hoz, azonban hatásköri szabályok nem kerültek a rendelkezések közé.⁴⁰ E módosítás a célok közé helyezi a fenntartható fejlődést (Európai Közösségről szóló Szerződés 2.cikk) is. Az Amszterdami Szerződéssel (1999) az EUSz preambuluma hetedik fordulatának és B. cikkének módosításával a gazdasági és társadalmi haladás előmozdítása során a fenntartható fejlődésre is tekintettel kell lenni, nem csak a környezetvédelemre.⁴¹

33 Mészáros Andrea: A fenntartható energiagazdálkodás mutatószámjai környezetvédelmi programok tükrében. *Statisztikai Szemle*, 2007, 85 (7), 805.

34 Vasile POPEANGĂ: ENVIRONMENTAL ACTION PROGRAMMES IN THE EUROPEAN UNION - EVOLUTION AND SPECIFIC; *Annals of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, Issue 3/2013 27.o.

35 BÁNDI Gyula (2014): *i.m.* 22-23.

36 EC (European Council) (1988), European Council Declaration on the Environment, Rhodes, December, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities

37 European Council (1988), European Council Declaration on the Environment, Rhodes, December, Luxembourg: Office for official Publications of the European Communities

38 POPEANGA, Vasile: Environmental Action Programmes in the EU – Evolution and Specifics. *Annales of the „Constantin Brâncuși” University of Târgu Jiu, Letter and Social Science Series*, 2013/3, 27-28.

39 BÁNDI Gyula (2014) *i. m.* 147.

40 FODOR László (2014): *i. m.* 17-18.

41 BÁNDI Gyula (2014): *i. m.* 161.

A 2000. március 23-24-én megrendezett Lisszaboni Csúcson olyan stratégiát fogalmaztak meg, melyben csak a szociális és a gazdasági kérdésekre összpontosítottak, környezeti szempontokat nem vettek figyelembe.⁴²

A fenntartható energiarendszerek kialakításának és működtetésének már a 2000-es évektől fogva kulcsfontosságú szerepe van az Európai Unió energiapolitikájában. Az európai integráció energiastratégiáját tartalmazó Zöld Könyv már megfogalmazza az európai energiarendszerekkel kapcsolatos legfontosabb problémákat, így többek között a növekvő függőséget az importált fosszilis tüzelőanyagoktól, a gazdasági növekedéssel összefüggő növekvő energiaszükségletet.⁴³ A dokumentum szerint, ha e folyamat folytatódik, 2030-ra az Unió energiafüggősége/energiaigénye 60%-ra fog nőni. A Zöld könyv ezzel párhuzamosan azonban megoldási javaslatokat is meghatároz így például a fenntartható fejlődés szem előtt tartását vagy az energiaszerkezet diverzifikációját, illetve hangsúlyozza a megújuló energiaforrások használatának ösztönzését, valamint az energiahatékonyt. Ha az e dokumentumban meghatározott követelmények teljesülnek, a Bizottság elképzelése szerint az energiafelhasználás akár 20%-át is meg lehet takarítani.⁴⁴

A 2002-től érvényes hatodik környezeti program egyik prioritás a klímapolitikai célkitűzések megvalósítása, amelyeket leginkább az energiagazdálkodás területén kell elérni pl.: fenntartható fejlődés ellen ható támogatások felülvizsgálata.⁴⁵ A program négy nagy prioritásának egyike a természeti erőforrások fenntartható használata, azaz, hogy a megújuló és nem megújuló energiaforrások fogyasztása ne lépje túl a megengedett értéket.⁴⁶ E dokumentum középpontjában már a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítása áll. Ahogy Bándi Gyula szerint mind a fenntarthatóság, mind pedig az integráció egy kétirányú folyamat, mert igaz a környezeti aspektusokat is integrálni kell a Közösségi politikákba, de a fenntarthatóságnak összhangban kell lenni a gazdasági és társadalmi dimenzióval.⁴⁷

A 2012-ben elfogadott Hetedik Akcióprogram a 2020-ig tartó időszakot

42 Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződésmódosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. *Hivatalos Lap C 306, 2007. december 17.* EUSZ 3. cikk, 3. bekezdés.

43 *Green Book: Towards a European strategy for the security of energy supply.*

44 *Zöld Könyv (2006): Európai Stratégia az energiaellátás fenntarthatóságáért, versenyképességéért, és biztonságáért.*

45 FODOR László: Kezünkben a jövőnk — az Európai Közösség 6. környezetvédelmi akcióprogramja. *Európai Jog, 2001/4, 12-21.*

46 BÁNDI GYULA (2014) i. m. 149.

47 Uo. 147.

foglalja magában. A tanulmányom kapcsán legfontosabb hozománya a zöld gazdaság fogalma, amely elismeri az ökoszisztémák, gazdaság, és az emberi jólét (társadalmi méltányosság) összekapcsolódását.

A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatályba lépésével az energiapolitika önálló jogalapot kapott az EUMSZ 194. cikkében testet öltve (az Európai Unió Alapjogi Chartájában is szerepel).⁴⁸

Az energiapolitikára vonatkozó A cikk (2)-(3) bekezdése korlátokat tartalmaz a közösségi jogalkotásra vonatkozóan. E rendelkezések szerint a meghozott intézkedések nem befolyásolhatják a tagállamok jogát az energiaforrások meghatározása kapcsán, valamint a tagállamok különböző energiaforrások közötti választását és energiaellátásuk általános szerkezetét.⁴⁹ További szigorítás, hogy az erre vonatkozó adózási jellegű intézkedéseket csupán egyhangúan lehet elfogadni.^{50 51}

Ezen általános rendelkezésen kívül, vannak különös rendelkezések is, mint például az EUMSZ 122. cikke (az ellátás biztonsága), valamint az energiahálózatokra vonatkozó EUMSZ 170–172. cikke. Ahogy a fentiekben láthatjuk ez nem előzmény nélküli folyamat eredménye. Önálló jogalapként való megjelenésének oka lehet többek között, hogy a klímaváltozással kapcsolatban egyre több, fent is nevezett nemzetközi dokumentum született, valamint cél lett az energiafüggőség csökkentése és a tagállamok közötti szolidaritás megerősítése is.⁵² Az új rendelkezés és a környezetpolitikára vonatkozó cikk összehasonlításából látszik, hogy sok átfedés van a kettő között, azonban az energiára vonatkozó cikk túlterjeszkedik a környezet területén. Az energia egyetlen olyan szakpolitika lett, ahol megkettőződik a környezeti integráció követelménye, melynek oka, hogy az energiaágazat tehető felelőssé leginkább a környezeti problémákért.⁵³ Újításként a környezetpolitikára vonatkozó 191. cikkbe került az éghajlatváltozás elleni küzdelem, mint cél, amelynek legnagyobb eszköze lehet az energiagazdálkodás optimális megvalósítása, megszervezése, az energiaágazat megfelelő szabályozása. A 194. cikk tartalmazza az energiahatékonyság, energiatakarékoság, új és megújuló energiaforrások kifejlesztése célokat.

48 Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződésmódosításáról, amelyet Lisszabonban, 2007. december 13-án írtak alá. *Hivatalos Lap C 306, 2007. december 17. EUSZ 3. cikk, 3. bekezdés.*

49 EUMSZ 194. cikk (2).

50 EUMSZ 194. cikk (3).

51 FODOR László (2014) i. m. 21-22.

52 FODOR László (2014) i. m. 19.

53 Uo. 17.

Az energiapolitika az integráció tagállamokkal megosztott hatásköre. Egy rendkívül érzékeny területről van szó, hiszen a tagállamok nehezen mondának le szuverenitásuk egy részéről. Fodor László szerint szűkebb az integráció hatásköre itt, mint a környezetpolitikánál.⁵⁴ Megállapítható, hogy a Lisszaboni Szerződéssel koherensebb energiapolitika jött létre, túllépve annak szektorális és partikurális voltán. Azonban a felhatalmazás terjedelmét tekintve nem történt változás és továbbra is fennmaradhatnak koherencia zavarok mivel nem biztos, hogy ugyanazon testületek, ugyanazon szempontok, és jogalap alapján járnak el.

Az elmúlt években elfogadott dokumentumok közül kiemelkedik a Bizottság által 2015-ben benyújtott, energiaunióra vonatkozó uniós javaslatcsomag, amelynek célja, hogy megfizethető, biztonságos és fenntartható energiát biztosítson a Közösség számára. E dokumentum három pillére épül, így egy keretstratégiára, mely az energiaunió céljait és a megvalósításához vezető konkrét lépéseket tartalmazza, Párizsi Megállapodásra, mely az éghajlatváltozásra vonatkozik, valamint a tagállamok villamosenergia-hálózatainak összekapcsolására vonatkozó tervére.⁵⁵ Megjegyzendő, hogy e javaslatcsomag is kiemelt figyelmet szentel a fenntartható energia biztosítására.⁵⁶

2.2.1. Energiahatékonyság és energiatakarékosság

Az Európai Uniónak az energiapolitika területén számos akadállyal kell szembe-szűlnie, így az egyre növekvő importfüggőséggel, korlátozott diverzifikációval, energiaigény globális szintűvé növekedésével, a termelő és tranzit-országokat érintő biztonsági problémákkal, az éghajlatváltozás, a megújuló energiaforrások egyre növekvő arányával kapcsolatos kihívásokkal, valamint az energiapiacok nagyobb átláthatósága, integrációja biztosításának szükségességével.⁵⁷ Az energiahatékonyság, mint az energiapolitika egy fontos céljának elérése

54 Uo. 22-29.

55 <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/energy-union/>; COM(2015) 80.; Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee the Committee of the Regions and the European Investment Bank. A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy; Az Európai Parlament 2015. december 15-i állásfoglalása az energiahálózatok összekapcsolására vonatkozó 10%-os célkitűzés eléréséről – Az európai villamosenergia-hálózat felkészítése a 2020. évre (2015/2108(INI)).

56 <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/energy-union/> (2019. 10. 22.)

57 <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/69/energiahatekonysag> (2019. 11. 02.)

érdekében szükséges egyrészt az energiafelhasználás minimalizálása, másrészt pedig a megújuló energiaforrások használatának növekedése. Az alacsonyabb és jobb energiafelhasználás eredményeképpen csökkenne a szén-dioxid és más káros anyagok kibocsátása, amely hozzájárulna a fenntartható fejlődés elősegítéséhez. Ennek szempontjából lényeges lépés lenne a kisebb decentralizált energiaellátó rendszerek (pl. házi napelemes rendszerek, geotermikus távhős rendszerek) támogatása, mivel ezzel is fokozható ezen uniós cél megvalósulása.⁵⁸

Az energiafelhasználás csökkentésének kérdésköre már az 1980-as évektől kezdve foglalkoztatja az Európai Uniót. Az energiahatékonyság növelése érdekében 2012-ben megszületett a 2012/27/EU energiahatékonysági irányelv,⁵⁹ amely célul tűzte ki, hogy 2020-ig a tagállamok 20 százalékos energiatakarékoságot (energiaforrás-felhasználás és importfüggőség-csökkentés) érjenek el.⁶⁰

2.1.2. Megújuló energiaforrások részarányának növekedése

Napjainkra világossá vált, hogy a fosszilis energiaforrások felhasználását csökkenteni kell, mivel azok korlátozott mennyiségben állnak rendelkezésre, és használatuk jelentős mértéken hozzájárul az éghajlatváltozáshoz. Egyes elképzelések szerint a megújuló energiaforrások környezetkímélő felhasználása jelenti a fenntartható jövő-energetika egyik alapját. Ezen energiaforrások elterjedését azonban befolyásolják egyrészt azok árai, másrészt politikai támogatásuk is.⁶¹ A jövőbeni cél a rugalmas energiarendszer megvalósítása, amelynek egyik legfőbb alapja megújuló energiaforrások alkalmazása (használata és tárolása). E rendszer kialakításának módja egy adott társadalom arra

58 COM(2016) 0051.

59 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az *energiahatékonyságról*, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU *irányelv* módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK *irányelv* hatályon kívül helyezéséről. HL L 315., 2012.11.14., 1–56.

60 EU direktíva célja, hogy a tagállamok végsőenergia-fogyasztásában évente 1,5 százaléknak megfelelő új energia-megtakarítás valósuljon meg a 2020-ig terjedő időszakban, a versenyképesség és az ellátásbiztonság érdekében; a környezet terhelésének csökkentése mellett az energiaköltségek redukálása, a fosszilis energiahordozók felhasználásának visszaszorítása.

61 Az Európai Unió tagállamaiban egyértelműen megújulóknak tekintett energiaforrások: a közvetlen napenergia, a szélenergia, a geotermális energia, a biomassa, biogáz, amelyet biomasszából és a szennyvízből nyernek, a vízenergia, a hullámenergia, az árapály-energia.

való ösztönözése, hogy többféle megújuló (és nem megújuló) energiaforrásra támaszkodjon, melyből a megújuló kapacitásoknak, a minél szélesebb földrajzi eloszlásnak és a technológiai sokféleségnek köszönhetően mindig van megfelelő mennyiségű rendelkezésre álló energia. Így elképzelhető az is, hogy egyes esetekben túltermelés jelentkezik, amellyel azonban csak akkor lehet megbirkózni, ha rendelkezésre állnak az új, a rendszer rugalmasságát biztosító szabályozási eszközök és technológiák (a már meglévő technikák tökéletesítése, illetve új technikák, technológia kialakítása).⁶²

Kérdésként merül fel, hogy a fosszilis energiahordozók kiváltása megújuló energiaforrásokkal lehetséges-e, mivel az energiaváltás során egy alacsonyabb energiasűrűségű energiahordozó váltana fel egy magasabb energiasűrűségűt. Megoldandó feladat tehát azon ellentét feloldása, amely a váltással bekövetkező energiasűrűség csökkenése és az egy főre jutó energiaigény és a népesség folyamatosan növekedése között feszül.⁶³

A fenntartható fejlődés jövőjét nagymértékben az fogja meghatározni, hogy az uniós és tagállami intézkedések, fogyasztási szokások lépést tudnak-e majd tartani az energiaforrások kimerülésével, valamint az éghajlatváltozással. Veszélyként merül fel, hogy az éghajlatváltozással/energiaforrások kimerülésével sújtott embercsoportok között rejlő feszültségek háborús konfliktust kezdeményeznek vagy erősödik az elvándorlás gazdag országok irányába. Nem lehet megakadályozni egyes rétegek leszakadását, amely helyzet többnyire szociális konfliktusokat szül. Az ENSZ jelentése (UN, 1997) fenyegetésként fogalmazza meg azt is, hogy a fejletlenebb országok a fejlettebbek útját akarják majd járni a hagyományos energiaforrásokról újakra való áttérés során. Az áttérés folyamata lelassulhat, az olcsóbb szén használata vagy a gazdasági/szociális reformok elmaradása miatt. Nem lehet kizárni, hogy éhínség lép fel a mezőgazdaságban nélkülözhetetlen, megújuló nyersanyagok túlzott felhasználása miatt, valamint globális mértékben felerősödhet az üvegházhatású gázok kibocsátása is. Problémaként lehet még felsorolni, hogy az élelmiszertermelés feltételeinek megteremtése és az infrastruktúra kiépítése érdekében nagymértékű erdőpusztítás van folyamatban, különösen a fejlődő országokban. Több a jövőt veszélyeztető jelenségeket lehetne még sorolni, de az biztos, hogy az emberi viselkedésben, szokásokban rejlik a környezeti probléma gyökere.⁶⁴

62 <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/70/megujulo-energia> (2019. 11. 13.)

63 http://www.kovet.hu/sites/default/files/news/fenntarthato_energia_a_hetkoznapokban_om.pdf (2019.11.13.)

64 NÁRAY SZABÓ Gábor: *Fenntartható a fejlődés?* Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 142-153.

Az Európai Uniót a 2008-as gazdasági világválságot követően próbál olyan mechanizmusokat kialakítani, amelyek révén képes a globális hatásokhoz (pl.: fosszilis energia árnövekedése, éghajlatváltozás) való alkalmazkodásra, illetve azok irányítására. Ezen mechanizmusok célja, hogy a külső globális hatások a lehető legkisebb negatív hatást gyakorolják az integráció polgárait és tagországaira. Az Európai Unió már bebizonyította, hogy közös erővel olyan eredményekre képes, amelyeket egyetlen tagállam sem tudna önállóan elérni. A megújuló energiák kulcsszerepet játszanak a fokozottabban versenyképes, biztonságos és fenntartható energiarendszerre való áttérésben. Amennyiben a megújuló energiát az EU-n belül állítják elő pl.: csökkentheti az energiahordozók uniós kereskedelmi mérlegének hiányát, valamint az ellátási zavaroknak és a fosszilis tüzelőanyagok ingadozó árainak való kitétséget is; növekedésösztönző hatással lehetnek az innovatív technológiák terén, munkahelyeket teremthetnek a feltörekvő ágazatokban, és csökkenthetik a levegő szennyezettségét is. A Bizottság véleménye szerint a megújuló energiaforrások előnyeit oly módon kell kiaknázni, amely a lehető leginkább tekintettel van a piac szempontjaira.⁶⁵

Az Európai Parlament és az EU Tanácsa a gazdasági világválságot követően 2009. április 23-án elfogadtak egy irányelvet, melynek fő célkitűzése, hogy 2020-ra az EU energiafogyasztásának 20%-a kötelezően megújuló energiaforrásokból származzon. Az irányelv egyedi nemzeti célkitűzéseket határoz meg minden tagállam vonatkozásában, figyelembe véve azok kiindulópontját és lehetőségeit.⁶⁶ Az Európai Parlament ezt követően többször megerősítette a megújuló energiaforrások kivételes jelentőségét és a 2030-ig tartó kötelező célkitűzések fontosságát. 2016-ban állásfoglalást fogadott el a megújuló energiáról szóló eredményjelentésről, amelyben felszólította a Bizottságot (aki már több közleményében és iránymutatásban is rámutatott arra, hogy stratégiájában a megújuló energiaforrások kulcsfontosságú szerepet játszanak), hogy fogadjon el egy nagyratörőbb, 2030-ig tartó éghajlat- és energiapolitikai csomagot, amely a megújuló energiaforrásokra vonatkozó uniós célt legalább 27%-ra emeli (amely célt egyedi nemzeti célok révén kell elérni).⁶⁷ Ennek eredményeképpen

65 A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Éghajlat- és energiapolitikai keret a 2020–2030-as időszakra (COM/2014/015 final).

66 Az Európai Parlament és a Tanács 2009/28/EK irányelve (2009. április 23.) a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről.

67 Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and social Committee, The Committee of the Regions and The Eu-

az Európai Bizottság a szélesebb értelemben vett uniós stratégia részeként 2016-ban közzétette a „*Tiszta energia minden európai polgár számára*” elnevezésű javaslatcsomagot.⁶⁸ Ebben javasolja a megújuló energiaforrásokról szóló irányelv felülvizsgálatát annak érdekében, hogy az Unió globális vezető szerepre tegyen szert, és biztosítani lehessen a 2030-ra kitűzött cél megvalósulását, azaz hogy az uniós energiafelhasználásban a megújuló energiák részesedése legalább 27%-os legyen. A nemzeti célkitűzéseket nem az uniós jogszabályokon keresztül fogalmazzák meg, ezáltal a tagállamok rugalmasan alakíthatják azt a tagállami preferenciákhoz való alkalmazkodás érdekében.⁶⁹

A megújuló energiaforrások környezeti szempontból kedvezőbb típusainak fejlesztése hosszú távú előnyei miatt hozzájárul a gazdasági növekedéshez, munkahelyek teremtéséhez Európában, valamint jelentős hatást gyakorolhat a nemzetközi kereskedelemben kereskedett termékekre és folyamatokra is, különös tekintettel az energia-intenzív iparágakra.

3. Másodlagos jogforrások a fenntartható fejlődés szolgálatában

A fenntartható fejlődés fogalma kiemelt szerepet játszik mind az energia-, mind pedig a környezetpolitika terén, egyfajta összekötőhidat képez e szektorok között. Az energiapolitika az integráció tagállamokkal megosztott hatáskörei közé tartozik, olyan területről van szó, ahol a tagállamok nehezen mondanak le szuverenitásukról, vagy annak egy részéről.

Az EUMSZ 288.cikke alapján az integráció intézményei rendeleteket, irányelveket, határozatokat, véleményeket és ajánlásokat fogadnak el. Az Unió jogalkotó szerveinek a szuverenitás és arányosság elvére, figyelemmel kell lenniük a helyi, nemzeti, regionális szinteken lévő jogi aktusok esetén is, hiszen az energiaügy tagállamokkal megosztott hatáskör. Ebből adódóan nem meglepő, hogy másodlagos szinten az irányelvek vannak többségben, ahol a tagállamok szabadon választhatják meg a formát és a módszert, azonban az elérendő cél kötelező rájuk vonatkozóan.

European Investment Bank A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward- Looking Climate Change Policy. COM(2015) 80 final.

68 Communication from the commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and social Committee, The Committee of the Regions and The European Investment Bank; Clean Energy For All Europeans. COM(2016) 860 final.

69 http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.4.html (2019. 11. 01.)

A másodlagos jogforrások esetén nagy jelentősége van a preambulumnak a megvalósítás és jogérvényesítés szempontjából. Az energiapolitika kapcsán a jogforrások bemutatják a jogi alapokat, jogi szabályozás előzményeit, a jogi aktus legfontosabb elemeit, a jog aktus lényegét, és szükségességének alátámasztását. Amikor a másodlagos jogszabályok céljait nézzük, folyamatosan figyelni kell az elsődleges jogszabályokban meghatározott célokra is.

Az Európai Unió egyik fontos célja az optimális, a fentiekben kifejtettek alapján csupán a fenntartható fejlődés gyenge értelmének megfelelő energiagazdálkodás kialakítása, amelynek elemei az energiafelhasználás redukálása, valamint a megújuló energiaforrások intenzívebb alkalmazásán keresztül a szén-dioxid kibocsátás csökkentése.⁷⁰ A fenntartható fejlődés megvalósítása kapcsán nem mehetünk el mellett, hogy egy komplex, környezeti, gazdasági és társadalmi szektort is érintő témakörrel van szó, melynek megvalósítása nem lehetséges csupán az energiaszektorra érintő változtatásokkal, szabályozásokkal. Azonban mivel az energia átfogja életünk széles spektrumát, én csupán az energiagazdálkodás uniós jogi szabályozását, kifejezetten a fenntartható fejlődés fogalma kapcsán veszem górcső alá.

Az EUMSZ 288. cikke szerint a rendeletek teljes egészében kötelezőek a tagállamok számára. 2018 decemberében a Bizottság az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról rendeletet fogadott el. A preambulum szerint a jogi aktus alapot képez az energiaunió, valamint az éghajlat-politika irányításához, amely biztosítja az energiaunió 2030-ra vonatkozó és hosszú távú célkitűzéseinek és céljainak elérését a Párizsi Megállapodással összhangban. A rendelet szerint kiemelkedően fontos az uniós polgárok számára a biztonságos, fenntartható, versenyképes és megfizethető energia. Azonban jelen esetben figyelemmel kell lennünk arra, hogy a fenntarthatóság és a megfizethetőség ellentmondásos igények. A Bizottság a jogi aktussal együtt több energiapolitikát és a fenntartható fejlődést is szolgáló kezdeményezést fogadott el, így a megújuló energiára, az energiahatékonyságra és a piac szerkezetére vonatkozóan. A jogi aktus céljának eléréséhez nélkülözhetetlen a társadalmilag megfelelő változások megvalósítása, valamint szükség van bizonyos ösztönzőkre bevezetésére is. A meghatározott végrehajtási hatáskörök gyakorlása érdekében a Bizottságot az Éghajlatváltási Bizottság valamint az Energiaunió-bizottság segíti.⁷¹ Az EUMSZ 288. cikke szerint az irányelvek

70 BÁNYAI Orsolya (2014) i. m. 96.

71 Az Európai Parlament és a tanács 2018/1999 rendelete az energiaunió és az éghajlat-politika irányításáról, valamint a 663/2009/EK és a 715/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet, a 94/22/EK, a 98/70/EK, a 2009/31/EK a 2009/73/EK, a 2010/31/EU,

csak az elérendő célokat tekintve kötelezőek a tagállamokra, a forma és az eszközöket ők választhatják meg. E fogalomból következően is érthető, hogy miért e jogi aktusok vannak többségben az energiapolitika kapcsán. Az energiagazdálkodást érintő, fenntartható fejlődést szolgáló horizontális szabályozás kapcsán kiemelendő az energiahatékonysági irányelv, amely általános jogi keretet ad az energiefelhasználás csökkentéséhez.⁷²

4. Befejezés

Az energiapolitika a Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Charta hatályba lépésével kapott önálló szerződéses jogalapot, az EUMSz 194. cikk keretei között. Több szerző is azon az állásponton van, hogy ez a cikk már egy meglévő status quot rögzít és az értelmezése során figyelemmel kell lenni a környezetpolitikára vonatkozó EUMSz 192. cikkre. E két cikk által jogi keretek közé ékelt politikák között egyfajta összekötőhidat képez a fenntartható fejlődés.

A környezetpolitika már az 1970-es években kezdett kialakulni az integrációban, azonban ezzel egyidőben az energia is a témakör középpontjában került, melynek oka, hogy átfogja a mindennapi életünk szinte minden részét. Az Európai Unió rájött arra, hogy nem elég a környezeti oldalról megközelíteni az energia kérdéskörét, mivel van gazdasági oldala is, ahol a piac határozza meg a kereslet-kínálatot. Az energia kapcsán, mint piaci kudarc jellenek meg az externáliák, melynek ellensúlyozásaképpen szükség van az állam, integráció beavatkozására, így az energiagazdálkodás megfelelő szabályozására, mint jogi eszközre. Az Európai Unió energia-és környezetpolitikáját nem lehet élesen szétválasztani, mindig vannak bizonyos aspektusok, ahol összekapcsolódnak, így a fentiekben elemzett fenntartható fejlődés elve mentén is.

a 2012/27/EU és a 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, a 2009/119/EK és az (EU) 2015/652 tanácsi irányelv módosításáról, továbbá az 525/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről(1)-(13); (19);(68). Az Európai Unió Hivatalos Lapja L/328/1.

72 Az Európai Parlament és a Tanács 2012/27/EU irányelve (2012. október 25.) az energiahatékonyságról, a 2009/125/EK és a 2010/30/EU irányelv módosításáról, valamint a 2004/8/EK és a 2006/32/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről; HL L L 315/1., 14.11.2012.

A „SZOLGÁLÓ EGYHÁZ” TÖRVÉNYKÖNYVE

Az államszocializmus hatása a református egyházalkotmányra és a református egyházi törvényekre

KÖBEL SZILVIA

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Bevezetés

Amikor azt szeretnénk feltárni, hogy az államszocializmus miként hatott a református egyházalkotmányra és az egyházi törvényekre, akkor nem vonatkoztathatunk el két tágabb kontextustól. Az egyik az, hogy minden történelmi korszak, és minden állami, társadalmi, politikai berendezkedés hatással van az egyház belső szabályaira. Kisebbségben, mélységben, más-más előjelű állami (hatalmi) elvárások, törekvések mentén ugyan, de érvényesül a hatás. Akkor is, ha korlátozni, tiltani akarják az egyház működését, és akkor is, ha a szándék az egyház támogatása, tevékenységének az elősegítése, az autonómia veszélyben van. Az előbbire a példa a kommunista rendszerek ellenséges, beavatkozó-korlátozó egyházpolitikája,¹ a másakra a XVIII-XIX. században a protestáns államegyházi, illetve bevett egyházi státus, aminek következtében a „szabad egyház szabad államban” elv mentén egyházszakadások következtek be.² A másik kontextus az, hogy ez a befolyás minden egyház, felekezet, vallás (nemcsak keresztény) esetében érvényesül. A történelmi tapasztalatok azt mutatják, hogy ez alól nincsen kivétel, habár kisebb-nagyobb különbségek természetesen vannak. Ebben szerepet játszanak az egyes egyházak, vallások államhoz fűződő viszonyának teológiai alapjai, valamint az egyes történelmi helyzetekben kialakított egyház(vezető)i hozzáállás is. Szintén megfigyelhető, hogy az egyes egyházakon belül is különböző rétegződések alakulnak ki az államhoz való viszony értelmezése nyomán (konformista – nonkonformista csoportok), amely teológiai vitákat is generál, sőt, adott esetben szakadások is bekövetkeznek.³

1 Lásd ehhez KÖBEL Szilvia: A lelkiismereti és vallásszabadság jogi szabályozása néhány volt szocialista országban 1945-1989 között. *Levéltári Szemle*, 2005/2, 53-61.

2 GYENGE János: *A református szabad egyházak története*. Nagyvárad, 1924. június 10. <http://konyvtar.proteo.hu/sites/konyvtar.proteo.hu/files/documents/1924/1481707052.pdf> (2017. 11. 26.)

3 Lásd ehhez KOVÁTS J. István: *A református egyházalkotmány alapvető kérdései – a reform kérdések*. Budapest, 1948. 435.

A jogtudomány fogalomvilágában ezeket a folyamatokat az állami egyházjog és a felekezeti egyházjog egymáshoz való viszonyában ragadhatjuk meg. Az állam által alkotott, egyházakat érintő joganyag, valamint a felekezetek belső szabályai más-más metszetet mutatnak az egyes történelmi korokban és a különböző közjogi modellekben. (Államegyháziság, elválasztott működés, együttműködés.)⁴ A pártállami évtizedek esetében egyházjogi szövegkörnyezetben ezt a közös halmazt nehéz szemléltetni, mert az államszocializmus kontextusában nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett egyházjogról. *Csizmadia Andor* jogászprofesszor, aki az Állami Egyházügyi Hivatalt évtizedeken keresztül ellátta jogi tanácsokkal, 1966-ban a Horthy-korszak egyházpolitikájáról szóló monográfiájának az előszavában a következőket írta: „[a]z elválasztás következményeként az egyházak belső életének, önkormányzatának, s az ezeket szabályozó normáknak alapos vizsgálatát *éveken keresztül kiiktattuk jogi vizsgálódásaink köréből, s úgyszólván a történettudományoknak engedték át* az állam és az egyházak viszonyának feltárását.”⁵ Ez valóban így volt. Az államszocializmus évtizedeiben (1949-1989)⁶ a jogtudomány perifériáján helyezkedett el – a többi alapjoggal együtt – a lelkiismereti és vallásszabadságnak, valamint az állam és az egyházak kapcsolatának a kutatása. Ennélfogva a jogásképzésben nem szerepelt kifejezetten egyházjogi stúdium, a teológusképzésben is csak szórványosan fordult elő.⁷ Teljes

4 Lásd ehhez a következő, rendszerváltozás utáni egyházjogi munkákat: BOLERATZKY Lóránd: *A magyar evangélikus egyházjog alapjai és jogforrásai*. Budapest, Ordass Lajos Baráti Kör, 1991; Ádám Antal: *Bölcsélet, vallás, állami egyházjog*. Budapest, Dialóg Campus, 2007; SZATHMÁRY Béla: *Magyar egyházjog*. Budapest, Századvég Kiadó, 2004; SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2000; SCHANDA Balázs: *Állami egyházjog*. Budapest, Szent István Társulat, 2012; RÁCZ Lajos (szerk.): *Felekezeti egyházjog*. Budapest, HVG Orac, 2004; ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2012; KÖBEL Szilvia (szerk.): *Az állami és a felekezeti egyházjog alapjai*. Budapest, Patricinium Kiadó, 2016; 2019.

5 CSIZMADIA Andor: *A magyar állam és az egyházak jogi kapcsolatainak kialakulása és gyakorlata a Horthy-korszakban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1966.

6 Megjegyezzük, hogy a pártállami évtizedeken belül fontosak a korszakhatárok, ugyanis a hetvenes-nyolcvanas évektől ebben a tekintetben is fokozatos enyhülés volt tapasztalható, ám lényeges változás csak a rendszerváltozás nyomán következett be.

7 A témakör egyrészt a jogtörténeti tantárgyakban, másrészt a hatályos államjogi (a hetvenes évektől az alkotmányjog elnevezés is használatos lett) tananyagban az állampolgári jogok között – szocialista jogértelmezési kontextusban – jelent meg, valamint az államigazgatási jog különös részében szerepelt az egyházügyi igazgatás cím, amit az egyházak felügyeletére és irányítására létrehozott Állami Egyházügyi Hivatal, mint országos hatáskörű szerv létezése indokolt. Ez utóbbi azonban teljesen hangsúly-

körű, jogdogmatikai mélységű egyházi tudományos munka – leszámítva Csizmadia Andor említett művét – nem született ezekben az évtizedekben sem állami, sem felekezeti oldalon.⁸ A rendszerváltozást megelőzően az utolsó protestáns egyházi monográfia Kováts J. István nevéhez fűződik. Kováts *A református egyházalkotmány alapvető kérdései – a reform kérdések* című, majdnem ötszáz oldalas kötetének a kéziratát 1947. augusztus 28-án – tehát még az 1947. évi XXXIII. tc. megszületése előtt – zárta le, majd 1948-ban – az Egyezmény megkötése évében – adták ki a könyvet.⁹ Dr. Farkas László 1956-ban megjelent *Egyházi stúdium* című rövid munkáját fontos még megemlíteni. A Sárospataki Református Teológiai Akadémia könyvtárában található rövid jegyzet teológus hallgatóknak készült.¹⁰ Szabó Géza *Egyházjogtan* című jegyzete 1977-ben jelent meg, amelyből a budapesti teológushallgatók a Gyakorlati Teológiai Tanszék keretében tanultak.¹¹ Átfogó állami egyházügyi törvény szintén nem született ezekben az évtizedekben annak ellenére, hogy az 1948-ban megkötött egyezmények említették a majdan meghozandó „országos vallásügyi törvényt”.¹²

Ha már szóba került Farkas László és Kováts J. István neve, itt megjegyezhetjük, hogy mindketten „ellenségnek” számítottak a pártállami rendszerben. Az állambiztonsági iratok szerint Farkas Lászlót 1956 után „állami kívánságra”,

talán fejezet volt a tananyagban. Lásd SCHMIDT Péter (szerk.): *Magyar Alkotmányjog*. Budapest, BM Tanulmányi és Propaganda Csoportfőnökség, 1976.

- 8 Itt megjegyezzük, hogy a pártállami egyházpolitika megalapozására született tanulmányok, amelyek az állam és az egyházak viszonyát elemezték, egyfelől a tudományos szocializmus alapján álltak, másfelől pedig az állambiztonsági szervek munkáját hivatottak alátámasztani. Lásd pl. Kónya István (szerk.): *A marxizmus valláselmélete és a hallgatók marxista világnézeti nevelése*. Budapest, 1985.; Lukács József: *Egyházak és vallásosság a szocialista Magyarországon*. Budapest, Kossuth Kiadó, 1959, 1979.; *Valláskritikai szöveggyűjtemény*. Az MSZMP marxizmus-leninizmus esti egyetemek szakosító tagozatának tananyaga. Budapest, Kossuth Kiadó, 1970-1971; Berényi István: *A klerikális reakció ellenséges tevékenysége népi demokratikus rendünk ellen. Az operatív munka sajátosságai és feladataink ezen a területen*. Budapest, BM Központi Tiszti Iskola Rendőrtiszti Akadémia Politikai Nyomozó Tanszék, 1963. Állambiztonsági Tanulmány. ÁBTL 4.1. A-3794. (Régi jelzet: TH 160/2.)
- 9 KOVÁTS J. i. m.
- 10 A Sárospataki Református Teológiai Akadémia könyvtárában AN.11.090 jelzettel ellátott anyag. A forrást Dr. Szathmáry Béla egyetemi tanárnak köszönöm.
- 11 SZABÓ Géza: *Egyházjogtan*. Kiadja a Budapesti Református Theológiai Akadémia Kurzus-tára az 1976-77-es tanévben. Budapest, 1977. A Ráday Könyvtárban a III. rész elérhető.
- 12 Lásd Magyar Közlöny 1948/227., 271. és 276. számai.

minden indokolás nélkül mentették fel a Konventi Iroda vezetése alól.¹³ A valóságban ez „lemondatás” formájában történt meg.¹⁴ Kováts J. Istvánt a hatvanas évek elején keletkezett ügynöki jelentések alapján az állambiztonsági szervek a „népi demokratikus rendszer ellenségének” bélyegezték, nevét a Megújulási Mozgalommal¹⁵ kapcsolták össze, és folyamatos megfigyelés alatt tartották egészen 1965-ben bekövetkezett haláláig.¹⁶ Még a temetéséről is

13 ÁBTL -3.1.2 – M-14620. számú dosszié, 56. oldal.

14 Lásd a Dr. Farkas László „lemondásának” dokumentumait: DR. HORVÁTH Erzsébet (szerk.): *Megújulás, visszarendeződés. Dokumentumok a Magyarországi Református Egyház Zsinati Levéltárában az 1957-1958-as esztendőék történetének kutatásához*. Budapest, Kálvin János Kiadó, 2008, 220-229.

15 Kováts J. István könyvének végén azt fogalmazta meg 1947-ben, hogy a magyar református egyház nagy kérdése az „államsegélyes egyházpolitika rendszeréről a szabad egyház rendszerére” való áttérés, a „népegyház rendszeréről az önkéntes csatlakozáson alapuló, hitvalló egyház rendszerére térés”, valamint az önkéntes adózás rendszerére való áttérés. Ez a rendszer azonban csak úgy tud fennmaradni, ha „erőteljes lelki frontot épít ki és lelkiségét külsőképpen is kifejezésre juttatja alkotmányában azzal, hogy valóban presbiteri rendszerűvé teszi azt”. Kováts J. i. m. 452-453.

16 ÁBTL -3.1.2 – M-25802. számú dosszié. „Tóth Péter” fedőnevű ügynök, református lelkész, Kováts J. István egykori tanítványa, 1961. június 20-án Kováts J. István nyugalmazott államtitkáról és teológiai professzorról adott jelentését a tartótiszt a következőképpen értékelte: „[a]z ügynök Kováts J. Istvánról adott jelentése értékes. Abból megállapítható, hogy Kováts István a népi demokratikus rendszer ellensége, aki abban reménykedik, hogy a rendszer nemsokára meg fog változni. ... Új feladat: Állapítsa meg, hogy Kováts Istvánt milyen politikai kérdések foglalkoztatják, hogyan képzei el a rendszerváltozást, milyen külső és belső erők segítségével számít és ő maga jelentős lehet-e e tekintetben. ... Feladatát meghatározva utasítottam az ügynököt, hogy Kováts Istvánt július 4-én keresse fel a lakásán. ... Látogatása során a szokásos – egészségi állapot és családtagok utáni – érdeklődés során kezdjen el panaszkodni, hogy sok a probléma az egyházmegyében és vessen fel ilyen problémákat, melyből jelenleg van bőven. Mondja el, hogy a tsz. szervezés okozza a legnagyobb problémát, mert, ha a lelkészek őszintén megmondják a parasztoknak azt, ami a szívüket nyomja a tsz. szervezéssel kapcsolatban, akkor a hatósággal gyűlik meg a bajuk. Ha meg az ellenkezőjét mondják, az nem becsületes, de meg a parasztok is eltávolodnak az egyháztól. Panaszkodják arról is, hogy kevés a nyugdíjazáshoz az egyház pénze és ha nem lesz rövidesen valami változás – ami által az állam az anyagi támogatását felemelné – akkor nem lesz miből fizetni a nyugdíjas lelkészeket. Ha Kovács úgy reagál előtte is, hogy rövidesen változás lesz, akkor kapaszkodjon bele a kérdésbe és kérdezze meg, hogy Kovács prof. miből gondolja ezt. Mondja el, hogy neki az a véleménye, hogy a hazai erők – akiktől a változást várni lehetne – az 1956-os 'forradalom' után úgy meg lettek félemlítve, hogy azok nem mernek tenni semmit. Mondja el, hogy ő nem hiszi azt, hogy Magyarországon van olyan erő, mely egy forradalmat tudna kirobbantani, mert azt a nyugati hatalmak nem támogatják, hisz 1956-ban sem adtak hathatós segítséget, mert azok is félnek.

jelentett „Tóth Péter” fedőnevű ügynök, aki nem melleleg a református egyház esperese volt.¹⁷

A hazai jogtudomány részéről tehát aligha kaphatott kritikai reflexiót a pártállami hatalom és az egyházak kodifikált jogviszonya. Az 1949-ben alkotmányosan deklarált, majd sztálini mintára kiépült ellenséges elválasztási modell az 1958-as párthatározatok következtében finomított értelmezést nyert. E párthatározatok leszögezték, hogy szükséges és lehetséges az állam és az egyházak közötti együttműködés, így a modell az elválasztás-együttműködés irányába tolódott el, természetesen megőrizve az állam részéről fennálló ellenséges alapállást.¹⁸ Ez hozta magával a két joganyag egymáshoz történő szükségszerű közeledését/közelítését is. Ahelyett azonban, hogy a valódi elválasztásra törekedtek volna, a pártállam minden eszközzel az igazgatási és jogi beavatkozások megerősítésén dolgozott, az egyháztól pedig azt várták el, hogy belső jogviszonyaiban is idomuljon a hatalmi elvárásokhoz.

Az alábbiakban a református egyház rendszerváltozás előtti felekezeti jogviszonyainak három olyan területét szeretném kiemelni, ahol egyértelműen megragadható a pártállam lenyomata: az egyházi törvényalkotás, személyi kérdések és szervezeti kérdések.

1. Ius reformandi – egyházi törvényalkotás

Mindenekelőtt azt tartjuk fontosnak megvizsgálni, hogy a református egyház mennyiben volt autonóm – mind tartalmi, mind formai vonatkozásban – saját törvényei, szabályrendeletei megalkotásában, módosításában, és azok

Vessen fel napi politikai kérdéseket, mint pl. Kennedy és Hruscsov találkozó, Hruscsov beszéde stb., és kérdezze meg mi arról a véleménye. Magatartásában legyen nagyon tisztelettudó és szerény, mint régen, amikor Kováts még professzora volt. Tegyen úgy, mint aki igen nagyra értékeli az idős professzort és politikai meglátásait, és mint aki el is hiszi azt, amit mond, de miheztartás végett a részleteket is látni akarja.”

17 Az ügynök fontosnak tartotta tájékoztatni a politikai rendőrséget arról, hogy a temetésen jelen volt „Dr. Ravasz László volt püspök, Dr. Pap László volt teológiai dékán, Morvay István budapesti intézeti lelkész, Dobos Károly volt fasori lelkész, akik meglehetősen intim beszélgetést folytattak. Ők voltak a Megújulási Mozgalom vezérei, akik egymás személyes élete, munkája iránt érdeklődtek.” A jelentés értékelését végző rendőr-százas ezt úgy kommentálta, hogy „a temetésen résztvevők megjelenése arra mutat, hogy a Megújulási Mozgalom volt hívei a kapcsolatukat tartják egymással, s sajnálkozóan beszélnek egymás sorsáról.” Lásd ÁBTL -3.1.2 – M-25802/1. számú dosszié.

18 Lásd ehhez KÖBEL Szilvia: *„Oszd meg és uralkodj!” A pártállam és az egyházak*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005.

végrehajtásában. Ebben a tanulmányban a zsinati jogalkotás, és ezen belül is a VII. Budapesti Zsinat által 1967-ben elfogadott és 1968-ban életbe lépett, hat törvénycikkből álló Református Egyházi Törvénykönyv (a továbbiakban: Törvénykönyv) dokumentumaira fókuszálunk.¹⁹ Sajnálatos, hogy az ehhez kapcsolódó zsinati jegyzőkönyvek nem elérhetőek, nincs információ a hollétükről, így azok vizsgálatát mellőzni vagyunk kénytelenek.²⁰ Az egyház hivatalos lapja, a Református Egyház viszont leköszölt több törvénytervezetet, azokhoz való hozzászólást, a zsinati ülésen történő felszólalásokat, valamint részleteket a vitából. Így ez az anyag forrásként rendelkezésünkre áll.²¹

A református egyház belső szabályaiban a hatvanas években történt nagyobb változás dátuma több évforduló vonatkozásában is jelentős. Egyfelől, a Törvénykönyv bevezetőjében azt olvassuk, hogy 1967-ben, az első alkotmányozó Debreceni Zsinat 400 éves évfordulója alkalmából fogadta el a VII. Budapesti Zsinat az említett Református Egyházi Törvénykönyvet (a továbbiakban: Törvénykönyv). [1.kép] Továbbá ebben az évben volt a reformáció 450-ik évfordulója is. Másfelől pedig 1968-ban volt húszéves évfordulója a magyar állam és a Református Egyház közötti Egyezmény megkötésének, és ebben az évben jártak volna le az eredeti megállapodás szerint az egyháznak juttatott államsegélyek.

1967 nyarán a debreceni alkotmányozó zsinat 400. évfordulója alkalmából Örökségünk és feladatunk: a Reformáció című tanításban a Magyarországi Református Egyház Zsinata (a továbbiakban: Zsinat) felidézte a második világháború utáni útkeresés dilemmáit, amely megelőzte az Egyezmény aláírását. Egyfelől arra emlékeztek, hogy az egyház „készségét” ajánlotta fel „az új magyar állami és társadalmi rendben a maga eszközeivel végezhető szolgálatra”, másfelől pedig – és ez a kevesebbet idézett fordulat – azt, hogy az egyház elutasította magától azt a „kísértést, hogy illegális politikai párttá legyen”, és elhatárolta magát „attól a ténylegesen meglévő veszélytől, hogy a nagy társadalmi változás elkerülhetetlen velejáróival kapcsolatos samaritánusi szolgálat leple alatt politikai kísérletek bújjanak meg az egyházban”.²² 1967 őszén került sor az 1964. április

19 Ekkor külön törvényben hatályon kívül helyezte addig hatályos, 1933 és 1951 között született református jogforrásokat. Lásd 1964. évi II. egyházi törvénycikk az elavult törvénycikkek hatálytalanításáról. Megjelent: Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja. 1967. június. XIX. évfolyam 8. szám. 169-170.; Átfogó újabb református jogalkotás a rendszerváltást követően történt meg.

20 Dr. Horváth Erzsébet, a Zsinati Levéltár vezetőjének tájékoztatása szerint.

21 Lásd a Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja 1967. és 1968. évi számait.

22 Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja. 1967. június. XIX. évfolyam 6. szám. 134.; Lásd ehhez a holland református államegyházból Abraham

1-jén megnyílt Zsinat harmadik ülészakára. Ekkor a Zsinat a Reformáció jegyében tanácskozott, és egyúttal a főfeladata volt a jus reformandi gyakorlása, az 1959-ben megkezdett egyházi törvényalkotás befejezése. Dr. Bartha Tibor püspök elnöki megnyitójában a hat törvénytervezetet összefoglalóan akként jellemezte, hogy az egyház története során addig „egyetlen törvényalkotásban sem vette oly mértékig figyelembe a szolgáló Krisztus szolgáló egyházának szempontjait”, mint az a tervezet. Az elnök szerint a tervezet az egyházat egyértelműen „előreviszi az uralkodó népegyház státusából a szolgáló egyház státusa felé”.²³

A Zsinat ekkor a következő egyházi törvényeket alkotta meg:

- 1967. évi I. törvénycikk a Magyarországi Református Egyházzal és szolgálatáról;
- 1967. évi II. törvénycikk az egyház alkotmányáról és kormányzatáról;
- 1967. évi III. törvénycikk az egyházi szolgákról és alkalmazásukról;
- 1967. évi IV. törvénycikk az egyház háztartásáról;
- 1967. évi V. törvénycikk a Református Lelkészi Nyugdíjintézetéről;
- 1967. évi VI. törvénycikk az egyházi törvénykezésről.

A Magyarországi Református Egyházzal és szolgálatáról szóló *I. egyházi törvénycikk* kimondja, hogy az egyház szolgálatát „a zsinat-presbiteri elv szerint hozott egyházi törvények és szabályrendeletek” szabályozzák.²⁴ Bartha Tibor püspök a vitában kifejtette a törvényhez kapcsolódóan a „szolgálat-koncepció” teológiai alapjait.²⁵ [2. kép]

A *II. egyházi törvénycikk*, amely az egyház alkotmányáról és kormányzatáról szól, kinyilvánítja, hogy „[A]z egyházat egyetemesen érintő ügyeket a Zsinat intézi”.²⁶ Ebben a törvényben megvizsgálhatjuk az állami és az egyházi joganyag

Kuyper vezetésével 1886-ban kivált szabad református egyházi mozgalom történetét, mely mozgalom a „történelmi kálvinizmust” képviselte. (GYENGE, i. m. 11-16.) Kuyper 1900-1905 között Hollandia miniszterelnöke volt, pártot is alapított a „kálvinizmus szellemének politikai érvényesítésére”. Magyarországon Dr. Sebestyén Jenő teológiai tanár a „történelmi kálvinizmust” támogatta, lektorálta Kuyper magyarra lefordított művét. Lásd DR. KUYPER Abraham: *A kálvinizmus lényege*. Fordította: CSÜRÖS József – CZEGLÉDI Sándor. A fordítást átnézte, bevezetéssel és jegyzetekkel ellátta DR. SEBESTYÉN Jenő. Budapest, 1922. http://leporollak.hu/egyhtori/kalvin/izmus/KUY_PRIN.HTM (2017. 11. 30.)

23 *Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja.* 1967/11, 241-243.

24 1967. évi I. törvény 8. § b) pont.

25 *Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja.* 1967. november. XIX. évfolyam 11. szám. 244.

26 1967. évi II. törvény 2. § (2) bekezdés.

átfedéseit, azokat a szabályokat, amelyek a református egyház működésének a közjogi kereteit jelentették. A törvény visszautal az akkori Alkotmányra a következőképpen: „[a] Magyar Népköztársaság Alkotmánya kimondja az állam és az egyház szétválasztását”.²⁷ Még ugyanazon bekezdésben hozzáteszi azt a fordulatot, hogy „[é]rvényesül *azonban* az állam *szuverenitásából* származó és az Alkotmányon alapuló *felügyeleti jog* a törvényes jogszabályok megtartása felett.”²⁸ [3. kép]

Az utóbb idézett megfogalmazásban szereplő „*azonban*” kitétel nyomán jelzi azt az ellentmondást, ami az állam és az egyház alkotmányos elválasztása, valamint a tényleges helyzet között feszült. Az Alkotmánynak sem az elválasztásra vonatkozó, sem más szakasza nem tartalmazott az egyházak felügyeletére, vagy bármilyen más, egyházakkal kapcsolatos megszorításra történő utalást. A felekezetek egyenjogúsítását célzó 1947. évi XXXIII. törvénycikk nem tartotta fenn az állam főfelügyeleti jogát, ugyanis ez a törvény a vallás szabad gyakorlásáról szóló 1895. évi XLIII. törvénycikknek azt a rendelkezését is hatályon kívül helyezte, amely a törvényesen elismert vallásfelekezeteket az „állam védelme és főfelügyelete” alá helyezte.²⁹

27 1949. évi XX. törvény a Magyar Népköztársaság Alkotmányáról.

28 1967. évi II. törvény 3. § (1) bekezdés.

29 A bevett és az elismert vallásfelekezetek között az elismert vallásfelekezetek hátrányára fennálló különbségek megszüntetéséről 1947. évi XXXIII. törvénycikk 2. §. E törvény az 1895. évi XLIII. törvénycikknek a 7.-8. § és 18. §-át tartotta hatályban, melyek a következők voltak: „1895. évi XLIII. tc. a vallás szabad gyakorlásáról. *II. FEJEZET A jövőben törvényesen elismerendő vallásfelekezetekről* 7. § Azok az állampolgárok, akik törvényesen elismert vallásfelekezetté kívánnak alakulni: 1. tartoznak legalább egy egyházközség felállítását és fenntartását, továbbá a felekezetekhez tartozó gyermekeiknek iskolai hitoktatását biztosítani; 2. tartoznak a hitéletre vonatkozó összes rendelkezéseket magában foglaló szervezeti szabályzatot jóváhagyás végett a vallás- és közoktatásügyi miniszternek bemutatni. Ennek a szabályzatnak különösen tartalmaznia kell a hitelvi, az erkölcsi tanokra, az isteni tiszteletre, és egyéb vallási szertartásra, valamint a tisztviselők és más alkalmazottak felett gyakorlandó fegyelmi szabályokra vonatkozó rendelkezéseket. 8. § A jóváhagyás csak akkor tagadható meg: 1. ha a megalakulni kívánó vallásfelekezet állam- vagy nemzetellenes irányzattal keletkeznék; 2. ha a 7. § 1. pontjában foglalt föltétel nem teljesítetik; 3. ha a hitelvek tanok, isteni tisztelet és egyéb vallási szertartás, vagy a tervezett szervezet: *a)* a fennálló törvényekkel vagy közérkölcsiséggel ellentétben állna; *b)* a már létező és törvényesen bevett vagy elismert vallásfelekezetek valamelyikével azonosak, vagy attól csupán az isteni tisztelet és az egyházi kormányzat nyelvét illetőleg különböznek; 4. ha a megalakulni kívánó vallásfelekezet elnevezése: *a)* faji vagy nemzetiségi jelleggel bírna; *b)* a már bevett vagy törvényesen elismert vallásfelekezeteket sértené. 18. § A vallásfelekezet köteles jóváhagyott szervezeti szabályzataiban később tett minden változást a vallás- és közoktatásügyi miniszternek esetről-esetre jóváhagyás

A gyakorlatban azonban, a sztálini modell lényegéből fakadóan, érvényesült az államnak az egyházak feletti teljes kontrollja. Az Állami Egyházügyi Hivatalnak (a továbbiakban: ÁEH) 1951-ben történt felállításával az adminisztratív felügyelet – ellenőrzés és irányítás formájában – visszakerült a jogrendszerbe („védelem” nélkül).³⁰ Tehát a református törvénynek a felügyeleti jogra történő utalása nem közvetlenül az Alkotmányból, és nem is az állam szuverenitásából,³¹ hanem az Állami Egyházügyi Hivatal működéséből volt levezethető.³²

A II. egyházi törvény azt is kimondta, hogy az egyház és az állam viszonyát a megkötött Egyezmény³³ szabályozza.³⁴ Érdekes rendelkezést tartalmaz a következő bekezdés: „[h]a az egyházi testületek az Alkotmányban és az Egyezményben biztosított vallásgyakorlat szabadságát saját eszközeikkel nem tudják biztosítani, az állami hatóságokhoz fordulhatnak segítségért”.³⁵ Ennek azonban nem voltak meg a jogi garanciái, különösen a közigazgatási bíróság 1949-ben történt megszüntetését követően. [3.kép] E törvény következő szakasza arról szólt, hogy az egyháznak az állam az Egyezményben önkormányzatiságot biztosít, továbbá az egyház és önkormányzati jogú testületei *jogi személyek*.³⁶ Ebben a törvényben is megerősítették az alapvető egyházkeresztény elvet, a zsinatpresbiteri elvet.³⁷

végett bejelenteni. Ha ezen változás a 7. és 8. §-ban meghatározott föltételeknek meg nem felel, a 4. § rendelkezéseivel ellenkezik, vagy ha az egyházi határozatok, ima- vagy tankönyvek oly rendelkezést vagy tantartalmaznának, mely a vallásfelekezeti tagjainak állampolgári kötelességük teljesítését tiltaná, vagy törvényben tiltott cselekményt rendelne: a törvényesen elismert vallásfelekezetté nyilvánítás a vallás- és közoktatásügyi miniszter által haladék nélkül visszavonandó.”

- 30 Lásd a következő jogszabályokat: 1951. évi I. törvény az Állami Egyházügyi Hivatal felállításáról, 110/1951. (V. 19.) MT számú rendelet az Állami Egyházügyi Hivatal felállításáról szóló 1951. évi I. törvény végrehajtásáról, az 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet az Állami Egyházügyi Hivatal felállításáról, továbbá 33/1959. (VI. 2.) kormányrendelet az Állami Egyházügyi Hivatal felállításáról szóló 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet végrehajtásáról.
- 31 A szocialista jogtudományban az állam és az egyházak kapcsolatát elsősorban az állam szuverenitása oldaláról közelítették meg, ám a jogi álláspont az volt, hogy az államnak az egyházak felett a háború előtt gyakorolt felügyeleti jogát a szocialista állam nem gyakorolja. Lásd ehhez Bihari Ottó: Államjog. Budapest, 1984.
- 32 Lásd ehhez Köbel Szilvia: „Oszd meg és uralkodj”. 60-94.
- 33 1948. október 7-én aláírt Egyezmény a Magyar Köztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között, melyet a Magyar Közlönyben 1948. október 9-én hirdettek ki.
- 34 1967. évi II. törvény 3. § (2) bekezdés.
- 35 1967. évi II. törvény 3. § (3) bekezdés.
- 36 1967. évi II. törvény 4. § (1) bekezdés.
- 37 1967. évi II. törvény 5. §.

A törvény 6. §-a tartalmazta azt a rendelkezést, amely leginkább kifejezi az államnak az egyház feletti felügyeleti jogát. A törvény kimondta, hogy az „egyházat illeti az egyházi törvényhozás joga”, és az egyházi törvényt újabb egyházi törvény magyarázhatja, módosíthatja vagy törölheti el. E szakasz azt is rögzíti, hogy az egyházi törvény nem állhat ellentétben az állam törvényeinek rendelkezéseivel. A – lényegében jogállami felfogásnak is megfelelő rendelkezés – azonban nem jelent felügyeleti jogot. Még ugyanezen szakasz következő kitétele viszont az ellenséges elválasztás – valójában el nem választás – aspektusát mutatja: „[a]z egyházi törvény az állam jóváhagyásával válik érvényessé”.³⁸ Tehát az egyházi jogalkotási folyamat csúcspontján az állam állt. Ez az állami jóváhagyási jog nem vonatkozott az alsóbbrendű jogforrásra, a szabályrendeletre, mert ezek az egyházi felettes hatóságok jóváhagyásával váltak kötelező érvényűvé. [4. kép]³⁹

A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke *megegyezési záradékkal* látta el a Zsinat által elfogadott törvényt. A megegyezési záradék a világi jogalkotásban az állami szervek egymás közötti hatalommegosztása elvének az érvényesülési garanciáját biztosítja, úgy, mint a törvényeknek a király általi szentesítése, vagy a köztársasági elnöknek a törvény aláírására és a kihirdetés elrendelésére vonatkozó joga, ami vétőjogot jelent. Jogdogmatikai értelemben itt közös jogalkotási cselekménnyel állunk szemben, ugyanis a jogszabály hatálybalépéséhez szükséges megerősítési aktussal vált befejezetté a jogalkotás folyamata. Meglátásunk szerint ez a gyakorlat az 1947. évi XXXIII. törvény által hatályban tartott 1895. évi XLIII. törvénycikk 7-8. §-a által előírt, szervezeti és működési szabályzat állami (vallás- és közoktatásügyi miniszter általi) jóváhagyására vonatkozó szabálynak a kiterjesztő értelmezése volt.

A háború előtti joggyakorlat az volt, hogy a Zsinatot a Kormányzó engedélyével hívták össze, majd a Zsinat által elfogadott törvényt a vallás- és közoktatásügyi miniszter a Kormányzó elé terjesztette, aki az egyházi törvényt jóváhagyta és megerősítette. A formula így nézett ki, egy példán keresztül bemutatva:

*„A magyarországi református egyháznak engedelmmel összehívott és 1939. évi március hó 1-én Budapesten megnyílt zsinata első ülészakájában alkotott, a magyar királyi vallás- és közoktatásügyi miniszter útján elé terjesztett egyházi törvényt ezennel jóváhagyom és megerősítem. Kelt Budapesten, 1939. évi június hó 20. napján. (P. H.) HORTHY s. k. Dr. Hóman Bálint s. k.”*⁴⁰

38 1967. évi II. törvény 6. §.

39 1967. évi II. törvény 7. §.

40 Lásd pl. A Magyarországi Református Egyház törvényei. Az 1939. évi március hó 1. napján megnyílt ötödik Budapesti Zsinat által alkotott I.-VI. törvénycikkek. A Magyarországi

Az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke – egy példán keresztül bemutatva – a következő formulát alkalmazta:

„A Magyarországi Református Egyház 1967. évi I. törvénycikkét, minthogy az állam alkotmányával és törvényes jogszabályaival nem ellenkezik, megerősítem. Budapest, 1968. április 20. P. H. PRANTNER JÓZSEF s. k. államtitkár, az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke”.⁴¹ [5. kép]

Érdemes azonban egy pillantást vetni a VII. Zsinat első ülészakán, 1964-ben elfogadott I. és II. zsinati törvények megerősítő záradékára. Az I. törvényben egyesítették az Egyetemes Konvent és a Zsinat hatáskörét, a II. törvényben pedig hatályon kívül helyezték az „elavult”, javarészt háború előtti egyházi törvényeket. Ebben a záradékban az ÁEH elnöke arra hivatkozott, hogy az Állami Egyházügyi Hivatal felállításáról szóló 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet 1. §-a által biztosított hatáskörében erősíti meg az egyházi törvényt:

„A Magyarországi Református Egyház 1964. évi április hó 1. napján megnyílt VII. Budapesti Zsinat első budapesti ülészakának 1964. évi április hó 1. napján tartott ülésén alkotott s az Állami Egyházügyi Hivatalhoz beterjesztett 1964. évi II. egyházi törvénycikket az 1959. évi 25. sz. tvr. 1. § által biztosított hatáskörömben megerősítem. Budapest, 1964. június 6. (P. H.) Prantner József s.k. az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke”.⁴²

A megerősítési záradék – hasonlóan a főkegyúri joghoz – a háború előtti jogrendszerből, a pártállami hatalom érdekei számára átmentett jogintézmény volt. Elgondolkodtató, hogy míg a háború előtti közjogi rendszerben nem választották szét az államot és az egyházat, így a jogrendszerbe illeszthető volt az egyházi törvény megerősítésének az intézménye, addig az államszocializmusban – különösen az Alkotmány hatálybalépése után – nem volt közjogi alapja ennek a jogi aktusnak. Naivitás lenne azonban számon kérni a pártállamon a jogállami elveket, mert a rendszer lényegét éppen az adta, hogy a jog a politika eszköze volt. Az ÁEH elnökének az 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet 1. §-ára való hivatkozása is azt mutatja, hogy azt az általános megfogalmazást, miszerint az ÁEH-t „az állam és a vallásfelekezetek közötti ügyek intézésére” kell felállítani, a politikai akarat töltötte meg tartalommal.⁴³ Az Állami Egyházügyi Hivatal

Református Egyház hivatalos kiadványa. Budapest, 1941.

41 A Magyarországi Református Egyház Törvénykönyve. Megjelent a *Református Egyház, a Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja* 1968. évi 7-8. számának mellékleteként.

42 *Református Egyház, a Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja*. 1964. augusztus. XVI. évfolyam 8. szám. 169-170.

43 1959. évi 25. számú törvényerejű rendelet 1. § (1) bekezdés.

elnöke részt vett a Zsinat ülésén, az ünnepélyes záróülés alkalmával beszédet is mondott. Jelenlétében történt az egyházi törvények – egyhangú – elfogadása. Prantner József méltatta a református egyház „történelmi önbírálatát”, az egyház munkáját a „párt vezette Hazafias Népfrontban”, az „egyház álláspontját a társadalmi haladás ügye” és a „szocializmus felépítése mellett”. A jogász végzettségű dr. Erdei Ferenc, aki egyszemélyben az záróülés elnöke és a Hazafias Népfront főtitkára is volt, kifejtette, hogy „az új törvényalkotás megfelel az egyház hitelveinek, ... kodifikálja a ténylegesen kialakult ... jó viszonyt” az egyház és az állam között. Szerinte az 1517-ben elkezdődött reformációnak „az 1917-es szocialista forradalommal van valami összehangzása”. Érdemes idézni még Bartha Tibor püspöknek a zsinati ülést záró gondolatait: „[é]s mert az evangéliumig visszanyúlhatott ez az egyházi nemzedék Isten kegyelméből, azért kodifikálhatta a Magyarországi Református Egyház jogalkotás-történetében először a szolgáló egyház életének és szolgálatának a törvényeit”.⁴⁴

2. Személyi kérdések, különös tekintettel a lelkeszi állás betöltésének „új rendjére” – avagy a „selejtes munkaerőhálózat fokozatos kicserélése”

Az állam és az egyház kapcsolatának mindig meghatározó eleme volt a személyi kérdések ügye. A főkegyúri jog, a kegyuraság intézménye változó tartalommal, de 1990-ig de facto és de jure is jelent volt Magyarországon.

Az 1956 utáni megtorlás része volt, hogy 1957-ben, majd 1959-ben – de jure is – kiterjesztették, a ténylegesen már addig is gyakorolt, a protestáns egyházak vezető tisztségei betöltése tekintetében az előzetes állami hozzájárulás intézményét. Különösen a végrehajtási rendelet nyitott utat az erőteljes állami beavatkozásra. Könnyen belátható, hogy az államszocialista jogalkotás valamilyen formában leképeződik majd a lelkeszi állások betöltésére vonatkozó egyházi jogalkotásban is.⁴⁵

Az 1967. évi III. református törvény, amely az egyházi szolgákról és alkalmazásukról szól, mindezek hátterén különösen figyelemreméltó. A törvény 33. §-a mondja ki azt, hogy a lelkeszi állásban változás történhet áthelyezés útján is. Az áthelyezésre, kinevezésre vonatkozó szabály, ami az eredeti zsinatpresbiteri elv szerint kivétel a gyülekezet általi lelkeszválasztáshoz

44 *Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja.* 1967/12, 265-270.

45 Lásd KÖBEL Szilvia: „Oszd meg és uralkodj!” A pártállam és az egyházak. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2005, 39-44; KÖBEL Szilvia: Szocialista főkegyúri jog. *Rubicon online plusz*, 2017/5. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/szocialista_fokegyuri_jog/ (2017. 11. 23.)

képest,⁴⁶ a pártállami hatalom számára a közvetett beavatkozás eszköze volt. Kováts J. István fentebb említett művében is elismeri adott esetben a külső beavatkozás létjogosultságát, azonban utal Kálvinra, miszerint a lelkipásztor választásába a gyülekezetek mellett azért tanácsos kívülállókat is bevonni, hogy a választás „tisztaságát és Isten akarata szerinti alakulását annál inkább biztosítsa”, majd hozzáteszi, hogy a „külső tényezők bevonása is csak testvéri ellenőrzés lehet, nem pedig hatalmaskodás”.⁴⁷

Az 1967. évi III. református törvény úgy fogalmazott, hogy ha „az egyházmegye elnöksége, ha akár személyes, közvetlen tapasztalatból, akár a kánoni látogatás jelentéséből úgy találja, hogy a lelkész jelenlegi állásán való további működése a *gyülekezeti közérdek* szempontjából hátrányos, köteles az áthelyezésre vonatkozó bírói eljárást megindítani. A bírói eljárást az egyházmegye elnöksége útján elrendelheti az egyházkerület elnöksége is”. Az áthelyezést a törvény értelmében a bíróság határozatban mondja ki.⁴⁸

A törvény az áthelyezés esetét további rendelkezéssel szigorította: „[a] bírói eljárás során az áthelyezés *egyházi közérdekből* kimondható akkor is, ha a bíróság nem állapítja meg sem a lelkész, sem a presbitérium, illetőleg az egyházközség hibáját. Ilyen esetben az egyházkerület viseli az eljárás és áthelyezés költségeit.

46 Kováts J. István a különböző református hitvallásokra utalva írja: „Mindezekből a hitvallásokból, egyházi törvényekből is kitűnik a református egyház ama tántoríthatatlan meggyőződése, hogy az egyház minden nagyfontosságú ügyének eldöntésénél: akár fontosabb határozatok hozataláról, akár lelkipásztorok választásáról van szó, semmi sem történhetik az egyháztagok tudta és hozzájárulása nélkül. A 'rólatok – nélkületek' elv a református fölfogás számára merőben idegen és minden ilyen irányú törekvés számára kell is, hogy idegen maradjon, míg református alapon állónak vallja magát. Már csak azért is idegennek kell maradnia, mert tiszta református fölfogás szerint semmit sem szabad titokban csinálni, legkevésbé lelkipásztort egy gyülekezet nyakára küldeni.” (KOVÁTS J. i. m. 225.) Lásd még Kovács Albert művéből a következő idézetet: „A papválasztási szabályok mind a kilenc kerületben különbözők... Mindenikben egyező vonások a következők: 1. Lelkészválasztásnak csak vagy egészen új lelkészállomás felállítása esetében, vagy pedig akkor van helye, midőn a lelkészi hivatal önkéntes változás, véglemondás, egyházhatósági elmozdítás vagy halálozás következtében ürességbe jött. 2. A lelkészválasztás joga a szabályokban megszabott módon a gyülekezetet illeti. 9. Ha a választás szabályszerűen ment végbe, az esperes köteles azt megerősíteni s a megválasztottnak a hivatal elfoglalására az engedélyt (concessát) kiadni, ellenkező esetben azt megtagadja. ... 12. Bár a gyülekezetek maguk választják papjaikat, de nincs joguk azokat önhatalmúlag kitenni, hanem csak rendes per útján; a törvénykönyvben megnevezett hibák miatt az egyház legfőbb törvényszéke mondhatja ki a hivatalvesztést.” KOVÁCS ALBERT: *Egyházjogtan*. Budapest, Magyar Protestánségylet, 1878, 358-360.

47 KOVÁTS J. i. m. 223.

48 1967. évi III. törvény 33. § (1)-(4) bekezdések.

A jogerős határozatot minden esetben az egyházkerületi bíróság mondja ki. Ezért az ügyet a fellebbezési határidő lejártával hivatalból fel kell terjeszteni másodfokú elbírálásra az egyházkerületi bírósághoz”.⁴⁹ Továbbá: „[h]a a bírói eljárás során bármelyik fél terhére olyan cselekmények vagy mulasztások derülnének ki, amelyek a VI. törvénycikkben körülírt vétségek közé tartoznak, akkor fegyelmi eljárásnak van helye. Az így meginduló fegyelmi eljárás nem akadályozza meg az áthelyezés iránti eljárás lefolytatását. Az áthelyezést az egyházkerület elnöksége hajtja végre”.⁵⁰ [6-7. kép]

A Zsinat ülésén a vitában elhangzottak nyilvánvalóvá teszik, hogy a lelkészválasztás „új rendje” a gyülekezeti autonómia ellen fog hatni, sőt kifejezetten az önállóság visszaszorítása volt a cél. A törvényjavaslat előterjesztője, dr. Újzászy Kálmán a Zsinat ülésén hangsúlyozta, hogy a „lelkészválasztás új rendje” középpontjában a „szolgálat érdeke” és a „szociális szempontok” állnak. Kifejtette, hogy „egyetlen gyülekezetnek sem lehet magánügye, hogy hogyan oldja meg a lelkészválasztás kérdését, ezért részesednek benne a tervezet szerint a fokozatos egyházi hatóságok”. Dr. Tóth Endre a hozzászólásban úgy érvelt, hogy „a gyülekezetek független lelképásztorvlasztó joga annyira belegyökerezett a köztudatba, hogy mintha kezdettől fogva így lett volna”, holott szerinte ez csak 1907-től volt így, előtte is volt „a most felújított jelölő bizottság, sőt még dislocatio is”, azaz „az egyházmegyei gyűléseknek az a ténykedése, mellyel egy időben lelkészi hivatalokba elhelyezték a hely nélküli és helyüket változtatni óhajtó lelképásztorokat, sokszor azonban olyanokat is, akikről az egyházmegye állapította meg, hogy közérdekből van szükség az addigi egyházakból való távozásukra”. Dr. Jánossy Imre a vitában még azt is hozzátette, hogy a lelképásztor választás „régí rendje sok kárt okozott, mert olykor évtizedekre megosztotta a gyülekezeteket”, majd utalt arra is, hogy ezzel a törvényjavaslattal lényegében a Zsinat szentesíti a „már több, mint 15 éve” kialakult gyakorlatot.⁵¹

Nézzük meg, hogy mi is volt ez a gyakorlat. 1951-ben a budapesti kitelepítések során a lelkészeket, pl. Szabó Imrét és Dobos Károlyt, nem állami közigazgatási határozat útján telepítették ki, hanem az egyházi felettes bevonásával,

49 1967. évi III. törvény 34. §.

50 1967. évi III. törvény 35. § (1)-(2) bekezdések, 36.§.

51 *Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja.* 1967/11, 246.

áthelyezéssel.⁵² Idesorolhatjuk az 1956 utáni lemondatásokat, elbocsátásokat is.⁵³

1966-ban egy betánista református lelkész, Borbély Béla elhelyezéséről *egyházi koncepció*s per forgatókönyve olvasható az Állami Egyházügyi Hivatal iratai között. Idézünk az ÁEH munkatársai által az ÁEH elnöke számára készített feljegyzésből: „1966. május 13-án Borbély Béla betánista református lelkész elhelyezésének ügyében Nyíregyházán tárgyalást folytattunk a megyei szervek képviselőivel. ... Borbély Béla magatartása, reakciós beállítottsága mindenki előtt ismeretes. Nagyon kifinomult módszerekkel dolgozik, ezért nehéz bizonyítékot szolgáltatni. ... Ezért úgy egyházpolitikai, mint egyházi szempontból kívánatos Borbély Béla más területre való áthelyezése. Az ügy rendezésére legjobb megoldásnak Bartha püspök pozícióját tartottuk, melynek a lényege a következő: az egyházmegyei bíróság döntését az egyházkerületi bíróság nem hagyja jóvá, azzal, hogy az nem megfelelő minősítést kapott. Ezzel egyidőben az egyházkerületi bíróság új eljárást indít más indok alapján 'egyházkerületi érdekből'. Ezen eljárás az egyházi törvényeknek megfelel. Politikai szempontból ez a megoldás jónak látszik, mert: a) Borbély Bélát nem mint betánistát ítélik el, ezért a betánizmusnak nem nyílik lehetősége arra, hogy az ügyet saját céljára felhasználja; b) Borbély más területre való áthelyezésével kiszakad a számára kedvező környezetből. ... c) Anyagi helyzete, szociális körülményei a régihez hasonlóak lesznek (gyermekait tudja iskoláztatni), ezt sem tudják felhasználni; e) A fentieknél fogva Bartha püspök sem lesz kitéve nagy támadásnak. Ez egyházpolitikai szempontból is lényeges. A megyei szervek a fenti elgondolással egyetértenek, és maguk részéről a legmesszebbmenő támogatást ígérték. Budapest, 1966. május 16. Grnák Károly, Madai András”.⁵⁴

1967-ben állam elleni összeesküvés címén Batiz Dénes és társai ellen (Kovács Bálint, Dobos Károly lelkészek), a volt Keresztyén Ifjúsági Egyesület (KIE) tagok elleni állami bíróság előtti per befolyásolása *történt*.⁵⁵

52 Lásd KÖBEL Szilvia: *Egyházi szálak az 1951-1953 közötti budapesti kitelepítések egyes eseteiben*. In: GYARMATI György, PALASIK Mária (szerk.): *A Nagy Testvér szatócsboltja: Tanulmányok a magyar titkosszolgálatok 1945 utáni történetéből*. 357 p. Budapest, Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára - L' Harmattan, 2012, 171-194.

53 Lásd ehhez Dr. HORVÁTH Erzsébet (szerk.): *Megújulás, visszarendeződés. Dokumentumok a Magyarországi Református Egyház Zsinati Levéltárában az 1956-1957-es esztendő történetének kutatásához*. Budapest, Kálvin János Kiadó, 2007; Dr. HORVÁTH Erzsébet (szerk.): *Megújulás, visszarendeződés. Dokumentumok a Magyarországi Református Egyház Zsinati Levéltárában az 1957-1958-as esztendő történetének kutatásához*. Budapest, Kálvin János Kiadó, 2008.

54 MNL OL XIX-A-21-d-0029-7/1966. számú irat.

55 ÁBTL 3.1.9. V-155460., V-155460/2, V-155460/3, V-155460/4, V-155460/5. Dr. Batiz

Bartha Tibor püspök a budapesti esperes választással kapcsolatban 1967-ben a következőket írta Prantner Józsefnek, az ÁEH elnökének: „[a] megválasztandó új esperesek, ha beváltják a hozzájuk fűzött reményeket, megnyerik majd azokat, akiket meg lehet nyerni, megtámadják azokat, akiket meg kell támadni, és vagy érvekkel meggyőzik, vagy az egyházi törvények erejével megfegyelmezik a tévúton járókat. Ugyancsak az ő feladatuk lesz majd a kontraszelekció révén Budapesten egybesereglett rendkívül selejtes munkaerőhálózat (lelkipásztorok, presbiterek) fokozatos kicserélése. Meggyőződésem szerint csak ilyen módon lehetséges organikusan és gyökeresen felszámolni a Budapesten kialakult gócot”.⁵⁶

1968 után azonban már az új református felekezeti törvény is még inkább alátámasztotta a személyi ügyekben történő hatalmi beavatkozást. Ennek kapcsán még a presbitériumok felülvizsgálatának szükségessége/elvárása is megfogalmazódott az állam részéről.⁵⁷

3. Szervezeti kérdések

A református egyház szervezeti felépítésére eleve hatással volt az, hogy 1950-51-ben a Magyar Dolgozók Pártja határozatot adott ki az egyházmegyei határoknak a közigazgatási határokhoz történő igazításáról, elsősorban a megyei egyházügyi titkárok munkájának megkönnyítése céljából. Ezzel egyidejűleg a párt a teológiák regionális összevonását is elrendelte.⁵⁸ Ezt a későbbiekben több olyan szervezeti intézkedés követte, amelynek hátterében az egyházpolitikai érdekek húzódtak meg. Idézünk egy példát:

1966-ban Prantner József, az ÁEH elnöke írta a Veszprém megyei egyházügyi titkárnak a Dunántúli Református Egyházkerület püspöki székhelyének Pápáról Veszprémbe történt áthelyezésével kapcsolatban: „[e]lőtte is ismeretes, hogy a Református Püspökség Veszprémbe helyezését azért támogattuk, mivel a reakciós katolikus befolyást akartuk ellensúlyozni”.⁵⁹ 1967 decemberében

Dénes és társai vizsgálati anyaga.; MNL OL XIX-A-21-a-10-3/1968. számú irat. Prantner József, az ÁEH elnöke írta Bartha Tibor református püspöknek: „Tisztelt Püspök Úr! Kovács Bálint és társai ügyében írt levelére közlöm, hogy az ügyben tárgyalást folytattam dr. Szakács Ödönnel, a Legfelsőbb Bíróság elnökével. Dr. Szakács Ödön ígéretet tett, hogy felhívja az illetékes bírósági tanácselnök figyelmét, hogy a döntésnél a Püspök Úr által is említett enyhítő körülményeket is vegye figyelembe. Budapest, 1968. május 22.”

56 MNL OL XIX-A-21-a-10-5/1967. számú irat.

57 MNL OL XIX-A-21-a-10-5/1967. számú irat.

58 Lásd KÖBEL Szilvia: „Oszd meg és uralkodj” 122.

59 MNL OL XIX-A-21-d-0029-6/1966. számú irat.

a Református Egyház (hivatalos lap) hasábjain közölték Dr. Bakos Lajos püspöki jelentését, amelyben a következő szavakkal köszönte meg a székhely áthelyezését: „[t]alán ebben az összefüggésben lesz helyénvaló, ha tisztelettel és szeretettel bejelentem a Főtiszteletű Egyházkerületi Közgyűlésnek, hogy az egyházkerületi székhely Veszprémben leendő kiépítése, illetve létrehozása olyan mértékben haladt előre, hogy az egyházkerület és a veszprémi egyházközség között létrejött megállapodás értelmében a veszprémi egyházmegye esperese május 28-án beiktatható a püspök-lelkészi állásba, s ennek megfelelően én is beköltözhettem Veszprémbe. Felhasználom az alkalmat arra, hogy e helyen is hálás köszönetet mondjak mindazoknak – elsősorban az Állami Egyházügyi Hivatalnak, Veszprém Megye és Veszprém város VB Vezetőségének azért a nagyértékű támogatásért, amellyel e tervünk megvalósításában segítségünkre voltak”.⁶⁰

Összegzés

Feltehetjük a kérdést, hogy a pártállamon számon kérhetőek-e a jogállami elvek. Részben igen, részben nem. Annyiban igen, hogy maga a rendszer azt próbálta elhíttetni magáról, hogy védi az alapjogokat (deklarációk, nemzetközi propaganda), annyiban viszont nem, hogy maga a rendszer lényege és a mélyrétegeiben zajló mechanizmusa messze állt a jogállamiságtól. Most, a jogállamból visszatekintve, úgy vélhetjük, hogy – az információs kárpótlás fontosságán túl – mindenképpen tanulságul szolgál, hogy a jogszabályok nem jelentettek valódi jogi garanciákat, nem biztosították a jogok érvényesülését.

Az államszocialista rendszer elterelte a saját törvénytelenégeiről, visszaélészerű gyakorlatáról a figyelmet azáltal, hogy ellenségképet állított fel. Miközben a propagandájában mélyen megvetette a háború előtti rendszert, a jogintézményeit – jól álcázva – átörököltette, és a hatalmi érdekei szolgálatába állította. Így lehetett az, hogy az egyházak vonatkozásában érvényesült – az elválasztás alkotmányos deklarációja ellenére – az állami felügyeleti jog, működött a főkegyúri jog, és a belső egyházi törvényhozás állami jóváhagyással vált érvényessé és hatályossá.

60 *Református Egyház. A Magyarországi Református Egyház hivatalos lapja. 1967/12, 275.*

**A MAGYARORSZÁGI
REFORMÁTUS EGYHÁZ
TÖRVÉNYKÖNYVE**

**Elfogadta a VII. Budapesti Zsinat 1967-ben,
az első, alkotmányozó Debreceni Zsinat
400. jubileumi esztendejében**

1. kép

1967. ÉVI I. TÖRVÉNYCIKK

**A Magyarországi Református Egyházzól
és szolgálatáról**



2. kép

1967. ÉVI II. TÖRVÉNYCIKK

Az egyház alkotmányáról és kormányzatáról

3. §. (1) A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kimondja az állam és az egyház szétválasztását. Érvényesül azonban az állami szuverenitásból származó és az Alkotmányon alapuló felügyeleti jog a törvényes jogszabályok megtartása felett.

(2) A Magyar Állam és a Magyarországi Református Egyház viszonyát a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Magyarországi Református Egyház között fennálló Egyezmény szabályozza.

(3) Ha az egyházi testületek az Alkotmányban és az Egyezményben biztosított vallásgyakorlat szabadságát saját eszközeikkel nem tudják biztosítani, az állami hatóságokhoz fordulhatnak segítségért.

3. kép

4. §. (1) A Magyarországi Református Egyháznak és testületeinek a Magyar Állam által az Egyezményben is elismert önkormányzati joguk van.

(2) A Magyarországi Református Egyház és önkormányzati jogú testületei jogi személyek.

5. §. A Magyarországi Református Egyház magát zsinat-presbiteri elvek szerint kormányozza.

6. §. Az egyházat illeti az egyházi törvényhozás joga. Az egyházi törvényt újabb egyházi törvény magyarázza, módosítja vagy törli el. Az egyházi törvény az állami törvények rendelkezéseivel nem állhat ellentétben. Az egyházi törvény az állam jóváhagyásával válik érvényessé.

7. §. Az egyházi testületeknek joguk van arra, hogy törvényes hatáskörükben az egyházi törvényeknek, a felsőbb egyházi testületek szabályrendeleteinek és az alsóbb egyházi testületek törvényes önkormányzati jogainak sérelme nélkül szabályrendeletet alkossanak. A szabályrendelet a felettes egyházi hatóságok jóváhagyásával válik kötelező erejűvé.

4. kép

A Magyarországi Református Egyház 1967. évi I. törvény-cikkét, minthogy az állam alkotmányával és törvényes jogszabályaival nem ellenkezik, megerősítem.

Budapest, 1968. április 20.

P. H.

PRANTNER JÓZSEF s. k.
államtitkár,
az Állami Egyházügyi Hivatal elnöke

A magyarországi református egyháznak engedelmével összehívott és 1939. évi március hó 1-én Budapesten megnyílt zsinata első ülészakájában alkotott, a magyar királyi vallás- és közoktatásügyi miniszter útján elem terjesztett egyházi törvényt ezennel jóváhagyom és megerősítem

Kelt Budapesten, 1939. évi június hó 30. napján.

(P. H.) *HORTHY s. k.*
DR. HOMAN BALINT s. k.

5. kép

1967. ÉVI III. TÖRVÉNYCIKK

Az egyházi szolgákról és alkalmazásukról

33. §. (1) A lelkészi állásban történhet változás áthelyezés útján is.

(2) Az egyházmegye elnöksége, ha akár személyes, közvetlen tapasztalatból, akár a kánoni látogatás jelentéséből úgy találja, hogy a lelkész jelenlegi állásán való további működése a gyülekezeti közérdek szempontjából hátrányos, köteles az áthelyezésre vonatkozó bírói eljárást megindítani. A bírói eljárást az egyházmegye elnöksége útján elrendelheti az egyházkerület elnöksége is.

(3) Az áthelyezést a bíróság határozatban mondja ki.

(4) A bíróság állapítja meg, hogy ki viseli az eljárás költségeit.

6. kép

34. §. A bírói eljárás során az áthelyezés egyházi közérdekből kimondható akkor is, ha a bíróság nem állapítja meg sem a lelkész, sem a presbitérium, illetőleg az egyházközség hibáját. Ilyen esetben az egyházkerület viseli az eljárás és áthelyezés költségeit. A jogerős határozatot minden esetben az egyházkerületi bíróság mondja ki. Ezért az ügyet a fellebbezési határidő lejártával hivatalból fel kell terjeszteni másodfokú elbírálásra az egyházkerületi bírósághoz.

35. §. (1) Ha a bírói eljárás során bármelyik fél terhére olyan cselekmények vagy mulasztások derülnének ki, amelyek a VI. törvénycikkben körülírt vétségek közé tartoznak, akkor fegyelmi eljárásnak van helye.

(2) Az így meginduló fegyelmi eljárás nem akadályozza meg az áthelyezés iránti eljárás lefolytatását.

36. §. Az áthelyezést az egyházkerület elnöksége hajtja végre.

7. kép

A HELYI ÖNKORMÁNYZATOK MŰKÖDÉSÉNEK HATÉKONYSÁGI ANOMÁLIÁI ÉS AZOK MEGOLDÁSI KÍSÉRLETEI A RENDSZERVÁLTOZÁST KÖVETŐEN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁSI MEGOLDÁSOK ELTERJEDÉSÉRE

CSÁKI-HATALOVICS GYULA BALÁZS
egyetemi docens (KRE ÁJK)

1. Bevezetés

Ebben a tanulmányban arra próbálunk rávilágítani, hogy a rendszerváltozást követő időszakban a helyi önkormányzatokra vonatkozó szabályozás sajátosságai milyen nehézségeket okoztak, elsősorban hatékonysági szempontból. Fel kívánjuk vázolni azt is, hogy miért volt jelentősége annak, hogy az önkormányzatok rendkívül széles önállóságot kaptak a szocialista berendezkedés felszámolását követően. A rendszerváltozást követő húsz év alatt ugyanakkor ez a szabadság nemhogy nem teljesedett ki, hanem – a magyar sajátosságok miatt – gyakorlatilag működésképtelenné vált a települések nagyobb hányadában. Hiába a számos európai példa, a magyarországi politika és közigazgatás nem volt képes hatékonyan fellépni a forráshiányból és az elaprózódott településszerkezetből fakadó gondokkal szemben. Mindeközben a technológia és annak hatására a közigazgatás, az állami működés is jelentős változáson ment keresztül. Többek között ezeknek a változásoknak az eredményeként 2010-től jelentős területi reform indult, amelynek 2013-tól új önkormányzati törvényi szabályozás bevezetése is a részét képezte. A feladatellátás felelőssége jelentősen megváltozott, és a korábbi széles önállóság jelentősen csökkent, mert alapvetően központi feladatellátás jelent meg számos közszolgáltatásban. Mindezek demokratikus szempontból talán deficitet jelentenek, hatékonyság szempontjából azonban nem biztos. Arról nem is beszélve, hogy az új információs és kommunikációs (ICT) technológiák megjelenésével a szubszidiaritás és a területszervezés logikája is jelentős mértékben átalakult. Mást jelent ma már az állampolgárokhoz „közel” vinni a döntést, mint 20 vagy 30 évvel ezelőtt.

2. A magyarországi önkormányzatok és a rendszerváltozás

A néhány éve átalakításra került magyar önkormányzati rendszer a rendszerváltozás idején jött létre, ami azt jelenti, hogy az azt megelőző időszak jelentős hatással volt (negatív értelemben) az új önkormányzati struktúra kialakítására annak idején. Mint Gajdusчек írja, „[a] rendszerváltás szellemi közegét leginkább a korábbi, »kommunista« rendszer radikális tagadásaként lehet értelmezni. A korábbi tanácsrendszer legfontosabb jellemzője, hogy alapvetően egy centralizált rendszer részeként működött, tehát e szervek esetében tényleges önkormányzati autonómiáról nem lehetett szó. A lakosság tanácsrendszerrel kapcsolatos ellenérzéseit fokozta az összevont községi tanácsok létrehozása.”¹ A hetvenes években olyan községeket kényszerítettek közös tanácsba, amelyek között ellentétek feszültek. Az így létrejött egységek nem voltak valódi közösségek. Mindezekkel szemben a rendszerváltozás során megalkotott önkormányzati törvény (a továbbiakban: Ötv.)² új alapokra helyezte az önkormányzati rendszert. Önkormányzati szervezet létrehozását tette lehetővé valamennyi település számára, függetlenül annak méretétől, gazdasági teljesítőképességétől. A közös tanácsi rendszer helyébe tehát egy tisztán településen alapuló önkormányzati rendszer lépett. Ezzel a szereplők száma megkétszereződött, és az Európa Tanács tagországain belül az egyik legelaprózottabb rendszer jött létre, és jogi szempontból teljes egyenjogúságot élvező több mint 3 100 önálló „köztársaságot» hozott létre a törvény.³

Az új szabályozás meghatározó eleme volt az önkormányzati autonómia garantálása.⁴ Ugyanakkor az önkormányzati rendszer alakulása nemcsak alapjogi összefüggésű kérdés.⁵ A rendszerváltás két legfontosabb intézményi változása ugyanis az állami tulajdon lebontása (privatizáció) és a demokratikus politikai rendszer létrehozása volt. A központosított hatalom leépítésében Magyarország a közép-európai átalakuló országok között az élen járt.⁶ Mindezek eredményeként

1 GAJDUSCHEK György: Változások az önkormányzati rendszerben, egy értelmezési kísérlet. *Fundamentum*, 2012/2, 61.

2 A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény.

3 VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. (Decentralization without Subsidiarity Some Additions to Modernization of Hungarian Model of Local Government System). *Tér és Társadalom*, 2008/1, 143.

4 GAJDUSCHEK i. m. 62.

5 HORVÁTH M. Tamás: Kiszervezés – visszaszervezés: a helyi közszektor változása. *Fundamentum*, 2012/2, 6.

6 HEGEDÜS József - PÉTERI Gábor: Közszolgáltatási reformok és a helyi önkormányzatiság.

meglehetősen szélesen határozták meg a feladat- és hatásköröket, amelyek túlnyomó része minden önkormányzatot megilletett. A közszolgáltatások jelentős, az ún. humán közszolgáltatások domináns része az önkormányzatokhoz került. Így például az általános és középiskolai oktatás, a szociális ellátás meghatározó része önkormányzati feladattá vált, ugyanígy az egészségügyi ellátás szervezése is. Az Ötv. elsődleges politikai célja az önálló és a választópolgároknak felelős önkormányzati rendszer létrehozása volt. Ezzel a joggal valamennyi település élhetett, és így jött létre a települési önkormányzatok később sokat kritizált elaprózott rendszere, amely – mint látni fogjuk – a mai napig számos probléma forrása.⁷

A rendszerváltozás utáni két évtizedben az önkormányzati működésben számos konfliktus merült fel, társadalmi egyenlőtlenségek, ellátási feszültségek alakultak ki az egyes települések között.⁸ Sokszor azonban nem csupán az elaprózódott önkormányzati rendszer, hanem a finanszírozási rendszer hiányosságai okozták ezeket a problémákat.⁹ A probléma lényege, hogy a közszolgáltatások többsége esetében a pénzügyi szempontból hatékony feladatellátáshoz szükséges területi egység mérete nem egyezett meg a politikai-közigazgatási területi egységek méretével, ráadásul az optimális méret az ellátandó feladat jellege alapján is különbözött.¹⁰ A helyi feladatok jellegükből következően túlzottan nagy költségvetési terhet jelentettek az önkormányzatoknak. Az állampolgári jogon járó szolgáltatások többsége olyan, helyben kötelezően ellátandó feladat volt, amelynek esetében az önkormányzatoknak az ellátás színvonalára vonatkozóan nem volt mérlegelési lehetőségük. Így a megfelelő minőségű szolgáltatás biztosítására jellemzően csak a nagyobb (városi) önkormányzatok voltak képesek.¹¹

A tágan értelmezett helyi közügyek ellátásában a települési önkormányzatoknak nagyfokú önállósága volt, amit tovább erősített a jogszabályi bizonytalanság, így például a kötelező és önként vállalható feladatok

Szociológiai Szemle, 2015/2, 90.

7 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 94.

8 GAJDUSCHEK, György – HORVÁTH, M. Tamás – JUGOVITS, Károly: *Hungarian Public Administration: Last Thirty Years. Waves in the Story*. In: KOVAČ, Polonca - Mantas BILEIŠIS (eds.): *Public Administration Reforms in Eastern European Union Member States. Post-Accession Convergence and Divergence*. Ljubljana - Vilnius, Mykolas Romeris University, 2017, 251.

9 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 91.

10 HORVÁTH M. Tamás – PÉTERI Gábor – VÉCSEI Pál: A helyi forrásszabályozási rendszer magyarországi példája, 1990–2012. *Közgazdasági Szemle*, 2014, 61 (2), 123.

11 HORVÁTH M. – PÉTERI– VÉCSEI i. m. 134-135.

nem egyértelmű vagy számos ponton ellentmondó megfogalmazása. Mindezek következtében az önkormányzatok nagyon széles feladatkörrel rendelkeztek. A feladatok finanszírozása egyre inkább az irányított módon újraelosztott központi forrásokra épült.¹²

Magyarországon tehát nemzetközi összehasonlításban is széles önkormányzati kompetencia párosult egy településekre épülő és a települési szerkezet elaprózottságából adódó nagyszámú, jogilag legalábbis egyenrangú helyhatóságokkal működő önkormányzati rendszerrel. Ez a közszolgáltatások ellátása szempontjából nem megfelelő eredményességet, gazdaságtalan és sokszor nem hatékony megoldásokat eredményezett. A szektor jelentős, többségében nem, vagy csak korlátozott forgalomképeséggel rendelkező, romló fizikai állagú vagyontulajdonosa lett. A vagyontulajdonos mindazonáltal nagyjából passzív vagyontulajdonos volt, amely nem volt alkalmas arra (jellegénél, funkciójánál fogva), hogy az önkormányzati kiadások finanszírozásához segítséget nyújtson. A rendszer logikájában kezdettől fogva megvolt az a lehetőség, hogy a mindenkori központi kormányok elsősorban a forrásszabályozással és a beruházási támogatásokon, másodsorban az ágazati törvények rendszerén keresztül akár „kézi vezérléssel” is befolyásolhatók legyenek.¹³

Hazánkat számos kritika érte a korábban már említett településszerkezet elaprózottsága, a sok, alacsony lélekszámú kisközség miatt. Az önkormányzati rendszer elaprózottsága, a saját bevételi kapacitás korlátozott növelési lehetősége régóta probléma. E tényezők vezettek oda, hogy évről évre egyre több önkormányzat került olyan helyzetbe, hogy bevételei nem fedezték a kiadásait. Az érintett önkormányzatok ilyen esetekben nem számíthattak mindig állami segítségre. Korábban a tőkepiaci konstrukciók bevonását szorgalmazták többen, de be kell látni, hogy a közszolgáltatások ellátása nem profitorientált tevékenység, így azok a piaci finanszírozási konstrukciók, amelyek elsősorban a versenyszféra számára kerültek kidolgozásra, sokszor csak a további, hosszú távú eladósodást szolgálták.¹⁴ Hazánkban a települési önkormányzatok jelentős részében a lakosság száma nem haladja meg az 5000 főt (több mint 90%), Ezen belül, az 1000 főnél kisebb lélekszámú települések aránya 60%. Az 1000 lakosnál kisebb települési önkormányzatok aránya az összes település viszonylatában is meghaladja az 55%-ot. Az

12 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 95.

13 VIGVÁRI i. m. 153.

14 CSISZÁRIK KOCSIR Ágnes: A magyar helyhatóságok eladósodása az ezredforduló után (The Indebtedness of the Hungarian Local Authorities after the Turn of the Millennium). *Tér és Társadalom*, 2008/4, 94.

aránytalanság a másik oldal mutatóinak összevetésével érzékeltethető leginkább. A húszezer főnél nagyobb települések ugyanis mindössze 2% (60 önkormányzat), negyvenezernél nagyobb lélekszámú településből csupán 23 (0,7%) létezik, ezek között is csupán 8 (0,25%) olyan, amelynek lakosság száma nagyobb százezernél, a fővárost is ide értve.¹⁵

3. Az önkormányzatok problémáinak lehetséges megoldási módjai

3.1. A középszintű közigazgatás szerepe

A közigazgatási középszinttel kapcsolatban számos politikai és szakmai vita folyt Magyarországon az elmúlt évtizedekben, különösen hazánk uniós csatlakozását közvetlenül megelőző időszakban. Elméleti megközelítésben azt mondhatjuk, hogy a fentiekben már jelzett, elaprózódott, ebből fakadóan gyenge települési rendszer hiányosságait a középszintű területi egységek segítségével, azok megerősítésével ki lehet küszöbölni.¹⁶ Magyarországon ehhez minden feltétel adott volt, ugyanis a megyei önkormányzatokat szintén közvetlenül választott testületek, a közgyűlések irányították a rendszerváltozástól kezdve. Ilyen erős politikai felhatalmazás mellett – gondolhatnánk – kellő mértékben választ lehet adni a hatékonysági problémákra. Sajátos ellentmondás azonban Magyarországon, hogy a középszint nem volt képes a funkcionális feladatait ellátni. Ha szigorúan hatékonysági szempontból vizsgáljuk a kérdést, nemzetközi összehasonlításban még a megyék mérete is kisebb az optimálisnál (lásd a NUTS régiókat a tervezési statisztikai nomenklatúra alapján).¹⁷ Magyarországon azonban a megyékhez való ragaszkodás történelmi és politikai jellegű. A feudális adminisztráció alapvető szervezeti egységei Magyarországon a helyi szervek, elsősorban a vármegyék voltak. A vármegyékben már a XIII. században lerakták a nemesi önkormányzat pilléreit. Ez a forma és szervezet lényegében a XIX. század derekáig megmaradt (1848-as forradalom és szabadságharc).¹⁸ Minden vármegye az államon belül egy-egy külön világ,

15 Forrás: <http://www.geoindex.hu/adatbazisok/arcadat/magyar-telepulesek-nepessege-2016-01-01/> (2019. 09. 25.)

16 PÁLNÉ KOVÁCS Ilona: *Regionális politika és közigazgatás*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2001, 255-262.

17 Lásd erről részletesen TEMESI, István: *Territorial Public Administration*. In: PATYI, András – RIXER, Ádám (eds.): *Hungarian Public Administration and Administrative Law*. Passau, Schenk Verlag, 2014, 304-319.

18 CSIZMADIA Andor: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1976, 37.

törvényhatóság, amely e területen élet és halál ura. A közigazgatást a vármegye törvényhatósága területén saját közegeivel intézte.¹⁹ Magyary Zoltán így írt 1942-ben a vármegyékről: „[a] magyar közigazgatás szervezeti egységei között a vármegye fontos szerepet játszik. Hatásköre nem speciális, hanem általános közigazgatási hatóság. A vármegye történeti alakulat. Ez erősen látszik a vármegyéknek mind a területi beosztásán, mind a szervezetén és hatáskörén. A közigazgatás számára a vármegye annyit ér, mint amennyi az eredményessége”.²⁰ „A községek a vármegye hatósága alatt állnak, a vármegye és a község hatásköre egymást kiegészíti.”²¹ A magyar közgondolkodásban a megye a mai napig kikezdhetetlen, politikailag pedig fontos háttér, mert a megyei közgyűlések jelentős számú képviselői helyet biztosítanak: A fővárost is ide számítva az összes megyei szintű mandátum száma 381.²²

A közfunkciók területi egységenkénti és szintenkénti telepítésének jelentőségét nem lehet figyelmen kívül hagyni. A közfeladatok bizonyos fajtáit az ellátás területi optimumára figyelemmel kell megszervezni. A társadalmilag közös funkciók gyakorlása tehát nemcsak központosított tevékenységeket foglal magában, hanem területi megközelítést is igényel.²³ Ennek kudarca és a regionális önkormányzati szint létrehozására irányuló sikertelen kísérlet viszont azt mutatja, hogy az önkormányzatiság második évtizedének végére a decentralizáció társadalmi-politikai elfogadottsága erősen meggyengült.²⁴

A legutóbbi önkormányzati reformok során nem az önkormányzatisághoz kapcsolódó funkciók és feladatok erősödtek a középszinten, hanem a dekoncentrált szervek hatáskörének kibővítésével a megyék, mint igazgatási egységek segítségével centralizáció ment végbe.

3.2. A társulási kísérletek

A társulási önállóság magában foglalta egyfelől az önkormányzatok országos érdekképviselőt ellátó szerveződések létrehozását, másfelől azt, hogy a környező települések az önállóan nehezen vagy túl költségesen megoldható

19 CSIZMADIA i. m. 39.

20 MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 266.

21 MAGYARY i. m. 322.

22 Forrás: Nemzeti Választási Iroda https://www.valasztas.hu/elnyerheto-mandatumok_onk2019, (2019. 09. 22.)

23 HORVÁTH M.–PÉTERI–VÉCSEI i. m. 124.

24 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 134-135.

feladatok ellátására egyesítsék erőiket. Különösen ez utóbbinak lett volna nagy szerepe, mivel az önkormányzatok elaprózott jellegét a rendszerváltáskor éppen a széleskörű társulásokkal remélték orvosolni a jogalkotók. A gyakorlat azonban nem az eredeti elképzelések szerint alakult. Összességében a társulási hajlam minimális maradt. Vélhetően az önkormányzatok ezzel a lakosság elvárásainak is meg kívántak felelni, amennyiben az „önállóság”, az intézmények megtartásának szimbolikus értékei nagyobb súllyal estek latba, mint a szolgáltatások eredményessége és hatékonysága.²⁵ A kétezres évek elején megindult a kistérségi együttműködésre építő alternatív szolgáltatásszervezési és igazgatási megoldások elterjesztése. Ezekkel lehetőség nyílt az elaprózott települési önkormányzati rendszer néhány problémájának kezelésére. Azonban sem az önkéntes társulások modellje, sem annak későbbi irányított változata nem hozott látványos megoldást, mivel a költségvetési-finanszírozási rendszer nem alkalmazkodott kellő mértékben ehhez a közigazgatási intézményhez.²⁶

A legsikeresebb próbálkozás a vizsgált időszakban a többcélú kistérségi társulások létrehozása volt. Ez a közigazgatási változás jól láthatóan a megyei önkormányzatok költségvetési részesedését csökkentette, amikor a térségi igazgatási és szolgáltatási feladatokhoz központi költségvetési támogatást is kaptak a társulások, amelyekhez még az együttműködő települési önkormányzatoktól is kerültek át források a közösen nyújtott szolgáltatások finanszírozására. E kistérségi modell fokozatosan terjedt, és 2010-re már a helyi önkormányzati kiadások csaknem 3 százalékát, az állami támogatások 6 százalékát a társulások használták fel.²⁷

A kistérségi társulási kísérlet volt az időszak egyetlen nagyobb strukturális reformja. Az elaprózott és ugyanakkor széles körű feladatokkal rendelkező önkormányzati rendszerben a többcélú kistérségi társulások lehetőséget kínáltak a szolgáltatásszervezési és a politikai szempontok harmonizálására. A társulások célja az volt, hogy a kistérségek politikai önállóságának fenntartása mellett gazdaságilag racionális méretű szolgáltatásszervezési egységek jöjjenek létre. Esetleg jó megoldás lett volna a strukturális források felhasználásának társulási feltételekhez kötése, de ez megtört a politikai ellenálláson. Az uniós források elosztásának intézményrendszeri kiépítésében egyébként hazánk relatíve jó tempóban haladt annak idején, nemzetközi összehasonlításban is.²⁸

25 GAJDUSCHEK i. m. 62.

26 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 95.

27 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 134-135.

28 MATEI, Lucica – MATEI, Ani – ZANOSCHI, Diana Cătălina - STOIAN, Oana: *Comparative Studies on the Administrative Convergence Revealed by National Strategies of Admi-*

4. Az önkormányzati reform

A rendszerváltozást követően létrejött önkormányzati rendszerrel kapcsolatban a hatékonyság szempontjából tehát a következőket lehet megállapítani. A helyi önkormányzati modell belső intézményi korlátait nem sikerült kellően lebontani, így a méretgazdaságossági problémát sem lehetett megoldani.²⁹ Az önkormányzati rendszer a tartalékait felélte, az elaprózottság miatt az önkormányzati apparátusok többségéből hiányzott a szükséges szakértelem.³⁰ Az önkormányzatok nem voltak képesek valódi ellensúlyt képezni a központi hatalommal szemben, és nem tudták megtörni a rendszer centralizáltságát, a hatalom központosítottságát sem. A mind struktúrájában, mind országos érdekképviselésében széttagolt települési önkormányzatok nem tudtak valódi, rendszerszintű decentralizációt előidézni.³¹

A közigazgatás átszervezése a települési autonómia visszafogását, a megye közszolgáltatói szerepének kiüresítését és újraelosztási-egyeztetési szintérré alakítását eredményezte. Ebben a rendszerben a helyi elszámoltathatósággal szemben az adminisztratív függés erősödött meg. Leértékelődött a helyi választott politikai vezetés, és újfajta helyi hatalomgyakorlási szabályok alakultak ki, amelyek összességükben mind a központi állami és a politikai függést erősítették.³² A politikai (demokratikus) felhatalmazás tehát erős, míg az itt található hatáskörök gyengék. A helyi közszolgáltatások átszervezése mellett az államigazgatási feladatok jelentős része az újonnan felállított, központi kormánytól közvetlenül függő megyei kormányhivatalokhoz és az azoknak alárendelt járásokhoz került. A kormányhivatalok kirendeltségeként működik a járási hivatal, ahová azonban már kevesebb szakigazgatási feladat tartozik.³³

Az új modellben átszervezték az államigazgatási szerveket is. A megyei közigazgatási hivatalok helyébe lépett kormányhivatalokba integrálták a dekoncentrált igazgatás szerveinek jelentős részét, majd 2012-ben törvényt

nistrative Reform in Some South-Eastern European States. In: MATEI, Ani - Panagiotis GRIGORIOU (eds.): *Administrative convergence and reforms in South-Eastern European States. Analyses, models and comparative studies. ASsee Online Series*, 2011/2, 72.

29 PÁLNÉ KOVÁCS, Ilona: *Local Governance in Hungary – the Balance of the Last 20 Years.* *Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences Discussion Papers*, 2011, No. 83, 13.

30 VIGVÁRI i. m. 167.

31 GAJDUSCHEK i. m. 64.

32 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 96.

33 Uo.

alkottak a fővárosi, megyei kormányhivatalok járási, fővárosi kerületi hivatalairól. Az utóbbiak jelentős hatásköröket vonnak el a jegyzőtől, tehát az eddig az önkormányzatok hivatali rendszeréhez köthető szervezetektől. Ez a közszolgálati alkalmazottak jelentős átcsoportosításával is járt.³⁴ Újra kell tehát értelmezni az állampolgárok, ügyfelek közelségének fogalmát is, hiszen a technológia fejlődésével a közvetlen ügyintézés egyre inkább háttérbe szorul. A funkciók jelentős része önkormányzatiból állami kézbe került. Az alkotmányos jogintézmények (választások, testületek, hivatalok) megmaradtak, megmaradt az egy település, egy önkormányzat elv is, ugyanakkor javarészt valódi hatáskör nélkül. A feladatfinanszírozással lényegében végrehajtó szerepbe kerültek az önkormányzatok.³⁵

5. Az önkormányzati rendszer legfontosabb pénzügyi problémái

Az önkormányzatok által ellátott közfeladatok finanszírozásának két alapvető modellje ismeretes. A tervgazdasági szabályozási rendszer az egyedi önkormányzatok kiadásait számítja ki, a tervezett saját források levonását követően tételesen határozza meg a nyújtott központi költségvetési támogatást. A másik modell csak a bevételeket szabályozza. Ebben jogszabályban határozzák meg a saját bevételszerzés feltételeit és a központi költségvetéssel megosztott helyi adóbevételek összegét, amelyeket azután központi költségvetési támogatások egészítenek ki. Ennek legmeghatározóbb eleme, hogy az önkormányzat maga dönthet arról, hogy bevételeit mire, milyen struktúrában költi el. A bevételi oldalon megjelent az önálló adókiivetési jog.³⁶ Magyarországon 1990-ben az utóbbi modellt vezették be, követve az európai és más nyugati integrációs ajánlásokat.³⁷ A forrásorientált rendszer lényege tehát a helyhatóságok nagyfokú pénzügyi önállósága, ugyanakkor hazánkban éppen ez tette lehetővé az önkormányzatok vagyonfelélését.³⁸

A magyar önkormányzati rendszer fontos jellemzője, hogy a helyi önkormányzatok létrehozásukkor jelentős vagyon tulajdonosai lettek. A rendszerváltás egyik meghatározó folyamata az állami tulajdon lebontása volt. Az elmúlt időszakban azonban az önkormányzatok felélték a vagyonukat. A feladatellátást szolgáló törzsvagyon vonatkozásában a legnagyobb probléma,

34 HORVÁTH M. i. m. 7.

35 GAJDUSCHEK i. m. 71.

36 GAJDUSCHEK i. m. 62.

37 HORVÁTH M.–PÉTERI–VÉCSEI i. m. 128.

38 VIGVÁRI i. m. 142.

hogy nem működő, vállalkozói vagyronról van szó, hanem olyan elemekről, amelyek más szolgáltatások ellátásához szükségesek (intézmények, iskolák, közutak, csatornahálózat stb.), így nem hogy hasznot nem terhelnek, hanem a fenntartásuk további kiadásokat generál.³⁹ A fentiekben már vázolt elaprózott településhálózat által okozott problémák egyik megoldási módozata a pénzügyi kiegyenlítési rendszer volt. Amikor a települési önkormányzatok mindegyike olyan költséges kötelező szolgáltatásokért felelős, mint a közoktatás vagy a szociális ellátás, akkor a minimális költségvetési feltételeket csak állami támogatásokkal lehetett biztosítani. Ezért a helyi önkormányzati finanszírozási rendszer jellegét alapvetően nem a támogatások mértéke, hanem az elosztás módszere határozta meg.⁴⁰ A fejlettebb térségek, a nagyobb települések, a jobban gazdálkodók több lehetőséggel és mozgástérrel bírtak, míg a válságövezetek, aprófalvas térségek települései kevesebbel.⁴¹

Mint ismeretes, a rendszerváltáskor kialakított struktúra hiányosságai és az egyre nehezebbé váló finanszírozás tarthatatlanná vált. E nehézségek magyarázhatók egyrészt a nem megfelelő gazdálkodással, másrészt az állami hozzájárulások reálértékének csökkenésével. Az állami finanszírozás így több helyen a kötelező feladatok ellátására sem volt elegendő, ezért az önkormányzatok a saját bevételek egy részét is ezen feladatok ellátására fordították. Az önkormányzatok a vállalkozási tevékenységhez leginkább hasonló jellegű helyi közszolgáltatásokat elsősorban nonprofit (közhasznú) gazdasági társaságok létrehozása és működtetése révén nyújtották. Ezek elsősorban a településüzemeltetéshez kapcsolódó feladatok, így a közterületek gondozása, a közintézmények karbantartása, a hulladékszállítás, a köztemetők fenntartása stb. A településüzemeltetés céljából alapított gazdasági társaságok korlátolt felelősségű társasági vagy részvénytársasági formában működtek, és működnek ma is.⁴²

Önkormányzataink többsége nemcsak a kötelező feladatok ellátását vállalta, hanem a lakosság, a település és a gazdasági-társadalmi környezet érdekében más, szabadon választható tevékenységeket is végzett. Az Ötv. lehetővé tette, hogy a kötelező feladatok ellátása mellett az önkormányzatok, teljesítőkéességük függvényében, további szolgáltatások nyújtását vállalják.

39 VIGVÁRI András: Szubszidiaritás nélküli decentralizáció. Néhány adalék az önkormányzati rendszer magyar modelljének korszerűsítéséhez. *Tér és Társadalom*, 2008/1, 147.

40 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 99.

41 HORVÁTH M. i. m. 6.

42 ELŐHÁZI Zsófia: A helyi önkormányzatok kialakulása a rendszerváltó Magyarországon. *Hadmérnök*, 2009/3, 391-392.

Az Ötv. azt is kimondta, hogy az önként vállalt feladatok nem veszélyeztethetik a kötelezők ellátását, a gyakorlatban azonban ez nem valósult meg.⁴³ Az Ötv. azonban nyitva hagyta azt a kérdést, hogy mi tekinthető a kötelező feladatok minimálisan kötelező szintjének. Ez a helyzet alapot adott arra, hogy a különböző szak-, vagy ágazati törvények képesek voltak az indokoltnál nagyobb mértékben befolyásolni az önkormányzati feladatellátást. A kötelező feladat fogalma mindemellett egybemosta a helyi közfeladatokat azokkal, amelyek hatékony biztosítása központi vagy középszinten is megtörténhetett volna. Az önként vállalt feladatok végül gyakran felülmúlták a kapacitásokat, így az önkormányzatok kénytelenek voltak valamilyen külső, tőkepiaci forrást igénybe venni a vállalt feladatok teljesítése érdekében.⁴⁴ A magyar önkormányzatok adósságállománya a fent részletezett tényezők miatt a 2000-es évek első évtizedében folyamatosan növekedett. Az adósságállomány legnagyobb részét a hitelek tették ki, ezen belül is egyre nőtt a fejlesztési hitelek aránya.⁴⁵

Az 1990 és 2010 között működött önkormányzati finanszírozás négy alapvető bevételi forrásra épült: a saját bevételekre, a megosztott adókra, az állami hozzájárulásokra és a hitelbevételekre. A két évtized alatt a forrásszabályozási rendszerben a saját bevételek aránya növekedett, míg az állami támogatások súlya csökkent. Ez utóbbit egy ideig a megosztott bevételek növekedése ellensúlyozta, és így a központilag szabályozott bevételek jelentősége nem csökkent.⁴⁶ A pénzügyi decentralizáció az elmúlt század utolsó negyedében a közösségi döntéshozatal lehető legalacsonyabbra szintre delegálását és a források társadalmi értelemben hatékony felhasználását szolgálta. A magyar önkormányzatok finanszírozása tehát a rendszerváltozástól kezdve azt az elvet követte, hogy a döntéshozatalt települési szintre kell delegálni, ám 2010. után gyökeres változás történt ezen a területen.⁴⁷ 2010 után a helyi önkormányzati pénzügyi változások egyik eleme a feladatfinanszírozás bevezetése volt. Ez azt jelenti, hogy a központi költségvetési támogatások egy részét az átlagos tervezett kiadások és az elvárt bevételek különbségként kapják meg az önkormányzatok. Két év alatt egyharmadával csökkent a helyi szinten ellátott feladatok pénzügyi aránya: 2012-ben az önkormányzati kiadások nagysága a GDP-hez viszonyítva már csak 9,3 százalék volt, szemben a 2010. évi 12,8 százalékkal. Megnőtt az állami-közösségi tulajdon befolyása, továbbá csökkent

43 VIGVÁRI i. m. 145.

44 CSISZÁRIK KOCSIR i. m. 81-95.

45 CSISZÁRIK KOCSIR i. m. 83.

46 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 98.

47 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 122.

az alternatív és magánszervezetekre épülő szolgáltatásszervezés lehetősége mind a humán, mind a közüzemi szolgáltatások terén.⁴⁸ Kérdés persze, hogy a feladatellátás hatékonyságát helyi szinten hogyan tudjuk egységes módszerekkel mérni, ez ugyanis elengedhetetlen feltétele lenne minden további fejlesztési elképzelésnek. Mindezek mellett az önkormányzatiság eszméjéből és az erős demokratikus felhatalmazásból fakadóan a nem hatékonyan működő önkormányzatok számonkérhetősége is csorbát szenved. Mindezekből látható, hogy 2010 után a helyi önkormányzati finanszírozási rendszerben a központi függés erősödött meg.⁴⁹

6. Helyi önkormányzatok és digitális közigazgatás

Az elektronikus közigazgatás (eGovernment) megjelenése nem újkeletű sem Európában, sem Magyarországon. Az Európai Unió már a 90-es években felismerte az információs társadalomban rejlő lehetőségeket,⁵⁰ a 2000-es évektől pedig számos program, akcióterv igyekezett segíteni a technológia előnyeinek gazdasági, politikai kiaknázását. Ezeket nem kívánjuk itt részletesen elemezni és bemutatni, mert ezt megtettük már korábban, csupán utalni szeretnénk azokra a legfontosabb elemekre, amelyek hatással voltak és a jövőben is hatással lehetnek a helyi közösségek életére témánk szempontjából. Kifejezetten az eGovernmenttel kapcsolatos fejezet már az eEurope akciótervben is megjelent.⁵¹

Könnyű tehát belátni, hogy lassan 40 évvel a rendszerváltozási folyamatok után a helyi önkormányzatok esetében sem lehet megkerülni az eGovernment kérdéskörét. Ha szemügyre vesszük a hatékonysággal és a gyorsasággal kapcsolatos előnyeit ezeknek a folyamatoknak, akkor azt látjuk, hogy a legtöbb elektronikus megoldás a centralizáció irányába hat. Annak idején a járási és a vármegyei rendszer kialakítása során a területi egységek beosztásának az alapja a megközelíthetőség volt. A járásokat úgy szervezték, hogy a központból legfeljebb egy nap alatt gyalogszerrel el lehessen jutni a terület legtávolabbi pontjába. Pontosabban fordítva, a dolog logikája ugyanis éppen az volt, hogy a területi egység legtávolabbi pontjából is legfeljebb egy napi ráfordítással el lehessen

48 HORVÁTH M. – PÉTERI – VÉCSEI i. m. 125.

49 HEGEDÜS - PÉTERI i. m. 101.

50 *Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into the 21st century.* Brussels, European Commission, 1994, 167.

51 *eEurope 2002, An Information Society For All. Draft Action Plan prepared by the European Commission for the European Council in Feira, 19-20 June 2000.* Brussels, 24.5.2000 COM (2000) 330 final.

jutni, akár gyalogosan is. Mindez a megyei (vármegyei) szinten hasonlóképpen zajlott, csak ott a lóháton közlekedés volt a távolság és az idő meghatározásának az alapja. A hatalmi viszonyok és a feladatellátás szempontjából ez kulcskérdés volt, mert gyakorlatilag a korabeli eszközökkel is lényegét tekintve ugyanazt az igazgatási, végrehajtó tevékenységet kellett elvégezni, amit ma is. A területi tagolás alapja tehát az információáramlás sebessége volt.

Napjainkban is az információáramlás biztosítása az egyik legfontosabb eleme az igazgatási munkának, de az ezer évvel ezelőttihez képest gyorsabb eszközök állnak rendelkezésünkre. Napjainkban különös jelentősége van a helyi szintű elektronikus közszolgáltatások alapos vizsgálatának, figyelemmel arra, hogy a települések vannak legközelebb az állampolgárokhoz.⁵² Mindezek – álláspontunk szerint – azt erősítik, hogy a hatékonysági elvárások a rendelkezésre álló technológia mellett egyre inkább a centralizációs folyamatokat erősítik. A 2010. utáni magyarországi reformok is azt mutatják, hogy napjainkban olyan feladatok is elláthatók központi irányítás mellett, amelyeket korábban csak komoly nehézségek árán lehetett volna ilyen módon megszervezni. Ma már nem szükséges a hivatalok közötti iratmozgatás, elhanyagolható a postázás ideje és költsége akár a néhány évtizeddel ezelőttihez képest is. Az kommunikáció szempontjából már a megosztható információk mennyisége is gyakorlatilag korlátlan. Az egyetlen dolog, amely nem változott számottevően az elmúlt néhány ezer évben: az értő olvasás sebessége, vagyis az információk (pl. szövegek) emberi értelmezése.

Magyarországon az elmúlt években számos eljárásjogi változás is történt, amely mind abba az irányba mutat, hogy a hatósági és polgári bírósági ügyintézésben egyre komolyabb szerepet kap az elektronikus út igénybevétele. Új hatósági eljárási törvény lépett hatályba, amely lehetővé teszi akár az automatizált döntések meghozatalát, és új polgári valamint közigazgatási perrendtartás született, amelyek egyaránt preferálják a bíróságok és a peres felek közötti elektronikus kapcsolattartást.

Minden abba az irányba mutat tehát, hogy a települési önkormányzatok hatásköre – legalábbis a hatékonyság szempontjából – mindaddig szűkülhet, amíg ez a szűk hatáskör nem lépi át azt a kritikus határt, amely a helyi közösség identitását veszélyeztetné. Ha az első önkormányzati törvény által biztosított helyi közszolgáltatások jó részét hatékonyabban lehet megvalósítani mint helyi

52 SZABÓ, Balázs - CSEH, Gergely - CZÉKMANN, Zsolt - MAKSÓ, Bianka – KISS, Lilla Nóra: Is virtual reality really necessary for local governments?: Local governments digital readiness in a Hungarian convergence region. *Curentul Juridic*, 2016/19, 46.

forrásból, akkor érdemes megfontolni a centralizált megoldások igénybevételét. Gondoljunk csak arra, hogy számos hazai településen az ivóvízhálózat, a csatornarendszer és a közutak felújítása strukturális alapokból származó forrásokból került finanszírozásra. A cél tehát helyi jelentőségű, de az eszköz és a forrás már korántsem. Az elektronikus közigazgatás tehát megítélésünk szerint új minőséget hozhat a helyi közösségek igazgatási és demokratikus viszonyaiba. Miközben ugyanis a feladatok centralizált módon hatékonyabban kerülhetnek ellátásra, a helyi közösség, illetve egy adott helyi közösség iránt érdeklődő polgárok a számukra fontos döntéshozatali folyamatokban egyre közvetlenebbül vehetnek részt. A felszabaduló források pedig más célokra, a helyi identitás, közösség, kultúra megőrzésére fordíthatók.

7. Következtetések

A magyarországi rendszerváltás indulásánál a politikai erők, de az állami bürokrácia sem nézett szembe azzal a problémával, hogy a közszolgáltatások színvonala és a gazdaság általános fejlettsége szoros kölcsönhatásban lévő dolgok.⁵³ A jogi szabályozás által deklarált, igen széles autonómiát a gyakorlatban tovább erősítette az önkormányzatok feletti ellenőrzés gyengesége is. A probléma lényege egyfelől a rendkívül széles feladat- és hatáskör és az ezek gyakorlásához adott erős autonómia, gyenge felügyelettel, másfelől az önkormányzatok elaprózottsága között van. A tipikusan kis önkormányzatok nem képesek megfelelő színvonalon, illetve megfelelő hatékonysággal ellátni feladataikat.⁵⁴

Az alsó-középszintű (járási) igazgatás újraélesztése pedig különböző szakmai érdekképviseltek nem csillapodó óhaja, például az építésigazgatás területén. A regionális szint nem volt önkormányzat Magyarországon, de egy folyamat keretében a területfejlesztési döntések kialakításának, meghozatalának és megvalósításának színtere volt – kezdetben nem hagyományos igazgatási megoldások alkalmazása révén. Ennek megmaradó intézményeit fölszámolták, beleértve az önkormányzati befolyás delegálásra alapított formáit. A megyei területfejlesztés korábban elég szerencsétlenül duplikált fórumai szintén megszüntetésre kerültek. Egyúttal a megyei önkormányzatok szerepe e vonatkozáson keresztül is csökkent.⁵⁵

53 VIGVÁRI i. m. 168.

54 GAJDUSCHEK i. m. 63.

55 HORVÁTH M. i. m. 7.

Azt láthatjuk tehát, hogy a hatékonyság valamilyen formában szemben áll, de legalábbis konkurál a demokratikus működés bizonyos elemeivel. Az a széles autonómia, amely a magyar önkormányzati rendszert a rendszerváltozástól kezdve jellemezte, a szétagolt településszerkezettel együtt a helyi önkormányzatok többségét ellehetetleníti. Tekintettel arra, hogy a földrajzi jellemzőkön nem, a demográfiai helyzeten pedig csak nagyon lassan és esetlegesen tudunk változtatni, a magunk részéről két megoldást tartanánk elvi síkon hatékonynak, ha mesterségesen, optimális méretű egységeket hoznánk létre, figyelembe véve a méretgazdaságosságot is. Ebben az esetben a demokratikus felhatalmazás mellett egy nagyobb közösség szolgáltatásainak megszervezése gazdaságosabb lehet. A másik megoldás lényegében az autonómia látszólagos megtartása azzal, hogy a legfontosabb közszolgáltatások nem helyi szinten kerülnek megszervezésre, és a helyi politikai elit érdemben nem szólhatna bele a források kezelésébe, hanem csupán végrehajtó szerepet kapna. Tulajdonképpen a jelenlegi megoldás ezt a módszert követi. Az másik kérdés, hogy jogi és politikai értelemben melyik megoldás tekinthető demokratikusabbnak.

Az állampolgárokhoz való közelséget, illetve az ügyfél által való elérhetőséget új módon kell biztosítani. Hivatalsszervezési eszközökkel ez természetesen lehetséges. Ráadásul a kormányzati informatika fejlesztését is erre a szempontra építik ki, mint az egyablakos ügyintézés, a kormányablakot, illetve az elektronikus úton intézhető ügyek körének kiszélesítését.⁵⁶

Nincs értelme továbbra sem a túlzottan szétaprózott település-szerkezet fenntartásának, de valóban fontos a helyi közösségek demokratikus igényeinek kielégítését fenntartani, még akkor is, ha ez a felhatalmazás egyre kevesebb valódi tartalommal bír. Mindezek mellett a középszintű – megyei – feladatellátás újragondolása lenne célszerű, kevesebb politikai és több szakmai, funkcionális álláshely kialakításával. Amennyiben a helyi szintű fejlesztési koordináció is erre a szintre kerül, úgy számos olyan kezdeményezés válna hatékonyan megvalósíthatóvá, amely települési szinten önállóan, együttműködés hiányában kivitelezhetetlen, viszont volumenében kevés ahhoz, hogy a regionális vagy akár a központi apparátus és infrastruktúra foglalkozzon vele (lokális turisztikai, természetvédelmi, környezetvédelmi fejlesztések, alapvető egészségügyi szolgáltatások, hogy csak a legfontosabbakat említsük). Az elektronikus közigazgatás eredményei nem csak amiatt mutatnak a központosítás irányába, mert a kommunikációs korlátok lebontásával már nincs szükség arra, hogy

56 HORVÁTH M. i. m. 8.

az állampolgárokhoz közel vigyük az ügyintézést. Ezzel együtt jelenik meg az, hogy az úgynevezett „back-office” folyamatok fejlődésével maga a közigazgatás vált képessé arra, hogy sokkal távolabbról is közvetlenül be tudjon avatkozni, ha szükséges.

Mindezekhez a digitális technológia hatalmas segítséget nyújthatna, akár az átláthatóság, az irányítás, a koordináció vagy éppen a demokratikus intézmények működtetése kapcsán. A közösségi médiában a közvetlen véleménynyilvánítás lehetősége egyre szélesebb körben elérhető. Megfelelő biztonsági feltételek mellett az elektronikus választások lebonyolítása sem lenne lehetetlen. Mindezek költséghatékonyabbakká tehetnék az eljárásokat és biztosítanák a szélesebb körű társadalmi egyeztetések lehetőségét. Látható az is, hogy a központosított feladatellátás révén a civil szervezetek bevonása, részvétele is háttérbe szorul. A civil szervezetek legnagyobb jelentősége álláspontunk szerint – mindeddig – éppen az volt, hogy az érintettekkel való kapcsolattartás, vélemény-összegzés, érdekképviselet segítségével hatékonyan lépjenek fel, és eredményesen fogalmazzák meg az állampolgári igényeket. Napjainkban a kommunikációs eszközök és csatornák konvergenciájával, azok közvetlenné és interaktívvá válásával a civil szervezetek előzőekben megfogalmazott jelentősége számottevően csökkent. Meg is indult egy folyamat, amelynek eredményeként elképzelhető, hogy ezek a szervezetek a korábbi célkitűzések helyett a jövőben sokkal inkább politikai jellegű szerepet fognak betölteni, mindaddig, amíg a képviseleti demokráciában erre egyáltalán szükség lesz. De ez már egy másik tanulmány tárgya.

A VEZETŐ ÁLLÁSÚ MUNKAVÁLLALÓKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR
habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Bevezetés

Tanulmányomban az kívánom meg részletesen feltárni, hogy a különböző munkáltatóknál alkalmazásban lévő vezetők jogviszonya esetében milyen jogszabályi előírásokat kell alkalmazni. Írásomban a vezető állású munkavállalókra vonatkozó munkajogi szabályokat (létesítés, megszüntetés, tartalmi sajátosságok), valamint a vezető állású munkavállalók polgári jogi és munkajog felelősségének vizsgálatát mutatom be. Ennek során alapvetően a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) irányadó rendelkezései kerülnek elemzésre, a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: új Ptk.) figyelembe vételével. Tanulmányomban arra is törekszem, hogy a két jogszabály közötti összefüggéseket is feltárjam az egyes vonatkozó jogintézmények elemzése során.

1. Az ügyvezetés fogalma és a vezető tisztségviselői megbízatás keletkezése

A Ptk. valamennyi jogi személy vezetőjét egységesen vezető tisztségviselőként nevezi meg. A Ptk. 3:21. §-a tartalmazza az ügyvezetés fogalmát és a vezető tisztségviselői megbízatás keletkezését. E szakasz (3) bekezdése kimondja, hogy a jogi személy első vezető tisztségviselőit a jogi személy létesítő okiratában kell kijelölni. A jogi személy létrejöttét követően a vezető tisztségviselőket a jogi személy tagjai, tagság nélküli jogi személyek esetén a jogi személy alapítói választják meg, nevezik ki vagy hívják vissza. A vezető tisztségviselői megbízás a tisztségnek a kijelölt, megválasztott vagy kinevezett személy által történő elfogadásával jön létre. A Ptk. 3:5. § f) pontja kimondja, hogy a jogi személy létesítő okiratában a jogi személy létesítésére irányuló akarat kifejezésén túl meg kell határozni a jogi személy első vezető tisztségviselőjét.

A munkáltatónál több első számú vezetőnek minősülő személy is állhat megbízási jogviszonyban vagy munkaviszonyban. A vezetői munkaviszony atipikusságát az adja, hogy nem minden vezetőt foglalkoztatnak munkaviszony keretében, egyes esetekben a megbízási jogviszony alkalmasabb lehet a felek

jogainak és kötelezettségeinek rendezésére.¹ A gazdasági társaság vezető tisztségviselői közül csak az minősülhet vezető állású munkavállalónak, aki a munkáltatónál munkaviszonyban áll. A gazdasági társaság szabadon dönthet arról, hogy kit minősít a gazdasági társaság első számú vezetőjének, és ezek közül kit foglalkoztat polgári jogi, illetve munkaviszony keretében. A Ptk. 3:112. § (1) bekezdése kimondja, hogy a társaság ügyvezetését a vezető tisztségviselő – társasággal kötött megállapodása szerint – megbízási vagy munkaviszonyban láthatja el. A társaság ügyvezetését ellátó vezető tisztségviselő esetében tehát van választási lehetőség, hogy a vezető tisztséget megbízási vagy munkaviszony keretében kívánják-e ellátni. A vezető tisztségviselő a társaság ügyvezetését láthatja el megbízási vagy munkajogviszonyban, nem a vezető tisztségviselői megbízás ellátása történhet megbízási vagy munkaviszony keretében, a vezető tisztségviselői megbízás és az ügyvezetés nem felcserélhető fogalom.² Álláspontom szerint abban az esetben, ha a felek a munkaviszony keretében történő foglalkoztatásban állapodnak meg, úgy a vezető alapjogviszonya a munkaviszony lesz, de esetében a Ptk. szabályait is figyelembe kell venni.

A munkaviszony keretében foglalkoztatott személy, akit a gazdasági társaság első számú vezetőnek minősített, vezető állású munkavállalónak kell tekinteni. A hatályos Mt. alapján a munkaviszony munkaszerződéssel jön létre.³ A munkaszerződést írásba kell foglalni. Az írásba foglalás elmulasztása miatt a munkaszerződés érvénytelenségére csak a munkavállaló – a munkába lépést követő harminc napon belül – hivatkozhat.⁴ Vezető állású munkavállaló a munkáltató vezetője, valamint a közvetlen irányítása alatt álló és – részben vagy egészben – helyettesítésére jogosított más munkavállaló (a továbbiakban együtt: vezető).⁵

Abban az esetben, ha a Ptk. és az Mt. rendelkezéseit összevetjük, azt láthatjuk, hogy a vezető tisztségviselők kijelölése, megválasztása vagy kinevezése tekintetében nincsenek teljesen összhangban a polgári jogi és a munkajogi előírások egymással. Az első vezető tisztségviselőket ugyanis a Ptk. alapján ki kell jelölni, meg kell választani, vagy ki kell nevezni a társaság alapításakor, ugyanakkor az ennek alapján létrejöhethető munkaviszonyhoz munkaszerződés

1 HAJDÚ József – KUN Attila (szerk.): *Munkajog*. Budapest, Patrocinium Kiadó, 2014. 286.

2 DR. CSÉFFÁN József: *A munka törvénykönyve és magyarázata*. Szeged, Szegedi Rendezvény-szervező Kft., 2019, 598–599.

3 A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) 42. § (1) bekezdése.

4 Mt. 44. §.

5 Mt. 208. § (1) bekezdése.

megkötésére is szükség van. A Ptk. nem ad eligazítást abban a tekintetben, hogy az ennek alapján megkötendő munkaszerződés során hogyan kell eljárni. Nem került szabályozásra többek között, hogy a kijelöléssel egy időben, vagy esetleg egy későbbi időpontban kell-e a munkaszerződést megkötni. Abban az esetben pedig, ha nem egyidejűleg kell a munkaszerződést megkötni a Ptk. szerinti vezetői tisztség létrejöttével, akkor erre mennyi idő áll rendelkezésre. Álláspontom szerint a Ptk. és az Mt. a jogforrási hierarchiában egy szinten helyezkednek el, így egyik törvény sem írhatja felül a másik rendelkezését, a Ptk. azonban nem ad eligazítást abban a tekintetben, hogy a kijelöléssel, választással vagy kinevezéssel létrejövő jogviszony és a munkaviszony milyen kapcsolatban vannak egymással.

Mindezekre tekintettel jogértelmezéssel lehet megválaszolni a két törvény eltérő szabályozásából fakadó kérdéseket. Álláspontom szerint a kijelölés, a megválasztás vagy a kinevezés nem eredményezheti automatikusan, önmagában a munkaviszony létrejöttét is. A Ptk. szerinti vezetői tisztség betöltése és az ez alapján létrehozandó munkaszerződés jogi értelemben elkülönül ugyan egymástól, de mégis szoros összefüggésben állnak egymással, hiszen a munkaviszony alapja a Ptk. alapján létrejött vezető tisztség betöltése. Fontos kiemelni, hogy a munkaviszony létrejöttéhez a feleknek legalább a munkakörben és az alapbérben meg kell állapodniuk, ha pedig ilyen megállapodás nem jön létre, akkor munkaviszony sem létesül.

2. A vezető tisztségviselői megbíztatás megszűnése

A Ptk. részletesen szabályozza a vezető tisztségviselői megbíztatás megszűnésének eseteit.⁶ A megszűnés eseteinek vizsgálata során ismételten ki kell emelni, hogy abban az esetben, ha a vezető tisztségviselő a megbíztatását munkaviszony keretében látja el, úgy a Ptk.-beli vezető jogvisonymegszűnés álláspontom szerint nem eredményezheti egyben az ez alapján fennálló munkaviszony megszűnését is. A vezetői tisztség munkaviszony keretében történő ellátása esetén külön kell vizsgálni a munkaviszony megszűnésének, illetve megszüntetésének eseteit is.

Azt gondolom, hogy lehetséges olyan eset, amikor a vezető tisztségviselő munkaviszonya előbb szűnik meg, mint a Ptk.-beli vezető tisztségviselői megbíztatása. Ebben az esetben tehát kérdésként merül fel, hogy ha például

6 Lásd a polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 3:25. §-át.

a vezető állású munkavállaló az Mt.-ben előírt alakszerűségi követelmények megtartásával felmondással megszünteti a munkaviszonyát, akkor ez automatikusan, egyidejűleg a Ptk.-beli vezetői tisztségét is megszünteti-e, vagyis egyben lemondásnak is minősül-e. A Ptk. úgy rendelkezik ebben a tekintetben, hogy a vezető tisztségviselő megbízatásáról a jogi személyhez címzett, a jogi személy másik vezető tisztségviselőjéhez vagy döntéshozó szervéhez intézett nyilatkozattal bármikor lemondhat. Ha a jogi személy működőképessége ezt megkívánja, a lemondás az új vezető tisztségviselő kijelölésével, vagy megválasztásával, ennek hiányában legkésőbb a bejelentéstől számított hatvanadik napon válik hatályossá.⁷ Az Mt. alapján egyoldalúan a munkavállaló a munkaviszonyt felmondással vagy azonnali hatályú felmondással szüntetheti meg. Az Mt. alapján a vezető állású munkavállalók esetében a felek a felmondásra irányadó szabályok tekintetében (például felmondási idő) megállapodhatnak az általános szabályok alkalmazásában, de arra is lehetőségük van, hogy a korlátozó rendelkezésektől eltérően állapodjanak meg. Ezt azonban a munkaszerződés létesítésekor – vagy később, annak módosításakor – rögzíteniük kell. Abban az esetben pedig, ha a munkavállaló azonnali hatállyal szüntetné meg a munkaviszonyát, úgy felmondási időről az esetében egyáltalán nem beszélhetünk, vagyis az új Ptk.-ban rögzített elvárások munkajogilag nem értelmezhetőek esetében. Mindebből megállapítható, hogy munkajogilag a Ptk. által a megszűnésre vonatkozó előírások nem alkalmazhatók a vezető tisztségviselők munkaviszonya esetében ezért, álláspontom szerint a helyes válasz ebben az esetben az, hogy a munkavállalói felmondás vagy azonnali hatályú felmondás nem eredményezi egyben a Ptk.-beli vezetői tisztség megszűnését is, arról külön kell rendelkezni, ahogy arról is, hogy a Ptk.-beli vezetői tisztség megszűnéséig milyen jogviszonyban látja el a tevékenységét.

Ezt lehet levezetni a visszahívásra vonatkozó szabályokból is. Az új Ptk. kimondja, hogy a jogi személy tagjai, tagság nélküli jogi személy esetén a jogi személy alapítói a vezető tisztségviselőt bármikor, indokolás nélkül visszahívhatják.⁸ Az Mt. alapján a munkáltató egyoldalúan a vezető állású munkavállaló munkaviszonyát felmondással vagy azonnali hatályú felmondással szüntetheti meg. Az azonnali hatályú felmondás joga a vezetővel szemben az ennek alapjául szolgáló ok bekövetkeztétől számított három éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig gyakorolható.⁹

7 Ptk. 3:25. § (3)–(4) bekezdése.

8 Ptk. 3:25. § (1) bekezdés c) pontja.

9 Mt. 210. § (2) bekezdése.

Álláspontom szerint visszahívás esetén munkajogilag valószínűsíthetően a felmondás lehet indokolt, de éppen azért, mert ez nincs egyértelműen rögzítve, kijelenthető, hogy a visszahívás nem jelenthet egyben munkajogi felmondást is, még akkor sem, ha a munkáltatói felmondással szemben nincs olyan szigorú alakszerűségi követelmény a vezető állású munkavállalók esetében, mint az általános munkajogi szabályok szerint (például nem kell indokolni, nem terjed ki rá a felmondási idő kezdetéhez kapcsolódó felmondási korlátozás, gyermek gondozása céljából igénybe vett fizetési nélküli szabadság időtartalma alatt is megszüntethető a munkaviszonya). A bírósági gyakorlatban találni olyan döntést, amely szerint a gazdasági társaság ügyvezetői munkakörre létesített munkaviszonyt a visszahívás megszünteti. Ezzel együtt ugyanakkor azt is kimondta, hogy ha a visszahívás nem tartalmazta annak indokait, vagy az indokok nem feleltek meg a törvény rendelkezéseinek, azt a vagyoni jogkövetkezmények szempontjából jogellenesnek kell tekinteni, és a munkavállalót – a kellő gondosság mellett megkereshetett összeg levonásával – megilleti a határozott időre járó munkabére.¹⁰

Abban az esetben, ha a vezetői tisztség határozott időre kerülne meghatározásra, úgy indokolt az ennek céljából létesített munkaviszonyt is határozott időre létesíteni, így a határozott idejű megbíztatás esetén a megbíztatás időtartamának lejártával a vezetői tisztségviselői megbíztatás megszűnésével¹¹ egyidejűleg a munkaviszony is megszűnik. Ha a vezetői tisztség határozott időre, és az erre létrehozott munkaviszony határozatlan időre létesülne, úgy a vezetői tisztség megszűnése nem eredményezné az ennek alapján létesült munkaviszony megszűnését is, arról külön munkáltatói intézkedéssel kellene rendelkezni.

A vezetői tisztségviselő halálával vagy jogutód nélküli megszűnésével¹² a munkaviszony is megszűnik. A vezető tisztségviselő cselekvőképességének a tevékenységének ellátásához szükséges körben történő korlátozásával¹³ a vezető tisztségviselő megbíztatása megszűnik, ugyanakkor álláspontom szerint ez nem lehet közvetlen kihatással az ezen alapuló munkaviszonyra. Ilyen esetben a munkaviszony nem szűnik meg, a megszüntetésről az Mt.-ben szabályozottak szerint kell intézkedni, amennyiben azt a továbbiakban nem kívánják fenntartani.

10 Lásd: BH 1996. 669; továbbá DR. CSÉFFÁN i.m. 605.

11 Lásd: Ptk. 3:25. § (1) bekezdés a) pontját.

12 Lásd: Ptk. 3:25. § (1) bekezdés e) pontját.

13 Lásd: Ptk. 3:25. § (1) bekezdés f) pontját.

A vezető tisztségviselővel szembeni kizáró vagy összeférhetlenségi ok bekövetkeztével¹⁴ a vezető tisztségviselő megbízatása megszűnik, és a körülmények mérlegelése alapján a kizáró vagy összeférhetlenségi ok alapul szolgálhat az ezen alapuló munkaviszony megszüntetésének is, különösen abban az esetben, ha a vezető állású munkavállalóról van szó. Álláspontom szerint ugyanakkor ebben az esetben is külön kell rendelkezni a munkaviszony megszüntetéséről, és a megszüntetésnek megfelelnie a Mt. rendelkezéseinek is.

3. A vezető tisztségviselői megbízatás időtartama

A Ptk. szerint a gazdasági társaság vezető tisztségviselőjének megbízatása öt évre – ha a társaság ennél rövidebb időtartamra jött létre, erre az időtartamra – szól.¹⁵ A munkaviszony létesítése esetén a vezetők esetében is lehetőség van mind a határozatlan, mind a határozott idejű munkaszerződés megkötésére. A Ptk. diszpozitív szabályozási módszere is lehetővé teszi a határozatlan időre szóló megbízatást, így ebben a Ptk. és az Mt. rendelkezései összhangba hozhatóak, abban az esetben is, ha a határozott idejű megbízatás az öt évet meghaladná.

4. A vezető állású munkavállalók polgári jogi és munkajog felelősségének vizsgálata

A vezető tisztségviselő az ügyvezetési tevékenysége során a jogi személynek okozott károkért a szerződésszegéssel okozott kárért való felelősség szabályai szerint felel a jogi személlyel szemben.¹⁶ Ez azt jelenti, hogy a vezető tisztségviselő által a jogi személynek okozott károkért való felelősségre a szerződésszegéssel okozott károkért való felelősség szabályait kell megfelelően alkalmazni.¹⁷

A munkaviszonyban álló vezető tisztségviselő a munkaviszonyból származó kötelezettségeinek megszegésével okozott kárt köteles megtéríteni, ha nem úgy járt el, ahogy az adott helyzetben általában elvárható.¹⁸ Abban az esetben tehát, ha a vezető tisztségviselő munkaviszonyban áll, úgy esetében a munkavállaló kártérítési felelősségére vonatkozó szabályokat is alkalmazni kell, ha pedig vezető állású munkavállalónak minősülne, úgy annyiban szigorúbb

14 Lásd: Ptk. 3:25. § (1) bekezdés g) pontját.

15 Ptk. 3:114. § (1) bekezdése.

16 Ptk. 3:24. §.

17 Ptk. 6:142. §.

18 Mt. 179. § (1) bekezdése.

a munkajogi felelőssége az általános szabályokhoz képest, hogy gondatlan károkozás esetén is a teljes kárért felel.¹⁹

Az Mt. sajátossága, hogy a Ptk. szabályait is alkalmazni kell a munkavállaló által okozott kár megtérítésére. A munkajogi kártérítési felelősség megállapításának feltétele a munkaviszony fennállása, a munkaviszonyból eredő kötelezettség megszegése (jogellenesség), a felróhatóság, a kár keletkezése és az okozati összefüggés fennállása a vétkes kötelezettségszegés és a kár keletkezése között. A kártérítési felelősségre a károkozó magatartás (esemény), ha ennek időpontja nem állapítható meg, a kár bekövetkezésének időpontjában hatályos rendelkezések az irányadók. A Ptk. szerint (négy kivételtől eltekintve) minden károkozó magatartás jogellenes.²⁰ A munkavállalói magatartás ugyanakkor abban az esetben tekinthető általában jogellenesnek, ha annak eredménye szemben áll valamely munkaviszonyra vonatkozó szabállyal, illetve a munkaszerződésben foglaltakkal. A munkajogi felelősség további lényeges eleme a felróhatóság. A munkavállaló akkor vonható felelősségre, ha nem úgy járt el, mint ahogy az adott helyzetben általában elvárható. Az adott helyzetben elvárható magatartást mindig a konkrét körülmények figyelembevételével állapítható csak meg. A munkajogi kártérítési felelősség megállapításának önmagában nem törvényi előfeltétele a károkozás vétkessége. A vétkesség fajtáinak a munkavállaló kártérítési felelősségének mértéke szempontjából van jelentősége. A munkavállaló kártérítési felelőssége ugyanakkor csak abban az esetben állapítható meg, ha a munkavállaló károkozó magatartása és a bekövetkezett kár között az okozati összefüggés fennáll. Az okozati összefüggés objektív kapcsolat a kárt okozó magatartás és a kár között. Nem állapítható meg azonban az okozati összefüggés azzal a kárral kapcsolatban, amelyet a károkozó nem látott előre és nem is kellett előre látnia.²¹

Lényeges különbség van a polgári jogi és munkajogi felelősség tekintetében a vezető tisztségviselő kimentési lehetősége tekintetében. Polgári jogi felelősség alóli kimentés esetében három együttes feltételnek kell fennállnia. Az első feltétel, hogy a károkozó körülmény az ellenőrzési körén kívül kell eszen, a második feltétel, hogy a szerződéskötés időpontjában előre nem látható körülmény okozta, a harmadik feltétel pedig, hogy nem volt tőle elvárható, hogy a körülményt elkerülje, vagy a kárt elhárítsa.²² Munkajogi szempontból a munkavállaló nem köteles megtéríteni a kárnak azt a részét, amellyel

19 Mt. 209. § (5) bekezdése.

20 Ptk. 6:520.

21 Ptk. 6:521.

22 Ptk. 6:142. §.

kapcsolatban bizonyítja, hogy bekövetkezése a károkozás idején nem volt előrelátható, vagy amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott, vagy amely abból származott, hogy a munkáltató kárenyhítési kötelezettségének nem tett eleget.²³ Fontos kiemelni, hogy az Mt. az előreláthatósági szabályt illetően a Ptk.-ban rögzített megoldást ülteti át a munkajogba. Az Mt. 179. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor az előreláthatóság szempontjából a károkozás időpontja a releváns, míg a Ptk. 6:142. §-a a szerződéskötés időpontjához köti az előreláthatósági mércét. A két jogszabályhely között tehát eltérés mutatkozik, tekintettel arra azonban, hogy csak az Mt.-ben nem szabályozott kérdésekben kell mögöttes szabályként az új Ptk. rendelkezéseit alkalmazni, így álláspontom szerint a felelősség megállapítása szempontjából a károkozás időpontját kell figyelembe venni, ha a vezető tisztségviselő munkaviszonyban áll.

Az előreláthatósági szabály alkalmazhatósága a munkavállaló által okozott kár minden egyes eleme tekintetében külön-külön vizsgálendő, csakis így dönthető el, hogy az adott kár bekövetkezése a károkozás idején előre látható volt-e a munkavállaló részéről és ennek következtében kártérítési felelősséggel tartozik-e. A munkáltatónak kell bizonyítania, hogy a munkavállaló kártérítési felelősségének törvényi feltételei fennállnak, és a munkavállalónak kell bizonyítania azt, hogy a kár bekövetkezése részéről a károkozás idején nem volt előrelátható.

A munkavállaló munkajogi értelemben nem köteles megtéríteni a kárnak azt a részét, amelyet a munkáltató vétkes magatartása okozott, illetve a károsult munkáltató a kár elhárítása, illetve csökkentése érdekében úgy köteles eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. A munkavállaló munkajogi szempontból nem köteles a kárnak azt a részét megtéríteni a munkáltatónak, amely abból származott, hogy a munkáltató-e kötelezettségének nem tett eleget. Abban az esetben pedig, ha a munkáltató a kár bekövetkezésében közrehat, illetve a kárenyhítési kötelezettségének nem tesz eleget, kármegosztást kell alkalmazni.

Megállapítható a fentiekből, hogy van összefüggés az adott helyzetben általában elvárhatóság és az előreláthatóság követelménye között a kimentés tekintetében. Az adott helyzetben általában elvárhatóság ugyanakkor nemcsak az előreláthatóságnál jelenik meg, hanem a Ptk. mindhárom felelősségi feltételénél. Az ellenőrzési körön kívüliség vizsgálata és megállapíthatósága során azt kell górcső alá venni álláspontom szerint, hogy az adott helyzetben általában elvárhatóság megtartása mellett a bekövetkezett szerződésszegést az

23 Mt. 179. § (4) bekezdése.

ellenőrzési körön kívül eső körülmény okozta. Ennek azért van jelentősége, mert az adott helyzetben általában elvárható mérce alapján lehet azt megítélni, hogy mi az, ami az ellenőrzési körbe tartozónak minősül, és mi nem, és amiért ennek alapján a munkavállaló nem vonható felelősségre sem. A harmadik felelősségi feltételnél pedig maga a Ptk. 6:142. §-a tartalmazza az elvárhatóságot, amikor kimondja, hogy az is szükséges a mentesüléshez, hogy nem volt elvárható, hogy a károkozó a körülményt elkerülje vagy a kárt elhárítsa.

A munkavállaló kártérítési felelősségére vonatkozó szabályok alkalmazandók abban az esetben, ha a munkavállaló a munkáltatónak kárt okoz. Ha a munkavállaló kívülálló harmadik személynek okoz kárt a Ptk. 6:540. §-ában foglaltakat kell alkalmazni. Ha az alkalmazott a foglalkoztatásra irányuló jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató a felelős. Ha a jogi személy tagja tagsági viszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a munkáltató felelős. Az alkalmazott és a tag egyetemlegesen felel a munkáltatóval, illetve a jogi személlyel, ha a kárt szándékosan okozta.²⁴ Abban az esetben pedig, ha a jogi személy vezető tisztségviselője e jogviszonyával összefüggésben harmadik személynek kárt okoz, a károsulttal szemben a vezető tisztségviselő a jogi személlyel egyetemlegesen felel.²⁵ A munkáltató harmadik személy irányában fennálló kártérítési felelősségének elengedhetetlen előfeltétele, hogy a károkozás időpontjában az alkalmazott és a munkáltató között a munkaviszony fennálljon. Munkajogi szempontból az alkalmazottért való felelősség szabályainak alkalmazását nem zárja ki, ha az alkalmazott a munkaköri feladatiba nem tartozó, vagy a munkáltató által kifejezetten tiltott tevékenységgel okoz harmadik személynek kárt. A kártérítési felelősség megállapításánál a károkozó tevékenységének a munkaviszonnyal való összefüggésén van a hangsúly.²⁶

Az egyszemélyes gazdasági társaságok esetében az új Ptk. kimondja, hogy az egyszemélyes gazdasági társaságnál az egyedüli tag az ügyvezetésnek utasítást adhat, amelyet a vezető tisztségviselő köteles végrehajtani.²⁷ E rendelkezés alapján lehetséges, hogy az a tag, aki egyben ügyvezető is, saját magának adjon utasítást a társaság működése vonatkozásában. Az egyedüli tag tulajdonos tehát egyben munkavállaló is lehet, ami szakít a 3/2003. Polgári Jogegységi határozatban korábban megfogalmazottakkal, amely szerint betéti társaság

24 Ptk. 6:540. §.

25 Ptk. 6:541. §.

26 Lásd ehhez: BH1986.230.

27 Ptk. 3:112. § (3) bekezdése.

nem létesíthet munkaviszonyt az üzletvezetésre egyedül jogosult egyedüli beltagjával. Fontos ugyanakkor azt is kiemelni, hogy a Ptk. az egyszemélyes gazdasági társaságnál az ügyvezetés egyedüli tag általi utasítása esetére nem rendelkezik a felelősség alóli mentesülésről.

Összegzés

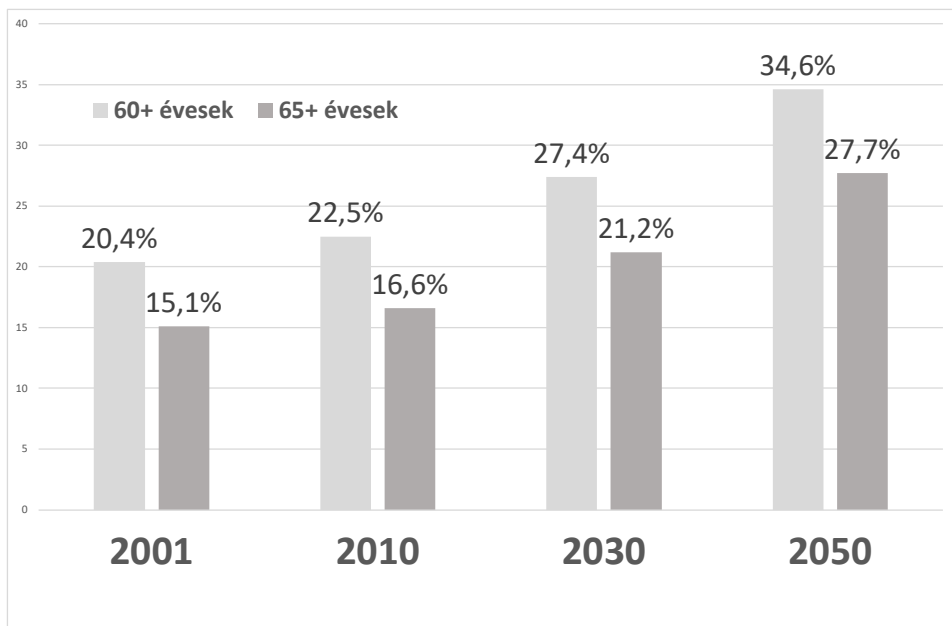
Tanulmányomban a vezető állású munkavállalók esetében irányadó munkajogi és polgári jogi szabályokat igyekeztem felvázolni, összeszedve mindazon ismereteket, amelyek a mindennapi joggyakorlat során segíthetnek támpontokat adni a jogalkalmazók számára. Fontos annak kiemelése, hogy a konkrét helyzetekben, a jogi rendelkezések megfelelő alkalmazásának megítélése a mindenkori igazságszolgáltatás feladata.

A DEMENS BETEGEK SZOCIÁLIS ELLÁTÁSÁNAK SZABÁLYAIRÓL

NYITRAI IMRE
egyetemi oktató (SE)

1. A probléma háttéréről

A hazai demográfiai helyzet – a nemzetközi tendenciákat ismerve láthatóan a fejlettebb országok jellemzőit mutatva – a *gyorsuló öregedés* irányába mutat. Ez a gyorsuló öregedés – nagyrészt az egészségügyi rendszer fejlődésének, az egészségre fordított erőforrásainknak és bizonyos, életmódváltozásoknak köszönhető javulás okán – együtt jár a várható élettartam tervezhetően dinamikus növekedésével.



A 60 éven felüliek arányának növekedése az össznépeségben belül 2050-ig.
Forrás: KSH¹, saját ábrázolás

1 https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/nepesseg_gyarapodo.pdf (2020. 01. 14.)

A növekvő arányú és számosságú idős korosztály az előrejelzések szerint hosszabb ideig él, azonban az egészségben töltött idő nem növekszik az életkor növekedésével azonos ütemben, vagyis a magasabb kor mellé hosszabb 'nem egészségben' töltött időszak is társulhat. Ez a változás növekvő egyéni és társadalmi kihívást jelent az idősek életminőségének megtartásában.

Az egyszemélyes (alapvetően gyermektelen) háztartások számának növekedése mellett számolni kell – 21. századi jelenségként is megerősödő – további gyengüléssel a családi kötelékek működésében. Friss kutatások szerint az egyedül élő, idős nők közel húsz százalékának, az idős férfiak mindössze öt százalékának van intenzív kapcsolata a nem vele élő gyermekeivel.² Ez a helyzet a nem-formális és informális gondozás hazánkban amúgy sem jelentős súlyának és szerepének további csökkenését prognosztizálja.³

A fenti tényezők által kirajzolt folyamatok és a vázolt, nagy valószínűséggel bekövetkező változások megerősítik a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatások jelenlegi és jövőbeni szerepének felerősödését. Látható az is, hogy az emelkedő, magasabb ápolási és gondozási szükséglet kezelésére mind az informális (laikus, családtag által végzett), mind a formális (hivatásos, szakmai szereplő által folytatott) gondozásnak fel kell készülnie.

A megemelkedett, nagyobb szakmai segítséget igénylő ápolási szükségleteknek egyik kiváltó forrása az *emelkedő számban megjelenő demencia kórkép*, a demens idősek arányának folyamatos növekedése.

A problémakör világméretű, sürgető kezelési igényét jelzi, hogy az ENSZ egészségügyi világszervezete, a WHO 2019-ben globális ajánlásokat fogalmazott meg⁴ a demencia megelőzésére. Célkitűzéssé vált az is, hogy 2025-re a tagállamok 75 százaléka, vagyis legalább 146 tagország rendelkezzen a demencia problémájának kezelését kitűző, nemzeti stratégiával. Magyarországon jelenleg hosszú évek óta előkészítés alatt áll ez a fontos dokumentum.

Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni az Európai Unió szabályozási kereteit sem, amely ugyan a tagállamokra bízta a vonatkozó szolgáltatások

2 MONOSTORI Judit – GRESITS Gabriella: *Idősödés*. In.: MONOSTORI Judit – Őri Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.) *Demográfiai portré 2018 – Jelentés a magyar népesség helyzetéről*. Budapest, KSH Népeségtudományi Kutatóintézet, 2018, 127-128.

3 Egy 2014-es, európai kutatás adatai alapján láthatjuk, hogy az EU28 átlagához képest (34,3%) Magyarországon a legalacsonyabb a családi, informális gondozást végzők aránya (8,2%). Forrás: VERBAKEL, Ellen – WINSTONE, Lizzy – EIKEMO, Terje A.: *Informal care in Europe: findings from the European Social Survey (2014) special module on the social determinants of health*. *European Journal of Public Health*, 2017, 27 (1), 91.

4 <https://www.theguardian.com/society/2019/may/14/dementia-eat-better-exercise-and-reduce-smoking-and-drinking-to-cut-risk> (2019. 10. 28.)

kialakítását, ám indirekt módon (elsősorban a fejlesztéspolitikai célkitűzések segítségével) befolyásolni tudja és befolyásolja is egy-egy tagállam tényleges ellátórendszerének jövőjét.

2. A demens kórképről

A demencia egyszerre egy tünetegyüttes és betegségcsoport. Egészségügyi értelemben a mentális viselkedészavarok közé, azon belül az organikus és szimptomatikus mentális betegségekhez tartozik. Egy másik nézőpontból a demencia a kognitív funkciók hanyatlásával járó, *folyamatos leépülést okozó* agyi tünetcsoport. A demencia pontos besorolásához és ismérveinek meghatározásához az ún. BNO-10 meghatározását használja az orvoslás.⁵

A demencia súlyossága szerint három fokozatot különíthetünk el:

- Enyhe fok: jelentős deficittünetek mellett az önellátás képessége megtartott, a személyi higiéne kielégítő, az ítéletalkotás képessége a szükségletekhez képest megfelelő.
- Középsúlyos fok: az önálló életvitel részleges, nehézkes és veszélyes. A beteg életviteléhez rendszeres segítséget igényel, de az állandó felügyelet nélkülözhető.
- Súlyos fok: a beteg állandó felügyeletet igényel. A személyes higiénet elhanyagolja, a gondolkodása inkoherens.

A demencia tényének és mértékének megítélése klinikai vizsgálattal történik. A klinikai vizsgálatnak a részletes és célzott exploráción és betegevizsgálaton kívül ki kell terjednie a heteroanamnézis felvételére és a hozzáférhető egészségügyi adatok (dokumentumok) áttekintésére. Fontos az azonnali, valamint a rövid és hosszú távú memória, a tájékozottság, a mindennapi aktivitás, életvitel és önellátás adott szintjének pontos megállapítása, a korábban jellemző teljesítményszintnek és az esetleges depressziós (kísérő) tüneteknek a dokumentálása, valamint a zavart történések, egyéb pszichotikus jelek, megjelenő agresszivitás explorálása.⁶

A demencia igen gyakori tünetegyüttes, melynek oki háttere sokrétű és sokokú lehet. A demencia betegség nagyon jelentős terheket ró a betegre, annak közvetlen környezetére és végsősoron az egész társadalomra. Egyes

5 A BNO mozaikszó a Betegségek Nemzetközi Osztályozásának rövidítése. A BNO kódrendszer a betegségek és egészségügyi problémák nemzetközi besorolására alkalmas listája. Forrás: <https://esem.hu/szotar/bno-kod/> (2019. 11. 9.)

6 GYARMATI Andrea: Demensek a szociális ellátórendszerben, *Kapocs*, 2010, 9 (2), 36-47.

egészségügyi szakértők szerint a környezeti betegteher tekintetében a demencia élenjár az ismert, tömeges kórképek sorában.

A demens betegek ellátása különösen nagy lelki erőt és türelmet, kitartó figyelmet igénylő feladat. Erős családi kötelékek esetén, enyhe fázisban ez az ellátás (beleértve a napi gondozást, a szükség szerinti alapvető ápolást – tisztálkodás, testi higiéné fenntartása stb.) ún. informális szinten (kvázi laikus módon) is megoldható, speciális szaktudást még nem igényel.

Jellemző azonban, hogy a magyar családok *egyre kevésbé tudják betölteni ezt a természetes támogatórendszeri szerepét*, az alapvető gondozási funkciókat is egyre kevésbé képesek ellátni, ami az intézményes ellátások arányának és jelentőségének növekedését eredményezi. (A családok 'bevonhatóságának' csökkenése számos – főként szociológiai – okra vezethető vissza: a hagyományos családszerkezet megbomlása (elsősorban: válás), megváltozott életvitel és értékrend (egyedüllét), a munkaerőpiac világának az átalakulása (külföldi munkavállalás, akár munkanélküliség vagy éppen a gyakori túlmunka vállalása).)

A demencia problémakörének kérdései sok ponton összefonódnak ugyan az egészségügyi és szociális érintettség tekintetében, de jelenleg elsősorban a demens betegek ellátásának szociális szolgáltatásokban megjelenő és azok szabályozásában is leképeződő jelenségeit vizsgálom.⁷ Ezen belül a szociális szolgáltatási területet elemzem részletesebben, különös tekintettel a sajátos finanszírozási, jogi és kompetencia elhatárolási szempontokra.

3. A probléma súlyáról: a demenciával érintettek köre és helyzete

A demencia nem a természetes öregedés velejárója, bár a szindróma legjelentősebb kockázati tényezője az életkor. A magas kort megélt emberek abszolút és relatív számának gyarapodásával a demencia prevalenciája és incidenciája is exponenciálisan nő. Az esetek túlnyomó részében visszafordíthatatlan a kognitív hanyatlás, vagyis progresszív, és fatális kimenetelű a betegség.

A demencia felismeréséhez különféle módszerek állnak rendelkezésre, a legegyszerűbb eszközök a mentális feltérképezést végző tesztek. Ezeket azonban sem (hosszú idősoros) szűrőműszerként, sem szignifikáns mintázatokra vetítve (alapkutatásként) nem használták még Magyarországon a probléma kiterjedtségének mérésére.

7 Ennek oka, hogy a jelenség (betegség) kezelésére más-más kihatással lehetnek az egészségügyi és a szociális beavatkozások. A szociális segítségnek ráadásul jellemzően közösségi vonatkozásai is vannak, amelyek nélkül a demencia problémaköre hosszútávon kezelhetlenné válik.

A legfrissebb felmérések szerint jelenleg több mint 50 millióan élnek (ismert módon) Alzheimer-kórral a világon, számuk pedig 2050-re megtriplázódhat. A változó társadalmi folyamatok miatt az elkövetkező 40 év során akár 600 millió főre növekedhet a demenciában (elsősorban Alzheimer-kórban) szenvedők száma.⁸

Mindeközben releváns számadatokkal nem igazán rendelkezünk arról, hogy pontosan hány demens beteg élhet hazánkban. Egészségügyben közismert tény, hogy a demenciának nincsenek igazolt, örökletességre utaló jegyei, de hatékony terápia sincs rá, ezért manapság „népbetegségnek” tartja a legtöbb kutatóorvos és szakértő.⁹

A nemzetközi felmérések sztenderdjei alapján Európában a 60 év feletti lakosság kb. 6%-a szenved a demencia tüneteinek valamely altípusában, és az is látható volt, hogy az ezredfordulón az Európai Unióban 7,1 millió volt a demens betegek száma, ami 2050-re várhatóan kb. 16,2 millió főre emelkedik. Évente így milliónyi új beteggel lehet számolni a világban, ennek jelentős részével Európában.¹⁰

A fenti arányokat figyelembevevő, ágazati becslések szerint *Magyarországon jelenleg 160-200.000 ember élhet* – valamilyen fokú – demenciával. Állapotuk romlása – az orvoslás jelenlegi álláspontja szerint – lassítható, de a megindult negatív folyamatok jelen tudásunk szerint *nem visszafordíthatóak*. Ez tehát egy állandó (vagy növekvő) nagyságú népesség érintettségét mutatja, akik számára kellő befogadóképességű és elérhetőségű szolgáltatás kialakítása vált elengedhetetlenül szükségessé.

Az érintetti körbe – éppen az extrém magas és folyamatos, akár hosszú évekig fennálló – betegségterhek miatt a hozzátartozói, családi kört is bele kell érteni, így a ténylegesen bevonódott személyek száma közel egy millió főre rúg csak Magyarországon.

8 Forrás: *World Alzheimer Report 2019: Attitudes to dementia*. <https://www.alz.co.uk/research/world-report-2019> (2019. 11. 7.)

9 A demenciával, annak megítélésével és Magyarországi helyzetével kapcsolatos legtöbb információ két gyűjtőforrásból származik: <http://www.alzheimer-kor.hu> és <http://www.alzheimerweb1.hu/> (2019. 11. 9.)

10 Érsek Katalin et al.: A dementia epidemiológiája Magyarországon. *Ideggyógyászati Szemle*, 2010, 63 (5–6), 20-36.

4. A szociális szolgáltatások körében megjelenő ellátásokról¹¹

Az intézményes ellátórendszer igénybevételének elsődleges, szinte „természetes” útja az egészségügyi szolgáltatásokra irányul. Azokban az esetekben, mikor saját otthonában már nem megoldható valamely érintett személy ellátása, sokan jellemzően az egészségügyi ellátások felé fordulnak, azon a területen keresik az esetleges megoldást. Ez alatt elsősorban a fekvőbeteg ellátást, kórházakat szokás érteni, ez azonban még az egészségügyi szakembereket is megosztja¹², hiszen sokféle, speciális tudásra van szükség a magas minőségű ellátások folyamatos megvalósításához.

A demens ellátás egy hosszú folyamat, amely során csak igen kevés érintett – pontosabban az érintettek családjai, hozzátartozói közül is kevesen – engedhetik meg maguknak a kizárólagosan piaci alapú segítség megvásárlását, folyamatos biztosítását. A legtöbb alkalommal, egy-egy gyors lefolyású eset után az érintett az egészségügyi szolgáltatások területén kap a beteg segítséget – többnyire a fekvőbeteg ellátásokban –, ám a probléma elhúzódása és súlyosbodása az átmeneti megoldások után a tartós segítség felé tereli a családokat. Ekkor lépnek be a tartós bentlakásos szociális ellátásokat kínáló intézmények.¹³

4.1. A szociális alapszolgáltatások

A jelenlegi szabályozás szerint valamennyi települési önkormányzatnak kötelezettsége¹⁴ a területén élők számára a *szociális étkeztetés és a házi segítségnyújtás* biztosítása. Eltérő módokon, de ez a magyar lakosság 90-95%-a számára jelenleg elérhető.

Azonban nincsenek arról egzakt adataink, hogy mekkora lehet az alapszolgáltatásokban ellátottak között a demensek aránya.

Ezen szolgáltatások nem tartalmaznak semmiféle speciális szabályozást a demens ellátás kapcsán. Nincsenek szabályozók – de mégcsak módszertani

11 Az itt nem tárgyalt egészségügyi beavatkozások, ellátások színterei: járóbeteg ellátásban (házi orvosi segítség, demencia centrumok, geriátriai, neurológiai és pszichiátriai szakrendelések, általános szakrendelések), és fekvőbeteg ellátásokban (kórházi akut és krónikus osztályok, rehabilitációs részlegek, pszichiátriai és neurológiai osztályok, speciális geronto-pszichiátriai osztályok) írhatók le. Külön, alapozó kutatást érdemelne ezen ellátások demens vonatkozásainak teljes feltárása, leírása.

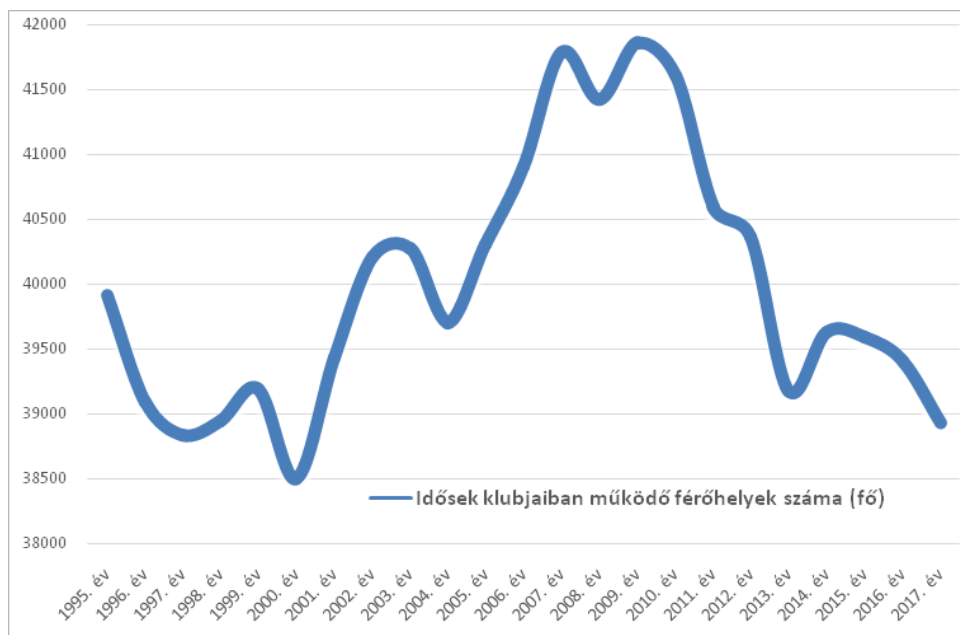
12 https://index.hu/belfold/2019/05/27/a_demens_idoseknek_a_korhaz_nem_jo_hely/ (2019. 11. 11.)

13 HOMIČSKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II.* Budapest, Patrocinium, 2017. 247-254.

14 1993. évi III. tv. 86. § (1) bek. és 89. § (1) bek.

ajánlások, protokollok sem – a demenciával élők speciális szükségleteire szabott ellátási feladatok és technikák kapcsán. A szolgáltatásokat keresők információellátása sem megfelelő, de a speciális szükségleteket kielégítő igyekvő szakemberek tudásbázisa sem elégséges ma már.

Az otthonközeli, személyes gondoskodást biztosító ellátások mellett fontos szerepe van a napközbeni ellátásoknak, esetünkben az idősek nappali ellátásának. Ez az ellátási forma kapacitásai terén meglehetősen változó, ám összességében napjainkra jelentősen csökkenő képet mutat.

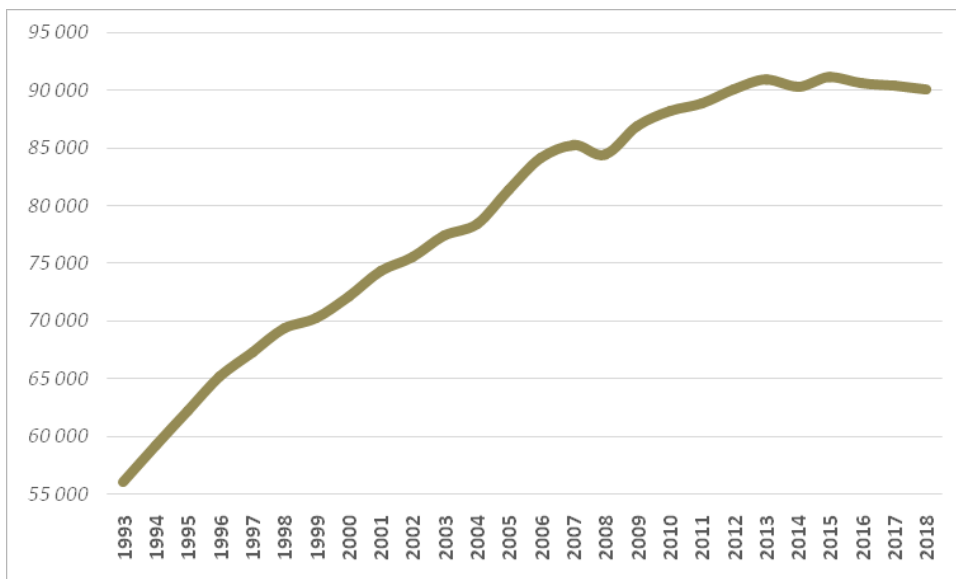


Az idősek klubjaiban működő férőhelyek száma (1995-2017; fő). Forrás: KENYSZI és MŰKENG nyilvántartások adatai, saját ábrázolás

Ebben az ellátási formában már működik nevesített, és a 2019-es évtől már módszertani háttérrel is rendelkező szolgáltatási forma, az ún. demens nappali ellátás. Ennek nagyságrendje jelenleg az összes férőhely 7%-a, s ez 2018-ban 2590 fő számára tudott speciális ellátást biztosítani. Ez az érintetti kör alig több mint 1,5%-a.

4.2. A szociális szakosított ellátások

A bentlakásos intézmények körében¹⁵ – az ellátáson belüli arányok és a tényleges volumen tekintetében is – jobb összképet láthatunk, bár a tendencia (teljes férőhelyszám alakulása) itt sem mutat pozitív tendenciát. Az elmúlt negyedszázadban – korábbi, folyamatos emelkedést követően – stagnáló időszakot, és enyhén csökkenő kapacitásokat figyelhetünk meg.



A tartós bentlakásos férőhelyek számának alakulása (1993-2018). Forrás: MŰKENG nyilvántartási rendszer adatai, saját ábrázolás.

Az összes bentlakásos férőhely csökkenésében szerepet játszik a fogyatékosok és pszichiátriai betegek intézeti ellátásában végbemenő, ún. intézménytelenítés¹⁶ folyamata is, de a „tisztán”, kizárólag idősek számára fenntartott férőhelyek sem növekedtek a szükségleteknek megfelelően.

Ezzel együtt az idősek otthona férőhelyeinek 23%-a biztosított demens ellátást, mindösszesen 12.650 fő részére 2018-ban. Ez már az érintettek kb 6%-át fedi le.

15 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Szociális jog II. – Tananyag a társadalombiztosítási és szociális ellátások megismeréséhez*. 2. átdolgozott kiadás. Budapest, Patricinium, 2018, 191-197.

16 NYITRAI Imre: Mindenhol jó, de a legjobb otthon vajon melyik? *Szociálpolitikai Szemle*, 2017/4, 18-26.

Amennyiben az összes, szociális szolgáltatásokban nevesítve meglévő kapacitás nagyságát összevetjük a magyarországi, demenciában érintett populáció nagyságával, akkor közelítőleg 10%-os ellátási biztosítottságot láthatunk. Ez mind kelet-közép európai, mint EU-s összevetésben *csekély nagyságúnak és szűk kapacitásnak mondható*. Ezt alátámasztja a Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság egyik informatikai szolgáltatásában folyamatosan nyomon követhető, ún. várólisták alakulása: jelen tanulmány írásakor közel 25 ezer személy várakozott – dokumentált módon – valamely szociális szolgáltatás majdani igénybevételére.

5. A demensek számára nyújtott szociális ellátások szabályozása

A szociális ágazat alapvető, meghatározó jogszabályának, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvénynek (Sztv.) tizedik évfordulójával, 2003. január 1-én nevesíti először jogszabály a demencia kórkép megléte esetén kötelező eljárást.

5.1. A szolgáltatásszervezés szabályai

A korabeli (2003-as) szabályozás szegregált formában írja elő a bentlakásos intézmények számára („különálló gondoskodás” szövegfordulattal, formulával) a szolgáltatás megszervezésének fő elvét. Ezt követően a demencia kórkép tekintetében 2006. január 1-től kerül sor pontosításra, amikor megjelenik, hogy az ellátás megszervezésének kötelezettsége a „középsúlyos- és súlyos demencia kórkép” esetén szükséges a bentlakásos intézményekben. Ezt később – fiskális okokból – szigorították, de a 2020-as szabályozásban újra visszaáll a „súlyos” mellett a „középsúlyos” kórképpel rendelkezők ellátásának „elfogadása”, elszámolhatósága, valamint az ehhez illeszkedő, emeltebb összegű finanszírozás lehetőségének újrateremtése.

A napközbeni ellátások körében jóval később, 2007. január 1-től kerül nevesítésre a „demens nappali ellátás”, amely szolgáltatás nyújtó inntől szintén emelt szintű támogatásban részesülhet.

Mindkét szolgáltatási szegmens esetében megtörtént a személyi és tárgyi minimumfeltételek rögzítése, bár a demensek számára egyik leglényegesebb ponton, a tárgyi környezet kapcsán a „biztonságos környezetre”, mint biztosítandó feltételre csak utalás történik.

A szociális szolgáltatási rendszer átjárhatóságának mértéke és minősége az egyéni szükségletek alapján értékelhető, s ezen belül is az egyén ápolási-

gondozási feladatainak keresztül értelmezhető.¹⁷ Így törvényszerűen a rugalmas, átjárható ellátások irányába kellene elmozdulnia a szociális szolgáltatások megszervezésének.

Azonban a kezdeti szabályozás-fejlődés után a szociális területen sajnos figyelemvesztés – élesebben fogalmazva: érdektelenség – volt tapasztalható.

A 2005-ben kidolgozott, s egy év múlva publikált „Demens idősök ellátásának irányelvei” (kiadta az azóta megszüntetett Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet) dokumentum¹⁸ után kevés aktivitást találunk módszertani, szakmaszervezési vagy szakpolitikai oldalról. A demencia ápolási, gondozási protokolljai valójában intézményenkénti kidolgozottsággal jelennek meg, többnyire a helyi – elsősorban egészségügyi végzettségű – munkatársak szakmaiságának függvényében.

Viszonylag sok intézményben megtalálhatóak a korlátozó intézkedésekről szóló tervek és eljárásrendek. Ezek meglétének vagy hiányának jelen helyzetéhez azonban az engedélyező hatóságok idevágó jegyzőkönyveit lenne szükséges tanulmányozni, amelyre jelen keretek nem biztosítottak lehetőséget.

A demens ellátottakra vonatkozó szabályozás – többek között a fogyatékossgal élőkre vonatkozó szabályok reájuk nem vonatkozó lehetőségei miatt, ahogyan arról a 6.1 fejezetben még részletesebben írunk – sokszor rejt diszkriminatív elemeket. Ilyen például, hogy a támogatott lakhatás szolgáltatást sem vehetik igénybe.¹⁹

Összefoglalóan megállapítható, hogy jelenleg a szociális szakma értékei és elvei érvényesülésének függvényében lehet a szabályozottságról véleményt alkotni - intézményenként és fenntartónként eltérő gyakorlatot látva. Ez a

17 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítási és szociális ellátások rendszere*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem – L'Harmattan Kiadó, 2016, 380-394.

18 http://epa.oszk.hu/02900/02943/00027/pdf/EPA02943_kapocs_2006_6_01.pdf (2019. 11. 12.)

19 Támogatott lakhatás a fogyatékos személyek, a pszichiátriai betegek 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 lakhatási szolgáltatást, az önálló életvitel fenntartása, segítése érdekében a mentálhigiénés, szociális munka körébe tartozó és egyéb támogató technikák alkalmazásával végzett esetvitelt, a közszolgáltatások és a társadalmi életben való részvételt segítő más szolgáltatások igénybevitelében való segítségnyújtást, az ellátott komplex szükségletfelmérése alapján, erre vonatkozó igény esetén a felügyeletet, az étkeztetést, a gondozást, a készségfejlesztést, a tanácsadást, a pedagógiai segítségnyújtást, a gyógypedagógiai segítségnyújtást, a szállítást, a háztartási vagy háztartást pótló segítségnyújtást. Kivéve a demens betegek esetén, akik – jelen szabályozás szerint – nem vehetik igénybe ezt az ellátást.

szabályozási hiátus az ellátottak jogainak érvényesülését nem segíti elő (lásd még a 6. fejezetben).

5.2. A demens betegeknek nyújtott szociális szolgáltatások tartalmi és keretszabályai

Részletes elemzésben látható, hogy a témánkban az elsődleges joganyagot – értelemszerűen – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Sztv.) jelenti. Sajnos sem nemzetközi egyezmény, sem Európai Unió által jegyzett dokumentum nem hivatkozható meg közvetlenül a szabályozás laapjaként.

E jogszabályban – részleteiben – így jelenik meg a szolgáltatási keretek rögzítése: „68.§ (4) Az idősök otthonán belül külön gondozási egységben vagy csoportban kell ellátni azt a személyt, akinél a külön jogszabályban meghatározott szerv a demencia körébe tartozó középsúlyos vagy súlyos kórképet állapít meg.”²⁰

Ez a szabályozási pont tehát „eleve elrendeli” azt a szakmai megoldást, *amely nem biztosítja a demensek számára az integráció lehetőségét*, azaz különálló egységbe szervezheti meg az ellátásukat a jogalkotó.

Minden szakember előtt ismert tény, hogy a demens betegek ellátása különös figyelmet és a legtöbb esetben átalakított, balesetmentessé tehető környezetet igényel. Azonban az ápolási gyakorlat megfigyelése, hogy van olyan (főként enyhe) demencia, amely megélésében a környezetnek, a napi reakcióigénynek, a körbevevő ingereknek sokkal nagyobb (és jobb) hatása van az adott állapotra akkor, ha nem csupán demens betegek veszik körbe az érintettet. Ennek lehetőségét biztosítani kellene a szociális szolgáltatók számára, ezzel is növelve a helyi, szakmai programjaik kidolgozása során megélhető szabadság fokát.

A következő szintű szabályozó a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet. Ez a rendelet egy önálló alfejezetet szán szabályozási kérdésekre.

„Demens személyek nappali ellátására vonatkozó különös szabályok”²¹

84/A. §

A demens személyek nappali ellátása a Pszichiátriai/Neurológiai Szakkollégium által befogadott demencia centrum, a Nemzeti Rehabilitációs és

20 Megállapította: 2005. évi CLXX. törvény 31. §. Hatályos: 2006. I. 1-től.

21 Beiktatta: 9/2006. (XII. 27.) SZMM rendelet 8. §. Hatályos: 2007. I. 1-től.

Szociális Hivatal, a rehabilitációs szakértői szerv, vagy pszichiáter, neurológus, geriáter szakorvos demencia kórképet megállapító szakvéleményével rendelkező személyeket látja el.”

E szabályozási pont egyértelműen rögzíti a legfontosabb bemeneteli követelményt, a szakmailag elismert, minősítést végző szereplőktől érkező diagnózis szükségességét.

„(2) A demens személyek nappali ellátása megszervezhető önálló intézményi formában, illetve - az (1) bekezdés szerinti ellátottakra tekintettel – más nappali ellátás részeként.”

A nappali intézmények esetén tehát feloldódik az a – bentlakásos területen meglévő – követelmény, amely csak a szegregált ellátás megszervezését fogadja el a szociális szolgáltatóktól.

„(3) A demens személyek nappali ellátására - ideértve a más nappali ellátás részeként megszervezett formát is - a nappali ellátásra vonatkozó szabályokat az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni:

- a) egyéni és csoportos foglalkozásokat napi rendszerességgel kell szervezni,
- b)
- c) a gondozói felügyeletet a nyitvatartási idő alatt folyamatosan biztosítani kell,
- d) a demens személyek nappali ellátásának szakmai programja az 5/A. § (1) bekezdésében meghatározottakon túl tartalmazza
 - da) az ellátottak állapot-felmérési módszerének bemutatását,
 - db) az ellátottak meglévő képességeinek megőrzésére és fejlesztésére irányuló programot,
 - dc) a biztonságos tárgyi környezet bemutatását,
 - dd) a területileg illetékes szakorvosi (pszichiátriai, neurológiai, geriátriai) ellátással való együttműködés módját.”

Láthatóan a jogalkotó a nappali ellátás esetén mind a minimumfeltételek, mind az ellátottaknak nyújtott szolgáltatások tartalma oldalán pontosabb és nagyobb jogbiztonsággal járó feltételeket szab (elérhetőségi, igénybevételi, szolgáltatás tartalmi kérdések stb.). Kitér az ún. biztonságos tárgyi környezetre is, amelyet azonban sem itt, sem más helyütt – ahogyan fentebb említettük, a kvázi szakmai protokollként használt módszertani kiadványban sem – rögzít részletesebben. Ezen – miniszteri – rendelet megadja a kötelező, minimálisnak tartott foglalkoztatotti létszámokat és az elfogadható végzettségeket is, amelynek – ellenőrzési tapasztalatok alapján – viszonylag kevés szolgáltató tud megfelelni.

A 3. számú melléklet kiegészítő szabályaiban találhatunk még egy alkalmazási feltételekre (illetve kötelező létszám szükségletre) vonatkozó bekezdést:

„3. Az intézményvezető a fogyatékkal élő, pszichiátriai beteg, szenvedélybeteg, demens személyeket gondozó, bentlakást nyújtó intézmények esetén a gondozó, ápoló és terápiás munkakörök vonatkozásában munkakörönként legalább 1-1 fő, az adott szakmai egység célcsoportjának megfelelő, e melléklet szerinti kiegészítő szakirányú képesítéssel rendelkező foglalkoztatott jelenlétét köteles minden műszakban biztosítani.” Ez a szabálypont egy-egy specialistának a műszakonkénti biztosítását írja elő, azonban a gyakorlatban alig akad olyan hely, olyan fenntartó, aki biztosítani képes ezt a minimum feltételt.

A fenti, alap szabályozók alapján azonban a demens betegek szociális ellátása terén – nem túlságosan részletezett biztonsági garanciákkal ugyan, de – megszervezhetővé tette a szükséges szociális szolgáltatásokat Magyarországon.

5.3. Finanszírozási szabályok

A sajátos finanszírozási szabályoknak alapvetően kétféle alapja van a demens ellátásokban.

Az egyik, hogy csakis igazolt, alátámasztott demencia kórkép megléte esetén „hívható le” a speciális, emelt összegű támogatás a Magyar Államkincstártól. Nehézséget itt a kezdetekkor a demencia-vizsgálatok elvégzésének lassúsága és ennek eredője, a szűk vizsgálati kapacitás jelentette, később a szociális ágazat egyetlen háttér hivatalának, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalnak a megszüntetése a helyzetet tovább rontotta (ugyanis a vizsgálatok jelentős része, illetve egyes esetek felülvizsgálata, másodfokú alátámasztása itt történt korábban).

A finanszírozási szabályok másik jellegzetessége, hogy – ellentétben más, speciális ellátási formáknál ismert szabályokkal – elégséges a demenciával élők számának „bejelentése”. Ez azt jelenti, hogy valamennyi szolgáltatást szervező, fenntartó, a korábban nyilvántartásba vett, engedélyezett férőhelyeinek erejéig maga döntheti el, mekkora részben kíván demens ellátást végezni. Ez rugalmas, viszonylag könnyen változtatható, az adott szükséglethez (bentlakók aktuális állapotához, összetételéhez) igazodó ellátásszervezést és ehhez „járó” támogatási/költségvetési tervezést tesz lehetővé.

Mindkét feltétel – diagnózis alapú belépési feltétel, valamint külön engedélyhez nem kötött, 'szabad' belépés a szolgáltatási finanszírozásba – egyedi és rugalmas szabályozásként került bele a szociális jogba. Mégsem sikerült – ahogyan a korábbi, férőhely számokból láttuk – a kapacitásokat a szükségletekhez igazítva kialakítani.

Mindezek ellenére a költségvetésből demens szociális szolgáltatásokra fordított összeg jelentős. 2017-ben (napi átlagban) 2.300 fő részére valamivel több, mint 1,3 milliárd forintot biztosított demens nappali ellátásra, míg a bentlakásos (speciális) férőhelyek finanszírozásában napi átlag 11.300 fő részére 12,2 milliárd forintot biztosított.²²

A 2020. évi költségvetési törvény az alábbi állami támogatást biztosítja éves szinten a szolgáltatók számára:

	„normál” esetben	demens beteg esetén
idősek nappali ellátása	190.000,-Ft/fő	689.000,-Ft/fő
tartós bentlakásos ellátás	a szorzószám 1	a szorzószám 1,19

A konkrét finanszírozás kiszámítása rendkívül nehézkes 2020. évtől, mert az alábbi szabályozásban lévő képletet kell a fenti táblában látható, 19%-os többlettel megemelni.

A Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló törvény így fogalmaz:

„b) Intézményüzemeltetési támogatás

A központi költségvetés támogatást biztosít a települési önkormányzatoknak az általuk fenntartott (...) intézményeiben (...) az intézményvezető és a nem a közvetlen szakmai feladatellátásban dolgozók béréhez, az ehhez kapcsolódó szociális hozzájárulási adóhoz, a szakmai dologi kiadásokhoz, valamint a feladatellátásra szolgáló épület és annak infrastruktúrája folyamatos működtetéséhez szükséges kiadásokhoz, az intézményi térítési bevételek figyelembevételével.

A támogatás összege (a továbbiakban: T) - a Kincstár által ellenőrzött helyi önkormányzati adatszolgáltatás alapján - legfeljebb az alábbiak szerint meghatározott mérték lehet:

$$T \leq \text{Ösz} + (\text{Iv} * \text{Ábsz}) - \text{Szt}$$

ahol az Ösz = éves összes várható intézményüzemeltetési kiadás, Iv = a finanszírozás szempontjából elismert intézményvezető száma a Kiegészítő szabályok (...) szerint, Szt = személyi térítési díjából származó bevétel várható éves összege. Az intézményüzemeltetési támogatás megállapításához szükséges

22 Összevetésként: ugyanebben az évben hajléktalan személyek nappali ellátására 2,2 milliárdot fordított a magyar költségvetés.

adatszolgáltatás rendjét a Kiegészítő szabályok 2.a) pontja, tartalmát az államháztartásért felelős miniszter által kiadott útmutató rögzíti, amelyet az elszámolás során is figyelembe kell venni. Az intézményüzemeltetési támogatás önkormányzatonkénti meghatározásáról és annak összegéről - az önkormányzatok által nyújtott adatszolgáltatás alapján - az államháztartásért felelős miniszter 2019. december 15-éig dönt. A Kiegészítő szabályok 2.b) pontja szerinti, májusi adatszolgáltatás alapján a miniszter döntését módosíthatja.”

Nagyon részletes, további elemzés nélkül nem túlzás azt megállapítani, hogy – szemben a demens nappali ellátásokkal – a bentlakásos ellátások finanszírozásánál csak annyi a bizonyos, hogy a demens beteg ellátottak esetén 19%-kal több finanszírozás illeti meg a fenntartókat. Minden más egyedileg változó, eltérő mértékű lehet. Valamint – nem éppen a *jogbiztonság* mellett szóló tényezőként – mindezekben egy évközbeni, miniszter általi módosítás lehetősége is megjelenik.

6. Betegjogi és ellátottjogi kérdések

Az első – és részletszabályozási oldalról talán legfontosabb – kérdés, amely relevánsan feltehető a demens kórképpel élők szabályozási háttere esetén, hogy – amennyiben ez orvosilag alátámasztott, s jelen tudásunk szerint *valamennyi* (al)kórkép esetén igazolt – a betegség visszafordíthatatlansága, akkor miért nem tekintünk a kérdésre a fogyatékoságügy szemüvegén keresztül.

6.1. A fogyatékoságügyi szabályozás lehetőségei

Kit tekinthetünk fogyatékkal élőknek? A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ egyezmény²³ 2006 óta így fogalmaz: „Fogyatékos személyeknek tekintjük azokat, akik hosszútávú fizikai, mentális, szellemi vagy szenzoros károsodással élnek, mely, egyéb más akadályokkal kölcsönhatásban, hátráltathatja a társadalomban másokkal azonos alapon való teljes és hatékony részvételüket.”

E definíció alapján a diagnosztizált demens betegek – egyébiránt hasonlatosan akár az egyéb, ritka betegségekben szenvedők, vagy akár egyes szervátültetettek helyzetéhez – a fogyatékosági kategóriák között megjelenése indokolt lehetne. Ennek elmaradása és a sajátos (egyedi) szabályozás melletti döntést sok minden indokolhatja.

23 <https://www.un.org/disabilities/documents/natl/hungary-ez.pdf> (2019. 12. 10.)

Indok lehet egyrészt, hogy a demens betegek döntő többsége magas életkorú, s ezekben az életkori klaszterekben a tartós betegségek aránya eleve magas. A demenciában szenvedők tényleges állapota ráadásul – a betegség különböző fázisaiban – nagyon egyedi és változó képet mutat. A stabil funkcióvesztés megjelenése sokszor eltér az általánosságban definiáltaktól, s ez szabályozási problémát jelent. A gyorsan változó állapotokhoz kellően rugalmas szabályozókra van szükség.

Mindezek ellenére évtizedek óta vannak olyan szakemberek, akik szerint - új megközelítést ajánlva - a demenciát inkább fogyatékoságnak, mint betegségnek írja le²⁴. Ezen szakértők szerint minden ember egyenlő, kognitív képességektől függetlenül, és a demens ellátás feladata a személy mivolt fenntartása, az egyediség elismerése és felismerése.

Ebben az új kultúrában a demens ellátás érzelmi munka, éppen ezért az itt dolgozóknak is szükségük van a személy mivoltuk fenntartására, őket is tisztelni kell, ha jó munkát akarunk tőlük.

6.2. Szabályozás az önrendelkezési jog felől

A demens betegek belátóképességének kérdésében nincs külön szabályozási elem. A súlyos demens kórkép még nem jelent „automatikus” korlátozást, vagy gondnokság alá kerülést. A betegség súlyosságától függetlenül, többnyire a családtagok kezdeményezésére történik meg a gondnoksági eljárás elindítása.

Az önrendelkezési jog gyakorlása keretében a demens beteg szabadon döntheti el, hogy kíván-e szociális szolgáltatást igénybe venni, annak során mely szolgáltatások igénybevételébe egyezik bele, illetve mely elemeket utasít vissza. Az ellátott a beleegyezését szóban, írásban vagy ráutaló magatartással is megadhatja, de úgynevezett „intézményi jogviszony” (szociális szolgáltatás igénybevétele) csak írásban jöhet létre.

A *cselekvőképes beteg* közokiratban, teljes bizonyító erejű magánokiratban vagy – írásképtelensége esetén – két tanú együttes jelenlétében megtett nyilatkozattal megnevezheti azt a cselekvőképes személyt, aki jogosult helyette a beleegyezés, illetve a visszautasítás jogát gyakorolni, illetve, akit tájékoztatni kell, és bárkit kizárhat a beleegyezés és a visszautasítás jogának helyette történő gyakorlásából, illetve a tájékoztatásból.²⁵

24 THOMAS KITWOOD: *Dementia Reconsidered: The Person Comes First*. McGraw-Hill Education, 1997.

25 Forrás: 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700154.tv> (2019. 10. 30.)

A *gondnokság alá helyezés* célja viszont éppen az, hogy jogi védelmet biztosítson az állapotuknál fogva befolyásolható, jóhiszemű embereknek, amely körben különösen veszélyeztetettek a demens idősök.

6.3. Az ellátott beteg jogai

Amennyiben a demenciában szenvedő beteg életvitelének fenntartásához, ügyei viteléhez szükséges belátási képessége tartósan teljes mértékben hiányzik, vagy tartósan, ill. időszakonként visszatérően nagymértékben csökkent – akkor alapesetben az érintett hozzátartozói nyújtanak be keresetlevelet *gondnokság alá helyezés* céljából a beteg lakhelye szerint illetékes bírósághoz. Ha az érintett tartósan bentlakásos szociális intézményben vagy fekvőbeteg-gyógyintézetben tartózkodik, akkor ezen intézmény elhelyezkedése szerint illetékes bírósághoz lehet fordulni. Utóbbi esetben jelentősen *megnő az adott intézmény* – mint állapotot igazolni vagy cáfolni képes szereplő – *felelőssége*.

Az egészségügyi protokoll²⁶ így ír erről az érzékeny kérdésről:

„A demencia megállapítása kritikusan érinti a beteg alapvető emberi szabadság- és polgári jogainak gyakorlását, ezért szükséges, hogy a kórisme felállítása, rendszeres felülvizsgálata és a beteg követése precíz módszertani előírások és a mindennapi rutinban is betartható algoritmusok szerint történjék. A betegvezetés az alapellátó (házi orvos) szakember kezében kell legyen, ugyanakkor a szakszerű átvizsgálás, a korszerű kezelés és szociális gondozás megköveteli a szakorvosi (pszichiáteri, neurológusi, geriáteri), bírói-jogi és gondozói döntéseket.”

Ezen – kiadott és máig érvényes – protokollból érdemes kiemelnünk a multidiszciplináris megközelítés mellett a szociális gondozók felelősségét. Ez a felelősség kiterjed az alapvető szabadságok, polgárjogok, a betegjogok és ellátotti jogok körütekintő betartására is, komoly feladatot róva ezzel a szociális gondozókra. (Részben ezért a gondozók sokszor konfliktusokat is felvállalnak a hozzátartozókkal, az ellátottak vélt vagy valós érdekeinek védelme okán.)

26 Forrás: „Az Egészségügyi Minisztérium szakmai protokollja - A demencia kórismézése, kezelése és gondozása, Készítette: A Pszichiátriai Szakmai Kollégium (2008. december 31.)”.

7. Vállalható megoldások: innovatív megközelítések szükségessége a demenseknek nyújtott szociális ellátásokban

A demencia megjelenésének ún. betegségterhe az egyik legmagasabb: mind az állam, mind a családok számára rendkívüli terhet jelent egy-egy demenciával élő idős ellátása. Mivel a demencia előfordulási gyakorisága a lakosság elöregedésével várhatóan gyorsuló ütemben fog nőni, ezért összehangolt, közösségi fellépésre van szükség a gondozás hosszú távú fenntarthatósága érdekében.

Szükségessé vált egy rövid, közép és hosszú távú elképzeléseket is magában foglaló stratégia kialakítása. Erre nagyon jó példát és egyfajta minőségi mércét mutathat a brit példa.²⁷

Az „Együtt élni a demenciával: Nemzeti Demencia Stratégia” címet viselő, nagy-britanniai dokumentum így fogalmaz az érintettek szolgáltatási hálójáról:

„3. Szolgáltatások fejlesztése

Ki kell alakítani a demens betegek és gondozóik változó igényeit tökéletesen kielégítő szolgáltatások teljes skáláját. A brit nyilvános vita során a válaszadók általában egyetértettek abban, hogy milyen szolgáltatásokra lenne szükségük. A javasolt szolgáltatások a kipróbálás után valószínűleg az alábbi elemeket tartalmazzák majd:

- A házi orvosok együttműködése a mentális egészségügyi szolgáltatókkal.
- A házi orvosok kiképzése a demencia korai jeleinek felismerésére.
- Demenciával kapcsolatos szolgáltatások felelősségének kinevezése a kórházakban.
- Annak biztosítása, hogy a demens betegek a lehető legkorábban információhoz és támogatáshoz jussanak.
- Minden demens betegnek személyes demencia-tanácsadó biztosítása.
- Segíteni, hogy a demens betegek minél tovább maradhassanak saját otthonukban.²⁸ (...)

A Stratégia sikere azon múlik, hogy a szolgáltatók mennyire tudnak együttműködni a demens betegek és gondozóik megfelelően koordinált

27 <http://www.alzheimerweb1.hu/pdf/nemzeti-demencia-strategia.pdf> (2019. 12. 7.)

28 Rendkívül érdekes, hogy a fenti, konkrét javaslatok mennyire egybe csengenek a hazai Nemzeti Szociálpolitikai Koncepció szolgáltatásszervezési elveivel: korai felismerés, konkrét esetfelelősi rendszer, személyre szabott szolgáltatások, otthonközeli ellátások elsődlegessége.

ellátásának biztosítása érdekében. Ezen kívül biztosítanunk kell a lakóhelytől függetlenül bárhol elérhető, jó minőségű szolgáltatást is.”

A tükröződő alapelvek igazán a 21. század követelményeire és körülményeire épül: együttműködés és koordináció (hálózatosodás), valamint elérhető, minőségi szolgáltatások. Ezek nélkül a szociális szolgáltatások innovatív szemléletű változásmenedzsmentje rossz helyzetbe kerülhet.

Ráadásul ezek az elvek teljes mértékben korrelálnak az „Európa 2020”-al, az Európai Unió növekedési stratégiájával és annak alapelveivel, mely szerint intelligens, fenntartható és inkluzív fejlesztéseket kell megvalósítani.²⁹

Az ágazat tartós munkaerőhiányának és a növekvőben lévő ellátási szükségletnek ismeretében érdemes lenne a szociális szolgáltatásoknak is a technológiai fejlesztések, innovatív megoldások irányába is továbblépni.

Okos megoldások, az Ipar 4.0 meghirdetett törekvéseibe illeszkedő, innovatív elképzelések ma is léteznek, mi több, számos esetben magyar háttérű kezdeményezések komoly elismerésekben is részesülnek. Ráadásul kifejezetten demens betegek problémáira megoldást jelentő újítás is megjelent már.³⁰ Ezek az új eszközök³¹ túlmutatnak azon, amit – például a már idézett, brit Nemzeti Demens Stratégia is – „*táv gondozásként*” jelöl meg.

Igaz azonban, hogy a szabályozás oldaláról nagyon sok kérdést és problémát meg kell még oldani ahhoz, hogy biztonságos, etikus és széles körben elfogadott, 'bevett' szolgáltatások alakuljanak ki a demenciával küzdők életének segítésére. Ráadásul az elemi szabályozás már önmagában kevés lehet, sokkal inkább a szociális szolgáltatások egészére kiterjedő, szemléletében és szolgáltatásszervezési elveiben és gyakorlatában megújított módokra lesz szükség. Ennek elsődleges megjelenése a szemléletmódbeli, attitűd-változásokban jelenhet meg.

Ahogy a szükséges változásokkal szemben támasztott követelményekről fogalmaz a jogtudós: „A változást előmozdíthatják normatív előírások, egyezmények vagy szabályok. (...) A változás [valódi] forrása komplex gondolkodásmódbeli megújulás kell, hogy legyen”.³²

29 HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér: *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Budapest, Patrocinium, 2017, 207-209.

30 http://medicalonline.hu/cikk/a_demenciaban_elokon_segithetne_egy_magyar_okos_megoldas (2019. 10. 21.)

31 <https://www.felejteket.hu/cikk/kuzdelem-a-demeciaval/498/technologia-vigyaz-a-demensekre.html> (2019. 10. 21.)

32 BIRHER Nándor: *A modern technológiák kérdései etikai, keresztény szempontból*. In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási*

Összefoglalva: a demens ellátások igényekhez alkalmazkodó, hatásos és hatékony rendszerben való újragondolásához elsősorban a szolgáltatásokért felelős szakemberek látásmódját, szemléletét kell 'innoválni', s a teljes szociális szolgáltatási rendszerben – horizontális szempontként – a demenciával élők segítségét (az elvektől a gyakorlati módszertanig) beleszőni a mindennapok ellátásaiba. Szükséges lenne az otthonközelségben elérhető, alapvetően közösségi ellátások családbarát megerősítése. A megújított, megerősített demens ellátás stabil működését egy megújított szabályozásnak, egy szolgáltatásokat újragondoló jogi háttérnek lenne feladata megteremteni. Ennek eredménye egy fenntartható, megbízhatóságot szolgáló, átlátható és átlátható szociális szolgáltatási rendszer kialakítása is lehetne.

ÁTALAKULÓ ROMA ÖNIGAZGATÁS, AVAGY A NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZATOK PERSPEKTÍVÁI HAZÁNKBAN

MÓRÉ SÁNDOR
egyetemi docens (KRE ÁJK)

Bevezetés

A magyar közjogi rendszer legfrissebb elemének számító nemzetiségi önkormányzat a hazai nemzetiségeknek egyik jelentős érdekképviselői intézménye: egyéni és kollektív nemzetiségi jogokat, kulturális autonómiát biztosít számukra. Ezen önkormányzatok tehát saját hatáskörükben dönthetnek új intézmények alapításáról, a már meglévők átvételéről és fenntartásáról, különösképpen a köznevelés, a helyi sajtó és az elektronikus média, a hagyományok ápolása és a kultúra terén. Ez a rendszer azonban alkalmatlannak bizonyult a romák esélyegyenlőségi és társadalmi inklúzióra vonatkozó igényeinek kielégítésére. Ennek oka, hogy az egyes nemzetiségi közösségek között óriási létszámbeli különbségek vannak, ráadásul a legnagyobb lélekszámú nemzetiségi közösség kisebbségi minőségén túl, a mélyszegénységhez tartozó társadalmi réteg legnagyobb részét képezi arányait tekintve. Így az a fajta érdekképviselő, amire nekik igazán szükségük van, nem feltétlenül korrelál azzal, amely a többi nemzetiség esetében számít irányadónak. Míg más nemzetiségi önkormányzatok tevékenységei a kultúra, a művelődés, az oktatás és a hagyományörzés területeihez kapcsolódnak, addig a roma önkormányzatoknak ezeken felül szociális, egészségügyi, valamint foglalkoztatási feladatokkal is meg kell birkóznium. A különbség ellenére a jogszabályi környezet szinte teljesen azonosan kezeli valamennyi nemzetiségi közösséget, lélekszámától függetlenül.

Jelen kutatás nem tud és nem is kíván összetett megoldási javaslatokat nyújtani a fent vázoltakra, sokkal inkább arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a hungarikumnak számító kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok szerepét, az ezek működését befolyásoló olyan folyamatokat, amelyek jelentőséggel bírnak a mélyszegénységben élő cigányok/romák¹ tekintetében. Nem törekedhetünk

1 A magyarországi cigány/roma közösségben vannak olyanok, akik nem fogadják el a *roma* szó kizárólagos használatát, például a beások ragaszkodnak a *cigány* elnevezéshez, ezért a monográfiában mindkét kifejezés egyenrangú használata jelenik meg.

teljességre, mivel a téma összetettsége megkívánja, hogy súlyozzunk a lehetséges szempontok, kérdések között. A nemzetiségi önkormányzatok működését vizsgálva kiemelt figyelmet kell fordítani a romák és a többségi társadalom viszonyára, a szabályozási környezet alakulására és nem utolsósorban a társadalomban lezajló mikro- és makroszintű folyamatokra.

1. A közösség szerepének egyes nemzetiségi vonatkozásai

1.1. A kollektív jogok fontossága a nemzetiségi jogok védelmében

Az egyén jogainak tiszteletben tartása és fokozatos kiterjesztése a nyugati társadalom- és jogfejlődés egyik legnagyobb eredménye. Kardos Gábor rávilágít arra, hogy „[a]z egyéni jogok fontosságát a nyugati politikai és tudományos kánon számára újra és újra megerősítette a diktatórikus gyakorlat, amely politikai absztrakciók függvényévé tette azok gyakorlását. Ez az oka annak, hogy a nyugati intellektuális tradíció elutasítja a kollektív – tehát a közösséget megillető – jogok elismerését, sőt kevésbé hangsúlyozza az egyéni jogok egyébként szükségszerű kollektív gyakorlását is”. Paul Sieghart szerint az emberi jogok legsúlyosabb megsértéseinek esetei közül többet olyan ösztönző jellegű absztrakció szolgálatában követtek el, mint például az „egy igaz hit”, az „állam” (beleértve ebbe, mint nem is oly rég, a „Reich”-et). Ha a modern, emberi jogokat szabályozó nemzetközi jog által védett bármely egyéni jogot vagy szabadságot valaha is úgy tekintenek, mint amely alárendeltje egy adott nép jogának nagyon is valóságos veszély lenne, hogy az egyének jogainak súlyos megsértése legitimitást nyerhetne ezen az alapon.²

Ugyanakkor már a kezdeti időszakban megjelentek azok az igények is, amelyek az egyén védelmét a közösség helyzetének rendezésén keresztül is biztosítják, azzal a fontos kikötéssel, hogy a közösséget, mint kollektív jogalanyt megillető jogok nem szolgálhatnak jogalapként az egyén jogainak megsértésére.³ Példaképpen említhető a vallásszabadság vagy az egyesülési

2 SIEGHART, Paul: *The International Law of Human Rights*. Oxford, Clarendon Press, 1983, 368.

3 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> (2019. 09. 07.)

jog, ahol a védelem szempontjából nehezen különböztethetőek meg a jogi személyek az egyes egyénektől, magánszemélyektől.⁴

A jogfejlődés során egyre inkább elismerést nyert az, hogy a nemzetiségi jogok oltalmazása csak úgy lehetséges, ha a jogalkotó nem hagyja figyelmen kívül a civil társadalom szerveződési formáit, továbbá tekintettel van azokra az embercsoportokra is, akik társadalmi helyzetük, nemzetiségük vagy a történelmi hagyományuk, illetőleg bármely egyéb ok miatt egészükben szenvedhetnek sérelmet, amely természetesen az egyes embereken is lecsapódik.

Az egyéni és a kollektív jogok közötti szükségszerűen fennálló kölcsönös függés jól látható az anyanyelv használatához való jog, különösen az anyanyelven történő tanulás joga kapcsán. Ha a nemzetiségi közösség szegény, és nem képes saját iskolák fenntartására, az általános oktatási rendszernek kell kielégítenie a szükségleteiket. Noha ez az igény egyéni, sőt e jog maga is egyéni, ahhoz, hogy nemzetiségi tannyelvű osztály induljon, esetleg ilyen iskolát hozzanak létre, létezik egy, a törvény által megkívánt minimális számú erre irányuló szülői igény, vagyis az egyéni jog csupán kollektív módon elégíthető ki.⁵

A nemzetiségi jogok egyéni vagy kollektív voltát azonban nem az adja, hogy gyakorlásukra egyénileg vagy közösségben kerülhet sor (ahogy a vallásszabadság esetében), hanem az, hogy a nemzetiséghez tartozó személy, mint egyén, avagy

4 Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 9. cikke mindenki számára biztosítja „a valásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen” történő kifejezésre juttatásának jogát. Az *együttesen (in community with others)* kifejezés nyilvánvalóan az egyéni jog gyakorlásának módjára utal. Ez a megfogalmazás tehát, amely tipikus a nemzetiségek jogait megállapító nemzetközi szerződésekben, dokumentumokban nem egy kollektív alanyt ad jogokat, de elismeri a kollektív gyakorlás lehetőségét (Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkében, az ENSZ közgyűlési nyilatkozatban a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, vagy az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretében kidolgozott Koppenhágai Dokumentumban, illetve az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. számú ajánlásában). Az Emberi Jogok Európai Bizottsága a '60-as évek végén került szembe azzal a kérdéssel, hogy vajon egy egyház is jogszerűen fordulhat-e hozzá a 9. cikk sérelme miatt, ezt a bizottság kezdetben visszautasította azzal, hogy egy egyház, amely jogi személy, nem gyakorolhatja az abban védett jogokat (Appl. 3798/68 Church of X v. UK; Appl. 4733/71 X v. Sweden). A bizottság a '70-es években azonban megváltoztatta véleményét: a vallásszabadság, illetve a megsértése esetére megnyíló panaszjog csoportos gyakorlását úgy értelmezte, hogy az az egyházat magát is megilleti, tagjainak képviselőjeként, de a saját nevében, ami azt jelenti, hogy a vallásszabadság gyakorlását illetően az egyház és tagjai nem különíthetők el egymástól (Appl. 7805/77 Pastor X and the Church of Scientology v. Sweden). Innen már csak egy lépésre van az egyház, mint a tagjaitól független jogalany deklarációja. (KARDOS i.m. 1.)

5 KARDOS i.m. 1.

a nemzetiségi közösség tekintendő a jog alanyának. Megállapítható, hogy a közösséget, mint kollektív jogalanyt megilletnek bizonyos nemzetiségi jogok, viszont ennek a tényleges alanya valamiféle intézmény vagy jogi személy lehet, ami további kérdéseket vet fel. Ki gyakorolja a nemzetiségi közösség nevében a kollektív jogokat, ha a nemzetiség több szervezettel is rendelkezik? Ha azonban a közösségnek csupán egyetlen szervezete is van, hogyan garantálható a demokratikus döntéshozatal a szervezeten belül? Hogyan állapítható meg, hogy ki a közösség tagja és ki nem? Ezen kérdések megválaszolásában támponttal szolgálhatnak a nemzetiségek jogait megállapító nemzetközi szerződések, dokumentumok.⁶ Kovács Péter véleménye szerint meg lehet állapítani, hogy az elterjedt sztereotípiák és alkalmanként propagandisztikus kijelentések dacára, a kollektív megközelítés – ideértve a nemzetiségek védelmét is – igenis összeegyeztethető a mai európai jogi tendenciákkal.⁷

Magyarországon a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (a továbbiakban: Nektv.) létrehozta a kisebbségi önkormányzatok rendszerét mint a kulturális autonómia szervezeti formáját, amely a törvény egyik legfontosabb céljának tekinthető.⁸ Nem az egyéni kisebbségi jogok rögzítése volt tehát a törvény valódi újdonsága, hanem a kollektív jogok elismerése.

A kollektívumot megillető jogok lehetnek elsősorban a közösség intézményeinek létesítését és fenntartását, a közösség által lakott terület igazgatását, illetve a közösségi nyelv és kultúra ápolását biztosító jogok. Ezek a jogok egyben területi és/vagy kulturális autonómiát is jelentenek, ez a legfontosabb ok, amiért több állam eleve elutasítja a kollektív jogok gondolatát.

A probléma alapvetően a nemzetállami koncepciónak a közép- és kelet-európai régióban való alkalmazhatatlanságával szorosan összefügg, és addig nem is lesz kiút, amíg a térség államai homogén nemzetekben gondolkodnak.⁹

6 Uo.

7 Például ilyen a regionális területi autonómia, amely egy ország közigazgatási egységeiként fennálló tartományok, illetve régiók autonóm hatáskörökkel történő felruházását jelenti, de összetettebb hatáskörű helyi önkormányzatok társulása révén is létrejöhet, amennyiben az állam ezt közzogilag is elismeri.

8 Eredetileg a Nektv. csak két szintet ismert: a településszintet és az országos szintet. A 2005. évi CXIV. törvény bevezette a területi (megyei) kisebbségi önkormányzatokat, amely rendszert az Njtv. is megtartotta.

9 Kovács Péter: Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitívista szempontból, *Magyar Kisebbség - Nemzetpolitikai Szemle*, 1996/5, 17-38. <https://epa.oszk.hu/02100/02169/00004/m960303.html> (2019. 09. 21.)

Ha egyszer létezik a multinacionalitás jelensége, akkor az arra adott megfelelő válasz kizárólag a „multinacionális” állam lehet.¹⁰

Fontosnak tartjuk tisztázni azt is, hogy a kollektív jogok jelenthetik ugyan az autonómia alapját, de nem biztos, hogy a kollektív nemzetiségi jogok akár belső, akár nemzetközi jogi elismerése szükségképpen logikai következményként vezetne az autonómia létesítésére. Autonómia ott is megvalósul, ahol kollektív jogokat nem, csak valaminemű kollektív megközelítést ismertek el. Autonómiát az emberi jogok kérdéskörétől elszakadva, egyszerű alkotmányjogi-közigazgatási megfontolások alapján is lehet létesíteni.¹¹

Azt láthatjuk, hogy az egyéni, individualista felfogás napjainkban elsőbbséget élvez, sőt fölöttébb vitatott a nemzetiségvédelmi jogok kollektív természete. Mi a nemzetiségvédelmi jogok katalógusát egyéni és kollektív jogok halmazának tartjuk, és hajlunk arra a – talán kissé egyszerű és formalista, éppen ezért „makacsul” védhető – álláspontra, hogy a nemzetiségi jogok gyakorolhatóságának a kollektivitás az egyik előfeltétele.¹² Az oktatási, kulturális és vallási intézmények létrehozása, fenntartása, illetve ennek követelése elengedhetetlen és kétségbevonhatatlan. Napjainkban a nyelvi-kulturális autonómiának reális célként kell megjelennie: olyan államilag finanszírozott, a számaránynak megfelelően kiépített és költségvetési pénzekből fenntartott nyelvi-kulturális intézményrendszer kiépítését foglalja magában, amely fölött az irányítási-rendelkezési jogokat az adott nemzetiség szervezetei gyakorolják.¹³

1.2. Az egyéni és a közösségi nemzetiségi identitás

Az identitástudat törekvés arra, hogy az egyén és/vagy a közösség lényegesnek ítélt jegyei, tulajdonságai (például neve, nyelve, nemzeti, etnikai, vallási hovatartozása stb.) változatlanul fennmaradjanak annak érdekében, hogy a személy és közösség tartósan azonos maradjon önmagával. A nemzetiségi jog ezeket a szociálpszichológiai kategóriákat jogi kategóriává tette annak elismerésével, hogy a nemzetiséghez tartozó személyek és a nemzetiségi közösségek számára

10 PIERRÉ-CAPS, Stéphane: *La multination. L'avenir des minorités en Europe centrale et orientale*. Paris, Odile Jacob, 1995, 66.

11 KOVÁCS (1996) i.m. 1.

12 SZALAYNÉ Sándor Erzsébet: Monográfia a nemzetközi kisebbségvédelemről (recenzió: KOVÁCS Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest, Osiris Kiadó 1996. 238 p.). *Regio: kisebbség, politika, társadalom*, 1996/2, 177-180. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00025/pdf/08.pdf> (2019. 10. 21.)

13 KARDOS i.m. 1.

a jogegyenlőség biztosítása már nem elégséges: speciális többletjogokra van szükségük ahhoz, hogy megőrizhessék nemzetiségi önazonosságukat.¹⁴

Az *egyéni identitás* alapján szerveződő nemzetiségi csoport tagjainak meghatározását segíthetik elő az *szubjektív* és *objektív* ismérvek rendszere. Egyesek szerint a nemzetiség egy objektív ismerv, a közös leszármazás alapján határozható meg leginkább, míg mások szerint a nemzetiséghez való tartozás a valláshoz hasonlóan az egyén szubjektív döntésének következménye.¹⁵ Objektív ismerv lehet többek között az adott nemzetiség nyelvének vagy kultúrájának ismerete, a közös történelem, esetleg a közös vallás, de ide sorolható egy nemzetiségi közösség jóváhagyása is arra vonatkozólag, hogy az adott nemzetiséghez tartozni kívánó személy valóban ahhoz a nemzetiséghez tartozik-e.¹⁶

A vonatkozó nemzetközi szakirodalom inkább a szubjektív összetartozástudatot, mint alapvető fogalmi elemet helyezi előtérbe a nemzetiségi fogalom *sine qua non*-jaként.¹⁷ Ugyanakkor az Állandó Nemzetközi Bíróság a két világháború között a Felső-Sziléziában élő nemzetiségek jogainak ügyében kimondta: „[a] kérdés, hogy egy személy egy faji, nyelvi vagy vallási közösségbe tartozik-e [...] ténykérdés és nem csupán valaki szándékától függ”.¹⁸

A hatályos magyar szabályozás – a korábbihoz hasonlóan – a *szubjektív* ismérvek irányába mutat;¹⁹ az önrendelkezési jogból vezeti le az identitásválasztás szabadságát.²⁰ Egy kötődést kifejező, belső tudati-érzelmi állapotot nem igazán lehet tárgyilagos feltételekkel megmérni, és ettől függően jóváhagyni vagy megtiltani. Magyarországon valamely nemzetiséghez való tartozás kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga, ilyen nyilatkozatra senki sem kötelezhető, ez kizárólag önkéntességen alapulhat.²¹ Az egyéni önrendelkezési

14 FÓRIKA László – TÖRÖK Tamás – MAGICZ András: *A nemzetiségi jogok rendszere*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wlisslocki Henrik Szakkollégium, 2015, 273-274. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)

15 Lásd részletesen: KURUNCZI Gábor – VARGA Ádám: *Identitásválasztás kontra identitásvállalás*. In: POGÁCSÁS Anett – SZILÁGYI Pál Béla (szerk.): *TehetségPONT 2011*. Budapest, PPKE JÁK, 2011, 194.

16 MAJTÉNYI Balázs – PAP András László: Végtelen történet a kisebbségi hovatarozásról. *Fundamentum*, 2006/2, 93. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00024/pdf/EPA02334_Fundamentum_2006_02_093-106.pdf (2017. 10. 21.)

17 PIRCHER, Erich H.: *Der vertragliche Schutz ethnischer, sprachlicher und religiöser Minderheiten im Völkerrecht*. Bern, Perfect Paperback, 1979, 33.

18 P. C. I. J., Ser. A, No.15, 32.

19 Lásd: Opinion No. 671/2012, CDL-AD (2012) 011. 9.

20 Njtv. 11. § (3) bek.

21 Njtv. 11. § (1)-(2) bek.

jog az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) sem ír elő objektív kritériumot arra vonatkozóan, hogy ki és milyen nemzetiség tagjának vallhatja magát. Azonban kizárólag a szubjektív ismérvek alapul vétele – megfelelő adatvédelmi és egyéb garanciák alkalmazása nélkül – alkalmat szolgáltathat a már korábban tárgyalt *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek kialakulására, különösen abban az esetben, amikor az állam nemzetiségi alapon biztosít akár egyénileg, akár kollektíven gyakorolható politikai többletjogokat. Az elmúlt évek tapasztalatai – függetlenül a jogalkotói szándéktól – jól mutatták, hogy ezek a visszaélések nem maradtak el.²² Több nemzetiségi joggal foglalkozó szakember szinte folyamatosan kifogásolja azt, hogy a jogalkotó nem köti objektív kritériumokhoz – leginkább a közösség általi elismeréshez – az egyes nemzetiségi jogok gyakorlását.²³

Az Njtv. rendelkezései szerint a nemzetiségi önkormányzat nem hatóság, ezért nem jogosult kiadni valamely tény vagy állapot igazolásáról hatósági bizonyítványt. Ugyanakkor a nemzetiségi származás nem lehet hatósági igazolás tárgya, mivel az erre vonatkozó adatokról semmiféle állami szervnek nem lehet hivatalos tudomása, nyilvántartása. Csak a nemzetiségi hovatartozás kinyilvánításának megtörténtéről adható ki igazolás; a nemzetiségi önkormányzat vagy bármely nemzetiségi társadalmi szervezet igazolást adhat ki például arról, hogy az illető tagja, tisztségviselője, esetleg választásokon jelöltje volt, illetve abban az esetben, ha ezen szervezetek előtt megjelenik az igazolást kérő, és kéri írásba foglalni azon állítását, hogy ő az adott nemzetiséghez tartozónak vallja magát, amelyet a jelenlévők megerősítenek.²⁴

22 A nemzetiségi önkormányzati választásokkal és a nemzetiségi oktatással összefüggő visszaélések alapvetően erre a körülményre vezethetők vissza.

23 A kisebbségi jogok országgyűlési biztosa pozitívan értékelte, hogy számos korábbi, a hivatal által javasolt módosítás bekerült a törvénytervezetbe, azonban összességében nem tartotta támogathatónak a javaslatot. Lásd: KÁLLAI Ernő: *Vélemény a készülő nemzetiségi törvény tervezetéről*. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának honlapja, 2011. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-706-velemeny-keszulo-nemzetisegi-torveny.html> (2019. 11. 10.)

24 Lásd részletesen: 317/K/1998 az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása; 58/K/2002 az adatvédelmi és a kisebbségi ombudsman közös állásfoglalása; KOVÁCS Péter: *Kisebbségi önkormányzatiság, identitásvállalás és adatvédelem – avagy mennyi gondot is okoz nemzetközi jogi vonatkozású fogalmak önkényes értelmezése és „továbbfejlesztése”*. In: CSAPÓ Zsuzsanna (szerk): *Ünnepi Tanulmánykötet Bruhács János Professor Emeritus 70. születésnapjára*. Pécs, Kódex Kiadó, 2009, 235-236; PAP András

Bármiféle *származási* tényről kiadott igazolás a szabad identitásvállalást, az egyéni autonómiát és a magánszféra védelmét súlyosan korlátozza,²⁵ álláspontunk szerint ez ellentétes lenne az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és az Njtv. rendelkezéseivel, továbbá az említett társadalmi célok eléréséhez sem vinne közelebb. Az *arányosság* elve értelmében addig, amíg a szabadságot kisebb mértékben érintő megoldások alkalmazásával a cél elérhető, a jogkorlátozó megoldások kerülendők. Léteznek az egyének méltóságát kevésbé érintő, eljárási, nemzetiségi szempontból semleges korlátozások is, mint például az arra vonatkozó jogszabályi előírás, hogy az egyén saját, identitását megvalló nyilatkozatához meghatározott ideig kötve van.²⁶ Ehhez alkotmányos alapot adhat az Alaptörvényben új rendelkezésként megjelent, az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez való jog.²⁷ Továbbá a nemzetiségi identitás vállalása, és nem az identitás választásának deklarálása alkotmányosan megalapozhat egy olyan szabályozást, amely a – például a regisztráció során megjelenő – szubjektív elemek mellett objektív kritériumokhoz kötheti a nemzetiségi többletjogok gyakorlását.²⁸

A közép-kelet-európai térségben különösen (de persze nem csak itt) élő és akut kérdés, hogy hogyan is állítható elő, hogyan stimulálható egy modern, a mai kor feltételei között is jól értelmezhető, azonosulást lehetővé tevő, mégis stabil értékekre támaszkodni kívánó *közösségi nemzetiségi identitás*.

A legnagyobb magyarországi nemzetiség, a cigány/roma közösség helyzete sok szempontból különbözik az országunkban élő többi nemzetiségétől. A romák esetében a szociális, foglalkoztatási, szakképzési és oktatási problémák nyilvánvaló módon jóval hangsúlyosabbak. A nélkülözésen és a társadalmi kirekesztésen kívül különösen sebezhetővé teszi a romákat az anyaország hiánya: ők nem élvezik azt a fajta védelmet és érdekképviseletet, amelyekkel más, Magyarországon tartózkodó nemzetiségek számolhatnak. Teljesen világos az is, hogy a romák esetében a kulturális autonómia nem elegendő, mivel az nem oldja meg a jelentősebb

László: Kisebbségek a jog színe előtt – A fogalom-meghatározás nehézségei az országgyűlési biztosok beszámolóiban és a kormány tervezetének tükrében, *Regio*, 2003/4, 71-73.

25 Uo.; SZÉKELY Iván: *Pozitív diszkrimináció és adatvédelem: a megoldások tipológiája*. In: SZÉKELY Iván – SZABÓ Máté Dániel (szerk.): *Szabad adatok, védett adatok 2*. Budapest, Információs Társadalomért Alapítvány, 2008, 231-252.

26 SZABÓ Máté Dániel: *Az információs magánszféra-védelem nem öncélú érték. Érvek az etnikai adatgyűjtéssel szemben*. Budapest, IDEA Intézet, 2011.

27 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XXIX. cikk (1) bek.

28 PAP András László: *Ki és mi a magyar? Az Alaptörvény preferenciái kritikai perspektívából*. In: *Alkotmányozás és alkotmányjogi változások Európában és Magyarországon*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, 2014, 245-263.

problémáikat. Ugyanakkor a nemzetiségi önkormányzatok szerepet vállalhatnak abban, hogy ráébredszék a hazai cigányságot arra, hogy a folyamatos ismeret- és tudás-szerzés, valamint a tudásalapú gazdasági tevékenység felvállalása fontos kitörési pontot jelenthetne. Az államnak pedig minden eszközt fel kell használnia egy értelmiségi és polgári középosztály és szakmai elitréteg megteremtése, későbbi továbbépítése érdekében. Egy átfogó, a hazai cigányság egészét megcélzó oktatásmenedzsment-koncepció eredményesen motiválná a széleskörű közösségi identitás-építést és -megőrzést, illetve a többletteljesítmény-vállalási készséget. Ezen stratégiai tervezés felé elvárás, hogy megfelelően igazodjon a kihívásokhoz, azonban a készülő fejlesztéspolitikai dokumentumokat a társadalmi konszenzus hiánya jellemzi, és a hazai közigazgatásban a fejlesztéspolitikai szemléletű tervezés még mindig gyerekcipőben jár: „a tervezést megalapozó stratégiák esetlegesek, s többnyire nem proaktív módon, hanem külső nyomásra, az Európai Unió tagságból fakadó elvárások hatására készültek”.²⁹

Mivel korábban sok terv „szétforgácsolódott”, azaz nem jutott el a célzott társadalmi rétegekhez 2019. május 1-től az Emberi Erőforrások Minisztériumától a Belügyminisztériumhoz került a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkárság, tehát minisztériumi szinten elvált a roma támogatások kormányzati csoportosítása a többi 12 nemzetiségtől.³⁰ A terület továbbra is a miniszterelnök közvetlen irányítása alatt maradt, a szakmai munkáért pedig miniszterelnöki biztostként a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke felelős.³¹ A felzárkozási roma stratégia kialakítása során célul tűzték ki a feladatok térségekre, városokra összpontosított végrehajtását, együttműködve a roma és a helyi önkormányzatokkal, illetve az egyházakkal és a gazdasági élet szereplőivel.³²

29 Kovács Balázs: Fejlesztő állam a XXI. században. *Polgári Szemle*, 2006/4. www.polgariszemle.hu/archivum (2019. 09. 21.)

30 A Kormány tagjainak a nemzetiségi önkormányzatokkal kapcsolatos jogosítványait tekintve ki kell emelni, hogy ebben a kormányzati ciklusban nem válik el egymástól – a roma nemzetiségi önkormányzatok kivételével – a nemzetiségpolitikáért felelős miniszter valamint a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének irányításáért felelős miniszter feladatköre, aki jelenleg a miniszterelnök általános helyettese. A roma nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének szakmai irányításáért a belügyminiszter felelős. [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet 36. § (3) bek., 63/B. § (2) bek.] Ezekről eltérően a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért a Miniszterelnökséget vezető miniszter felelős.

31 A miniszterelnök miniszterelnöki biztos kinevezéséről szóló 3/2019. (IV. 18.) ME utasításában Vecsei Miklóst a diagnózis alapú felzárkozási roma stratégia előkészítésének és végrehajtásának koordinálásáért felelős miniszterelnöki biztossá nevezi ki.

32 PINTÉR Sándor: *Köszöntő a Romák Világnapja alkalmából szervezett Roma nők, gyerekek,*

1.3. A romák kapcsolati hálója a társas támogatások rendszerében

A szakirodalomban egyre többet lehet olvasni arról, hogy a globalizáció korában az identitás kialakulásának folyamata során egyre nagyobb szerephez jut a nemzetközi tömegkultúra,³³ amely eredményeként csökken a nemzeti kultúra és ezen belül – talán még inkább – a nemzetiségi kultúra jelentősége. A globalizáció és a technológia dehumanizációs hatásai mentén nincs már akkora jelentősége az adott régióhoz kapcsolódó identitásnak sem, hiszen a tömeges helyváltoztatás világában élünk, a posztmodern életmódra nem jellemző a helyhez kötöttség. A posztmodern szemléletben az identitás képlékeny, nem állandó, hanem változékony, a körülmények függvényében alakítható.³⁴ Ez jellemző az etnikai identításra is: időben és helytől függően formálódó, vagyis változó és szituatív entitás.

A Magyarországon élő nagyobb roma csoportok (romungrók, oláh és beás cigányok) esetében különösen szembeötlő, hogy az identitás etnikai tartalma a külső környezet kijelölésének és a – gyakran összetett – önmeghatározásnak egymásra ható, folyamatosan változó eredménye. Az etnikai csoportok sokkal könnyebben értelmezhetőek, ha nem csupán az identitás különböző elemeit vizsgáljuk, hanem azokat a határokat is, amelyek a különböző csoportokat egymástól elválasztják. A romák kapcsolati hálója egy ilyen, rendkívül lényeges határképző, amely a valós vérségi viszonyokat gyakran felülírva hoz(hat) létre identításokat.³⁵

Az ún. *társas támogatások* elsődleges csoportja a család, a partner vagy házastárs és a baráti kapcsolatok (*bonding*). Ha nincsenek közeli kapcsolatai az embernek, akkor nem számíthat támogatásra, illetve a társadalom egészébe vetett bizalma is csökken, így elindul a társadalmi dezintegráció irányába.³⁶ Egy 2011-ben publikált empirikus kutatás alapján a roma lakosságban jelentősen magasabb az élettárrsal élők aránya, a barátok, ismerősök száma. A cigányság helyzete tehát kedvezőbbnek tűnik a teljes lakossághoz képest: körükben

családok c. konferencián. Budapest, Belügyminisztérium, Márványaula, 2019. 04. 10.

33 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.

34 KISS i.m. 111.

35 MESSING Vera – MOLNÁR Emília: Bezáródó kapcsolati hálók: szegény roma háztartások kapcsolati jellemzői. *Esély*, 2011/5, 48. http://www.esely.org/kiadvanyok/2011_5/04molnar.indd.pdf (2019. 11. 11.)

36 KMETTY Zoltán – KOLTAI Júlia: Státuszjelzés, társas támogatás, társadalmi törésvonalak: A kapcsolathálózati integráció aspektusai. *socio.hu*, 2016/3, 17.

nagyobb a kapcsolat-gazdagnak mondható emberek aránya, és kevesebben vannak a kapcsolati szempontból kifejezetten hátrányos helyzetűek.³⁷ Ez magyarázatként szolgálhat arra is, hogy a magyarországi romák körében – nincstelenségük és kiszolgáltatottságuk ellenére – arányaiban kevesebben koldulnak az utakon, köztereken.

Egyéb informális és formális – a szakirodalomban másodlagosnak is nevezett – viszonyok is egyre lényegesebbnek mutatkoznak,³⁸ ilyen például az adott nemzetiségi csoportokon belüli kapcsolat (*bridging*) vagy a külső, közigazgatási szervekkel és szolgáltatókkal való kapcsolat (*linking*).

A *bridging* vagyis a roma csoportok közötti kapcsolatok feszültségekkel terhelték, a roma politikai színteret megfigyelve pedig a csoportok közötti rivalizálás is kimutatható.³⁹ Magyarországon több cigány/roma csoport is él, és ahhoz, hogy megérthessük, miért nincs egységes álláspont egyes, a cigányságot érintő kérdésekben, miért használják mára egyre sűrűbben a cigány és a roma megjelölést egyszerre, fontos lenne megismerni a csoportok történelmét és eltérő hagyományait, szokásait, hiszen egyre elterjedtebb a cigányság egységes közösségként való kezelése.

A hazánkban élők cigányok csoportjainak legrészletesebb és tág körben elfogadott rendszerezését Erdős Kamill néprajzkutató végezte el az 1950-es években. Erdős felosztása alapján, a nyelvi szempontok figyelembevételével három fő csoportra oszthatjuk a cigány népeiséget: *romungrók, oláh és beás cigányok*.

A *romungrók* (kárpáti cigányok) javarészt csak magyarul beszélő cigányok, a népcsoport kb. 71 %-át jelentik.⁴⁰ A többségi társadalomba való integrációjuk, beilleszkedésük korábban elkezdődött, mint a másik két csoporté; a lassú folyamat eredményeként pedig sokan közülük elhagyták a telepszerű életmódot, azonban ez nem jelenti azt, hogy mára elveszítették volna hagyományait, szokásaikat, igaz, egyre kevesebben ismerik azokat. A magyar cigányok gyakran

37 ALBERT Fruzsina – DÁVID Beáta: *A kapcsolati tőke dimenziói etnikai metszetben*. In: VARGA V. Attila (szerk.): *Társadalmi kapcsolathálózatok elemzése*. Budapest, BCE Szociológia és Társadalompolitika Intézet, 2011, 173. <http://szociologiaszak.uni-miskolc.hu/segedanyagok/Kapcsolathalo.pdf> (2019. 11. 11.)

38 PAPP-ZIPERNOVSZKY Orsolya – KÉKESI Márk Zoltán – JÁMBORI Szilvia: *A Multidimenzióanalízis Észlelt Társas Támogatás Kérdőív magyar nyelvű validálása. Mentálhigiéne és Pszichoszomatika*, 2017/3, 231.

39 CSERTI Csapó Tibor: *A cigány népeiség társadalmi-gazdasági helyzete a Dél-Dunántúlon*. PhD értekezés, Pécsi Tudományegyetem, Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet, 2003, 68.

40 CSERTI i.m. 206.

zenésznek vagy muzsikusnak nevezik magukat akkor is, ha a családban nincsen zenélni tudó vagy azt foglalkozásként űző tag.⁴¹ A Kárpát-medencében, a történelmi Magyarország területén jórészt a romungróktól ered a cigányzene, amely világszerte ismert és egyfajta hungarikumnak is tekinthető.

Az *oláh cigányok* (kolompárok) a magyar és romani nyelvet egyaránt beszélik, a cigány közösség kb. 21 %-át teszik ki.⁴² Foglalkozásukat tekintve kb. 13 alcsoportba különülnek el: lókereskedők, üstfoltozók, rézművesek, fémművesek, szőnyegkereskedők, köszörűsök, kovácsok, sátorosok stb.⁴³ Ezen csoport tagjai már kevésbé űzik ezeket a mesterségeket, azonban ők őrzik leginkább a cigány kultúrát, nyelvet és tradíciókat. A romani nyelv talán legismertebb dialektusa Magyarországon a lovári.⁴⁴

A *beás cigányok* (teknővájók) a magyar mellett a román nyelv archaikus nyelvjárásait beszélik, kb. 8 %-át jelentik a hazai cigányságnak.⁴⁵ Nem tartják magukat romának, hanem ragaszkodnak a cigány elnevezéshez, számukra a románok az oláh-cigány csoport tagjai, akiket ők *lákátarnak* (a lakatos szóból ered) hívnak. Az újabb kutatások a beás cigányokat – éppen a beások körében élő önelnevezések alapján – *árgyelánokra*, *tincsnokra* és *muncsnokra* osztják fel. A legnagyobb csoportot az *árgyelánok* alkotják, akik magukat kanálkészítőknek, teknővájóknak hívják (*lingurárok*).⁴⁶

A fentiekben tárgyalt eltérő múlt és különböző hagyományok alapul szolgálhatnak a cigány csoportok közötti feszültségekhez.⁴⁷ Például míg a

41 ORSÓS Anna: *A beás nyelv*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wlislócki Henrik Szakkollégium, 2015, 152. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)

42 CSERTI i.m. 206.

43 Uo.

44 A sajtóban, a hétköznapi diskurzusokban gyakran találkozhatunk nyelvészeti szempontból pontatlan terminológiával, amely a romani nyelv lovári dialektusára nyelvként utal: pl. „lovári nyelv”, „lovári nyelvvizsga”. [SZALAI Andrea: *A cigány kisebbség nyelvei: szociolingvisztikai aspektusok*. In: ORSÓS Anna (szerk.): *A romológia alapjai*. Pécs, PTE BTK Neveléstudományi Intézet, Romológia és Nevelésszociológia Tanszék, Wlislócki Henrik Szakkollégium, 2015, 119. <http://mek.oszk.hu/14700/14735/14735.pdf> (2019. 11. 02.)]

45 CSERTI i.m. 206.

46 Lásd részletesen: ORSÓS i.m. 154-164.

47 A mélyszegénységben élő románok/cigányok körében végzett felmérés megkérdezettjei nem tartják fontosnak a hagyományokat, szokásokat, ennek inkább csak a házasodás, párválasztás esetében van jelentősége. Ebből kifolyólag például az oláh cigány családoknál jellemző az elszigetelődés: „[v]igyázunk, majd arra, hogy ez a kislány ne kerüljön egy magyar cigányhoz. [...] Csak oláh cigányhoz. Mindegyik keresse meg a szájához való kanalat”. [SOLT Ágnes: *Élet a reményen túl: Szegregált telepeken élők mentalitásvizs-*

romungrók elítélően beszélnek a „kupeckedésről”, addig az oláh cigányok büszkék rá; az, ami a romungrók szemében „suttyóság”, az oláh cigányok számára „ügyesség”.⁴⁸

A cigányságon belüli széthúzás a hazai politikai elit tagjai számára is nyilvánvaló. Balog Zoltán, az Emberi Erőforrások Minisztériumának korábbi minisztere a „*Mi akkor is... együtt!*” című, 2012-ben rendezett konferencián az együttműködő roma magyar középosztály szükségességéről beszélve utalt arra, hogy »nemcsak magyar, hanem cigány rasszizmus is létezik, amely a „konfrontációban érdekeltek” malmára hajtja a vizet». ⁴⁹

A cigány/roma csoportokon belüli feszültségek csökkentésében, a közös vonások felfedezésében segítséget nyújthat a különböző csoportokból érkező, a felsőoktatásban tanuló fiatalokat tömörítő szakkollégiumok rendszere, ahol a fiatalok egymás szokásait, kultúráját megismerve, párbeszédet folytatnak a teljes közösséget érintő problémákról.⁵⁰

Fontos megemlíteni, hogy a felülről vagy alulról zárt kapcsolati csoportok a társadalom diszfunkcionális működéséhez vezethetnek.⁵¹ Az egyes társadalmi csoportokhoz való kapcsolati hozzáférés a maga sokszínűségében jelentheti a társadalom széles körű integrációját, a záródó csoportok pedig a szegregációs mechanizmusok lenyomatai is lehetnek.⁵² Egy erős mikrokapcsolati integráció makrotársadalmi szinten nem feltétlenül jelent integrált társadalmat, sőt akár

gálata. kutatási jelentés, 2009, 69-70. http://www.okri.hu/images/stories/kutatok/soltagnes/sa_szegreg_sec_2009.pdf (2019. 11. 05.)]

48 MESSING Vera – MOLNÁR Emília: Válaszok a pénztelenségre: szegény cigány és nem cigány családok megélhetési stratégiái. *Esély*, 2011/1, 76. http://esely.org/kiadvanyok/2011_1/03messingmolnar.indd.pdf (2019. 11. 11.)

49 BALOG Zoltán: *Együttműködő roma magyar középosztályra van szükség*. Berekfürdő, Roma Szakkollégiumi Hálózat konferenciája, 2012. 12. 08. <https://www.evangelikus.hu/cikk/balog-zolt%C3%A1n-egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C5%91-roma-magyar-k%C3%B6z%C3%A9poszt%C3%A1lyra-van-sz%C3%BCks%C3%A9g> (2019. 11. 05.)

50 Lásd részletesen: LUKÁCS J. Ágnes: *Roma egyetemisták beilleszkedési mintázatai kapcsolathálózati megközelítésben*. PhD értekezés, Budapest, Semmelweis Egyetem Mentális Egészségtudományok Doktori Iskola, 2018, http://semmelweis.hu/wp-content/phd/phd_live/vedes/export/lukacsjagnes.d.pdf (2019. 11. 05.)

51 PORTES, Alejandro: *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*. *Annual Review of Sociology*, 1998, 24. <http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Portes%20Social%20Capital%201998.pdf> (2019. 11. 05.)

52 DIPRETE, Thomas A. – GELMAN, Andrew – MCCORMICK, Tyler – TEITLER, Julien – ZHENG, TTian: Segregation in Social Networks based on Acquaintanceship and Trust. *American Journal of Sociology*, 2011/4, 1234-1283. <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/research/published/DiPreteetal.pdf> (2019. 11. 02.). Idézi: KMETTY – KOLTAI i.m. 2.

egy kifejezetten szegregált és széttöredezett társadalom kialakulásához is vezethet, jó példa erre a roma társadalom szegregációja. A makro-integráció esetében a kulcs a magas csoportközi interakciós sűrűség, illetve a gyakori csoportok közötti átfedés. A többes csoporttagság növeli a kohéziót, amely a csoportok közötti bizalmatlanság leépüléséhez, összességében pedig egy integráltabb, sűrűbb makrotársadalmi konstellációhoz vezethet.⁵³ Az egymást kizáró csoportok esetében (például gazdag és szegény, vallásos és nem vallásos, jobboldali és baloldali) értelemszerűen nem a csoportok átfedéseire kell koncentrálni, hanem arra, hogy milyen sűrű közöttük a kommunikáció, mennyire jellemzőek a csoportokat áthidaló kapcsolati kötések. Az általános bizalom kialakulását segíti elő, ha mind a csoportot összekötő (*bonding*), mind a csoportokat áthidaló (*bridging*) társadalmi tőke magas, azaz belül és kívül is sűrű az interakció; az ilyen esetekben az eltérő karakterisztikájú és véleményű emberek is kapcsolatban vannak egymással.⁵⁴

További fontos eleme a bizalomnak az *összekapcsoló (linking)* viszony, amely az önkormányzati, állami és paraadminisztratív szervekhez, a civil szervezetekhez, illetve más, hierarchikusan elkülönülő társadalmi egységekhez kötő kapcsolatokat jelöli.

A mélyszegénységben élő cigányok/romák és az említett szervek közötti kapcsolat jelentős hiányosságokat mutat; sok esetben megghiúsul az a cél, hogy az önkormányzati vagy állami hatóságok sikeres tárgyalópartnerei legyenek. Azok a nonverbális és verbális eszközök, amelyekkel sok esetben a mélyszegénységben élő romák kommunikálnak egy hivatalban, olyan visszatetszést váltanak ki, amely a kérelem teljesítését is befolyásolhatja, sőt annak visszautasítást is eredményezheti.⁵⁵ A hivatali visszaélések helyi szinten csak nagyon ritkán kerülnek napvilágra, mivel a romák érdekérvényesítési képessége minimális vagy nem létező. A gyenge társadalmi státusz⁵⁶ mellett a romák nélkülözik azokat

53 KMETTY – KOLTAI i.m. 5.

54 PAXTON, Pamela: Association memberships and generalized trust: A multilevel model across 31 countries. *Social Forces*, 2007/1, 47-76.

55 Solt Ágnes empirikus kutatása egészen naturalisztikus módon mutatja be a mélyszegénységben élő romák *linking* kapcsolati deficitjét. [SOLT (2009) i.m. 71-77.] A kutatási jelentés ritkán tapasztalt visszhangot váltott ki szakmai és közéleti körökben. A tereptanulmányt övező vita helyenként az indulatos reakcióktól, az elfogódott megnyilvánulásoktól sem volt mentes. Lásd részletesen a kutatás fogadtatásának történetét: LUKÁCS György: A telepi cigány meg az ő kontextusa. *Szociológiai Szemle*, 2010/3, 76–81. http://szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf (2019. 11. 15.)

56 Az iskolai végzettség – amely a társadalmi státusz egyik legfontosabb összetevője – rendkívül erősen meghatározza a szegénységi kockázatot: a legfeljebb általános iskolai

a gazdasági erőforrásokat és intézményes eszközöket is, amelyeken keresztül rámutathatnának szükségleteikre, igényeiket pedig érvényre juttathatnák.⁵⁷

A nemzetiségi önkormányzatok többek között ennek a kommunikációs szakadéknak az áthidalását is célozzák, a gyakorlatban azonban ez a funkciójuk nem, vagy csak kevés esetben érvényesül. Ennek okai között szerepel az, hogy a szegregált telepen élő roma képviselők ritkán képviselik azokat, akik közül megválasztották őket.⁵⁸ Az olyan személynek, aki folyamatosan azt tapasztalja, hogy nincs hatalma, nagyon nehéz, sőt, szinte lehetetlen a hatalom birtokosaként viselkedni.⁵⁹

A kommunikáció előmozdítására és a képzettségi hiányosságok leküzdésére különböző (állami és uniós) pályázati forrásokból indultak közéleti, esélyegyenlőségi és egyéb képzések.⁶⁰ A képzések során az igen alacsony iskolai végzettségű személyek alapvető jogi ismereteket, pályázatírást, kommunikációt tanulhattak, de vezetői ismeretek, tervezési-stratégiai ismeretek témában is hallgathattak előadásokat. Amennyiben felmérjük, hogy az önkormányzati tagok átlagos életkora nem 18-20 év között mozog, logikusan következtethetünk arra a tényre, hogy a fentiekhez hasonló képzések megalapozott tudás és ismeretek nélkül, csak növelik a kommunikációs nehézségeket a nemzetiségi önkormányzatok és helyi önkormányzatok között. Véleményünk szerint rövidtávon nagyobb sikereket lehetne elérni, amennyiben célzott kampányokkal és valódi, ösztönző célokkal próbálnák felkelteni a fiatalabb generáció figyelmét. Egy ilyen típusú megoldásnak akadálya lehet, hogy a jelenlegi képviselők jelentős része hátrányos helyzetű településen végzi munkáját, és még az alacsony tiszteletdíj is hozzájárul a napi megélhetésükhöz.

végzettségűek 41%-a élt szegénységben 2017-ben, közel négyszer annyian, mint a felsőfokú végzettségűek körében (12%). BERNÁT Anikó: *A magyarországi romák társadalmi integrációja a 2010-es években*. In: KOLOSI Tamás – TÓTH István György (szerk.): *Társadalmi Riport 2018*. Budapest, Tárki, 2018, 147. https://www.tarki.hu/sites/default/files/trip2018/144-165_Bernat_roma.pdf (2019. 11. 11.)

57 NAGY, Ádám – SZÉKELY, Levente – VAJDA, Róza: *Empowering Roma Youth – The Hungarian Civil Youth Sector, Highlighting Roma Organizations*. New York, Open Society Institute Youth Initiative, 2010, 1.

58 SOLT Ágnes: Élet a reményen túl: A szegregált telepen élők mentalitásvizsgálatának összegzése. *Szociológiai Szemle*, 2010/3, 125-126. http://szociologia.hu/dynamic/szocszemle_2010_3_all.pdf (2019. 11. 11.)

59 CLARK, Kenneth B.: *Fekete gettó: a hatalom dilemmái*. Budapest, Educatio, 2008, 134.

60 Például az NFT I. HEFOP 2.1. intézkedés pályázati programja keretében 57 tanoda nyert támogatást. A tanodák szervezeti és pedagógiai módszertani standardizálásával a HEFOP 2.1.1. program foglalkozott.

Több szakember is az aktív és passzív választójogra vonatkozó szabályok megváltoztatását javasolja: semmi nem indokolja azt, hogy a képviselőnek a képviseltek *attribútumaival* kell rendelkeznie – ez különösen helyi szinten releváns. A képviselet lényege pont az, hogy a polgár eldöntheti, hogy kinek szavaz bizalmat. Az autoreprezentáció egyetlen komolyabb képviseleti igényvel fellépő testületben sem létező kívánalom, valamint a gyakorlat sem kívánja meg egy adott jelöltnek a választási eljárásból történő kizárását, ha megválasztásának indokait hitelesen és eredményesen tudja közvetíteni a választópolgárok irányába.⁶¹ Megemlíthetünk néhány negatív tapasztalatot is: a kisebbségi önkormányzati választások bevezetésekor bár még méltatták is a *szimpátiaszavazat* jelentőségét⁶² – igaz, itt az aktív választójogosultak kérdése volt az alapvető probléma –, rövid időn belül megjelentek az *etnobiznisz* és egyéb diszfunkcionális jelenségek is. Tény azonban, hogy a passzív választójog tekintetében a probléma nem olyan hangsúlyos, mint az aktív választójog esetében.

Igen fontos célkitűzés a roma állampolgárok és a közigazgatási szervek közti kommunikációs szakadék civil intézmények közreműködésével történő áthidalása, sok esetben azonban ezek működése pénzügyi források szempontjából korlátozott.

Ebben a deficitben segíthet a kialakulóban lévő *személyesség-modell* is, amelynek közvetlen kapcsolat- és közösségszervező funkciója számos esetben identitás-építő és -megőrző funkcióval is együtt jár. A modell kialakulásának eredményeként azt (is) várjuk, hogy a romák gondolkodásmódjának jobb megismerésén keresztül a romák és az önkormányzati szervek közötti kommunikációs szakadék mértéke csökkeni fog, illetve új párbeszédcsatornák jönnek létre egy adott nemzetiségi közösségen belüli csoportok, érdekképviseleti szereplők viszonylatában a különböző nemzetiségek közötti együttműködést is elősegítve. Mindez egy olyan eredmény lehet, amely más kisebbségkutatások és megismerő összehasonlítások kiindulópontjaként szolgálhat a jövőben.

Nagy jelentősége van annak, hogy a hivatali munka és a megnyilvánulások mögött milyen hiteles, következetes és határozott szakmai tartalom van; a feladat nem pusztán jogi jellegű, itt szerepet kap a közvetítő ember személyisége is.

61 PAP András László: Észrevételek a kisebbségek parlamenti képviseletének szabályozásához az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/27, 7. <http://plwp.eu/docs/wp/2012/2011-27.pdf> (2019. 11. 15.)

62 Szimpátiaszavazás: nem kisebbséghez tartozók is részt vehettek a kisebbségi választásokon.

2. A roma nemzetiségi önkormányzatokat érintő fontosabb kérdések

2.1. A terminusok kérdése

A nemzeti identitás alapján szerveződő közösségre vonatkozó terminológia a magyar jogtörténetben többször is változott. Az 1849-es nemzetiségi törvény és az 1868-as nemzeti egyenjogúságról szóló törvény a *nemzetiség* terminust használta. Az államszocializmus éveiben bár nem volt nemzetiségi törvény, az 1949. évi alkotmány szintén a *nemzetiség* szóhasználattal élt.⁶³ Változást az 1989. évi alkotmánymódosítás (a továbbiakban: Alkotmány) hozott, amely a *nemzeti és nyelvi kisebbségek* kifejezést alkalmazta.⁶⁴ Egy későbbi, 1990-ben elfogadott alkotmánymódosítás pedig már a *nemzeti és etnikai kisebbség* kifejezést vezette be.⁶⁵ Bár az alaptörvény-tervezetben a *nemzetiségek és népcsoportok* terminusai voltak fellelhetők,⁶⁶ a végleges szövegben már csak a *nemzetiség* kifejezés került alkalmazásra.

Az Njtv. javaslatának előterjesztője a kifejezések módosítását azzal indokolta, hogy a jövőben nem a *többség – kisebbség* relációjában akarnak gondolkodni, hanem azokat az értékeket, kulturális sajátosságokat kívánják kiemelni, amelyekkel a nemzetiségi közösségek hozzájárulnak Magyarország kultúrájához, vagyis az összmagyar kultúrához.⁶⁷

Az Njtv. előkészítése során Kállai Ernő is a *cigány etnikai kisebbség* megfogalmazás *nemzetiségre* történő megváltoztatását javasolta, mivel az eltelt évtizedek alatt a kifejezéshez lealacsonyító képzettársítások kapcsolódtak.⁶⁸

A *nemzeti kisebbség* és *etnikai kisebbség* fogalmak között a nemzetközi jogi szakirodalom viszont különbséget tesz annak alapján, hogy az adott kisebbség rendelkezik-e anyaországgal vagy sem. A *nemzetiség* szó nehezen tekinthető a *nemzeti kisebbség* és a *etnikai kisebbség* kifejezéseket egységesítő halmaznak, hisz az leginkább a *nemzeti kisebbség* szinonimája,⁶⁹ így e tekintetben kérdéssé

63 Alkotmány 49. § (2) – (3) bek.

64 1989. évi XXXI. törvény 68. §.

65 1990. évi XL. törvény 45. §.

66 CHRONOWSKI Nóra: Az alapjogvédelem globális, európai és hazai trendjei. *Pázmány Law Working Papers*, 2011/26, 15. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-26.pdf> (2019. 10. 21.)

67 T/4997. sz. törvényjavaslat a nemzetiségek jogairól.

68 <http://www.jogiforum.hu/hirek/23814> (2019. 10. 21.)

69 PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviselőinek szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: DRINÓCZI Tímea – JAKAB András (szerk.): *Alkotmányozás Magyarországon 2010 –*

válhat a saját állammal nem rendelkező romák és ruszinok nemzetiségként való megnevezése. Természetesen nem mindegy, hogy egy nemzetiség rendelkezik kulturális, anyagi stb. szempontból támogató anyaországgal vagy sem, éppen ezért pártolandó az, hogy egy etnikai kisebbségnek legyen anyaállama,⁷⁰ ugyanakkor e fogalmi vita relatívnak minősül.⁷¹ A hazai szabályozás szempontjából irrelevánsnak bizonyult a korábbi különbségtétel, hisz a Nektv. azonos jogokat biztosított az etnikai és a nemzetiségi kisebbségeknek is.

Véleményünk szerint a magyar jogtörténeti és társadalomtörténeti hagyományoknak a *nemzetiség* szó jobban megfelel: ezen hagyományok legtöbbször nemzetiségként említették a kisebbségi közösségeket. Sőt e fogalom bevezetése a hátrányos helyzetben élő cigány közösség számára a többi elismert nemzetiség szintjére való felzárkózást is jelentheti szimbolikusan.

Ezzel párhuzamosan bevezették a *cigány* kifejezés *romával* történő helyettesítését. A *cigány* szó sokakban érzelmeket, tudatalatti emlékképeket hív elő, amely szegénységhez, munkanélküliséghez, bűnözéshez kapcsolódik, így az számít cigánynak, akinek *cigányszerű* az életmódja, aki nem szegény, munkanélküli, bűnöző, az nem is cigány, ezért sokan nem gondolják, hogy az ismeretségi körükben lévő, nem ilyen jellemzőkkel bíró emberek, cigányok. Többen azonban nem tekintik egymás szinonimájának a *cigány* vagy *roma* szót (például a beás cigányok), így nem is fogadják el a *roma* szó kizárólagos használatát, ezért az egyre jobban terjedő *cigány/roma* egyenrangú használata mindenki számára megoldást jelenthet.

2.2. Az etnokorrupció kérdése

1993-ban a jogalkotó a kisebbségi önkormányzati rendszer létrehozására helyezte a hangsúlyt, és háttérbe szorult a működés feltételeinek részletes kidolgozása. A jogi szabályozás, a gyakorlati tapasztalatok, a korábbi minta, illetve a szerves belső fejlődés hiánya miatt kellett a kialakult intézménynek számos kihívással szembenéznie. Ezen hiányosságok súlyos, a kisebbségi önkormányzati rendszer legitimitációját veszélyeztető visszaéléseket is lehetővé tettek.

2011. I. kötet. Budapest-Pécs, Pázmány Press, 2013, 432.

70 Például Izrael esetében.

71 Az ilyen megközelítés használhatóságának korlátozott volta igen gyorsan kiderül, különösen, ha a volt Szovjetunió, illetve Jugoszlávia népeit vesszük szemügyre. Éppen ezért célszerűbb lenne, ha a fenti fogalmak tisztázását a jogalkalmazásnak engednék át. (SZALAYNÉ i.m. 177-180.)

1. táblázat: *A cigány/roma kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatok választási eredményei 1998 – 2019 között*⁷²

Cigány/Roma	1998	2002	2006	2010	2014	2019
Eredményes	776	1 004	1 118	1 248	1 197	1 206
Kitűzött	923	1 109	1 137	1 263	1 383	1 383
Elmaradt	107	56	16	11	185	175
Megtartott	816	1 053	1 121	1 252	1 198	1 208
Érvénytelen/ eredménytelen	40	49	3	4	1	2

A 2010-es önkormányzati választásokig az országos adatok növekedést mutattak egyik választási ciklusról a másikra a megalakult cigány önkormányzatok és a választásokat tartó települések számában is. Előfordult, hogy valós képviseleti munkát nem végző kisebbségi önkormányzatok is létre jöttek azért, hogy a kisebbségi önkormányzatok számára nyújtott állami támogatást megszerezzék, illetve a pályázati szerepvállalással tovább növeljék azt. Az elektori választás⁷³ is torzíthatta az eredményeket, mivel a helyi választói közösségek nem a számarányuknak megfelelően juthattak képviselőhöz az országos és területi önkormányzatokban, illetve arra ösztönözhetette az országos kisebbségi önkormányzati választásokon induló egyes jelölőszervezeteket, hogy az elektoraik számának növelése érdekében minél több településen hozzák létre az őket támogató kisebbségi önkormányzatokat, akkor is, ha ott nem élt ténylegesen kisebbség. A *regisztráció* intézményének bevezetése sem nyújtott elegendő védelmet az említett jelenség egyes formáival szemben.

Az Njtv. által bevezetett módosítások is elsősorban ezen visszaélések korrekciójára irányultak.⁷⁴ Ha megnézzük a nemzetiségi önkormányzatok 2014-

72 A saját szerkesztésű táblázat forrása: <http://www.valasztas.hu> (2019. 11. 07.); PÁLFFY Ilona: *Beszámoló a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint a nemzetiségi önkormányzati képviselők 2014. október 12-én megtartott választásával kapcsolatos állami feladatok megszervezéséről és lebonyolításáról*. Országgyűlés Hivatala B/2256, 2014, 4.

73 A korábbi szabályozás szerint a területi és az országos kisebbségi önkormányzatot a települési képviselők (elektorok) konstituálták, és kizárólag a települési kisebbségi önkormányzati képviselőket választották a polgárok közvetlenül. Az elektori rendszer eltörlését követően 2014-ben már közvetlenül választották a területi és az országos nemzetiségi önkormányzatok képviselőit.

74 A szabályozásba beépített új garanciákat, biztosítékokat lásd: MÓRÉ Sándor: *A nemzetiségi önkormányzatok – tények és lehetőségek*. A nemzetiségi önkormányzatok kapcsolata

es és 2018-as választási eredményeit, igazából nincs jelentős változás. Nagyon kis mértékben csökkentek ezek az adatok, és csupán az őket közvetlenül megelőző választásokhoz képest. Ugyanakkor két összesített számadat – a kitűzött és elmaradt választások – tekintetében jelentős növekedés tapasztalható.

Az (új) szabályozás a népszámlálási adatokhoz köti a választások kitűzését, amely alapján növekedett azon településeknek a száma, ahol fennállt a nemzeti önkormányzati választás kitűzéséhez szükséges törvényi feltétel, amely huszonöt nemzeti lakost ír elő. Különösen a szükséges számú jelölt hiányában elmaradt települési választások számában volt drasztikus a növekedés az utóbbi választásokon.⁷⁵

2.3. A „történelmi félelmek” kérdése

A Nektv. módosításai közül a regisztráció lehetősége okozta a legintenzívebb vitát,⁷⁶ többen hangsúlyozták, hogy a listázás rossz emlékeket ébreszt a roma közösség tagjaiban. Az országos kisebbségi önkormányzatok egy része kezdetben valóban kifogásolta a névjegyzék intézményét, ám az egyeztetések eredményeként meghatározó többségbe kerültek azok, akik elfogadták ezt a megoldást beleértve az Országos Cigány Önkormányzatot is. A Roma Polgárjogi Alapítvány azonban elutasította a névjegyzék minden formáját.⁷⁷

Eltérő eredményeket tükröz a névjegyzékbe feliratkozottak számának és a népszámlálási adatoknak a nemzetiségenkénti összevetése,⁷⁸ a legtöbb állampolgár a cigány választói jegyzékbe kérte felvételét, azonban a választók száma jelentősen alulmaradt a 2001-es népszámláláson magukat cigánynak/romának vallóktól. Ezért felmerül a kérdés, hogy a népszámlálási adatokhoz viszonyított csökkenés mennyiben igazolja azokat a prognózisokat, hogy a

a közigazgatással, *Glossa Iuridica*, 2017/3-4, 207-218.

75 2014-ben a 64 kitűzött területi nemzeti választásból 60 került megtartásra a 13 országos nemzeti önkormányzat megválasztása mellett. (PÁLFFY i.m. 4.)

76 A 2005. évi CXIV. törvény 2. § (1) bekezdés d) pontja vezette be a kisebbségi választói jegyzéket.

77 *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának beszámolója a 2005-ös évről*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 2006.

78 VÉKÁS János: *Statisztikai adatok az 1980-2002. évi népszámlálás összehasonlító elemzéséhez*. In: KOVÁCS Nóra – SZARKA László (szerk.): *Tér és terep: tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből II*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2003, 241. <http://mek.oszk.hu/04100/04127/04127.pdf> (2019. 11. 03.); http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia (2019. 11. 03.) vö. <https://www.valasztas.hu/valasztasok-szavazasok> (2019. 11. 03.)

nemzetiségi választási regisztráció rábízása a területileg illetékes közigazgatási apparátusra valóban „történelmi félelmeket” ébresztene fel.⁷⁹

Szabó Máté korábbi ombudsman a népszámlálás adataival⁸⁰ kapcsolatban is történelmi félelmekről beszélt: »a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak«. ⁸¹ Sőt – egyes vélemények szerint – a népszámláláson adott válaszok feltehetően „nagyban függnék a rasszizmus pillanatnyi erősségétől, illetve attól, hogy a megkérdezettek mennyire bíznak abban, hogy etnikai hovatartozásuk felvállalása nem vezet

79 Kovács (2009) i.m. 240.

80 A törvény a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a nemzetiségi önkormányzati választások kitűzését [Njtv. 56. § (1)-(2); 242. § (2) bek.]. A jogalkotó szándéka ezzel az volt, hogy a nemzetiségi közösség tagjainak egyéni szintű azonosítása nélkül is meg lehessen állapítani egy adott nemzetiség jelenlétét vagy annak hiányát a településeken. A költségvetési törvény szintén a népszámlálás nemzetiségi adataihoz köti a működési támogatás mértékének meghatározását [Magyarország 2019. évi központi költségvetéséről szóló 2018. évi L. törvény 9. számú melléklet]. Egyes szakemberek álláspontja szerint a választás kitűzését és az állami támogatás összegét nem lehet a népszámlálás nemzetiségi adataitól függővé tenni. Ezen adatok nem tekinthetők egy település nemzetiségi lakosságának pontos leképezéseként, hiszen szenzitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak, illetve az is tény, hogy a népszámlálási adatokban a még választójoggal nem rendelkező kiskorúak is szerepelnek [KÁLLAI Ernő: *A nemzetiségi jogok helyzete Magyarországon a jogszabályváltozások tükrében*. Miskolc, Collegium Doctorum Konferencia, 2012. 04. 19. (elektronikus dok.) 4. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/K%E1llai%20Ern%C3%A9%20.pdf> (2019. 11. 10.)]. Továbbá a népszámlálás nemzetiségi adatainak választási célú felhasználásának elrendelése szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a nemzetiséghez tartozók önrendelkezési jogát, valamint a nemzetiségi közösségek helyi nemzetiségi önkormányzat létrehozására vonatkozó jogát. A 41/2012. (XII. 6.) AB határozat azonban rámutatott arra, hogy az egyéni önrendelkezési jog ugyanis az egyén joga, amelynek gyakorlása nem vonhat maga után az egyénre nézve semmilyen hátrányos jogkövetkezményt. Az önkormányzatok létrehozására vonatkozó jog hazánk alkotmányos rendszerében jelenleg és korábban is kollektív jogként szerepelt, amelynek gyakorlása magához a nemzetiség tényleges tagjaihoz kell kötődjön. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor felhívta a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a 2014. év tapasztalatai alapján módjában áll módosítani a törvényi szabályozást, ha a két népszámlálás közötti felező időben olyan markáns nemzetiségi választási igény lesz tapasztalható, amely nincs összhangban a 2011. évi népszámlálási adatokkal.

81 FÓRIKA László: *A nemzetiségi jogok védelme*. In: Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2012. évi tevékenységéről. Budapest, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2013, 148. <http://www.ajbh.hu/documents/10180/129110/AJBH+Besz%C3%A1molo%C3%B3%202012/9215dc04-4031-451e-b79c-eff2e2e63925> (2019. 10. 21.)

további hátrányokhoz”.⁸² Ebben az idézetben a *rasszizmus* kifejezést kissé túlzónak tartjuk, ráadásul azon nemzetiségi szervezetek is hivatkoznak erre, akik nem tapasztaltak hátrányt nemzetiségük felvállalásából eredően, továbbá a rendszerváltás után jelentősen emelkedett a létszámuk. Valószínűleg azzal a bonyolult képlettel szembesülünk, hogy egyes kis létszámú nemzetiségeknél a népszámlálási adatok meglehetősen jól tükrözik a realitásokat, ugyanakkor léteznek olyan nemzetiségek – mindenekelőtt a roma –, amelyek esetében a valós arányszám többszöröse a népszámlálás során felmértnek.⁸³ Mi lehet az oka egy ennyire szembetűnő különbségnek? A válasz a társadalom többségének reakcióiban és a cigányság identitászavarában keresendő. Kovács Péter álláspontja szerint előbb-utóbb eljöhethet az a pillanat, amikor az egymást követő népszámlálások esetében már egyre jobban közelít az adat a valószínűsíthető tényleges számhoz.⁸⁴

A tízévenként tartott népszámlálásokon többoldalú megközelítést alkalmaznak: rákérdeznek az anyanyelven kívül beszélt nyelvre, az anyanyelvre és a nemzetiségi hovatartozásra.⁸⁵ Az alábbi táblázat ez utóbbi két kérdést figyelembe véve mutatja be a cigány/roma nemzetiségre vonatkozó statisztikai adatok alakulását 1941 és 2011 között. Az 1970-es nemzetiségekre vonatkozó népszámlálási adatok hiányoznak, mivel nem kérdeztek rá a nemzetiségre.

2. táblázat⁸⁶

Népszámlálás éve	1941	1949	1960	1970	1980	1990	2001	2011
Cigány/Roma nemzetiséget vallók	27 033	37 598	56 121	–	6 404	142 683	190 046	315 583
Anyanyelvi megoszlás	18 640	21 387	25 633	34 692	27 915	48072	48 438	54 339

82 PELLANDINI-SIMÁNYI Léna: *Mire (nem) jók a népszámlálás etnikai adatai?* Budapest, IDEA Intézet, 2011.

83 A korábbi kutatások szerint a külső – a kérdezőbiztos, a szomszédok stb. – besorolására hagyatkozó eredmények 2,5 – 3-szor nagyobb roma népességet mutatnak ki, mint az önbesoroláson alapulók. Lásd: LADÁNYI János: Szisztematikus önsorsrontás (interjú). *Nemzet és biztonság*, 2009/2, 43-53. http://www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/ladanyi_janos_szisztematikus_onsorsrontas_.pdf (2018. 11. 07.)

84 Kovács (2009) i.m. 241.

85 Az általános gyakorlat szerint a nemzetiségi hovatartozásra adott válasz a legkisebb, az anyanyelven kívül beszélt nyelvre adott válasz a legmagasabb számot eredményez.

86 A saját szerkesztésű táblázat forrása: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_nemzetiseg (2019. 09. 19.)

A magyarországi cigányok lélekszámának meghatározására irányuló reprezentatív felmérések alapul véve elmondható, hogy a romungrók között nőtt a nemzetiségi hovatartozást vállalók száma, míg a beások és az oláh cigányok között az integrálódással párhuzamosan, némileg csökkent a cigány nemzetiséget vállalók aránya. Magyarországon jelenleg 570-600 ezer főre becsülik a cigányok számát, míg egyes vélemények 800 ezer – 1 millió fős lélekszámra utalnak.⁸⁷

2.4. Együttműködés a helyi önkormányzattal⁸⁸

Az Njtv. – a korábbi szabályozáshoz hasonlóan – a helyi önkormányzatok kötelező feladatává teszi, hogy gondoskodjanak a helyi nemzetiségi önkormányzatok működésének személyi és tárgyi feltételeiről, továbbá a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról.⁸⁹ A két önkormányzat közötti kapcsolatok rendezésének érdekében az Njtv. kötelezővé teszi az általános jogi szabályozás helyi viszonyokra való alkalmazását és részletezését egy *együttműködési megállapodásban*.

A működés színvonalával összefügg a technikai feltételek megléte, így visszas helyzetet teremt, hogy az Njtv. a polgármesteri hivatal feladatkörébe helyezi a nemzetiségi önkormányzatok munkájának segítségét, viszont azt, hogy a feladatok ellátásához, milyen minőségű irodát és milyen felszereltséggel kell biztosítani, az önkormányzatok belátására bízta. Legtöbb esetben az önkormányzatok – lehetőségeikhez képest – használatukba adják saját eszközeiket, ugyanakkor ezzel párhuzamosan az önkormányzat dolgozói figyelemmel kísérhetik a nemzetiségi testületben zajló folyamatokat, például, hogy milyen pályázatban kívánnak részt venni, vagy milyen adatlapokat töltenek ki éppen. Ezen folyamatoknak negatív kihatása lehet a nemzetiségi önkormányzat működésére.

A működéssel kapcsolatos feltételek biztosítása, a támogatásnyújtás mértéke, formális vagy informális feltételhez való kötése, esetenként személyes jellegű okra visszavezethető visszavonása alárendelt helyzetbe hozhatja a

87 KEMÉNY István – JANKY Béla: A 2003. évi cigány felmérésről. Népesedési, nyelvhasználati és nemzetiségi adatok. *Beszélő*, 2003/10, 64-76. <http://beszelo.c3.hu/03/10/07kemeny.htm> (2019. 11. 02.); ORSÓS i.m. 153.

88 A nemzetiségi önkormányzatok és más állami szervek kapcsolatát lásd: MÓRÉ i.m. 218-221.

89 Az önkormányzati működés feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat lásd: Njtv. 80. §

nemzetiségi önkormányzatot.⁹⁰ A nemzetiségi önkormányzati rendszer a jelenlegi konstrukcióban – magából a rendszerből következően – a települési önkormányzat nemzetiségbarát vagy nemzetiségellenes beállítottságának döntő jelentőséget ad. A nemzetiségi önkormányzat mindig érdekelt a partneri kapcsolatokban, ám ugyanez nem mindig mondható el a települési önkormányzatokról, nagyon sok múlik a polgármester hozzáállásán. Egyes polgármesterek maguk mögött tudva a lokális közvélemény támogatását, tudatosan szembehelyezkednek az Njtv. együttműködésre vonatkozó előírásaival, illetve sajátosan értelmezik és alkalmazzák azokat.⁹¹ Az ilyen polgármester magatartása a nemzetiségi alapú szegregáció mellett a helyi hivatali kultúrára is negatívan hathat, illetve arra ösztönözheti a települések polgárjait, hogy próbálják megkerülni a törvényt.

Fontos kiemelni, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testülete a települési nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a nemzetiségek ügyeivel foglalkozó bizottságot hoz létre, vagy megbízza e feladattal valamely bizottságát. Ebben a bizottságban a települési nemzetiségi önkormányzat kijelölt tagja részt vehet és a napirendi pontokhoz hozzászólhat.⁹² Érdemes lenne felmérést készíteni arról, hogy az igen alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, jogszabályokat nem vagy nem megfelelő mértékben ismerő képviselők milyen arányban élnek kezdeményezési, részvételi és hozzászólási jogukkal.

Az *etnokorrupció* közel két évtizedes gyakorlata nem csak azért volt veszélyes, mert néhány csaló bekerült a rendszerbe és állami támogatást vett fel jogtalanul, hanem az igazi veszély az volt, hogy a kisebbségi önkormányzati rendszert hamis színben tüntették fel az egész társadalom előtt. Hiába léteznek rendkívül elkötelezett, hozzáértő nemzetiségi önkormányzati képviselők, akik a saját közösségükért tevékenykednek, az ő munkájuk helyi szinten gyakorlatilag láthatatlan. A nemzetiségről általában akkor lehet hallani, amikor választási visszaélések történnek. Az országos média lényegében csak a roma ügygel foglalkozik, azzal is leginkább csak akkor, ha negatív színben tud egy kérdést bemutatni.⁹³ Ha kialakul egy ilyen hamis kép a teljes nemzetiségi

90 FÓRIKA i.m. 147.

91 *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Országgyűlési Biztosának tájékoztatója az 1997-es évről.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala, 1998.

92 Njtv. 10. § (9) bek.

93 „Különös felelőssége van a médiumoknak annak a folyamatos és domináns képnek a kialakításában, amely nem csupán érzelmekkel átítatott, túlfűtött és azonnali hatást remélő darabkákból áll össze, hanem az önmagukért és saját kisebbségéért is felmutatható tettekkel munkálkodó cigány emberek arcélét is tudatosan megjeleníti.” [RIXER Ádám: Egy új társadalmi szerződés körvonalai a roma kérdés ürügyén. *De iurisprudencia*

önkormányzati rendszerről, akkor nagyon nehéz egy polgármesternek vagy a képviselőtestületnek azt mondani, hogy az adott roma önkormányzat a tárgyalópartnerük, akivel nem csak a törvény betűit fogják betartani, hanem a szellemiségét is.⁹⁴

Korábbi interjúkból kiderült, hogy a *szociális ügyek* intézésében a roma kisebbségi önkormányzatok szerettek volna feladat- és hatásköröket átvállalni a települési önkormányzatoktól.⁹⁵ Erre azonban nem kerülhetett sor, mivel ezek hatósági ügyek, és az Njtv. a nemzetiségi önkormányzatok számára nem biztosítja a hatósági jogok gyakorlását.⁹⁶ A nemzetiségi önkormányzati struktúra – elsősorban a felkészült személyi állomány, a rendelkezésre álló anyagi források és a hatásköri felhatalmazások hiányában – hatástalan és lépésképtelen mindazon kérdésekben, amelyek túlmutatnak a hagyományörzés, a nyelvápolás és az ezekhez hasonló kérdéseken, valamint amelyek alapvető egzisztenciális, szociális ügyeket érintenek.⁹⁷ Így a települési önkormányzat szerepe a romák életében kiemelkedően fontos, hiszen a megélhetésükhöz szükséges szociális támogatások nagy részét vagy teljes egészét a polgármesteri hivataltól kapják.

A jelenlegi szabályozás és rendszer által kínált lehetőségekkel aktív, identitásukat megőrizni kívánó és ennek érdekében tenni is akaró nemzetiségek azok, akik leginkább élni tudnak. Azt, hogy mennyit tudnak vagy akarnak

et iure publico, 2009/3-4, 3. <http://dieip.hu/wp-content/uploads/2009-3-06.pdf> (2018. 10. 21.).] Ez a felelősség akkor is fennáll, ha a példányszámok eladását nem növeli: ennek alapját a szakmai-etikai kritériumok jelentik.

94 MAGICZ András: Összegzés. *Barátság*, 2014/1 (melléklet: *Nemzetiségek a magyar jogrendben – 20 év után*), 20-21. http://nemzetisegek.hu/repertorium/2014/01/belivek_23-44.pdf (2018. 11. 07.)

95 BINDORFFER Györgyi: *Kisebbség, politika, kisebbségpolitika. Nemzeti és etnikai közösségek kisebbségi önkormányzati autonómiája Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó – MTA Szociológiai Kutatóintézet, 2011, 257.

96 Ugyanakkor érdemes lehet utalni arra, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban a nemzetiségi önkormányzatokat bizonyos sajátos jogok – a nyelvhasználat szabályozása körében – megilletik (részletesen lásd e körben az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 20. §-át). Lásd még: SZILVÁSY György Péter: *Eljárási alapelvek*. In: RIXER Ádám (szerk.): *Közigazgatási jog*. Második kiadás, Budapest, Novissima, 2013, 137-146. További alkotmányossági kérdések kapcsán lásd: SZILVÁSY György Péter: *A közigazgatási eljárásjog egyes problémái. Jogalkotási és alkotmányossági kérdések a közigazgatási eljárásjogban*. In: GERENCSÉR Balázs – TAKÁCS Péter (szerk.): *Ratio legis – ratio iuris. Ünnepi tanulmányok Tamás András tiszteletére 70. születésnapja alkalmából*. Budapest, Szent István Társulat, 2011, 459-462.

97 RIXER (2009) i.m. 14.

megvalósítani érdemben a jogszabályok adta lehetőségekből, több tényező is befolyásolja: függ attól, hogy mekkora lélekszámú közösségről van szó, milyen a földrajzi megoszlása az ország területén az egyes nemzetiségi közösségeknek, hogy gazdasági szempontból prosperáló vidéken vagy olyan helyen élnek, ahol – jó esetben – csak „helybenjárás” lehetséges. Meghatározó az is, hogy milyen hátránnyal indulnak az egyes közösségek tagjai; a roma közösségen belül – és más nemzetiségekhez képest is – hatalmas különbségek vannak,⁹⁸ esetükben a legnagyobb az aránya a hátrányos vagy többszörösen hátrányos helyzetű személyeknek.⁹⁹

2.5. A mélyszegénységben élő romák kitörési lehetőségei

A nagyméretű szociális és strukturális zűrzavar, amely a magyar társadalomban a kommunizmus összeomlása után hosszabb ideig jelen volt, a diszkrimináció jó néhány formájával párosítva, aránytalanul nagy és negatív hatással volt/van azokra a romákra, akiknek alacsony a társadalmi helyzetük, az oktatáshoz való hozzáférhetetlenségük, illetve az ezekből adódó elszigeteltségük viszonylag ellehetetleníti számukra, hogy érdekeiket képviseljék.

A romák csaknem teljes marginalizálódásban élnek a magyar társadalmon belül: szinte teljesen hiányoznak az ország látható politikai, akadémiai, kereskedelmi és társadalmi életéből. A roma lakosság 80%-a súlyos szegénységtől szenved, valamint el van „zárva” a megfelelő oktatástól és foglalkoztatástól. A romák egyharmadának háztartásában nincs vezetékcsatlakozás, a roma gyerekek harmada olyan háztartásban lakik, ahol az előző hónapban valaki legalább egyszer éhesen ment aludni, a 6 és 24 év közötti romák 50%-a nem jár iskolába.¹⁰⁰ Bár az ország valamennyi területén megtalálhatóak, a roma lakosság a gazdasági szempontból legvisszamaradottabb területekre koncentrálódik. A mélyszegénységben élő romák magas aránya leginkább az

98 SZALAYNÉ Sándor Erzsébet – Biztos a nemzeti kisebbségekért. Az interjút készítette: HORVÁTH Eszter, Jogi Fórum, 2019, <https://www.jogiforum.hu/interju/182> (2019. 11. 21.)

99 Európai Bizottság: *Bizottsági Szolgálati Munkadokumentum 2018. évi országjelentés – Magyarország*. Brüsszel, 2018.3.7. SWD(2018) 215 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-hungary-hu.pdf> (2019. 11. 21.)

100 *Az Európai Unió második felmérése a kisebbségekről és a hátrányos megkülönböztetésről: Romák – Válogatott eredmények*. Luxembourg, az Európai Unió Kiadóhivatala, 2018, 3. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-eu-minorities-survey-roma-selected-findings_hu.pdf (2019. 09. 07.)

egyes társadalmi jellemzőkből fakadó hátrányok összeadódására vezethető vissza. A szegénységnek ez a formája leginkább az alacsony iskolázottságúakat, a fiatalokúakat, a kistelepülések lakóit és a többgyermekes háztartásokban élőket érinti.¹⁰¹

Ahhoz, hogy a nemzetiségi önkormányzati rendszer valóban működhessen, illetve kapocs lehessen a többségi és a mélyszegénységben élő roma társadalom között, nemcsak jogosítványokra és az önkormányzati működés feltételeinek megteremtésére van szükség, hanem sokkal inkább az oktatás és munkaerőpiaci lehetőségek javulására és bővülésére, csak így van esély a változásra, a mélyszegénységből való kitörésre.

Bár a foglalkoztatottság tekintetében javult a romák helyzete a 2010-es években, mindez a jövedelmeiket tekintve nem jelentett akkora javulást, mivel a foglalkoztatottságuk a munkaerőpiac alacsonyabb szegmensében, a közfoglalkoztatásban és a munkaerőpiac marginálisabb részein valósult meg. Ha az iskolázottsági mutatókat nézzük, továbbra is óriási szakadék van a roma és nem roma fiatalok helyzete és következésképpen jövőbeli lehetőségei között.¹⁰²

Itt érdemes megemlíteni a kulturális autonómiának azt a nagyon sajátosan kiépített intézményesített formáját, amely keretében a közjogi státusszal rendelkező nemzetiségi önkormányzatok az adott nemzetiség által lakott településen a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelésére és általános iskolai nevelésére, oktatására létrehozott intézmény fenntartói jogát köznevelési szerződéssel átvehetik az államtól.¹⁰³ Ezen intézmények száma pedig exponenciálisan megnőtt, így az egyensúly megbillenhet, ezért érdemes lenne egy olyan kutatást végezni, amely választ keres arra, hogy ez milyen hatással van/lesz az oktatás színvonalára. Egyelőre a roma nemzetiségi iskolák és kollégiumok többségét nem roma szervezetek (jellemzően alapítványok, egyházak) vagy nem roma személyek alapították és működtetik. Ezek a szervezetek – sok tekintetben – a roma önszervezés kezdeményezőiként szolgálnak, és olyan programokat indítanak, amelyek az önkifejezés és az identitásépítés különböző formáit közvetítik, és amelyek segítségével a következő generáció képes lesz aktívan részt venni ezeknek a programoknak a folytatásában (roma tanárokként, jogászokként stb.).¹⁰⁴

101 BERNÁT i.m. 146.

102 Lásd részletesen: BERNÁT i.m. 155-158.

103 A helyi önkormányzatok nem jogosultak iskola fenntartására, üzemeltetésére.

104 RIXER, Ádám: Roma civil Society in Hungary. *Journal of Constitutionalism and Human Rights*, 2013/3, 17. <http://en.ehu.lt/wp-content/uploads/2017/11/Journal-2013-3.pdf> (2018. 04. 30.)

A roma nemzetiség esetében az oktatási, pedagógiai, képzési módszerek és intézmények akkor bizonyulnak sikeresnek, hogyha összetett szolgáltatást és gondoskodást képesek biztosítani, elkerülve a lemorzsolódást, amely a legveszélyesebb és leggyakoribb jelenség a roma gyermekek között.¹⁰⁵

Következtetések

A kapcsolathálózat szerepe az identitás-építésben és a mélyszegénységben élők társadalmi integrációjában sokféle lehet: segíthet a státuszelérésben, a társas támogatáson keresztül megakadályozhatja az emberek társadalomból való dezintegrációját, illetve a különféle, egymástól távol lévő csoportok összekötésével biztosíthatja a társadalom makroszintű integrációját is.

A cigányság makroszintű integrációja tekintetében elmondható, hogy nem vált be a kisebbségi/nemzetiségi önkormányzati rendszer, a felvázolt problémák speciális kezelést igényelnek, törvényhozási szinten is ezzel kell számot vetni. A nehézségek ellenére – különösen a többi nemzetiség tekintetében – egy működőképes rendszerről van szó. A nemzetiségi érdekképviselőben mindenképpen visszalépés lett volna, ha az Alaptörvény megszünteti ezt a rendszert, vagy az Njtv. a hiányosságait oly módon orvosolja, hogy az radikális átalakulásokhoz vezet.

Az elkötelezett települési önkormányzatok tényleges segítséget, a kommunikációs nehézségek áthidalását várják a nemzetiségi önkormányzatok képviselőitől, azonban az iskolai végzettség hiányában e feladat ellátására a nemzetiségi önkormányzatok képviselői nem képesek. Ennek javítása céljából felnőttképzéssel foglalkozó szakemberek részvételével szisztematikusabb képzési rendszert kell kialakítani a helyi roma nemzetiségi önkormányzatok képviselőinek és a roma szociális szervezetek tagjainak szakmai továbbképzéséhez, illetve közéleti tevékenységre való felkészítéséhez. A település sajátos igényein alapuló programok célja kell legyen a roma nemzetiségi önkormányzatok, civil szervezetek és a települési önkormányzatok, valamint államigazgatási szervek közötti együttműködés javítása, illetve a közélet különböző rétegei közötti párbeszéd erősítése.

A mélyszegénységben élő roma közösségek szociális helyzetével kapcsolatban rendkívül összetett, egymásba fonódó problémákkal állunk szemben, amelyeknek együttesen érvényesülő hatása előrevetíti az egyetlen problémát

105 Lásd például: *BAGázs Közhasznú Egyesület* (<https://bagazs.org/>), *InDaHouse Hungary Egyesület* (<https://indahousehungary.hu/>).

kiragadó és azt megoldani próbáló javaslatok szükségszerű bukását.¹⁰⁶ Történetek előrelépések, többek között a kora gyermekkori fejlesztés, a gyermekétkeztetés, a foglalkoztatás és az antidiszkriminációs joggyakorlat területén. Kiépült a roma szakkollégiumok rendszere is, azonban összességében ennél a probléma jóval inkább átfogó és mély, sokkal többet kell még tenni.

Világossá vált, hogy a jog hiába próbálja saját eszközrendszerével pótolni a társadalom erkölcsi szövetét, „a jog – egymagában, őt támogató, egyéb normatípusok híján – hiába próbál egy autonóm erkölcsi valóságot kreálni, a jog struktúrája egészen egyszerűen túlterhelté és működésképtelenné válik”.¹⁰⁷ A nemzetiséghez tartozó polgárok tényleges és formális egyenlősége sem valósítható meg pusztán jogi eszközökkel, hanem általában a társadalom szemléletmódjának, attitűdjének megváltoztatását is igényli.¹⁰⁸ Természetesen ettől függetlenül szükség van a romák társadalmi integrációját erősítő és az *etnobiznisz* jelenségeit visszaszorító jogi eszközök megteremtésére, megerősítésére, illetve az ezekhez szükséges gazdasági források, integrációs pályázatok tényleges biztosítására.

A roma közösségen belül is szemléletváltásra van szükség, a széthúzás, a csoportonkénti elkülönülés helyett, közös célok, tervek kidolgozása szükséges. Mindez elképzelhetetlen az egymás felé fordulás nélkül, amelyben véleményünk szerint kiemelkedő szerepet kell szánni a fiatal, erős identitású értelmiségi rétegnek.

106 SOLT (2010) i.m. 125.

107 RIXER Ádám: *A roma érdekek megjelenítése a jogalkotásban*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2013, 207.

108 MAJTÉNYI Balázs – MAJTÉNYI György: Üveggyöngyhatás: változatlan romapolitika. *Fundamentum*, 2012/1, 68. http://epa.oszk.hu/02300/02334/00047/pdf/EPA02334_Fundamentum_2012_01_067-070.pdf (2019. 11. 15.)

GYERMEKVÉDELEM ÉS ÚJ KÖZÖSSÉG-TÍPUSOK MAGYARORSZÁGON

REPPONI FELÍCIA LAURA
PhD-hallgató (KRE ÁJK DI)

1. Bevezetés

A gyermekvédelem fontosságát mi sem mutatja jobban, minthogy a felméréseken¹ alapuló becslések szerint minden harmadik gyermek igényel valamilyen intézményes gyermekvédelmi beavatkozást a magas látencia ellenére is, továbbá a gyermekek helyzete méltán tükrözi a társadalom állapotát. „A társadalomnak minden történelmi időszakban közvetlen érdeke fűződik ahhoz, hogy a gyermekek az adott kultúrkörben az elvárt fejlettségi szintet elérjék. [...] A mindenkori társadalmon, annak berendezkedési módján áll, hogy a gyermekek fejlődésének segítségét mennyire tekinti saját érdekének, és azt kulcsértéknek fogadja-e el, ebből következően intézményei útján (család, óvoda, iskola, szociális szervezetek) mit tesz értük gazdasági, biológiai, nevelési, egészségügyi, közművelődési, jogi és igazgatási téren.”² Másfelől a közvéleményt is rendszeresen foglalkoztatják a gyermekvédelemmel kapcsolatos kérdések: a média is gyakorta napirendjére tűzi a terület egyes szegmenseit, leginkább a gyermekvédelmi rendszer hiányosságairól tudósítva, vagy éppen a hatékony programokat bemutatva.

A gyermekvédelmi tevékenységek a családok megsegítésére, adott esetben a család funkciójának pótlására irányulnak,³ így a *személyesség elve* szempontként merül fel az ellátások megszervezése során is. „A nevelőotthonok feladatai a következőkben foglalhatók össze. Először is otthont nyújt az állami gondoskodásra szoruló gyermekeknek. Biztosítja a gyerekek testi, értelmi, erkölcsi és szellemi fejlődését, valamint segíti a gyermek és családja közötti kapcsolat rendezését. Gondoskodik a nevelőotthonban élő fiatalok pályaválasztásának előkészítéséről, az önálló életre való felkészítésről, és az utógondozásról.”⁴ A gyermekvédelmi ellátórendszer működése meghatározza

1 KSH Magyarország 2018., www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2018.pdf (2019.10.15.)

2 VECZKÓ József: *Gyermekvédelem pszichológiai és pedagógiai nézőpontból*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2007, 55

3 HANÁK Katalin: *Társadalom és gyermekvédelem*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983, 19

4 Rákó Erzsébet: *Gyermekvédelmi intézményekben elhelyezett gyerekek életkörülményei*.

tehát, hogy az abból kikerülő fiatalok később sikeresen boldogulnak-e, képesek lesznek-e az önálló életvitel folytatására.⁵ A rendszer főbb diszfunkciói közt említhető a szakemberek és elismertségük hiánya, továbbá az egységes fogalmi rendszer kereteinek kidolgozottságának részlegessége.⁶

Az utóbbi időszakban egyre hangsúlyosabbá váltak a családok támogatására irányuló intézkedések, továbbá a nemzetközi követelményekhez igazodóan a bentlakásos – gyermekvédelmi intézmények kiváltására irányuló törekvések, ennek körében a nevelőszülői hálózatok erősítésére – mint például a hivatásos nevelőszülői intézmény létrehozására – és a gyermekotthonok lakásotthonokkal történő kiváltására került sor.⁷ A gyermekvédelmi szakemberek körében és a szakirodalomban is heves vitákat váltanak ki ezen intézkedések.

Az egyházi és civil szervezetek szinte a gyermekvédelem intézményesülése óta (sőt, még azt megelőzően is) aktívan szerepet vállalnak a gyermekek és a családok megsegítésében.⁸ Napjainkban is számos szervezet tevékenykedik a területen: egyre több modellprogram jelenik meg, és egyre nagyobb szerepet kapnak a társadalmi felelősségvállaláson, összefogáson alapuló kezdeményezések is.

A kutatásban arra keresem a választ egyfelől, hogy a személyesség milyen módokon jelenik meg a gyermekvédelemben, másfelől pedig, hogy hozzájárul-e annak hatékonyabbá tételében. E körben sor kerül a magyar gyermekvédelmi rendszer főbb ismérveinek vizsgálatára, a személyes gondoskodást nyújtó intézmények jellemzésére, a de-institucionalizáció megnyilvánulásainak elemzésére, továbbá néhány példaértékű jó gyakorlat felsorakoztatására is.

2. A magyar gyermekvédelmi rendszer főbb jellemzői

2.1. A gyermekvédelem fogalmának megközelítési módjai

A gyermekvédelem multidiszciplináris volta mellett széles tevékenységi körrel rendelkezik, szerteágazó témakörökre reagálva. Bár alapvetően állami feladat,

Szeged, Belvedere Meridionale, 2014, 62.

5 KSH: Állami gondoskodástól a mai gyermekvédelemig, 2012: www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/allamigondoskodas.pdf (2019. 09.23.)

6 BÁLINT Miklós: Hiányosságok a szakellátásban – a gyermekek másodlagos veszélyeztetése. *Kapocs*, 2014/4., 2-13.

7 KRÉMER Balázs: A szociális szolgáltatások modernizációja: közpolitikai trendek, elvek, irányok. *Kapocs*, VII. évf. 6. sz.

8 VECZKÓ József: *A gyermekvédelem pszichológiai és pedagógiai alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990

több intézmény is folytat gyermekvédelemhez kapcsolódó tevékenységeket.⁹ Tágabb értelemben véve beletartozhat minden körülmény, amely a gyermekkel történik születésétől a felnőtté válásáig, szűkebb értelemben a védelemre szoruló gyermekekhez kapcsolódó állami tevékenységet takarja.¹⁰ Emellett „a társadalom kultúraátadó – és fejlesztő tevékenységének része, amelyben a biológiai, anyagi, egészségügyi, művelődési (ezen belül elsősorban pedagógiai és pszichológiai), szociális, pszichés, jogi és igazgatási feltételek komplex biztosításával segíti, intézményein keresztül szervezi, hogy a felnövekvő nemzedékek pozitív természeti és szociokulturális hatásokban részesüljenek, így megteremtődjenek annak a feltételei, hogy az egyének elérhessék személyiségfejlődésük felső határát, majd az érett felnőttiséget”.¹¹

A gyermekvédelem korrekciós intézmény, feladatát tekintve két viszonyrendszer különíthető el: egyfelől társadalmi szinten a társadalmi integráció és kohézió elősegítése a célja az egyenlőtlenségek csökkentésével, másfelől pedig a gyermek szintjén a harmonikus fejlődést segíti az adott gyermek hátrányainak leküzdésével. Egyes esetekben a családot helyettesítheti, azonban a családi szeretetet és identitást nem tudja pótolni.¹²

„A gyermekvédelem tehát olyan, a gyermekek és a családok számára esetleges és kívülről meghatározott társadalmi intézmény, amelyik a társadalmi integráció és a személyes fejlődés szempontjait próbálja egymást kiegészítő módon összhangba hozni, mégpedig azokban a szituációkban, konkrét esetekben, amikor ezek egymást hiányállapotok vagy károsító tényezők közepette nagymértékben akadályozzák.”¹³ Domszky András az alábbi ismérveit említi továbbá a gyermekvédelmi rendszernek: intézményesülés és intézménytelenítés együttes jelenléte, szakmai háttér és módszertani építkezés, a változásokhoz való alkalmazkodás képessége, meglátása szerint ezek szoros kapcsolódása szükséges a hatékony működés elérése érdekében.¹⁴

„A gyermekvédelmet nemcsak az jellemzi, hogy gyermeket véd, hanem az is, hogy egyike a társadalom közfeladatainak. A magán- és közszféra

9 VECZKÓ (1991) i.m. 102.

10 HERCZOG MÁRIA: *A gyermekvédelem dilemmái*. Budapest, Pont Kiadó, 1997, 11-12.

11 Veczkó (2007) i.m. 64.

12 Bővebben lásd: RÁCZ Andrea: *Gyermekvédelem a változás-elmélet tükrében*. *Metszetek*, 2016/4., továbbá DOMSZKY András: *Módszertani levél. A gyermekotthonok működésének szabályairól és követelményeiről*. Budapest, OCSGYI, 1999

13 DOMSZKY András: *A gyermekvédelmi módszertan társadalmi konstrukciója. A módszertan mint változáskövetés*. *Kapocs*, 2001/3., 4.

14 Uo.

történelmi különválásának egyik elemeként a gyermekek problémáinak kezelését szolgáló meghatározott feladatok átkerültek a magánügy köréből a közügy kategóriájába, és így biztosításuk a szervezett társadalom feladatává vált. Ma a gyermekvédelemért az államot terheli az elsődleges felelősség, még akkor is, ha nem kormányzati szereplők is részt vesznek benne. Ezen túlmenően a gyermekvédelem nem egyszerűen a köz által végzett tevékenység, hanem olyan cselekvés, amelyet meghatározott közcélok érdekében folytatnak.”¹⁵

Az állami szerepvállalás követelményét az 1991. évi LXIV. törvény által kihirdetett, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban ENSZ Gyermekekjogi Egyezmény) 3. cikkének 2. deklarálja: „Az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket”. Ez tehát magában foglalja az intézmények számára alkalmazandó szabályok megalkotását is.¹⁶

Ehhez igazodóan az Alaptörvény XVI. cikke (1) bekezdésében kimondja a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogot biztosítja. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) célja pedig: „hogy megállapítsa azokat az alapvető szabályokat, amelyek szerint az állam, a helyi önkormányzatok és a gyermekek védelmét ellátó természetes és jogi személyek, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező más szervezetek meghatározott ellátásokkal és intézkedésekkel segítséget nyújtsanak a gyermekek törvényben foglalt jogainak és érdekeinek érvényesítéséhez, a szülői kötelességek teljesítéséhez, illetve gondoskodjanak a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzéséről és megszüntetéséről, a hiányzó szülői gondoskodás pótlásáról, valamint a gyermekvédelmi gondoskodásból kikerült fiatal felnőttek társadalmi beilleszkedéséről”.¹⁷

Fontos tehát, hogy a gyermekvédelem, mint társadalmi intézmény reagálni tudjon a társadalmi és gazdasági változásokra, amelyek koronként és területileg (az országok fejlettségi szintjének függvényében) is változóak. A gyermekvédelem 21. századi kívánalmai közt Szikulai István az alábbi négy

15 Szöllősi Gábor: A gyermekvédelmi probléma mint társadalmi konstrukció. *Esély* 2003/2., 84.

16 UNICEF: *Kézikönyv a gyermekjogi egyezmény alkalmazásához*. Budapest, Család, Gyermekek, Ifjúság Egyesület, 2007, 29.

17 Gyvt. 1.§ (1)

területet említi meg: szakmapolitikai kihívás, jogi szabályozás fejlesztésével kapcsolatos kihívás, szakmafejlesztési kihívás, rendszerfejlesztési kihívás. Az ezen kihívásokra adott hatékony válaszok emelhetik a professzionalizmust, színvonalasabbá tehetik az ügyek elintézését, ezáltal megalapozhatják a minőségbiztosítást, továbbá az ún. „szolgáltató gyermekvédelem” irányába mozdíthatja el a rendszert.¹⁸

Az újonnan jelentkező gyermekjogi kihívások pedig az alábbi öt pontban foglalhatók össze: „a jogtudatosság és a jogismeret szintjének folyamatos és általános növelése; a valóban gyermekközpontú igazságszolgáltatás és jogszolgáltatás működtetése; a digitális technológia, média rejtette lehetőségek és veszélyek megfelelő kezelése; az úton lévő, menekült, migrációs háttérű, kísérő nélküli kiskorúak jogi helyzete, a gyerekek hatékonyabb részvétele, bevonása az őket érintő kérdésekbe és ügyekbe”.¹⁹

Azonban fontos megjegyezni, hogy a hatékony reakciókészséghez hatékonyan működő (intézmény)rendszerre is szükség van, amely a különféle területek összehangolt ténykedésével lehetséges, ezek megléte a gyermekvédelem tekintetében meglehetősen vitatott.²⁰ Ehhez hozzájárul az is, hogy nincsen érdemi mérési lehetőség, amely a gyermekvédelmi szolgáltatásokat igénybe vevőkről és az ellátórendszer működésének sikerességéről adna átfogó képet.²¹ Herczog Mária szerint legalább 5-10 évente lenne szükség a rendszer evaluációs értékelésére, és ez alapján változtatások eszközölésére, célozva a szükségtelen kiemelések elkerülését, a költség-hatékonyság elemzését, a kliensek és az ellátórendszerben dolgozók elégedettségét és a közösség véleményét.²² A gyermekvédelmi fókuszú evaluációra és az indikátorfejlesztésre tesztek már születtek, azonban a szélesebb körű alkalmazás még várat magára.²³

18 SZIKULAI István: *Gyermekvédelem a XXI. században. Kihívások*. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *Jó szülő-e az állam?* Budapest, Rubeus Egyesület, 2014, 371-379.

19 MÓRÉ Sándor: Beszámoló a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2017. évi közgyűléséről. *Parlamenti Szemle*, 2018/1.,¹⁶⁶.

20 V.ö. például RAJZINGER Ágnes – TÓTH Krisztina – ZELLER Judit: Rendszer-elmélet? A gyermekvédelmi rendszer átfogó vizsgálatáról. *Család, gyermek, ifjúság*, 2010/2, 37-48.

21 V.ö.: GULÁCSY-TÓTH Tamás: A sztenderdizáció általános jogi vonatkozásai a szociális, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások területén. *Kapocs* VII. évf. 3. sz.

22 HERCZOG (1997), i.m. 193-194.

23 RÁCZ Andrea (szerk.): *Indikátorok és evaluációs modellek a gyermekvédelmi szakellátásban*. Budapest, Rubeus Egyesület, 2016. 22.

2.2. A gyermekvédelem rendszerének csoportosítási lehetőségei

A gyermekvédelem főbb céljai, területei és feladatai alapján többféle csoportosítás szerint is meghatározható. Tágabb értelemben beletartozhat minden olyan tevékenység, amely a gyermekek ellátására és védelmére irányul, szűkebb értelemben pedig azt az állami feladatvállalást jelöli, amely hatósági eszközökkel óvja a különleges védelmet igénylő gyermekek érdekeit. Az általános – vagy preventív – gyermekvédelem a gyermekek családban történő felnevelkedését támogatja, a veszélyeztetettség és bántalmazás megelőzésének szándékával, míg a speciális gyermekvédelem a veszélyeztetettség, bántalmazás, családból történő kiemelés és az egyéb, jellemzően hatósági beavatkozást igénylő ügyekben való eljárásokat fogja össze. A megelőzés legfontosabb területei közé az alábbiak tartoznak: osztársadalmi érdekek megjelenítése egészségvédelem, családvédelem (a munkaügyi és szociális intézkedéseket is beleértve), közoktatás, kulturális értékközvetítés, bűnmegelőzés és a felnövekvő generációk védelme.²⁴ A prevenciónak három megjelenési formája különböztethető meg: az alapellátás keretein belül az *elsődleges* megelőzés a veszélyeztető körülményekre történő figyelemfelhívást és a változásra irányuló motivációk kiépítését célozza, míg a *másodlagos* a veszélyeztető körülmények korai felismerését és beavatkozásokkal történő kiküszöbölését szolgálja; a *harmadlagos megelőzés* a tünetek kezelését szolgálja a szakterületek együttműködésével (az alapellátáson kívül is).²⁵ Területileg nézve a – Gyvt. által meghatározott – gyermekvédelmi jelzőrendszer²⁶ együttműködésen alapuló, a gyermek veszélyeztetettségét felderítő tevékenysége különíthető

24 VECZKÓ (2007) i.m. 64.

25 NEGREA Vídia – BÜKI Péter: A speciális gyermekotthonokról. *Család, gyermek, ifjúság*, 1999/4., 28-37.

26 A gyermekvédelmi jelzőrendszerhez tulajdonképpen minden, a gyermekkel kapcsolatban álló intézmény vagy szervezet hozzátartozik, akiknek gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó tevékenységük körében feladatuk a gyermek súlyos veszélyeztetettségét vagy a bántalmazás gyanúját jelezni a gyermekjóléti szolgálatnak vagy a gyámhatóságnak. A Gyvt. 17. § ad felsorolást a jelzőrendszeri tagokról, ide tartoznak tehát: az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos; a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók; a köznevelési intézmények; a rendőrség; az ügyészség; a bíróság; a pártfogó felügyelői szolgálat; az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek; a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása; az egyesületek, az alapítványok és az egyházi jogi személyek; a munkaügyi hatóság; a javítóintézet; a gyermekjogi képviselő; a gyermekvédelmi és gyámügyi feladatkörében eljáró fővárosi és megyei kormányhivatal; az állam fenntartói feladatainak ellátására a Kormány rendeletében kijelölt szerv.

el az intézményes gyermekvédelemtől, amely során a gyámhatóság a nevelésbe vett gyermekek védelmével kapcsolatos tevékenységeket látja el a speciális gyermekvédelmi tevékenységet ellátó intézményekkel (mint például a gyermekotthonok, a javítóintézetek vagy a területi gyermekvédelmi szakszolgálatok).²⁷

A Gyvt. gyermekjóléti alapellátásra, gyermekvédelmi szakellátásra és hatósági intézkedésekre bontja a gyermekvédelmi tevékenységet.²⁸

Miután a különféle fogalmi meghatározások és felosztási lehetőségek közt viszonylag jelentős átfedések lelhetők fel, e tanulmányban a szűk értelemben vett gyermekvédelem elemzésére kerül sor és – az átláthatóságot szem előtt tartva – a *preventív gyermekvédelem* jelöli a gyermekjóléti alapellátást és a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok megelőzési feladatait, míg a *speciális gyermekvédelem* a gyermekvédelmi szakellátást, tehát a családjukból kiemelt gyermekekhez kapcsolódó intézményi és hatósági intézkedéseket. Ahogy látható, több intézmény is folytat gyermekvédelemhez kapcsolódó tevékenységeket (például a köznevelési intézmények, védőnői szolgálat, rendőrség, egyéb gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok stb.), jelen vizsgálódás a klasszikus értelemben vett gyermekvédelmi intézmények munkájára – mint a gyermekjóléti szolgáltatók, a gyámhatóság, valamint a gyermekotthonok – és a jó gyakorlatok körében a civil szervezetek programjaira terjed ki elsősorban.

2.3. A gyermekvédelmi probléma és a kapcsolódó gyámhatósági eljárások

Mind a preventív, mind a speciális gyermekvédelem működési mechanizmusában szerepet játszik a *veszélyeztetettség* és annak mértéke, valamint a *gyermekvédelmi probléma* megléte. A gyakorlatban azonban egyik fogalomra sem létezik egy egységes definíció,²⁹ így a megítélésük nagyban függ a gyermekvédelmi szakemberek gyakorlatától és mérlegelésétől, amely aztán befolyásolja, hogy a gyermekkel kapcsolatos ügy alapellátásban vagy (gyám)hatósági eljárás megindításával folytatódik.³⁰

27 A felosztási lehetőségekről bővebben lásd: FILÓ Erika – KATONÁNÉ PEHR Erika: *Gyermeki jogok, gyermekvédelem*. Budapest, HVG-ORAC, 2009, továbbá VECZKÓ (2007) i.m és HERCZOG (2001) i.m.

28 Lásd: Gyvt. 14. §

29 KISS Máté: Hogyan határozhatóak meg a szakellátásba kerülés okai? *Család, gyermek, ifjúság*, 2010/3., 6-12.

30 SZÖLLŐSI Gábor: Hogy fogalmunk legyen róla... A veszélyeztetettség fogalma az amerikai gyermekvédelemben. *Esély*, 2000/4. 39-72.

A gyermekvédelmi probléma egy társadalmi konstrukció, melyet az ún. „gyermekvédelmi háromszög” (azaz a gyermek, a szülő és az állam viszonya) határoz meg; és amelynek részét képezi a veszélyeztetettség.³¹

A Gyvt. értelmező rendelkezései szerint a veszélyeztetettség: „olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza”.³² „Ez az általánosságban meghatározott definíció magában hordja azt a dilemmát, hogy a veszélyeztetettséget objektív, központilag meghatározott mutatók alapján, vagy szubjektív, a szakember tudására, ismereteire támaszkodó megítélés alapján kell, illetve lehet megállapítani.”³³

A veszélyeztető magatartás lehet alacsony fokú, mérsékelt vagy nagyon súlyos, valamint életveszélyes; a gyermek bántalmazás különböző formái is e kategóriákba illeszthetők.³⁴ A veszélyeztetettség mértékétől függően a Gyvt. jellemzően három gyámhatósági eljárástípust rendel alkalmazni: a védelembe vételt, az ideiglenes hatályú elhelyezést és a nevelésbe vételt. A védelembe vétel³⁵ a gyámhatóság szintjén történik intenzív családgondozás mellett, abban az esetben, ha feltételezhető, hogy az önkéntesen igénybe vehető alapellátásnál célzottabb segítséget biztosítva a veszélyeztetettség megszüntetése várható. A szülőknek a gyámhatóság a gyermek nevelése körében feladatok teljesítését és a gyermekjóléti szolgálattal (és egyéb alapellátáshoz tartozó szereplőkkel) való együttműködést írja elő, adott esetben az ítélőképessége birtokában lévő gyermeknek is megállapíthat kötelezettségeket. A védelembe vétel felülvizsgálatára egy év leteltével kerül sor, hacsak nem történik valamilyen rendkívüli esemény, amely más gyermekvédelmi intézkedést igényelne. Amennyiben két év után a védelembe vétellel sem oldódott meg a probléma, eljárást kell indítani a gyermek nevelésbe vétele iránt. „A védelembe vétel keretében a gondozás részeként szükség esetén sor kerülhet – a védő-óvó intézkedésekhez hasonló eseti

31 SZÖLLŐSI (2003) i.m.

32 Gyvt. 5. § n)

33 GÁL Antal - OROSZ Lajos - TOLÁCSINÉ VARGA Zsuzsanna - VARGA Beáta: *Veszélyeztetettség fogalma, hatékony alkalmazásának szakmai megalapozottsága*. Budapest, Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, 2011, 6.

34 KEREZSI Klára: *A védtelen gyermek. Erőszak és elhanyagolás a családban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1995

35 A részletes szabályokat lásd: Gyvt. 68. § és a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 84.§-88.§

jellegű kötelezésre is. Vagyis a védelembe vétellel megszűnik az egyedi intézkedések széttagolt rendszere és egy tartós családgondozással is párosuló hatósági felelősségvállalás lép, hiszen a gyámhatóság tartós ellenőrzése alá vonja a gyermek gondozását.”³⁶ A védelembe vételt a fiatakorú bűnelkövetők esetében a megelőző pártfogással együttesen is elrendelik, azonban felmerül annak dilemmája, hogy a védelembe vétel célja mennyiben szolgálhatná a bűnelkövetési prevenciót egyben.³⁷

Az ideiglenes hatályú elhelyezés³⁸ a gyermek azonnali hatályú elhelyezését teszi lehetővé súlyos vagy életveszélyes veszélyeztetettség esetén. Az ideiglenes elhelyezés időtartama alatt (30, 45 vagy 60 nap) a gyámhatóság vizsgálata eredményeképp megszünteti az elhelyezést, ha annak okai nem állnak fent, családba fogadást rendelhet el, vagy nevelésbe vételi eljárást indít, valamint pert indíthat a gyermekelhelyezés megváltoztatása vagy a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

A nevelésbe vétellel³⁹ a gyermeket a családból kiemelik és más gondozási helyre utalják (jellemzően: a személyes gondoskodást nyújtó ellátások valamelyike, mint például a nevelőszülő vagy a gyermekotthon). Ez abban az esetben következhet be, ha semmilyen más gyermekvédelmi megoldás nem alkalmas arra, hogy a gyermek családjában nevelkedjen oly módon, hogy az egészséges fejlődéshez való joga megvalósuljon, miután nyilvánvalóan nem minden családi viszonyba tud az állam (vagy a segítő szakember) eredményesen beavatkozni kívülről, ezáltal a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni, vagy ha a gyermek más okból maradt gondoskodás (és szülői felügyelet) nélkül. Ugyanakkor a nevelésbe vétel – egyes kivételektől eltekintve – sosem végleges hatállyal történik: addig tart, amíg a szülők újra képessé válnak a gyermek nevelésére. Alapvetően három körülmény befolyásolja az anya (szülő) és a gyermek tartós kapcsolatának és együttmaradásának alakulását: a szülő személyisége, a családi háttér vagy egyéb támogatások, és a gyermek korai kötődésének megléte. Amennyiben tehát ezekben diszfunkciók lépnek fel, szükségessé válik a család megsegítése, veszélybe kerülhet a gyermek családban történő nevelkedése.⁴⁰ Általánosságban megállapítható, hogy legtöbbször

36 FILÓ – KATONÁNÉ (2009) i.m. 367..

37 DÁVID Lilla: Megelőző pártfogás vagy védelembe vétel? *Állam- és Jogtudomány*, 2013/3-4., 41-54.

38 Gyvt. 72. § - 76.§ és Gyer. 95.§ - 97.§

39 A nevelésbe vétel intézményét bővebben a 2.4. fejezet vizsgálja.

40 KOVÁCS Ágnes: Anyák és gyermekek a gyermekvédelemben. *Család, Gyermekek, Ifjúság* 1998/6., 26-34.

nem csak egy, a kiemelést megalapozó ok jelenlétéről van szó, hanem több, okozatosságot mutató körülmény összességéről; a legtöbb hátrány pedig visszavezethető a családok alacsony társadalmi státuszára és a szegénységre.⁴¹ Másfelől pedig sok eset nem csupán a szülők gondozási képtelensége miatt következik be, hanem amiatt is, hogy a gyermek mellett nem áll a tágabb családi-rokoni körben sem ellátására alkalmas személy, e körülmény a kiemelést egy tágabb értelemben is vett szocializációs problémává teszi.

A következő táblázat a veszélyeztetettség mértékének előfordulását és az arra adott alapellátásban felmerülő vagy hatósági válaszokat mutatja be a Gyvt. és a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) alapján:

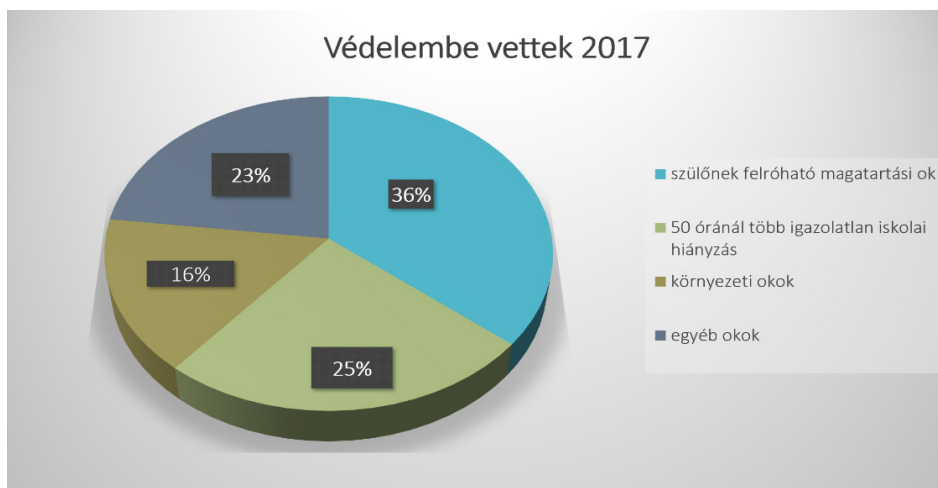
veszélyeztetettség mértéke	alapellátás	hatósági eljárás	
		gyámhatóság	szakellátás
veszélyeztetettség megelőzése	családgondozás	-	hazagondozás
veszélyeztetettség észlelése	jelzés a gyámhivatal felé, átmeneti gondozási hely, védelembé vétel kezdeményezése, intenzív családgondozás	védelembé vétel	kapcsolattartási szabályok módosítása és/ vagy gondozási hely megváltoztatása
súlyos veszélyeztetettség észlelése	jelzés a gyámhivatal és/ vagy a rendőrség felé, szakellátásba vétel javaslata	ideiglenes hatályú elhelyezés, családbafogadás ⁴² / nevelésbe vételi eljárás megindítása	szülői felügyeleti jog megvonása, örökbefogadhatóvá nyilvánítás

1.táblázat: Eljárások a veszélyeztetettség mértéke alapján

A Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban KSH) 2017-es adatai szerint 15 ezer gyermek ügyében rendeltek el védelembé vételt, az alábbi grafikon szemlélteti az indokok megoszlását:

41 VARGA Aranka: *Gyermekvédelem és iskola*. Pécs, PTE BTK Oktatókutatató Központ – Virágmanudla Kft., 2012

42 A családba fogadó gyám a gyermek rokona, hozzátartozója, vagy a szülők által megnevezett más személy lehet, aki vállalja a gyermek nevelését és alkalmas is az ellátására. (Ptk. 4:187. § - 4:189.§) A családba fogadás időtartama alatt a szülői felügyeleti jog szünetel, ugyanakkor a szülő tartási kötelezettsége fennáll, és az intézmény a szülő kérésére megszüntethető.



1. ábra: A védelembe vételi okok megoszlása 2017-ben (saját szerkesztés, forrás: KSH)

A KSH megállapítása szerint ezek mellett a szülők alacsony iskolai végzettsége is kockázati tényező.⁴³ 2018-ban összesen 29.000 gyermek állt védelembe vétel hatálya alatt.⁴⁴

A gyermekjóléti alapellátás tekintetében 2018-ban helyettes szülőknél vagy gyermekek átmeneti otthonában körülbelül 230 gyermeket láttak el, míg családok átmeneti otthonában közel 7000 gyermeket tartottak számon, a Biztos Kezdet Gyermekházak pedig 2300 gyermeket láttak el a KSH szerint.⁴⁵

A gyermekvédelmi szakellátásban gondozottak száma 2010 óta 18%-os növekedést mutatott, ez 2017-ben közel 21 ezer gyermeket jelentett: harmaduk került gyermekotthonba, míg kétharmadukat nevelőszülőknél helyezték el. A több, mint 4000 sajátos nevelési igényű gyermek 58%-át gondozzák nevelőszülők, akiknek 44%-a két vagy három gyermekről gondoskodik.⁴⁶

A védelembe vett és nevelésbe vett gyermekeken túl a hátrányos helyzetű gyermekek is a gyermekvédelmi ellátórendszer látókörében vannak, amelynek eseteit a Gyvt. határozza meg:⁴⁷ hátrányos helyzetű a gyermek, ha szülei alacsony (legfeljebb alacsony) iskolai végzettséggel rendelkeznek, vagy alacsony

43 KSH Magyarország 2018., 181., www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo/mo2018.pdf (2019. 10. 15.)

44 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg004.html (2019.10.15.)

45 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg008b.html (2019.10.15.)

46 KSH (2018) i.m. 182.

47 Lásd: Gyvt. 67/A. §.

foglalkoztatottságúak, valamint, ha nem megfelelőek a gyermek lakó- vagy lakáskörülményei. Halmozottan hátrányosnak minősülnek azok a gyermekek, akiknél az előbbiekből két vagy több ok is jelen van, illetve a nevelésbe vett kiskorúak és az utógondozás alatt álló fiatalok. 2018-ban 103 ezer hátrányos helyzetű gyermeket és 107 ezer halmozottan hátrányos helyzetű gyermeket tartottak számon.⁴⁸

Az adatokat összesítve és az esetleges átfedéseket is figyelembe véve megközelítőleg 260 ezer gyermeket érint intenzív megoldást (mint a hatósági intézkedés vagy az átmeneti elhelyezés) igénylő gyermekvédelmi probléma, a gyermekjóléti szolgálatok pedig közel 700 ezer esetet látnak el 2016 óta évente.⁴⁹ Tehát a legoptimistább becslések szerint is körülbelül 7-800 ezer gyermek igényli a gyermekvédelmi ellátórendszer általi segítséget vagy védelmet évente, amely az 1,8 millió fő körüli országos gyermeklétszám függvényében azt jelenti, hogy csaknem a gyermekek fele érintett.⁵⁰ Arról nem is beszélve, hogy a látencia torzítja az adatokat (a súlyos veszélyeztetettség minden negyedik esetben rejtve marad).⁵¹ Mindezekre tekintettel is, a gyermekvédelem rendszerének hatékony működése kiemelt jelentőségűnek mondható.

3. A személyesség megjelenési formái a gyermekvédelemben

A személyesség megjelenése a közigazgatás egyik új funkciójaként is értelmezhető.⁵² A gyermekvédelem – ahogy a definíciójából is kiderül – elsősorban a család megsegítését, egyes esetekben annak funkciójának pótlását szolgálhatja, így a személyesség megjelenése és megteremtése adja az intézményrendszer felépítésének jelentős részét: „a gyermekvédelem lényegét az informális személyközi kapcsolatok jelentik a formális szakmai rendszerben. Az egyén szempontjából pedig a gyermekvédelemben minden személyes cselekvés újrastrukturálja a rendszert”.⁵³

A személyesség az ellátási formák terminológiáját is áthatja: a Gyvt. a gyermekvédelmi intézkedések körében a *személyes gondoskodást nyújtó* gyermekjóléti alapellátást és szakellátást (amely körben a *családot pótló*

48 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg004.html (2019. 01. 22.)

49 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg011.html (2019. 01. 22.)

50 KSH (2018) i. m. 38.

51 PAPHÁZI TIBOR: A gyermekbántalmazás statisztikája. *Metszetek*, 2016/4., 123-137.

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

53 DOMSZKY (2006) i.m. 6.

ellátások és a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodást helyettesítő védelem jelenik meg), valamint a pénzügyi és természetbeni ellátásokat különbözteti meg. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998.(IV.30.) NM rendelet pedig az *otthon nyújtó ellátások* kifejezést használja. A szakirodalomban pedig gyakran megjelenik az *otthonpótló* vagy *családpótló* megnevezés is.⁵⁴

A szocializáció szempontjából az egyik legfontosabb élmény a személyes kapcsolatokon alapuló szeretetteljes otthon élménye, ennek következtében az 1980-as évektől elindult a gyermekvédelem reformja, amely a gyermekvédelmet a személyességen alapuló családokra építi. Ez magával vonta a gyermekotthonok kiscsoportos átalakítását, a lakásotthonok megjelenését és a nevelőszülői hálózatok megerősítését. A személyesség jegyében szükséges többek közt a szakmai szempontok érvényesítése; a prevenció és a családgondozói munka megerősítése; a speciális gyermekvédelem tekintetében pedig a több intézmény együttes jelenlétére és a személyesebb, családi ellátást biztosító formák elterjedésére van szükség, mint az örökbefogadás, a nevelőszülőknél történő elhelyezés, a hetes iskolák és a gyermekfalvak.

Mindezek alapján az alábbi személyességhez kapcsolódó tendenciák figyelhetők meg a gyermekvédelem rendszerében:

- személyközi kapcsolatokra építő viszonyok a segítő szakember és a gondozott közt
- a kitagolást és az intézménytelenítést célzó intézkedések

A továbbiakban ezen irányok vizsgálatára kerül sor.

3.1. Személyközi kapcsolatokra építő viszonyok a gyermekvédelemben

Személyes kapcsolataink megléte és minősége meghatározza a társadalomban elfoglalt helyünket és a boldogulási lehetőségeinket is. A kialakult kapcsolatok újratermelésének munkája, mintegy „szimbolikus tőkeként” járul hozzá a család társadalmi státuszához, legalább akkora fontossággal rendelkezve, mint a munkavégzésből megszerzett előrelépési lehetőségek.⁵⁵

A társadalmi tőke elmélete szerint a Hajdu Gábor és Megyesi Boldizsár

54 Lásd: MATTENHEIM Gréta (szerk.): *Kommentár a gyermekvédelmi törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer, 2017.

55 BOURDIEU, Pierre: *A társadalmi egyenlőtlenségek újratermelődése*. Budapest, General Press, 2008

által használt társadalmi tőke index 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 [...] 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.”⁵⁶

Mindezen körülmények tehát kihatnak arra, hogy a valamilyen hiányt szenvedő család képes-e segítséget kérni, illetve milyen mértékű az együttműködési készsége a külső beavatkozást célzó intézményekkel és képviselőikkel. A gyermekvédelmi szakembereknek funkciója azért is speciális, mivel a meglehetősen szenzitív családi viszonyokba kell beavatkozniuk és megoldásokat nyújtani.

3.1.1. Személyes viszonyok az alapellátás körében

Általánosságban, ha egy családnál gyermekvédelmi probléma lép fel, az első segítő szakember, akivel találkozhatnak, a gyermekjóléti szolgáltatásokhoz (alapellátáshoz) kapcsolódó *családgondozó* személye (aki szociális munkát végez), így különösen nagy szerepe van abban, hogy ebben a kezdeti szakaszban ki tud-e alakulni az együttműködés, hiszen ez a viszony a későbbi közös munkára, valamint az esetleges eljárásokra is kihat. (Például a védelembé vételi eljárás a családgondozó javaslatára indul meg legtöbbször, vagy a gyermekjóléti szolgálat tehet javaslatot a nevelésbe vételre is.) „A családlátogatás abban is segíthet, hogy bizalmat ébresszen azokban, akik mindig bizalmatlanok a hivatalos intézményekkel szemben. A magatartásváltásra több az esély abban a környezetben, amelyben nap nap után élnek, hiszen itt könnyebb új dolgokat bevezetni és megtanulni. A helyszínen a terapeutának is könnyebb a strukturális lépésekkel azonnali hatást elérnie.”⁵⁷

A segítő rendszerek esetében az utóbbi időben megfigyelhető az elmozdulás a családközpontúság felé, amely során az elsődleges cél a családdal való partneri kapcsolat kialakítása az esetfelvételi időszakban; majd a közös

56 HAJDU Gábor – MEGYESI Gergely Boldizsár: *A társadalmi tőke, társadalmi struktúra és társadalmi integráció*. In: KOVÁCH Imre (szerk.): *Társadalmi integráció*, Szeged; Budapest MTA TK Szociológiai Intézet; Belvedere Meridionale, 2017, 172.

57 SHERMAN, Robert – FREDMAN, Norman: *Strukturális technikák pár-és családterápiában*. Budapest, Magyar Pszichiátriai Társaság, 1989, 189-190.

együttműködés során a család fokozatos önállósítása, amelynek lépései közé tartozik a család kötődésének kialakítása és az elérés módszertanainak kidolgozása is. A segítő relációkban a partneri viszony és a kontroll együttesen van jelen; a tanácsadási tevékenység folyamatos professzionalizálódáson, intézményesülésen és módszertani egységesítésen esik át, ugyanakkor a formalizálódás mellett szükséges a spontaneitás megőrzése is.⁵⁸ A szociális munkások gondolkodásmódját egyszerre hatja át a családorientáltság, a változások ösztönzése körében pedig a rendszerszemlélet. Munkavégzésük során az alábbi fő készségek elsajátítása szükséges:⁵⁹

készség megnevezése	főbb kapcsolódó tevékenységek
konceptuális készségek	a szélesebb összefüggéseknek és a család szerveződési módjának leképezése és elhelyezése a rendszerben
változás előkészítése	lehetséges megoldások feltérképezése az ellátórendszer adta lehetőségekkel
a családok változását elősegítő gyakorlati kérdések feltérképezése	információgyűjtés, a megoldások felé terelés a háttérben maradás szem előtt tartásával: a család önállóságának megőrzésével
a családi előfeltevések átfogalmazása és az új minták megerősítése	családok önképének javítása, a krízisből való kiút erősítése (<i>empowerment</i>), erősségekre koncentráció
konfliktusok kezelése	családok időszakához, dinamizmusához mérten, az aktuális problémákra fókuszálva

2. táblázat: A szociális munkások főbb készségei

A gyermekjóléti szolgáltatóknál a családgondozón kívül több segítő szakemberrel is kialakulhatnak kétoldalú viszonyok, adott esetben egyéni foglalkozásokra is sor kerül (mint például a fejlesztőpedagógus vagy a pszichológus). A leterheltség általánosan mondható: 2018-ban a 659 településen működtetett család- és gyermekjóléti szolgálatok és a 201 család- és gyermekjóléti központ által ellátott közel 700.000 esetre 5770 foglalkoztatott jutott.⁶⁰ Miután nem mindenki lát el minden esetet, vagy éppen egy esetben többen is eljárnak, így az egy főre jutó pontos ügyszámot a közzétett adatokból nem lehetséges kiszámolni,

58 TEMESVÁRY Zsolt: A szociális munka és a szociálpedagógia modern elméletei. Budapest, L'Harmattan-SZOSZAK, 2018, 86.

59 Bővebben lásd: MINUCHIN, Patricia – COLAPINTO, Jorge – MINUCHIN, Salvador: *Krízisről krízisre. A szegény családok segítése*. Budapest, Animula Kiadó, 2002

60 www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fsg011.html (2019. 11.02.)

ugyanakkor biztonsággal megbecsülhető, hogy egy családgondozóra egy évben legalább 100-150 eset jut (ezt persze árnyalhatja a területi elhelyezkedésből fakadó eltérő esetszám is).

A hatékonyság és a pályaelhagyás megelőzése körében, a bérek emelése mellett, fontos lehet egyéb módszerek kidolgozása is, amelyek előremozdíthatják a munkavégzést. Példaként említhető a több, mint húsz elemből álló, neves szakemberek által kialakított zuglói szociális modell, amely a segítő szakemberek számára a szupervíziós, kikapcsolódást segítő lehetőségek mellett heti egy nap rekreációs napot is beépített.⁶¹

A személyesség szempontjából jelentős lehet a modern elméletek közül *a szociálisfejlesztés-alapú szociális munka*, amelynek lényeges eleme *a közösségi szociális munka*: az egyéniesített foglalkozások mellett a kisebb közösségek problémáira fókuszálva elősegíti egyfelől a személyes erőforrások alkalmazását, ezáltal az egész közösség helyzetében bekövetkező változást, másfelől a segítettek is segítőkkel válhatnak.⁶²

3.1.2. A szakellátásban megjelenő személyes viszonyok

A gyermekvédelmi szakellátásba kerüléskor talán az egyik legjelentősebb kérdés a törvényes képviselőt ellátásának biztosítása, amelyet a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokhoz tartozó *gyermekvédelmi gyám* lát el. E körben a gyermek szükségleteit szem előtt tartva, a gyermek érdekének következetes képviselőtét látja el úgy, hogy nem áll a gondozási hellyel alá-fölérendeltségi viszonyban, ugyanakkor a gyámhatóság utasíthatja feladatellátásában. A képviselőt magában foglalja többek közt a gyermek jogainak gyakorlásának elősegítését, véleményének közvetítését az egyes intézmények felé, valamint a gyermek vagyonának kezelését is, amely során a gyámhatóság és a gyermek felé is elszámolással tartozik. „A felsorolt rendelkezésekkel összességükben biztosítható, hogy minden gyermek hozzájusson az Alaptörvényben garantált védelemhez és a Gyvt. alapján járó családot pótló ellátásához (ennek fontos eleme a gyermek törvényes képviselőtének biztosítása az ellátása mellett), továbbá a Ptk. rendelkezéseinek megfelelően mindig legyen olyan felnőtt személy, aki gyámként felelősséget visel azért a gyermekért, akinek valamilyen okból nincs szülői felügyeletet gyakorló szülője.”⁶³ Ahogy látható, e tevékenységek ellátásához intenzív kapcsolatra van

61 www.zuglo.hu/wp-content/uploads/2015/03/Szakmai-Program_Csalad-es-Gyermek-joleti-Kozpont.pdf (2019. 11.02.)

62 TEMESVÁRY i.m.

63 MATTENHEIM i.m. 565.

szükség a gyermekkel, ugyanakkor a leterheltség itt is befolyásoló körülmény lehet.

A lakásotthonba vagy gyermekotthonba (a továbbiakban együtt: gyermekotthon) kerülő gyermekek⁶⁴ emellett számos más szakemberrel kerülnek kapcsolatba, így például a gondozásukat ellátó gyermekfelügyelőkkel és gyermekgondozókkal, a tanulásukat és fejlesztésüket segítő nevelőkkel és fejlesztőpedagógusokkal és pszichológussal (a továbbiakban *gyermekotthoni dolgozók* együttesen). Kiemelendő az *utógondozó –utógondozói ellátotti kapcsolat*,⁶⁵ ahol a már nagykorú, de a gyermekotthonban tartózkodó fiatal felnőtt boldogulását segítő utógondozó a fiatallal együtt egy tervet dolgoznak ki arra, hogy minél hamarabb sikeresen önálló életvitelt tudjon az utógondozói ellátott folytatni.⁶⁶ Az utógondozás időtartama alatt a fiatal felnőttet együttműködési kötelezettség terheli.

Mike Stein az állami gondoskodásból kikerülő fiatalokat három típusba sorolja a traumákkal való megküzdési stratégiáik alapján: a családtól való elszakítottság traumáját hordozó *áldozatok* jellemzően nem tudnak önálló életvitelt kialakítani, a bizalmatlanság és a sodródás jellemzi őket, gyakran kihasználják őket (például prostitúció áldozataivá válnak) vagy mentális gondokkal küzdenek. A *túlélőket* is instabilitás jellemzi, többségük nagykorúvá válásuk után is használják a szociális szolgáltatásokat, napról napra élnek, alkalmi munkákat vállalnak. A harmadik a *sikeresek* típusa, akik nagy küzdelmek árán boldogulnak: szakmát vagy felsőoktatásban képzettséget szereznek, szociális készségeik és kapcsolataik kiterjedtek.⁶⁷ Az utánkövetésen alapuló magyar elemzések szerint az utógondozói ellátottak 70%-a befejezi tanulmányait, míg

64 A gyermekotthonba került gyermekek megnevezése mind a köznyelvben, mind a hivatalos szóhasználatban változik, egyszerre több kifejezés is jelen van – mint a szakellátásba vett gyermek, állami gondozott, állami nevelt, állami vagy gyermekvédelmi gondoskodásban élő stb. Az egyszerűség kedvéért e kifejezések egymás szinonimáiként jelennek meg a tanulmányban azok helyességének bírálata nélkül.

65 Utógondozásnak a kiskorú gyermek esetében is lehet helye: a nevelésbe vétel megszűnésétől egy évig (de maximum a gyermek 18 éves koráig) is van helye, ekkor a viszony főként utánkövetésben merül ki és a gyermekjóléti szolgáltatók szintjén valósul meg. Az egyértelműség kedvéért az utógondozott kifejezés jelöli őket, míg az utógondozotti ellátott az utógondozói szolgáltatást igénybe vevőket.

66 Az utógondozásra irányadó módszertant bővebben lásd a Nemzeti Család-és Szociálpolitikai Intézet által kidolgozott „Utógondozói ellátás” c. munkaanyagot (2012), mely elérhető az intézet honlapjáról: ncsszi.hu/tamop-5_4_1_12_1 (2019.08.27.)

67 STEIN, Mike: *Resilience and Young People Leaving Care*. York (England), Joseph Rowntree Foundation, 2005. www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/185935369x.pdf (2019. 11.10.)

az utógondozottak 64%-a iskolaelhagyó; és általánosságban véve is jobban boldogulnak az utógondozói ellátottak, még ha az ellátás hagy is kívánnivalókat maga után (mint például a kapcsolati tőke kialakításának hiánya).⁶⁸

A gyermekotthon intézményesített formában próbálja megteremteni az otthonosságot, amelynek sikerességéhez több szempontot is figyelembe kell venni: így például az otthon berendezési tárgyai (legyenek újszerűek), a gyermek privát szférájának biztosítására (például személyes holmija tárolására) szolgáló eszközök, vagy éppen az elkülönített helyiségek meglétének fontossága (tanulószoza, játszószoza, hálószoza elkülönítése).⁶⁹

A szakellátásban felmerül még az identitás-saját kultúra ápolásának kérdése is, amely kiemelten a roma vagy egyéb nemzetiségű gyermekeknél lehet jelentős. A Gyvt. a gyermekotthonok számára előírja az e célú foglalkozások tartásának megszervezését, a gyakorlatban azonban ritkán valósul meg. Amennyiben azonban a gyermekotthon alkalmaz ehhez kapcsolódó megoldásokat (akár civil szervezetek bevonásával), úgy hozzásegíti a gyermekeket az egészséges énkép kialakításához és fejlődésükhöz, jövőbeli terveik alakításához is.⁷⁰

Másik fontos kérdés lehet a családi életre nevelés megvalósítása a gyermekotthoni keretek közt. A házirendek általában tartalmazzak háztartással kapcsolatos feladatokat, ezen kívül azonban legtöbbször az iskolai oktatásra támaszkodnak.

A családi életre nevelésnek nemzetközi szinten is több modellje létezik:

- egészségügyi modell: célja a szexuális nevelés
- gazdasági modell: háztartási ismeretek, pénzgazdálkodás
- társadalmi modell: családi szerepek
- társadalmi-pszichológiai modell: társas kapcsolatok, önismeret
- pályaorientációs modell: jövőbeli döntésekre felkészítés

A nemzetközi gyakorlatban is többfajta megoldás van, hogy mely életkorban oktatják: általában kifejezetten külön, erre a célra beépített tantárgyak keretében.

Hazánkban a nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról

68 SZIKULAI István: *Nem szeretném, hogy befejeződjön... – A gyermekvédelmi rendszerből nagykorúságuk után kikerült fiatal felnőttek utógondozásának és utógondozói ellátásának utánkövetéses vizsgálata*. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *A magyar gyermekvédelmi rendszer helyzete, jövőbeli kihívásai*. Budapest, NCSSZI, 2006.

69 MOLNÁR László: *Kulturális minták, értékek, életmód a lakásotthonokban*. In: MOLNÁR László (szerk.) *Társadalmi felelősség – gyermekvédelem*. OKKER Pedagógiai szolgáltató intézet, 2002

70 ARATÓNÉ GYŐRI Eleonóra: *Állami gondoskodású, gyermekotthonban élő cigány fiatalok etnikai identitása*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem, 2003

szóló 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban Nat.) három szinten (közműveltségi, kerettanterv, tankönyvek) és tizenkét fejlesztési területen foglalkozik a kérdéssel, ebből egy szegmens a családi életre nevelés, a többi más célt más tantárgyak keretei közt oktatják integráltan, életkori sajátosságok függvényében az általános iskolától a középiskoláig (például etika-erkölcstan, társadalomismeret, biológia). A hatásmérések alapján azonban ez a megoldás nem hiteles és nem is hatékony, összehangolt stratégia lenne szükséges.⁷¹ A gyermekotthonos gyermekek esetében további kérdésként merül fel, hogy a családi környezet állandó és funkcionális megléte nélkül mennyiben mondható elegendőnek.

A családban nevelkedő gyermekeknél is nehézséget jelenthet, fejlődésüket befolyásolhatja, ha a napközbeni ellátások kerülnek túlsúlyba,⁷² így belátható, hogy ehhez képest is a gyermekotthoni dolgozóknak speciális formában kell speciális helyzetekre reagálniuk,⁷³ mint például az otthonosság megteremtése és a többszörösen traumatizált gyermekek nevelése (a traumák egyszerre fakadnak a nevelésbe vételt megelőző időszakból, a nevelésbe vétel folyamatából és az intézeti – nevelőszülői elhelyezés kihívásaiból).⁷⁴ Mindezeket figyelembe véve megkerülhetetlen, hogy a szakemberek megfelelő szakmai készségekkel rendelkezzenek, emellett mintaadó szerepük sem elhanyagolható, és a gyermekekkel kialakított kötődés is kiemelkedő fontosságú, miután a gyermekotthon biztosítja a gyermekeknek tulajdonképpen az elsődleges szocializációs színteret.⁷⁵ „A gyermekek és fiatal felnőttek támogatásának pozitív, konzisztens és holisztikus megközelítése nagy mértékben hozzájárulhat érzelmi stabilitásuk megteremtéséhez, és az iskolai tanulmányok folytatásához szükséges motivációjuk kialakulásához (pl. felsőfokú intézményekben).”⁷⁶ A gyermekotthoni

71 BODÓ Márton: *A családi életre nevelés oktatási aspektusai*. In: BALÁSHÁZY Imre – MAJOR Gyöngyi-FARKAS Péter (szerk.): *Boldogabb családokért és ifjúságért* (I. kötet). Budapest, L'Harmattan, 2018, 83-112.

72 SURÁNYI Éva – DANIS Ildikó (szerk.): *Családpolitika más szemmel. Eltérő nézőpontok, változó gyakorlatok*. Budapest, MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 2009.

73 FARKAS Ágnes: *A nevelés kérdései a gyermekvédelmi szakellátásban*. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *Jó szülő-e az állam? A corporate parenting terminus gyakorlatban való megjelenése*. Budapest, Rubeus Egyesület, 2014, 246-273.

74 RÁCZ Andrea: *Gyermekvédelemben nevelkedettek helyzete a kutatások tükrében*. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *Gyermekvédelemben nevelkedettek társadalmi integrációs esélyei*, Budapest, Rubeus Egyesület 2012, továbbá KÁLMÁNCHÉY Márta: *Nevelőszülőnél élő gyerekeknél előforduló pszichés problémák. Család, gyermek, ifjúság 2001/2*.

75 Bővebben lásd: VARGA, i.m.

76 RÁCZ Andrea – HODOSÁN Róza – KORINTUS Mihályné: *Dokumentumok, szakirodalmak*

dolgozók emellett a szülőkkel és a gyermek családjával is kapcsolatba lépnek, irányukban is különleges kapcsolat alakul ki.⁷⁷

Ahogy a bentlakásos intézményekben általában, úgy a gyermekotthoni elhelyezés során is lényeges szempont, hogyan alakul a gyermek és a vérszerinti család (elsősorban a szülők) kapcsolata. A kapcsolattartás elsősorban a szülő kötelessége; a gyámhatóság a nevelésbe vétel elrendelésekor a gondozási hely javaslata alapján szabályozza annak mértékét és módját, jellemzően eleinte ez havi egy alkalom személyes és heti egy vagy két alkalom telefonos kapcsolattartást jelent, valamint a szünidei hazalátogatások lehetőségét,⁷⁸ azzal, hogy ezen időtartam – ha a szülő együttműködik – növekedhet. Alapvetően kérdéses lehet, hogy amennyiben a kiemelés nem a szülőnek felróható okból vagy súlyos veszélyeztetés miatt kerül sor, az ilyen mértékű személyes érintkezési esélyek csökkentése milyen hatással van a gyermekekre és a szülőre egyaránt, hiszen ezek a találkozások alapozhatják meg a későbbi hazagondozást.⁷⁹ Fontos kérdés lehet tehát a kapcsolattartási lehetőségek bővítése, új módszerek kidolgozása a személyes, családi kapcsolatok ápolásának előmozdítása érdekében.

3.2. Az intézménytelenítés tendenciája

A személyes gondoskodást nyújtó gyermekvédelmi ellátások az alapellátás szintjén az átmeneti gondozás intézményében testesülnek meg, azt a célt szolgálva, hogy a szülők időszakos nehézségei (például nem megoldott lakhatás) miatt bekövetkezett gondozási képtelenségük ideje alatt a gyermekek (a családok átmeneti otthona esetén a család) ellátását biztosítsák. Ezen elhelyezési formáknál a gyermekek és a szülők közti kapcsolattartásra is szélesebb körben – napi szinten – van lehetőség a szakellátáshoz képest, a szülő elláthatja gondozási feladatainak egy részét az átmeneti gondozást nyújtó intézménnyel közreműködve.

a gyermekvédelmi rendszerben élő fiatal felnőttek továbbtanulásáról és felsőoktatási részvételéről. *Esély*, 2009/3., 97-114.18.

77 ZSUBRITS Attila: Nevelői kompetenciák értelmezése a gyermekvédelmi szakellátásban. *Képzés és gyakorlat*, 2012/1-2., 196-208.

78 Az online tér adta eszközök egyelőre nem képezik szabályozás tárgyát, ugyanakkor sokszor a hivatalos kapcsolattartási módokat ez váltja fel, ennek dilemmáival azonban a keretek szűkössége miatt a tanulmány nem tárgyalja, miután egy önálló kutatás tárgyát képezheti.

79 MINUCHIN i.m.74.

Az átmeneti gondozás egyik kritikája, hogy az elhelyezés elrendelésének időtartama (első körben legfeljebb fél év lehet, ami további kétszer fél évvel meghosszabbítható) nem idomul ténylegesen a szülő akadályoztatásának időtartamához, valamint akár rövidebb időszak alatt is fény derülhet arra, hogy átmeneti vagy tartós nevelésbe vétel lesz-e szükséges: a gyermeknek a minél gyorsabb megoldás az érdeke. A szakemberek a helyettes szülői intézmény⁸⁰ megerősítésében és az intézményi megoldások családba fogadással történő kiváltását javasolják alkalmazni a személyesség jegyében.⁸¹ Másfelől viszont, a szülők helyzete szempontjából az átfogó egzisztenciális, életvezetési változásokra ez az időtartam kevésnek bizonyul, amelynek következtében a szakemberekre is nagy nyomás helyezkedik.⁸²

„[Az] {intézménytelenítés} (de-institucionalizáció) mint szükséglet a személyesség egyik legközvetlenebb megjelenése a jogalkotásban és a közszolgáltatási praxisban. A kitagolás intézménye egyúttal elmozdulás – a tágabban vett közigazgatás és a humán (köz)szolgáltatások nyújtása körében is – a holisztikus látásmód kiteljesedése, hangsúlyosabbá válása felé.”⁸³

Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának CM/Rec (2005) 5. számú ajánlása a bentlakásos intézményekben élő gyerekek jogairól alapelveként, rögzíti, hogy: „lehetőség szerint a gyerekek és a családok speciális szükségleteinek megfelelő, megelőző támogatási intézkedéseket kell biztosítani számukra”. Ezenfelül „csak kivételes esetben kerüljön sor a gyerekek intézményi elhelyezésére, amelynek során az elsődleges cél a gyerekek legfőbb érdekének és lehető leggyorsabb, sikeres társadalmi beilleszkedésének vagy visszailleszkedésének biztosítása”. A források felhasználásáról pedig az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelve szól.⁸⁴

A Miniszteri Bizottság (2011) 12. CM/Rec számú ajánlása⁸⁵ pedig a gyermekek jogairól és a gyermek- és családbarát szociális szolgáltatásokról, a gyermekek

80 A helyettes szülő saját családjában gondozza a gyermeket, helyettes szülői hálózat formájában működik, mely lehet átfedésben a nevelőszülői hálózattal is.

81 ZÁMBÓ Géza: *A kiskorúak átmeneti gondozására vonatkozó szabályok bírálata*. In: SOMFAI Balázs (szerk.): *Ünnepi tanulmánykötet Filó Erika kandidátus egyetemi docens 70. születésnapjára*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 413-424.

82 ZOMBAI Tamás: Dilemmák, lehetőségek. Szociális munka a családok átmeneti otthonában. *Esély*, 2014/4., 100-126.

83 RIXER (2009) i.m. 264.

84 eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004L0018&from=EN

85 rm.coe.int/168046ccea (2019.10.01.)

védelve érdekében az általános, speciális és intenzív beavatkozásokat célzó intézkedések elérhetővé tételén túl a szakemberek képzéséről, szupervíziós lehetőségeinek beépítéséről is állást foglal, kiemelve a három év alatti gyermekeket célzó intézkedések és a családok szükségleteihez illeszkedő ellátások fontosságát.

A Gyvt. 7.§ -a is az alapelveknél a családba fogadás, az örökbefogadás, illetve a befogadó szülői elhelyezés (akik lehetnek helyettes szülők vagy nevelőszülők) elsőbbségét rögzíti, kivételekkel.⁸⁶ Az intézményi elhelyezések körében pedig a kisebb létszámú intézmények dominálnak. Az alábbi táblázat a személyes gondoskodást nyújtó ellátásokat szemlélteti az elhelyezhető gyermekek törvényi létszámával:

ellátási forma	gondoskodási forma	intézménytípus megnevezése	ellátottak létszáma
átmeneti gondozás – alapellátás	intézményes	családok átmeneti otthona (CSÁO) ⁸⁷	12-40 gyermek és felnőtt együttesen
		gyermekek átmeneti otthona (GYÁO)	12-40 gyermek
	szülői gondoskodást helyettesítő védelem (hálózattal)	helyettes szülő	maximum 4 gyermek
nevelésbe vétel-szakellátás	gondoskodást helyettesítő védelem (hálózattal)	nevelőszülő	maximum 6 gyermek (beleértve a saját vérszerinti gyermekeket)
		intézményes	lakásotthon
	intézményes	gyermekotthon	12-48 gyermek

3. táblázat: A személyes gondoskodást nyújtó ellátási formák és létszámkeretük
Léteznek még nagyobb intézménykomplexumok, ahol egy nagyobb épületben több gyermekotthoni egység működik (mint például a mátészalkai

86 Gyvt. 7. § (2) „A tizenkét év alatti gyermek befogadó szülőnél történő elhelyezésétől kizárólag akkor lehet eltekinteni, ha *a*) a tartósan beteg, súlyosan fogyatékos gyermek befogadó szülőnél történő elhelyezése nem áll a gyermek érdekében, vagy arra állapota miatt nincs lehetőség, *b*) a testvéreket nem lehet együttesen a befogadó szülőnél elhelyezni vagy más okból szükséges az intézményes elhelyezés biztosítása, vagy *c*) a gyermekek átmeneti gondozása esetén az intézményes elhelyezést a szülő, más törvényes képviselő kéri és az nem ellentétes a gyermek érdekével.”

87 A családok átmeneti otthona működhet krízisközpontként, védett házként vagy egyszülő (anya)otthonként.

Gyermekvédelmi Központ,⁸⁸ vagy a köznyelvben fóti gyermekvárosként emlegetett fóti Károlyi István Gyermekközpont,⁸⁹ mely utóbbinak kisebb létszámú elhelyezési formákba való kiszervezésére indult állami kezdeményezés).

Emellett ismert forma még az ún. „hetes iskola”, amely napjainkban már kollégiumi formában működik (mint például a XIX. kerületi Hungária Általános Iskola és Kollégium,⁹⁰ vagy a Biriben működő Dankó Pista Egységes Óvoda-Bölcsőde, Általános Iskola, Szakképző Iskola, Gimnázium és Kollégium⁹¹). Ezek az intézmények többnyire hátrányos helyzetű és speciális nevelési igényű gyermekek hétköznapi ellátásáról gondoskodnak, azonban oktatási intézménynek és nem személyes gondoskodást nyújtó intézménynek minősülnek, még ha funkciójukat tekintve inkább utóbbihoz állnak közelebb, miután az általános kollégiumokhoz képest a gyermekotthoni rendszerhez közelítő felépítéssel rendelkeznek (például csoportok szerinti elhelyezés van nevelőkkel), mely a finanszírozási nehézségeket okozhat.

Az ENSZ a Gyermekjogi Egyezmény huszadik évfordulója alkalmából (2009-ben) fogadta el a Gyermekjogi Bizottság és a Nemzetközi Szociális Szolgálat (International Social Service, a továbbiakban: ISS) által kidolgozott „Alternatív gondoskodás a gyermekekről” című útmutatót.⁹² A kiadvány kiemeli, hogy a gyermek kiemelése a szükségszerűség elve alapján történhet (ha már más megoldás nincsen), az elhelyezés megszervezése szempontjából az a legfőbb érdeke, hogy a vérszerinti családjához legközelebb kerüljön elhelyezésre, szem előtt tartva a gondozókkal való személyes kötődés kialakításának lehetőségét, megteremtve a stabilitást és állandóságot (megfelelőség elve). Az államoknak esősorban a szülői gondoskodás megerősítését kell támogatniuk, megelőzve

88 szabolcsszatmarbereg.szgyf.gov.hu/2-uncategorised/64-mateszalka-1-1-1-regi.html (2019.09.20.)

89 A gyermekotthon honlapja: www.wp.kigyk.hu/ A Gyermekközpont a rendszerváltásig gyermekváros formájában működött, mely azt jelentette, hogy a gyermekvároson belül elérhető volt több közszolgáltatás is, mint például oktatási intézmények, posta, vagy éppen üzletek, ez a felépítés felszámolásra került, azonban a gyermekek a gyermekközpont területén lakóotthonokban vannak elhelyezve. A felszámolási kísérlet a médiában jelenleg is nagy port kavart, alapvetően az a fő kérdés, hogy egy nagy intézménynek tekinthető-e elhelyezési szempontból, vagy több kisebb szervezeti egységnek.

90 Az intézmény honlapja: hungaria.xyz/ (2019.09.20.)

91 www.biri.hu/files/Biri%20H%C3%ADrmond%C3%B3/XI.%20%C3%A9vfolyam%202.%20sz%C3%A1m%202011.%20j%C3%BAlius.pdf (2019.09.23.)

92 Az útmutató eredeti nyelven itt érhető el: resourcecentre.savethechildren.net/node/5447/pdf/5447.pdf, magyarul pedig az SOS Gyermekfalu Magyarországi Alapítványa gondozásában: www.sos.hu/wp-content/uploads/sites/6/2018/01/Alternativ-gondoskodas-UTMUTATO-final_1.pdf (2019.09.23.)

a családok szétválasztását (informális gondoskodás). Amennyiben pedig a szétválasztás elkerülhetetlen, mindent meg kell tenni az újraegyesítés érdekében és bátorítani kell a nevelőszülői hálózatok elterjedését; az intézményi gondoskodást pedig minél kisebb létszámmal, kis csoportokban, családi légkörben kell megvalósítani, az utógondozás támogatásával.

Az Eurochild⁹³ európai gyermekvédő szervezeteket összefogó hálózata 2012-ben adta ki átfogó felmérését tartalmazó munkaanyagát „De-institutionalisation and quality alternative care of children in Europe” címmel.⁹⁴ A dokumentum megállapítja, hogy az alternatív ellátások európai összehasonlításának egyik akadálya, hogy eltérő fogalmakat alkalmaznak a tagállamok a bentlakásos intézményekre, ide tartozhatnak a: bentlakásos iskolák, speciális iskolák, csecsemőotthonok, bentlakásos otthonok az értelmi fogyatékossgal élő vagy mozgássérült gyerekek számára, bentlakásos otthonok a magatartási zavarokkal küzdő gyerekek számára, fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei és az utógondozó otthonok. A kutatás a jó gyakorlatok felsorakoztatása mellett felhívja a figyelmet arra, hogy a gyermek családban történő nevelkedésének támogatása gazdaságosabb és hosszabbtávú befektetés az állami elhelyezés módzatainál, hivatkozva egy 2008-as brit felmérés kimutatásaira.⁹⁵ E szerint egy gyermek heti eltartásának költsége egy állami lakóegységben 4,5-szerese az önálló életvitel, nyolcszorosa a nevelőszülői, 9,5-szerese a családnál/ barátoknál való elhelyezés, és több mint 12,5-szerese a családban maradás költségeinek, valamint nyolc gyermek lenne elhelyezhető nevelőszülőknél egy gyermek állami intézményben való elhelyezésének költségén.

Az útmutató megállapítása szerint az intézménytelenítés folyamata az állami szervek, a helyi közösségek és civil szervezetek koordinált együttműködésével és munkamegosztásával lenne lehetséges, azonban az államok többségében a célzott források és támogatások elosztása nem ezt a logikát követi. Ezzel összefüggésben többek közt az alábbi intézkedésekre van szükség: nemzeti stratégiák kidolgozása, elszámoltathatósági és felelősségi szabályok meghatározása, az intézménytelenítés átültetése a nemzeti jogi szabályozásba és a korai beavatkozást célzó intézmények kialakítása, a hosszútávú befektetések megfontolása és célként való megfogalmazása a szociális intézkedések terén,

93 www.eurochild.org (2019.09.24.)

94 A cím saját fordításban: „Intézménytelenítés és minőségi alternatív ellátások a gyermekeknek Európában”, elérhető: www.openingdoors.eu/wp-content/uploads/2013/05/DI_Lessons_Learned.pdf (2019.09.23.)

95 A felmérés elérhető innen: ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=614&furtherNews=yes (2019.09.23.)

az intézménytelenítés közérdekként való kezelése az állami és hivatalos szervek és a társadalom szintjén, a jó gyakorlatok szakértők általi feltérképezése és felépítésének beépítése az állami szociális intézkedések mechanizmusába, valamint a hatékony civil szervezetek és a társadalom bevonása a folyamatokba, a civil kezdeményezések erősítésével.

Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttéréssel foglalkozó európai szakértői csoport (*European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care*, a továbbiakban: EEG⁹⁶) 2012-ben adta ki „Az intézményi ellátásról a közösségi ellátásra való áttérésre vonatkozó közös európai útmutatót”. A gyerekek, a fogyatékossgal élő személyek, a mentális problémákkal élő személyek és az idősek intézményi ellátásáról a családi és közösségi alternatívákra való tartós áttérés végrehajtásáról és elősegítésének főbb alapelveit tartalmazza.⁹⁷ Az útmutató kutatásokkal támasztja alá, hogy az intézményekben nevelkedő gyermekek fejlődési nehézségekkel küzdenek a családban vagy nevelőszülőknél nevelkedő társaikhoz képest, a tünetek a testi fejlődés és motoros készségek, az agyi fejlődés, az érzelmi kötődés, a mentális, nyelvi és pszichés készségek területén is jelentkeznek, miután a gondozókkal való viszony az egyéni kapcsolathoz képest korlátos lehetőségekkel bír. A dokumentum az intézmények kiváltásának gazdaságosság mellett a prevencióra és az intézményi keretek között élők társadalomba való visszavezetésének fontosságára is kitér, mely során a jogi keret megváltoztatása, az ellátórendszer kapacitásának bővítése és a közösségek megerősítése szükséges. A gyermekeket érintő elhelyezési formák tekintetében az örökbefogadás ösztönzését, a nevelőszülői ellátás kiterjesztését és a gyermekotthonok lakásotthonokkal történő kiváltását emeli ki.

Magyarországon 2009-ben indultak el a fogyatékkal élők bentlakásos intézményeinek kiváltását célzó kormányzati törekvések, amelyek a későbbiek folyamán kiterjedtek az egyéb bentlakásos intézményekre, így a gyermekvédelemre is.⁹⁸ A folyamatot jelenleg az EFOP 1.9.1 TÁRS projekt keretein belül dolgozzák ki és valósítják meg.⁹⁹

96 Az EEG működése az Európa 2020 stratégiához illeszkedik, bővebben lásd: deinstitutionalisation.com/, továbbá ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en (2019.10.01.)

97 Eredeti nyelven elérhető: deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/guidelines-final-english.pdf Magyar nyelven: deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines_hungarian-version.pdf (2019.10.01.)

98 Bővebben lásd: www.tamogatoweb.hu/letoltes2019/kivaltas_koncepci%C3%B3_2019.pdf (2019. 10.18.)

99 A program felépítését részletesebben lásd: <https://fszk.hu/szakmai-tevekenysegek/>

„A gyerekek életében egész olyan sor környezeti tényező van, amely, bár a szó hagyományos értelmében nem minősül traumának, mégis károsan hat az agy fejlődésére. A rendelkezésünkre álló adatok közül egyre több utal arra, hogy a gyerekek egészséges fejlődését leginkább az elhanyagolás veszélyezteti, vagyis ha a szülő vagy gondozó érzéketlen a gyermek igényei iránt. A gyerekkori, különösen a csecsemőkori elhanyagolást az idegrendszer súlyos fenyegetésként éli meg. Kutatók szerint az elhanyagolás hosszú távon több kárt okozhat a gyermeknek, mint a fizikai abúzus.”¹⁰⁰

Ennek fényében is kikövetkeztethető, hogy a veszélyeztető körülmények száma szinte végtelen lehet, és a szülők mellett az egyéb gondoskodási formák is nagy szerepet játszanak a gyermek egészséges fejlődésének alakításában. Összességében elmondható, hogy „a gyermekvédelem rendszerét annak különböző szintjein együttesen szükséges fejleszteni, mivel csak rendszerszemléletben tud hatékonyan működni. Az egyes alrendszerek és szolgáltatások között nincsen hierarchikus viszony, szakmai értelemben vett presztízskülönbség, azok nem egymással versengő értékekre épülnek, hanem más-más rendszerfunkciót töltenek be a gyermekek jól-létének és védelmének, a családok támogatásának széles körű biztosítása terén”.¹⁰¹

4. Jó gyakorlatok

A civil szervezetek bevonása körében felmerülnek felelősségi és szabályozási kérdések az önkéntesek által végzett munka tekintetében. Bíró Endre szerint a fő problematikák az alábbiak (amelyek leginkább a szakellátásban élő gyermekek esetében jelennek meg): az intézményi felügyelet alatt álló gyermekek által elkövetett jogsérelemért viselt jogi felelősség a gyermek felügyeletének „rábízása”, az intézményi felügyelet alatt álló gyermekek bekövetkező jogsérelméért (például baleset, sérelmükre elkövetett bűncselekmények) viselt jogi felelősség problematikája, a kifejezett törvényi felhatalmazás problematikája (azaz annak kérdése, mely esetekben és intézménytípusoknál vonhatók be önkéntesek), a belső jogi (például házirendi) szabályozás problematikája, az önkéntes foglalkoztatásra irányadó kizáró okok,¹⁰² a képesítési előírások, a

intezmenyi-ferohely-kivaltas/tars-projekt-efop-1-9-1/ (2019. 10.18.)

100 TOUGH, Paul: *Adjunk esélyt a gyerekeknek! Hogyan segítsük a hátrányból indulókat?* Budapest, HVG Könyvek, 2018., 32-33.

101 RÁCZ Andrea (szerk.): *Átmeneti ellátások fejlesztési lehetőségei a gyermekvédelem különböző szegmenseiből*, Budapest, Rubeus Egyesület, 2018., 209.

102 A Gyvt. irányadó rendelkezését egy 2018-as törvénymódosítás hatályon kívül helyezte

meghatározott jogviszonyhoz kötött tevékenységek és a gyermek mindenkifeletti érdekében álló legjobb megoldás elmulasztásáért való felelősség.¹⁰³ E kérdésekre alkalmazandó egységes iránymutatás (pontosabban a szabályozás) hiányában és az esetleges veszélyektől félve sok intézmény tartózkodik a civil szervezetekkel való együttműködéstől. Még ha az aggodalmaknak lehet is racionális alapja, ez a tendencia azt is jelenti, hogy sok hatékony projekt szeparáltan működik, anélkül, hogy a gyermekvédelmi intézmények ismernék működésüket, ez pedig ahhoz vezet, hogy sokan maradnak az állami szféra kapacitás- vagy erőforráshiánya miatt segítség nélkül, amelyet a civil szervezetek orvosolhatnának. Az állam és a civil szervezetek együttműködését tovább nehezíti, hogy a jogi szabályozás a közhasznú tevékenységek keretét és formáit írja elő és ellenőrzi (mint a pénzügyek, kapcsolatteremtés módja állami szervekkel), ahelyett, hogy a civil erőforrások állami bevonásának, felhasználásának folyamatának adnának keretet.¹⁰⁴

A jó gyakorlatok körében elsősorban civil szervezetek projektjeinek a bemutatására kerül sor – a teljesség igénye nélkül. E tevékenységeket több szempont alapján is lehet csoportosítani (célcsoport, területi jelenlét, tevékenységi kör stb.), azonban a személyesség elvét figyelembe véve két fő irány szerinti bontásban történik a tárgyalásuk: a mentorálást tartalmazók és a gyermekvédelmi szakemberek képzését, szupervízióját szem előtt tartó programok szerint. Ahogy a statisztikákból kiderült, a legtöbb gyermekvédelmi problémával rendelkező gyermek hátrányos helyzetű is egyben, akiknek nagy százaléka pedig roma származású; így kifejezetten roma-specifikus kezdeményezések is helyet kapnak a felsorolásban, előrebocsátva, hogy elemeik hasznosíthatók lehetnek a nem-roma hátrányos helyzetű gyermekek integrációját tekintve is.

(addig a gyermekjogi képviselőre vonatkozó kizárási okokhoz igazodott), ugyanakkor az önkéntesek alkalmazásának kérdése aktuális, miután kevés civil szervezet használ szűrési-kiválasztási rendszert.

103 BÍRÓ Endre: *A civil forrásbevonás lehetőségei a gyermekjóléti és gyermekvédelmi tevékenységben és a gyermeki jogok biztosításában*. In: SOMFAI Balázs (szerk.): Ünnepi tanulmánykötet Filó Erika kandidátus egyetemi docens 70. születésnapjára. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2010, 77-108.

104 BÍRÓ Endre: *Nonprofit Szektor Analízis. Civil szervezetek jogi környezete Magyarországon*. Budapest, EMA Egyesület, 2002, 75-76.

4.1. Mentorprogramok

A legtöbb projekt a mentorálás kiépítésében látja a leghatékonyabb megoldást,¹⁰⁵ e programok legnagyobb részét a család funkcionális működését próbálják elősegíteni oly módon, hogy a családok, gyermekek szükségletei szerint alakítják a mentorálást.

4.1.1. Bagázs

Talán az egyik legnagyobb méretekben működő civil szervezet a Bagázs Közhasznú Egyesület¹⁰⁶ amely az Iskolai Közösségi Szolgálat felhasználásával egy mentorprogramot hozott létre a bagi roma telepen, és immár egy komplett telepfelszámoló programmá nőtte ki magát, módszereiket más településekre is kiterjesztve (például Dány). Nem csupán a gyermekeknek szerveznek foglalkozásokat, vagy korrepetálják őket tanulmányaikban, hanem ügyelnek arra is, hogy minél több, a szabadidő hasznos eltöltésére szolgáló tevékenységeket nyújtsanak a telepen élőknek korosztályok szerint többeknek is, így működtetnek baba-mamaklubot, férfiklubot is, segítve ezzel a felzárkózást, illetve felnőttek számára az alapfokú iskolai végzettség vagy szakma megszerzését is támogatják, és adósságkezelő programot is működtetnek. A mentorok közt a program által sikeresen elért romák is végeznek segítő munkát saját közösségeik felé.

4.1.2. Tanítsunk Magyarorszáért

Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban ITM) 2018-ban indította útjára a Tanítsunk Magyarorszáért¹⁰⁷ programot és felel annak teljes koordinációjáért. A célcsoport a kistélepülésen élő általános iskolás diákok, akik mellé mentorokat jelölnek ki, akik civil szervezetektől és a program egyéb szakembereitől kapnak képzéseket, és a korrepetálás mellett egyéb közösségi programokat is szerveznek. A program négy részből áll: egyetemi mentorprogram, középiskolás mentorprogram, HÖÖK-mentorprogram és a

105 Bővebben lásd: PAPP Krisztina: *Mentorprogramok szakmai tapasztalatai a mentori támogatáson keresztül: hasznosulás, hasznosíthatóság*. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *Szülői kompetenciafejlesztést célzó programok a gyermekjóléti szolgáltatások tárházában*. Budapest, Rubeus Egyesület, 207-213.

106 Bővebben lásd az egyesület saját honlapján: www.bagazs.org/hu/ (2019.10.24.)

107 Bővebben információkat a Tanítsunk Magyarorszáért honlapja tartalmaz: tmo.gov.hu/, tmo.gov.hu/hu/page/program (2019.11.03.)

vállalati mentorprogram. A projekt jó példája az állami szféra, a civil szervezetek és a társadalom összefogásának.

4.1.3. Biztos Kezdet Gyermekház

A Biztos Kezdet Gyerekház¹⁰⁸ az angliai Sure Start¹⁰⁹ kormányzati program átültetése, amelynek „célja a szocio-kulturális hátrányokkal küzdő, elsősorban a hátrányos helyzetű, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek egészséges fejlődésének biztosítását támogató, fejlődési lemaradását kompenzáló, a szülői kompetenciákat erősítő, a szülő és különösen az óvodás kort még el nem ért gyermek számára együttesen biztosított társadalmi felzárkózást segítő prevenciós szolgáltatás biztosítása” azzal, hogy „a gyermek és család sikeres társadalmi integrációja érdekében együttműködik különösen a gyermekjóléti szolgálattal, a védőnői szolgálattal, az óvodával, egyéb gyermekintézménnyel, valamint szükség esetén a jelzőrendszer egyéb tagjaival”.¹¹⁰ Kifejezetten a kulturális különbözőségek tiszteletben tartásával segítenek a szülőket megtanítani a gyermeknek legmegfelelőbb nevelési módszer megtalálására, a gyermekeknek pedig fejlesztő játékokat biztosítanak, jelenleg negyvenhárom településen működnek hazánkban. Azonban a multikulturális nevelés nem valósul meg teljesen (azaz magyar szülők ritkán aknázzák ki a Gyerekház programjait), ugyanakkor a program eredményesnek mondható, mivel a segített családok gyermekei óvodára alkalmas állapotban kerülnek a köznevelésbe, és a szülők is hatalmas lépéseket tesznek a nevelés művészetének elsajátításával. A gyerekházakat a Gyvt. a nappali ellátások körében tartja számon.

4.1.4. Unitut – a hiányzó mentor

Az egyedülálló kezdeményezések közt említhető a diszkrimináció ellen főként a humor eszközeivel fellépő, roma fiatalok által működtetett Roma News Production által létrehozott, a hátrányos helyzetű gyermekek továbbtanulását célzó „Unitut – a hiányzó mentor” projekt.¹¹¹ A program digitális eszközökkel és

108 Dió Zoltán – Eszik Zoltán - NAGYNÉ VARGA Ilona – SIDLOVICS Ferenc - SZOMOR Éva: *Biztos Kezdet Füzetek 1.*, Budapest: Jász-Nagykun-Szolnok megye Esély Szociális Közalapítványa Regionális Szellemi Forrásközpont, 2006

109 Bővebben lásd az angol kezdeményezés honlapján: nidirect.gov.uk/sure-start-services (2019.11.03.)

110 Gyvt. 38/A. § (1), (2).

111 A Roma News Production tevékenységeit a <http://romanews.hu/> tartalmazza, az Unitut

egy YouTube csatorna létrehozásával nyújt információkat közérthető módon a felsőoktatás rendszeréről (mint például a felvi.hu rendszerének működése), az elérhető ösztöndíjprogramokról, valamint a főbb szakokat és hivatásokat főként roma, szakirányú főiskolai és egyetemi hallgatók vagy friss diplomások mutatják be. Az online tér lehetővé teszi, hogy nagy számú célközönséghez juthassanak el a szükséges információk. A program hatásmérése alapján a videók körülbelül 5000 főhöz jutnak el, a kezdeményezők szerint: „azok a pályaválasztási weboldalak, amelyek a felsőoktatással kapcsolatos információkat gyűjtik össze, kevés hangsúlyt fektetnek azon programok bemutatására, amelyek roma diákoknak szólnak. Emellett nehézséget okoz, hogy az ilyen típusú honlapoknak a nyelvezete nagyon bonyolult az olyan cigány fiatalok számára, akik ezekkel a szakkifejezésekkel először találkoznak”.¹¹²

4.2. Szakmai képzéseket és szupervíziót tartalmazó programok

4.2.1. Romani Early Years Network (REYN)

A nemzetközi szakmai hálózat célja, hogy a 0-3 éves korú roma gyerekekkel foglalkozó szakemberek igényeit felmérje és így a szakmai fejlődésükhöz megfelelő segítséget tudjon nyújtani (főleg képzések és tréningek által) és elősegítse a szakmán belüli kapcsolatok kialakítását, ápolását.¹¹³ A nemzetközi hálózat 2012-ben alakult, a magyar alhálózata pedig 2014-ben. A régióban első körben Magyarország, Szlovákia és Szlovénia kapott lehetőséget ezek létrehozására. A magyar alhálózat olyan szakemberekkel dolgozik, akik közvetlenül foglalkoznak a roma gyerekekkel, rendkívül fontosnak tartva, hogy minél több roma tagja is lehessen a REYN-nek.

4.2.2. Ágota Alapítvány

A gyermekotthonokkal kapcsolatos tevékenységek körében az egyik legkiterjedtebb az ÁGOTA® Alapítvány,¹¹⁴ amely mind az állami gondoskodásban élő gyermekeket, mind a velük dolgozókat törekszik megszólítani, nyári táborok,

csatorna elérhetősége: youtube.com/unitut (2019.11.04.)

112 Az adatokat tartalmazó munkaanyagot a Roma News Production tagjai bocsátották rendelkezésemre.

113 Bővebb információk a szervezet honlapján érhetők el reyn.hu/

114 Bővebben lásd az alapítvány saját honlapján: agotalapitvany.hu/hu/alapitvanyrol (2019.09.17.)

szakmai képzések és konferenciasorozatok szervezésével, felhasználva az alapító, Kothencz János által kidolgozott KÁSZPEM® Módszert (azaz a Kothencz-féle ÁGOTA® Szenzitív Pedagógikoterápiás Módszert).¹¹⁵ Emellett az alapítvány gyermekotthoni hálózatot is fenntart.

4.2.3. Vásáry Tamás Alapítvány

A Vásáry Alapítvány¹¹⁶ egyfelől mentorprogramot működtet gyermekotthonos gyermekek számára, megfogalmazásuk szerint: „a gyermekotthonban nevelkedő gyermekek mintát találnak a biztonságos kötődésű emberi kapcsolatokra. Egy ilyen minőségi kapcsolat pedig megfelelő bázis a realisabb önértékelés kialakításához, az együttműködési, a döntési, a kontroll és pályaidentitási készségek fejlődéséhez. Egy tapasztalt mentor segítségével a gyerekek személyiségfejlődésüket, valamint szociális készségüket fejlesztő élményekhez és tapasztalatokhoz juthatnak, mindezt biztonságos kapcsolati és szakmai keretben”. Másfelől pályakövető és mentálhigiénés programmal is segíti a gyermekeket. A szervezet másik célcsoportja a gyermekotthonokban dolgozó szakemberek megtámogatása, amelyet szupervíziós alkalmakkal és tréningekkel valósít meg: „a szupervízió célja a szakmai kompetencia növelése, a kooperáció és a hatékonyság fejlesztése. Elősegíti az intervenciós lehetőségek tudatosítását, és támogatja a kapcsolatok és munkaköri rendszerek hatékony együttműködését. A szupervíziós ülések kétheti vagy havi rendszerességgel történnek, vagy csoportos, vagy egyéni formában”.

5. Összegzés

A szűk értelemben vett gyermekvédelem a védelemre szoruló gyermekek felé irányuló állami és társadalmi tevékenységet foglalja magában. A gyermekvédelmi ellátások a gyermekjóléti alapellátásban és a gyermekvédelmi szakellátásban öltenek testet, az intézkedések és beavatkozások tartalmát pedig a *veszélyeztetettség* mértéke határozza meg. A gyermekvédelmi problémáknak és a veszélyeztetettségnek a fogalmi kidolgozása azonban még nem történt meg egységesen, amely egyfelől nagyobb ügyszámhoz is vezet, másfelől pedig ahhoz, hogy a célzottabb és hatékony segítségnyújtást a gyermekek

115 A módszertani füzetek elérhetők: www.agotaalapitvany.hu/uj/hu/bemutakozas/kaszpem_kezikonyvek (2019.11.03.)

116 Bővebben lásd az alapítvány saját honlapján: vasarytamasalapitvany.hu/ (2019.11.03.)

adott esetben később kapják meg. Így kulcsfontosságú lenne az egységes módszertan kidolgozása és alkalmazása (a jogi szabályozás szintjéről indulóan) a veszélyeztetettség kapcsán. „A veszélyeztetett és védelembe vett gyerekek, valamint a rossz iskolai mutatókkal rendelkező tanulók helyzetére a helyi antiszegregációs helyzetelemzések világítottak rá pontosabban. Az eredmények azt mutatják, hogy ezeknek a kiemelt figyelmet érintő gyerekeknek a száma jelentősen felülreprezentált a rossz lakhatási körülmények, szegregátumokban élők körében. A gyermekek általánosan rosszabb helyzete, a szegénység és nélkülözés mellett jogaik is gyakran sérülnek, melyre a hazai civil és nemzetközi szervezetek is folyamatosan felhívják a figyelmet.”¹¹⁷ 2014 óta a szolgáltatásokat érintő jogszabály-módosításoknál az a tendencia figyelhető meg, hogy bár „olyan területeket érintenek, ahol indokolt a fejlesztés. Kérdés azonban, hogy önmagában a jogszabályi keretek módosítása elegendő-e a szolgáltatások hatékonyabb működésének, elérhetőségük javításának elősegítésében”.¹¹⁸

A *személyesség-modell* a gyermekvédelemben a *terminológia*, az *intézménytelenítés* folyamatában és a *személyes kapcsolatok kiépítésén alapuló segítő viszonyokban* jelenik meg elsősorban, mintegy rendező elvként.

A személyes gondoskodást nyújtó ellátások körében az átmeneti gondozási formák és a nevelésbe vétel különböztethető meg. A nemzetközi ajánlások egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a gyermekotthonban nevelkedő gyermekeket érintő fejlődési nehézségekre tekintettel a bentlakásos intézmények *kiváltására* szolgáló megoldásokra a *de-institucionalizáció* jegyében, e körben a *család- és gyermekbarát szociális szolgáltatások* megerősítését, a *megelőzést* és a gyermek családban történő nevelkedését célzó intézkedések elsődlegessé tételét javasolják az állami, civil és társadalmi összefogáson alapuló *koordinált programok* és stratégiák kidolgozásával.

Az intézménytelenítés nemzetközi szinten – az ENSZ és az EU által kidolgozott útmutatók alapján – követelményként jelenik meg az államok számára, amelyet mind a gyakorlati szakemberek bevonásával, mind a társadalmi összefogás megszervezésével szükséges megszervezni koordinált munkamegosztás alapján. Azonban a bentlakásos intézmények dolgozói kettősséggel állnak a folyamathoz: azt ugyan belátják, hogy a nagy intézmények rendszere nem a leghatékonyabb a személyes gondoskodás nyújtása terén, azonban a lehetséges

117 VARGA Aranka (szerk.): *Esélyegyenlőség a mai Magyarországon*, Pécs, Pécsi Tudományegyetem BTK NTI, 2013, 135.

118 BASS László – DARVAS Ágnes (szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2014-2017*. Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2018, 171.

megoldásokat nem látják, sem a szerepüket a folyamatban, állásukat féltik.¹¹⁹

Bár a Gyvt. a szakellátást tekintve az *intézményi elhelyezést* illetően a nemzetközi tendenciáknak nagyrészt megfelel azzal, hogy a nevelőszülői elhelyezést teszi elsődlegessé, valamint megindult a gyermekotthonok lakásotthonokkal történő kiváltása, a gyakorlati megvalósulás eltéréseket mutat, amely részben a szakemberi, a nevelőszülői és az intézményi erőforrás hiányából fakad. Az ombudsmani jelentések gyakran számolnak be eszközöket érintő hiányosságokról és szakemberhiányról, a férőhelyek hiányáról, illetve az intézmények elhelyezkedésének elszigeteltségéről, amely nehezíti a gyermekek társadalmi beilleszkedésének esélyeit.¹²⁰ Fontos, hogy a gyermekotthonok, lakásotthonok olyan településeken működjenek, amelyek befogadóak, pozitívumként értékelik a gyermekotthon adta új munkalehetőségek létesülését, továbbá infrastruktúrával rendelkeznek (mint például a köznevelési intézmények, pedagógiai szakszolgálatok).¹²¹ Mindemellett pedig szükséges lenne a gyermekvédelmi hivatás presztízsének emelése is.¹²²

Általánosságban pedig elmondható, hogy a kiemelés kockázatával fenyegetett családok megsegítésére kevesebb intézkedést tartalmaz a gyermekvédelmi tárgyú szabályozás. Megerősítésre szorulnak továbbá az *átmeneti – alternatív gondozást nyújtó intézmények* és felmerül a *bentlakásos iskolák* szabályozásának és az ellátások közti elhelyezésének kérdésköre is, amelyek funkciójukat tekintve az átmeneti gondozás intézményeihez tartozva lépcsőt képezhetnének az időszakos- vagy szakellátásban történő elhelyezés között.

A kisebb, családasabb intézmények mellett legalább ugyanilyen jelentőségű a gyermekekkel foglalkozó *szakemberek rátermettségének, képzettségének növelése* és az állandóság biztosítása céljából a pályán tartása. Ennek érdekében elengedhetetlenek a célzott képzések és a *szupervíziós* foglalkozások tartása, a rekreáció támogatása, továbbá a versenyképes bérek biztosítása.¹²³

119 BUGARSZKI Zsolt - ESZIK Orsolya - SZENTKATOLNAY Miklós - SZIKLAI István: *A nagy létszámú intézmények kitagolása és az önálló életvitel támogatása Magyarországon*. Budapest, ELTE Társadalomtudományi Kar - Soteria Alapítvány, 2010-2011

120 Lásd például: az AJB-276/2019. számú jelentés, továbbá az AJB-2648/2015. számú jelentés, és az AJB-746/2015. számú jelentés.

121 BÜKI Péter: A gyermekvédelmi szakellátás differenciálása, egyéni igények kielégítése. In: RÁCZ Andrea (szerk.): *A gyermekvédelem megújulási alternatívái*. Budapest, Rubeus Egyesület, 2015, 155-166.

122 RÁCZ Andrea: *Jó szülő-e az állam? Fejlesztési igények a gyermekvédelmi szakellátás professzionalizációjáért*. RÁCZ Andrea (szerk.): *Jó szülő-e az állam? A corporate parenting terminus gyakorlatban való megjelenése*. Budapest, Rubeus Egyesület, 2014, 215-245.

123 Domszky András: *A gyermekvédelmi rendszer alakulása és a képzés összefüggései*.

A jó gyakorlatok körében sok civil szervezet jár olyan példával elől, amelyeknek a gyermekvédelmi szolgáltatásokkal való összekapcsolása a rendszer hatékonyabbá tételét eredményezné, azonban az együttműködés lehetőségeire a jogi szabályozás nem ad átfogó iránymutatást.¹²⁴ A programok sikerességének kulcsa, hogy a helyi közösség elfogadja a szervezetek önkénteseit és munkatársait.¹²⁵ A civil szervezetek leginkább a mentorprogramokban leképeződő személyes kapcsolatok kialakításával segítik a hátrányos helyzetű gyermekeket és családjaikat, ezáltal hozzájárulva a családban történő nevelkedés elősegítéséhez, valamint a családi diszfunkciók leküzdéséhez, ezáltal a helyi közösségek erősítéséhez. Emellett léteznek a szakemberek segítségét, képzését és szupervízióját és tapasztalatcseréjét is elősegítő kezdeményezések, melyek szintén hiányt pótolnak a gyermekvédelmi szakemberek körében. Látható, hogy többféle pedagógiai (a hagyományostól az alternatív módszereken át), szakmai, elméleti stb. megfontolások alapján kialakított projektek egyaránt lehetnek sikeresek, a kulcs a személyes kapcsolatokban és a szervezetek hatékony működésében van.

Összességében az mutatkozik meg, hogy a hátrányos helyzetű és a veszélyeztetett gyermekek helyzetén *a célzott, többszereplős* (állami, civil, társadalmi összefogáson alapuló) *kezdeményezések* nyújtanak hatékony megoldást, amelyhez a jogi keretek átalakítása mellett szükséges a finanszírozás biztosítása is állami és pályázati forrásokból. A kutatásból az derült ki, hogy a személyesség elvének érvényesítése ebbe az irányba mozdítja el a gyermekvédelmi rendszer működését, amely folyamat sikerességéről a következő években vonhatunk le következtetéseket. Ehhez hasznos lehet a gyermekvédelmi *evaluációs módszerek*¹²⁶ egységesítésének kidolgozása és alkalmazása.

A *családok megsegítését*, a gyermekek családban történő nevelkedését célzó programok nem csupán gazdaságosabbak, hanem hosszabb távon megoldhatják a veszélyeztetett csoportok problémáit és azok újratermelődését. E kezdeményeseknek szükséges, hogy a gyermekek megsegítését többdimenziós szemszögből vizsgálva, komplex szakmai programok kidolgozásával ériék el.¹²⁷

Kapocs, XII. évf. 3. sz. 10-19.

124 BAKOSI Tamás: Szektorok közti együttműködés, avagy miért lehet hasznos a köz- és civilszféra összefogása? *Kapocs* XIII. évf. 3. szám., 58-62.

125 DARVAS Ágnes – FERGE Zsuzsa: *Gyerekesély programok kistérségi alkalmazása. A gyakorlat dilemmái és tanulságai*. Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2013.

126 Lásd: RÁ CZ (2016) i.m.

127 DARVAS Ágnes: *Komplex programok, szakmai szolgáltatások, szakmai munka és képzési*,

Bízunk abban, hogy a közeljövőben a gyermekvédelmi ellátórendszer el tud mozdulni ebbe az irányba, gyakorlati eredményeket is felmutatva.

továbbképzési szükségletek. RÁCZ Andrea (szerk.): Szülői kompetenciafejlesztést célzó programok a gyermekjóléti szolgáltatások tárházában. Budapest, Rubeus Egyesület, 2018, 54-70.

INNOVATIVE SOLUTIONS OF INDUSTRY 4.0 – SPECIAL ATTENTION TO GREEN LOGISTICS AND AUTONOMOUS VEHICLES

MÓNIKA PÓNUSZ
associate professor (KRE ÁJK)

JUDIT NAGY
associate professor (BCE GTK)

1. Introduction

The aim of the study is to provide a research summary that analyses the various aspects of logistics and supply chain management from a sustainability perspective, with a particular focus on reverse logistics and autonomous vehicles.

Industry 4.0 is an exciting phenomenon not only for researchers but also for business professionals. Many of its technologies exists for decades, but networking provided by the Internet and Internet of Things (IoT) devices, and utilization of data generated by these systems take process transparency, optimization and efficiency to a new level.¹ Industry 4.0 has one of the biggest impacts on the automotive sector.²

Concerning sustainable development we have to reach back to the interpretation given by the Brundtland Committee in 1987, according to which "sustainable development is a development that satisfies the needs of the present without threatening the chances of future generations to satisfy their own needs".³

The climate change with its effects is being felt more and more, the threat of the finite nature of resources and the matter of the urgent necessity of energy safety made it clear that decreasing fossil fuel use on a global scale must become unavoidable. Therefore, the operational framework of companies must be established so that it is in line with present expectations. Harangozó also refers to this in his paper, when he emphasizes that in

-
- 1 NAGY Judit – OLÁH Judit– ERDEI Edina– MÁTÉ Domicián– POPP József: The Role and Impact of Industry 4.0 and the Internet of Things on the Business Strategy of the Value Chain The Case of Hungary. *Sustainability*, 2018, 10(10), 3491.
 - 2 DEMETER Krisztina– LOSONCI Dávid– NAGY Judit– HORVÁTH Bálint: Tapasztalatok az ipar 4.0-val egy esetalapú elemzés. *Vezetéstudomány*, 2019, 50(4), 11.
 - 3 *WCED (1987): Our common future*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>(2019. 04. 16.)

different company functions (for example production management, logistics, innovation management, finances, accounting and marketing) there are several partial goals that can be compatible with the goal of decreasing the carbon footprint and for the realization of which it can be useful to quantify the corporate carbon footprint integrating it in the corporate IT system and communicating it”.⁴

According to Kerekes,⁵ the Brundtland definition of sustainable development has an important ethical nature, since it aims at reaching equality between generations and considers the matter from the perspective of “humans” and not of nature. Sustainable development “assumes ecological, social and economic sustainability as a simultaneous harmony”.

Supply chains are being networked. The joint interaction of several factors also influences the number of supply chains the individual companies have to have a role in.⁶ Complex processes happen when companies that specialized due to globalization become parts of a network.⁷

The aim of this paper is to point out how self-driving vehicles can support sustainability and how they affect the economy and the legislation.

2. Research method

In the recent years, our research has focused on analyzing the sustainability and competitiveness aspects of logistics and supply chain management. We reviewed domestic and international theoretical literature and processed case studies, synthesized technical books on the topic developed by research institutions in supply chain management education.

For this paper, we conducted several in-depth interviews with practitioners, and we also use the results of an own-organized conference workshop to highlight the varied effects of self-driving vehicles.

4 HARANGOZÓ Gábor: *A karbon lábnyom koncepció szerepe a vállalkozásfejlesztésben*. 129-146. http://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/11_Harangozo-Gabor.pdf, 2016 (2019. 11. 02.)

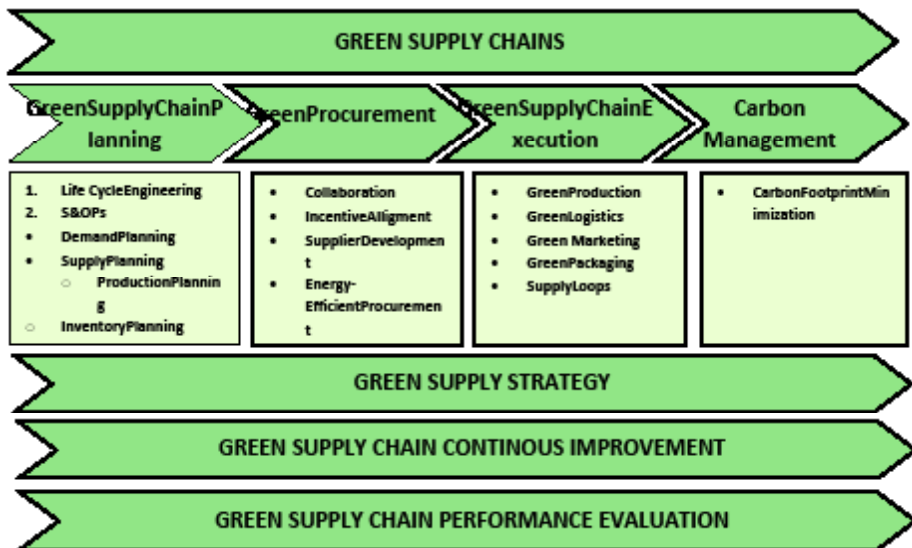
5 KEREKES Sándor: *A fenntartható fejlődés európai szemmel*. In: GÖMBÖS Ervin (ed.): *Globális kihívások, milleneumi fejlesztési célok és Magyarország*. Budapest, Magyar ENSZ Társaság, 2008, 51-60.

6 KOZMA Tímea: *Szereplők, folyamatok, kapcsolatok az ellátási lánc mentén*. In: *Logisztikai évkönyv*. Budapest, Magyar Logisztikai Egyesület, 2018, 23-35.

7 TÓTH Róbert – GYENGE Balázs: *Az ellátási láncok kialakulása és az ellátási lánc menedzsment értelmezése*. In: *Logisztikai évkönyv*. Budapest, Magyar Logisztikai Egyesület, 2018, 36-45.

According to the basic concept of our research, the reverse/green logistics concerns a small segment from the green supply chain, besides which for example green supply chain design, green supply chain realization and carbon management can be found. According to Pónusz and Kozma,⁸ the basic concept of Green Supply Chain belongs to Emmett and Sood,⁹ it provides one of the most complex and thorough perception in the topic. The SCOR model¹⁰ is in accordance with it, and we analyze how the different company areas in the entire supply chain realize sustainability, that is, the green supply chain concept.¹¹ It studies processes in a complex manner, considering the multi-directional flow of materials and reverse processes, and it is also the basic model of our research.¹²

Figure 1.: Green supply chain. Source: Emmett-Sood, 2010¹³



- 8 PÓNUSZ MÓNICA–KOZMA TÍMEA: Zöld ellátási láncok és innovatív megoldások. *Logisztikai Trendek és Legjobb Gyakorlatok*, 2017, 3 (2),61-66.
- 9 EMMETT, STUART– SOOD, VIVEK: *Green Supply Chains, An Action Manifesto*. Carnwall, (UK), Wiley,2010, 14-17.
- 10 SCOR Software Model Framework 2.0. Forrás: Supply Chain Council, 2006, 3. Updated on March 15, 2013. SCOR Software Model Framework (Supply Chain, Strategic Management).
- 11 PÓNUSZ– KOZMAop. cit.61-66.
- 12 KOZMA TÍMEA– PÓNUSZ MÓNICA: *Az ellátáslánc-menedzsment elmélete és gyakorlata - alapok: Alapösszefüggések a hálózati versenyelőnyök és értékláncok mentén*. Gyöngyös,Károly Róbert Kutató-Oktató Közhasznú Nonprofit Kft., 2016,181.
- 13 PÓNUSZ– KOZMAop. cit. 61-66.

3. Research findings

3.1. *Effects of autonomous vehicles*

Standards for autonomous vehicles include optimized fuel consumption (reduced fuel costs) and reduced emissions, increased transport efficiency and reduced accident rates to achieve higher road safety.¹⁴ Owing to fewer accidents and optimum use, self-driving vehicles can have a longer lifespan than today's cars, so you will have to buy new ones less frequently. According to research by Clements and Kockelman,¹⁵ if accidents are reduced by 25 percent in the United States, auto repair shops will lose \$ 7.5 billion in revenue and the decrease of income will be \$ 5.75 billion in health-care institutions. Autonomous vehicles, when optimized, will not only lead to fewer accidents, but also fewer irregularities, which could also reduce the revenues of the authorities from penalties. According to Clements and Kockerman, a 50 percent reduction in the level of fines imposed for misconduct will result in a loss of revenue of \$ 5 billion at government level in the United States.

Fewer accidents will also transform the insurance market. 90% of the value of a car today is hardware, that is to say, embedded materials, while software content is 10%. The driver is clearly responsible for the car, as is the insurance company. However, since the decision in self-driving vehicles is made by the software, insurers will also have to adapt to the situation and contract with manufacturers and software developers to take responsibility for the programs.¹⁶ The operation of self-driving vehicles also raises a number of legal and ethical issues,¹⁷ e.g. how does a vehicle decide in a critical traffic situation? Addressing this issue is at least as much a part of the everyday formalization of autonomous vehicles as it is of improving the technological conditions of the vehicles and the service infrastructure. The bargaining position of insurance companies will change. According to KPMG, the car insurance market may fall by up to 60 percent.¹⁸

14 BONNEFON, Jean-Francois–SHARIF, Azim–RAHWAN, Iyad: The social dilemma of autonomous vehicles. *Science*, 2016, 35(3), 1573-1576.

15 CLEMENTS, Lewis–KOCKELMAN, Kara: Economic effects of automated vehicles. *Transportation Research Record*, 2017, 26(1), 106-114.

16 Ibid.

17 BÓGEL György: Gépi etika, gépi morál. *Logisztikai trendek és legjobb gyakorlatok*, 2017, 3(1), 6-10.

18 ALBRIGHT, Jerry –BELL, Alex–SCHNEIDER, Joe–NYCE, Chris: *Automobile insurance in the*

Increasing software content in vehicles also raises another issue. With nearly 40 percent of the value of a vehicle already in software, current automakers need to think about their role as software developers, and have to be aware of competitors in the market, such as Apple, Google, and Microsoft, who are themselves experts in the field.¹⁹ This phenomenon will lead to a major transformation and reorganization of the automotive industry in the long run, and manufacturers are currently trying to acquire the missing capabilities through acquisitions.

All in all, it is still a decade or two before fully autonomous vehicles become widespread, but intermediate solutions (Society of Automobile Engineers' levels 2, 3, 4) have already been implemented or are almost ready for deployment, infrastructure development and legal regulation waiting. The analysis of the impact of autonomous vehicles on other sectors of the economy is therefore very timely and requires intervention.

3.2. Practical experiences with self-driving vehicles

Self-driving vehicle technology has been around for a long time, just think about military unmanned aerial vehicles or those studying extreme weather conditions, perhaps Mars or the robots involved in other scientific experiments.²⁰ However, hardware and software developments over the past decades have made it possible to build large and complex systems for autonomous vehicles.

The study will focus on self-driving cars and lorries. While the testing, regulation and corporate pilot projects of self-driving trucks are in full swing, and their participation in logistics processes to service warehouse or production processes is a reality. In the case of (port) containers, for example, Réger²¹ and Gál²² cite numerous examples in their articles on logistics 4.0 and automated vehicles carrying out material handling. The topic of self-driving

era of autonomous vehicles. New York, KPMG, 2016. <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/06/id-market-place-of-change-automobile-insurance-in-the-era-of-autonomous-vehicles.pdf> (2019. 04. 29.)

- 19 ADLER, Martin–PEER, Stefanie–SINOZIC, Tanja: *Autonomous, Connected, Electric Shared vehicles (ACES) and public finance: an explorative analysis*. Tinbergen Institute, Discussion paper TI 2019-005/VIII. 1-36.
- 20 WURMAN, Peter– D ANDREA, Raffaello–MOUNTZ, Mick: Coordinating hundreds of cooperative, autonomous vehicles in warehouses. *AI Magazine*, 2008, 29(1), 9-19.
- 21 RÉGER Béla: A logisztika 4.0 kialakulása és a további fejlődés lehetőségei. *Logisztikai trendek és legjobb gyakorlatok*, 2017, 3(1), 11-15.
- 22 GÁL István: Elektromobilitás és digitalizáció a logisztikában. *Transpack*, 2018, 17(5), 52-54.

vehicles is very actual in Hungary as well, since the logistics profession suffers from shortage of drivers and warehouse personnel.²³

As case studies, we use the experiences of a workshop organized at the 26th Congress of Hungarian Association of Logistics, Purchasing and Inventory Management, held on November 14, 2018. The speakers highlighted the topic from four perspectives: an overview of the legislative area, the infrastructure needs, opportunities, potential use and testing of self-driving vehicles, and the development side.²⁴

3.2.1. Legal concerns of self-driving vehicles

Ensuring safety is not only the responsibility of vehicle manufacturers, but also the regulatory side must keep pace with technology

Sándor Udvary (KRE-ÁJK) addressed the topic of legal regulation and insurance at the Congress. Autonomous vehicles can bring a revolution in transport in the 21st century, which will have a huge impact not only on related economic sectors but also on legislation. Today, at the beginning of product launch, the orderly introduction of the product to the market, regulation is the primary task, but the outlines of liability and indirect insurance issues due to undoubtedly occurring accidents must already be considered. How does liability develop when new technology for self-driving software is tested in a virtual environment and causes an accident later in the real life? The task is to examine the possibilities of integration into the legal system, with the aim that the innovations bring social benefits.²⁵

The author dealt with studying some of the technically dependent regulatory issues of autonomous vehicles.²⁶

In her study Andrea Domokos²⁷ also looks at the emergence of modern

23 SZABÓ M. István: *Kiélezett munkaerőhiány a logisztikában – A targoncásoknak áll a világ.* www.gyartastrend.hu; http://gyartastrend.hu/logisztika/cikk/a_targoncasoknak_all_a_vilag (2019. 04. 12.)

24 PÓNUSZ Mónika – NAGY Judit: Az önzetű járművek használatának infrastrukturális és jogi kérdései. *Logisztikai Híradó*, 2018, 28(6), 38-40.

25 UDVARY Sándor: Sofőr nélkülbiztonságosabb? Az önzetű autók formálódó jogi háttere. *Ügyvédivilág*, 2016, 10 (4), 16-17.

26 UDVARY Sándor: *Az önzetű gépjárművek egyes technikafüggő szabályozási kérdései.* In: GELLÉN Klára (ed.): *Jog, innováció, versenyképesség.* Budapest, Wolters Kluver, 2017, 67-78.

27 DOMOKOS Andrea: *Modern technológia kihívások a büntető anyagi jogban.* In: HOMICSKÓ Árpád Olivér (ed.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken.* Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2018, 107-122. (Acta Caroliensia

technologies - the use of self-driving vehicles, drones - how criminal liability is determined and whether the criminal prosecution system needs to be changed due to the technological aspect of the crimes, introducing special sanctions. It examines the use of self-driving vehicles in its criminal law aspects, and the study deals with the risks of self-driving vehicles as it is possible to kill a person with a carputer, and the aspects of traffic offenses.²⁸ Considering, that one of the most formidable forms of crime: terrorism also has its own network system, it is useful to become familiar with the rules that operate it when dealing with it.²⁹

3.2.2. Short case studies

In this chapter we introduce the experiences of our workshop organized at the 26th Congress of Hungarian Association of Logistics, Purchasing and Inventory Management, held on November 14, 2018 about the challenges of self-driving vehicles.

In addition to Waberer's developed IT systems, he places great emphasis on innovation and joins his partners in research and development of autonomous lorries. As part of this, it conducted successful, rigorous tests with Volvo in the area of platooning (convoy of self-driving trucks) on the M1 motorway. The company is also testing and applying alternative, environmentally conscious methods, such as intermodal transport (combining truck and rail freight). The group also has one of the continent's youngest and most environmentally friendly truck fleets³⁰, to certify its commitment to sustainability.

Waberer's-Szemerey Logistics Ltd., as a potential user of self-driving vehicles, also participated in the above platooning test with Volvo. In inter-warehouse movements, Waberer's-Szemerey is testing a self-driving truck for on-site movement between warehouses in a project with Knorr Brems. Waberer's is also looking for cooperation with Tesla (USA) and their delegation has already discussed with high-tech experts about potential testing options, as one of the largest logistics service providers in Europe.

Robert Bosch Elektronika Ltd. is involved in both the development and the user aspects of self-driving vehicles. The most tangible achievement of Industry 4.0 is automation and the interconnected and coordinated operation

Conventorium Scientiarum Iuridico-Politicarum XXV.)

28 Ibid. 109.

29 BARABÁSI Albert László: *Villanások. A jövő kiszámítható.* Budapest, Nyitott Könyvműhely, 2010, 237-238.

30 <https://www.waberers.com>, (2019. 04. 29.)

of different systems and human resources processes. An outstanding form and part of this, is an automated material handling process, which replaces and/or supports the day-to-day operations of warehouse personnel. Implementing and developing Industry 4.0 solutions is also a priority for Bosch.

Bosch Mobility Solutions is specialized in developing technologies based on self-driving vehicles in many areas. It deals with automation and electric vehicles as well as connectivity. In 2016, this innovation-oriented business accounted for 60 percent of total group revenue.³¹ According to Michael Fausten, project manager for the company, by 2030, people will be able to completely take control of their cars and get it safely to their workplace, although it is true that the technology will first spread in the premium car segment.³²

4. Summary

Global warming, increasing carbon dioxide emissions, water and soil pollution, and increasing energy use all contribute to environmental degradation. The worsening situation requires increasing attention not only from individuals but also from companies. Many companies have already recognized that environmentally conscious corporate governance not only benefits the environment but also has a number of market opportunities and a positive impact on the company's image.

Industry 4.0 enhancements e.g. autonomous vehicles are a good example of the dynamic interaction and collaboration between the scientific world and practical applications.

In this context, it is also clear in smart city concepts³³ that various areas such as legislation, infrastructural development, intelligent logistics solutions, such as self-driving vehicles, make a major contribution to sustainable green supply chains. To test these new technologies, we need new testing and validation methods and these require test fields, and continued collaboration from the professional fields described above.

31 FAUSTEN, Michael: *Automated driving – We'll still be able to feel the thrill of freedom*. [www.bosch.com](https://www.bosch.com/stories/autonomous-driving-interview-with-michael-fausten/). <https://www.bosch.com/stories/autonomous-driving-interview-with-michael-fausten/> (2019. 04. 24.)

32 Ibid.

33 More details on the relationship of smart city and sustainability: KOVACS Róbert: *Local, community responses and the industrial technology revolution: competitiveness – smart city*. In: LÓTH L. (ed.): *Industry 4.0 – legal – social – economical challenges and responses*. Budapest, Károli Református Egyetem, 2019.

AZ OKOS VÁROS POLITIKA VÁLASZTÁSÁNAK KÉRDÉSEI

KOVÁCS RÓBERT

habilitált egyetemi docens (KRE ÁJK)

Induljunk ki abból a tényből, hogy az okos városok a 2000-as évek második felében a 2010-es elején a technológia cégek, mint az IBM, a Telekom és mások kezdeményezésére alakultak ki a piackeresés motivációja által vezérelten (*smart city 1.0*), majd az önkormányzatok fokozatosan felismerték, hogy a technológia és technológiai cégek által irányított fejlődés egyoldalú, de legalábbis torz lesz, rövid távon egyszerűen nem fedi le a helyi szükségletek teljes, de legalábbis kívánatos spektrumát. Azzal, hogy a 2010-es években fokozatosan az önkormányzatok váltak az okos város politikák motorjává (*smart city 2.0*), a helyi szükségletek stratégiai tervezés okos város politikai fókuszával kiterjesztették és meg is szűrték a korábbi kezdeményezéseket. Kiterjesztették, mert a technológia cégek számára könnyen hozzáférhető, átlátható, saját profiljukhoz jobban illeszkedő területektől immáron átkerülhetett a hangsúly az önkormányzati-települési tevékenységek, szükségletek általmeghatározott területekre, ezek prioritásainak, átfogó szemléletének megfelelően. Tehát olyan területekre is, amelyek kívülről kevésbé átláthatóak, látványosak, jelentőségük nehezebben ítélhető meg. BoydCohen¹modelljében a fenti fázisokat követően napjainkban válik az okos várospolitikáé közösségivé (*smart city 3.0*). A modell, ahogy bármilyen elméleti konstrukció, természetesen legegyszerűsítő, elsősorban a vizsgált jelenség megértését, értelmezési keretét szolgáltatja.

1 COHEN, Boyd: *The 3 Generations Of SmartCities*. Chicago, FastCompany, 2015. <https://www.fastcompany.com/3047795/the-3-generations-of-smart-cities>(2019. 04. 22.)



1. ábra: A megvalósuló smart city programok fejlődése (vö: Boyd Cohen)²

Érdemes megjegyezni, hogy miközben a központi kormányzat nem szereplője az okos város programoknak egyes esetben, mint Indiában vagy éppen Magyarországon felléphet egyfajta facilitátorszerepben. India Kormánya a Lakásügy- és Városfejlesztési Minisztérium koordinálása mellett tart fenn egy versenyztetési-finanszírozási rendszert, míg Magyarország Kormánya a Lechner Tudásközpontot bízta meg egyfajta „okos város” - fejlesztés koordinációs szereppel. Ennek alapja a 1486/2015-ös Kormányhatározat. A Lechner Tudásközpont e feladat keretében 2017-re kidolgozott egy fogalommeghatározást³, egy módszertan és működtet egy okos város példatárt, azzal a céllal, hogy orientálja, támogassa a nagyváros okos város politikáját.⁴ A hazai okos város politikák központi támogatása, bár némi késéssel indult meg, de mára kezd erőteljesebbé válni, így megjelenik például a Digitális Jólét 2.0 programban⁵ is, ahogy a 2014-2020 uniós költségvetési, fejlesztési időszakra vonatkozás ITS programok felülvizsgálatakor is elvárássá vált a smart city stratégiai elemek megjelenítése.

1. Okos város: cím, gyakorlat vagy várospolitiká?

A probléma sokkal inkább abban a kérdésben, illetve arra adott válaszban keresendő, hogy mi az „okos város”? Egy település egy *címkével* vagy egy

² Vö. 1. lábjegyzet.

³ 56/2017 (III. 20.) Kormányrendelet.

⁴ Bővebben ld. KovácsRóbert: A hazai kormányzat és ezen belül Lechner Tudásközpont belépéséről, szerepéről a hazai okos városok vonatkozásában. *BOKSZ*, 2018/1, 35-37.

⁵ <https://digitalisjoletprogram.hu/>, illetve <https://djnkft.hu/digitalis-jolet-alapcsomag/> (2019. 04. 22.)

várospolitikai irány, egy gyakorlat. Címkéket könnyű aggatni. A hangzatos, puha, de egyszerű fogalmak komoly marketingerővel bírhatnak, így előnyöket, (el) ismertséget hozhatnak a települések kiélezett versenyében. Hiszen az „okos város” cím sokkal jobban hangzik, mint a „kütyükkel teletömött város” kifejezés. E sorok íróját ez a lehetőség, az üres, felkapott fogalomrémképe riasztotta el sokáig az „okos városok” kutatásától. A címek, ha ezeket nem magunk találjuk ki egyfajta brandként, hanem általánosan alkalmazott, esetleg jogtulajdonosa is van, akkor odaítélése az adományozók boszorkánykonyhájában dől el. A fogalmak meghatározása eredhet egy, a címet odaítélő szervezet vezetőjének tollát irányító ismeretlen erőktől, de komoly mutatószámrendszerekből is, amelyek természetesen gyökerezhetnek elméleti megalapozású, tudományos és/vagy gyakorlati tudásban.

Az okos város egy olyan „cím”, amelyet a települések szabadon vehetnek fel. Ugyanakkor az önmagukra alkalmazók jelentős száma, a cím általános elterjedtsége az érettség stb. mérésével foglalkozók számára is népszerűséget, érdeklődést generál. Így az okos városok minősítésével foglalkozóak maguk is számosak. Ezek a mérések meglátásom szerint vizsgálhatnak (1) *kizárólag kiépítettség, hozzáférési, ellátottsági kérdéseket*; (2) a helyi környezet, *ökoszisztéma okosságát* (élhetőség, lakosság, gazdaság, kormányzás, mobilitás); ahogy (3) mérhetik *a várospolitikát, mint stratégiát* annak (3.1) *megvalósítását* vagy (3.2) *tartalmát*.⁶

(1) A Digitális városi környezet vizsgálata (a Digital Economy and Society Index⁷) nem a várospolitikát, hanem a digitális hálózatok kiépítettségét és a (lakossági) hozzáférést vizsgálja. Szemlélete technológiai. Rámutat a fejlesztések helyzetére, és arra, hogy merre tovább, milyen elmaradások

6 PONGRÁCZ Ferenc: Okos város és innováció. Ph.D. értekezés, Győr, SzE, 2019. A szerző az egyelőrebírálati szakaszban lévő dolgozatában az alábbiaknál sokkal több mérési rendszert felsorol, de az én célom csupán az rendszerezem a megoldásokat, a típusokat szemléltessem, és végső soron bizonyos következményekre hívjam fel a figyelmet. Ilyen formán sem a szakirodalom, sem az okos városfogalmak ismertetésébe nem kívánok belemenni, amit elvégeztem habilitációs tanulmányomban [Kovács Róbert (2018): Az okos városok hazai megjelenése és az okos város politika mérése – habilitációs tanulmány, PTE BTK, 2018]. E helyütt a cél egy speciális kérdés az okos város jelleg / természet meghatározás és ehhez kapcsolódóan a program motorjának, fő koordinátorának beazonosítása.

7 DESI 2016 Digital Economy and Society Index. Methodological Note, updated February 25, 2016, Commission européenne/Europese Commissie, Letöltve: 2016. március 30. Forrás: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?action=display&doc_id=8846 (2019. 04. 22.)

vannak. Ezt a szempontot vizsgálja egyébként az OECD digitális városi átmenet módszertana⁸ is.

- (2) A teljes városi öko-szisztémát vizsgáló mérési modellek, mint a Rudolf Giffinger⁹, a bécsi Műszaki Egyetem professzora és kutatócsoportja által kidolgozottrendszer, amely hat dimenzió (okos gazdaság, okos kormányzás, okos életkörülmények, okos környezet, okos lakosok és okos közlekedés) kialakításával írta le a városi környezetet, és amely egyúttal az EUROSTAT Urban Audit rendszerén alapul és struktúrájában megegyezik több európai, többek között a közel egy évtizeddel később kidolgozott magyar hivatalos okos város mérő rendszerrel (Lechner Tudásközpont).Valószínűleg az összehasonlíthatóság rendelkezésre állása és a kimeneti paraméterek (okos állapot) mérése miatt ez egy népszerű megközelítés.¹⁰

Az Európai Bizottsághonlapján tulajdonképpen az okos városnak ez a két pillérekap hangsúlyt. Hiszen az itt található definíció szerint: „[a]z okos város egy olyan hely, ahol a hagyományos hálózatok és szolgáltatások hatékonyabbak a digitális és telekommunikáció technikák által lakosság és a vállalkozások hasznára”.¹¹ Számomra, mint önkormányzatokkal foglalkozó kutató számára ebben a mondatban természetes benne rejtőzik egy aktor is, aki a korábbi állapotról az újabb, magasabb szintű állapotra való továbblépést katalizálja. Láthattuk, hogy az okos városok

8 OECD (2019): Measuring the Digital Transformation A Roadmap for the Future https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-digital-transformation_9789264311992-en#page0 (2019. 04. 22.)

9 SFR (2007): Centre of Regional Science: Smart cities. Ranking of European medium sized cities, Centre of Regional Science, Vienna ÚT, October 2007 Letöltés: 2016. március 31. http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (2019. 04. 22.)

10 Itt először, ha indirekt módon is, de felmerül az okos városok mérhetőségének a kérdése. Azok a modellek, amelyek nagy nemzetközi szervezetek (Európai Unió, OECD) által jegyzett modellek, vagy ezek bázisán épülnek, számíthatnak a nemzetközi szervezetek adatgyűjtéseire, amelyek bár jelentős megkétszerezéssel, és egyes esetekben értelmezési problémákkal, de komoly nemzetközi összehasonlításokat tesznek lehetővé, és folyamatos adatutánpótlással rendelkeznek. Ezzel szemben a 'különutas', sajátos módszertanoknak meg kell küzdenie az adatok beszerzésének, az összehasonlíthatósági alapok megteremtésének a problémájával. Saját módszertanomban friss, önkormányzati adatokra alapoztam, amelyek egyszerre vizsgálják az önkormányzati célrendszert, és annak megvalósulását. Ilyen esetekben segíthetnek a közzétett eredmények, az egyes városok indexek által sugallt versenye, illetve olyan személyi, eszköz- és pénzügyi kapacitások, amelyek rendszeres egyedi vizsgálatokat tesznek lehetővé.

11 https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/city-initiatives/smart-cities_en (2019. 04. 22.)

fejlődésének leírt modelljei (Boyd i.m.) szerint ez az aktor időről időre változik. Az okos városok spontán, piac-generálta megjelenése fontos tényezője a fogalom értelmezésének, viszont, figyelembe véve, hogy *legkésőbb a XX. század közepe óta a modern piacgazdaságban a közérdeket megtestesítő tényezőként*, fejlődési irányokért meghatározott (közösségi) entitások felelősek, hogy az állam, vagyis a központi, a területi és helyi (ön)kormányzatok saját felelősségi területükön – általános felhatalmazásuk alapján – átfogó módon képesek fejleszteni. Maga az idézet tovább is lép: „[a]z okos város az információ és a telekommunikációs technológiák (IKT) használatánis túlmutat: az erőforrások jobb kihasználása és az alacsonyabb kibocsátás irányába tett lépések összességéként áll előtünk. Okosabb városi közlekedési hálózatokat, magasabb szintű vízellátást és hulladék elhelyezési létesítményeket, illetve az épületek hatékonyabb világítását és fűtését jelenti, továbbá interaktívabb és felelősebb városi igazgatást, biztonságosabb közösségi tereket, és az idősödő népesség szükségleteinek való megfelelést”. Korunk vegyes gazdaságában a szükségleteknél lassabban terjedő innovációs folyamatok felgyorsításában komoly szerepet kap a közérdeket megtestesítő, annak érdekében tevékenykedő közszektor.

A felelős, hatékony közszektor, - amit a definíciós sugall- stratégiák mentén működik, és nem bölcs vezetők hirtelenjött megérzéseit követi. Ezeket a dokumentumok az adott kormányzati szint demokratikus testületei hagyják jóvá, és operatív szervei (központi, tartományi kormány, polgármesteri hivatal) hajtják végre. A stratégia egyszerre jelent cselekvési, kapacitás-allokációs és pénzügyi tervet. Rövidtávra vonatkozó dokumentuma lehet a(z éves) költségvetés, amely például, a naptári évre vonatkozó célokat, azok költségeit és a rendelkezésre álló forrásokat rendezzi egységes keretbe. Hosszabb távra is készülnek gazdasági és integrált fejlesztési programok az önkormányzatokban vagy kormányzati, ágazati stb. stratégiák szélesebb felelősségű kormányzati szereplők esetében. Akkor van szükség az adott kormányzati szint demokratikus döntéshozó testületének (közgyűlés, országgyűlés stb.) döntésére, amikor a dokumentumok alapjául szolgáló ügy vagy feladat jelentősége objektíve túlmutat az operatív akcióterveken, illetve amikor ezt a fajta megerősítést törvény vagy más jogszabály kifejezetten előírja. Ez érvényes a költségvetésre, ahogy a hosszabb távú stratégiákra is. A stratégia, demokratikus döntéshozatal és hatékonyság itt úgy függ össze, hogy a kormányzat (helyi, területi vagy központi) előre lefektetett, közmegegyezésen alapuló célokat követ, amelyek megvalósítása körében a ráfordítások és az elért eredményarányban vannak (value for money),

így tevékenysége, a megvalósítás folyamata is ellenőrizhető.¹² A hatékonyságnak tehát nem csak a stratégia megalkotása és megfelelő végrehajtása képezi részét, hanem a stratégiáknak a folyamatos kontolljai is: *a megvalósítás* (hatásosság - output), *a célok megvalósulása* (hatékonyság - outcome) és *validitásuk* (interactiveness, responsiveness) ellenőrzése.¹³

A fenti definícióazonban nem tisztáz egy nagyon fontos kérdést, amely a jelen dolgozatkiinduló pontjainak egyike volt. Mi az az okos város? Ki a felelős az okos város megvalósításáért? Természetesen csak explicit módon nem teszi meg, mert a feladatok számbavételével, és az azokért felelős szervezet meghatározásával gyorsan beazonosítható a kormányzati szektor, és azon belül a helyi önkormányzat, mint középponti aktor. Természetesen egy-egy konkrét ország konkrét jogrendjében a különböző kormányzati szintek közötti munkamegosztás eltérő lehet. Amennyiben a szubszidiaritás alapelvéből indulunk ki tehát, abból, hogy a közügyeket azon a legalacsonyabb szinten kell intézni, ahol hatékonyan elvégezhetőek, úgy a helyi, települési környezet kialakítása, a település jövőjének meghatározása a helyi (ön)kormányzatok feladata, ahogy egyébként amagyar jogrendben is az. *Vagyis az okos városokkal kapcsolatos fejlesztések koordinálása leginkább helyi önkormányzati feladat, amely egy stratégia keretében tud hatékonyan megvalósulni:*

(3) Amikor az okosváros, mint stratégiai programot mérjük, akkor a mérés...

(3.1) vizsgálhatja a stratégia kialakítását és végrehajtását, és értékelhet ennek alapján, ahogy a Roland Berger vezető európai tanácsadó cég okos város indexe teszi¹⁴, vagy

12 Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (2015): Recommendation of the Council on Budgetary Governance, Public Governance Territorial Development Directorate, 18 February 2015, Letöltés: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf> (2018. 04. 27.)

13 Összességében tehát a várospolitika és annak stratégiai szemléletben történő felépítése túllép a stratégia pusztá megfogalmazásán és bizonyos értelemben előre vetíti a megvalósítás módját, némi tautológiával a stratégiai menedzsmentet, vagyis a stratégia átfordítását cselekvéssé, annak szervezeti, szervezési és kontroll elemeivel. Ez ugyanakkor már egy későbbi dolgozat része lehet. Érdekessége, hogy az okos város politikák megvalósítása e tekintetben addicionális nehézséget támaszt, hiszen az önkormányzat bekerül egy olyan térbe, ahol a megvalósítás során is sok szereplő akaratát kell interaktív módon koordinálnia.

14 BERGER, Roland: The Smart City Breakaway, 2019. <https://www.rolandberger.com/en/Publications/Smart-City-Strategy-Index-Vienna-and-London-leading-in-worldwide-ranking.html>

(3.2) koncentrálhat a városi közösségi funkciókra és azok fejlesztésére, ahogy a saját modellemben tettem.¹⁵

Ezt a fajta stratégiát közpolitikának is nevezhetjük. *A stratégia esetében elsődlegesen a tervezés és végrehajtás operativitására helyezzük a hangsúlyt, a rendszerre, ahogy célokat és azokhoz rendelt erőforrásokat térben és időben megszervezzük, azoknak szervezeti (intézményi) keretet adunk. Ezzel szemben a közpolitika vagy szakpolitika egy-egy területen kifejtett, akár gazdaságfilozófiai megfontolások mentén zajló, nem feltétlenül rendszerbe szervezett cselekvések összességét jelenti.* A közpolitika ugyanakkor megvalósulhat akár stratégiák mentén is. Ennek megfelelően tehát koncentrálhatunk a stratégiai tervezés és menedzsment (3.1), illetve a várospolitikai funkciókra, feladatokra és fókuszokra (3.2) is.

2. Mit? Miért?

Az okos városokkal kapcsolatban meghatározottfejlődési szintek és mérési rendszerek újra és újra rámutatnak a technológiaifókusz kérdésre. Számomra ez legalább két szempontból kényes kérdés: egyrészt a „kinek a városa”, másrészt a „mit kell fejleszteni” vonatkozásában.

A *kinek a városa?* kérdés a technológiai cégek vezérelte fejlesztések okán merül fel. Az a fejlődés, amit egy-egy ilyen cég lehetőségei és szándékai irányítanak, a 'legönzletlenebb' hozzáállásuk mellett is szükségszerűen féloldalas, torzójellegű lesz. Ezt az sem befolyásolja érdemben, ha nem egyetlen, hanem több tucat technológiai cég jelenik meg egyszerre, és támogatja, szponzorálja a helyi technológiai fejlődést. A fejlesztés akkor lehet teljes, ha a képességek és szükségletek előzetes felmérésén, az alkalmazott technológiák megfelelő kiválasztásán, az alkalmazási, fejlesztési és karbantartási stb. feltételek előzetes tisztázásamegtörténik. Ha olyan technológiák kerülnek telepítésre, amelyek ténylegesen szükségesek és nem eredményeznek kiszolgáltatottságot a technológiát telepítő irányában. Az ilyen 'ingyenesen' vagy 'kedvezményekkel' felajánlott eszközök, bár telepítésüket (közterületen, közösségi épületekben) általában engedélyezni kell, de komoly veszélyekkel is járnak. Hasonlóan működnek, mint a pályázatok. Az „ingyen pénz”, illetve egyéb 'ingyenes' előny ígézetének nehéz ellenállni. Valójában sem az így felajánlott technológia,

15 Kovács Róbert: Az okos városok hazai megjelenése és az okos város politika mérése. Habilitációs tanulmány, Pécs, PTE BTK, 2018.

sem a vissza nem térítendő pályázatforrások nincsenek ingyen. Számos költséget generál mindkettő. Ez a forrás egyúttal hiányozni fog a település számára ténylegesen fontos működtetési vagy fejlesztési területeken. A stratégia pontosan a „fontos” és „nem fontos” megkülönböztetését teszi lehetővé, illetve a források és a rendelkezésre álló más erőforrások e célokra valókoncentrációját. Ez lesz a válasz a mit kell fejleszteni kérdésre, amit éppen a megfelelően előkészített stratégia határoz meg.

A *Boyle-féle smart city modell* ugyanakkor három fokozatot állapít meg. Ezek közül az első volt a technológiai és telekommunikációs cégek vezérelte fejlődés, amelynek problémáit az imént tisztáztuk. Az önkormányzat, illetve a közösség vezérelte fejlesztés eseteiben sajátos módon azonos a probléma, amennyiben ezek gyakorlatilag egymás nélkül nem létezhetnek. Ennek oka, hogy a településfejlesztés nem a magányos zseni műfaja, bár néha úgy tűnhet. Valójában a területfejlesztés, ahogy azt az 1996. évi XXI. törvény eredeti megszövegezése (amely gyakorlatilag az európai integráció területfejlesztésre vonatkozó szabályozási elveiből felmondott lecke volt) sugallja, egy partnerségi intézmény, amelyben a helyi, területi és országos közösségi szereplők, a vállalkozások és a lakossági képviselők (civil szervezetek) egyaránt helyet kapnak. Ez tehát azt jelenti, hogy elvi, stratégiai és a konkrét objektumok tervezése esetében egyként és érdemben be kell vonni minden érintettet. Ilyen formán a közösségi entitások által generált okos város fejlődés ugyanúgy féloldalas, ahogy a tisztán közösségi kezdeményezésű. Az érintett lakosság, vállalkozók és más szervezetek bevonása azért elengedhetetlen, mert ők lesznek a végső felhasználók: amennyiben nélkülük, vagy éppen ellenükben jön létre egy létesítmény, az *szinteszükség szerűen diszfunkcionális*. Ugyanez a helyzet akkor is, ha a fejlesztés motorja és egyúttal kivitelezője is a helyi közösség: ilyenkor az önkormányzat által biztosított *koordináló erő* hiányozhat a fejlesztésekből. Az önkormányzat településfejlesztési politikája nem csak a vállalkozások által generált beruházások tekintetében képviselheti a fontos és a kevésbé fontos közötti választást: a lakosság, a helyi közösség irányában is képviselnie kell a közösen kialakított, illetve kialakított kompromisszumos célok megvalósítását. Mérlegelnie kell mindkettő esetében, hogy nem eredményeznek-e rövid vagy hosszabb távon olyan kiadásokat, erőforrás- vagy kapacitás-lekötést, amelyek akadályozhatják a közös célok megvalósulását. Az ilyen autonóm kezdeményezések, ha semmilyen, az előbbiekben jelzett következményeik nem lennének, akkor is harmonizálásra szorulnak. Koordináció nélküli közösségi kezdeményezésű okos városfejlesztéseket próbáltak megvalósítani például

Amszterdamban, a holland nagyvárosban, ahol kiemelkedően fontosnak tartották a spontán közösségi fejlesztések, programok létrejöttére alapozott okos város programokat, ám szintén rá kellett döbenniük, hogy koordináció nélkül szétesik a fejlesztési program.¹⁶

A koordinációt tehát szükségessé teszi:

1. a források és erőforrások korlátozott volta; az a szükséglet, hogy
2. a fejlesztések egymásérősítsék és ne kioltják egymást; az, hogy
3. ne befejezetlen romok éktelenkedjenek a városban, de különösen
4. a közpénzeket is felhasználó programok, fejlesztések befejezésre kerüljenek, és végső soron
5. nem eltűlvén, de valamilyen minőségikritérium is érvényesüljön.

A program és a kapcsolódó cselekvések kohéziójának szükségességéről máresett szó. További lényeges kérdések a minőségi kritériumok és a vállalkások befejezésének a képessége. Azok a programok, programelemek, amelyeket nem szakemberek terveznek, illetve valósítanak meg, a legtöbb esetben számos vonatkozásban magukon viselik az amatőr kezek nyomát. Ez programozási értelemben minőségi problémát jelent. Ha pályázati forrásokat is igénybe kívánnak venni a tervek megvalósítására, ez akár az elutasítás oka is lehet, hiszen a bírálók ritkán értékelik a tartalmat, sokkal inkább a pályázati keretek formális kritériumainak teljesülését vizsgálják. Az önkormányzat, vagy bármely közösségi entitás, amely a lakosság szélesebb rétegei aktív részvételére kívánja alapozni okos város stratégiája megvalósítását, valószínűleg nem kerülheti meg, hogy ezeket a spontán kezdeményezéseket egy olyan specializált programirodán keresztül integrálja, amely segítséget nyújt a programok formai, tartalmi és pénzügyi kidolgozásában, adott esetben támogatást nyújt a megvalósításban is. E plusz erőfeszítés ellenében egy széleskörű társadalmi részvételen alapuló városfejlesztést nyer. Jegyezzük meg azonban, hogy a vállalkozói, különösen a nagyvállalati részvétel esetében a koordináció sokkal inkább a kezdeményezések koordinációjára korlátozódik.

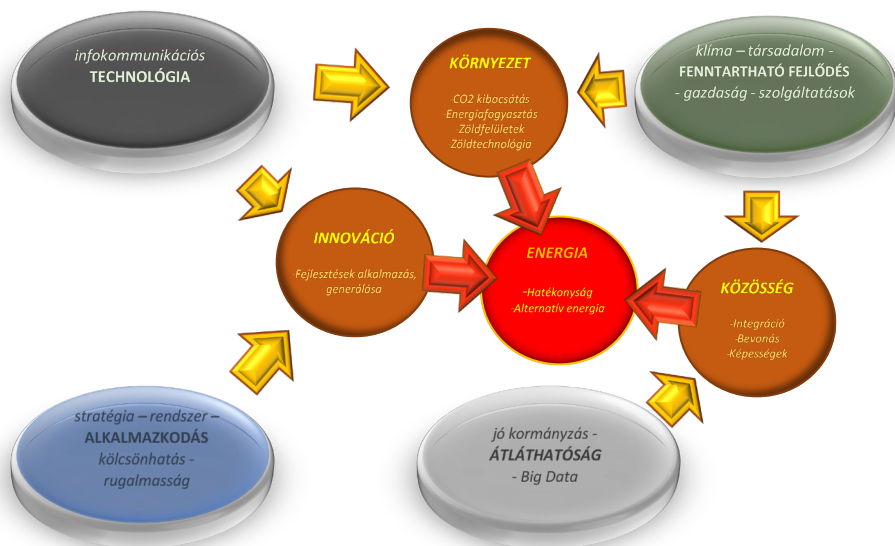
3. Energia – környezet – innováció – közösség

Saját koncepcióm, amelyet döntően az Európai Innovációs Együttműködés Okos Városok és Közösségek Stratégiájának Megvalósítási Terve definíciójára,¹⁷ valamint

16 Vö. Kovács Róbert (2018) i.m., illetve 13. lábjegyzetbe foglalt megjegyzés.

17 (EIP) European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities Strategic

vonatkozó gyakorlatokra alapoztam, úgy tekint az okos város politikákra, mint a korunk kihívásaira hatékony választ adni képes várospolitikák egy speciális válfajára. Nem ágazati politika, mert túllép egy-egy ágazat keretein. Leginkább, mint egyfajta átfogó, integrált várospolitikai stratégia ragadható meg, azzal a sajátossággal, hogy egy erős koncepcionális keretbe épül bele.



2. ábra: A saját smart city koncepciópillérei: kihívások és válaszok¹⁸

Ez az koncepcionális keret az „okosság” kibontása. Egyszerre egy címke, egy klubhoz való tartozás felvállalása, és egy értékközpontú kormányzás megvalósítása. Az értékek, amelyeket a politika megvalósítója felvállal, a széles alapokon nyugvó (közösségi), jövőorientált (fenntartható, innovatív) kormányzás. A korábban már említett, Lechner Tudásközpont által készített, kormányrendeletben is rögzített, és így hivatalosnak tekinthető fogalom meghatározás,¹⁹ több rokon vonást mutat az én megközelitésemmel. Így

Implementation Plan 14.10.2013 http://ec.europa.eu/eip/smartcities/files/sip_final_en.pdf (2019. 12. 11.)

18 Vö. Kovács Róbert (2018) i.m.

19 „Az okos város olyan település vagy település csoport, amely természeti és épített környezetét, digitális infrastruktúráját, valamint a területén elérhető szolgáltatások

ennek esetében is szempontkörnyezet, fenntarthatóság és a helyi közösség. Ugyanakkor, sajnálatos módon a Lechner Tudásközpont által megfogalmazott változatban több, már említett definícióval összhangban a technológiák, ezen belül pedig az infokommunikáció alkalmazását hangsúlyozzák az innovativitással szemben. Ez az én megközelítemben leszűkítő, és a technológiai fejlődést, a társadalmi-gazdasági fejlődésből kiemelten, öncéllá emeli. Problémája a technológiai megközelítésnek az is, hogy stratégiai célként 'követő' jellegű pályára állít, miközben az innovativitáscélként, közösségi attitűdként való megfogalmazása az adaptációs képesség erősítését is hangsúlyozza, egy nyitott lehetőséget jelent sajátos problémák kezelésére. A Lechner-féle definícióerénye, hogy a település mellett beemeli a gondolkodásba a településcsoport (társaság) összefüggésrendszerét is, a közigazgatási előírás-jellegű alkalmazások irányába is nyitva.

minőségét és gazdasági hatékonyságát korszerű és innovatív információtechnológiák alkalmazásával, fenntartható módon, lakosainak fokozott bevonásával fejleszti.” (56/2017 Kormányrendelet, illetve Lechner Tudásközpont honlapja: <http://okosvaros.lechnerkozpont.hu/hu>)

KINCSTÁR A NEMZETKÖZI GYAKORLATBAN¹

Kincstári modellek és feladatok

VARGHA ÉVA
PhD-hallgató (PTE ÁJK)

Bevezetés

A nemzetközi gyakorlatban kialakult kincstári modellek és kincstári feladatok – hasonlóságok és eltérések, általánosan megjelenő feladatok – és nemzetközi gyakorlatok bemutatása e tanulmány célja, egyúttal fel kívánja hívni a figyelmet a fejlesztési lehetőségekre is. Kutatásom során éltem a történeti elemzés és a gyakorlati tapasztalatok összegzésének módszereivel. A releváns hazai és nemzetközi szakirodalom, valamint jogszabályi háttérdokumentumok tartalomelemzését végeztem el. Az összehasonlító elemzés alkalmazhatósága korlátozott, hiszen a kincstári rendszerek eltérő közigazgatási rendszerekbe ágyazódnak, eltérő közigazgatási térben jelennek meg.

Kincstár 'címszó' alatt igen sokszínű szervezet- és funkcióhalmaz található az Európai Unió és a világ országaiban. A történelmi hagyományok a legtöbb esetben befolyásolják a közpénzügyi intézményrendszer felépítését, ezzel a kincstári rendszerek felépítését és feladataikat is, mintegy keretet képezve számukra. Maga az államháztartás pénzkezelése (mely a kincstári rendszer egyik legfontosabb feladata) a jogszabályok által határolt komplex pénzügyi tranzakciós folyamatokat testesít meg, mely a magánszektor pénzkezelésétől eltérő, mind céljaiban, mind területében. Általánosságban elmondható, hogy a nemzeti kincstárak a modern pénzügyi igazgatást reprezentálják és meghaladják a hagyományos szerepüket, mint az állam főpénztárosa vagy pénztárgépe. A legfontosabb pénzügyi entitás egy adott országban, adott mennyiségű erőforrással gazdálkodik évente, és adott műveleteinek fontossága is.² Általánosságban a Kincstárat olyan rendszerként jellemezhetjük (nemcsak) az EU-ban, mely ténylegesen ellenőrzi és igazgatja a kormányzati pénzügyeket.

1 A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

2 PIMENTA, Carlos – PESSOA, Mario (szerk.): *Public Financial Management in Latin America*. Washington, Inter-American Development Bank, 2015, 32.

A változatos kincstár feladatok között megkülönböztetünk *hagyományos kincstári funkciókat, úgymint a pénzkezelés – pénzforgalmi műveletek végzése, a kormányzati tranzakciók elszámolása, a közösségi bankszámlá(k) vezetése – a Kincstári Egységes Számla (továbbiakban: KESZ) koncepció, a költségvetés végrehajtása (bevételek beszedése, kiadások teljesítése és elszámolása, bérszámfejtési feladatok) és erről való információ szolgáltatás (ennek keretében pénzügyi információs és számviteli rendszerek működtetése), az adósságkezelés, likviditásmenedzsment, a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése – előzetes ellenőrzés (előirányzat vizsgálat: a közpénzek kifizetése megfelelő célra történik-e, fedezet rendelkezésre áll-e), mind a tranzakciók, mind a kötelezettségvállalások ellenőrzése és a költségvetési és adó politikák, illetve előrejelzések készítése.*³

Az automatizált számviteli rendszerek számos tradicionális kincstári tevékenységet kiváltottak, ilyen például a ki- és befizetésekhez kapcsolódó előzetes ellenőrzések nagy része, melyek a számviteli rendszerekbe épített ellenőrzésekkel gyorsabban, pontosabban elvégezhetőek. Mivel a pénzforgalom többségében valós időben és elektronikusan megy végbe, így ennek oka és következménye is automatizálás szükségessége és kívánalma. Ezzel a tradicionális számvetői tevékenység nagy része is szükségtelenné vált. A tevékenységek változása új feladatokat hívott életre, az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer (IFMIS) és a központi számviteli rendszer működtetése megteremtette az igényét a számviteli ellenőrzésnek és a világos számviteli politikák megfogalmazásának, továbbá a passzív likviditásmenedzsment eszközeiről az aktív eszközökre való átállásnak. A fejlődés hatására megfogalmazhatjuk a modern kincstárak jellemzőjét: a decentralizált felügyelet, a szigorúbb beszámoló és számviteli rendszer, a számviteli standardoknak és a pontos költségvetési-pénzügyi-statisztikai jelentéseknek a felértékelődése, illetve előtérbe helyeződése.⁴

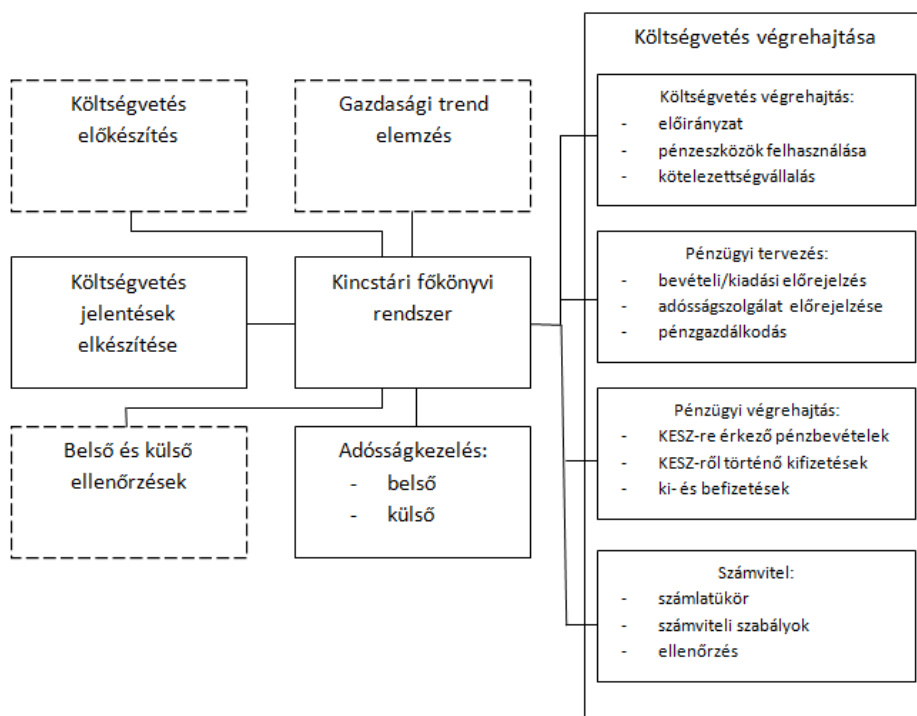
Néhány országban a hagyományos kincstári feladatok mellett egyéb feladatokat is végez a kincstár, úgymint a számviteli irányelvek kidolgozása, a belső ellenőrzésben való részvétel, az adósságkezelési műveletek végrehajtása,

3 MATALIK, Ivan – SLAVIK, Michal: *Debt Management in the Czech Republic (formation in the 1990s and the current state)*. Prague Economic Papers, 2005/1, 37-39.

CANGIANO, Marco: *Treasury Core Functions* c. előadása, Róma, 2017. augusztus 8. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-1/Comunicazione/Workshop-e-convegni/Seminario_2017-02-6_8/08_-_Treasury_Functions_and_Cash_Management_-_Cangi-ano.pdf (2018. 02. 06.)

4 CANGIANO i. m.

a támogatások és társalapok/pénzalapok kezelése, a közbeszerzés irányítása, felügyelete, az állam által vállalt garanciák és egyéb függő kötelezettségekről nyilvántartás vezetése és a költségvetésen kívüli alapok, állami tulajdonú vállalatok és a regionális/helyi önkormányzatok pénzügyi műveleteiről való nyilvántartás vezetése.⁵ A hazai és a hasonló történeti jellemzőkkel bíró országok esetében jellemző kincstári feladat az államadósság kezelésében való közreműködés, valamint az állami, a külföldi, az EU és egyéb támogatások, szubvenciók, nemzetközi segélyek kezelése, adminisztrációja, ügyintézése, egyéb pénzalapok kezelése és a hitelesítő hatósági feladatok végzése. Függetlenül attól, hogy az adott kincstári feladatot nem kincstár látja el, hanem a pénzügyminisztérium vagy egy másik hivatal, a feladatot még kincstári feladatnak tekintjük.



Az ábrán szaggatott vonallal jelezett részek, gyakran más rendszereken belül kerülnek végrehajtásra. Forrás: saját szerkesztés <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> alapján

5 CANGIANO i. m.

1. táblázat: Kincstári feladatok végrehajtó szervek szerint

Államháztartási/költségvetési funkció	Végrehajtó szervezet			
	Pénzügy-minisztérium	Kincstár	Hivatal/Ügynökség	Szak-minisztérium
Makro-fiskális elemzések, prognózisok	x			
Költségvetés előkészítése	x			x
Állami beruházások tervezése és kezelése	x			x
Adósságkezelési stratégia	x	x	x	
Adópolitika	x			
Adó- és vámigazgatás	x		x	
Költségvetés végrehajtásának felügyelete	x	x		x
Konzolidált gazdasági/fiskális jelentések	x	x	x	
Likviditás előrejelzés és likviditásmenedzsment, KESZ	x	x		
Kockázatkezelés és állami garanciák	x	x		
Bank és pénzügyi szektor szabályozás	x		x	
Pénzgazdálkodás felügyelete, IT rendszerek	x	x		
Számviteli standardok, irányelvek	x	x	x	
Pénzforgalmi műveletek, belső ellenőrzés, kötelezettségvállalás-ellenőrzés		x	x	
Belső audit	x		x	x
Közbeszerzési irányelvek	x		x	
Állami vagyon, kötelezettségek és PPPs kezelése	x	x		
Állami tulajdonú vállalatok felügyelete	x			
Nemzetközi pénzügyi kapcsolatok	x			
Kormány-közi fiskális kapcsolatok	x			

A táblázat adatai a fejlett, közepes-szintű bevételi országok általános gyakorlatát mutatja. Ahol több bejegyzés látható egy sorban az országok közötti eltérő a gyakorlatot, vagy a feladat entitások között megosztást jelzi. Forrás: saját szerkesztés Cangiano műve alapján

1. Kincstári modellek

Alapvetően két kincstári modellt különböztetünk meg, a centralizált, központosított és a decentralizált modellt. Az előbbi esetében a kincstári feladatok szinte kivétel nélkül, még a kifizetések és az ellenőrzési feladatok is a pénzügyminisztériumhoz tartoznak. Ilyen igen erőteljes a centralizációt Franciaországban találunk, kevésbé határozott központosítást pedig Spanyolországban. Utóbbi decentralizált modell esetében az üzemeltetéshez kapcsolódó feladatok (tipikusan a pénzforgalmi tevékenység és ellenőrzés) szakminisztériumhoz kerülnek decentralizálásra, míg a központi eljárások és az ellenőrzési-felügyeleti feladatok akár a pénzügyminisztériumnál (pl. Nagy-Britannia) vagy hivataloknál (pl. Írország, skandináv országok) kerülnek elhelyezésre.⁶

E két alapmodellen belül nagymértékű eltérések lehetnek a szabályozási keretektől függően, úgy, mint a jogi és adminisztratív rendszer, az ország és a kormány mérete, a központosítás és a kormányzati döntéshozatal foka és módja, a pénzügyi-számviteli adatok és jelentési rendszerek megbízhatósága a központi és a szakminisztériumi kapacitástól függően. Ugyanakkor a modern információs technológia és KESZ rendszereknek köszönhetően napjainkban a gyakorlatban a központosított és decentralizált rendszerek közötti különbség egyre inkább elhalványodik, hiszen az ellenőrzési és pénzforgalmi feladatok és folyamatok nagy része automatizálásra kerül.⁷

A kincstári típusoknak más megközelítése az országok szerinti jellemzőkkel bíró csoportképzés. Ez alapján megkülönböztetünk (legismertebbek) *angol, francia, kontinentális (német, olasz, holland), amerikai, latin-amerikai, távolkeleti és a korábban tervgazdálkodást folytató gazdaságok államkincstári rendszereit.*⁸

A kincstári feladatokra különböző szervezeti megoldások léteznek, a gyakorlatban három megoldás alakult ki, egyrészt pénzügyminisztériumi

6 CANGIANO i. m.

7 CANGIANO i. m. 22.

8 MATALIK – SLAVIK i. m. 37-39.

*főosztály (Ausztrália, Franciaország, Nagy-Britannia), másrészt a teátrális önálló minisztérium (Brazília, Indonézia, Törökország) és harmadrészt a pénzügyminisztérium karnyúlványaként működő hivatal (Írország, skandináv országok).*⁹ Mindhárom szervezeti megoldás indokolt lehet, mely nagyrészt függ az ellátandó feladatoktól és az ország államigazgatási berendezkedésétől. A legtöbb ország egyetlen integrált pénzügyminisztériumot működtet, mely magában foglal egy olyan osztályt vagy igazgatóságot, amely a költségvetés végrehajtásával és a pénzkezelésével foglalkozik. Számos ország azonban különbséget tesz a „politika” és a „végrehajtás” között, és a pénzügyminisztériumon belül olyan ügynökségeket vagy hivatalokat hoz létre, amelyekre átruházza az operatív feladatok egy részét (ilyen Mexikó és a Fülöp-szigetek). Néhány országban a kincstár egyértelműen elkülönül a pénzügyminisztériumtól (Törökország), egyes országok pedig a kincstár „márkát” használják a minisztériumokra, melyek szélesebb körű felelősségi körrel rendelkeznek, és közelebb viszi őket egy hagyományos pénzügyminisztériumhoz (Egyesült Államok, Egyesült Királyság, Ausztrália). Maga a szervezeti megoldás nem oly lényeges, mint a feladat; a kincstár minden esetben az államháztartás központi eleme, számos egyéb intézménnyel együttműködve (adóigazgatás, államadósság kezelés, amennyiben nincsenek integrálva) hajtja végre feladatait. Ugyanakkor azt érdemes kiemelni, hogy, ha a szervezeti megoldás elaprózott, szükséges a koordinációs megoldásra kiemelt hangsúlyt fektetni.¹⁰

A rendszerváltó gazdaságok számára a Világbank a pénzügyminisztérium részeként működő, vagy ahhoz kapcsolt kincstárat ajánl, mivel általában gyenge a költségvetési szervek közötti együttműködés ezekben az országokban. Az kincstárak és a pénzügyminisztériumok szoros együttműködése esszenciális nemcsak ezen országokban, hiszen a költségvetés végrehajtásának a költségvetésben meghatározott prioritásokon kell alapulnia.¹¹

9 CANGIANO i. m. 23.

10 https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewn-BY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKewjHlpL5lczcAhVN_KQKHxNcD04Q6AEwAnoE-CAGQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false (2018. 09. 10.)

11 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.)

2. táblázat: Kincstárak központosítása és szervezete

Ország	Központosított vagy decentralizált modell			Központi szervezet	
	Központosított	Decentralizált	Hibrid/Vegyes	Pénzügy- minisztérium	Hivatal
Bulgária		x		x	
Dánia			x	x	
Észtország			x	x	x
Franciaország	x			x	
Finnország		x			x
Magyarország	x			x	
Írország		x			x
Hollandia		x			x
Lengyelország	x			x	
Szerbia	x			x	
Svédország		x			x
Nagy-Britannia		x		x	x

Forrás: saját szerkesztés Cangiano műve alapján

A Világbank és a Nemzetközi Valutaalap elkötelezett az egyes országok pénzügyi fejlődésének elősegítésében, ennek érdekében számos útmutatót, kutatást, szakmai anyagot készít, természetesen ebből a kincstár és a köré csoportosuló feladatok sem maradtak ki. Mindkét szervezet eszményi céljai mellett (magas foglalkoztatottság, szegénység csökkentése, gazdasági növekedés stb.) egyben hitelnyújtó szervezetként érdekelt a jobban, átláthatóbban működő állampénzügyi rendszerek kiépítésében. Ezen szervezetek számos munkaanyagot készítettek és készítenek a kincstári feladatok segítésére (ilyen többek között a KESZ koncepció, tervezés és bevezetés, diagnosztikai eszköztár). Bár a munkaanyagok többsége több mint tíz éves, a mai napig a hazai kincstárra vonatkozóan is tartalmaz szükséges, elmaradt feladatot. A kilencvenes években az európai és közép-ázsiai térségben a kincstári rendszerek létrehozásának első referencia országai Kazahsztán, Oroszország, Ukrajna és Magyarország voltak. Ugyan, ezen dokumentumok nem tartalmazzak „pontos recepteket”, de az operatív munkához hasznos segítséget, támpontot nyújtanak.

2. Kincstári feladatok

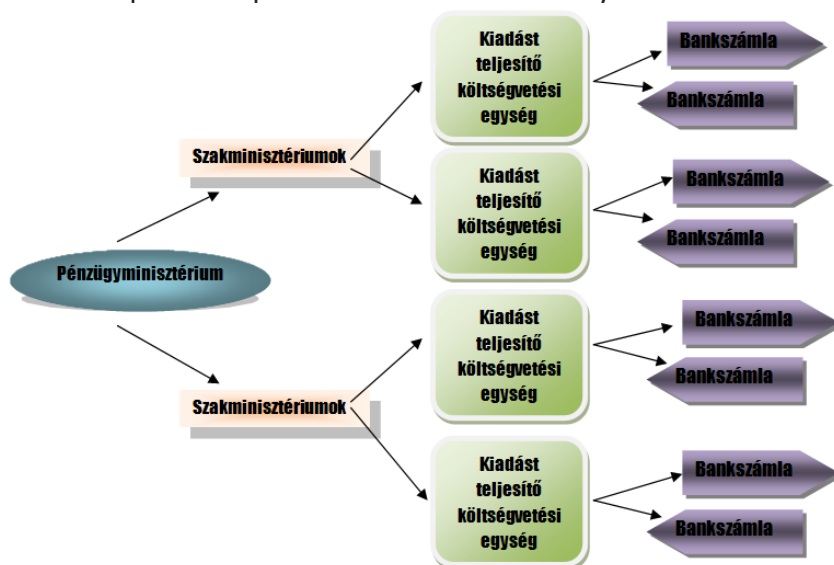
2.1. Kincstári Egységes Számla (KESZ)

A jó államháztartási irányítás feladata, hogy biztosítsa az egész kormányzat részére a megfelelő pénzeszközök rendelkezésre állását, melyhez egy fontos eszköz és segítség a kincstári egységes számla. A számla hozzájárul pénzügyi erőforrások hatékony működéséhez és ellenőrzéséhez. A KESZ (*TSA – Treasury Single Account*) egy olyan egységes bankszámla struktúra és technikai megoldás, mely lehetővé teszi az államháztartás számára a különböző államháztartási egységek közös, együttes pénzkezelését. Egy egységesített kormányzati bankszámla struktúra, ami rendelkezik egy fő vagy törzs (anya) számlával, melyen keresztül történik a kormány valamennyi kifizetése és befizetése, így egy konszolidált, összesített képet nyújt a napvégén a pénzeszközök helyzetéről.¹² A számlákat általában a központi bank vezeti. Nemcsak információszerezési előnye van, hanem az összevont pénzkezelés miatt kisebb a kormányzat finanszírozási igénye. A KESZ létrehozása ma már elengedhetetlen a modern kincstári működéshez, lehetővé teszi a közpénzek központosítását és konszolidált kezelését. Katalizátorként és szabályozóként is működik pénzkezelési reformok és kincstári átalakítások során. A modern kincstári feladatokat ellátó szervezetek a hagyományos kincstári szerepük mellett, modern pénzügyi menedzser funkciót is ellátnak; hatékony tervezés, előrejelzés, finanszírozás és pénzügyi befektetési eljárások alkalmazásával, ahogy az aktív pénzkezelést is.¹³ *Minél nagyobb és szélesebb körben diszponál a kincstár a közpénzek felett, annál nagyobb takarékosági és finanszírozási lehetőségeket rejt magában. Nem lehet eléggé hangsúlyozni, hogy milyen fontos a KESZ intézményi körének kiszélesítése, hiszen óriási mennyiségű pénz takarítható meg az összevont állami-pénzkezeléssel. Vétek és egyben pazarlás bármilyen állami pénzeszközt KESZ-körön kívül kezelni.*

12 PATTANAYAK, E. – FAINBOIM, I.: Treasury Single Account: An Essential Tool for Government Cash Management 2011. *IMF Technical Notes and Manuals*, 2011/2, 2.

13 PIMENTA – PESSOA i. m. 129.

2. ábra: Tipikus felépítése a halmozott kormányzati bankszámláknak



Forrás: saját szerkesztés Cangiano műve alapján.

A KESZ elméleti modelljének definíciója Fainboim és Pattanayak (2011) megfogalmazásában: „... bankszámla, vagy kapcsolódó bankszámlák, melyen keresztül a kormányzat minden bevételt és kifizetést folytat, a nap végén átfogó, összesített képet kap a pénzhelyzetről.”¹⁴ A KESZ a konszolidációt és a pénzforrások optimális kihasználását lehetővé tevő egységes kormányzati bankszámla struktúra. A tranzakciószintű ellenőrzéstől a teljes cash menedzsmentig terjed a hatóköre. Fainboim és Pattanayak szerint legalább négy kérdést kell kezelni a KESZ rendszer megtervezése során: „(i) a KESZ hatókörét, (ii) a kormányzati bankszámla struktúrát, (iii) a tranzakció feldolgozási és pénzforgalmi szabályokat, (iv) a központi és a kereskedelmi bankok szerepét a KESZ működtetésében, és a banki szolgáltatások nyújtásában.”¹⁵

Amennyiben nem KESZ-szel, hanem halmozott kormányzati bankszámlákkal vezetik az államháztartás pénzügyi rendszerét, részlegesen vagy teljesen hiányzik a pénzeszközök konszolidációja. Ebből következik, hogy a számlákon heverő pénz nem hasznosul, míg a deficitessé váló számlák hitelkamatot és további kölcsönfelvételi költségeket termelnek. Ebben az esetben a beszédészakosság hatékonysága alacsony (néhány naptól, akár egy hónapig), a szolgáltatásokkal

14 PATTANAYAK – FAINBOIM (2011) i. m. 2.

15 PIMENTA – PESSOA i. m. 134. és PATTANAYAK – FAINBOIM (2011) i. m. 2.

kapcsolatos elvárásoknak nincs hivatalos előírása, a kormány konszolidált pénzeszközeinek helyzetét nehéz megállapítani, a kiadások folyósítását nem lehet priorizálni és ellenőrizni, a bankközi egyeztetések nehézkesek, valamint az információk inkább támaszkodnak a számvitelre, mint a bankra, mely hosszabb idő alatt dolgoz fel egy-egy gazdasági eseményt. Az automatizálás nehézkesebb ebben a struktúrában, hiszen a bankszámlák rendszere összetettebb (kincstári, központi banki és kereskedelmi banki bankszámlák), különböző számlák kapcsolódnak a különböző kiadásokhoz és bevételekhez.¹⁶

A halmozott bankszámlastruktúrával szemben a KESZ egyrészt teljes körű, valós idejű információt biztosít a kormányzat pénz készletéről (GFMIS támogatásával – Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer), mellyel hatékony pénzgazdálkodást, pontos és megbízható pénzforgalmi előrejelzések készítését, optimalizált kormányzati működési költséget (hitelfelvétel és likviditási tartalék szintjének és költségének minimumon tartását), pénztöbblet hozamának növelését eredményezi. Másrészt lehetőséget ad hatékony beszédési és kifizetési megoldások alkalmazására. Harmadrészt javítja a költségvetés végrehajtásának működési és előirányzat ellenőrzését. Negyedrészt javítja a bankok közötti együttműködés hatékonyságát és pontosságát. Ötödészt biztosítja a naprakész és teljesebb számviteli jelentések és kimutatások lehetőségét.¹⁷ A KESZ javítja az adóssághmenedzsmet, a fiskális és monetáris politikai koordinációt, pontosabb pénzügyi és banki adatokat szolgáltat, mellyel javítja a költségvetési információk minőségét.¹⁸

A KESZ felépítése (Fainboim-Pattanayak, 2011) három módon lehetséges. Központosított módon, a KESZ egy önálló számla alszámlákkal vagy anélkül, melyet általában a központi bank vezet. A rendszer akár központosított hivatalon (például egy központosított kincstárral, helyi egységgel vagy anélkül), akár önálló szakhivatal, költségvetési szervén keresztül irányítható. Általában egy jól fejlett számviteli és Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer (GFMIS) működik, mely lehetővé teszi, hogy a források tulajdonosai alszámlákon vagy előirányzatszámhákon keresztül rendelkezzenek, kiváltva a bankszámlákat. Jellemzően valós idejű bruttó fizetési elszámoló rendszer (RTGS) alapú. A második típus – ilyen módon működik Svédországban a KESZ – a felosztott rendszer, mely több különböző független számlából áll (általában kereskedelmi bankoknál tartott, átvezetési számlák). Szakhivatalok, költségvetési szervek végzik

16 CANGIANO i. m.

17 CANGIANO i. m.

18 PATTANAYAK – FAINBOIM (2011) i. m. 2.

a tranzakciókat (kifizetést és bevétel beszédést is), a számlák pozitív és negatív egyenlege a KESZ főszámlán nettó módon megjelenik, amennyiben lehetséges. A pénz (általában a nap végén vagy elején) a jóváhagyott kifizetések teljesítését követően kerül átutalásra a központi bankhoz, aki kezeli a KESZ-t és nap végén nyújt információt a konszolidált pénz helyzetről. A harmadik megoldás a kettő kombinációja, a vegyes struktúra, mely esetében a kettő jellemzői vegyülnek, az erőforrások konszolidációja kiegészül a fizetési számlákkal, mely helyi szervezeti egységek vagy kincstárak részére kerül decentralizálásra. Minden esetben a bankrendszerben lévő egyenlegek a KESZ-re begyűjtésre kerülnek a nap végére.¹⁹

Célszerű néhány KESZ-szel kapcsolatos irányelvet szem előtt tartani. Az egységes szerkezetre vonatkozó irányelv, mely a „teljes helyettesíthetőséget” jelenti, azaz valamennyi pénzforrás felhasználható legyen valós időben. A kincstár felügyeletének irányelve, mely két részből tevődik össze, egyrészt a kincstár felügyelete alatt történjen az állami pénzkezelés, azaz a kincstár ellenőrzésén és felügyeletén kívül kormányzati szervezet ne vezethessen bankszámlát valamint, hogy a napi működéshez szükséges pénz biztosításra kerüljön (itt fontos a kapcsolat az adósságkezeléssel). A harmadik lényeges irányelv az átfogó pénzügyi fedezet, azaz valamennyi kormányzati egység számlapénz egyenlegének konszolidációja beleértve a költségvetésben szereplő és az azon kívüli forrásokat.²⁰

A fentiek alapján a hatékony KESZ jellemzői hat pontban foglalhatóak össze, egyrészt lényeges, a hely, ahol a KESZ vezetésre kerül. A központi banknál érdemes vezetni a KESZ számlát, az itt tartott források kevésbé kitétek a partnerkockázatoknak, szemben a magán és kereskedelmi bankok betétjeihez képest, továbbá nem kell az erkölcsi kockázattal sem szembenézni. A KESZ központi banknál vagy kereskedelmi bankoknál történő vezetésénél mérlegelni szükséges az egyes esetek előnyeit és hátrányait (pl.: Központi banknál előny, hogy nincs ügyfélkockázat, gyakran megkönnyíti a jegybank monetáris politikájának végrehajtását, hátrány lehet, hogy a kamatbevételek a kereskedelmi banktól kaphatóaktól elmaradnak). Általánosságban elmondható, hogy a központi banknál történő KESZ vezetés a gyakori, ritka a kereskedelmi bankoknál történő számlavezetés (pl.: Argentína, Chile).²¹ Illetve, egy sajátos megoldás, hogy a KESZ egy állami tulajdonú kereskedelmi banknál kerül vezetésre, ilyen sajátos megoldást alkalmaz Peru.²²

19 PIMENTA – PESSOA i. m. 139-140. és PATTANAYAK – FAINBOIM i. m. 5.

20 CANGIANO i. m. 25.

21 PIMENTA – PESSOA i. m. 138.

22 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (2018. 09. 09.)

Minél nagyobb volumenű erőforrások kerülnek a KESZ-en központosításra, annál nagyobb hasznot tud generálni. Ezért célszerű minél nagyobb hatókörét biztosítani a KESZ-nek. Fontos kiemelni, hogy semmilyen formában nem jelenti az önállóság elvesztését vagy csorbulását a kiadási döntések szempontjából a KESZ-be történő bevonás. Elengedhetetlen a pénz feletti és a költségvetési autonómia közötti különbségtétel. Nem költséghatékony, hogy költségvetési forrásból gazdálkodó szerv pénzt tartalékoljon, vagy független bevétellel rendelkezzen, az autonómia ilyen foka nem illetheti, illethetné meg a közpénzből gazdálkodó szervezeteket és szerveket. A modern jogszabályoknak lehetővé kell tenniük az erőforrások központi kezelését a szervezetek költségvetési függetlenségének sérelme nélkül. A KESZ hatókörének minimálisan a központi kormányzati egységekre és azok forrásaira ki kell terjednie. A központi és a helyi szerveket is be szükséges vonni, ennek kivitelezése történhet akár egy KESZ számlán (Franciaország esetében egyetlen központosított számlán történik valamennyi központi kormányzati kifizetés – 2010-ben a KESZ-nek 6948 alszámláját kezelte a Francia Nemzeti Bank²³), akár több elkülönült KESZ számlával (Kína esetében). Célszerű a nem üzleti szolgáltatásokat nyújtó decentralizált egységekre, a független központi kormányzati egységekre is kiterjeszteni, abban az esetben, ha állami feladatot látnak el és a bevételük teljes egészében vagy nagyrészt állami forrás. A decentralizált üzleti vállalkozásokra, állami vállalatokra akkor érdemes a KESZ-t kiterjeszteni, ha a költségvetésük egy jelentős része állami forrás és/vagy fontos állami feladatot látnak el. Ez a kérdéskör sokszor túldimenzionált, de ennyire egyszerűen kellene vizsgálni (sokszor ez jelentős érdeket sért). Mind a decentralizált, mind az állami vállalatokat természetük, tevékenységük (kormányzati vagy kereskedelmi) alapján kell megítélni²⁴, semmint jogi státuszuk alapján. Ezek alapján kell eldönteni, hogy a KESZ alá tartozik-e vagy sem. Általában a KESZ nem tartalmazza ezen állami és közüzemi vállalatok számláit. Az olyan állami, nem pénzügyi vállalkozások, melyek például nem kereskedelem orientáltak, azaz nem értékesítenek sem terméket, sem szolgáltatást a piacon és a kormányzati irányelveket követik, továbbá nagy arányban függnek a költségvetési bevételeiktől, ezen vállalkozások csak nevükben azok, de a gyakorlatban költségvetési szervek. Így a kormányzat részeként kell tekinteni rájuk. Az önkormányzatok, főként a nagy költségvetésű önkormányzatok bevonását inkább ösztönözni kell, semmit erőltetni, mivel az autonómiájuk

23 <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (2018. 06. 20.)

24 Összhangban a GFSM 2001 kategóriáival.

magasabb fokú. A vita szinte folyamatos, hogy az önkormányzatok kifizetéseit kell-e centralizálni az egységes rendszerbe. A szövetségi országokban a helyi önkormányzatok különféle hatásköröket vállalnak fel és/vagy át, beleértve az erőforrásokkal való saját gazdálkodást, a központosítást gyakorlatilag kivitelezhetetlenné téve. Az ellenérvek mellett viszont óriási mennyiségű pénz (általában a központi kormányzati kifizetések közel felét teszi ki a helyi önkormányzati kiadások nagysága) aprózódik el a központosítás hiánya végett. A társadalombiztosítási forrásokat abban az esetben célszerű KESZ-en kezelni, ha az felosztó-kirovó rendszerben működik. A bevont szervezetek esetében a pénzforrásaikat be kell építeni a KESZ-be, mind a központi költségvetési, mind az azon kívüli forrásokat, függetlenül a bevételi forrástól. A központi költségvetés esetében az állami támogatásból finanszírozott beruházások gyakran kimaradnak a KESZ körből. Törekedni kell a legszélesebb körű, a maximális összegű pénzforrások összegyűjtésére, összevont kezelésére, hiszen ezzel csökkenthető a kincstárnál felmerülő tényleges és alternatív költsége a kormányzati pénzkezelésnek.²⁵

A harmadik szubsztrátum a KESZ koncentrációja, azaz a kormányzati szervek ne tartsanak fenn a KESZ-en kívüli bankszámlákat, továbbá, hogy a kincstár részére biztosított legyen a jogosultság a bankszámlák nyitására, zárására a kincstáron belül. Ez a funkció biztosítja, hogy a kincstár a kormányzat valamennyi rendelkezésre álló forrását be tudja gyűjteni minden nap végén. Sok esetben ez nem valósul meg teljes körűen, ilyen példa, hogy a kormányzat egyes szerveinek, úgymint minisztériumok vagy különálló hivatalok saját bevételeit nem tartalmazza a KESZ (pl. Kolumbia).²⁶

A negyedik lényeges hatékonyságot befolyásoló faktor a források helyettesíthetőségének biztosítása. Annak érdekében, hogy a kincstár a pénzforgalmat a pénzügyi alapelvekkel összhangban végezze, az erőforrások helyettesíthetőségét engedélyezni kell. Az elszámolási számlákat arra tervezték, hogy biztosítsa a KESZ források helyettesíthetőségét a kincstár részére, függetlenül azok költségvetési rendeltetésétől vagy előirányzatától. A legfontosabb feladata ezen számláknak, hogy a kedvezményezettjei részére biztosítsák a források rendelkezésre állását és hozzáférhetőségét, anélkül, hogy azokat elkülönített bankszámlákon kellene vezetni. Az erőforrások helyettesíthetősége az ideális KESZ modellben, azt jelenti, hogy a kincstár részére korlátlan szabadság kerül biztosításra a pénzeszközök rendelkezése

25 PIMENTA – PESSOA i. m. 134-148. és CANGIANO i. m. 26.

26 PIMENTA – PESSOA i. m. 154.

felett, melyekre számlatulajdonosok éppen nem tartanak igényt. A hozzáférés sok esetben korlátozott a kincstár részére, ennek oka lehet például korábbi megállapodás vagy szabályozás.

Ötödik fontos tényező a határidőben történő ki- és befizetési műveletek időbelisége. A kormányzati forrásokat közvetlenül a beszedést követően a KESZ-re kell vezetni, a kiadásokat pedig csak akkor teljesíteni, amikor azok indokoltak.

Aktuális információ szolgáltatás a hatodik hatékonysági tényező. A kormányzati aggregát pénz helyzetről a tervezéshez és a napi működéshez minimum naponta – de a valós idő preferáltabb – az információnak rendelkezésre kell állnia és elérhetőnek kell lennie.²⁷

A KESZ felállításakor és átvizsgálásakor mindig a pénz konszolidációnak kell a középpontban állnia. Négy fontos feladat kapcsolódik a konszolidációhoz, egyrészt a KESZ hatókörét a szakpolitikai dokumentumokban meg kell határozni. Másodsor ki kell dolgozni a stratégiát, ahol előbb a potenciálisan kockázatos, jelentős egyenlegű számlákat kell bevonni, majd a költségvetési forrást felhasználó szervek kereskedelmi banki számláit, ezt követően a költségvetésen kívüli alapokat, majd a támogatott beruházásokat. Harmadik fontos feladat a költségvetési forrást felhasználó szervezet és a pénz fizikai helyének elkülönítése, melyhez szükséges a számviteli rendszer olyan irányú fejlesztése, mely világosan és pontosan azonosítja valamennyi egység pénz egyenlegét, továbbá a Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszerben – GFMS-ben egy olyan funkció kidolgozása, mely a megfelelő főkönyvi számlákhoz a megfelelő hitelkereteket teszi azonosíthatóvá, valamint a jogi felhatalmazás megteremtése a pénzbeszedésre – ami sértheti a helyi/regionális költségvetési szervek költségvetési autonómiáját. Negyedik fontos feladat, hogy a költségvetési forrást felhasználó szervezetek biztosítása arról, hogy a megfelelő összegű pénz szükség esetén rendelkezésükre áll. Ehhez fejlett pénz előrejelzési és üzemeltetési képesség kidolgozása szükséges, hogy a rendszer valamennyi szervezet pénzigényének megfeleljen.²⁸

A fejlett KESZ rendszer jellemzői: működik a bankközi elszámolás, a klíring rendszer, a központi banknál a nagy értékű tranzakciók valós idejű bruttó fizetési elszámoló rendszere (RTGS), melyhez a nagyobb kereskedelmi bankok és a kincstár is csatlakozik, kialakításra kerül a kis összegű kifizetések elszámolási rendszere, működik és a bankokhoz kapcsolódik az elektronikus

27 PIMENTA – PESSOA i. m. 131-135.

28 CANGIANO i. m.

tranzakció feldolgozás és fizetési rendszer (pl. Kormányzati Pénzügyi Vezetői Információs Rendszer). Kialakításra kerül a kincstári főkönyvi rendszer, ahol a KESZ pénzforgalma nyomon követhető. A kincstár és a bankok között keret megállapodás kerül aláírása, melyben rögzítésre kerülnek az egységesített és átlátható szolgáltatási díjak, a késedelmi díjak és az alulteljesítés büntetési díja, a számlák és egyenlegek nyomon követhetősége. A kincstárnak nemcsak a bankokkal, de a központi bankkal is szükséges az egyetértési megállapodás megkötése.²⁹

A tranzakció-feldolgozási megállapodások és a kapcsolódó pénzforgalom megvalósítása három módon történhet, egyrészt központosított tranzakció feldolgozási rendszerben, ahol a kincstárban (vagy egy másik központosított egységben) koncentrálódik a tranzakciók feldolgozása és a KESZ működtetése. Ebben az esetben a kincstár (akár helyi egységekkel) nyújt pénzforgalmi szolgáltatásokat a költségvetési forrást felhasználó szervezetek részére, valamint kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a KESZ működtetésére, beleértve a helyi szintű tranzakciós számlákat is. A költségvetési forrást felhasználó szervezet a központi egységhez nyújtja be a kifizetési kérelmét. Ilyen tranzakció feldolgozási rendszer működik a központosított bankszámla rendszerben például Brazíliában és Franciaországban és felosztott bankszámlastruktúrában az Egyesült Királyságban (ez a felosztott rendszer elszámoló számlákkal működik, ahol bár a kifizetések központi jóváhagyása nem lehetséges, egy központi megállapodás alapján végzik a tranzakciókat a költségvetési forrást felhasználó szervezetek).³⁰ Másrészt történhet decentralizált tranzakció feldolgozási rendszerben, ahol valamennyi költségvetési forrást felhasználó szervezet feldolgozza a saját tranzakcióit és közvetlenül diszponál a bankszámla felett a KESZ rendszer alatt. Szükség esetén a pénz kifizetési felsőhatár érvényesíthető az alszámlákon, főkönyvi számlákon vagy főkönyvi számlákon a KESZ-en belül, melynek végrehajtása az Integrált Pénzügyi Információs Rendszerrel egyszerűbb. Ebben az esetben is nettósításra kerülnek a különböző számlák egyenlegei a KESZ főszámlára, a legmagasabb szintű számlára a hierarchiában. A központosított pénzkezelési modell párosulhat akár a központosított (mint India, ahol egyetlen a központi banknál vezetett bankszámla egészül ki az önálló szakminisztériumok alszámláival, a tranzakciók rögzítése és ellenőrzése végett) akár felosztott bankszámla struktúrával (mint Svédország, ahol valamennyi decentralizált költségvetési szervezetnek van egy vagy több tranzakciós

29 CANGIANO i. m.

30 PATTANAYAK – FAINBOIM i. m. 5-8.

számlája egy vagy több banknál). Hatékony és megbízható kommunikációs hálózatra és a bankközi klíring/elszámoló rendszerre van szükség ahhoz, hogy a KESZ rendszer megfelelően működhessen mindkét rendszerben. A harmadik megoldás a hibrid rendszer, melyet számos ország tart fenn, ebben az esetben a fő, illetve nagyobb összegű bevételek és kiadások közvetlenül a KESZ-re áramlanak, de a kisebb ügyletek teljes egészében a kereskedelmi banki rendszerben teljesülnek.³¹

3. táblázat: Fizetés feldolgozási lehetőségek

Feladatért felelős	A központi bank felelős a banki tevékenységért	Kereskedelmi bankok felelősek a banki tevékenységért
Kincstár felelős a fizetések feldolgozásáért	Az országok nagy része vagy ide, vagy a jobb alsó cellába tartozik (Franciaország, Oroszország)	
Költségvetési szervek felelősek a fizetések feldolgozásáért	Dél-Afrika országok többsége	Az országok nagy része vagy ide, vagy a bal felső cellába tartozik (Egyesült Királyság, Ausztrália)

Forrás: saját szerkesztés <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2012/tnm1202.pdf> (2018. 09. 09.) alapján.

Több ország vegyes rendszert alkalmaz (Kína, India, USA). A kifizetések központosítása gyakoribb a kisebb és kevésbé fejlett államok esetében, gyakran a reformfolyamatok részeként.

A banki szektor infrastruktúrája miatt, a kereskedelmi bankok gyakran hatékonyabban képesek beszedni a bevételeket, mint például adóhivatalok. Ezért az adóhivatalok a hangsúlyt az adófizetők nyomon követésére, adóbehajtásra, valamint fizetések figyelemmel kísérésére és az eredményekről való beszámolásra összpontosíthatják. A kereskedelmi bankok által beszedett bevételek esetén, meg kell határozni a verseny elősegítését célzó eszközöket, valamint biztosítani kell a beszedett bevételek gyors átutalását a kormányzati számlákra. A csúsztatott banki rendszer, mely lehetővé teszi a bankok részére, hogy néhány napig rendelkezzenek a beszedett bevételek felett, nem kívánatos. Szigorú szabályokat kell létrehozni az azonnali átutalások biztosítására.³²

31 PATTANAYAK – FAINBOIM i. m. 5-11.

32 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 09. 10.)

A meglévő bankszámlák teljes körű nyilvántartása kulcsfontosságú, már a KESZ bevezetése előtti szükséges előfeltétel, hogy a kormány részletes információkkal rendelkezzen a különféle hivatalok és azok szervei által megnyitott és fenntartott bankszámlákról. Egyes országokban ismeretlen számú bankszámlával rendelkeznek a szakminisztériumok és azok hivatalai, melyek sokszor a kincstár ellenőrzésén is kívül esnek. Az ismeretlen és a rejtett bankszámlák különösen nagy veszélyt jelentenek a KESZ koncepció általános céljaira és annak előnyeire. Ennek elkerülése végett részletes felmérést érdemes készíteni valamennyi költségvetési forrást használó szervezet bevonásával, ahol beszámolnak a számláik számáról, típusairól, egyenlegéről, valamint vezetésük okairól.³³

Egyes országok KESZ felépítésének megtervezésénél és átvizsgálásakor figyelembe kell venni a közigazgatási intézményrendszer fejlettségét, a pénzügyi gazdálkodási rendszer és a bankrendszer fejlettségi szintjét, beleértve az alkalmazott technológiát és a bankközi elszámoló- és klíring rendszert. A KESZ-en történő konszolidált pénzgazdálkodás nem tévesztendő össze a számviteli ellenőrzés felelősségi körébe tartozó és a bevételek és kifizetések, a tranzakciók feldolgozásához kapcsolódó kérdéskörökkel.³⁴ Mindhárom esetben beszélhetünk központosított és felosztott vagy decentralizált struktúráról, azonban egyik nem determinálja a másikat.

4. táblázat: KESZ felépítési és tranzakciók feldolgozási lehetősége

KESZ felépítése	Tranzakció feldolgozási rendszer	
	Központosított	Felosztott
Központosított	Franciaország, Brazília	India
Felosztott	Egyesült Királyság	Svédország

Forrás: saját szerkesztés Cangiano műve alapján

2.2. Az államháztartás pénzügyi információs rendszere (IFMIS)

Sok meghatározás áll rendelkezésre a szakirodalomban az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszerre (IFMIS), és az általában mindegyikben közös, hogy komplex számítógépes információs rendszer értünk alatta, mely tartalmaz államháztartási pénzügyi és számviteli mechanizmusokat, valamint tartalmazza az alrendszereket és eljárásokat.³⁵

33 PATTANAYAK – FAINBOIM i. m. 11.

34 PATTANAYAK – FAINBOIM i. m. 18.

35 PIMENTA – PESSOA i. m. 285-286.

A kincstár kiemelt feladata, hogy figyelemmel kísérje a pénzforgalmat annak érdekében, hogy a kormány a kötelezettségvállalásokat időben teljesíteni tudja. Amennyiben ez nem valósul meg, a kormány arra kényszerülhet, hogy késleltesse a kifizetéseket és lejárt tartozásokat halmozzon fel. Hangsúlyozni kell, hogy a rendelkezésre álló pénz hiánya miatt a tervezett kiadások csökkentése a pénzforgalom racionalizálása, nem pedig pénzgazdálkodás. A pénzforgalom racionalizálása számos problémát vet fel (aláássa a költségvetési prioritásokat, zavart kelt a minisztériumok programjában, késedelmes kifizetések a beszállítóknak, nagyobb jövőbeli beszerzési költségek, korrupciós lehetőségek). Hatékony pénzgazdálkodás elkerülhető a pénzforgalom racionalizálása³⁶, melyhez a leghatékonyabb eszköz egy IFMIS.

Az integrált rendszerek előnyei ellenére, a legtöbb országban nemhogy az IFMIS, de még az elszigetelt rendszerek is hiányoznak. Jó példa, hogy a likviditási/cash flow tervek általában Microsoft Excel táblázatban készülnek, néhány ország fejlesztett ki olyan fizetési rendszert, mely illeszkedik az IFMIS-hez. Az államháztartás pénzügyi információ rendszere a kulcs eszköz az egységesített közpénzügyi igazgatás egy magasabb fokának. *Az integrált pénzügyi menedzsment információs rendszer célja az államháztartás részére biztosítani a szükséges információkat a tervezéshez, végrehajtáshoz és ellenőrzéshez.*³⁷ *Egy információs rendszer, melyet az államháztartás használ a pénzügyi igazgatás kulcsfontosságú szempontjainak automatizálására és számítógépes támogatására, úgymint a költségvetés, a kincstári funkciók, a számvitel és az adósságkezelés.* Egy sikeresen bevezetett vagy fejlesztett IFMIS-sel az államháztartás képes pontos, releváns és megbízható információkat generálni, mindemellett a költségvetési fegyelem, hatékony erőforrás allokáció, működési hatékonyság és a költségvetési átláthatóság elérésében elősegítésében is közreműködik.³⁸

2.3. Államháztartás teljesítését, a pénzgazdálkodás hatékonyságát mérő mutatók

Az államháztartás teljesítőképességének mérését szolgáló hatékony mennyiségi és eredményszemléletű indikátorok megfelelő képet és összehasonlítást adhatnak

36 https://books.google.hu/books?id=acZsCwAAQBAJ&pg=PT436&lpg=PT436&dq=centralized+tsa+india&source=bl&ots=PHC92b-gXp&sig=7pg6PgWA5LgaBIGoewn-BY-7vw4w&hl=hu&sa=X&ved=2ahUKewjHlpL5lczcAhVN_KQKHxNcD04Q6AEwAAnoE-CAGQAQ#v=onepage&q=centralized%20tsa%20india&f=false (2018. 09. 10.)

37 PIMENTA – PESSOA i. m. 285-286.

38 Uo. 7-8.

az egyes kincstári rendszerekről. *Az államháztartás pénzgazdálkodásának mérésre több mutatót is kidolgoztak, mely a KESZ lefedettségi szintjét, működési költségeket, az erőforrások központosításával elérhető pénzügyi haszon vagy a megnövelt likviditás előnyeinek mérésére szolgálnak.* Az egyik legfontosabb mutató arra vonatkozik, hogy a kincstárnak kerülnie kell a pénzügyi késedelmek halmozását és a magas használatlan egyenlegeket. Fejlődő országok esetében ez a mutató feltárja, hogy a pénzkezelés milyen közel van az optimális szinthez. Az eredményességi mutatók az intézményi kapacitásra vonatkoznak, valamint a KESZ végrehajtási folyamataira, majd a kincstári rendszer fejlettségének referenciaértékévé váltak.³⁹

Maga a kincstár, a kincstári rendszerek is gyengén kutatott területek, a nemzeti kincstári mutatók pedig még inkább. A nemzeti kincstárak értékelésének két fő területre kell koncentrálnia, egyrészt a pénzügyi, másrészt az intézményi hatékonyságra. Az előbbi az állami források kezelésére (azaz pénzkezelés), az utóbbi az intézményi források feltárására vonatkozik, azaz rendelkezik-e a megfelelő humán, technológiai, infrastrukturális erőforrásokkal, belső folyamatokkal a funkciója ellátásához.⁴⁰ Ezen mutatók egyrészt a vállalati szektorból kölcsönzött mutatók, másrészt a PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability, módszertan az állami pénzgazdálkodás teljesítményének értékelésére⁴¹) által készített mutatók, valamint az OBI (Open Budget Index) mutatók és a Marco Varea és Adriana Arosteguiberry⁴² által készített, javasolt mutatók.⁴³

A vállalati szektorból kölcsönzött mutatók általánosságban véve alkalmatlanok a kincstár sajátos működésének, hatékonyságának mérésére, azonban a sajátos mutatók kiegészítéseként fgyelembe vehetőek.

A 28 PEFA mutató lehetőséget biztosít a fejlődés értékelésére a korábbi évek értékeinek összehasonlításával, illetve a kincstár pozícióját reprezentálja az elért pontszámok átlaga, az egyes dimenziókban vagy minimum követelményeknél

39 PIMENTA – PESSOA i. m. 9-26.; ANDREWS, Matt: Has Sweden injected realism into public financial management reforms in partner countries? *CID Working paper*, No. 303. <http://www.oecd.org/derec/sweden/Sweden-injected-realism-into-public-financial.pdf> (2018. 10. 20.)

40 PIMENTA – PESSOA i. m. 35.

41 A PEFA partnerségi program, amelyet hét nemzetközi fejlesztési partner kezdeményezett és irányít: az Európai Bizottság, a Nemzetközi Valutaalap, a Világbank, a francia külügyminisztérium, a norvég külügyminisztérium, a svájci államtitkárság és az Egyesült Királyság minisztériuma a nemzetközi fejlesztés érdekében.

42 PIMENTA – PESSOA i. m. 59-63.

43 Uo. 35.

elért pontszámok alapján. Inkább alkalmas egy-egy ország saját fejlődésének értékelésére, semmit az egyes országok összehasonlítására. A kincstárak részére leginkább a PI-4 (kiadási hátralékok állománya), PI-15 (adóbevétel beszedési hatékonyság), PI-16 (kiadások teljesítésére felhasználható források előreláthatósága), PI-17 (pénzeszközök, adósságállomány és garanciák nyilvántartása és kezelése), PI-20 (nem bérjellegű kiadások feletti belső ellenőrzési hatékonyság) mutatók alkalmasak a hatékonyság mérésre.

A költségvetés átláthatóságát mérő mutató az OBI, melyet az International Budget Partnership nevű nemzetközi szervezet dolgozott ki, amely olyan felmérés, melyben számos ország értékelésre kerül, a legutóbbi felmérésben több mint száz ország került be. Az OBI felmérése öt szakaszból áll: 1. szakasz: a költségvetési dokumentumok elérhetősége, 2. szakasz: költségvetési végrehajtási javaslat, 3. szakasz: költségvetési folyamat, 4. szakasz: a törvényhozás erőssége, 5. szakasz: polgárok, közvélemény bevonása a költségvetési folyamatba.⁴⁴ Az <http://survey.internationalbudget.org/#profile/HU> oldalon Magyarország is megtekinthető, látható, jelenleg az 57. helyet foglaljuk el a 2017-es felmérésben, rosszabbat, mint a 2015-ös évben... részletes adatoknál látható, hogy számos dokumentum elérhetőség és részletezettsége nem teljesíti a nemzetközi igényeket/elvárásokat.⁴⁵

A kincstári rendszereket alapjaiban meghatározza a KESZ lefedettsége, azaz, hogy mely intézményekre terjed ki hatóköre, melynek mérésére az intézményi területre vonatkozó indikátorok adnak lehetőséget. Elengedhetetlen előfeltétele a megfelelő összehasonlításnak a pontosan meghatározott KESZ hatókör, más szóval mely bevételek és kiadások, pénzügyi eszközök és források tartoznak a nemzeti kincstár kizárólagos felelősségi körébe. Amennyiben ezek meghatározásra kerültek, meg kell határozzuk, hogy a KESZ hatóköre meddig terjed ki. A hatókör általában a központi kormányzati intézményeket fedi le, bár ez országonként igen eltérő lehet, például nem minden állami intézményt tartalmaz minden országban. Nem szokatlan, hogy a jogalkotói hatáskörrel bíró intézmények, mint a bíróságok a KESZ hatókörén kívül esnek. Sok esetben az autonóm és a decentralizált intézményei a kormánynak, állami vállalatok, helyi önkormányzatok és a társadalombiztosítás hivatalai is kimaradnak a hatóköréből. Az egységes összehasonlítás egyik legnagyobb nehézsége ezen intézményi hatókör eltérés miatt van.⁴⁶

44 PIMENTA – PESSOA i. m. 44.

45 Uo. 44-45.

46 PIMENTA – PESSOA i. m. 31-32.

5. táblázat: A KESZ intézményi hatályának kiterjeszhetősége

Központi kormányzat (állami intézmények)		Központi kormányzat egyéb intézményei (autonóm és decentralizált szervei)
(A)	(B)	(C)
Miniszterelnökség	Jogalkotó hatóság	Társadalombiztosítás
Minisztériumok	Igazságszolgáltatás	Nemzeti kórházak
Közigazgatási minisztérium (ügyészség, főügyész)	Választási bizottság	Decentralizált intézmények/ hivatalok (különböző minisztériumhoz tartozóak)
Számvevőszék	Bíróságok	Állami egyetemek
Közszolgálati törvényszék	nemzeti tanácsok	Állami alapok
Ombudsmani hivatalok		Helyi szervekre való átruházás (állam, főosztály, tartomány, önkormányzat)
		Külső források

Forrás: saját szerkesztés Pimenta és Pessoa művének 32. oldala alapján

A KESZ bevétel beszédésének értékeléséhez szükséges, hogy a KESZ rendelkezzen a beszédésének és ellenőrzésének jogával az intézmények erőforrásai felett, amelyek a központi kormányzattól meghatározó módon függenek (KESZ bevezetése esetén célszerű első körben az A és a B oszlopban felsorolt intézmények, majd fokozatosan a C oszlopban felsorolt intézmények KESZ alá vonása). Az A és a B oszlop között azért érdemes különbséget tenni, mivel a nemzetközi gyakorlat alapján a B oszlopban szereplő jogalkotási hatáskörrel bíró intézmények és a bíróságok sok esetben kívül esnek a KESZ hatókörén. Négy indikátort érdemes megemlíteni, mely a KESZ kiterjedésére, hatékonyságára, gazdaságosságára és az információs technológia alkalmazására és a bevételek beszédésére szolgálnak. Ilyen a kincstár által beszédett bevételek viszonyítása a teljes jóváhagyott költségvetéshez (mely tartalmazza az állami vállalatok bevételeit is) százalékban kifejezve, a bevételek átutalás átfutási ideje, napokban kifejezve a beszédő bank, vagy adóhivataltól a KESZ-re érkezéséig, a kincstár (monetáris egység) által a bankok részére fizetett bevétel beszédési díj és az elektronikus bevétel beszédési hányad, százalékban kifejezve.⁴⁷

A vagyon és követeléskezelés során mind nagyobb felelősség hárul a kincstárra, mivel a kincstár hagyományos, pusztán kifizetői státusza ma már idejétmúlt. A kiadás indikátoroknak sok mindent kell tükröznie, többek között a kincstár hatékonyságát a központi kormányzati kifizetésektől, az összevont

47 Uo. 32-33.

intézményi erőforrások kezeléséig, tulajdonjog fenntartás – és az ezekhez való képesség megőrzése, mindemellett decentralizáció és a vezetői autonómia egy szintjének garantálásával. Erre a következő öt mutató megfelelő lehetőséget biztosít. Ilyen a pénzügyi tervre vonatkozó kifizetési hatékonyság, mely esetben az összes kiadás kerül a tervezett kiadásokhoz viszonyításra (havi alapon százalékban, majd a haviból egy éves átlag számolható). A KESZ hatékonyság, ahol a KESZ-en történő összes havi állami kifizetés kerül az összes havi központi kormányzati kifizetéshez (más számlákon keresztül) viszonyításra, százalékban kifejezve. A kifizetésekhez szükséges idő (a KESZ-nek a kifizetések végső kedvezményezettjéhez történő elérés ideje napokban), az eljárási díjak (a kifizetésekhez kapcsolódó monetáris egységek részére fizetett tranzakciós díjak) és az elektronikus média használatának költsége (az elektronikusan teljesített kifizetések aránya, a teljes összeg százalékában)⁴⁸.

A KESZ egyenlegének átlagos jövedelmezőséget – más szóval, a pénzügyi befektetések után kapott kamatot – számszerűsíteni kell. Viszonyítási alapként a jegybanki alapkamat alkalmazható, a jövedelmezőség az egyes országok pénzügyi piaci viszonyaitól függ. A jövedelmezőség mérésének egyéb lehetősége, hogy az éves folyó kötelezettségek állományát a teljes kifizetésekhez viszonyítjuk a referencia-időszakban, százalékban kifejezve. Amennyiben az év vége jelentős kiadási kintlévőséggel zárul, maga az egyenleg is megfelelő indikátor, ebben az esetben szükséges a hátralékok csökkentése és azok fokozatos megszüntetésére vonatkozó stratégia meghatározása.⁴⁹

6. táblázat: A kincstári menedzsment indikátorokhoz és azok alkalmazási előírásai (Marco Varea és Adriana Arosteguiberry által készített, javasolt mutatók)

Mutató	Referencia érték	Rövid-távú cselekvési terv/intézkedés
Havi tényleges összes kiadás a tervezett kiadásokhoz való viszonyítása (százalékban)	A cél, hogy az 5 százalékot ne haladja a tervezett és a teljesített kiadások közötti eltérés, valamint, hogy az eltérések se halmozódjanak fel.	<ul style="list-style-type: none"> • Ha az eltérés 5 százalék feletti pozitív irányba, akkor szükséges a KESZ egyenleg befektetni. • Ha az eltérés negatív irányban 5 százalékot meghaladó, akkor a legalacsonyabb költség mellett kell finanszírozni a hiányt. • Biztosítani kell, hogy az eltérés ne halmozódjon fel hónapról-hónapra, a hátralékok felhalmozásának elkerülése végett.

48 PIMENTA – PESSOA i. m. 33.

49 Uo. i. m. 34.

<p>A KESZ-en fogadott bevételek, valamennyi központi kormányzati bevételhez viszonyítva (százalékban)</p>	<p>Törekedni kell, hogy a KESZ-en keresztül folyjon be valamennyi állami bevétel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A kifizetési mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére szolgál (a százalékok közötti különbség). • Ha a kifizetési százalék magasabb, a növelésére szolgáló stratégiát célszerű meghatározni, azonosítva a nem KESZ-en keresztül befolyó intézményi bevételeket. • Ha a bevételek és a kifizetések százaléka egyező, nem szükséges intézkedés, de az egyenlőtlenségek megelőzése érdekében szükséges a monitoring rendszer.
<p>A kincstárhoz elektronikus úton befolyt bevételek aránya az összes bevételhez viszonyítva havonta (százalékban)</p>	<p>A cél, hogy 100 százaléka a bevételeknek elektronikus úton érkezzon.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fokozatosan minimalizálni és megszüntetni a manuális befizetési mechanizmusokat (csekk és pénz). • A kifizetési mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség) • Ha a százalék alacsonyabb, irányvonalat érdemes meghatározni, és azt követően, egy stratégiát annak növelésére (pl. szállítókkal történő megállapodás és a szükséges technológiáról intézkedni).
<p>Az átutaláshoz szükséges idő, az átutalás elindításától a KESZ számlára érkezéséig eltelt napokban</p>	<p>A cél, hogy valamennyi utalás még aznap teljesüljön.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Az aznapi teljesítésről szóló tárgyalások a bevételt beszedő bankokkal. • Meglévő bankközi átutalási módok alkalmazása. • Az integrált pénzügyi vezetői információs rendszer (IFMIS) fejlesztése, hogy lehetővé tegye az aznapi fizetést.
<p>A KESZ-en keresztül végrehajtott központi kormányzati kifizetések az összes központi kormányzati kifizetésekhez viszonyítva százalékban</p>	<p>A cél, hogy valamennyi kifizetés a KESZ-en keresztül történjen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A bevételi mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség) • A bevétel és a kifizetés százalékos egyezősége esetén, intézkedések nem szükségesek.
<p>A kincstár által teljesített elektronikus kifizetések aránya az összes kincstár által teljesített kifizetéshez képest, havonta (százalékban)</p>	<p>A cél, hogy valamennyi kifizetés elektronikusan történjen a KESZ-en keresztül.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A bevételi mutatókkal összevetve a likviditási tartalék mérésére (a százalékok közötti különbség) • Ha a százalék alacsonyabb, stratégiát meghatározni annak növelésére.

<p>A kifizetésekhez szükséges idő a kincstártól való indítástól a kedvezményezetthez való megérkezéshez (napokban)</p>	<p>A cél, hogy valamennyi utalás még aznap teljesüljön.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Az aznapi teljesítésről szóló tárgyalások a kifizetést teljesítő bankokkal. • Meglévő bankközi átutalási módok alkalmazása. • Az integrált pénzügyi vezetői információs rendszer (IFMIS) fejlesztése, hogy lehetővé tegye az aznapi fizetést.
<p>A KESZ körbe tartozó központi kormányzati intézmények, valamennyi központi kormányzati intézményhez viszonyítva százalékban kifejezve.</p>	<p>A cél a 100%, hogy valamennyi központi költségvetési szerv a KESZ-en keresztül bonyolítsa a pénzforgalmát.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meg kell határozni a stratégiát, hogy mely intézményeket és erőforrásokat kell, hogy kezelje a KESZ. • Meg kell határozni a stratégiát és az intézkedési tervet, hogy fokozatosan bevonásra kerüljenek további intézmények és az előrehaladást folyamatosan figyelemmel kell kísérni.
<p>A KESZ pénz befektetések pénzügyi eredménye a piaci kamatokhoz viszonyítva (ez lehet a kamatkülönbségek összege, vagy a befektetések összegéhez viszonyított névleges bevétel százalékban)</p>	<p>A cél, hogy a díjazás a jegybanki alapkamattal egyező legyen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A biztonság, likviditás és jövedelmezőségi kockázati paraméterek meghatározása. • A pénztöbblet befektetési politikájának meghatározása – beleértve a meghatározott kockázati paramétereket, amelyek lehetővé teszik a összehasonlítást.
<p>A lejárt tartozások egyenlege: az év során teljesített kifizetések összege a lejárt határidőben kifizetett összegekhez viszonyítva százalékban</p>	<p>A PEFA 2% alatti százalékot javasol, hogy a lejárt tartozások ne halmozódjanak.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meg kell határozni a szabályt, hogy mikor tekinthető lejártnak a tartozás. A nemzetközi gyakorlat a számla kibocsátási dátumától számított 30 nap. • Felállítani a kifizetési sorrendjének eljárását. • A lejárt tartozások monitorozása és ellenőrzésének létrehozása. • A kamatfizetési szabályok meghatározása a lejárt tartozások első napjától.

Forrás: saját szerkesztés Pimenta és Pessoa művének 61-63. oldalai alapján

Az első mutató a pénzforgalmi adatok előrejelzését, a második, harmadik és negyedik mutató bevétel beszédési hatékonyságát, az ötödik, hatodik és

hetedik mutató a kifizetések végrehajtási hatékonyságát, a nyolcadik mutató a KESZ hatókörét mérő mutató, a kilencedik a KESZ pénztöbblet befektetési hatékonysága, a tizedik mutató pedig a kintlévőségekre vonatkozik. A tíz mutató jól példázza a nehézséget az országok közötti összehasonlító adatok gyűjtésének. Hiszen ez azt jelenti, hogy valamennyi kincstár azonos módon alkalmazza a mutatókat és a szempontokat ám, ezen mutatók alkalmazása csak lehetőség, és a javaslatok is a rövid távú teljesítmény javítását célozzák.⁵⁰

2.4. A költségvetés végrehajtása, annak ellenőrzése

A kincstár feladatai között kiemelt szerepe van a költségvetés végrehajtásának, hiszen itt valósítható meg leginkább a közpénz felhasználásának ellenőrzése. A költségvetési kiadások ellenőrzésének fő célja, hogy biztosítsa az állami források az engedélyezett korlátokon belül, hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban kerüljenek elköltsékre.⁵¹

A költségvetési kiadások teljesítéséhez kapcsolódóan kiemelt kincstári feladatok a tervezési és szabályozási elemekre vonatkozó fejlesztési javaslat készítés, a szakigazgatási szervek, szakhivatalok költségvetési tervezésének javítása, valamint a tervek időben történő elkészítésének ösztönzése, a beszerzési eljárások korszerűsítése. Szükséges kiemelni a fizetési határidők betartásának fontosságát (a lejárt tartozások megelőzése érdekében) és a rendkívüli kifizetések kiiktatását, minimalizását. A fizetési módok korszerűsítésével (elektronikus pénzáttalás gyorsítása, csekk kibocsátás korszerűsítése), aktív pénzkezelés bevezetése biztosítja a pénz időben történő rendelkezésre állását és a bankok közötti egyeztetéseket is felgyorsítja.⁵²

A közkiadások engedélyezésével kapcsolatosan négy korlátot kell megemlíteni, egyrészt a kiadások összegének korlátoltsága, mely azt jelenti, hogy a kormányzati kiadásoknak az engedélyezett kereten belül kell maradnia (bizonyos fokú rugalmasságot biztosít az átcsoportosítás lehetősége, illetve

50 BAJO, Anto – PRIMORAC, Marko – RUNTC Dario: Public Financial Management, Accountability, and Citizens' Trust. *Croatian & Comparative Public Administration*, 2017, 17 (3), 389; DUDLEY E. Susan: Can Fiscal Budget Concepts Improve Regulation? *Legislation and Public Policy*, 2016, 19 (259), 259-277; ALIBEGOVIC, Dubravka Jurlina – SLIJEPEVIC Suncana: *Identifying Key Obstacles for Performance Measurement at the Sub-National Level in Croatia*. *Croatian and Comparative Public Administration*, 2012, 12 (4), 1117.

51 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 10.)

52 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.)

a tartalékalap rendszere). A kiadási összeg korlátai nagyban függnnek a költségvetésben besorolt számviteli, mérleg csoportjától (pénzeszköz, kötelezettség, elhatárolás). A kiadások nemcsak összegükben korlátozottak, hanem időben is, azaz a kiadásokat általában egy évre engedélyezik (legtöbb ország éves költségvetést fogad el), bár egyes országok engedélyeznek többéves korlátot bizonyos kiadásokra (pl. többéves beruházások). A kiadások célhoz kötöttek, azaz a kiadásra való felhatalmazás egy előre meghatározott célra szól, melyet maga a költségvetési besorolása általában determinál (pl. programok, alprogramok). A kiadásért a költségvetési szerv felelős, a kormányzat szervezeti egysége, általában a szakminisztérium, vagy annak főosztálya, hivatala, aki biztosítja, hogy a megfelelő forrásokat a tervezettnél megfelelő célra és kereten belül kerüljön elköltésre.⁵³

Különböző adminisztratív eredetű rendszerek ellenére az utóbbi években a különböző kiadások ellenőrzési rendszerei bizonyos hasonlóságot mutatnak, így nagyobb a hangsúly az előzetes kötelezettségvállalási ellenőrzéseken, mint az utólagos fizetési szakaszban történő ellenőrzéseken, a pénzforgalommal járó kiadások ellenőrzése kiterjed az egyéb kötelezettségek ellenőrzése is, a kockázatalapú megközelítés nagyobb hangsúlyt kap a központi ellenőrzések során, a külső és belső ellenőrzésekre való nagyobb támaszkodás a minisztériumi és hivatali pénzügyi ellenőrző rendszer integritásának biztosítása során és nagyobb hangsúly a jogalkotók és nyilvánosság felé a transzparencia és elszámoltathatóság területén a kiadások túllépése esetén.⁵⁴

A kincstár fontos szerepet tölt be a költségvetés pénzügyi ellenőrzése és felügyelete során. A pénzügyi ellenőrzésbe valamennyi szabályozást és eljárást beleértjük, mely a költségvetés működésének integritását biztosítja. Három fő területét különböztetjük meg a költségvetési ellenőrzésnek egyrészt a kifizetés és kötelezettségvállalás előtti ellenőrzések (a francia közpénzügyi rendszerek adminisztratív rendszereiben nagy hangsúlyt kap). Másrészt a kifizetést követő ellenőrzés és felügyelet – azaz „belső ellenőrzés” szakosított osztály és/vagy kincstár által irányított hivatal, mely mind a tranzakciókra, mind a rendszerekre koncentrál. Harmadrészt a pénzügyi vizsgálat és/vagy külső ellenőrzés – egy harmadik fél (független) hivatal végzi, aki nem alárendelt a kincstárnak/pénzügyminisztériumnak.⁵⁵ A költségvetés pontos és jogszerű végrehajtása a kötelezettségvállalások és kifizetések hatékony ellenőrzését

53 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.)

54 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 11.)

55 CANGIANO i. m.

igényli, melybe a felhatalmazás nélküli tevékenység esetében alkalmazott hatékony szankciók is beletartoznak. A kötelezettségvállalások ellenőrzésénél alapvető, hogy a jóváhagyott költségvetésben a célok és a pénzügyi keretek előre meghatározottak legyenek, az átcsoportosítási eljárások és keretek világosan kerüljenek meghatározásra, a kötelezettségvállalások engedélyezési eljárási szintje a szakminisztérium legyen, a beszerzési szabályok és eljárások világosak és alkalmazottak legyenek. A pénzforgalmi szabályozás során lényeges a rendelkezésekkel összhangban lévő áruk és készletek átvételi eljárásának szabályozása, valamint a készletek/raktárak korszerű nyilvántartása, továbbá, hogy a kifizetési rendelvevények kiadásának eljárási szabályozása világos és érvényesíthető legyen, hatékonyan kerüljenek szankcionálásra a hibás pénzforgalmi döntések és eljárások, továbbá, hogy az állandó beszállítók a kormányzati vásárlások/kifizetések követelményeiről és az eljárási szabályokról felkészítésre kerüljenek.⁵⁶

7. táblázat: Közkiadások ellenőrzési típusai, fő jellemzőjük és céljuk

Irányítás típusa	Cél	Fő jellemző	Alkalmazott szakaszok
Előirányzat ellenőrzés	Biztosítja, hogy a kiadás fedezete a költségvetésben rendelkezésre áll és az előirányzott ráfordítás valamennyi kapcsolódó költséget fedezi.	A költségvetési fedezet (a vonatkozó előirányzattal szemben) azt követően kerül ellenőrzésre, miután az összes korábban jóváhagyott kiadás levonásra került. Az összeget pontosan kell számolni, és akkor nem lehetnek rejtett költségek.	Átruházás, előfoglalás, kötelezettségvállalás és fizetési rendelvevény szakaszai és átcsoportosítás a költségvetés végrehajtása során.
Aggregát pénz ellenőrzés	A költségvetési programok finanszírozási költségeinek minimalizálása a pénz ki- és beáramlásának összehangolásával. Az ellenőrzés kulcseleme minden likviditásmenedzsment rendszernek.	A hivatal kiadásának ellenőrzése (felhatalmazás, notification de crédit, stb.) a gördülő alapon folyamatosan frissített évenkénti pénztervvel kerül összevetésre. A kiadásokat kiadási egységenként kezeli a pénz menedzser, aki biztosítja, hogy a KESZ-en elegendő pénz álljon rendelkezésre.	Átruházás és fizetési szakaszok.

56 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.)

Kötelezettség-vállalás ellenőrzése	Biztosítja, hogy a kiadási egységek ráfordításainak kötelezettségvállalása teljes mértékben összhangban legyen a kiadási keretekkel és az illetékes költő hatósággal.	A kiadási egységek akkor vállalhatnak kötelezettséget, ha felhasználható kifizetési engedélye van és a pénzellátási tervben a várható kiadás fedezi a kötelezettséget.	Kötelezettség-vállalási szakaszok.
Szabályozás felügyelete	Vizsgálja a jogi és adminisztratív teljesítést, hogy a költség és a kapcsolódó dokumentumok/ szerződések az eljárási és jogszabályokban és/vagy pénzügyi szabályokban előírtaknak megfelelő legyen. ⁵⁷	A művelet jogszerűségét a jogosult tisztviselők hivatali tranzakciónkénti jóváhagyása biztosítja, melyben igazolja, hogy a szükséges dokumentumok a szabályozásoknak megfelelően rendelkezésre állnak (auditáláshoz).	Főként kötelezettség-vállalás, hitelesítés, fizetési rendelvény és fizetési szakasz, de egyéb szakaszok is lehetségesek.
Számviteli felügyelet	Biztosítja, hogy a tranzakciók helyesen kerültek nyilvántartásra, elszámolásuk időben megtörtént, és a költségvetési és pénzügyi jelentések, beszámolók megbízható képet mutatnak.	A tranzakciók azonosítása, besorolása és a könyvekben, főkönyvi számlákon való nyilvántartása az ország számviteli politikájának/ irányelveinek/ számlatükrének megfelelően történt, a bankkivonatokkal egyeztetve.	Fizetési és hitelesítési szakaszok (eredmény-szemléletű könyvelés esetén).

Forrás: saját szerkesztés <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.) alapján

Amennyiben a pénzügyminisztérium több osztálya vagy egyéb hivatalok végzik költségciklus elemeinek ellenőrzését, fontos az egyértelmű felelősségi körök megállapítása.

57 A közpénz bárminemű felhasználását pénzügyi szabályozással kell irányítani. Ezen rendelkezéseknek ki kell terjednie a pénzügyi döntések felelősségének megállapítására, a felelőségek lehatárolására, a fékek és egyensúlyok biztosítására és a dokumentációs eljárás meghatározására az ellenőrzési nyomvonal fenntartására.

8. táblázat: Kiadási ciklus szakaszai, ellenőrzése, résztvevői

Közpénz kezelési tradíció	Kiadási ciklus szakasz	Kapcsolódó ellenőrzés és intézményi résztvevő				
		Előirányzat ellenőrzés	Kötelezettségvállalás ellenőrzése	Aggregát pénz ellenőrzés	Szabályozás felügyelete	Számviteli felügyelet
Brit Nemzetközösség ⁵⁸ , skandináv, német és osztrák	Felhatalmazás	BD				
		BD				
	Felosztás	(skandináv nem)		TD		
	Előfoglalás					
	Kötelezettségvállalás	SA	SA		SA	
	Teljesítés igazolás				SA	AD
	Kifizetési rendelvény	SA			SA, AD	
	Kifizetés				SA, AD	AD
Francia, portugál nyelvterületek és Latin-Amerika	Felhatalmazás	BD				
	Felosztás	BD		BD, TD		
	Előfoglalás	BD, TD				
	Kötelezettségvállalás	BD, SA	BD, SA		BD, SA	
	Teljesítés igazolás				SA	AD
	Kifizetési rendelvény				SA, AD	
		Kifizetés				AD
Korábbi szovjet tagállamok	Felhatalmazás	BD				
	Felosztás	BD		TD		
	Előfoglalás					
	Kötelezettségvállalás	SA	SA		SA	
	Teljesítés igazolás				SA	SA
	Kifizetési rendelvény	SA			SA	SA
		Kifizetés	TD/AD		TD	TD/AD

BD-Budget Department - költségvetési részleg; TD-Treasury Department - kincstári részleg; AD-Accounting Department - számviteli részleg; SA-Spending Agencies - költségvetési szerv.

Forrás: saját szerkesztés <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 11.) alapján

A Brit Nemzetközösségeket általánosságban jellemzi, hogy a pénzügyi ellenőrzés felelősségének és a fizetési rendelvevények kibocsátását a szakminisztériumokra ruházzák át. A kiadást teljesítő minisztérium számvitelért felelős tisztviselője,

58 Westminsteri állampénzügyi igazgatási rendszernek is nevezik. Általánosságban elmondható, hogy nemcsak az Egyesült Királyságban, hanem Ausztráliában, Új-Zélandon, az indiai kontinentális kontinensen és számos afrikai, ázsiai, európai és karibi országban létezik, amelyek korábban brit gyarmatok voltak. Kanadában is megtalálható néhány jellemzője. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 11.)

általában a közigazgatási államtitkár és felelős a minisztérium előirányzatainak megfelelő felhasználásáért és ellenőrzéséért. Így ha a felhatalmazás/utalvány kibocsátásra került, a szakminisztériumnak joga van (i) költségvetési előirányzataik és engedélyezett kiadási korlátaik mértékéig kötelezettséget vállalni, a pénzügyminisztérium jóváhagyása nélkül, (ii) kifizetési rendelvényt bocsáthat ki a megvalósult kötelezettségvállalások teljesítésre, (iii) kiadásaikról elszámolást készít. A kifizetési rendelvevények és csekkek kibocsátása lehet decentralizált vagy kincstári főosztályban centralizált, többnyire általános számviteli főosztálynak hívják a pénzügyminisztériumon belül, mely pénztárosként működik és elkészíti a kormány záróbeszámolóját. Ebben a rendszerben nincs átmeneti időszak, az új költségvetési év elején alapvetően nem kerül sor az előző évi költségvetéshez kapcsolódó pénzügyi tranzakciókra. Ezért a régi francia rendszerrel szemben itt fontosabb az integráció és a felhatalmazás. Ebben a rendszerben egy hivatalhoz rendelik mind a felhatalmazást, mind a felelősségét a szabályszerű tranzakciók végrehajtásának. A kötelezettségvállalások rendszerszintű nyomon követésének és ellenőrzésének hiánya sok országban (többek között Afrikában) túlzott mértékű kötelezettségvállaláshoz és lejárt tartozásokhoz vezetnek. A likviditási tervek ezekben az országokban a kiadások racionalizálásának eszközei, mivel ezek a tervek nem a kötelezettségvállalásokon alapulnak, továbbá többségében túlzottan optimisták.⁵⁹

A frankofón rendszerben az irányadó elv, hogy a kifizetést utalványozó elkülönül a kifizetést végző tisztviselőtől. Több esetben ezek a rendszerek megkülönböztetik a kötelezettségvállalót (engagement) a kifizetést engedélyezőtől (ordonnancement). A legfontosabb szereplők a pénzügyi ellenőrök (contrôleurs financiers), akik általában a pénzügyminisztérium költségvetési főosztálya alá tartoznak, a kötelezettségvállalási szakaszban az előzetes ellenőrzést végző, kötelezettségvállaló tisztviselő (ordonnateurs), aki jóváhagyja a kifizetési rendelvényt a kincstár részére, valamint a kifizetést végző tisztviselők (comptables publics), akik a hitelesített számlák kifizetéséért felelősek. Az alapelve az elhatárolásnak, hogy egyetlen személy vagy hivatal sem tarthatja felügyelete alatt valamennyi kiadási szakaszt. Az ellenőrzések nagy száma fizetési késedelmekhez, lejárt tartozásokhoz vezet, sok esetben az egyedi eljárások elterjedése, melyek a normál kiadásszabályozási rendszert megkerülik, eltéréseket eredményez a költségvetési számlák és a pénzügyi adatok között.⁶⁰

59 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 11.)

60 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2016/tnm1602a.pdf> (2018. 09. 11.)

2.5. Egyéb feladatok

A kincstári feladatok következő fontos területe a lejárt tartozások kezelése. Flynn és Pessoa (2014) rámutatott arra, hogy az empirikus bizonyítékok erős kapcsolatot mutatnak a hátralékok felhalmozása és a megfelelő kötelezettségvállalási eljárások hiánya között.⁶¹

A kincstári feladatok további fontos témaköre a közbeszerzés, mely a közpénzek kezelésének egy kiemelt területe, hiszen alapvető keretet biztosít arra, hogy a közkiadásokkal értéket teremthessen az állam. Nem mellesleg a GDP-hez viszonyított aránya jelentős, Magyarországon közel tíz százalék⁶², Latin-Amerikában is 10-15 százalék. Tehát nem mindegy, hogy ez az óriási mennyiségű kiadás milyen formában és keretek között realizálódik. Alkalmas az egyes gazdasági, szociális és környezetvédelmi célok, prioritások érvényesülésének segítésére.⁶³ Több országban a kincstárak felelőssége, illetve a kincstár felügyelete alatt történik végrehajtása (pl. Dél-Afrikai Köztársaság).

A közszolgáltatások költsége, költségrendszere, a számlatükör, mely ugyan nem közvetlen kincstári feladat, inkább csak az abban való szakmai közreműködés lényeges, elsősorban jogszabályalkotási feladat, viszont meghatározza az információs és beszámoló rendszer teljesítőképességét. A kiadási keretek jellege az alkalmazott költségvetési rendszertől nagyban függ. Pénzforgalmi szemléletű költségvetés esetében elsősorban a költségvetési év során a pénz felhalmozásra és a kifizetésekre vonatkozó szabályzást juttatja érvényre. A kötelezettségvállalás alapú költségvetés esetében a hangsúly a kötelezettségvállalásokon (lehet akár többéves a keret) és a kiadásokon (éves keret) van. Eredmény szemléletű költségvetés esetében a korlátok a kötelezettségvállalás, költség, kiadás keletkezésekor már érvénybe lépnek, attól függetlenül, hogy van-e pénzmozgás.⁶⁴ Az eredmény szemléletű költségvetés, a költségvetési hitelesség javításának eszköze lehet. A pénzforgalmi elszámolás során a kifizetéseket és bevételeket aszerint számolják el, hogy mikor folyik be a pénz, vagy történik annak kifizetése. Ezzel szemben az eredmény szemléletű elszámolás során a számviteli eseményeket azok felmerülésük időpontjában és abban a számviteli időszakban számolják el, amelyre vonatkozik. Nem

61 PIMENTA – PESSOA i. m. 43.

62 <https://magyarepitok.hu/iparagi-hirek/2018/01/novekvo-verseny-es-atlathatosag-jel-lemezte-2017-ben-a-kozbeszerzest> (2018. 03. 07.)

63 PIMENTA – PESSOA i. m. 13.

64 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 03. 07.)

annyira éles az elkülönülés a gyakorlatban, több esetben ötvöződik a kettő, például gyakori, hogy a költségeket eredményszemlélet alapján számolják el, a bevételeket pedig teljesülésük szerint. Az egyetlen nemzetközi szabvány a közszférára vonatkozóan az IPSAS (Európai Bizottság, 2013). Ezért a nemzetközi standardok nagyrészt az IFRS-ből kerülnek átvételre.⁶⁵

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy nagyon bonyolult egységes költségrendszert bevezetni a közszférában. Ez köszönhető a közigazgatás összetettségének, a nem létező standardok és a jól tesztelt költségmódszertan hiányának. Nemcsak a tapasztalat, de a politikai döntéshozók is nehezen ösztönözhetőek, hogy költséginformációkat alkalmazzanak a költségvetési döntések meghozatalakor. A feldolgozandó nagy mennyiségű pénzügyi információ tovább nehezíti a feladatot. A legtöbb közigazgatási információs rendszer nehezen alkalmazkodik a költséginformációk, főként rugalmas költséginformációk előállításához. Jogos elvárás lenne az államháztartási információkhoz kapcsolódóan, hogy meg tudja mondani az állam, hogy milyen feladata mennyibe került, ez azonban még nehézkesen megy. Nemcsak alapvető elvárás lenne az egyes feladatok költségvonzatának ismerete, hanem a nemzetközi összehasonlíthatóság is elérhetővé válna. A globalizációnak nemcsak hátulütői, de előnyei is vannak, melyet a jó gyakorlatok átvétele során mindenképp érdemes kiaknázni. Mindezekhez elengedhetetlen, hogy a nemzetközi ajánlásokkal összhangban (ESA, IMF GFS, COFOG) készüljön el mind a költségvetés, mind a zárszámadás. Ne csak szükséges adatszolgáltatás legyen, hiszen nem ez a célja az egységes osztályozásoknak. A jó államháztartási gazdálkodás átfogó és elérhető információt igényel a kormány valamennyi pénzügyi eszközéről és forrásáról a legjobb számviteli gyakorlattal összhangban. Sok kormány annak ellenére, hogy az adatok már elavultak, elkészíti a számviteli jelentéseket és csak a költségvetés végrehajtására koncentrálnak.⁶⁶

A hatékony KESZ menedzsment elengedhetetlen része a számla egyenleg kezelése. Negatív egyenleg esetén az elérhető legkisebb költségű finanszírozási mód kiválasztásra kell törekedni. Többlet esetén fontos meghatározni a szükséges minimum egyenleget az azon felüli összeget pedig érdemes befektetni. Az információk rendelkezésre állásának itt óriási szerep jut, hiszen az államháztartás finanszírozási igényének pontos előrejelzésével jelentős mennyiségű pénz takarítható meg, illetve fektethető be. Az euró-övezet kincstárai és az Egyesült Királyság HM Kincstára általában egy minimumon és

65 PIMENTA – PESSOA. i. m. 183-190.

66 PIMENTA – PESSOA i. m. 167-168.

viszonylag stabilan tartott egyenleget tartanak fenn a központi bankjaikban. Az ezen felüli pénzt óvatosan fektetik be a pénzpiaci lehetőségek szerint. A minimális egyenleget célként határozzák meg, melyet megfelelő pénzügyi instrumentumok használatával érnek el, mint a kincstárjegy és a repo-ügyletek (kiegyenlítve a csúcspontokat és mélypontokat). Az úgy nevezett „durvahangolás” arra szolgál, hogy a heti vagy havi ingadozásokat próbálja csökkenteni a kincstárjegyek forgalomba hozatalával, miközben a „finomhangolás” a napi zökkenőmentes egyensúlyokat igyekszik biztosítani repo ügyletekkel. Ezekhez a műveletekhez a pénzügyi piacoknak működésük szempontjából fejlettebbeknek és pénzügyileg likvidnek kell lenniük, a kormányoknak pedig képesnek kell lenniük arra, hogy a reális pénzigényüket előre jelezzék, figyelemmel kísérjék, szükség esetén aktualizálják, és aktívan részt vegyenek a pénzügyi piacokon. Az aktív menedzsment csökkenti a bankok likviditását körülvevő bizonytalanságot, megkönnyíti a monetáris politika végrehajtását és hozzájárul a rövidtávú kamatláb-ingadozások csökkentéséhez. Továbbá a fejlettebb pénzgazdálkodás segíti a rövid lejáratú értékpapírpiacon fejlesztését, amely fokozza a pénztöbblet befektetését (ördögi kör).⁶⁷

9. táblázat: A rövidtávú pénzhiány finanszírozása Latin-Amerikában

Instrumentum	Országok
Kincstárjegyek	Argentína, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexikó, Nicaragua, Panama és Peru
Rövid távú kölcsön a központi banktól	Peru és Uruguay
Rövid távú kölcsön a KESZ számlavezetőjétől	Dominikai Köztársaság és Panama
Egyéb	Bolívia, Kolumbia, Costa Rica, Guatemala és Honduras

Forrás: saját szerkesztés Pimenta és Pessoa művének 175. oldala alapján

Számos országban a központi bank folyószámlahitel-szolgáltatásokat nyújt a kormánynak. Azonban annak érdekében, hogy elkerüljék a központi banknak a monetáris politikai célkitűzésekkel ellentétes hatásköreit (például sok központi bank feladata az árstabilitás elérésére), egyre több ország szab szigorú határokat vagy egyenesen tiltja a központi bank állam részére történő hitelnyújtását. A 90-es évek második felében csak háttérbe szorult a hazai jegybanki finanszírozása az államnak, ma már itthon is lehetetlen az ilyen jellegű finanszírozás (a Magyar

67 PIMENTA – PESSOA. i. m. 169-171.

Nemzeti Bankról szóló 2013. évi CXXXIX. törvény 146 szakasza alapján). Az Európai Unió Maastrichti szerződése tiltja az ilyen jellegű kölcsönöket. Pénzkezelési szempontból az ilyen jellegű központi banki hitelezés tiltása, a tőkepiacokon és a másodlagos piacokon is aktív állampapír kibocsátási politikát igényel.⁶⁸

Az államháztartási pénzügyek kiemelt és egyik fő pillére az adósságkezelés. Az adósságkezeléshez fontos eszköz a KESZ ellenőrzése, figyelése és a hozzáférés. Talán bizton állíthatjuk, hogy nincs ország, aki ne rendelkezne valamilyen hitellel⁶⁹ (melynek mértékére példa, hogy USA államadósságának mértéke a GDP-hez viszonyítva 105%, Spanyolországé 98%). Éppúgy, ahogy a magánszemély és vállalati hitelek esetében a hitelező sokszor feltételeket szab a hitelkihelyezéshez, rendelkezésre tartáshoz; ilyen kérés többek között az átláthatóság növelése, bizonyos felügyeleti szervek létrehozása, fenntartása stb. A hazai államadósság mértéke is számottevő, az elmúlt húsz évben a GDP-hez viszonyított aránya 51,9 és 82,3 százalék körül mozgott. Ebből következik, hogy maga az adósságszolgálat is jelentős részét teszi a költségvetésnek. Így kiemelt jelentősége van az adósságkezelésnek, s minden ezzel kapcsolatos intézkedést körültekintően mérlegelni szükséges.

Az adósságkezelésének intézményi megoldásait négy kategóriába sorolhatjuk: az egyik lehetőség a kormányon belüli hivatal kialakítása, ahol a pénzügyminisztériumon (vagy ezzel egyenértékű szervén) belül működik a hivatal, mely közvetlenül a miniszternek jelent (Argentína, Brazília, Kanada, Csehország, Olaszország, Japán, Lengyelország, Törökország, Egyesült Államok, Vietnám). A második megoldás, egy a kormány által felállított hivatal, mely a pénzügyminisztérium (vagy ezzel egyenértékű) szerve, de lényegi működési autonómiával bír (Ausztrália, Belgium, Franciaország, Hollandia, Nigéria és Egyesült Királyság). A harmadik lehetőség, egy speciális jogszabály által létrehozott hivatal, melynek feladatai, működési keretei egy speciális jogszabály által meghatározottak (Ausztria, Finnország, Írország, Portugália, Szlovákia, Svédország, Thaiföld). A negyedik megoldás a társasági törvény hatálya alatt alapított állami vállalatok, olyan különös rendelkezések nélkül, mely más vállalatoktól megkülönböztetné őket (pl.: Németország és Magyarország), a pénzügyminisztérium (illetve azzal egyenértékű szerv) által meghatározott irányelvek szerint működik.⁷⁰

68 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/OECDChapter9.pdf> (2018. 09. 10.) <http://www.eco.u-szeged.hu/download.php?docID=39285> (2018. 09. 10.)

69 Egyes országok GDP-hez viszonyított államadóssági adatai: <https://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp> (2018. 09. 10.)

70 PIMENTA – PESSOA i. m. 98.

Érdekes és sok vitát kiváltó kérdés, hogy az adósságkezelés és a pénzkezelési feladatok egy szervezeten belül vagy külön kerüljenek ellátásra. Pusztán az érvek felsorakoztatása alapján több előnye van az integrált szervezetnek (információ rendelkezésre állása, átfogó kép a költségvetésről stb.), mint a különálló szervezeteknek (eltérő funkciók, specializáció, felelősségmegosztás).⁷¹ Ennek ellenére az államadósság kezelése általában elkülönült szervezeti formában valósul meg, többségében állami tulajdonban lévő gazdasági társasági formában, mely a jegybanktól független, és irányítását a pénzügyminisztérium, vagy a kincstár közvetlenül, vagy biztosok útján végzi. Az államadósság igen közeli kapcsolatban van az állami garanciavállalásokkal és az állami kötelezettségvállalásokkal, melyeket néha „rejtett adósságoknak” is szoktak bélyegezni. Ezt a területet a rendszerváltó gazdaságok esetében kiemelten kell kezelni.⁷² Magyarországon az adósságkezelés nagy része az ÁKK Zrt. kezelése alatt történik, és a pénzkezelés pedig a kincstár által.

10. táblázat: Az adósságkezeléssel foglalkozó szervezet helye az államigazgatásban

Kincstáron (pénzügyminisztériumon) belül	Belgium, Finnország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Szlovénia, Spanyolország, Egyesült Királyság, Ausztrália, Japán, Új-Zéland, Brazília, Kolumbia, Mexikó, Lengyelország, Portugália, USA
Központi bankon belül	Dánia
Önálló ügynökség/hivatal	Írország, Németország, Svédország, Magyarország

Forrás: saját szerkesztés alapján⁷³

A 2009-es pénzügyi válság egyik tanulsága az volt, hogy az ország mögöttes költségvetési helyzete megértésének hiánya súlyos hatással lehet annak gazdaságára. Ez általában a pontos információk hiányának eredménye, és egyes esetekben leginkább azért következik be, mert a kormány nem képes előállítani ilyen információt. Az információhoz való hozzáférés kulcsfontosságú a pénzügyi elszámoltathatóság biztosításához, bár az ösztönzés és a szabályozás

71 PIMENTA – PESSOA. i. m. 124.

72 Magyar Államkincstár Önértékelési beszámoló 2003.01.30.; illetve MATALIK – SLAVIK: i. m. 37-39.

73 https://www.researchgate.net/profile/Grzegorz_Golebiowski/publication/256051043_Governance_of_the_Public_Debt_Management_Agency_in_Selected_OECD_Countries/links/585d4a0408aebf17d38a31d3/Governance-of-the-Public-Debt-Management-Agency-in-Selected-OECD-Countries.pdf (2018. 08. 08.); <https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=pdf> (2018.08.08.)

(különösen a számviteli standardok és irányelvek, az ellenőrzési folyamat) is kritikus elemek (Schick, 2013).⁷⁴

Hatékony költségvetési számvitel és költségvetési hitelesség nélkül egyetlen kincstári feladat se valósítható meg eredményesen. Az államháztartás valamennyi területe igényli a jó gyakorlatok átvételét. *Fontos feladat az eredményszemléletű költségvetési számvitelre való áttérés és a nemzetközi számviteli standardok alkalmazása, azzal a céllal, hogy a kormányzat átláthatósága és elszámoltathatósága javuljon, mely hozzájárul a jobb nemzeti szakpolitikai döntések meghozatalához, erősíti a költségvetési fenntarthatóságot és hitelességet, szélesebb, pontosabb és megbízhatóbb perspektíváját nyújtja a nemzeti közpénzügyeknek.*⁷⁵

74 PIMENTA – PESSOA. i. m. 183-190.

75 PIMENTA, PESSOA. i. m. 183.

UNITY IN DIVERSITY?

The historical roots of V4 cooperation and European integration

PRIEGER ADRIENN DÓRA
assistant professor (KRE ÁJK)

POMEISL ANDRÁS JÓZSEF
visiting lecturer (PPKE JÁK)

1. Introduction

Nowadays, regarding the immigration crisis, the EU accession process of Turkey and the West Balkan, and the Brexit, there is a fierce debate on the suzerainty of Member States, on the future development of the EU and, in general, about the European identity between the V4-countries and some other Member States. The V4 countries are often charged with that they are hostile toward the idea of European integration, and accept a selfish and old-fashioned nationalistic position in this debate.¹

However, at their summit on 12th October 2018 at Štrbské Pleso, the heads of V4 countries noted that the EU-project need to be defended as a successful project of peace and cooperation, also noted that the task of the V4 countries is to unify the European Union, and the division of Europe into old and new, and the vision of two-speeds Europe were rejected.² Indeed, after the European parliamentary elections in 2019, the V4 countries played a crucial role in the election of Ursula von der Leyen as the President of European Commission,³ and this event has shown that the aim of V4 countries was not to paralyze the functioning of the EU, but to develop it in the direction they preferred.

As the European Court of Human Rights has pointed out in many resolutions, freedom of expression is a fundamental value of a democratic society with a view to free discussion of public affairs. It is obvious that a meaningful debate can only arise if participants in the debate accept the possibility that there can be several different, arguable positions, so it makes sense to raise and collide arguments and counterarguments. An approach that tends to recognize only a single arguable position is much more suited to a theocratic monarchy than to democracy.

1 <https://emerging-europe.com/voices/visegrad-divided/>, (18. 10. 2019.)

2 <https://spectator.sme.sk/c/20938002/v4-presidents-nord-stream-threat.html> (18. 09. 2019.)

3 <https://www.origo.hu/nagyvilag/20190703-elegedettek-a-jeloltekrol-hozott-dontessel-az-unios-vezetok.html> (19.10.2019); <https://infostart.hu/belfold/2019/06/13/ep-valasztas-kozos-allaspontra-helyezkedtek-a-v4-miniszterelnokok> (19.10.2019);

Nevertheless, in many cases, one of the parties tries to suppress public debates by stating that there is only that position that he represents, and any other position is illegitimate, because it is incompatible with the predominant and unquestionable paradigm. This is true in case of fundamental issues such as the establishment of a special constitutional system⁴ or the goal and means of European integration.⁵ In our present study, we are discussing this latter issue, since the challenges of our time, whether mass immigration into the EU or the aspirations of Turkey and states of the Western Balkans with Islamic majority for EU accession or the withdrawal of Britain from the European Union all raise the question of what the aim of the European integration process, what is the real basis of it, and by which means could we maintain this process in the future.

We should see that debates within the European Union, whether on the sovereignty of the Member States or the cultural identity of Europe or the desirable evolution of EU law, cannot simply be described as the Battle of Good and Bad where an educated party, committed to modern ideas, human rights and integration and a barbarian, profit seeking party, a fan of outdated ideas and hostile to the integration, fight for Europe's soul. Such a perception of the debate is the remnant of the ideology of colonialism in the nineteenth century: this is the ethnocentric and cultural-chauvinist approach of the colonizing powers of Western Europe which deeply looks down and despises the other 'barbarous' regions of the earth, including Central and Eastern Europe, which is accepted as a disciple but never as an equal partner.

The difference between the points of view is undeniable and is not new. It is not because states in the Soviet sphere of interest still carry the marks of the National Socialist and Communist barbarism in their minds, although there is no doubt that one of the main fractures lies between Western and Central Europe. Not from the 15th-18th century in which the order-based monarchies were transformed into absolutist and colonial great powers in Western Europe, where anticlericalism and secular thought were strong, and in which local authorities of states struggling with Eastern invaders (Tartars,

4 Regarding the constitutional system, the presentation of the different models, see: POMEISL, András József (2013): *A közjó védelmének szervezeti biztosítékai a közhatalom gyakorlása során - A hatalommegosztás elméleti alapjai és gyakorlati megvalósítása az államszervezetben* In: DRINÓCZI Tímea-JAKAB András (eds.) *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. II*, Budapest, Pázmány Press, 319-350.

5 <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/02/28/jean-claude-juncker-faces-dissent-eu-survival-blueprint/> (23. 06. 2019)

Turks and Russians) strengthened in Central Europe, where the system of order based state preserved and the national identity formation role of Christian faith survived.⁶

On the other hand the truth, is that the different approaches can be traced back even earlier to the time of the formation and consolidation of the western culture, so the eight-eleventh century when the boundaries of the Western (Christian) culture were formed and when Europe first distinguished itself from the surrounding world. Basically two models can be detected⁷ which are intended to create the same goal: the unity of Western Christian peoples by two different methods: the imperial models built on the traditions of the Roman Empire and linked to the name of Charles the Great, Frank King and Emperor of Rome (768-814), and the culture model built on the tradition of the Christian Church and linked to the name of Otto, German King and Roman emperor (983-1002).

2. Two models of medieval integration: Europe of Charles the Great and of Otto III.

If the difference between the two integration perceptions is need to be understood, their assumptions and their essence, it is right to return to the age when they first tried to accomplish them, that is, into the age of Charles the Great and of Otto III.

2.1. *The empire of Charles the Great*

The Frankish kingdom temporarily managed to unite the western Catholic territories at the end of 8th century.⁸ The empire, at the beginning, meant neither a unified administration nor a unified legal system. The conquered areas have not yet melted into a uniform empire in the 6th and 7th century: in Aquitaine and Burgundy, there was an independent court organization, Alemannia and Bavaria at that time could only be considered as a satellite

6 POMEISL, 321.

7 There is some other classification of integration models, see: E. p. AKOPOVA - p. E. AKOPOV: *Towards the European integration model perspectives*, Review of Applied Socio-Economic Research, 2002/2) 5-10.; Frank SCHIMMELFENNIG – Bertold RITTBERGER: *Theories of European integration - Assumptions and hypotheses*. In: Jeremy RICHARDSON (ed.): *European Union. Power and policy-Making*. London, Routledge, 2006., 71-93.

8 KLANICZAY, Gábor (ed.): *Európa ezer éve I-II.*, Budapest, Osiris, 103, 106, 109-112.

state.⁹ The more or less uniform administration developed at the turn of the 8th and the 9th century, when most of the empire was divided into counties (*comitatus*) and marches (*marca*). However, the differences in legal systems preserved during the whole 5th-9th centuries: the Roman law was implemented in the south, and Germanic laws in the north and the east.¹⁰ The Roman Pope, in the shadow of the Lombard and Arab threat, and the Western church hierarchy were controlled by him, also increasingly cooperated with the Frankish state organization, which achieved significant success in the territory of Eastern Germanic tribes in spreading Christianity and building the church organization during the 8th century.¹¹

The essence of the Frankish empire-building was, therefore, the foundation of a unified state (and church) organization governed by same principles and controlled by a single central authority, letting a certain legal autonomy for local communities. The model of Charles the Great was the Roman Empire, and his 'miracle weapon' was the organization of the counties. As in the provinces dependent on Rome, in addition to the primacy and supremacy of Roman law, local laws continued to exist, so the Frank state organization also let local laws to continue to exist. Both systems were clearly maintained by the (military) power of the central authority, but the centre exercised its will regularly by the local administration which was incorporated in the unified state organization.

The survival of such a system always depends on the balance of central and local power: as long as central power can provide the benefits that it can give belonging to a unified empire, it does not interfere too much with

9 It is no coincidence that the Frankish Mayors of the Palace and kings have been campaigning regularly in these areas during the 7th century. See: KLANICZAY, 184-190.

10 Austrasia and Neustria (*Lex Salica*, *Lex Ripuaria* until 802), *Pactus Alemannorum* in the conquered Alemannia, *Lex Baiuvarorum* in Bavaria, *Edictum Rotharii* in Lombard areas, *Lex Saxonum* in Saxony, and *Lex Romana Visigothorum* in Aquitaine and Burgundy prevailed. See: FÖLDI, András – HAMZA, Gábor, *A római jog története és intézvényei*; Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 2016, 102.; KLANICZAY, 113,188-190.

11 Among Thuringians, the missionary work led by St. Kilian has carried out during the last decades of the 7th century. However, considerable success has achieved only in the first third of the 8th century by St. Boniface. Subsequently, he went to Bavaria (735), where he redesigned the ecclesiastical hierarchy, establishing the bishopric of Passau, Regensburg, Freising and Salzburg. See: KLANICZAY, 185. The second great wave of missionary work in the east (772-785) brought by the Saxon conquest of Saxons. Charles the Great first formed three missionary districts (Fulda, Fritzlar, Hersfeld; 777), then at the turn of 8th and 9th century new bishoprics (Bremen, Osnabrück, Paderborn, Minden) were established. See: *ibid.* 189.

local conditions and it seems to be strong enough, this system works well. If the benefits of belonging to a unified empire fall, while the resulting burden increases or if the capability of maintaining the centre becomes doubtful, the disintegration processes will inevitably begin. The difficulty of this imperial model is therefore due to the difficulty of coordination: the unified management model requires unified solutions for the benefit of the imperial unity, but these unified solutions inevitably transform enormously and disturb local conditions in a diverse area.

To the collapse of the imperial model resulted in fact from the spectacular successes of this model: the empire develops too fast and it became too large, it becomes too diverse, so the centre has to solve too many problems at once, and if it fails, it will instantly expose the fractures within the empire. Indeed, the empire is not maintained by a deeper sense of belonging together based on some kind of organic development of network of relationships, but the will to expansion of the centre and the special benefits provided by the centre. During the boom period, it is easy to maintain a balance of power in the empire, as the recent and new resources involve the imperial benefits (a bit like a pilot game), but if the expansion and development gets stuck then the imperial centre is facing a big dilemma, which can be solved in two ways by the imperial logic.

The first opportunity to show strength, to which the resources have to be diverted from local communities, which resulted growing resistance in the local communities and therefore requires a further strengthening of the centre, which, through a positive feedback, makes the system increasingly suppressive. However, this will sooner or later lead to tensions that the centre cannot handle, because of the finals of material and human resources and the law of decreasing dividends, and this repression-based system ultimately crashes as a result of internal rebellions or external attacks, as in case of the Roman Empire, in the age of *dominatus*.

The other option is that the centre delegates to local powers the solving of problems that it has difficult to manage, and the imperial benefit is not the solution itself, but the central support provided to them. However, this also upsets the balance because local authorities generally prefer solutions tailored to local conditions, so that the imperial unit becomes anonymous or even extinct, and the centre, which gives its resources wholly or partly to local powers, and cannot restore the unity against local powers strengthened from local sources and imperial support, as in case of Frankish Empire.

2.2. *The Ottonian Europe*

Towards the end of the tenth century, western Christian statehood crossed the boundaries of the former Frankish empire in the north and east, and this definitively abolished the sameness of peoples recognizing the Pope's ecclesiastical power and the peoples recognizing of the emperor's authority. At the end of the tenth century, the Czech Principality was the only one among the emerging Christian countries in Central Europe, which was in a feudal relationship in the Roman Empire,¹² while the Polish and Hungarian kingdoms remained independent from ecclesiastical and secular standpoint.¹³ From the perspective of church administration, the Scandinavian States belonged to the German Church in the tenth and eleventh century,¹⁴ but they did not have any feudal relations with the German-Roman Empire. The conversion of these peoples was in parallel with the unification of these countries: the ecclesiastical and secular administration following Frankish pattern but adapted to the local conditions was also built in these countries.¹⁵ However, the taking

-
- 12 The Czech Principality had undertaken a tax payment around 950 and established a feudal relationship with the German kingdom, although this dependence was not too tight, as there were no royal estates in the Czech Principality and the Prague bishop was also designated by the Czech prince. The bishopric of Prague under the authority of Archbishopric of Mainz was founded in 973. See: KLANICZAY, 274-275.
 - 13 The Polish monarch Mieszko married a Czech princess, Dobrava (965) and subsequently was baptized (966), then his country received a missionary bishop (*episcopus gentium*; 968). The Gniezno bishopric founded in 999 was raised to the rank of Archbishopric (1000) and the bishopric of Kolozberg, Wroclaw and Krakow were subordinated to it, thus the bishop of Poznan lost his glory; the Polish church organization was subordinated directly to Rome; at the same time the Polish King received Imperial symbols. See: KLANICZAY, 276-278.
 - 14 Harald "Bluetooth" Gormsson (936-986) Danish king, was baptized by Poppo, a German missionary in 965, whom the emperor appointed as missionary bishop. Olaf Tryggvasön, the Norwegian king (995-1000), took up baptism in 994. Above the Scandinavian territories, the Archbishopric of Hamburg / Bremen exercised ecclesiastical power. The independent church organization was established after the founding of the Lund Archbishopric (1104). See: KLANICZAY, 270-272.
 - 15 A good example is the reign of the Hungarian King, St. Stephen, who built the church organization (997-1008) in parallel with defeating the provincial rulers (997, 1003, 1008). The unification of Denmark is the merit of the king of Harald the Bluetooth, who takes the Christianity, and the unionist of Norway and Iceland, also was Olaf Tryggvasön, the monarch accepting Christianity. The completion of the unification of the Polish territories is also likely to be the merit of Mieszko I., who takes the Christianity. See: KLANICZAY, 270-271., 276.

over of the Frankish pattern did not mean that the social and political system of the Frankish areas was fully taken over: in Sweden and Norway, the role of the free peasantry remained significant,¹⁶ and in the Central European states, the inheritance of the positions (*honor*) and the donations belonging to them were not developed, and for a long time remain important the social layer living on clan land.

The novelty of conception of Emperor Otto III was that he did not want the states of the newly re-converted nations to be incorporated into the realm dominated by him. He was satisfied by that they transformed into Christian kingdoms culturally and constitutionally compatible with the empire. This is well-documented by Ademar of Cabanensis from 1028: *'On the birthday of the first martyr's Stephen, the Emperor Otto himself lifted him [viz. Geysa, the Hungarian monarch] from the baptizing water and allowed him to own his country freely; he gave him the permission to carry with him the Holy Spear everywhere, like the habit of the Emperor himself.'*

We need to know that Otto III also had the purpose of restoring the Roman Empire. However, he accepted the concept of the Holy Roman Empire, where the unity is realized within the framework of the Christian Church. The unity of the Church, especially at the turn of the 9th and 10th centuries, even before the Gregorian reform, which first made the Pope's ecclesiastical power particularly emphasized, the unity of the church was essentially ensured by the unity of the creed, not by the fact that it was governed by one centre. This requires a fundamentally different approach: the unity is not so spectacular, as the authority of the central power itself is usually insufficient to carry out a common action, it is also necessary to cooperate between the components, so it is generally only done in special cases when a problem cannot be resolved at the level of the subunits.

At the same time, this creates a slowly developing, yet solid, unity. Connections between individual components are developing organically, first smaller networks are formed with the participation of adjacent units; common identity is based on the common elements of the identity of the components, and on the great joint ventures, by which common problems were solved successfully together. Common identity is usually hiding, but it is overwhelming in a crisis period, as the need for common problem solving stems from common identity. The common identity of ecclesiastical communities in practice is evident from common principles, common religious practices, but

16 See: KLANICZAY, 166.

especially in the early Middle Ages, when there were still more rites in the West, the difference between the local communities was more spectacular; as a different religion or heresy emerged on the horizon, the Catholic identity was sharpened and the unity of the Church became visible – precisely against the heretics, Muslims and Pagans.

Subsequently, the cohesive element of the medieval Christian Europe was clearly Catholicism: this distinguished them after 1054 from the Orthodox East and the Islamic Mediterranean. The medieval kingdoms were joined by Christianity. The enculturation of Christianity filled the culture of European peoples with common elements, unified symbolism and worldview, the Latin language and writing used by the Church facilitated the situation of merchants and travellers, the reception of the Roman law brought about the unification of legal thinking. The great joint ventures of Christian Europe were the crusades that waged the defence of the threatened faith, with alternating success, but demonstrating the unity of the Christian world (perhaps the last such joint venture was the liberation of Buda in 1686). At the same time, this integration did not mean uniformity. The character of individual European peoples strengthened in parallel with the common Christian identity. The acceptance of the Christian faith meant the condition of accepting a people in the family of European peoples; moreover, everyone lived as he wanted, unless it could be shown that it was incompatible with Christianity.

In this system, it is also a prerequisite of the maintenance of the unity a balance of the unifying and dissolving elements, but this equilibrium is spontaneous: the unity will be realized to the extent that it meets the local needs. As the unit does not link local units primarily to a single centre but to each other, the unity usually represented in networks. Cities within trade network at the Rhine, the North Sea or the Mediterranean were often linked to each other closer than to other regions of their own country. Till the 13th century, a pan-European trade network and production division of labour developed that connected remote areas such as England and Hungary or the Scandinavian countries and the Italian city-states. In addition, students and craftsmen attended Europe's universities and guilds to learn; and knowledge brought from abroad has inseminated national cultures with new elements. And then we have not talked about the complicated marriage system of European dynasties and nobles!

3. Two models of EU integration: the European United States and the Europe of Nations

From the 16th century, the idea of the restoration of the Holy Roman Empire overshadowed by the emergence of the absolutist monarchies and the reformation. The former concentrated on the project of building nation-states, the latter being undermined the foundation and the common denominator of integration. Subsequently, the integrative role of Christianity was not fulfilled by other ideologies, as the elitist thinking of the enlightened Masonics, members of a secret society, and the class-war view of internationalist Marxism was not suitable for integrating all layers of society. In the next two centuries, the development of Western and Central Europe were diverged, the former went through the age of colonialism and rationalist state-building, while the latter, in the midst of the struggle with the eastern conquerors, preserved in many respects the values of the old Europe as the order-based constitutional system, the various forms of autonomies and the central role of Christian faith.

The idea of restoring the Roman Empire was thus removed from the agenda for a long time, and it only came to light in attempts such as Napoleon's French Empire or the Third Reich of Hitler. The re-emerging idea of European integration dates back to the 18th and 19th centuries. The purpose of the idea of integration was no longer the imperial restoration but the peace of the peoples of Europe. Two noteworthy practical achievements have originated from this idea in this period, the Holy Covenant which, after the Napoleonic wars, created an equilibrium and peace based on the cooperation of the European monarchies for almost half a century, and the other was the Austro-Hungarian Monarchy, which reorganized the Habsburg Empire on a constitutional basis.

Although the main purpose of the latter transformation was to restore the Hungarian constitutional system, the reform of public law affected not only the countries of the Holy Crown, but also the Habsburg hereditary countries, including the Kingdom of Czechs, in which the existing absolute monarchy has been transformed into a constitutional monarchy. Through this transformation, a Central European federation was established within which individual states preserved their constitutional separation and values, yet they formed a unified economic space within which a natural division of labour emerged and certain important issues (foreign affairs, defence and finance) were dealt with commonly. The greatest sin of the peace treaty concluding the First World War was the destruction of this unity and confronting those

formerly co-operating peoples, instead of lifting the existing tension between them, by developing their constitutional arrangements and relations according to the principles of justice and equity.

It is no wonder that, after the Second World War, an integration based on cooperation between the states was established for the purpose of European peace, the dual aim of which was the reconstruction of Europe after the World War creating a natural division of labour within the Community, and the preservation of traditional European values by preventing Soviet expansion. The latter explains why the fathers of European integration were among the European Christian Democrats, since after the emergence of the Ecumenical Movement at the beginning of the 20th century, against the Neo-Pagan National Socialist and Atheist Communist regimes, the integrative power of Christianity again grew in Europe.

The legacy of Christian Democrats is that they have refrained from building a political union, unleashing the idea of imperial unification, and placed the focus of integration on economic and cultural co-operation and, even when the elements of the political union emerged in the Maastricht Treaty, the common foreign and security policy as well as judicial and home affairs cooperation was established as an intergovernmental co-operation and Article 1 of the Treaty stipulated the subsidiarity principle at the same time as the creation of the European Union. However, the Nice Treaty, the failed European Constitutional Treaty and the Treaty of Lisbon have made a significant step forward through political integration, it should be noted that Article 4 (2) of Treaty on European Union (TEU), as amended by the Treaty of Lisbon, states that ‘the Union respects the Member States ... which are an integral part of their fundamental political and constitutional structures, including regional and local authorities’.

Article 49 of the Treaty on European Union states that ‘[a]ny European State which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union’. The establishment of the definition of European identity has a major influence for example on the future development of the relationship between Turkey and the EU, so it is very important to examine the concept of ‘European’ identity, the content of which is also a controversial subject nowadays. The clear definition of the concept of ‘European’ identity has not been established so far, likely as it is a major decision that can be defined by the framework of the integration, its direction and the scope of future candidates.

According to many people's view, the so-called Europe does not really exist, because it has no natural geographical boundaries, does not have a unified cultural and historical heritage, so it can only be interpreted as a political concept. The definition of Europe in the political sense cannot be said to be uniform either.¹⁷ However, the essence of European identity has been formulated by the Foreign Ministers of the EEC already in 1973 in the Copenhagen Declaration.¹⁸

Hüsametttin İNAÇ, in his book *Turkey's Identity Problems in the European Union's Integration Process*, adopted an approach based on nation-state concept regarding the issue of identity. In the first quarter of the 21st century societies were faced with globalization and secularization. The borders between countries are slowly disappearing with the spread of neoliberal economic policy. When we look at these processes, the debate about culture and national identity that influence the future of social sciences, from the perspective of nations, the question arises as to whether we can keep up with all this?¹⁹

According to İNAÇ, identity is created in accordance with the 'other', and it needs the 'other'; the European Union forces all European cultures to live together and tries to unite all member countries in a common constitutional order. According to İNAÇ, this is the point where people in EU member states should look into their own affiliation. Each nation has objective and subjective features that determine it. İNAÇ mentions the so-called phenomenon of social identity that consists of symbols, languages, religions, ethnography, geography, lifestyles, common historical past, values and customs accepted by everyone. Identity gives people a sense of belonging, which is psychologically reassuring. Identity includes 'given' and 'acquired' personality traits. According to İNAÇ, the best examples of personality traits are belonging to the family, the ethnic community, the nation, the community; the acquired personality traits are chosen from our free will. The given identity springs from the past, the acquired looks to the future. This duality is also present in national identity; the identity derived from the past is fuelled by the experience of

17 PRIEGER, Adrienn: Törökország Európai Unióhoz csatlakozásának jogi kihívásai, *Európai Jog*, 2016/ 2, 5.

18 See: European Communities: *Declaration on European Identity*, Bulletin of the European Communities, December 1973, No. 12, 118–122.

19 İNAÇ, Hüsametttin (2010): *AB'ye Entegrasyon Sürecinde Türkiye'nin Kimlik Problemleri*, Adres Yayınları, Ankara, 2005.; quoted by: *Dinbilimleri Akademik Araştırma Dergisi* Cilt 10, Sayı 3, 291-296.

past society, while the acquired identity is shaped by future political actors' plans for the future. The nation-building process must in any case be linked to an 'ancient homeland', so for an ethnic group to be a nation, there must be an internationally recognized homeland and a clearly demarcated land. If that is not the case, then it will only be an ethnic.²⁰

First time Pope Pius II mentioned Europe as the common home of the peoples living there, in those times in which he wanted to strengthen Christian and European identity in order to counteract the effects of the concerns of the Ottoman dangers.²¹ According to Cardinal Ratzinger, the later Pope Benedict XVI, Europe is merely a secondary term geographical concept, Europe is primarily a cultural and historical idea. The former President of the European Commission, Romano Prodi, said: 'We cannot doubt that Christianity has contributed enormously to the creation of values, ideals and hopes that today form part of European culture. The history of Europe makes no sense without the history of Christianity, with its strength and weaknesses'.²²

In connection with the definition of Europeanism, there is no unified Western view today. During the development of the European Union, there is a constant debate about both the notion of Europeanism and the goal of the European integration project. This was well demonstrated by the discontinued case of the European Constitutional Treaty, in which there were fierce debates about whether the Preamble should, at least, mention Christian roots of European culture. As Miklós KIRÁLY wrote, some members of the Convent drafting Constitutional Treaty, especially Belgium and France, have resisted mentioning the Christian roots of Europe in the Preamble. We agree with Miklós KIRÁLY that the omission of a reference to Christian traditions means a negation of a manifest historical fact, which is an attempt to reassess Europe's past.²³

The Catholic Church's document, *Ecclesia in Europa*, also highlights the importance of Christianity in the history of Europe: '[t]here can be no doubt that, in Europe's complex history, Christianity has been a central and defining

20 *Ibid.*

21 *Európa lelki alapjai tegnap, ma és holnap.* (RATZINGER Joseph bíboros beszéde. 2004. május 13. Pázmány Péter Katolikus Egyetem) Budapest, Università Cattolica del Sacro Cuore - Olasz Egyetemközi Központ, 2005.

22 PRODI, Romano: Az intézmények Európája és a karizmák Európája együtt dolgoznak. (Beszéd a 2004-es stuttgarti ökumenikus találkozón), *Távlatok*, 2004/3, 320–325.

23 KIRÁLY, Miklós: Európa Keresztény gyökerei és az Alkotmányos Szerződés, *Iustum Aequum Salutare*, II. 2006/3–4, p. 69.

element, established on the firm foundation of the classical heritage and the multiple contributions of the various ethnic and cultural steams which have succeeded one another down the centuries. The Christian faith has shaped the culture of the Continent and is inextricably bound up with its history, to the extent that Europe's history would be incomprehensible without reference to the events which marked first the great period of evangelization and then the long centuries when Christianity, despite the painful division between East and West, came to be the religion of the European peoples. Even in modern and contemporary times, when religious unity progressively disintegrated as a result both of further divisions between Christians and the gradual detachment of cultures from the horizon of faith, the role played by faith has continued to be significant'.²⁴

The basic document of the Church and Society Committee of the Conference of European Churches addresses the issue of European identity in connection with Turkey's accession to the EU. This basic document draws the attention to the fact that culture is an extremely important factor in integration processes, European identity and culture are closely related concepts, so much attention must be paid to the identity and culture regarding to the Turkish accession. Paul Tillich, a prominent Protestant theologian of the 20th century, defined culture as the goal of life.²⁵

William PENN, a British politician raised the notion in his essay published in 1696: in order to achieve the European peace it would be necessary to create a joint European Parliament instead of fragmented European states. His draft of the present and future of the European peace emphasized the responsibility of leading great powers in the creation of European unity. PENN would have divided Europe into German, French and English spheres of influence, and emphasized the importance of integrating them. He believes that the integration of Russia and Turkey should be the second stage of enlargement in order to creating European unity and long-term peace.²⁶

24 *Ecclesia in Europa*. Post-synodical apostolic exhortation of his holiness Pope John Paul II on Jesus Christ alive in His Church the source of hope for Europe, § 24. http://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/en/apost_exhortations/documents/hf_jp-ii_exh_20030628_ecclesia-in-europa.html (23. 06. 2018.)

25 www.ceceurope.org/wp-content/uploads/2015/07/Europai_Integracio_Milyen_integraciot_szeretnenk.pdf, (27. 09. 2019.), 17.

26 VARGA Balázs: *Az Európa-gondolat fejlődéstörténete a második világháborúig* in: HÁDA Béla - LIGETI Dávid - MAJOROS István - MARUZSA Zoltán - MERÉNYI Krisztina (eds.): *Nemzetek és birodalmak. Diószegi István 80 éves*. Budapest, ELTE Új- és Jelenkori Egyetemes Történeti Tanszék, 2010, 664.

There is no doubt that PENN considered these two countries to be European countries. However, it also should be noted that Turkey had included the whole Balkan region at that time.

Another important forerunner of integration thinking was Count Richard Nicolaus von Coudenhove-Kalergi, who in 1923 published his book *Pan-Europe* in Vienna, in which he set the founding of the United States of Europe as the goal. The most important view of identity and the need to separate the notion of nation and state, the political significance of the nation must be overlooked, essentially an 'educational community' that will be expressed in the common language. European identities are shared by the common cultural roots of European nations, and the resulting dual (national and European) identity is the basis for the federalist, democratic United States of Europe, and it is able to organize a united Europe from a fragmented nation-state structure. It was a serious threat to the United States and the Soviet Union's great-power policy, so Russia would be left out of integration and wanted to shut the USA out of the area. In the spirit of Europe-centeredness, the accession of the United Kingdom could only be accepted if its colonial interests were significantly reduced.²⁷

A good example of the religious determinism of cultural similarity and diversity is the phenomenon of universalism, which forms the basis of the European rule of law, according to which the law measures everyone equally. In most cultures, so in Islam, there are obviously other rules for the group and outside the group. Within the group, solidarity (brotherhood) prevails, but outside the group it does not be applied. Christianity, on the other hand, made obligations to a neighbour as universal, by extending the concept of the neighbour to all humans and by the command of the enemy's love. This defines not only moral but also European legal thinking: the idea of equality before the law has evolved as a concept of natural law or a concept of justice that is independent of the social situation and worldview. The fact that moral commands are binding in any situation and against anyone (enemies, godless ones, etc.) is a Christian thought, since brotherhood can only be interpreted within the group in other cultures. Even the Mosaic Law reflects this view: 'You will not harbour hatred for your brother. You will reprove your *fellow-*

27 One part of Coudenhove-Kalergi's family was from the Netherlands, the other from Crete, his mother was Japanese, and he was born in Tokyo. Kalergi grew up in the Austro-Hungarian Monarchy, growing up in his Czech estate, but he was always a European one and working for the creation of the European Federation throughout his life. See: VARGA, 668.

countryman firmly and thus avoid burdening yourself with a sin. You will not exact vengeance on, or bear any sort of grudge against, the members of your race, but will love your neighbour as yourself. I am the Lord. (Leviticus 19: 17-18)

This view is overwhelmed by Jesus' universal love affirmation: 'You have heard how it was said, You will love your neighbour and hate your enemy. But I say this to you, love your enemies and pray for those who persecute you; so that you may be children of your Father in heaven, for he causes his sun to rise on the bad as well as the good, and sends down rain to fall on the upright and the wicked alike. For if you love those who love you, what reward will you get? Do not even the tax collectors do as much? And if you save your greetings for your brothers, are you doing anything exceptional? Do not even the gentiles do as much? You must therefore be perfect, just as your heavenly Father is perfect'. (Matthew 5:43-48) This is not only a relation within the community, as it testified by the parable of merciful Samaritan (Lucas 10:25-37). The Samaritans mentioned in the parable were not regarded as members of the Israelite community by Jews in the age of Jesus, but strangers, and even one of the most insult were for a Jew when he was called by another Jewish as a Samaritan.

4. Cooperation between V4 countries

The name of the V4 co-operation was obtained from the summit held in Visegrád in November 1335, where Charles I, King of Hungary, Casimir III., King of Poland, John of Luxembourg, King of Bohemia, Charles of Luxembourg, Count of Moravia and representatives of the Teutonic Knight Order, after settling the territorial disputes between the Czech and Polish kingdoms and the Polish kingdom and the German Knights Order, had established a strong alliance system for nearly half a century, which ensured the region's security and prosperity, and extended their commercial cooperation.²⁸

28 Casimir, the Great, paid 20,000 Czech silver Marks for the Czech king for resigning from the Polish royal title. In return, King John issued a letter of resignation deposited with the Hungarian king. If Casimir would not pay the remaining amount, the Hungarian king will return the certificate of resignation deposited with him to the King of Bohemia, or he will pay the remaining 6,000 marks. In their judgment on November 26, the arbitrators sentenced Kujava and Dobrzyn to Poland and Pomerania to the Knights Order. See: <http://www.visegradgroup.eu/visegr-kongresszus/racz-gyorgy-visegrad> (27. 10. 2019.).

Modern-day co-operation is based on the Visegrad Declaration adopted on 15 February 1991, signed by Václav Havel, President of the Republic of the Czech and Slovak Federal Republic, Lech Wałęsa, President of the Republic of Poland and József Antall, Prime Minister of the Republic of Hungary.²⁹ The Declaration referred to common purposes (full restitution of state independence, democracy and freedom; elimination of all existing social, economic and spiritual aspects of the totalitarian system; construction of a parliamentary democracy, a modern State of Law, respect for human rights and freedoms; creation of a modern free market economy; full involvement in the European political and economic system, as well as the system of security and legislation), and noted the identity of objectives, as well as similarity of ways of achieving them in many fields poses identical tasks before the three neighbouring countries as the basis of the cooperation.³⁰

The Declaration emphasized that „[a] favourable basis for intensive development of cooperation is ensured by the similar character of the significant changes occurring in these countries, their traditional, historically shaped system of mutual contacts, cultural and spiritual heritage and common roots of religious traditions. The diverse and rich cultures of these nations also embody the fundamental values of the achievements of European thought. The mutual spiritual, cultural and economic influences exerted over a long period of time, resulting from the fact of proximity, could support cooperation based on natural historical development. In unified Europe, to which the three countries wish to actively contribute, it is possible to maintain culture and national character while fully realizing the universal system of human values”.³¹ The signatories of the Declaration stated that their cooperation in no way will interfere with or restrict their relations with other countries, and that it will not be directed against the interests of any other party.³²

On 21 December 1992 in Krakow, the Visegrad countries established the Central European Free Trade Agreement (CEFTA). This organization facilitated international trade between the four countries based on the Western European model. This Agreement entered into force in July 1994.

29 As the history of V4 cooperation, see: TAKÁCS Gergely (2006): *A Visegrádi Négyek és az európai integráció*. In: GLIED Viktor – TARRÓSY István (eds.): *Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Közép-Európa*. Pécs, Európa Centrum, 2006, 139-157.

30 <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-2> (27. 10. 2019.).

31 *Ibid.*

32 *Ibid.*

This organization facilitated international trade between the four countries³³ based on the Western European model.³⁴ The successful operation of CEFTA has been accompanied by economic development in the Member States. CEFTA currently has seven members. Macedonia and Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Moldova, Montenegro and Serbia, which were admitted to the organization after 1 May 2007. Membership of Croatia, Romania, Bulgaria, Czech Republic, Poland, Hungary, Slovakia and Slovenia ended with the accession of the European Union.

Since one of the main goals of V4 cooperation was to facilitate the accession of the Member States to the EU and NATO, after the V4 Member States joined NATO in 1999³⁵ and joined the EU on 1 May 2004, the V4 countries new goals were set up during their meeting in Kroměříž. The Parties stressed the need for long-term co-operation in the Common Agricultural Policy, in the Structural and Cohesion Funds, in matters relating to the Common Foreign and Security Policy and in the operation of the Schengen system. It is particularly important to enforce the principles represented by NATO, and to strengthen transatlantic relations.³⁶

The Declaration emphasized that: „[t]he cooperation of the Visegrad Group countries will continue to focus on regional activities and initiatives aimed at strengthening the identity of the Central European region. [...] The Visegrad Group countries are strongly determined to jointly contributing to the fulfilment of the European Union’s common goals and objectives and to the successful continuation of the European integration. They reiterate their commitment to the enlargement process of the European Union. They are ready to assist countries aspiring for EU membership by sharing and transmitting their knowledge and experience. The Visegrad Group countries are also ready to use their unique regional and historical experience and to contribute to shaping and implementing the European Union’s policies towards the countries of Eastern and South-Eastern Europe. The Visegrad Group countries are committed to closely cooperating with their nearest partners in the Central European region. They are also ready to cooperate in specific

33 In 1993, with the dissolution of Czechoslovakia, Visegrad Cooperation became a four-member alliance.

34 <http://www.worldtradelaw.net/document.php?id=fta/agreements/cefta.pdf> (02. 10. 2019.)

35 Except Slovakia, which only joined NATO in 2004.

36 <http://www.visegradgroup.eu/cooperation/guidelines-on-the-future-110412> (27. 08. 2019.)

areas of common interest with countries within the wider region, with other regional groupings in Europe as well as with third countries and international organizations. The Prime Ministers of the Visegrad Group countries express their deep conviction that further cooperation between their countries, rooted in centuries of interlinked history and based on similar political, economic and social developments in the past decades, will enrich the community of European nations and contribute to the building of a reunited, democratic and prosperous Europe”.³⁷

V4 co-operation has been particularly strengthened after the migrant crisis of 2015. The V4 countries have consistently stood up to defend the EU’s southern outermost border (for this purpose, they helped the Balkan countries with common units to curb the migration wave) and later against the mandatory refugee allocation quotas.³⁸ The Hungarian Presidency’s program of the V4 countries stresses that “the current challenges are the »strong Europe of strong nations«, where decisions are made as close to citizens as possible”.³⁹ At the summit on 1 July 2018, a common migration policy has moved towards the Visegrád position.⁴⁰

The V4 countries, although defend national sovereignty, calling for further expansion and deepening of EU cooperation with the EU in many areas. They formulated a uniform position on the European Union’s budget of 2021-2027, opposed the reduction of the EU budget, in particular the reduction of cohesion and agricultural funding, the reallocation of cohesion funds, and the financing of migrant integration from cohesion funds.⁴¹ The V4 countries considered the “faster integration path” of the countries participating in the Eastern Partnership; also an important priority is the linking of transport and energy systems in Central and Eastern Europe,⁴² in which the V4 countries

37 <http://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412-1> (17. 10. 2019.).

38 Peter STEPPER *The Visegrad Group and the EU agenda on migration: A coalition of the unwilling?* COJOURN, 2016. 1:1, 62-82.

39 <http://v4.gov.hu/download/6/98/02000/V4HUPRES%20program%20-%20pdf.pdf> (28. 06. 2019.)

40 <https://www.hirado.hu/kulfold/kulpolitika/cikk/2018/07/01/v4-komoly-sikerek-az-eu-csucson/> (28. 06. 2019.)

41 <https://magyaridok.hu/belfold/egyseges-v4-fellepes-az-eu-koltsegvetesi-vita-ban-3438731/> (28. 07. 2019.)

42 <https://magyaridok.hu/kulfold/unios-perspektivat-kell-nyujtani-kelet-europanak-1580494/> (28. 07. 2019.)

also co-operate as members of the Three Seas Initiative.⁴³ V4 countries also support Western Balkan countries as soon as possible to join the European Union.⁴⁴

5. Conclusions

We must see that the Central European states participating in the V4 cooperation, for historical reasons, feel themselves well in the Ottonian Europe. This is not surprising, as these states, at the same time as they were formed, joined this kind of Europe, keeping their independence jealous of successive Western and Eastern empires. For the Central European states, the imperial idea and European integration cannot be easily equated as they know and favour the other model of European integration, based on a common cultural identity.

This model is a value-based, therefore it creates a less spectacular unity in everyday life, but in a crisis, it provides surprisingly coordinated action to protect common values. This model gives a greater room for local identities and individual freedom, as the common value base allows the dispute, since it is not a faith debate on the basic values but the discussion of the problems by conflicting different approaches risen from a common ground.

As we have seen, in the case of the peoples of Europe, this common ground is Christianity, which despite today's disenchantment still deeply penetrates the culture and worldview of European peoples. Challenges such as immigration from the Third World to Europe, the enlargement of the Union in the Southeast or the fight against terrorism all raise the issue of the existence and protection of this Common Fund, and it is impossible to ignore the importance of it in the debates over sovereignty relating the migration, the Brexit or procedures against Hungary and Poland under the Article 7 of TEU. This is clearly described by the seventh amendment of the Hungarian Fundamental Law, which added, in the context of the response to the refugee crisis, the Article R) of the Fundamental Law, that "the defence of the constitutional identity and the Christian culture of Hungary is a duty of all organs of the state".

It is not the case that the Central European countries, which form the V4, would be opposed to the European value system and would reject European

43 http://kki.hu/assets/upload/34_KKI-elemzes_TSI_Barabas_20181016.pdf (28. 07. 2019.)

44 <http://www.kormany.hu/en/ministry-of-foreign-affairs-and-trade/news/hungary-and-the-v4-support-the-acceleration-of-western-balkan-european-integration> (28. 07. 2019.)

integration in the spirit of some kind of close-knit nationalism, but instead of interest-based, imperial integration model, they believe in a model based on values and the cooperation of peoples and states, and they want to ensure the protection of traditional European values in this context.⁴⁵ These states believe in that if these values are lost, Europe will no longer be Europe as it is known.

45 However, the position of the V4 countries is not exactly the same as the desirable direction of European integration. See detailed: https://www.pism.pl/files/?id_plik=12283 (19. 10. 2019.); http://kki.hu/assets/upload/12_KKI_4_1_V4_20170706.pdf (28. 07. 2019.)

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 elől, 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 elől, 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:

SZERZŐ 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: SZERZŐ 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 előbbi – 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.

Idégen 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: „[I] dézet”. Ugyanígy járunk el, ha az idézetből kihagyunk részeket ([...]), vagy ha értelemzavaró részt korrigálunk. Az idézetben 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).