

**VI.**

**Közjog**



# TISZTESSÉGESSÉG, MINT EMBERI MAGATARTÁS, S MINT ÁLLAMI KÖTELEZETTSÉG

*A tisztességes eljáráshoz kapcsolódó egyes követelmények*

Balogh-Békesi Nóra\*

## 1. Bevezető

A tisztességesség általános értelme szerint becsületességet, igazságosságot feltételez, feltételezi, hogy a tisztességes ember tiszteletben tartja mások méltóságát. Az alkotmányosság nyelvére lefordítva az Alaptörvényben számos olyan rendelkezést találunk, amely leírja ezt a magatartást. Az egyén oldaláról mindenképpen idetartozik az Alaptörvény O) cikke, amelynek értelmében: „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Az Alaptörvény II. cikke rögzíti, hogy az emberi méltóság sérthetetlen, mindenki egyenlő méltóságú személy. Az állam oldaláról mindenekelőtt a Nemzeti hitvallás azon tételét kell kiemelni, hogy népuralom csak ott van, ahol az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdését és XXVIII. cikk (1) bekezdését összeolvasva, a tisztességesség azt mindenképpen jelenti, hogy a közhatalmi szervek a döntéseiket hozzák meg ésszerű határidőn belül, azokat indokolják meg, legyenek pártatlanok, biztosítsanak döntéseik ellen jogorvoslatot. Azokban az eljárásokban, ahol aszinkronitás alakul ki az állam és az egyén között, az ún. „fegyveregyenlőség” elvének érvényesülnie kell.

A fenti követelmények egy része akár az Alkotmánybíróság ún. emberkép-formula része is lehet. Az Alkotmánybíróság 3110/2013. (VI. 4.) AB határozata szerint „[a]z Alaptörvény az egyén–közösségi viszonyt az egyén közösség-

---

\* Egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék, Alkotmányjogi Tanszék.

hez kötöttsége jegyében határozta meg, anélkül azonban, hogy annak egyedi értékét érintené. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből és II. cikkéből” (Indokolás [49]), megerősítette a 32/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [88]. Az Alkotmánybíróság az emberkép formulával összefüggésben a 3132/2013. (VII. 2.) AB határozatban hangsúlyozta, hogy „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé. Ez következik különösen az Alaptörvény O) cikkéből” (Indokolás [95]). Az Alkotmánybíróság értelmezésében ebből az alábbiak következnek. Az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, hogy álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése. A jogellenes magatartás, az alaptörvényi tilalom megszegése kívül esik az alapjogok alkotmányos védelmi körén, megbontja a fenti egyensúlyt. Az állam köteles az Alaptörvény XXII. cikk (2) bekezdésben foglalt államcél, és az ehhez kapcsolódó alkotmányos jogok biztosítása érdekében az objektív intézményvédelem biztosítására. Ennek az állami feladatnak az ellátásához az Alaptörvény O) cikke értelmében az önmagáért és a közösség tagjaiért egyaránt felelős személy köteles hozzájárulni, annak hatékony ellátásában köteles tevékenyen közreműködni. Másként megfogalmazva, köteles az állami feladat ellátásában együttműködni az állammal. [19/2019. (VI. 18.) AB határozat, Indokolás [61]. Az Alkotmánybíróság e határozatában azt is rögzítette, hogy a hatékony objektív intézményvédelem, amely az állam alaptörvényi kötelezettsége nem tud megvalósulni az érintett egyének együttműködése nélkül. (Indokolás [62]).

A fenti értelmezést alapul véve megállapítható, hogy ugyan a tisztességes követelménye, mint eljárási követelmény alapvetően az államot terheli, s az egyénnek keletkezik joga arra, hogy egésze és részelemei is érvényesüljenek irányába, ugyanakkor az egyén sem lehet közömbös, jóhiszeműen eljárva, jogait rendeltetésszerűen gyakorolva, az állammal (hatósággal, bírósággal) együttműködve köteles „jelen lenni” az eljárásokban.

Az alábbiakban a tisztességes eljáráshoz való jog oldaláról szeretnénk bemutatni, hogy milyen emberképet feltételez az állam, amikor eljár polgárai ügyében.

## 2. A tisztességes eljáráshoz való jog

A tisztességes eljáráshoz való jogot a rendszerváltoztatást követően az Alkotmánybíróság gyakorlata nevesítette és bontotta ki tartalmát. A jogállamiságra, a pártatlan bírósághoz való jogra, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikke nyomán alakította ki az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás (*fair trial*) követelményeit. Az Alkotmánybíróság szerint a

„»tisztességes eljárás« (*fair trial*) követelménye nem egyszerűen egy a bíróságnak és az eljárásnak itt megkövetelt tulajdonságai közül (ti. mint »igazságos tárgyalás«), hanem az idézett alkotmányi rendelkezésben foglalt követelményeken túl – különösen a büntetőjogra és büntetőeljárásra vonatkozóan – az 57. § többi garanciájának teljesedését is átfogja. Sőt, az Egyezségokmány<sup>1</sup> és az Emberi Jogok Európai Egyezményének – az Alkotmány 57. §-a tartalmához és szerkezetéhez mintát adó – eljárási garanciákat tartalmazó cikkei általában elfogadott értelmezése szerint a *fair trial* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részlet-szabály betartása dacára lehet az eljárás »méltánytalan« vagy »igazságtalan«, avagy »nem tisztességes«. A »bírósághoz való jog« megannyi konkrét feltételét tartalmazza, amelyek nem abszolútak abban az értelemben mint például az említett ártatlanság vételeme, de amelyek az általános szabály szerinti mérlegelésnek mégis abszolút korlátai. Nincs olyan szükségesség, amely miatt a tárgyalás »tisztességes« voltát arányosan ugyan, de korlátozni lehetne; hanem a tisztességes tárgyalás fogalmán belül alakítandó ki olyan ismérrendszer, amely annak tartalmát adja, s csak ezen belül értékelhető bizonyos korlátozások szükséges és arányos volta.”<sup>2</sup>

Ezt követően az Alkotmánybíróság a tisztességes eljáráshoz való jog számos elemét bontotta ki. Az Alaptörvény hatálybalépésével a tisztességes eljárás követelménye az alkotmányos rendezettség szintjén is kiterjed a közigazgatási ha-

<sup>1</sup> Az ENSZ keretében 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya. Magyarországon az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel került kihirdetésre.

<sup>2</sup> 6/1998. (III.11.) AB határozat.

tósági eljárásra.<sup>3</sup> Az Alaptörvény szövege az Alkotmányhoz képest korszerűbb, olyan tételeket rögzít, amelyeket korábban az Alkotmány nem tartalmazott. Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetében külön cikk foglalkozik a hatóságok eljárásával, rögzítést nyert a tisztességes ügyintézéshez való jog. Az Alaptörvény XXIV. cikke szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Jogként nyert rögzítést az Alaptörvény szintjén a hatóságok által feladatuk teljesítése során jogellenesen okozott kár megtérítése. Az Alaptörvény külön – a XXVIII. – cikkben szól a bírósági eljárásra irányadó tisztességes eljárás követelményéről. Az Alaptörvény – az Alkotmányhoz képest – szövegszerűen is rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jogot, s annak részelemét, a peres eljárások ésszerű határidőn belül való befejezésnek követelményét.

Ezáltal immár alaptörvényi szinten kapcsolódik össze és terjed ki a tisztesség követelménye a közigazgatási eljárás megindulásától kezdve a közigazgatási jogviták bíróság általi végleges eldöntéséig.

Az értelmezés nem lezárt: a már nevesített jogokon túl további jogokkal és elvekkel is bővíthető. A tisztességes eljárás tartalmát jogi és nem jogi elemek együttesen alkotják.<sup>4</sup>

### 3. A tisztességes eljáráshoz való jog egyes elemei

Az egyént megillető jogosultságok a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó részjogosítványokban jelennek meg. A részjogosítványok az egyén cselekvőségének kereteit mutatják meg, illetve annak korlátait.

Magáról a tisztességes eljáráshoz való jogról azt állíthatjuk, hogy abszolút jog, vele szemben más jog vagy alkotmányos érték nem mérlegelhető.<sup>5</sup> Nem

<sup>3</sup> E körben figyelembe vehető az Európai Parlament 2013. január 15-i 2012/2024(INL) jelölésű állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal az Európai Unió közigazgatási eljárási jogáról (*Law of Administrative procedure of the European Union*). A 3. számú ajánlás a közigazgatásra irányadó általános elveket, alapelveket sorol fel (úgy mint a jogszerűség elvét, a megkülönböztetésmentesség és az egyenlő bánásmód elvét, az arányosság elvét, a pártatlanság elvét, a következetesség és a jogos elvárások elvét, a magánélet tisztelgésben tartásának elvét, a tisztességesség elvét, az átláthatóság elvét, a hatékonyság és a szolgáltatás elvét). Ezek az alapelvek – a nemzeti jogrendszer sajátosságainak egyidejű érvényesülése mellett – figyelembe veendő a tisztességes ügyintézéshez való jog további tartalmának kibontása során.

<sup>4</sup> Ld. Fűrész Klára: A bíróság. In: Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan*. Budapest, Osiris, 2002. 489.

<sup>5</sup> Ld. először: 6/1998. (III.11.) AB határozat ABH 1998, 91.

mondható az (sem a hatósági sem a bírósági eljárásra), hogy az ugyan egy kicsit tisztességtelen volt, de csak így lehetett feltárni a tényállást (csak így deríthető ki az „igazság”). Egy ilyen lehetőség esetén az emberkép-formula sem lenne tartható. Ugyanakkor a tisztességes eljáráshoz való jog egyes alkotmányos szinten megjelenő elemei – indokolási kötelezettség, jogorvoslathoz való jog, bírósághoz fordulás joga, a nyilvános tárgyalás követelménye, az ügyek észszerű határidőn belül való befejezése, vagy az anyanyelv használata stb. a maguk dogmatikája – az adott jogra vonatkozó sajátosságok alapján – korlátozhatók. Azt mondhatjuk, hogy a tisztességes eljárás követelményének abszolút volta érvényesülési mechanizmusában hasonlít az alapjogi katalógus emberi méltóság (élethez való joggal együtt) történő abszolút jellegéhez. Mindkét esetben – az egyik az állami szervek működésére, a másik az emberi jogokra vonatkoztatva – egy jogi absztrakcióval állunk szemben, amelynek „megismerése” az abból levezett „részjogok” által válhat teljessé. Ezen részjogok – elvek és követelmények – azonban már nem korlátozhatatlanok. Nézzünk néhány példát:

Nyilvánvaló, hogy az indokolási kötelezettség nem zárja ki, hogy jogszabályban meghatározott esetekben az egyszerűsített indokolás alkalmazható legyen. Ugyanakkor ez a lehetőség nem oldhatja fel azt, a jogorvoslathoz való joghoz kapcsolódó elvet, hogy a közigazgatási döntési jogkört meghatározó szabálynak megfelelő szempontot vagy mércét kell tartalmaznia, amely alapján a döntés jogszerűségét a bíróság felülvizsgálhatja,<sup>6</sup> azaz az indokolás rövid voltát lehetővé tevő szabálynak vagy gyakorlatnak ezen elvre eleve tekintettel kell lennie (pl. csak akkor teszi lehetővé, ha a felek jogorvoslati jogukról lemondtak).

A tárgyalás nyilvánosságának elve sem zárja ki, hogy az (alkotmányos) törvényben meghatározott esetekben zárt tárgyalást lehessen tartani. Az elv azt sem zárja ki, hogy jogszabályban meghatározott esetekben a bíróság tárgyaláson kívül is dönthessen az ügyekben. Különösen fontos ez a közigazgatási bíráskodás során, mivel az iratokból eldönthető vagy a magasabb fórum előtt lévő ügyek gyorsabb elintézése (az eljárások gyorsabb befejezése) ez által lehetséges. Ugyanakkor az Alaptörvénybe – s nemzetközi egyezményekben – foglalt nyilvánosság követelménye azt mindenképpen megköveteli, hogy ha a fél kéri, akkor a szabályozás tegye lehetővé a tárgyalás tartását. Ebben az esetben a tisztességes eljárás csak úgy érvényesül, ha a fél eljárási jogai (nyilvánosság,

<sup>6</sup> Ld. először a 39/1997. (VII.1.) AB határozat rendelkező részét (ABH 1997, 263). E követelmény sérelme több ízben is megállapításra került.

anyanyelv használata stb.) megelőzik az ügyek mihamarabbi befejezéséhez fűződő közérdeket.<sup>7</sup>

Mindezek mellett más szempont uralja a hatóság azon kötelezettségét (és az ügyfél azon jogát), hogy a jogszabályokban meghatározott határidőben döntést hozzon, illetve, hogy a bíróság ésszerű határidőn belül bírálja el az ügyet. Ezekben az esetekben e követelmények betartása ad hozzá az eljárás egészének tisztességes voltához.

Sajátos helyzetben van a jogorvoslathoz való jog a tisztességes eljáráson belül. Ez a sajátos helyzet azt jelenti, hogy míg a tisztességes eljárás, mint minőség abszolút, addig a jogorvoslathoz való jog – a minden alapjogra irányadó mérce szerint – korlátozható alapjog. Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése a jogorvoslathoz való jogot a bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen biztosítja. Az Alkotmánybíróság – Alaptörvényre is irányadó gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog lényegi tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez, vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. A jogorvoslathoz való jog követelményét az egyfokú fellebbezési rendszer is kielégíti, de a törvényhozó ezen túlmenő jogorvoslati lehetőséget is adhat. A jogorvoslathoz való alapjog biztosítását jelenti, ha az eljárásban a törvény garantálja az érintett számára, hogy ügyét az alapügyben eljáró szervtől különböző szerv bírálja el. Minden jogorvoslat lényegi eleme a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.<sup>8</sup>

A közigazgatási határozatok tekintetében a fentiekből egyrészt az következik, hogy önmagában a kétfokú közigazgatási eljárás nem követelmény, ha az egyfokú eljárásban meghozott döntést a „más szervhez” jellemzően bírósághoz fordulás lehetősége követi. Ugyanakkor a bírósághoz fordulás és a jogorvoslathoz való jog tartalma közigazgatási perekben sajátosan érvényesül, mivel itt (nemcsak az alapjog, hanem) a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára vonatkozó alkotmányi tétel is figyelembe veendő. A jogorvoslathoz való jog szempontjából a bírósági felülvizsgálatot a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülése körébe kell sorolni akkor, ha a megelőző közigazgatási eljárás egyfokú. Kétfokú közigazgatási eljárás esetén azonban a jogorvoslathoz való alapjog kö-

<sup>7</sup> Az Alkotmánybíróság a 21/2014. (VII. 15.) AB határozatban találkozott olyan problémával, hogy a törvényi szabályozás a szolgálati bíróság (amelyet bíróságnak kell tekinteni) előtti eljárásban kizárja a nyilvánosságot bírák fegyelmi ügyeiben, s ez sérti a tisztességes eljárás követelményét. Az Alkotmánybíróság a problémával eljárási okból nem foglalkozott érdemben (indokolás [110]).

<sup>8</sup> 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382.

vetelménye már érvényesült (az ugyanazon szerven belül magasabb fórumhoz fordulással), itt a bírósági felülvizsgálatban már az „államszervezeti elem” – az igazságszolgáltatás felülvizsgálja a végrehajtó hatalom aktusait – a domináns.<sup>9</sup> Mindez a jogorvoslathoz való jog korlátozhatóságát (amire a szükségességi/arányossági teszt vonatkozik) is jól tükrözi a mellett, hogy az eljárás tisztességes volta egyik megoldásban sem vonható kétségbe.

Jól kitapintható részé továbbá a tisztességes eljárásnak a törvény előtti egyenlőség, illetve a diszkriminációttilalom érvényesülése. Ezek az elvek mind a jogalkotásra, mind a jogalkalmazásra irányadóak, amelyeknek saját dogmatikájuk van a tisztességes eljáráson belül. Fontos kiemelni, hogy ezekben az esetekben az egyéneket érintő követelményekről van szó, azaz a különböző jogintézmények közötti diszkrimináció (pl. hogy egyes ügycsoportokban egyfokú eljárás, míg más ügycsoportokban kétfokú eljárás van) alappal nem vethető fel. A diszkrimináció tilalom sérelme az összehasonlíthatósági és indokolhatósági próba alapján dönthető el, míg a megkülönböztetés másik formája, a pozitív diszkrimináció kifejezetten kívánalom a tisztességes eljárás érvényesülése érdekében azokban az esetekben, amikor az az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célozza.

Természetesen a tisztességes eljárás jogához kapcsolódó követelményekről nem lehet zárt felsorolást adni. A fent kiemelték azonban jól mutatják, hogy korlátozásban és érvényesülésében eltérő természetű jogok és elvek összessége – azoknak adott esetben alkotmányos korlátozása is – adja ki a tisztességesség követelményét.

#### **4. A közigazgatási hatósági eljárás alapelvei a tisztességesség körében**

A rendszerváltás óta alapelvi szinten számos követelmény van jelen. Az ügyféli jogokat illetően a törvény előtti egyenlőség a diszkrimináció tilalma és a jogorvoslathoz való jog alkotmányos megfogalmazása mellett 2005. november 1-től szövegszerűen is megjelent a tisztességes ügyintézéshez való jog; a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog; az anyanyelv használatának joga. A törvényi szabályozás ekként utólag csatlakozott

<sup>9</sup> Természetesen ez utóbbi esetben is van alapjogi elem, csak az nem a jogorvoslathoz való jog, hanem a bírósághoz fordulás joga.

az Alkotmánybíróság által 1997-ben a közigazgatási perekre is irányadóvá vált tisztességes eljárásról való jog mellé.<sup>10</sup>

Az ügyfél kötelezettségeként nyert rögzítést, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni, az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Emellett alapelv, hogy az ügyfél jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell, a rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

Az általános közigazgatási rendtartás<sup>11</sup> az alapelvek szerepe körében mind a hatóság, mind az ügyfél vonatkozásában rögzíti a tisztességesség követelményét, amikor kimondja, hogy a közigazgatási hatósági eljárásokban – összhangban az Alaptörvény XXIV. és XXVIII. cikkével – az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően és az eljárás minden szakaszában az e fejezetben meghatározott alapelvek és alapvető szabályok érvényre juttatásával jár el. Ezt követően a hatóságra (jogszerűség elve, hivatalbóltság elve, hatékonyság elve), majd az ügyfelekre vonatkozó alapelveket, majd az eljárás minden résztvevőjére irányadó alapelveket rögzíti.

A jogszerűség elve körében azt írja elő, hogy a közigazgatási hatóság jogszabály felhatalmazása alapján, hatáskörét a jogszabály keretei között, rendeltetészerűen gyakorolva jár el; a hatóság a hatásköre gyakorlása során a szakszerűség,

<sup>10</sup> A közigazgatási eljárásra vonatkozóan „ősforrásnak” a 39/1997. (VII.1.) AB határozatot tekinthetjük. Az Alkotmánybíróság két alkotmányos tételt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára és a pártatlan eljárásra vonatkozó szabályt kapcsolta össze a tisztességes eljárás közigazgatást érintő követelményeinek a meghatározása során. A döntés értelmében: „Az Alkotmány 50. §-a szerint a bíróság »a közigazgatási határozatok törvényességét ellenőrzi«. Ezt a rendelkezést az 57. §-ra tekintettel úgy kell értelmezni, hogy az eljárásnak ahhoz kell vezetnie, hogy a bíróság a perbe vitt jogokat és kötelezéseket az ott írt módon valóban »elbírálja«: az összes, az Alkotmányban részletezett követelmény – a bíróság törvény által felállított volta, függetlensége és pártatlansága, az, hogy a tárgyalás igazságosan (a nemzetközi egyezmények szóhasználatával: fair, équitablement, in billiger Weise) és nyilvánosan folyjék – ezt a célt szolgálja, csak e követelmények teljesítésével lehet alkotmányosan véglegesnek számító, érdemi, a jogot megállapító döntést hozni. A közigazgatási határozatok törvényességének bírói ellenőrzése tehát alkotmányosan nem korlátozódhat a formális jogszerűség vizsgálatára. A közigazgatási perben a bíróság nincs a közigazgatási határozatban megállapított tényálláshoz kötve, és a jogszerűség szempontjából felülbírálhatja a közigazgatási szerv mérlegelését is. Az így felfogott érdemi elbírálással nem áll ellentétben, hogy a bíróság a határozatot hozó hatóságot új eljárásra utasítja. Azok a jogszabályok, amelyek kizárják vagy korlátozzák azt, hogy a bíróság a közigazgatási határozatot felülvizsgálva a fentiek szerint érdemben elbírálja a jogvitát, ellentétesek az Alkotmány 57. § (1) bekezdésével. Ebből az okból nem csupán az a jogszabály lehet alkotmányellenes, amely kifejezetten kizárja a jogkérdésen túlmenő bírói felülvizsgálatot, vagy annak a közigazgatási mérlegeléssel szemben olyan kevés teret hagy, hogy az ügy megfelelő alkotmányos garanciák közötti érdemi »elbírálásáról« nem beszélhetünk, hanem az olyan jogszabály is, amely az igazgatásnak korlátlan mérlegelési jogot adván semmilyen jogszerűségi mércét nem tartalmaz a bírói döntés számára sem.”

<sup>11</sup> A 2016. évi CL. törvény (Ákr.).

az egyszerűség, az ügyféllel való együttműködés és a jóhiszeműség követelményeinek megfelelően, a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el<sup>12</sup>. Tehát ebben a körben (egy szakaszban) rögzül három fontos alapelv is: Az ügyfelekkel való együttműködési kötelezettség elve, a diszkrimináció tilalma, és az ügyek ésszerű határidőn belül való bejezésének kötelezettsége.

Az officialitás elve alatt azt értjük, hogy a hatóság (a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével) hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.<sup>13</sup>

A hatóságra irányadó a hatékonyság követelménye is, amelynek értelmében a hatóság úgy szervezi meg a tevékenységét, hogy az az eljárás valamennyi résztvevőjének a legkevesebb költséget okozza, és – a tényállás tisztázására vonatkozó követelmények sérelme nélkül, a fejlett technológiák alkalmazásával – az eljárás a lehető leggyorsabban lezárható legyen.<sup>14</sup>

A tisztességes eljárás elengedhetetlen feltétele, hogy a hatóság értesítse az ügyfelet az eljárás megindulásáról. Ennek elmaradása magát az eljárást nemcsak törvénytörtévé, hanem alkotmányellenessé is teszi.<sup>15</sup> Az ügyféli jogok tekintetében a tisztességes eljárás részévé vált – s szintén alkotmányos szintű védelemben részesül – a nyilatkozattételi jog, továbbá az iratbetekintés és az észrevétel tételének joga. Mindez feltételezi azt, hogy az ügyfél aktívan, az önmagért való felelősséget felismerve vesz részt az eljárásban. Az, hogy e jogait sikeresen tudja gyakorolni, a hatóságnak kötelezettsége, hogy biztosítja az ügyfél, továbbá az eljárás egyéb résztvevője számára, hogy jogaikat és kötelezettségeiket megismerhessék, és a hatóságnak elő is kell mozdítania az ügyféli jogok gyakorlását.

Végül, e körben a jog emberképét talán legpregnansabban bemutató rendelkezés a közigazgatási rendtartásban a jóhiszeműség elve és a bizalmi elv, amelyek szerint az eljárás valamennyi résztvevője köteles jóhiszeműen eljárni és a többi résztvevővel együttműködni. Senkinek a magatartása nem irányulhat a

<sup>12</sup> Ákr. 2. §.

<sup>13</sup> Ákr. 3. §.

<sup>14</sup> Ákr. 4. §.

<sup>15</sup> 10/2017. (V.5.) AB határozat, Indokolás [102].

hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére. Az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője jóhiszeműségét az eljárásban vélelmezni kell. A rosszhiszeműség bizonyítása a hatóságot terheli.

A jog emberképéről azt mondhatjuk, hogy az egy vélelem, az egy ideális állapotot jelenít meg,<sup>16</sup> amelyet az alapelvek is kifejeznek, hiszen a szabályozás kifejezetten hangsúlyozza, hogy aki akár kérelemre akár hivatalból vesz részt a hatósági eljárásban arról feltételezni kell, hogy jóhiszemű, a hatóságról pedig azt, hogy előmozdítja az ügyféli jogok érvényesülését, hatékonyan és jogszerűen folytatja le az eljárást.

## **5. Alapelvek érvényesülése a közigazgatási hatósági és bírósági eljárás során**

Az alapelvek – mint ahogy azt fentebb is látjuk – olyan elvárásokat fogalmaznak meg, amelyeknek át kell hatniuk az adott eljárást, az alapelv mintegy az „eljárás lelke”. Az nem kérdés, hogy alkotmányos, vagy törvényekben foglalt alapelvekre lehet hivatkozni az eljárások során, és a hatóság, valamint a bíróság ezt figyelembe veszi az alkalmazandó jogszabályok mellett. Az azonban kérdés, hogy önmagában alapelvi rendelkezésekre alapítható-e érdemi határozat. A gyakorlatot tekintve azt mondhatjuk, hogy a tendencia mindenképpen arra felé halad, hogy önmagában az alapelvek is szolgálhatnak a döntések alapjaként, hozzáfűzve azt, hogy természetesen korlátok között. Az alapelvek önálló alkalmazása a jog dimenziójában elősegíti az önmagáért és a közösség egészéért felelősséget vállaló emberkép erősödését.

Az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesülésére az Alaptörvény katalizátorként hatott. A közigazgatás tekintetében az Alaptörvénybe foglalt tisztességesség követelményének rögzítését tekinthetjük serkentőnek. A bíróságok vonatkozásában a korábbi alkotmányos környezetet megváltoztatta egyrészt az, hogy a bírói döntésekkel szemben alkotmányjogi panasszal lehet élni (ami arra kényszeríti a bíróságokat, hogy figyeljenek az alkotmányos, alapelvi összefüggésekre), másrészt az Alaptörvény 28. cikke eleve az Alaptörvénnyel összhangban történő jogszabály-értelmezést írja elő.

Az Alaptörvény szabályainak alkalmazása, vagy önmagában valamely közigazgatási, vagy polgári eljárási alapelv bírósági alkalmazhatósága nagyjából azonos megítélés alá esik az alábbi példák szerint.

<sup>16</sup> Maga az Alaptörvény o) cikkébe foglalt, az önmagáért és a közösségért viselt felelősség is ilyen.

A Legfelsőbb Bíróság Kfv.IV.37.122/2006/7. számú ítélete szerint a Római Egyezményben foglalt alapelvi, emberi jogi rendelkezések sérelmére alapozva a közigazgatási határozatok hatályon kívül helyezésének nincs helye. Ebben az ügyben a jogerős ítélet ellen a felperesek nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet, kérték a jogerős ítélet és hatósági döntés hatályon kívül helyezését és a hatóság „tisztes eljárás lefolytatására való kötelezését”. Arra hivatkoztak, hogy a hatóság eljárása nem felelt meg az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában 1950. november 4-én kelt Egyezmény, és az ahhoz tartozó 8 kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 6. cikk 1. pontjában, 13. cikkében és az első kiegészítő jegyzőkönyv 1. cikkében foglaltaknak. A Legfelsőbb Bíróság ebben a döntésben (2006-ban) a nemzetközi emberi jogi egyezmény közvetlen alkalmazhatóságát megtagadta, de implicit módon megtagadta az akkor hatályos Alkotmány alkalmazását is, mivel a tisztességesség követelményét ekkorra az Alkotmánybíróság már kibontotta és érvényesítette.

Az emberi jogok bírósági ítéletekben történő alkalmazhatóságának kizártsága nemcsak a fenti, hanem több korábbi ítéletben is megjelenik. Konkrét változás ebben a kérdésben – álláspontom szerint – a 3/2015. (II. 2.) AB határozat révén állt elő. Az Alkotmánybíróság ebben az ügyben a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 26.K.33.829/2013/6. számú ítéletét vizsgálta felül. Az ítélet indokolása a keresetben foglalt alapjogi hivatkozásokkal és az alapjog-korlátozás arányosságának követelményére tett utalásokkal kapcsolatban kifejtette, hogy a sajtószabadság és a véleménynyilvánítás szabadsága az Alaptörvényben nevesített, védett alapjog, „az alkotmányos alapjog pedig közvetlenül nem érvényesíthető a bíróság előtt”. Erre tekintettel a bíróság az alapjogi érveléseket és az Alkotmánybíróság határozataira alapított okfejtéseket nem vizsgálta. Az Alkotmánybíróság – mintegy válaszul – a 3/2015. (II. 2.) AB határozatban a következő irányutatást adta:

„Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az alapjog-korlátozásnak ez a tesztje mindenekelőtt a jogalkotót kötelezi, ugyanakkor hatáskörükhöz igazodva a jogalkalmazókkal szemben is alkotmányos követelményt fogalmaz meg. E követelményből – az Alaptörvény 28. cikkére is tekintettel – a bíróságoknak az a kötelezettsége adódik, hogy ha olyan jogszabályt értelmeznek, amely valamely

alapjog gyakorlását korlátozza, akkor a jogszabály engedte értelmezési mozgástér keretein belül az érintett alapjog korlátozását kizárólag a szükséges és arányos mértékű beavatkozás szintjére szorítsák”.<sup>17</sup>

A törvényekbe foglalt alapelvek érvényesülése kapcsán is hasonló tendenciát figyelhetünk meg. A Kúria a Kfv. I.35.007/2012/11. számú döntésében azt fejtette ki, hogy nem lehet egy jogvitát alapelvi rendelkezések alapján eldönteni, ha az adott jogviszonyt speciális jogszabályi rendelkezések szabályozzák. Ezen ügy alapjául szolgáló tényállás szerint a közigazgatási eljárásban a fél arra hivatkozott, hogy nem volt arról tudomása, amely szerint iparüzési adót kell fizetnie, a hatóság erről nem tájékoztatta, ezért nem tett eleget bevallási kötelezettségének. Az elsőfokú bíróság akceptálta ezt az álláspontot, és mindkét fokú közigazgatási határozatot hatályon kívül helyezte. Az elsőfokú bíróság hivatkozott a Ket. 5. § (1) és (2) bekezdésére és kifejtette, hogy az ügyfelet tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeiről. Jelen esetben pedig sem az iparengedélyezési, sem az önkormányzati adóhatóság ezen kötelezettségének nem tett eleget, és noha tudta, hogy a felperes vállalkozási tevékenységet folytat, öt évig nem ellenőrizte a nyilvántartását, így állt elő az a helyzet, hogy egyszerre öt évi adót kellene befizetnie. Jelen esetben a hatóságok mulasztottak, eljárásuk nem felelt meg a Ket., illetőleg az Art. szabályainak, ezért jogszabálysértő a visszamenőleges adóztatás. A Kúria számú döntésében más következtetésre jutott. Kifejtette, hogy az elsőfokú bíróság egy olyan – csupán mögöttes szabályként érvényesülő – alapelvi rendelkezésre alapozta a döntését, amely önmagában nem szolgálhat az ítéleti döntés indokaként, azaz a Ket. alapelvére hivatkozással nem lehetett volna a határozatokat hatályon kívül helyezni, különös tekintettel arra, hogy a perbeli jogügylet mikénti elbírálására speciális jogszabályok vannak. Az ügyben a hatóság elsősorban azt várta az ügyféltől, hogy a több évre vonatkozóan hibásan benyújtott bevallását határidőre javítsa ki, tehát a határozat csak másodlagosan és közvetetten vont maga után adófizetési kötelezettséget.

Ezen 2012-ben – az Alaptörvény hatálybalépését követő pár hónapon belül – keletkezett ügyben tehát a közigazgatási eljárás alapelvi rendelkezéseinek önmagában való alkalmazhatósága (s most tekintsünk el attól, hogy a fenti ügyben más tényállási elemek is voltak) elutasításra került.

<sup>17</sup> Indokolás [21].

A bírói ítélezési gyakorlat nem állt meg ennél az álláspontnál.<sup>18</sup> A Kúria a Kfv.IV.35.038/2014/5. számú ítéletében megállapította, hogy a Ket. alapelveiben megfogalmazottak perben is érvényesíthető jogok és kötelezettségek. A Ket. alapelvi rendelkezéseiből következő kiszámítható működés a törvényes működés melletti, azzal egyenértékű kötelezettség a közigazgatási szerv számára. A Kfv.IV.35.165/2014/5. számú döntésben kifejtett elvi lényeg szerint a törvényekben foglalt alapelvi rendelkezések sérelmére hivatkozás esetén a bíróságok nem háríthatják el a vizsgálatot. Törvényi alapelvek megsértése is jogszabálysértés.

Az utóbbi döntésekből tehát az tűnik ki, hogy önmagában alapelvi rendelkezésekre is alapozható bírósági ítélet, ha más jogszabály közbejötté nem releváns az ügyben. Ezáltal a tisztességes ügyintézés és a tisztességes eljárás alapelvi követelményét is normatív rendelkezésnek kell tekinteni, olyan szabálynak, amelynek sérelmére közvetlenül is alapozható törvénysértés.

Mindezek mellett az alapelvi rendelkezések alkalmazásának korlátja is van. A Kúria a Kfv.IV.37.241/2016. számú ítéletében arra hívta fel a figyelmet, hogy az alapelvi rendelkezések közvetlen alkalmazása nem lehet parttalan. Ha például a törvény szerint az adott ügycsoportban nincs helye hiánypótlásnak, akkor a hatóság együttműködési kötelezettsége alapelvének felhívása útján a hiánypótlás elmaradását nem lehet a hatóság terhére róni. A Kúria a Kfv.IV.37.241/2016. számú döntése szerint a közigazgatási eljárás alapelveire nem lehet közvetlenül döntést alapítani tételes jogi szabályok félre tételével.

A fentiekből véleményünk szerint az következik, hogy az alapelvek, alkotmányos jogok közvetlen érvényesítése körében (beleértve a tisztességes eljárást is) az Alkotmánybíróság és a Kúria egy irányba húz, arra, hogy ítélet közvetlenül alapelvre és alkotmányos jogra is alapítható. Különösen fontos ez az állítás a tisztességes ügyintézés és a tisztességes eljárás – mint abszolút követelmények – körében.

## 6. Záró gondolatok

Nehéz feladat a jog emberképét megragadni. Ezt főképpen az alkotmány szabályaiban illetve az alkotmány-és jogértelmezés dimenzióiban lehet keresni. A

<sup>18</sup> Az alapelvek szabályozásával, szerepével, közvetlen alkalmazásával kapcsolatban ld. Rozsnyai Krisztina: A hatékony jogvédelem biztosítása a közigazgatási bírászkodásban. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2013/1.; Balogh-Békesi Nóra: Alapelvek a közigazgatási hatósági eljárásban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2016. december; Forgács Anna: Alapelvi bírászkodás a közigazgatási hatósági eljárásjogban. *Jogi Tanulmányok*, 2012.

fentiekben kísérletet tettem arra, hogy vajon kimutatható-e az alapelvi rendelkezések szintjén is egyfajta olyan elvárás, amely jellemző (kell, hogy legyen) az egyénre az adott eljárás során. Mert ha igen, akkor az – ahogy bemutattuk – áthatja (át kell, hogy hassa) az eljárás minden részletét. (ezért is foglalkoztam részletesebben az alapelvek közvetlen alkalmazhatóságával). A jog által felrajzolt emberkép azonban feltételezi azt is, hogy az eljárás minden részvevője betartja az előre meghatározott szabályokat, ahogy az Alkotmánybíróság korábban fogalmazott: csak a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejti ki tevékenységét.<sup>19</sup> A tisztességes eljáráshoz való jog épp azért abszolút jog, mert az – ahogy fentebb írtuk – maga az „eljárás lelke”, pont úgy, ahogy az emberi méltóság az alapjogi rendszer egészében. Ahogy ez utóbbi tekintetében az emberkép könnyebben megragadható, úgy az előbbiben ugyan nehezebben, elrejtve, de megtalálható.

<sup>19</sup> Ld. legutóbb pl. 9/2023. (VIII. 7.) AB határozat Indokolás [58].

# AZ ALAPTÖRVÉNY NEMZETFOGALMÁBÓL KIOLVASHATÓ EMBER- ÉS TÁRSADALOMKÉP

Csink Lóránt\*

Számos tudomány központi kérdése, hogy ki az ember. Az ember-fogalom ugyanakkor igen sokrétű: másképp közelíti meg a kérdést a biológia, a pszichológia vagy épp a teológia. E tudományok megállapításai nem egymásnak ellentmondóak, hanem – a különböző vizsgálati módszerek révén – kiegészítik egymást.

Mint más társadalomtudományokban, a jogi kutatásoknak is meghatározó témaköre az ember. Mindemellett nagy kísértés, hogy az embert csupán jogalanynak, adóalanynak, ügyfélnek stb. tekintsük, és emberi minőségét figyelmen kívül hagyjuk. Jelen írás arra tesz kísérletet, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből kiindulva milyen emberképet kaphatunk. Az alkotmányjogban azonban az ember nem csupán önálló entitás, hanem a társadalom tagja. Az írás ezért az embert mint a társadalom tagját vizsgálja.

Ennek érdekében elsőként bemutatja, hogy ember és társadalom kapcsolatának milyen lehetőségei vannak, majd rátér arra, hogy az Alaptörvény rendelkezéseiből, a Nemzeti Hitvallásból és különösen a „nemzet” fogalmából melyik megközelítés olvasható ki inkább.

## 1. Ember és társadalom kapcsolata

A társadalomtudományok, logikus módon, evidensnek tartják, hogy az ember a társadalom tagja. Az egyén és a közösség viszonya ugyanakkor eltérő lehet: a különböző lehetőségek közül kettőt emelek ki: az individualista és a kollektivistá megközelítést.

---

\* Egyetemi tanár, Alkotmányjogi Tanszék.

Hozzá kell tenni, hogy – ahogy arra Varga Zs. András rámutat – az „alkotmány emberképe” egy megszemélyesítés: emberképe a jogalkotónak van, nem a tárgyi jognak. A jog emberképére vonatkozó absztrakt kérdés tehát visszavezet a jog és az értékek még absztraktabb előkérdésére.<sup>1</sup> Az emberkép esetében már a keresés sem értéksemleges. Természetesen az értékek között tudományos alapon nincs „helyes” és „helytelen”; egyéni értékítéletünk alapján lehet valamelyik számunkra rokonszenvesebb, de tudományos alapon azonosnak kell a kettőt tekinteni. Mivel az írás célja a különbségek hangsúlyozása, szándékosan a szélsőséges álláspontokat mutatom be.

### 1.1. Individualista megközelítés

Az individualista megközelítés természetesnek tartja, és az állam alapjának tekintti az egyéni szabadságot és boldogulást. Ennek szemléletes példája az amerikai Függetlenségi Nyilatkozat:

„Magától értetődőnek tartjuk, hogy minden ember egyenlőnek teremtett, és hogy Teremtőjük felruházta őket olyan elidegeníthetetlen jogokkal, mint az Élet, a Szabadság és a Boldogságra való törekvés. E jogok biztosítása érdekében az emberek kormányokat hoznak létre, amelyek hatalma a kormányzottak jóváhagyásából származik.”

A kormány (ebben az értelemben: a közhatalom) létrehozatalának a célja az, hogy az egyén szabadságát és boldogságra való törekvését biztosítsa. A liberális alkotmány célja ezzel azonos: az egyén autonómiájának és méltóságának védelme az önkényes beavatkozással szemben.<sup>2</sup> Leegyszerűsítve az individualista társadalomszemléletben az egyén azt várja a társadalomtól, hogy „hagyja élni”; az állam biztosítsa azokat a feltételeket, amelyek az alapjogok gyakorlásához szükségesek.

A legelkötelezettebb individualista is elismeri a szabályozás szükségességét, és ezzel együtt az alapjogok korlátozását. Ugyanakkor úgy véli, hogy a korlá-

<sup>1</sup> Varga Zs. András: Értelmes-e a jog emberképét keresni? Ld. a jelen kötet 271–279. oldalain.

<sup>2</sup> Wojciech Włoch: The Democratic Paradox Revisited – how liberal constitutionalism supports democratic equality. In: Agnieszka Bień-Kacała – Lóránt Csink – Tomasz Milej – Maciek Serowaniec (szerk.): *Liberal Constitutionalism – between individual and collective interests*. Toruń, Nicolas Copernicus University in Toruń, 2017. 14.

tozás alapja csak az lehet, hogy ez az intézkedés, közvetve vagy közvetlenül, mások alapjogát védi.

Az individualista továbbá természetesnek és magától értetődőnek tartja az egyének különbözőségét. Erre tekintettel csak minél kisebb mértékben általánosít; elfogadja, hogy az egyéni szabadság és lelkiismeret különböző.

Az individualista számára különösen is fontos a lelkiismereti szabadság, mert ez az egyéni cselekvés mozgatórugója. Az egyén akkor szabad, ha lelkiismereti belátása szerint cselekedhet. Mivel pedig ez a megközelítés a lelkiismeretet is sokféleképpen tételezi, nem kíván a lelkiismereti meggyőződések között fontossági sorrendet felállítani. Sőt, az egyéni lelkiismeret érdekében hajlandó kivételt is tenni a jog által előírt kötelezettségek, a főszabály alól.

Ebben a megközelítésben az alkotmány feladata az egyén életébe való állami beavatkozás minimalizálása. Ez a hozzáállás jelentős feladatoktól szabadítja meg az államot, hiszen nem kell kollektív jogi megoldásokat és erőfeszítéseket tenni, ezek jelentős részét a polgárok átvállalják.<sup>3</sup>

A klasszikus alkotmánykoncepció értelmében az állam elsődleges feladata a be nem avatkozás; az egyénnek pedig szabadsága van arra, hogy fellépjen a túlzottan beavatkozó állami szabályokkal szemben.<sup>4</sup> A minimalista állam ugyanakkor maximalista polgárt feltételez: olyat, aki a keretek között szabadon él alkotmányos jogaival.

## 1.2. Kollektivista megközelítés

Az individualista megközelítéssel ellentétben a kollektivista a közösséget helyezi gondolkodása középpontjába. Az állam feladatát abban látja, hogy – a közösség felhatalmazása alapján – meghatározza, hogy a közösség hogyan éljen. Abból indul ki, hogy a társadalom nem véletlenszerűen egymás mellett élő emberek halmaza, hanem egy olyan közösség, amelynek tagjait közös kultúra, történelem, identitás, esetleg vallás köt össze. Azt vallja, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együtt bontakozhat ki, és épp ezért az individualizmusról a közösség szerepére helyezi a hangsúlyt.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Gerencsér Balázs Szabolcs: „Nyelvében él...” Kárpát-medencei körkép a határon túli magyarok hivatalos anyanyelvhasználati jogairól. Budapest, NSKI–Méry Ratio, 2015. 40.

<sup>4</sup> Horst Dreier: *Grundgesetz Kommentar*. Tübingen, Mohr Siebeck, 1996. 60.

<sup>5</sup> László Trócsányi – Márton Sulyok: *The Birth and Early Life of the Basic Law of Hungary*. In: András Zs Varga – András Patyi – Balázs Schanda (szerk.): *The Basic (Fundamental) Law of Hungary*. Clarus, 2015. 12.

A kollektivistát azt várja az államtól, hogy a közösség számára fontos elveket és értékeket védje. A kollektivistát állam nem értéksemleges. Azokat az értékeket védi, amelyek számára fontosak, és épp ezért az állami szabályozás is értékalapú. Az állam olyan szabályokat teremt, amelyek a közösség ideológiai elköteleződésének leginkább megfelel.<sup>6</sup>

A kollektivistát állam is elismeri és védi az alapvető jogokat, de más megfontolásból: mivel az egyének egy szabad társadalomban akarnak élni, ezért a szabadság is egy védeni való (közösségi) érték. Ugyanakkor a szabadságot a közösségre, és nem az egyénre tekintettel védi. Hasonló a helyzet a lelkiismereti szabadsággal: mivel az egyének lelkiismeretesen szeretnének élni (azaz lelkiismeretüknek megfelelően akarnak cselekedni), ezért az is védeni való érték. De a kollektivistát államban a lelkiismeret sem értéksemleges. Minél inkább összhangban van a lelkiismeret a közösség emberképével, annál inkább védett.

Mivel a kollektivistát társadalomkép lényege a közösségi értékek védelme, ezért csak egész kivételes esetekben látja lehetségesnek azt, hogy az egyéni lelkiismeretre hivatkozva kivételt tegyen a jogi norma főszabálya alól.

A kollektivistát álláspont szerint az alkotmány feladata a jogrendszer normatív kereteinek a meghatározása. Ebben az államnak nem csak negatív (be nem avatkozás), hanem pozitív feladata is van. Az államnak mindent meg kell tennie az alkotmány érvényesülése érdekében, akkor is, ha ezt az egyén kifejezetten nem kéri.<sup>7</sup>

## 2. Az Alaptörvény utalásai emberre és társadalomra

Az Alaptörvény kiemelt figyelmet fordít az emberre: az I. cikk (1) bekezdése értelmében „Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” Az alkotmányokban szokatlan nagybetűs szedés is azt mutatja, hogy fontos, jelentőségteljes kifejezésről van szó: az Alaptörvény az embert (a „Mi, a Magyar Nemzet tagjai”, a „Hazánk” és a „Magyarország” kifejezésekkel együtt) kiemeli más rendelkezések közül. Erre a kiemelésre pedig épp az alapjogokkal összefüggés-

<sup>6</sup> Közkeletű tévedés, hogy a kollektivistát megközelítés konzervatív, az individualista álláspont pedig liberális. Még ha az eredeti elgondolás ennek meg is feleltethető, a leírásból kitűnik, hogy egy progresszív álláspont is erősen ideológiai alapú, és e felfogásban kollektivistát.

<sup>7</sup> Konrad Hesse: Bestand und Bedeutung. In: Ernst Benda – Werner Maihofer – Hans-Jochen Vogel (szerk.): *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin–New York, 1983. 95.

ben kerül sor, ahol az Alaptörvény elismeri a sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogokat.

Az individualista világképhez közelíthető az Alaptörvény O) cikke is, amely szerint „Mindenki felelős önmagáért”; a két rendelkezést összeolvasva a sérthetetlen jogok egyéni felelősséggel járnak, amely épp az individualista világkép sajátossága. Schanda Balázs rámutat, hogy ez a mondat integrálja a személyes felelősség klasszikus liberális elvét és a társadalmi felelősség elvárását.<sup>8</sup>

Mind a két rendelkezésben megjelennek ugyanakkor a közösségi aspektusok. Az alapjogok védelme az állam elsődleges kötelezettsége (azaz aktív államot feltételez), az egyéni felelősségnek pedig közösségi vetülete van: képességei és lehetőségei szerint mindenki köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni. Szintén a társadalmi felelősségvállalás jelenik meg az Alaptörvény tulajdonhoz való jogot rögzítő rendelkezésében (XIII. cikk).

Az Alaptörvénynek számos olyan utalása van, amely a közösségi értékeket hangsúlyozza. Ezeket elsősorban a Nemzeti Hitvallás sorolja fel: a „büszkék vagyunk” kezdetű szövegrészek olyan közösségi értékeket rögzítenek, amelyek az ország és a magyarság történelmére és kultúrájára utalnak. Az Alaptörvény kontextusában a történelem nem csupán nosztalgikus elem, hanem olyan tényező, amely – az alkotmányozói szándék szerint – segíti a jelenkori jogértelmezést [R] cikk] és a jövőbeli megmaradást (tekintettel arra, hogy a Nemzeti Hitvallás szerint az Alaptörvény szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között).

A Nemzeti Hitvallás az egyéni szabadságot is közösségi dimenzióba helyezi („Valljuk, hogy az egyéni szabadság csak másokkal együttműködve bontakozhat ki”), ugyanakkor az individualista és kollektivista világképet nem ellentétpáriként fogja fel, hanem összekapcsolja azzal, hogy „a polgárnak és az államnak közös célja a jó élet, a biztonság, a rend, az igazság, a szabadság kiteljesítése”.

### 3. A nemzet-fogalom kapcsolata emberrel és társadalommal

A nép és a nemzet fogalomköre az alkotmányjog klasszikus kérdései közé tartozik. Giovanni Sartori csoportosításában a nép jelenthet (1) szó szerint *mindenkit*, (2) nagyobb létszámot, a *sokaságot*, (3) a *köznépet*, az alsóbb néposztályokat, (4) a szerves és oszthatatlan *totalitást*, (5) a többségi elv korlátozás nélküli alkalmazásával kijelölt részét, végül (6) a többségi elv korlátozott alkalmazásával kijelölt részét. Problémaként veti fel Sartori azt is, hogy a *mindenkin*

<sup>8</sup> Schanda Balázs: Az Alaptörvény emberképe. Ld. a jelen kötet 733–746.. oldalain.

az állampolgárokat, az adott területen élőket vagy az állandó lakosokat kell-e tekinteni. A kérdés nyitva hagyásával megjegyzi: a „mindenki” valójában sohasem foglal magában mindenkit.<sup>9</sup> A népszuverenitás alanyai közül például az alkotmányok kihagyják a választójog nélküli kiskorúakat, és az „általános” választójogon a felnőttekre (majdnem) általánosan kiterjedő választójogot értik.<sup>10</sup>

A nép politikai kategória, amely a szuverenitás alanyait, a politikai nemzetet foglalja magába. E kérdés vizsgálatakor azonban fontos kérdés, hogy weberi tipizálás alapján homogén vagy heterogén nemzetről van-e szó.<sup>11</sup> A nemzet jelentéstartalma viszont szükségszerűen együtt változik a társadalommal, így számos példát látunk arra, hogy homogén nemzet heterogénná válik.

Ebben az összefüggésben különös jelentősége van a „MI, A MAGYAR NEMZET tagjai” fordulatnak. Kik vagyunk „mi”, ki tartozik a „mi” kategóriába? A homogén nemzet kritikusai szerint a nemzet olyan, csak rá jellemző sajátosságokkal rendelkezik, amely megkülönbözteti a „polgárokat” az „idegenektől”, és a vérségi kapcsolatot, a szülőföldet, az anyanyelvet, a vallást és az identitást tartják kapcsolódási pontnak.<sup>12</sup> E kritikus álláspont kifogásolja a „mi” és „ők” elhatárolását, mivel az ellenségkép kialakításának lehetőségét látja benne: épp ezért az Alaptörvény emberképét kirekesztőnek tartják,<sup>13</sup> vagy arra hívják fel a figyelmet, hogy a „mi” kategória kizár egyes csoportokat, például a kommunistákat [Nemzeti Hitvallás, U) cikk], a bevándorlókat [E), XIV., 51A. cikkek] és az LMBT közösség tagjait [L), XVI. cikkek].<sup>14</sup>

A „Mi, a Magyar Nemzet tagjai” fordulatban szereplő személyes névmás azt sejteti, hogy a Magyar Nemzet fogalmának meghatározása egyben önmeghatározás. Ennek során nem hagyható figyelmen kívül, hogy számos – kultúráját és identitását tekintve – magyar él külföldön, különböző okok miatt. Az okok különbözősége miatt a „külföldi magyar” sem homogén kategória. Egyesek az első világháborút követő Trianoni szerződés miatt váltak „külföldivé”, a törté-

<sup>9</sup> Giovanni Sartori: *Demokrácia*. Osiris, 1999. 21.

<sup>10</sup> E problémával kapcsolatban ld. Csink Lóránt: Gondolatok az „egyre általánosabb” választójogról. In: El-Beheiri Nadja – Szabó István (szerk.): *Viginti Quinque Annis II. Emlékkonferencia Zliszky János tiszteletére*. Pázmány Press, Budapest, 2020. 509–518.

<sup>11</sup> Agnieszka Bień-Kacała – Anna Tarnowska – Wojciech Włoch: The nation, delegation, and constitutional change in Poland. *Hungarian Journal of Legal Studies*, Vol. 59., No. 4. (2018) 358–360. <https://doi.org/10.1556/2052.2018.59.4.3>

<sup>12</sup> Martha C. Nussbaum: *The New Religious Intolerance. Overcoming the Politics of Fear in an Anxious Age*. The Belknap Press of Harvard University Press, 2012. 13–14.

<sup>13</sup> Pap András László: Az Alaptörvény preferenciáiról. *Magyar Jog*, 2014/12. 686–698.

<sup>14</sup> Attila Antal: The Constitutionalised Image of Enemy in the Hungarian Fundamental Law. *iCourts Working Paper Series*, 2022/311. IMAGINE Paper No. 29, 15–16.

nelmi Magyarország szétszakadását követően több magyar vált valamelyik másikat, környező ország állampolgárává. Egy másik jól körülhatárolható csoport azok a magyarok (és leszármazottaik), akik a szocializmus éveiben (és különösen 1956-ot követően) emigráltak más országba: jellemzően Nyugat-Európába, Észak-Amerikába vagy Ausztráliába. Egy harmadik csoport pedig, akik 2004-et követően, élve az Európai Unió polgárait megillető alapszabadsággal más uniós tagállamban kerestek munkát és telepedtek le. A három csoport tagjainak gazdasági adottságai, politikai gondolkodása, világnézete és motivációja jellemzően különböző. Az Alaptörvény nemzetfogalmából az a célkitűzés olvasható ki, hogy a kulturális nemzetnek e tagjait egyesítse azokkal, akik egyébként is a politikai nemzetnek a tagjai.<sup>15</sup>

Az Alaptörvény társadalomképe továbbra is abból indul ki, hogy a társadalom tagjai közti összekötő kapocs az azonos nemzethez tartozás, és ezzel együtt a közös történelem és kultúra. Ez is az oka annak, hogy az Alaptörvény – történeti megfontolásból kiindulva<sup>16</sup> – azokat a nemzetiségeket tartja államalkotó tényezőnek (azaz kapcsolja a nemzet-fogalomhoz), akiknek közös történelmi múltja, öröksége van a többségi nemzettel. A kultúrát tekintve pedig az Alaptörvény evidenciának tartja, hogy Magyarország keresztény, és az állam szerveit ennek megőrzésére kötelezi [R] cikk (4) bek].<sup>17</sup>

Az Alaptörvény társadalomképe szerint a nemzet tagjaiban vannak identitás-képző elemek, amelyek egyrészt meghatározzák a nemzet sajátosságait, másrészt elhatárolják azoktól, akiknek az identitása különböző. Ez is magyarázata annak, hogy az Alaptörvény E) cikk (2) bekezdése miért tartja a (magyar) népességre vonatkozó rendelkezések meghatározását olyan elidegeníthetetlen jognak, aminek gyakorlása nem engedhető át az Európai Uniónak. Az Alkotmánybíróság ebben a szellemben értelmezte az Alaptörvényt: a 32/2021. (XII. 20.) AB határozat az emberi méltóságra vezette vissza gyakorlatilag a társadalmi környezet homogenitásának a megóvását.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Lóránt Csink – Tímea Drinóczi: The Crisis of Liberal Democracy in Hungary – From Liberal to Illiberal Democracy. In: Bertrand Mathieu – Georgios Katrougalos (szerk.): *The Crisis of Liberal Democracy*. Intersentia, 2023. 273.

<sup>16</sup> Gábor Kurunczi: On the Issue of the Representation of Nationalities in the Parliament. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014/1. 508.

<sup>17</sup> Schanda Balázs felhívja a figyelmet arra, hogy ez a rendelkezés nem előíró szabály, hanem a keresztény kultúra tényszerű elismerése. Schanda Balázs: Magyarország keresztény kultúrájának alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 2019/4. 153.

<sup>18</sup> Indokolás [38] és [41].

#### **4. Az Alaptörvény ember- és társadalomképéről levonatható következtetések**

Az Alaptörvény nemzetfogalmából az a társadalomkép olvasható ki, amely nem a mindenkor aktuális „mi” világnézetét és értékválasztását védi, hanem amely elkötelezett egy meghatározott ideológia védelme mellett. Mindez kihat az emberképre is. Az Alaptörvény elismeri és védi az ember szabadságát, a társadalmat ugyanakkor nem az egyes (véletlenszerűen egymás mellett élő, heterogén) emberek összességének tételezi, hanem meghatározott történelmi és kultúrájú közösségnek.

Egyetértve Schanda Balázssal, az Alaptörvény nem a gyökeret, hanem a gyümölcsöt védi.<sup>19</sup> A kollektivista, közös értékeket valló nemzet fogalmának akkor van létjogosultsága, ha ez találkozik a valósággal: a nemzet tagjai valóban elkötelezettek ezen érdekek megőrzésében és előre mozdításában. Bármely jogi dokumentumnak, így az Alaptörvénynek is, ebben lehet (és kell is legyen) prioritása, de a végső szó a nemzeté.

<sup>19</sup> Schanda (2019) i. m. 154.

# A KÖZIGAZGATÁS A KÖZÖNSÉGÉRT VAN – EBBEN MINDENKI EGYETÉRT?

Gerencsér Balázs Szabolcs\*

„Most már egész föld a széles haza,  
Közcél felé társ már most minden ember”  
Madách Imre: *Az ember tragédiája*, Tizenkettedik szín

## 1. A parafrázis magyarázata és problémafelvetés

Magyary Zoltán 1939-ben papírra vetett és a címben megjelenő mondata természetesen kijelentő módban van.<sup>1</sup> Magyary és kortársai akkor biztosak voltak. Miért volt ilyen magabiztos e tudás? Egyrészt, magyar nézőpontból, akkor még élő ismeret volt a 19. század nagy kodifikációs hulláma, a modern közigazgatás intézményes kiépülése, hiszen alig több, mint két emberöltő telt el a kiegyezés óta. Másrészt, globális nézőpontból, a 20. század elejére felgyorsuló ipari fejlődés közigazgatási lenyomata, azaz az automatizálás, üzemszerűsítés, futótűzként terjedt el a világon és ennek hírhozója is volt az akkori magyar közigazgatási iskola.<sup>2</sup>

Mit is jelent ez a mondat tulajdonképpen? A „közönség” helyett a mai szóhasználatban „társadalom” vagy „polgárok” kifejezést mondhatnánk. Ezek szerint a közigazgatás végső célja a társadalom szolgálata, azaz a polgárok érdekében való cselekvés, a jogszabályok alkalmazása, szervezés, működtetés. A „szolgáltató állam” előképének is lehetne tekinteni ezt a megközelítést, azonban ez több annál: a 20. századig még látjuk nyomát annak a világnak, ahol az ál-

\* Habilitált egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7469-1313>

<sup>1</sup> Magyary Zoltán – Kiss István: *A közigazgatás és az emberek*. Budapest, Magyar Közigazgatástudományi Intézet, 1939. 11.

<sup>2</sup> Magyary Zoltán: *Amerikai államélet*. Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1934.

lampolgárt az állam „nagykorúnak”<sup>3</sup> tekinti, rábíz ügyeket, valódi tartalommal telik meg az, amit ma „decentralizációnak” hívunk. Bár az állam egyre több ágazatban jelen lett a felvilágosodástól fokozatosan a humán majd a gazdasági szférában, ettől még a polgár nem „alárendeltje”, hanem „partnere” az államnak abban az értelemben, hogy azokat az ügyeket, amelyek akár a polgár is el tud látni, azt az állam rá is bízza. Az alábbiakban erre mutatok két példát az oktatásigazgatás (mint humán ágazat) és a vízügyi igazgatás (mint gazdasági ágazat) egy-egy jogintézményén keresztül.

A 20. század azonban többször átfogalmazta a címbéli gondolatot. A 2. világháború után Magyarországon is kiépült kommunista diktatúra egypárt-centrikus világképe a polgárt a hatalom fenntartásának szempontja mögé helyezte. Nem is véletlen, hogy a közigazgatást az államigazgatás kifejezés felváltotta, a kihágást a szabálysértés, az önkormányzatot a tanács. A „dolgozó nép” kellően határozatlan köntösébe bújtatva tulajdonképpen minden a párt érdekeit szolgálta. Ahogy Horváth Attila fogalmaz, „a pártapparátus [...], illetve az államigazgatás szervezetének teljes összefonódása következtében minden fontosabb állami feladatért egy erre kijelölt pártfunkcionárius vagy funkcionáriuscsoport volt felelős.”<sup>4</sup> A kommunista rendszer logikája az *eszme* és a *hatalom* minden áron való fenntartása volt, azaz e korra jellemző parafrázis lehetne az, hogy „a közállamigazgatás a pártért van” és ezzel mindenkinek egyet kellett értenie.

A rendszerváltozás utáni évek rövid euforikus és nosztalgikus romantikája után az uniós és atlanti csatlakozási időszakunk pragmatikus könyörtelenséggel mutatta meg, hogy a közigazgatás feladata, hogy az ország felzárkóztatását támogassa, így ekkor „a közigazgatás a csatlakozásért van” és ebben majdnem mindenki egyetértett.

Az Európai Unió mindent átítató gazdasági nézőpontja és a 21. század eleji világgazdasági válságok nézőpontot váltottak és máig hatóan a közigazgatás

<sup>3</sup> Hasonló tartalom jelenik meg Kurunczi Gábor írásaiban, aki úgy fogalmaz, hogy a jog a választópolgárokkal szemben az állam egyfajta „tudatossági” követelményt határoz meg. Ez azonban nem annak követelményét jelenti, miszerint csak olyan választópolgárok vehetnek részt a választásokon, akik szavazatuk leadásakor racionális, jól átgondolt, a gazdasági és politikai szempontokat is figyelembe vevő döntést tudnak hozni, ez ugyanis teljesen szembe menne a választójog általánosságának elvével. Ezért a „nagykorú” – Kurunczi szóhasználatával „tudatos” – választópolgár (állampolgár) fogalma alatt a választópolgárok *politikai értelemben vett belátási képességének meglétét érthetjük*. Ld. bővebben: Kurunczi Gábor: *Az egyre általánosabb választójog kihívásai – Az általános és egyenlő választójog elvének elemzése a magyar szabályozás tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 145–146.; továbbá: Kurunczi Gábor: *Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. Allamtudomány Műhelytanulmányok*, 2018/3. 50.

<sup>4</sup> Horváth Attila: *A szovjet típusú diktatúra alkotmány- és jogtörténete Magyarországon*. Budapest, Ludovika, 2024. 534.

céljának különösen a gazdaság támogatását hangsúlyozzák.<sup>5</sup> Ma tehát, amikor az állami feladatokat a gazdasági szempontok minden korábbinál erőteljesebben meghatározzák, joggal gondolhatjuk, hogy „a közigazgatás a gazdaságért van” és ebben a gazdaság irányítói és résztvevői messzemenően egyetértenek.

## 2. Kiindulópont: a közfeladat

Ha szeretnénk megérteni, hogy Magyary miért a társadalmat, pontosabban vegyük tágabban: *az embert* helyezte a közigazgatás nézőpontjának közepébe, akkor nem tudjuk megkerülni a közfeladat fogalmát. A pozitív jog nem definiálja számunkra a közfeladat fogalmát, így tudományos fogalomként kell rá tekintenünk.<sup>6</sup> A tudomány azonban többnyire kerüli az egzakt definíciót, inkább körülírja. Tamás András rokon fogalomként a *közüggyel* foglalkozik, amelyet a magánüggyel határol el: közügy körébe sorolja mindazokat a helyzeteket, amikor az eset magánüggyként nem oldható meg. A megoldáshoz tehát kell az állam, a közügyek intézésére specializálódott közhatalom. Sőt, tovább is megy: közügy körébe „tartozik mindaz, ami e közhatalom nélkül megoldhatatlan.”<sup>7</sup>

A közügyekből fakadnak a közfeladatok, amelyeket „meg kell tenni (el kell érni), azért, hogy az államcélok és az alapvető állami köteleességek ténylegesen érvényre jussanak.”<sup>8</sup> Azonban, hogy mi tartozik majd e körbe, az alkotmányos meghatározottság és a joguralom (*rule of law*) parancsa értelmében jogszabály fogja kijelölni. Röviden tehát azt is mondhatnánk, hogy közfeladat lesz mindaz, amit jogszabály annak nevez. Máshogy fogalmazva: olyan feladat, amely ellátásáért az állam felel valamilyen módon, azonban ez, mint alább látni fogjuk leszűkíti az értelmezési tartományunkat és a cél-eszköz viszonyokat is felcseréli.

A közfeladat magában foglalja a közszolgáltatásokat is, mint amilyen még például a hatósági jogalkalmazás.<sup>9</sup> A közfeladatok körét – elvileg – a valós közszükségletek fogják meghatározni, amelyre Magyary kidolgozott egy ma is használható módszertant. A magyar közigazgatásról írt átfogó művében a valós közfeladat felmérésének három pillérének a területet, a népeiséget és a

<sup>5</sup> C. Kurt Zorn: The economic perspective on public administration. *International Journal of Public Administration*, 1998/6–8. 1119–1136. <https://doi.org/10.1080/01900699808525338>

<sup>6</sup> Patyi András: *A közigazgatási működés jogi alapjai*. Budapest, Dialóg Campus, 2017. 9., 23.

<sup>7</sup> Tamás András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2010. 293.

<sup>8</sup> Patyi i. m. 20.

<sup>9</sup> Péter-Delbó Márta: Kell-e egység a sokféleségben? *Iustum Aequum Salutare*, 2019/4. 157–158.

gazdaságot jelöli meg.<sup>10</sup> Az első faktor a *terület*, amely olyan statikus (többnyire állandó) adatokat tartalmaz, mint például a domborzat, vízrajz, éghajlati adottságok, vagy a településszerkezet. A második faktor a *népesség*, amelyet dinamikus, azaz folyamatosan változó mutatókkal lehet leírni, mint például a népmozgalmi adatok, iskolázottság, belső migráció, népesség eloszlása, életforma, foglalkoztatottság. A harmadik faktor a *gazdaság*, amely mára globális, makro és mikro folyamatokból áll.

A közfeladatra épített közigazgatás tehát azt követeli meg, hogy a valóságot a maga összetett valóságában nézze, sőt mérje, hiszen mindezen mutatók objektív szempontokat adnak. Az is része a közfeladat-központúságnak, hogy bármelyik faktor mögé nézünk, minden esetben *az embert* találjuk – csak eltérő életminőségében, társadalmi, gazdasági funkciójában. Hibás tehát szűkíteni egyik vagy másik területre a fókuszot, sőt még hibásabb a közfeladat lényegétől, a valóságtól eltávolodva, szélsőséges pozitívista nézőpontból azt mondani, hogy feladat csak az, amit a jogszabály annak jelöl. A jog ugyanis a közigazgatás céljának meghatározásában az eszköz, míg a társadalmat, gazdaságot szolgáló közfeladatok helyes meghatározása és ellátása a cél.

A következőkben a humán- és a gazdasági igazgatásból hozok két példát, amely azt mutatja meg, hogy a közfeladat ellátásában az állampolgárnak lehet-e egyáltalán szerepe, bízhat-e az állam az állampolgárra, pontosabban a polgárok egy közösségére feladatot, hatáskört.

### 3. Példa a humán igazgatás területéről (oktatás)

Magyarországon az oktatás története egyidős az állammal, bár a középkorban az oktatási feladatokat elsősorban az egyház látta el. Az oktatás megszervezése az egyházi közigazgatáshoz igazodott: általános iskolák főleg plébániák mellett működtek, középiskolákat püspöki székhelyeken a káptalanok és kolostorok mellett hoztak létre.<sup>11</sup> Külön működtek leányiskolák is már az első királyi dinasztia korában.

Magyarországon a királyi jogi, normatív szabályozás a 18. századtól egyre több közfeladatot központosított. A Mária Terézia által 1777-ben kiadott *Ratio Educationis* című tanügyi rendelet állami feladattá tette az oktatásügyet, szölt a

<sup>10</sup> Magyary Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Budapest, M. Kir. Nyomda, 1942. 143–173.

<sup>11</sup> IV. 16. Köz- és műveltségi állapotok az Árpád-házi királyok idejében. In: Szalay József – Baróti Lajos: *A Magyar Nemzet Története*. I. k. Budapest, Lampel R. 1879. Digitalizált verzió elérhető: <https://mek.oszk.hu/00800/00892/html/>

tankötelezettségről, amelyet általánosan azonban csak a kiegyezéssel vezettek be. A dokumentum fontos része az oktatás-igazgatás kialakítása volt, amely egységes szervezetté alakította az addigi oktatási rendszert és központi irányítást vezetett be. Az oktatás feletti felügyeletet a korona gyakorolta, míg az irányítás területi szervei a „tankerületek” voltak, amelyek megyei szintű igazgatási egységek voltak. A második Ratio Educationis rendeletet I. Ferenc király adta ki 1806-ban, amely részben átszervezte a felügyeleti rendszer, de a centralizált irányítást fenntartotta.

A vallás ügyéről szóló 1790/91. évi XXVI. törvénycikk többek között a vallásoktatás szabadságát, valamint az egyházi (katolikus és protestáns) fenntartású iskolák szabadságát garantálta, valamint a protestáns egyházak jogközelítését a katolikus egyház által gyakorolt jogokhoz. Ezzel az egyházi fenntartású iskolák közötti egyensúlyt teremtette meg az országgyűlés. Kimondta, hogy az egyes területek jogosultak hitük szerinti tanfelügyelőt vagy gondnokot választani, a tanítás módját is szabadon határozhatják meg, a királyi felügyeleti jog fenntartása mellett (5. §).

Az első egységes oktatási törvény, a népiskolai közsoktatás tárgyában hozott 1868. évi XXXVIII. törvénycikk (továbbiakban: 1868. évi közsoktatási törvény) az osztrák-magyar kiegyezéssel és a monarchia megszilárdulásával jött létre. Bevezette az általános tankötelezettséget, valamint kimondta, hogy nyilvános vagy magán iskolák működhetnek. Az állam annyiban volt köteles iskolát létrehozni egy településen, amennyiben valamely egyház nem tett ilyet. A magasabb szintű felügyeletet a *tankerületnek* nevezett állami szervek gyakorolták, míg az iskola feletti adminisztrációt és kontrollt a községek az *iskolaszék* segítségével, azaz választott testületek útján látták el, így a település lakói közvetlenül részt vettek az iskola működésének életében.

1868. évi közsoktatási törvény az iskolaszékeket „népiskolai hatóságoknak” nevezi és külön fejezetben tárgyalja szervezeti és hatásköri szabályait. A testület 9 tagját a helyi lakosok közül a képviselő testület, vagy kisebb településeken a „a községi lakosok közgyűlése” választotta három évre, „lehetőleg az oktatásügyhöz értő egyénekből” (117. §). A választott tagokon kívül a lelkészek és a községi népiskola tanítója, vagy ahol több tanító volt, a tanítói testület választott képviselője is szavazati joggal bíró tagjai voltak az iskolaszéknek. A választott tagok újraválaszthatóak voltak, azonban ha a település nem tudott iskolaszéket választani, a tankerület nevezte ki a tagokat egy éves átmeneti időre, amely alatt a település felkészülhetett az újabb iskolaszék-választásra (119. §).

Az iskolaszék az alapfokú oktatás legfontosabb szerve volt. Ez választotta meg (a tankerület képviselőjének vezetésével) a helyi tanítót vagy tanítókat (136. §).

Az iskolaszék hatáskörei rendkívül szélesek voltak (121. §). Döntött a tandíjról, valamint egy-egy tagja hetente ellenőrizte az iskolát. Mindezek mellett végezte az iskolarendészeti feladatokat, azaz felügyelte, hogy a gyermekek rendszeresen járjanak iskolába, valamint a mulasztók gondviselői felé jelez és ha kell – mai értelemben – szabálysértési eljárást kezdeményez velük szemben. Az iskolaszék felügyelte az iskola pénzügyi helyzetét és kezelte az iskola működtetésére rendelt alapot. Hagyományos intézményfenntartói feladatoként rendezte az iskolaépület karbantartását és az iskolának taneszközökkel való ellátását. Sajátos hatásköre volt a tanító és szülő közötti vitás kérdésekben, valamint a fegyelmi ügyekben való döntéshozatal első fokon. Az iskolaszék jelen volt a tanév végi vizsgákon, felügyelte a gondnokot, aki az iskola vagyónának kezelője és az iskola működtetéséért megbízott és fizetett alkalmazott volt. Tevékenységéről évente jelentést tett a képviselő-testületnek, amelyet a település a tankerülethez terjesztett fel.

Az iskolaszék tehát a mai közigazgatási terminológiánk szerint irányítói, gazdasági, igazgatási, hatósági és rendészeti feladatokat is ellátott, amelyekhez sajátosságként társult, hogy tagjai „laikus” állampolgárok voltak. Mivel a község lakosai közvetlenül vettek részt az iskola működtetésében, így azt „sajátjukként” kezelték. Az állami hatóságnak (tankerületnek) elegendő volt rajta tartani az ujját a helyi oktatás ütőerén, azaz mind a felterjesztések, mind a személyes vizsgálat és jelenlét útján biztosítani a jogszerűséget és a közfeladat tényleges megvalósulását.

A kiegyezés óta eltelt másfél évszázad teljesen sok tekintetben átalakította az oktatásigazgatást. Mára az „iskolaszék” bár nevét megőrizte, tartalmában teljesen más funkciót kapott: az iskolán belüli koordinatív, véleményező testület lett. A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (továbbiakban: Nkt.) 73. § (2) bekezdése szerint „Az iskolában a nevelő és oktató munka segítése, a nevelőtestület, a szülők és a tanulók, az intézményfenntartók, továbbá az intézmény működésében érdekelt más szervezetek együttműködésének előmozdítására a szülők, a nevelőtestület, az iskolai diákönkormányzat azonos számú képviselőjéből álló iskolaszék alakulhat.” Az iskolaszék intézkedésre is jogosult szervként jelenik meg máshol a törvényben, mivel kérdezhető és önmaga is jogosult döntéshozatalt kezdeményezni (39. §).

Hatáskörében állhat a házirend elfogadása (Nkt. 25. § (4), vagy szűk körben a döntéshozatal, például a köznevelésben a gyermekkel, tanulóval kapcsolatban hozott, döntések kapcsán az érdeksérelemre hivatkozással benyújtott kérelmet az iskolaszék vizsgálja meg és dönt (Nkt. 38. §). Hasonlóan a nem ingyenes iskolai szolgáltatások legmagasabb összegének meghatározásában is lehet hatásköre Nk. rendelet 34. § (3).

A hivatkozott két jogszabály között eltelt mintegy százötven év alatt a szinte teljesen átalakult az oktatás igazgatásának rendszere és nem szabad elfelednünk, hogy mindezt a megnövekedett lakosságszám, ezzel együtt az intézmények számának és differenciálódásának változásai is indokolták. Nem szabad tehát nyers összehasonlítást elvégeznünk, mert bár a fogalom azonos, a mögötte rejlő tartalom szinte mindenben más. A fent említett hatásköröket ma szinte típusonként más és más szerv látja el, a feladatok volumene pedig megsokszorozódott.

A 19. század végi igazgatási példából azt a tanulságot azonban levonhatjuk, hogy az állam akkor volt olyan bátor, hogy a legkisebb helyi közösségeket bevonta a közfeladatok ellátásába, és rájuk merete bízni az iskola működtetését, azaz élt a szubszidiaritás lehetőségével.<sup>12</sup> A törvényességet pedig intézményes kontroll kialakításával biztosította. Összességében tehát még tapasztalható volt a társadalomban egyfajta felelősségtudat, amelyre az állam a közfeladatellátásban is építhetett.<sup>13</sup>

### 3. Példa a gazdasági igazgatás területéről (vízjog)

A víz a 21. század „olaja”, azaz a legfőbb természeti kincs, amely a globális gazdaságot befolyásolja, az élő organizmusok létszükséglete, amely a klímaváltozással társadalmi folyamatok mozgató rugója lesz. Magyarországon a központosított szabályozás története a 19. századra nyúlik vissza, amikor a vízre úgy tekintettek, mint természeti erőre, amelyet a gépesítés segítségével és érdekében sokkal teljesebben az uralma alá hajtott az ember, mint korábban.<sup>14</sup>

A korábbi, helyi szinten szervezett vízgazdálkodást felváltva, a vízjogi szabályozás csak az 1800-as években került az általános központi döntéshozatal hatáskörébe, ami egybe esett a folyók szabályozásának központosításával is.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Erről részletesen ld. Varga Ádám: A gyermekek és a szülők jogai. In: Csink Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima, 2021. 208–210., valamint átfogó elemzésében Varga Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve. *Magyar Jog*, 2021/7–8., 467–473.

<sup>13</sup> Ezzel szemben érdekes és tanulságos a mai megközelítés, amikor az állam még a gyerekek mobiltelefon-használatát sem bízta az oktatási intézményekre, hanem centralizáltan oldja meg azt. Patyi Gergely: Emberkép az iskolai telefon használat szabályozásában. Ld. a jelen kötet 727–728. oldalain.

<sup>14</sup> A vízgazdálkodás eszközrendszeréről már középkorból van ismeretünk. Gerencsér Balázs Szabolcs: Vízjog és vízügyi igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog: Szakigazgatásaink elmélete és működése*. Budapest, Wolters Kluwer, 2020. 506–528.

<sup>15</sup> Andrásfalvy Bertalan: *A Duna mente népének ártéri gazdálkodása*. Budapest, Ekvilibrium, 2007.

Új korszakot nyitott a szabályozásban a vizekről és csatornákról szóló 1840. évi X. tc., amely a vízi munkálatokat, illetve az azokkal okozott károk megtérítését szabályozta és panasz eljárás formájában külön hatósági eljárást rendszeresített. A törvény szétválasztotta a *normatív szabályozást*, amelyet a városi tanács és a megyei közgyűlés látott el, a *hatósági feladatokat*, amely a törvényhatóság hatáskörébe tartozott (alispáni hivatal), valamint a *jogorvoslatot*, amely a tiszti ügyész által indítható bírósági peres eljárást jelentett. A törvény továbbá a vízi munkálatok költségeit a helyi tulajdonosok közösségére bízta, továbbá rendelkezett arról, hogy a vizek szabályozásával okozott károkért kártalanítást kell fizetni.

A vízjogról szóló 1885. évi XXIII. törvénycikk (a továbbiakban: VJ) a monarchia korszakának vízügyi kódexe volt, azonban hatása máig meghatározó.<sup>16</sup> A vízkészletet szabad rendelkezésű vizekre és hatósági rendelkezés alatt álló vizekre osztotta, határvonalat húzva az egyén érdeke és a közérdek közé. Szabályozta az egy vízgyűjtőn megjelenő érdekek összehangolásának módját, amely lényegében az ingatlantulajdonosok vizekkel kapcsolatos tevékenységének szabott bizonyos korlátot.

„Feladatának a magántulajdonosi érdek összeütközések rendezését tekintette és ezért jog, éspedig »vízjog« volt a szó lehatároló értelmében. Bevezette a vízi munkák elvégzéséhez és a vízi létesítmények megvalósításához a vízjogi engedélyezési rendszert. Ismerte a vízjogi kötelezés jogintézményét is. Részleteiben rendezte a társulati jogot. Az engedélyező hatóság a megyei alispáni hivatal volt. Az engedélyezési eljáráshoz szükséges műszaki szakvéleményeket a megyének nem alárendelt két szakintézmény, a Folyammérnöki Hivatal és a Kultúrmérnöki Hivatal szolgáltatatta.”<sup>17</sup>

A vízjogról szóló törvény bevezetett egy sajátos, máig működő atipikus intézményi formát: a *vízitársulatokat*. Ennek két szakmai típusát ismerte, a vízrendezésre és a vízhasználatra alakított társulatokat (VJ 68.§), amelyek a sze-

<sup>16</sup> A tárgyban további fontos, a kódexet megelőző jogszabály volt még – csak utalásképpen – az 1871:XXXIX. tc., 1871:XL. tc., 1874:XI. tc., 1879:XXXIV. tc., 1884:XIV. tc. A vízjogi kódexet követően a vízügyi igazgatásban jelentős volt még az 1888:XXVI. tc., 1894:III. tc., 1895:XLVIII. tc., 1913:XVIII. tc., 1913:XLII. tc. A trianoni döntés utáni Magyarország újra szervezett vízgazdálkodását tekintve fontos szabályozás az 1929: I. tc., 1929:III. tc., 1931:XV. tc., valamint kiemelendő az öntözőgazdálkodásról szóló 1937:XX. tc.

<sup>17</sup> Egerszegi Gyula: A vízügyi igazgatás. In: Gerencsér Balázs – Tamás András: *Magyar közigazgatási anyagi jog*. Budapest, PPKE JÁK, 2008. 213. Ld. még Némethy Béla: *Árvíz és vízjog. Magyar Közigazgatás*, 1941/8.

mélyegyesülések sajátos formái voltak. A törvényben kikötött célra jöhettek létre és megalakításuk előzetes hatósági jóváhagyáshoz volt kötve (VJ 72-74.§). A társulat létrehozásának célja a vizek hasznosításával kapcsolatos munkálatok, például mederszabályozás, partbiztosítás, parti munkálatok, árvízvédelem és ezzel kapcsolatos vízlevezetés, valamint öntözés, vezeték-elhelyezés, lecsapolás volt. Ez a jogintézmény azt közvetíti számunkra, hogy a kiegyezéskori államigazgatás – hasonlóan az előbbi példához – a vízgazdálkodásban is számított a helyi közösségre és olyan hatásköröket bízott rájuk, amelyek helyben a hatékonyabban voltak biztosíthatóak.

A vízitársulatok, természetesen alakulva a mai jogrendszeri sajátosságokhoz, fennmaradtak az elmúlt közel száznegyven év alatt. A rendszerváltozást követően megalkotott, a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (továbbiakban: Vgt.) mondja ki, hogy vízgazdálkodási közfeladatok vízgazdálkodási társulatok útján is elláthatók, amelyeknek két típusát ismeri el: a vízitársulatot, és a víziközmű társulatot (Vgt. 34. §). Bár a terminológia változott, a tartalom azonos maradt, azaz a természetes és mesterséges vizekkel kapcsolatos műszaki munkákban, illetve a vizek elvezetésében (vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatok) maradt a vízitársulatoknak hatásköre.

A szervezeti szabályokat külön törvény, a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (továbbiakban: VT) tartalmazza. A korábbi egyesületi intézményi kereteket ma a gazdasági társasági formára jellemző személyegyesülésként értelmezi a jogszabály. Erre utal a törvényi definíció is, amely szerint „a vízitársulat jogi személyiséggel rendelkező, közhasznú szervezetté minősíthető gazdálkodó szervezet” (VT 2. §). A gazdasági társasághoz hasonló jellemzők segítik a társulat fennmaradását azáltal, hogy az vállalkozási tevékenységet is folytathat. A társulat egyfajta *kényszerközösség*, mert a tagjainak körét a működési területe határozza meg. A társulat tagjai ezért a működési területen ingatlanulajdonnal rendelkező vagy az ingatlant a tulajdonos által feljogosított használó természetes és jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, valamint a települési önkormányzatok, amelyek a település teljes belterületével tagjai a társulatnak.

A tagsági jogviszonyról alkotott szemlélet sokat változott az elmúlt évszázadokban. Az egyes kisebb társulatok számára ernyőszervezetet is létrehozott például a Tisza szabályozásáról szóló 1884. évi XIV. törvénycikk, amely kimondta, hogy a Tisza és mellékfolyóinak szabályozása és kármentesítése egységes egészet képez, ezért valamennyi társulatnak, amely a Tisza és mellékfolyói mentén

alakult, kötelezővé tette a belépést a „Tiszavölgyi Társulatba”.<sup>18</sup> A társulatok létrehozásának azonban volt egy civil szerveződési alapja, egyfajta „mozgalmi” vonása, amely nem változott a 19. és 20. század változékonny politikai rendszerei ellenére sem, legfeljebb a színezete volt más az államszocializmusban.<sup>19</sup>

A rendszerváltozás természetesen a víztársulatok tekintetében is változást hozott, amely korántsem volt romantikus színezetű, ugyanis a 20. század társulatszervezési formái az egyre inkább gazdaság-irányított világrendben nem voltak hatékonyak, anyagi javakkal is egyre kevésbé rendelkeztek és a kárpótlási folyamat sem segítette a társulatok megmaradását.<sup>20</sup> Erre már csak hab volt a tortán, hogy a vízügyi igazgatás kormányzati irányítása a rendszerváltozás utáni időkben nagy turbulenciáktól rázkódott és így alakulhatott ki, hogy a társulatok egyszerre akár négy tárcához is tartoztattak (KHVM, FM, KTM, BM), azaz igazából „gazdátlanok” voltak.<sup>21</sup> Tovább nehezítette a helyzetet a 2010 után centralizálódó katasztrófavédelem. Ezért is lehet, hogy jelen tanulmány írásakor, 2024-ben mindösszesen 29 tagja van a Vízgazdálkodási Társulatok Országos Szövetségének.<sup>22</sup> A társulatok államosítása azonban nem új jelenség. Fejér szerint lényegében a kezdetektől fennállt egyfajta „kötélhúzás” az állammal a vízimunkálatok költségeinek megosztása terén.<sup>23</sup>

## 4. Következtetések

Az előző oldalakon a humán igazgatás és a gazdasági élet igazgatása tárgyköréből vett példákon keresztül tekintettünk rá arra a kérdésre, hogy megjelenhet-e az állampolgár a közigazgatásban nemcsak jogalanyként, hanem például közvetlen tevékenységgel? A lehetséges választ a közfeladat felől közelítettük, amely a legtágabban értelmezve az országos, sőt nemzetközi méretű feladatoktól az egyes állampolgár közvetlen környezetéig és legszorosabb társadalmi kapcsolatrendszeréig tarthat.

<sup>18</sup> Fejér László: *A víztársulatok 200 éve*. Budapest, Vízgazdálkodási Társulatok Országos Szövetsége, 2010. 73.

<sup>19</sup> Uo. 76–77., 170–171.

<sup>20</sup> Uo. 188.

<sup>21</sup> Gerencsér Balázs Szabolcs: A vízügyi igazgatás. In: Lapsánszky András (szerk.): *Közigazgatási jog – fejezetek szakigazgatásaink köréből*. II. kötet: Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás. Budapest, Complex, 2013. 165–203.

<sup>22</sup> Az adat a VTOSZ honlapján elérhető: <http://www.tir.hu/> Összehasonlításképpen: 1898-ben csak a vízhasználati társulatokból 106-ot tartottak nyilván. Fejér i. m. 79.

<sup>23</sup> Fejér i. m. 132.

Az iskolaszékek és a vizitársulatok példája ez utóbbi körhöz tartozik, azaz a társadalom legmélyebb, az állam által szinte „láthatatlan” viszonyrendszerében érvényesül. Olyan munkát végeznek, illetve végeztek, amely a helyi közösség számára fontos, az ő érdekük, hogy a feladatot a lehető legjobban lássák el.

Többféle folyamat együttes hatása eredményezte azt, hogy ma jelentősen csökken a közfeladat ellátásban való intézményes társadalmi részvétel. A vízügyi példa jól szemléltette, hogy egyrészt az állam centralizált a védelmi rendszere (vizek kártételei ellen való védekezésben) egyre nehezebben tud együttműködni decentralizált formákkal. Másrészt a civil alapon működő feladatellátás finanszírozása is jelentős kérdéseket vet fel különösen akkor, amikor a központi költségvetés az egyetlen, vagy a legfőbb anyagi forrás. Nyilván ezen próbált lazítani és lehetőségeket biztosítani a jelenlegi szabályozás, amely vízi társulatok számára vállalkozási lehetőséget is biztosít.

Nehéz továbbá alkotmányos támaszt találni társadalmi csoportok, szerveződések számára biztosított államigazgatás által is értelmezett feladatokhoz. Pedig, ahogy Schanda is fogalmaz, a társadalmi együttélés különböző csoportjai és közösségei „alkotják a társadalom szövetét, azt a szövetet, mely nélkül a demokratikus állam sem létezhet, de amit újratereíteni, fenntartani maga nem képes.”<sup>24</sup>

Az összetett és sokszor indokolt folyamatok ellenére, felfedezhető a centralizáció egy nem kívánatos mellékhatása. Bár az Alaptörvény a felelősségről több helyen beszél közösségi és egyéni relációban is,<sup>25</sup> mégis a centralizáltan ellátott feladatok a társadalom felelősség-vesztését is okozza azáltal, hogy helyi mikrofeladatokba alig van bevonva. Mivel mindent az állam lát el helyette, így az állampolgár már el is várja a kiszolgálást, az állami aktivitást, maga nem tesz azért, hogy a közvetlen környezete rendezettebb, vagy védettebb legyen. Azért lehet, hogy az állampolgár követel és elvár, mert mindenre kiterjedő kiszolgálásban elkopott a felelősségtudata és emiatt már együttműködni is nehézkesen tud.

Van-e erre megoldás? Varázsszer biztosan nincs. A fenti vizsgálat alapján azonban a társadalom felelősség-tudatának újraépítése fontos lépésnek tűnik, amelyhez többek között az is elvezethet, hogy a közfeladatok legsőbb szintjén, újra teret kapjon a helyi közösség, akár gazdaságilag érdeklétté téve, és akkor az államnak az ésszerű kontroll funkciók gyakorlása elegendő lenne és a decentralizáció újra értelmezésével elkerülhető lehet a mottóban utalt falanszterré váló államkép is.

<sup>24</sup> Schanda Balázs: Magyarország keresztény kultúrájának alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny*, 2019/4. 150–155.

<sup>25</sup> Schanda Balázs: Az Alaptörvény emberképe. Ld. a jelen kötet 734–739. oldalain.



# A GYÜLEKEZÉSI JOG EMBERKÉPE

Hajas Barnabás\*

## 1. Előzetes megjegyzések

A magyar gyülekezési jog szabályozásának fejlődését alapvetően meghatározta a korszerű, törvényi szabályozás iránti sikertelen vágyakozás. Évtizedekig ugyanis – közrendvédelmi, és nem pedig alapjogi megközelítésben – kezdetben partikulárisan, és 1989-ig mindössze rendeleti szinten kerültek a „népgyűlések” szabályozásra.<sup>1</sup> Az 1989 januárjában elfogadott régi Gytv. volt hazánk törvényi szintű gyülekezési szabályozási kísérlete, amelynek jelentősége sem a rendszerváltoztatás sem pedig az azt követő évtizedek politikai életében nem becsülhető túl. Az Országgyűlés 2018 nyarán fogadta el a gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvényt (a továbbiakban: Gytv.). Az új törvény hatálybalépésétől már eltelt hat év, ezért indokolt megvizsgálni, hogy a valóban modern és az európai gyakorlatba illeszkedő szabályozás újdonságaiból levonhatóak-e következtetések arra, hogy a jogalkotó változtatott-e korábbi emberképén.

---

\* Egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék.

<sup>1</sup> Bővebben ld. Bódi Stefánia: Az egyesülési, gyülekezési és a petíciós jog magyarországi szabályozásának története. *Collega*, 2005/1. 5–11.; Bökönyi István: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. *Belügyi Szemle*, 1989/9. 47–56.; Bökönyi István: A gyülekezések szabályozása Magyarországon 1945-ig. II. rész. *Belügyi Szemle*, 1989/10. 44–56.; Herendi Károly: A gyülekezési jog a kiegyezéstől az alkotmány megszületéséig. In: Uttó György (szerk.): *Egyes Állampolgári Szabadságjogokról – A belügyi munka tükrében*. Budapest, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, 1988. 135–154.; Horváth Attila: A gyülekezési jog elméletének és gyakorlatának története Magyarországon 1989-ig. *Jogtörténeti Szemle*, 2007/1. 4–15.; Rényi József: *A gyülekezési jog*. Budapest, 1900. 227–247.; Révész T. Mihály: A gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. In: Mezey Barna (szerk.): *Ünnepi Tanulmányok Kovács Kálmán egyetemi tanár emlékére*. Budapest, Gondolat, 2005. 105–119.; Révész T. Mihály: Adalékok a gyülekezési jog magyarországi fejlődéséhez. *Levéltári Szemle*, 1977/1. 185–193.; továbbá részben összefoglalólag, illetve a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Gytv.) történetének részletes bemutatását ld. Hajas Barnabás: *A gyülekezési jog aktuális elméleti és gyakorlati kérdései*. Doktori értekezés. Pécs, 2012. 25–50.

## 2. A gyülekezési jog az alapjogi rendszerben

Az egyes egyetemes és regionális emberi jogi dokumentumok, valamint számos nemzeti alkotmány áttekintése után a normaszövegekből nem feltétlenül lehet – a sokszor csaknem szó szerint azonos szabályozás ellenére sem – a gyülekezési jog alapjogi rendszerben elfoglalt helyére messzemenő következtetéseket levonni, ezért a rendeltetéséből és jelentőségéből kiindulva lehet az alapjogok rendszerében azt elhelyezni.

A gyülekezési jog tartalma és funkciója szerint politikai és kommunikációs szabadságjog. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapvető jogként határozza meg a gyülekezési jogot, amikor a „mindenkinek joga van” fordulatot használja, és a gyülekezési jog alanyaként nem pusztán saját állampolgárait tételezi, mára ugyanis kijelenthető, hogy a joggyakorlat szerint egyetlen európai államban sem pusztán a saját állampolgárok számára biztosítják a gyülekezési jogot. A gyülekezést a Gytv. 1. §-a is szabadságjogként tételezi. Mindez azonban távolról sem jelenti azt, hogy a jogalkotó a gyülekezési jogot kizárólag az állam negatív cselekvését (tartózkodását) megkövetelő védelmi jogként határozta meg.

A gyülekezési jog – történelmileg is – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához,<sup>2</sup> mivel az előbbi – ugyancsak az Alaptörvény VIII. cikkében, és az alkotmányokban gyakran vele együtt szabályozott egyesülési jog mellett – a közügyekben való demokratikus részvétel egyik jelentős eleme, ha tetszik a kommunikációs jogok egyik pillére. A hazai-, külföldi- vagy nemzetközi- esetjog egyaránt, jellemzően a gyülekezési jog kommunikációs jellegét, valamint annak a kommunikációs processzusban betöltött szerepét domborítja ki. A gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségét növeli, hogy gyakorlatilag közvetlen hozzáférési korlátok nélkül biztosítja mindenki számára a politikai akaratképzésben való részvételt. Az Alkotmánybíróság mellett az ombudsmanok is rendszeresen kiemelték a gyülekezési jog kommunikációs jogi jellegét,<sup>3</sup> azt minden esetben meghatározó jelentőségűnek tekintették, sőt az állampolgári jogok országgyűlési biztosa cenzúraként értékelt olyan helyzeteket, amikor a rendőrség eljárása a békés gyülekezés során valamilyen nyilvánvaló kommunikációt megakadályozott. Mindazonáltal hiba volna arra következtetni, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem más, mint a véleménynyilvánítási

<sup>2</sup> Hasonlóan ld. 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992., 167, 171.

<sup>3</sup> Ld. pl. az OBH 5205/2002.; OBH 4435/2006.; OBH 2058/2008.; OBH 2452/2008.; OBH 2952/2008.; OBH 3262/2008.; OBH 3444/2008.; OBH 3628/2008.; OBH 5266/2008.; OBH 5593/2008.; OBH 5642/2008.; OBH 2624/2009. sz. jelentéseket.

szabadság gyakorlása során igénybe vehető egyik – vitathatatlanul kiemelkedő jelentőségű – kommunikációs csatorna, médium. Ha ez igaz lenne, akkor nem lenne szükség arra, hogy a gyülekezési jogot nemzetközi jogi dokumentumok, alkotmányok és legtöbbször törvények is szabályozzák, az ugyanis a véleménynyilvánítási szabadság közösen gyakorolt formájaként amúgy is magas szintű védelmet élvezne. A gyülekezési jog ilyen leegyszerűsítő megközelítése elhibázott lenne, az ugyanis több, és minőségileg más, mint pusztán valamiféle közös (esetenként tömeges) véleménynyilvánítás, vagy akár egy kommunikációs csatorna.<sup>4</sup> E más minősége pedig a résztvevők térbeli, fizikai, és időbeli közvetlenségében rejlik. Amint a résztvevők egy szűkebb helyen összejönnek, a gyülekezés térbeli-fizikai dimenzióra tesz szert, amely a megtestesültségével és hatásával sajátos véleménynyilvánításként is felfogható. A közös véleménynyilvánítás során úgy válik ezeknek a térbeli-fizikai összetevőknek és a résztvevők által képviselt céloknek az összekeveredésével egységes hatásúvá, hogy a tömeg már a pusztán jelenlétével is adott vélemény mellett kiáll, már önmagában is állást foglal. Sokszor a gyűlés „gyülekezési” és „véleménynyilvánítási” elemei szerves egységet alkotnak, azok nem választhatóak szét, a rendezvény helyszínének, időpontjának kiválasztása, illetve meghatározása önmagában véleménynyilvánítás.<sup>5</sup> Vagyis a gyülekezési jog gyakorlása nem írható le egyszerűen a véleménynyilvánítás szabadságának és a mozgás szabadságának együttes és csoportos gyakorlásaként, ugyanis minőségileg más – és több – azokhoz képest.

A kommunikációs jogi jelleg hangsúlyozása mellett sokkal kevesebb figyelmet szentel a hazai irodalom – az azzal egyébként összefüggésben lévő – politikai hatás-, illetve nyomásgyakorlásnak, mint a gyülekezés jellegzetességének. A gyülekezés említett térbeli-fizikai dimenziója a gyülekezési jog és a vélemény szabadság hasonlóságát kérdésessé teszi, illetve legalábbis relativizálja, amikor annak célja a vélemény pusztán kifejezésén túlmutat, és tudatos polgárként a közügyek vitelében való részvételre is irányul.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Azért sem lehet pusztán médiummá „silányítani”, mert a véleménynyilvánítás szabadságát nem pusztán ideológiai, hanem „platform-semleges” módon is védi az Alkotmány.

<sup>5</sup> Éppen ezért sem lenne elfogadható, ha tüntetéseket kizárólag az állami szervek által előzetesen kijelölt helyszíneken lehetne megtartani. Hasonlóan ld. a Velencei Bizottság és az EBESZ közös véleményét a kirgiz gyülekezési törvényről. CDL-AD(2009)034 Joint Opinion on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic by the Venice Commission and OSCE/ODIHR. [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD\(2009\)034-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-AD(2009)034-e.pdf) [2012. október 18. 10:00]

<sup>6</sup> Az Alkotmánybíróság – amint arra már utaltam – a politikai akaratképzésben való részvétel lehetőségének biztosítását a gyülekezési szabadság mint kommunikációs jog jelentőségének növelésében látja. [75/2008. (V. 29.) AB határozat, ABH 2008., 651, 662–663.]

A csoportos véleménynyilvánításhoz képest ez az a többlet, amely az önálló alapjogként történő elismerést indokolja. A gyülekezési jognak ugyanis fogalmi eleme, hogy túl a pusztán kommunikáción és a résztvevőkön túlmutató személyi körön a legkülönfélébb döntéshozó szervekre is hatást, sőt a tömegek mozgósításával sokszor kifejezetten nyomást kívánnak gyakorolni. Olyannyira fajsúlyossá a gyülekezési jog e jellemzője, hogy sokszor a hatásmaximalizálást szem előtt tartva kerül meghatározásra a rendezvény időpontja,<sup>7</sup> helyszíne, az alkalmazott kommunikációs csatornák<sup>8</sup> stb. annak érdekében, hogy a lehető legnagyobb médiafigyelem elérésével gyakoroljanak nyomást. Így a gyülekezési jog a demokratikus közügyek vitelében való politikai-részvételi jogként is leírható.

### 3. A gyülekezési jog részjogosultságai

A gyülekezési szabadság három részjogosultságot foglal magában: a szervezés-, vezetés- és a részvétel jogát. Az első két jogosultság gyakorlóját – függetlenül attól, hogy ő-e a bejelentő – pusztán a tartalmi ismérvek alapján – annak minden pozitív és negatív jogkövetkezményével együtt – szervezőnek lehet tekinteni. Ha az említett jogosultságok akár külön-külön, akár együttesen nem érvényesülnek maradéktalanul, a gyülekezési jog érvényesülése is csorbát szenved. Az egyes részjogosultságok – melyeket ugyan az Alaptörvény nem nevesíti, de a Gytv. szervezőre, vezetőre és résztvevőre vonatkozó rendelkezései azokat meghatározzák – együtt és külön-külön is alaptörvényi védelem alatt állnak.

A gyülekezési jog gyakorlása – a spontán gyűlések kivételével – jellemzően valamilyen előkészítést, szervezést igényel. A Gytv. 3. § (1) bekezdése szerint a gyűlés szervezője az, aki a résztvevőket a gyűlésen való részvételre nyilvánosan felhívja, a gyűlést meghirdeti (a továbbiakban együtt: felhívás), továbbá a gyűlést megszervezi, és azt vezeti. A szervező tehát előkészíti és megszervezi az összejövetelet, ennek keretében általában helyet keres a rendezvénynek, felszólalókat kér fel, meghívja a résztvevőket, a rendezvényt a számára elérhető legszélesebb nyilvánosság előtt hirdeti, nem utolsósorban pedig a gyűlést bejelenti. A szervezés joga az egyetlen részjogosultság, amely a Gytv. 3. § (3) bekezdése értelmében nem csak természetes személyek, de szervezetek is gyakorolhatnak.

<sup>7</sup> Március közepe és október vége között, lehetőleg pénteki, de még inkább szombat délutáni időpontok lehetnek a legideálisabbak.

<sup>8</sup> Így a Lehet Más a Politika párt lézervetítése az Országház falára.

Az előző pontban említett szervezés jogának biztosítását szolgálja a gyülekezés vezetésének joga, amely mindazon jogosultságot és feladatot magában foglal, amelyek a rendezvény lefolyását érintik. A Gytv. 4. § (1) és (2) bekezdése szerint a gyűlés vezetője meghatározza a gyűlés rendjét és lefolyását, ennek során dönt a szó megadásáról és megvonásáról, a gyűlés berekesztéséről vagy befejezetté nyilvánításáról és szétszéleszti a résztvevőket. Megteszi továbbá a rend biztosítása, illetve fenntartása érdekében szükségessé váló intézkedéseket. Ezek eredménytelensége esetén a gyűlést feloszlatja. Felel a gyűlés békés jellegének megőrzéséért és a gyülekezési hatóság a gyűlés rendjének fenntartása, valamint a közrend biztosítása érdekében hozott határozatban előírtak (Gytv. 11. §) betartásáért. A gyűlés lebonyolításában közreműködő rendezők Gytv. 5. §-a szerinti munkája ugyancsak e jogosultság gyakorlását hivatott elősegíteni.

A Gytv. 6. §-ában csak a résztvevők kötelezettségeit állapítja meg, a részvétel a gyülekezési jog gyakorlásának leginkább kézenfekvő, ugyanakkor leggyakoribb esete a rendezvényen való részvétel. A részvétel joga azt jelenti, hogy az érintett személy a rendezvényhez, melynek célkitűzéseivel egyetért, a rendezvény helyszínén, vagy útvonalán, annak ideje alatt alapvetően bármikor szabadon csatlakozhat.<sup>9</sup> A rendezvény alatti csatlakozást egyfelől a szervező, másfelől pedig az intézményvédelmi feladatának<sup>10</sup> teljesítése során a rendőrség korlátozhatja. Nem egyeztethető össze a gyülekezési jog nyilvános jellegével, ha a szervezők a rendezvényt zártkörűvé teszik. A részvétel azonban nem pusztán formalitás, és nem is a jelenlét szinonimája, hanem a vélemény közös kialakításában és kinyilvánításban való közreműködés lehetőségét is magában foglalja. A részvétel joga magában foglalja az egyén azon jogát is, hogy kizárólag saját elhatározásból vegyen részt a rendezvényen. A gyakorlatban jellemzően két élethelyzetben vethetőek fel a nemrészvételhez kapcsolódó kérdések. Senki sem kötelezhető, vagy kényszeríthető arra, hogy bármilyen, gyülekezési jog körébe vonható rendezvényen részt vegyen, a részvétel elmaradásáért hátrány semmiképpen sem érheti.<sup>11</sup> E részjogosultság alapvetően két módon gyakorolható: az adott személy nem megy el a rendezvényre, illetve a rendezvényt elhagyja. Ha valaki egy rendezvény helyszínét el kívánja hagyni, sem a rendezők, sem pedig a rendőrség nem tarthatja vissza. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a távozni kívánó résztvevő a rendezvény elhagyásának helyszínét, vagy

<sup>9</sup> Fogalmilag kizárt, hogy a rendezvény célkitűzésével még részben sem egyet értő személyt a rendezvény résztvevőjének lehessen tekinteni.

<sup>10</sup> Bővebben: 3.5.3 pont alatt.

<sup>11</sup> Vö. május 1-ei felvonulások gyakorlata.

irányát szabadon meghatározhatná, ez ugyanis a rendezvényen résztvevők biztonsága érdekében megtett intézkedéseket lehetetleníthetné el. Mivel a szervező határozza meg a rendezvény célját, illetve napirendjét, amelyeket a szervezés során, az előkészítés kellően korai szakaszában – a részvételre vonatkozó felhívásában – nyilvánosságra is hoz. Ebből következik, hogy a rendezvény céljaival egyet nem értők (ellentüntetők) jelenléte az adott rendezvényen korlátozható. Ha azonban a résztvevők a rendezvény szervező által meghatározott napirendjét „felborítják”, a részjogosultságok összeütközése kizárólag úgy oldható fel, ha a szervező a rendezvényt befejezettnek nyilvánítja.<sup>12</sup> A gyűlésen a szónokokat is a szervező határozza meg. A szervezővel szemben senki nem támaszthat sem a rendezvény vezetésére, sem pedig felszólalása megengedésére igényt. A gyűlés vezetésének átadása, visszavétele, vagy akár egyes szervezői, illetve vezetői feladatok átruházása és ennek visszavonása azonban semmiképp sem vezethet a rendezvény rendjének megbomlására. Amint azt a Gytv. 4. § (4) bekezdése is előírja, ha a gyűlés vezetőjének személyében változás áll be, az új vezető a rendőrséggel a gyűlés helyszínén haladéktalanul felveszi a kapcsolatot.

A vezetés jogából fakadó, a rendezvény rendje fenntartásának joga nem gyakorolható önkényesen, így akár az is elképzelhető, hogy a résztvevő joga lesz azzal szemben az erősebb.

#### 4. A gyülekezési jog alanya

A Gytv. a gyülekezési jogot alapvető jogként határozza meg, amelyet – jellegeből fakadóan – jellemzően természetes személyek gyakorolhatnak. Ez alól mindössze a rendezvény szervezése, mint a gyülekezés részjogosultsága jelent kivételt.<sup>13</sup> Sem az Alaptörvény rendelkezése, sem pedig a Gytv. nem határoz meg gyakorlásához általános feltételeket, vagyis a hatályos szabályozás fő szabályként az alapjogi jogképességgel rendelkező természetes személyek részé-

<sup>12</sup> Az ilyen esetben a részjogosultságok összeütközése mellett egy alapjogi konfliktus is megfigyelhető: a véleménynyilvánítási szabadság és gyülekezési jog kerül egymással ellentétbe. Az osztrák alkotmánybíróság egy korábbi döntésének elemzése során hasonló megállapításra jut Alfred Grof: *Versammlungs- contra Meinungsäußerungsfreiheit: Anmerkungen zu einer richtungsweisenden Entscheidung des VfGH. Österreichische Juristen-Zeitung*, Vol. 21. (1991) 733–734.

<sup>13</sup> Ehelyütt a „szervező szerv” fogalmával kapcsolatos értelmezési vitákra részletesen nem térek ki, mindössze jelzem, hogy az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) AB határozata nyomán már nyugvópontonra jutni látszik az vita, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezője csak természetes személy lehet.

re biztosítja azt. A gyülekezés egyént megillető jog (tehát nem kollektív jog!), amely azonban – a gyűlés Gytv. 2. §-ában meghatározott fogalmára tekintettel – kizárólag másokkal együtt, csoportosan gyakorolható.

Nem alanyai viszont a gyülekezési jognak az állami és önkormányzati szervezetek, rendezvényeik – egyebek mellett – ezért sem tekinthetők gyülekezésnek.

Magyarországon nincs olyan tételesjogi rendelkezés, amely a gyülekezési jog gyakorlását életkori korláthoz kötné,<sup>14</sup> vagyis – mivel alapvető jogok alanyai lehetnek – főszabályként elvileg a gyermekek is gyakorolhatják gyülekezési jogukat.<sup>15</sup> Sőt, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: NYE)<sup>16</sup> 15. cikk 1. bekezdése kifejezetten rendelkezik arról, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a gyermek egyesülési és békés gyülekezési jogát, és a 2. bekezdés is csak a más nemzetközi jogi dokumentumokban „megszokott” korlátozásokat teszi lehetővé.<sup>17</sup>

A gyermeknek az a joga, hogy az állam részéről a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemben és gondoskodásban részesüljön, megalapozza az állam alkotmányos kötelességét a gyermek fejlődésének védelmére. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga egyúttal az államnak a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére vonatkozó kötelességét is megalapozza. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet. Alapvető kérdés tehát, hol húzódik a határ a gyermek önálló alapjoggyakorlása és a család (szülő)/állam/társadalom alapjogi gyámkodása között. Két tényező együttes mérlegelése alapján ítéltethető meg, hogy indokolt-e a gyermek alapjoggyakorlásának korlátozása: vizsgálan-

<sup>14</sup> A szlovák gyülekezési törvény megkívánja, hogy a szervező a bejelentéskor már a 18. életévét betöltse. Az Orosz Föderáció 2004. évi gyülekezési törvényének 5. cikkének 1. bekezdése azonban főszabályként 18, egyes törvényben meghatározott rendezvénytípus esetén 16 éves alsó korhatárt határoz meg a szervezőkkel szemben. (Федеральный закон от 19 июня 2004 г. N 54-ФЗ „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях” Статья 5. Организатор публичного мероприятия

1. Организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации (организатором демонстраций, шествий и пикетирований – гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний – 16 лет), политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия.)

<sup>15</sup> Bővebben és összefoglalóan ld. Somody Bernadette: Életkori kordon? A gyermekek gyülekezési szabadsága. *Új ifjúsági szemle*, 2007/3. 5–15.

<sup>16</sup> Kihirdette a 1991. évi LXIV. törvény.

<sup>17</sup> E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészségügy és a közérkölc, vagy mások jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.

dó egyfelől, hogy a gyermek általában elég érett-e az önálló döntésre; másfelől pedig a döntés tárgya, vagyis hogy *in concreto* mihez kell az érettség. Nincs alkotmányos indoka a gyermek gyülekezési joga általános korlátozásának. Ki kell emelni, hogy a gyermek is kizárólag személyesen gyakorolhatja a gyülekezési jogát, vagyis nevében szülője (törvényes képviselője) arra nem jogosult.

Az a körülmény, hogy az adott gyermek a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen szabad elhatározásából (vagy éppen a szülő hozzájárulásával) vesz-e részt, ismeri-e a gyülekezési jog legalapvetőbb szabályait, vagyis tudatos döntés áll a részvétel háttérében, a helyszínen – különösen pedig a rendőrség által – nem vizsgálható.

A gyülekezési jog nem állampolgári jog, így gyakorlása alapvetően független a résztvevők állampolgárságától. Ennek megfelelően a részvétel jogának jogosultja a Magyarország területén tartózkodó valamennyi személy, függetlenül állampolgárságuktól (vagy annak hiányától), szokásos tartózkodási helyüktől, vagy akár attól, hogy jogszerűen vagy jogellenesen lépték át az államhatárt. Tekintettel arra, hogy a gyülekezés résztvevőinek állampolgársága, vagy tartózkodásuk jogszerűsége az alapjoggyakorlás szempontjából semmilyen relevanciával nem rendelkezik, így ezek ellenőrzése (akár pl. a személyi igazolvány felmutatásával) – a szükségesség hiányában – indokolatlan lenne, amely a gyülekezési jog korlátozását is eredményezheti.

Sajátos korlátozást jelent azonban a Gytv. 3. § (3) bekezdése, amely szerint a rendezvény szervezője magyar állampolgár, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező, vagy a harmadik országbeli állampolgárok beutazására és tartózkodására vonatkozó általános szabályokról szóló törvény hatálya alá tartozik, és huzamos tartózkodási jogosultsággal, vagy tartózkodási engedéllyel rendelkező személy lehet.<sup>18</sup> Szervező lehet továbbá olyan magyarországi jogi személy vagy egyéb szervezet, amelynek törvényes képviselője megfelel az előbbi feltételeknek.

<sup>18</sup> Az EJEE 16. cikke kimondja, hogy a 10., 11. és 14. cikkek rendelkezéseit nem lehet úgy tekinteni, mint amelyek akadályoznák a Magas Szerződő Feleket, hogy a külföldiek politikai tevékenységét korlátozásnak vessék alá. Mindaddig még nem merült fel annak vizsgálata, hogy a külföldiek egy részének kizárása a szervezők közül megfelel-e az EJEE rendelkezéseinek. Hasonlóan: Bernd Wieser: *Ausländer und Versammlungsfreiheit in Österreich: Konventionswidrigkeit von § 8 VersGesetz. Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 17. Jg., Heft 3/4. (1990) 57. Az ÖVersG. 8. § a szervezés és vezetés jogából kizárja a nem osztrák állampolgárokat.

## 5. A gyülekezési jog alanyaira vonatkozó korlátozások

Sem az Alaptörvény VIII. cikke, sem pedig a Gytv. nem rendelkezik a gyülekezési jog gyakorlásából kizárt személyekről.

Csaknem hagyományosnak és megszokottnak tekinthető, hogy egyes hivatásrendek tagjai gyülekezési jogának gyakorlását törvényi szabályozással korlátozzák. Az Alaptörvény 24. cikk (8) bekezdése az alkotmánybírák, a 26. cikk (1) bekezdése a bírák, a 29. cikk (6) bekezdése az ügyészek, a 30. cikk (3) bekezdése alapvető jogok biztosa és helyettesei, 45. cikk (4) bekezdése a Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai, a 46. cikk (5) bekezdése pedig a Rendőrség és a nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagjai párttagságát és politikai tevékenység folytatását tiltja. Az e személyekre vonatkozó jogállási jogszabályok általános gyülekezés-tilalmat nem határoznak meg. A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban Hszt.) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok tagjai, a honvédek jogállásáról szóló 137/2024. (VI. 28.) Korm. rendelet a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) tagjai számára írja elő a gyűlésen való megjelenés szándékának előzetes bejelentési kötelezettségét, és amelyen az előljáró, illetve a KNBSZ főigazgatója a részvételt megtilthatja. A Hszt. ezen túlmenően az egyenruha viselésére vonatkozó korlátozásokat határoz meg.

Ezen túlmenően jelenleg nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely pusztán valamilyen szervezethez tartozás miatt korlátozná egyes személyek gyülekezési jogát.

Jelenleg nincs olyan büntetőjogi büntetés, mellékbüntetés, illetve szabálysértési büntetés, vagy intézkedés, amely kifejezetten a gyülekezési jog gyakorlásának korlátozására irányulna. A szabadságvesztés végrehajtása során azonban a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) 121. § (1) bekezdésének c) pontja szerint a szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt, 353. § c) pontja szerint pedig a javítóintézeti nevelés végrehajtása alatt a fiatalkorú gyülekezéshez való joga szünetel. Figyelemmel arra, hogy a Bvtv. a kimaradásra, az eltávozásra, a reintegrációs eltávozásra, vagy külső munkahelyen való munkavégzésre vonatkozó rendelkezései között különös szabályt nem állapít meg, az elítélt a büntetés-végrehajtási intézeten kívül sem vehet részt Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen, de rendezvény szervezője (beje-

lentője) sem lehet.<sup>19</sup> A Bvtv. elzárás végrehajtására vonatkozó szabályai<sup>20</sup> nem rendelkeznek arról, hogy az elzárást töltő személy gyülekezési joga szünetelne. Mindez nem jelenti azt, hogy az elzárásukat töltő személyek korlátozás nélkül gyakorolhatnák gyülekezési jogukat, ugyanis a gyülekezés nem egyeztethető össze a bv. intézetek házirendjével, ráadásul nagy valószínűséggel „nyílt ellenszegüléssel” jár,<sup>21</sup> ezért az fegyelmi vétségnek tekintendő. Amennyiben mindez a „fogvatartás rendjét súlyosan veszélyezteti”, akkor alkalmas lehet arra, hogy a Btk. 284. §-ában büntetni rendelt fogolyzandulás tényállását megvalósítsa.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabstv.) 19. § (1) bekezdése<sup>22</sup> ezzel szemben lehetővé teszi, hogy a szabálysértési hatóság a büntetés alkalmazása mellett vagy önálló intézkedésként az eljárás alá vont személyt a sportrendezvényen való részvétellel összefüggő szabálysértés miatt kitilthatja a sportrendezvényről, illetve sportlétesítményből, addig sem a kitiltás büntetőjogi intézkedése, sem pedig a kitiltás szabálysértési intézkedése nem teszi lehetővé, hogy a bíróság Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényekről a terheltet a bíróság kitiltsa.

Mindez nem zárja ki, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényeken, vagy azokkal összefüggésben elkövetett bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások során, az elrendelt pártfogó felügyelet céljának elérése érdekében a bíróság, vagy az ügyész által meghatározott magatartási szabályok keretében az ilyen rendezvényeken való részvételt korlátozzák, vagy – akár bizonyos létszám feletti rendezvényeken – megtiltsák.

## 6. A gyülekezési jog címzettjei

Az állam alatt a gyülekezési jog címzettjeként nem pusztán Magyarországot, mint jogi személyt kell érteni, hanem – a különböző jogszabályokban meghatározott feladat- és hatáskörében eljárva – valamennyi, ezért általánosságban meg

<sup>19</sup> E kérdésnek annyiban lehet jelentősége, hogy az elítélt kimaradása, vagy eltávozása alkalmával elvileg különösebb nehézség nélkül jelenthetne be rendezvényt.

<sup>20</sup> 122–125. §§

<sup>21</sup> Gyakorlatilag a gyülekezés egyes fogalmi elemeivel megfeleltethető a nyílt ellenszegülés joggyakorlatban kialakított tartalma, mely szerint ez a szembehelyezkedésnek bármely aktív, vagy passzív formája lehet, mind tevéssel, mind pedig mulasztással elkövethető. Az ellenszegülés akkor nyílt, ha kifejezett, határozott, és mások által felismerhető.

<sup>22</sup> A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban régi Szabstv.) 22/A. § (1) ugyanilyen tartalmú rendelkezést tartalmazott.

nem határozható állami- és önkormányzati szervet is, bár a gyakorlatban többnyire a rendőrséget, a helyi önkormányzatokat, valamint a bíróságokat terheli a Gytv. kereteit meghaladó jogszabályi kötelezettségek. Ezen – az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésén túlmutató – kötelezettség értelemszerűen egyfelől jogalkotási feladatot jelent, azonban mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya.

Az állami- és önkormányzati szervek gyülekezési joggal összefüggő feladatai meglehetősen szerteágazóak, egyfelől tartózkodniuk kell a gyülekezési jog gyakorlásának akadályozásától megzavarásától, másfelől pedig jogalkotással, közterületek átengedésével, vagy éppen a rendezvényhez kapcsolódó közrendvédelmi és közlekedésbiztonsági feladatokkal stb. biztosítaniuk kell a jog gyakorlásának feltételeit.

Jelen formájában a kérdést a magyar jogalkalmazási gyakorlat még nem vetette fel, holott ez több szempontból is indokolt lehetett volna. A Gytv. egyes rendelkezéseinek egyértelműen nem az állami szervek, hanem az egyes részjogosultságok jogosultjai a címzettjei, azonban ebből nem következik, hogy ők egyúttal a gyülekezési jog címzettjeivé válnának. A kérdést helyesen legfeljebb úgy lehetne feltenni, hogy a) a rendezvény megzavarásának tilalma, vagy a megzavarástól tartózkodás kötelezettsége az államon kívül mást is terhelhet-e; és b) e kötelezettség közvetlenül a gyülekezés alapjogából, és nem más jogszabály előírásából fakad-e? A békés gyülekezés körében vonható rendezvények megzavarásától mindenki köteles tartózkodni, azonban ezt egyes tételes jogi szabályok írják elő, és a „magánosok” ez esetben sem válnak az alaptörvényi rendelkezése címzettjévé.<sup>23</sup>

## 7. A gyülekezési jog jogosultjai és kötelezettjei közötti kapcsolat

A Gytv. – szemben a régi Gytv.-vel – 3–5. §-aiban kifejezetten rendelkezik arról, hogy mik a szervező, illetve a vezető, és mik a résztvevők kötelezettségei. Emellett a 8. §-ban „együttműködésre ítéli” az érintetteket, amikor kimondja,

<sup>23</sup> Jelen értekezés kereteit önmagában meghaladná annak vizsgálata, hogy a közfeladatot ellátó magánszervezetek mennyiben kötelesek a gyülekezési jog gyakorlását biztosítani a saját területükön (pályaudvarok, repülőterek stb.). A kérdés német feldolgozását ld. Jens Kersten – Florian Meinel: Grundrechte in privatisierten öffentlichen Räumen. *Juristen Zeitung*, Vol. 23. (2007) 1117–1134.; és Ivana Mikesic: Versammlungs- und Demonstrationsrecht auf Flughafengelände. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Vol. 7. (2004) 788–792.

hogy a gyűlés szervezője, illetve vezetője és a rendőrség a gyűlés szervezése és megtartása során együttműködik. Az együttműködés keretében a gyűlés szervezője, illetve vezetője – a kockázatok jellegének és mértékének megjelölésével – folyamatosan tájékoztatja a rendőrséget a biztonsági helyzet tudomására jutott jelentős változásairól. A gyűlés szervezése és megtartása során jogait mindenki jóhiszeműen és rendeltetésszerűen gyakorolja. E szabályok tehát a Gytv. egészét áthatják, vagyis az együttműködési kötelezettség, a jóhiszemű és rendeltetésszerű joggyakorlás nem korlátozódik a bejelentést követő egyeztetésre (11. §). Ha ezeket a rendelkezéseket összeolvassuk a gyűlés megtiltására és a megtiltásnál enyhébb korlátozásokra vonatkozó szabályokkal, kitűnik, hogy a gyülekezési jog jogosultjai és címzettjei is új szerepbe kényszerültek. Ez a szerepváltozás azonban nem a formalizált új egyeztetési szabályokban érhető tetten, hanem a gyűlés megtartásának rendőrségi gyakorlatában is. Ez pedig nem elsősorban tételesjogi szabályoknak, hanem a rendőrség – sőt számos európai rendőrség – szerepfelfogásának és abból fakadóan taktikájának és stratégiájának megváltozásában érhető tetten.

Függetlenül attól, hogy a rendezvényt bejelentették-e, a békésnek nem tekintendő gyülekezés – szemben a nem bejelentett, de békés gyülekezéssel – semmiképp nem állhat az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésének védelme alatt. A békétlenség tehát nem szinonimája sem a jogsértésnek, de még büntetőjogba ütközésnek sem, vagyis nem vezet feltétlenül minden jogsértés, vagy akár bűncselekményi tényállási elem megvalósítása a békés jelleg elvesztéséhez.<sup>24</sup> Összefoglalva és leegyszerűsítve tehát a gyülekezés békességének követelménye az erőszakos magatartások tilalmaként is leírható.<sup>25</sup>

A gyűlések békés jellegének fenntartására irányuló megoldások az elmúlt évtizedben jelentős változáson mentek keresztül. Korábban a rendőrség ún. magas profilú tömegkezelést (*high profile crowd policing*) folytatott. A magas profilú tömegkezelés sajátossága, hogy az adott feladat biztosítását áthatja a „több jobb” szemlélet, és a rendőrség tevékenysége során létszámbeli és technikai fölényt mutat a tömeggel szemben. Ez a hagyományos, több száz éves, és sok szempontból mára elavult gyalogsági harceljárások örökeként írható le, amikor is elsősorban élőerővel, a létszámfölényt kihasználva, és az azt segítő technikával kell a „csatában” a „győzelmet” kiharcolni. Az „ütközetben” világosan

<sup>24</sup> Mindez azonban nem jelenti azt, hogy ne kellene a rendezvényt felosztatni, ha az bűncselekményt, vagy arra való felhívást valósít meg.

<sup>25</sup> Alfred Dietel – Kurt Gintzel – Michael Kniesel: *Versammlungsgesetz. Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge*. 15. Aufl. Köln–München, Heymann, 2008. § 1. 140. margószám.

látható arcvonal – (oszlató) sorfal – mozog, esetleg kézitusára (testi kényszer, bot alkalmazása) is sor kerül, mindeközben pedig foglyokat is ejtenek (vagyis előállításokat foganatosítanak).

Az ilyen helyzetekre jellemző, hogy a közrendvédelmi szerv felvonultatja a technikai eszközeinek garmadáját, vízagyút, járműveket, különféle kordonokat, a rendezvény közvetlen helyszínén is jelentős létszámban, speciális – ütés-, szúrás-, és egyes külföldi rendőri erőknél tűzálló – védőfelszerelésben, ún. hosszúbottal, pajzzsal, lovas- és kutyás rendőrökkel. Leegyszerűsítve azt is mondhatnánk, hogy ez a tömegkezelés hagyományos, ha tetszik klaszszikus útja: a tüntetők a rendőri erők látványától vagy jobb belátásra térnek, vagy pedig a rendőrség rendelkezésre álló eszközök alkalmazásával – elvileg a fokozatosság követelményének figyelembevételével – a tömeget feloszlatja. (A könnyebb érthetőség kedvéért: a tömeg tagjait vagy szétkergeti, vagy előállítja, esetleg ezek tetszőleges kombinációját alkalmazza). Mindebből kitűnik, hogy a magas profilú tömegkezelés jellemzően egyirányú kommunikációra épül (ti. a biztosítás parancsnoka adott esetben a tömeget is felszólítja), és reaktív, mert a tömeg viselkedéséhez igazodik, azt követi, illetve arra reagál. Máshonnan megközelítve, erőt mutat és erővel oldja meg a feladatot. Előfordul azonban, hogy ha nem sikerül a fölényt megszereznie, a feladat megoldása sem lesz sikeres.

Gustave Le Bon szerint az emberek a tömegen belül névtelenné válnak és elveszítik az egyéni identitásukat, ebből következően elfelejtik azokat az értékeket és normákat, melyeket általában követnek, elveszítik a gondolkodás, és döntés képességét, irracionálissá, primitívvé és agresszívvé válnak. Vagyis, ha az adott személy a felvetést rendes körülmények között mérlegelné és elutasítaná, a tömeg tagjaként már nem képes annak ellenállni. A tömeg így a szó szoros értelmében esztelen, amelyben az érzelmek futótűzként terjednek. És bár néha a tömeg tagjai is hősiessé, még gyakrabban, mint a primitív lények, barbárok és pusztítók.

Jól jellemzi a hagyományos tömegkezelési módszerek és eljárások kialakítása idején uralkodó felfogást Martin azon álláspontja, miszerint „minden tömeg potenciálisan – ha ténylegesen nem is – gyilkos”,<sup>26</sup> azaz még akkor is, ha a tömeg békésnek tűnik, bármikor erőszakossá válhat. A gyakorlatban ez pedig azt jelenti, hogy a tömeg tagjait mindig kételkedéssel kell kezelni, és bizonyosan nem lehet a közrend fenntartásában partnernek tekinteni.<sup>27</sup> LE BON nézeteit már

<sup>26</sup> Everett D. Martin.; *The Behaviour of Crowds*. London, Ernest Benn, 1920. 105.

<sup>27</sup> Stephen Reicher – Clifford Stott – John Drury – Otto Adang – Patrick Cronin – Andrew Livingstone: Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. *Policing*, Vol. 1., No. 4. (2007) 405.

Martin idejében is kellő kritikával illették, így Allport szerint a tömeg nem azért erőszakos, mert a békés egyének kivetkőznek magukból (leegyszerűsítve ezeket akár „őrült csöcselék elméleteknek” is nevezhetjük), hanem, mert erőszakos személyekből áll, akik valódi természete a tömegben jelenik meg (leegyszerűsítve „huligán-elmélet”). A XX. század első felében uralkodó mindkét nézet egyetért viszont abban, hogy a tömeg eredendően esztelen, céltalan, agresszív és mindezek alapján a kollektív konfliktus a tömegben gyökeredzik.<sup>28</sup>

A tömegről kialakított ilyen – egyébként mintegy másfél évtizeddel ezelőttig Magyarországon is meghatározó – kép mintegy százhusz éves gyökerekre<sup>29</sup> és legalább nyolcvan éves múlttra tekint vissza, és nélkülözi azokat a tudományos eredményeket, amelyek ezt legalábbis differenciálnák.

A hetvenes-nyolcvanas évek óta a társadalmi identitás-kutatás hagyományosan elutasítja azt az elméletet, hogy az embernek csak egy személyes identitása lehet. Ezzel szemben azt állítja, az identitást olyan rendszernek kell tekinteni, amelynek különböző elemei határozzák meg az adott személy viselkedését a különböző helyzetekben. Természetesen a személyes identitás is meghatározó annyiban, hogy mi tesz minket egyedivé, másoktól különbözővé. Máskor azonban úgy gondolunk magunkra, mint egy csoport tagjára (magyar katolikus, környezetvédő, egyetemi docens, bíró és fociszurkoló stb. vagyok egyszerre), és hogy ez a tulajdonság teszi a csoportot egyedivé, más csoportoktól különbözővé. Ez pedig a szociális identitásunk. Pszichológiailag a személyes identitásról a szociális identitásra váltás az, ami lehetővé teszi a csoportként viselkedést.<sup>30</sup>

Világos, hogy egy katolikus tömeg értékei és normái nagyon eltérőek lesznek a futballszurkolók tömegének, a környezetvédők tömegének, vagy más tömegnek az értékeitől és normáitól. Mi több, ugyanaz a személy tagja lehet a különböző csoportoknak – katolikus labdarúgó szurkoló és környezetvédő egyszerre –, ezért saját viselkedése attól függően fog változni, hogy melyik csoporttagsága a leginkább releváns az adott kontextusban.

<sup>28</sup> Uo.

<sup>29</sup> Bővebben Gustav Le Bon 1895-ben megjelent, és talán az egyik leggyakrabban idézett műve: *Psychologie des foules*. Magyarul „A tömegek lélektana” címmel 1913-ban a Franklin Társulatnál jelent meg először.

<sup>30</sup> John. C. Turner: Towards a Cognitive Redefinition of the Social Group. In: Henry Tajfel. (szerk.): *Social Identity and Intergroup Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 15–40.

Ebből következően pedig a csoporton belüli és csoporton kívüli interakciók, és általában a tömeg viselkedése a korábbiakhoz képest teljesen más eredményre vezet, máshonnan nézve pedig teljesen más fellépést kíván.<sup>31</sup>

Nos, a magas profilú (ha tetszik, hagyományos) tömegkezelésnek számtalan buktatója lehet. A „talpig páncélba” öltözött rendőrök megjelenése egyesekben – különösen akik csak a rendezvény helyszínétől távolabb, arról mit sem sejtve találkoznak velük – félelmet kelthet, mozgásuk, kommunikációjuk nehézkes. Gyakori – és banális – konfliktusforrás, hogy a sisakot és plexirostélyt viselő rendőr védőfelszerelése miatt nem jól hallja a hozzá szólókat, akik a rendőr állvédője és rostélyja miatt viszont nem értik azt, amit a rendőr mondana. Mindkét eset szükségképpen folyománya, hogy a felek kiabálni fognak egymással, amely nehezen kezelhető, időnként erőszakossá váló helyzeteket eredményezhet.

Emellett külföldi kutatások támasztják alá, hogy a tömeg gyakran épp a rendőrökkel való találkozás nyomán válik erőszakossá.<sup>32</sup> 2009-ben magunk is tapasztaltuk, hogy a tömeg mögül, a tömegben keresztül haladó rendőri erők megjelenése korbácsolta fel az indulatokat, azt a tüntetők nyilvánvaló provokációként élték meg.<sup>33</sup> Erre a jelenségre pedig nem lehet az a megalapozott válasz, hogy a jogszerűen intézkedő rendőrök megjelenése nyomán a tömeg nem válhat agresszívvé, mert egyfelől legalábbis felületes kezelése a problémának, másfelől pedig a tapasztalat egész Európában mást mutat.

A magas profilú tömegkezelésnek további hátránya, hogy nemcsak azt üzeni, hogy a rendőrség kész a rendelkezésre álló eszközeivel a közrendet fenntartani, hanem azt, hogy harcra, mi több, megütközni is kész.

Végül, de nem utolsósorban a hagyományos tömegkezelési megoldások önmagukban egyre kevésbé tekinthetőek működőképesnek: míg 50-100 évvel ezelőtt valóban ezek taktikai eljárások voltak a közrend és közbékesség fenntartásának leghatékonyabb módszerei, addig manapság ebben a szellemben nem lehet felkészülni az internetes és mobilkommunikációs eszközökkel szervezett rendezvényekre. Amikor a hagyományos tömegkezelés módszertana kialakult, az egyes tüntetések összetétele homogénebb volt, jó előre lehetett tudni, hogy mennyien vesznek majd részt a rendezvényen (gyakran azt is, hogy kik), amelyre talán soha sem utaztak több száz, vagy akár több ezer kilométert a résztvevők. Ezzel szemben ma a nagyobb tüntetések szociális hálózatokon szerve-

<sup>31</sup> Hasonlóan Reicher et. al. i. m. 405–406

<sup>32</sup> Ld. Otto Adang: Initiation and escalation of collective violence: a comparative observational study of protest and football events. In: Tamara D. Madensen – Johannes Knutsson. (szerk.): *Preventing Crowd Violence*. Monsey, NY, Criminal Justice Press, 2010.

<sup>33</sup> Pl. az AJB 6021/2009. számú ügyben.

zódnek (pl. 2010 szeptemberében Svédországban a parlamentbe jutott radikális párt ellen egy tizenéves lány a Facebookon szervezett több tízezres tüntetéseket), a résztvevők más-más társadalmi rétegekből származhatnak, a tömeg így nem nevezhető homogénnek, ráadásul ismert több olyan – informális és internacionális – csoport, amelyek tagjai Athéntól Koppenhágáig, Stockholmtól Lisszabonig, Londontól Barcelonáig minden jelentősebb tüntetésen megjelennek, és kimagasló szerepük van a rendezvény békés jellegének elvesztésében.

A hazai és külföldi tapasztalatok egyaránt rávilágítottak, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelés nem kellően hatékony, emellett meglehetősen drága.

Az elmúlt évben alacsony profilú tömegkezelés vált a rendőrség gyakorlattá. Több külföldi rendőrség gyakorlatából ismert megoldás szerint a hagyományos eszközök helyett a helyszínen a rendőrök nem védőfelszerelésben (*riot gear*) vannak, nem törekszenek az erőmutatásra (erőfitogtatásra?). Ennyiben tehát a hazai gyakorlat követi a nemzetközi trendeket. Mindazonáltal úgy vélem, hogy az angol, holland, német és svéd rendőrségek alacsony profilú tömegkezelése és a magyar gyakorlat között mindössze a külsőségekben van hasonlóság. Egyszerűbben fogalmazva nem a koncepciók valamelyikének adaptálására, hanem egyes – bár kétséget kizáróan szembetűnő – elemeinek átvételére került sor, mintha a stratégia fő eleme lenne, hogy kordon, vízágyú és védőfelszerelésbe öltözött rendőrök ne legyenek az utcán.

Ez több szempontból emlékeztethet a nyugat-európai rendőrségek paradigmaváltására, ahol mindenütt egy-egy nagyobb (a tüntetők és a rendőrök között egyaránt súlyos sérülésekkel, esetleg halálessettel járó) összecsapásokba torkolló tömegrendezvény után vált világossá, hogy a hagyományos, magas profilú tömegkezelésnek leáldozott.

Nem mellékes különbség viszont, hogy külföldön a rendőrségek a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítják, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, amelyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás/képzés, a facilitáció,<sup>34</sup> a kommunikáció és a differenciálás.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> A facilitáció francia eredetű, a társadalomtudományban mára ebben a formában elfogadottá vált kifejezés, eredeti jelentése valaminek a megkönnyítése, (elő)segítése. Jelen esetben a rendőrségnek azt kell elősegítenie, hogy az adott rendezvény a legális célját elérhesse.

<sup>35</sup> Bővebben ld. Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? *Pécsi Határőr Tudományok Közlemények*, XII. k. 2011. 39–50.

## 8. Konklúzió helyett

Könnyen belátható, hogy bár a gyülekezési joganyag megújítása alapvetően a korábban kimunkált dogmatikai tételek kodifikálása volt, a hatása azonban ezen messze túlmutatott. Az új tételes szabályok ugyanis csak akkor érvényesülnek, ha valamennyi érintett az alapjoggyakorlás érdekében együttműködik, jogait rendeltetésszerűen gyakorolja. Ez az egész jogrendszert egyébként átható követelmény pedig az érintettektől teljesen új attitűdöt vár el. Azzal, hogy a Gytv. a megtiltásnál enyhébb korlátozásokat preferálja, kirajzolódik nem csak a differenciáltan gondolkodó, a gyűlés megtartását elősegíteni kész gyülekezési hatóság és közrendvédelmi szerv képe előttünk, hanem annak a szervezőnek az alakja is, aki aktívan részt vesz a bejelentést követő egyeztetésben, proaktívan együttműködik a gyűlés megtartása alatt a rendőrséggel. Az elmúlt néhány év tapasztalatai alapján bizton állíthatjuk, hogy ehhez az érintettek felnőttek.



# ELITIZMUS VAGY INTEGRITÁSVÉDELEM?

*A választójog általánosságának történeti fejlődése és „kiteljesedése”, valamint a választójog korlátozásának szerepe a 21. században*

Kurunczi Gábor\*

## 1. Bevezető gondolatok

Egy demokratikus államban megkérdőjelezhetetlen elvként jelenik meg, hogy a hatalom forrása minden esetben a nép, vagyis az adott állammal közjogi kapcsolatban álló emberek (elsősorban az állampolgárok). A társadalmi folyamatoknak ugyanis az alapja az ember. Ebből azonban az is következik, hogy az egyén felelőssége is, hogy milyen társadalomban él.<sup>1</sup> A társadalom ugyanis emberekből épül fel, és az ember felelős azért, hogy mit épít.<sup>2</sup> Ezért a demokratikus hatalom formálása nem csak joga, hanem kötelessége is az embernek.

\* Egyetemi docens, Alkotmányjogi Tanszék. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0654-4514>

<sup>1</sup> A Katolikus Egyház társadalmi tanítása szerint az alábbi gondolatmenet alapján tudunk eljutni a demokratikus társadalom követelményéig. Elsőként az emberi méltóságból kell kiindulni (hiszen Isten képére és hasonlatosságára teremtette az embert, de az embernek a feladata is egyben, hogy egyre hasonlabb váljék Teremtőjéhez). Második lépésként a közjó érvényesülésének szükségességét kell említeni. Ez alapján olyan feltételeket kell biztosítani az államnak, amelyek között az ember méltósága leginkább megvalósítható. Emellett garantálni kell a szubszidiaritás érvényesülését is. (Komáromi László: Demokrácia. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 311–313.) A szubszidiaritás – egyéb ismérvei mellett – a közjó megvalósulásának eléréséhez szükséges hatalmat szabályozza és tiltja a közjóval összeegyeztethetetlen beavatkozást (Varga Ádám: A szubszidiaritás mint a helyi önkormányzatiság központi elve. *Magyar Jog*, 2021/7–8. 467–468.). A demokratikus állam működéséhez tehát a törvényes tekintély mellett, ami a közjó megvalósításához szükséges, az egyének saját hozzájárulása, kezdeményezése is kell. Ezeket keresztül pedig végül el tudunk jutni a részvételi demokrácia gondolatáig. Komáromi i. m. 311–313.

<sup>2</sup> Ld. Az egyház társadalmi tanítása – Első pillér, az emberi méltóság. <https://katolikus.hu/cikk/az-egyhazi-tarsadalmi-tanitasa>

Míndezek alapján azonban egyértelműen következik az is, hogy amikor a jog által definiált emberképről beszélünk, akkor elengedhetetlen vizsgálni az ember, emberi méltóságából fakadó döntési jogát is, amely pedig elvezet minket a választójog általánosságának kérdéséhez.

A választójog általánosságának elve régre nyúlik vissza. Már Jean-Jacques Rousseau is megfogalmazta, hogy a *társadalmi szerződés* arra biztosít jogot az embereknek, hogy másokkal egyenlően vegyenek részt a törvények meghozatalában.<sup>3</sup> Ezzel együtt a választójoggal rendelkező személyek köre a kezdeti időben egy szűkre szabott körben volt csak értelmezhető. Sokkal inkább volt egyfajta kiváltságnak tekinthető, mint sem egy valóban általános, mindenkire (aki a nép tagja) kiterjedő alapjognak. Alapjognak, hiszen a választójog kettős természetéből fakadóan azt nem pusztán technikai szabályok (pl. hogyan lesz a szavazatból mandátum) összességének tekinthetjük, hanem egy politikai alapjognak is, amely a hatalomban vagy a közügyek vitelében való részvételi jogot jelenti, és mint ilyen a választójog alanyi oldalát érthetjük alatta (azaz azt, hogy ki rendelkezik aktív és passzív választójogosultsággal).

Jelen tanulmány célja – a választójognak az alapjogok rendszerében elhelyezése mellett – az, hogy bemutassa a választójog történeti fejlődését valamint kiteljesedését, és a censzusok mai ‘szerepét’. Ahogyan ugyanis azt láthatjuk, az évszázadok során a választójogosultak köre folyamatosan bővült. Ez a bővülés pedig együtt járt a censzusok visszaszorulásával is. Ez a visszaszorulás azonban közel sem tekinthető teljesnek. A mai napig megtalálhatóak ugyanis korlátozások, kizárások, amelyek alapján a választójog ma sem tekinthető teljesen általánosnak. Addig amíg azonban a 18. században a választójogból való kizárásoknak az oka elsősorban az ‘elitizmus’ volt (azaz a korlátozások létét az indokolta, hogy a jogalkotó csak keveseket tartott ‘alkalmasnak’ arra, hogy a közhatalom gyakorlóinak megválasztásában részt vegyenek), addig mára elsősorban a választási rendszer integritásának a védelmével magyarázható a kizárások létezésének oka. E szerint az államnak ugyanis kötelessége megakadályoznia olyan személyek részvételét a választásokon, akik nem képesek felelősségteljes döntést hozni.<sup>4</sup> Az ugyan kétségtelen, hogy a népakarat legteljesebb megvalósulása érdekében a választójogból a lehető legkevesebb személyt kell kizárni, viszont egyúttal az is fontos, hogy a népakarat kinyilvánításában lehet és kell is korlátokat felállítani. Amennyiben ugyanis az állam nem zárja ki azon szemé-

<sup>3</sup> Jean-Jacques Rousseau: *Társadalmi szerződés*. Budapest, Phönix-Oravetz, 1947. 44–45.

<sup>4</sup> Fiala János: A fogyatékossgal élő személyek választójogának kérdései a Kiss Alajos kontra Magyarország döntés tükrében. *Fundamentum*, 2010/3. 109.

lyeket a választójog gyakorlásából, akik nem rendelkeznek minimális politikai belátási képességgel<sup>5</sup> sem, azzal egyfelől a többi választójogosult döntésének súlyát erodálja, másfelől pedig lehetőséget ad a visszaélésekre (pl. arra, hogy a belátási képesség hiányában lévő személy helyett, az érintett személy akaratát figyelmen kívül hagyva más adja le voksát). Az államnak ezért a választójoggal összefüggésben, az intézményvédelmi kötelezettsége körében kötelessége megvédenie a választások tisztaságát, amelyet sok esetben csak bizonyos személyek kizárásával tud garantálni.

## 2. A választójog alapjogi jellegéről

A választójog, mint alapjog történeti aspektusa tekintetében kiindulási pontként fontos kiemelni, hogy az a polgári forradalmak idején felmerült igénye és a tényleges elismerése között úgy funkcionált, mint a „politikai képességgel” rendelkezők jogosultsága, amelyet az állam mintegy engedélyez az állampolgárok meghatározott körének.<sup>6</sup> A 20. század második felére általánossá vált azonban az a nézet, miszerint a választójog nem csupán olyan alkotmányos állami feladat, amely az egyén által alkotmányosan nem kényszeríthető ki, hanem olyan emberi jog, amelyet az állam köteles biztosítani, és ha e kötelezettségének nem tesz eleget, akkor minden jogosult kikényszerítheti.<sup>7</sup> Ez pedig egyértelműen arra a korábbiakban már írt gondolatra vezethető vissza, mely szerint demokratikus állam csak akkor létezhet, ha annak közvetlenül vagy közvetve a néptől származik a hatalma.

Minden további kérdés vizsgálata előtt annak meghatározása szükséges, hogy a választójogot, mint alapjogot hol tudjuk elhelyezni az alapjogok rendsze-

<sup>5</sup> A politikai belátási képességgel összefüggésben fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy ez nem azt jelenti, hogy nem rendelkezhetnek választójoggal olyan személyek, akik nem képesek racionális mérlegelésen alapuló döntéseket hozni, és akik nem látják át a tényleges politikai folyamatokat. Azaz nem azt értjük politikai belátási képesség alatt, hogy egy választópolgár nem hozhatja meg a döntését pl. pusztán az alapján, hogy melyik jelöltnek tetszik jobban a haja, vagy éppen a ruhája. A politikai belátási képesség alatt ugyanis ezzel szemben azt érthetjük, hogy az állam az intézményvédelmi kötelezettsége körében felállíthat egy olyan vélelmet (amelyet pl. életkorhoz köti), amely alapján az ennek megfelelő választópolgároknál feltételezi, hogy azok megfelelő politikai érettséggel, rálátási képességgel rendelkeznek. Azaz a politikai belátási képesség megkövetelése esetén nem indulhat ki abból a jogalkotó, hogy aki képtelen átlátni a politikát, az ne szavazhasson.

<sup>6</sup> Dezső Márta: *Képviselő és választás a parlamenti jogban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó MTA Állam- és Jogtudományi Intézet, 1998. 21.

<sup>7</sup> Domahidi Ákos: 70. § [Választójog]. In: Jakab András (szerk.): *Az Alkotmány kommentárja I–II*. Budapest, Századvég, 2009. 2474.

rében.<sup>8</sup> Elsőként fontos rögzíteni, hogy a választójogot első generációs, politikai szabadságjognak tekinthetjük,<sup>9</sup> hiszen már a 18. században a klasszikus alapjogok között egyaránt megjelentek a személyi és politikai szabadságjogok.<sup>10</sup> A választójogot azonban nem a klasszikus értelemben vett szabadságjogok közé sorolhatjuk, hanem a részvételi jogok közé. Ugyanis amíg a *szabadságjogok*

„arra a kérdésre adnak választ, hogy a közhatalom milyen mértékben avatkozhat be az emberek életébe, illetve hogy az embereknek mit szabad és mit nem szabad megtenniük, addig a *részvételi jogok* azt határozzák meg, hogy honnan származnak a közhatalmi döntések, vagyis hogy ki vagy mi a forrása annak a hatalmi beavatkozásnak, amely megszabja az embereknek, hogy mit tehetnek és mit nem.”<sup>11</sup>

Ezzel együtt a választójog, mint alapjog a hatalomgyakorlás korlátjának egyik legerősebb eszközeként is értelmezhető, ugyanis a többi alapjogot korlátozni tudó hatalomgyakorlót ez által tudja a nép hatalmától megfosztani.<sup>12</sup> Ezért a választójogot *politikai szabadságjognak* is tekinthetjük, és így a véleménynyilvánítás szabadásával, az információszabadsággal, az egyesülési joggal, a gyülekezési joggal, a petíciós joggal, valamint a közügyek részvételében való joggal együtt értelmezhető.<sup>13</sup> Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerinti felosztás alapján is meghatározhatjuk a választójogot, e szerint azt a *klasszikus alapjogok* közé kell sorolnunk, hiszen alanyi jogi jellege is van, az állammal szemben jogi úton, bírói eszközökkel kikényszeríthető. A fentiek mellett a választójogot az állampolgári jogok közé is sorolhatjuk, mivel a politi-

<sup>8</sup> A választójog alapjogként való elismeréséhez Bodnár Eszter szerint három lépcső vezetett: 1. a választójog fokozatos kiterjesztése, 2. a jogi pozitívizmus állampolgári jogokra alapozó fogalmi készlete, 3. a nemzetközi emberi jogi dokumentumok alapjogi katalógusába való bekerülés. Bodnár Eszter: *A választójog alapjogi tartalma és korlátai*. Budapest, HVG-ORAC, 2014. 30.

<sup>9</sup> Ezen nézetet azonban Bodnár Eszter vitatja: vö. Bodnár i. m. 30. Álláspontja szerint ugyanis a XVIII. és XIX. században még nem beszélhettünk demokratikus, általános és egyenlő választójogról, hiszen ebben az időben még a faji, nemi és vagyoni cenzusok voltak a meghatározóak.

<sup>10</sup> Steve Foster: *Human Rights and Civil Liberties*. Dorset, Pearson Education, 2003. 9.

<sup>11</sup> Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok rendszere. In: Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk.): *Emberi jogok*. Budapest, Osiris, 2003. 81–107.

<sup>12</sup> Bodnár i. m. 35.

<sup>13</sup> Ld. Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): *Alkotmányjog – Alapjogok*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 23–25.

kai közösség tagjait illeti meg, amely – a korábbi pontokban írtakkal összhangban – rendszerint az állam állampolgárait foglalja magában.<sup>14</sup>

A választójog szerepe és jelentősége tehát túlmutat a népképviselési szervek létrehozásán. A választójog ugyanis a közügyekben való részvétel egyik (közvetett) formája is. Így különös jelentősége lesz annak, hogy egy társadalomban ki rendelkezik aktív választójogi jogosultsággal, azaz hogyan alakul a választójog alanyi oldalának meghatározása. E tekintetben alapkövetelményként állíthatjuk, hogy a politikai nemzethez, azaz a néphez tartozó személyeknek joguk van részt venni a népképviselési szerv tagjainak megválasztásában. Úgy is fogalmazhatunk, hogy polgár abban a politikai közösségben, amelynek a tagja, jogosult maga megválasztani, hogy kik gyakorolják felette a hatalmat, kik legyenek azok, akik döntésének alá lesz rendelve. Bodnár Eszter szerint – e tekintetben – a választójogot egyfajta önrendelkezési jogként is megközelíthetjük, így pedig az végső soron visszavezethető az emberi méltóságra is<sup>15</sup> – amely vizsgálatakor éppen ezért az általános alapjog-korlátozási szabályokat kell alkalmazni. Ebből pedig egyenesen következik, hogy mindenki részt vehet a választásokon, akinek a döntése az életét befolyásolni fogja, így a választójogosultak köréből csak szűk körben lehetséges egyes személyeket kizárni.<sup>16</sup> A fentiekben írtakhoz azonban azt is szükséges hozzátenni, hogy a választójogunk gyakorlásával tulajdonképpen nem csak saját sorsunkról döntünk, hanem az egész közösség, azaz az egész *nép* sorsáról is. Ez az állítás pedig akkor is helytálló, ha magától értetődő módon a valóságban nem mindenki szavazata fog ugyanannyit érni, ugyanis a politikai közösség rendszerint olyan nagy, hogy egy-egy szavazatnak alig van kihatása a választások eredményére, a népképviselési szerv összetételére. Ennek ellenére nagyon fontos, hogy a nép tagjai közül mindenkinek lehetősége legyen szavazatát leadni. Mert bár lehet, hogy az ő voksának kis mértékben lesz közvetlenül befolyása a szavazás végeredményére, összességében mégis kihatással lesz a szavazatok összességének alakulására. Ennek két oka is van: egyfelől szavazatának elviekben alkalmasnak kell lennie arra, hogy képviselést eredményezzen, másfelől pedig, ha végeredményben

<sup>14</sup> Ld. Sári János – Somody Bernadette (szerk.): *Alapjogok – Alkotmánytan II.* Budapest, Osiris, 2008. 32.

<sup>15</sup> Az emberi méltósághoz való jog tekintetében fontos kiemelni, hogy az nemcsak alapjog, hanem olyan elv is, amely valamennyi alapjog, így a választójog tartalmát is áthatja, illetve meghatározza. A német Alkotmánybíróság a választójog és az emberi méltóság kapcsolatával összefüggésben még tovább is ment e tekintetben, és megállapította ugyanis, hogy a demokratikus részvétel joga az egyéni felelősség és az emberi méltóság kifejeződése, és így a választójog az emberi méltóság garanciái közé tartozik. Bodnár i. m. 130–131.

<sup>16</sup> Uo. 33.

nem is ér „semmit” a szavazata (mert pl. a vesztes jelöltre szavaz), akkor is fontos, hogy mint a nép tagja leadhatta voksát. Éppen ezért kell minden esetben az egyes korlátozási, kizárási lehetőségekkel a jogalkotónak és a jogalkalmazónak önkorlátozó módon élnie, és azokat csak a legindokoltabb esetben alkalmaznia. Ennek érvényesülése már csak azért is fontos, mivel – a korábban írtakkal összhangban – a választójog szorosan kapcsolódik az önrendelkezési jogon keresztül az emberi méltósághoz. Ebből pedig egyenesen következik, hogy az egyenlő méltóságú személyek között nem lehet különbséget tenni oly módon, hogy szavazatuknak a súlya kisebb vagy nagyobb lesz a politikai közösség többi tagjáénál – tekintettel arra, hogy közösség minden tagjának egyenlő lehetőséget kell adni a közösségi döntéshozatalban való részvételre.<sup>17</sup> Mindezekből következően a választójog alapjogi tartalmát (amely nélkül nem beszélhetünk demokratikus választójogról) a *döntés joga* adja. E szerint a választópolgár szabadon eldöntheti, hogy részt kíván-e venni a választásokon és amennyiben igen, akkor kire adja le voksát. Ezzel összefüggésben különösen fontos hangsúlyozni, hogy a döntés joga nem foglalja magában a döntés eredményességét (azaz, hogy a szavazat feltétlenül mandátumot fog eredményezni), csak azt, hogy a szavazatnak más szavazatokhoz viszonyítva azonos esélye legyen arra, hogy az képviselőt eredményezzen.

A választójog alapjogi jellegének vizsgálata kapcsán természetesen szükséges néhány gondolatot szólni a kötelezetti oldalról is. A választójog kötelezettje természetesen az állam és annak közhatalmat gyakorló szervei. Az állam részéről pedig a választójoggal összefüggésben elsődlegesen az objektív intézményvédelmi kötelezettséget fontos kiemelni. E tekintetben az állam kötelessége a választójog elismerésére, védelmére és a megfelelő gyakorlási feltételek megteremtésére korlátozódik. A választójog esetében fontos, hogy az intézményvédelmi oldal erősebb, mint más alapjogok esetében, az államnak ugyanis nemcsak a választójogot, mint alanyi jogot kell védenie, hanem a szabad választásokat, mint intézményt is.<sup>18</sup> Az állam intézményvédelmi kötelezettsége keretében pedig köteles garantálni, hogy a politikai közösség tagjának tekinthető választópolgár szabadon leadhassa voksát, továbbá azt is, hogy döntése titkos maradjon (például a szavazás módja tekintetében meghozott intézkedések által).

<sup>17</sup> Uo. 34.

<sup>18</sup> Halász Iván: Választójog. In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi jogi enciklopédia*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. 716.

### 3. A választójog általánosságának történeti fejlődése

Ahogy arra már a bevezetőben is utaltam a politikai főhatalmat kizárólag az emberek összessége gyakorolhatja, így sem a képviselet, sem a hatalom megosztása nem fogadható el.<sup>19</sup> A francia forradalom idején elfogadott Deklaráció (*Az emberi és polgári jogok nyilatkozata*) VI. pontja úgy fogalmazott, hogy a törvény alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni.<sup>20</sup> Az 1791-es francia alkotmány pedig már kifejezetten választójogról szólt (az aktív választójogot az aktív polgárság fogalmához kötötte).<sup>21</sup>

A választásokra (választójogra) való utalásokat több jelentős, korai emberi jogi dokumentumban is találhatunk. Így például az 1689-es Bill of Rights 8. pontja szerint a parlament tagjai megválasztásának szabadnak kell lennie.<sup>22</sup> Az amerikai jognyilatkozatokban is már egyértelműen állást foglaltak a kérdésben: az 1776-os virginiai Bill of Rights 2. cikke szerint minden hatalom a népé és a néptől ered,<sup>23</sup> a 6. cikke pedig úgy szól, hogy a nép képviselői megválasztásának szabadnak kell lennie (a választójog pedig csak a férfiakat illeti meg).<sup>24</sup> A Függetlenségi Nyilatkozat szerint pedig az elidegeníthetetlen jogok biztosítására az ember kormányzatokat létesíthet, amelyek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik.<sup>25</sup> Az Amerikai Egyesült Államok 1787-es alkotmánya<sup>26</sup> a választójog meghatározását a tagállamokra bízta, a passzív vá-

<sup>19</sup> Ld. Rousseau i. m. 44–45.

<sup>20</sup> Ld. a Deklaráció VI. pont: „A törvény a közakarat kifejezése; alkotásában minden polgárnak joga van személyesen vagy képviselői révén közreműködni. A törvény egyformán törvény mindenki számára, akár védelmez, akár büntet; s mivelhogy a törvény előtt minden polgár egyenlő, tehát minden polgár egyformán alkalmazható minden közhivatalra, állásra és méltóságra, erényeik és képességeik különbözőségén kívül egyéb különbséget nem ismerve.”

<sup>21</sup> Ld. 1791-es francia Alkotmány III. cím, I fejezet, II. szakasz, 2. cikkét.

<sup>22</sup> A Bill of Rights úgy fogalmaz e tekintetben: „That election of members of Parliament ought to be free.”

<sup>23</sup> The Virginia Declaration of Rights SEC. 2.

<sup>24</sup> Uo. SEC. 6.

<sup>25</sup> Az amerikai Egyesült Államok népének Függetlenségi Nyilatkozata szerint „Magától értetődőnek tartjuk azokat az igazságokat, hogy minden ember egyenlőként teremtett, az embert teremtője olyan elidegeníthetetlen Jogokkal ruházta fel, amelyekről le nem mondhat, s ezek közé a jogok közé tartozik a jog az Élethez és a Szabadsághoz, valamint a jog a Boldogságra való törekvésre. Ezeknek a jogoknak a biztosítására az Emberek Kormányzatokat létesítenek, amelyeknek törvényes hatalma a kormányzottak beleegyezésén nyugszik [...]”

<sup>26</sup> Amelynek 1869. február 26-án elfogadott 15. kiegészítése mondta ki, hogy a választójogot nem lehet faj, szín, vagy korábbi (rab)szolgai állapot alapján korlátozni, a 19. kiegészítése biztosította a nők számára is választójogot, 24. kiegészítése megtiltotta, hogy a szavazati jogot adófizetéshez kössék, a 26. kiegészítése pedig előírta, hogy a 18. életévet betöltőknek biztosí-

lasztójogot azonban egységesen 25. életév betöltéséhez, 7 éve fennálló állampolgársághoz és a tagállam területén meglévő lakóhelyhez kötötte.<sup>27</sup>

A „minden ember egyenlő” elv már a fentebb említett (első) jognyilatkozatokban is megjelent. Ebbe az egyenlőségbe azonban a választójogot kezdetben nem értették bele, és csak az emberi jogok és a polgári jogok közötti határvonal megszűnésével, a polgári államfejlődés folyamán vált fokozatosan elismertté.<sup>28</sup> A kezdeti időszakban természetes volt, hogy a választójogosultságot elsődlegesen a vagyoni helyzet<sup>29</sup> határozta meg. Több mint egy évszázadon keresztül a választójog elnyeréséhez meghatározott vagyont vagy adófizetést kellett igazolni.<sup>30</sup> A választójogban a választójog elnyeréséhez előírt feltételeket nevezük cenzusnak (pl. vagyonhoz, nemhez, nemzetiséghez vagy épp műveltséghez kötött választójog).<sup>31</sup> Az 1831-es belga alkotmány 47. cikke szerint például a képviselőház küldöttjeit azok a polgárok választották meg, akik a választási törvény által meghatározott, de legalább 20, legfeljebb 100 forint összegű adót fizettek.<sup>32</sup> A cenzusok miatt a 19. században a polgárok csak igen szűk köre rendelkezett választójoggal.<sup>33</sup> 1832 előtt Angliában a lakosság mindössze 4%-a,<sup>34</sup>

---

tani kell a választójogot. Ld. Michael C. Dorf: Equal protection incorporation. *Virginia Law Review*, Vol. 88., No. 5. (Sep., 2002) 967., 981.

<sup>27</sup> Ld. az Amerikai Egyesült Államok Alkotmánya I. cikk 2. §.

<sup>28</sup> Bodnár Eszter: A választójog és más alapjogok kapcsolata. *Jogi tanulmányok*, 1. k., 2012. 123–134.

<sup>29</sup> Benjamin Constant például úgy fogalmaz a vagyoni cenzussal összefüggésben, hogy az egy közvetlen választás esetében elengedhetetlen követelmény, mivel „[...] akiket az ínség örökös függésben tart és akiket mindennapos munkára ítélet, nem látják át jobban a közügyeket, mint a gyermekek, és nem érdekeltőbbek a nemzet felvirágzásában, mint az idegenek, mert nem ismerik a felvirágzás összetevőit, és csak közvetetten részesedtek az előnyeiből.” Ld.: Benjamin Constant: *A régiek és a modernnek szabadsága*. Budapest, Atlantisz, 1997. 114.

<sup>30</sup> „No taxation without representation” – ezen híres angol szállóige is jól mutatja azt a sokáig uralkodó klasszikus álláspontot, miszerint a tulajdon (így az adófizetés is) és a képviselőhöz való jog elválaszthatatlanok voltak. Kovács László Imre: Választás és választási rendszer. In: Fábíán György: *Választási rendszerek*. Budapest, Osiris, 1997. 13.

<sup>31</sup> Dezső Márta – Tóth Zoltán: *Választás és választási eljárás*. Budapest, Rejtjel, 2002. 16.

<sup>32</sup> Ld. az 1831. február 7-ei belga Alkotmány 47. cikkét.

<sup>33</sup> A XIX. század végének neves német és magyar közjogászai ugyanis nem ismerték el a választójog alanyi jogi jellegét. Ld. részletesen Hallók Tamás: *Választási részvétel és alkotmányjog*. Budapest, HVG-ORAC, 2015.

<sup>34</sup> Angliában az 1750-es évek gyors ipari fejlődésének köszönhetően változott a választójoggal rendelkezők alanyi köre. Ennek ellenére 1832 előtt a lakosság mindössze 4%-ának volt választójoga. 1832-ben azonban elfogadásra került az első reform bill, amely elsősorban az aránytalanságok kiküszöbölésére szolgált. Ld. Dezső Márta – Nagyné Szegvári Katalin – Rytök Emília: *A választójog*. Budapest, Press Publica, 2002. 10–11.

a 19. század közepén Franciaország lakosságának mindössze 28%-a,<sup>35</sup> Ausztria lakosainak 27%-a, Németország és Belgium lakosságának 22%-a.<sup>36</sup>

A 19. század közepén Európán végig söpört forradalmi hullám nyomán erősödtek azonban azok a hangok, amelyek a választójognak a munkásosztályra való kiterjesztését hirdették. August Emanuel Pfeiffer például úgy fogalmazott: „a túlnyomó többsége azoknak, akik életüket, vérüket a forradalomért, a szabadság ügyéért, a nép jogaiért bevetették, éppen ez iparossegédek, gyári munkások, napszámosok [...] a jogot, amiért a barikádokon harcoltak, egyetlen paragrafussal ismét elvenni nem lehet, s ha ezt önök teszik, az államot újabb forradalomba viszik.”<sup>37</sup>

A magyar Országgyűlés a 19. században az egész Európában alkalmazott cenzust ismerte: a vagyont és az értelmiségit, amelyet azonban csak az alsóház megválasztása során alkalmaztak.<sup>38</sup> A francia és angol példák hatására azonban Magyarországon is megjelentek az általános választójog bevezetésének szükségességét hirdető hangok: Széchényi István például már 1833-ban felemelte a hangját a választójogosultság kiterjesztése mellett.<sup>39</sup> Az 1848-as magyarországi forradalmat követően a vita elsősorban a vagyoni cenzus körül bontakozott ki.<sup>40</sup> Az 1848. évi V. törvénycikk az 1. §-ában – amelyben így fogalmazott: „[p]olitikai jogélvezet azoktól, kik annak eddig gyakorlatában voltak elvenni, a jelen országgyűlés hivatásának nem érezhetvén, mindazok, kik a megyékben és szabad kerületekben az országgyűlési követek választásában eddig szavazattal bírtak, e jog gyakorlatában ezennel meghagyatnak[...]” – a népképviselőt beve-

<sup>35</sup> A napóleoni Franciaországban, az 1800-as évek elején választójoga csak a 21. életévüket betöltött férfiaknak volt, de nekik is csak akkor, ha nem álltak csődeljárás alatt és nem voltak cselédek. Ld. Dezső–Nagyné Szegvári–Rytkó i. m. 8.

<sup>36</sup> Ld. Varga Lajos: Országgyűlési választások a dualizmus korában. In: Földes György – Hubai László (szerk.): *Parlamentari választások Magyarországon 1920–2010*. Budapest, Nagyvilág, 2010.

<sup>37</sup> Dezső–Nagyné Szegvári–Rytkó i. m. 15.

<sup>38</sup> Uo. 18.

<sup>39</sup> Uo. 12.

<sup>40</sup> Az 1848. évi V. törvénycikk országgyűlési vitájában Békés megye követeként eljáró Tomcsányi József pl. felszólalásában a vagyoni cenzussal kapcsolatban úgy fogalmazott, hogy „[...] szab. kir. városokban 300 frt fekvő birtok elég arra, hogy valaki választó lehessen [...]”. Rónay János csanádi követ is Békés megye indítványát támogatta: „[a] 300 frt qualificatio megállítása által az egyenlőséget inkább elérve, s egyszersmind a képviselői rendszert szélesebb alpra állítva látván, pártolom Békés indítványát.” A vagyoni cenzus körüli vitában érdekes kiemelni még Szeged város követét, Renyei Ferdinándot is, aki úgy fogalmazott, hogy „[a] cenzusnak barátja nem vagyok, de ha van, csak akkor nyugtat meg, ha jogegyenlőségből ered.”

zetése<sup>41</sup> ellenére ugyanis – hasonlóan az 1848. évi II. erdélyi törvénycikkhez – nem biztosította a választójog általánosságát.<sup>42</sup> Az áprilisi törvények között elfogadott 1848. évi V. törvénycikk reformjára 1874-ben került sor.<sup>43</sup> E módosítás azonban nem hogy bővítette, hanem épp szűkítette a választójogi jogosultságot, bővült ugyanis a vagyoni cenzusok köre.<sup>44</sup> Amíg az áprilisi törvény értelmében közel nyolcszázezer választópolgárnak, azaz a népesség 7,2%-ának volt választójoga, addig az 1874-es módosítás után ez az arány 6,2%-ra csökkent,<sup>45</sup> amely 1910-ig nem is változott jelentősen.<sup>46</sup> A 20. század fordulóján azonban már megjelentek olyan irányok, amelyek a választójog bővítését szorgalmazták.<sup>47</sup> Ezek kö-

<sup>41</sup> Jól látható tehát, hogy azzal együtt, hogy a forradalom sikerét követően törekvés volt a választójog bővítésére, fontos volt az eddig szavazati joggal bíró nemesség alkotmányos jogának a megerősítése is. Ld. Balogh Elemér: A polgári jogállam egyik ideája: népképviselő az országgyűlésben – Adalék az 1848. évi V. tc. gyakorlatához. In: Chronowski Nóra – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Smuk Péter – Szabó Zsolt (szerk.): *A szabadságszerető embernek Liber Amicorum István Kukorelli*. Budapest, Gondolat, 2017. 185.

<sup>42</sup> Az 1848. évi V. törvénycikk ugyanis a szabad királyi városokban, rendezett tanáccsal bíró községekben 300 ezüsfórtint értékű házat vagy földet, egyéb községekben 1 úrbéri telket szabott meg kritériumként. Ld. bővebben: Ács Nándor: A magyar választási rendszer főbb változásai 1848-tól 1989-ig. In: Cserny Ákos (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Rácz Attila 75. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Nemzeti Községi Tanácsok Társasága, 2013. 186. A választójog kiterjesztése révén az addigi mintegy 200 000 (főleg nemesi származású) szavazóról nagyjából 800 000 főre nőtt a választásra jogosultak száma. Balogh i. m. 189.

<sup>43</sup> A dualizmus kezdeti időszakában ugyanis a választásra jogosultak körét továbbra is az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk határozta meg. A választási eljárás részletkérdéseit illetően azonban – a szabályozás hiányában – szükség volt ezen törvénycikkekre a kiegészítésére. Ezen módosításra pedig az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikkben került sor. Ld. bővebben: Varga i. m. 11.

<sup>44</sup> Ld. az 1848. évi V. törvénycikk és az erdélyi II. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről szóló 1874. évi XXXIII. törvénycikk 1–16. §-ait.

<sup>45</sup> Bakonyi Péter: Tisza István és az általános választójog. *Jogtörténeti Szemle*, 2005/3. 62–66.

<sup>46</sup> Csink Lóránt egy írásában a parlamentarizmus kialakulásának vizsgálatával összefüggésben úgy fogalmazott, hogy a parlamentarizmus igénye Európában az abszolutizmus ellenszereként fejlődött ki, amelynek célja elsősorban az volt, hogy a monarchia önkénye helyett az állam működését a jog kiszámíthatósága (azaz a jogbiztonság), és az általánosan kötelező magatartási szabályok mindenkire egyenlően történő alkalmazása (azaz a jogegység) határozza meg. Álláspontja szerint ezen társadalom-politikai igény folytán alakult ki, hogy az általánosan kötelező normák megalkotása a parlament kezében van (azaz az uralkodó befolyása a törvényhozásra egyre csekélyebb), hogy a törvényhozó hatalmon belül a népképviselői elvű alsóház szerepe növekszik, és hogy a rendi (születési előjogon alapuló) felsőház érdemi szerepe csökken, továbbá, hogy a választójog egyre inkább általános. Bár Csink Lóránt véleménye szerint az általános választójog, az alsóház-dominanciájú parlament, és a parlament-dominanciájú törvényhozás önmagában még nem tekinthető parlamentarizmusnak, de egy jól kivehető trendet határoznak meg. Csink Lóránt: Az alkotmánybíráskodás szerepe parlamentáris kormányformában. *Jogelméleti Szemle*, 2016/1. 149.

<sup>47</sup> Csik Tamás: Cenzusok a századelő választójogában és képviselői reformterveiben: egy statisztika tanulságai. *Levéltári Szemle*, 2014/64. 19–60.

zül kiemelhető a szociáldemokrata párt 1903-ban elfogadott programja, aminek első pontja tartalmazta azon követelést, miszerint „az általános, egyenlő, közvetlen szavazójogot minden választásnál és szavazásnál, az állam minden 20 éven felüli polgárának, nemi különbözőség nélkül [biztosítani kell]”. Később, az 1917-ben hatályba lépett választójogi reformok aztán a női választójog kivételével már a munkás- és paraszt rétegek bevonásával is igyekeztek bővíteni a választójogot.<sup>48</sup>

A választójog általánossá válásának egyik fő állomása a választójognak a nőkre történő kiterjesztése volt. Dirner Gusztáv egy 1910-es művében úgy fogalmazott, hogy vallási és erkölcsi aggodalmaik voltak korábban azoknak is, akik a rabszolgák felszabadítását ellenezték, illetve azoknak is, akiket aggodalommal töltött el a nőknek a tanítói pályára „engedése” vagy épp az egyetemre „bocsátása”. Megfogalmazása szerint „[nem] feledkez[hetünk] meg arról, hogy a nő a mi embertársunk...”.<sup>49</sup> A választójognak a nőkre kiterjesztése ennek ellenére például még a nagy nyugati demokráciákban is csak a 20. század közepén történt meg.<sup>50</sup> Angliában 1918-ban vezették be az ún. lady választójogot, amit önálló egzisztenciához és magasabb iskolai végzettséghez kötöttek. Ez azonban nem eredményezett látható politikai módosulást (csak a konzervatívokra leadott voksok száma nőtt meg egy kevéssel). Franciaországban szintén 1918-ban kísérletet tettek a női választójog bevezetésére, ezt azonban a szenátus megfontolás végett visszaküldte a kormánynak, és ez a morfondírozás egészen 1946-ig tartott.<sup>51</sup> A nők először az ún. „telepesnemzetekben” kaptak aktív választójogot, így pl. az Amerikai Egyesült Államokban (1920),<sup>52</sup> Új-Zélandon

<sup>48</sup> Uo. 22–26.

<sup>49</sup> Dirner Gusztáv: *A női választójogról*. Budapest, Franklin-Társulat, 1910.

<sup>50</sup> Pl. Franciaországban, Olaszországban 1948-ban, Ausztriában 1967-ben, Svájcban 1971-ben kaptak a nők választójogot, illetve választhattak a férfiakkal azonos feltételek mellett. Dezső-Tóth i. m. 24–25.; továbbá: Nagyné Szegvári Katalin: *A női választójog külföldön és hazánkban*. Budapest, HVG-ORAC, 2001.

<sup>51</sup> Dezső–Nagyné Szegvári–Rytkó i. m. 18–19.

<sup>52</sup> Az Amerikai Egyesült Államokban is korábbra nyúlik ugyanakkor vissza a nők választójogával összefüggő vita (olyannyira, hogy egyes államokban már a 19. század végén adtak választójogot a nőknek, így pl. Wyomingban 1869-ben, Coloradoban 1893-ben, vagy épp Idahoban és Utahban 1896-ban. Ld. Frank Abbott Magruder: *American Government with a Consideration of the Problems of Democracy*. Boston etc., Allyn and Bacon, 1921. 355.). Az 1920-as kiterjesztés előtt több tudományos cikk is foglalkozott a kérdéssel. Így többek között egy 1919-es tanulmány úgy fogalmazott, hogy a női választójog kérdése az egyik legégetőbb kérdés, mint az Amerikai Egyesült Államokban, mind Európában. Ld. Williem F. Ogburn – Inez Goltra: How women vote. *Political Science Quarterly*, Vol. 34., No. 3. (Sep., 1919) 413–433.; továbbá: Rafael Palma: *Woman and the Right to Vote*. Manila Bureau of Printing, 1919. 289–303.

(1893),<sup>53</sup> Dél-Ausztráliában (1895), továbbá Skandináviában (Finnországban 1906,<sup>54</sup> Norvégiában 1910–1913, Dániában 1915, Svédországban 1918–1920<sup>55</sup>).<sup>56</sup> Magyarországon az 1848. évi V. törvénycikk és II. erdélyi törvénycikk (1. § a) pontjában) a nőket a választójogból kizárta. A törvény szövege értelmében a hazaárulók, a gyűjtogatók, a csempészek, a gyilkosok és a nők nem kaptak választójogot.<sup>57</sup> A kiegyezést követően az Országgyűlésben több alkalommal is előkerült a nők parlamenti választójoga, de érdemi előrelépés nem történt. Az 1900-as évek elejétől 1917 végéig a kormányok több választójogi törvény-tervezet is kidolgoztak, de ezekben sem szerepelt a nők választójoga (annak ellenére, hogy a fentebb idézettek szerint már 1903-ban felmerült a női választójog bevezetése). Az 1918. évi I. néptörvény a nők választójogát a 24. életév betöltéséhez, 6 év magyar állampolgársághoz, illetve írni-olvasni tudáshoz kötötte.<sup>58</sup> A tervezet 1919 márciusában készült el, megvalósítását azonban a proletárdiktatúra létrejötte megakadályozta. A Tanácsköztársaság bukását követően, 1919 őszén alakult Friedrich-kormány programjában szerepelt az általános és titkos választójog bevezetése. A kormány 1919. november 17-én az 5.985/1919. számú ME. rendelettel új választójogot határozott meg, amelyben a nők választójogát a férfiakéhoz hasonlóan állapították meg, ám itt kikötötték még az írni-olvasni tudást is.<sup>59</sup> Később a 2.200/1922. számú ME. rendelet már egyértelműen a női választójogról rendelkezett, még ha a férfiakénál szűkebb értelemben is.<sup>60</sup> A női választójog kiteljesedése a 20. század második felében a különböző nemzetközi dokumentumok által vált teljessé. A nők politikai jogairól szóló New Yorkban,

<sup>53</sup> 1893-ban először Új-Zélandon (mintegy próbaképpen a Brit Birodalmon belül) adták meg a választójogot a nőknek. Bakonyi i. m. 63.

<sup>54</sup> A finn női választójog történetét ld. továbbá: Manon Tremblay (ed.): *Women and legislative representation (electoral systems, political parties and sex quotas)*. Basingstoke–New York (NY), Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>55</sup> Egy 1911-ben Stockholmban tartott konferencián elvették fogadták el, hogy a nők választójoga egyenértékű legyen a férfiakéval. Ld. bővebben Nagyné Szegvári i. m.

<sup>56</sup> Ld. Henry Valen: Választójog. In: Vernon Bogdanor (szerk.): *Politikatudományi enciklopédia*. Budapest, Osiris, 2001. Ezzel szemben Belgiumban csak 1948-ban, Svájcban pedig csak 1978-ban kaptak választójogot a nők. Ld. Sente Zoltán: *Európai alkotmány- és parlamentarizmus-történet 1945–2005*. Budapest, Osiris, 2006. 656–658.

<sup>57</sup> Ld. az országgyűlési követeknek népképviselő alapján választásáról szóló 1848. évi V. törvénycikk 2. §.

<sup>58</sup> Ld. 1918. évi I. néptörvény 1. §.

<sup>59</sup> Ld. a nemzetgyűlési, törvényhatósági és községi választójogról szóló 5.985/1919 ME. rendelet 1–3. §-ait.

<sup>60</sup> Ld. az 1922. évben összeülő nemzetgyűlés tagjainak választásáról szóló 2.200/1922. ME. rendelet 2. §-át. Ld. továbbá: Simándi Irén: A nők parlamenti választójogának története Magyarországon, 1919–1945. *Rubicon Online Plusz*, 2009/4. <https://tinyurl.com/bhdpxar2>

1953. március 31. napján kelt egyezmény I. és II. cikke már kifejezetten a szavazati jogot és a választhatóság (azaz a passzív választójogosultság) jogát nevesíti,<sup>61</sup> és oly módon tágítja az alkalmazási kört, hogy minden választáson szavazati jogot kell biztosítani, és minden nyilvánosan választott, a nemzeti jogban megfelelően létrehozott szervbe választhatóak a nők.<sup>62</sup> A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikke szerint pedig a nőknek nem kizárólag a választójogot kell biztosítani, hanem azt is, hogy részt vegyenek a kormánypolitika kialakításában.<sup>63</sup>

#### 4. A választójog korlátozásának általános kérdései a 21. században

A választójog, ahogyan azt a fentiekben láthattuk, az évszázadok során mindig csak meghatározott keretek között illette meg a természetes személyeket. Ezen keretek (amelyet mintegy megfordítva nevezhetnénk korlátoknak is<sup>64</sup>) természetesen az évtizedek során mind szélesebbre nyíltak, és a cenzusok csökkenésével egyre tágabb körben lettek értelmezhetőek.<sup>65</sup> Ennek ellenére a választójog nem vált teljesen általánossá, azaz a mai napig léteznek korlátok,<sup>66</sup> amelyek bizonyos személyeket kizárnak a választójog gyakorlásából.

<sup>61</sup> A nők passzív választójoga vonatkozásában érdemes megemlíteni, hogy hazánkban az első női képviselő a parlamentben Slachta Margit volt, akit 1920. március 25-én választottak Budapest I. kerületében nemzetgyűlési képviselővé (Ld. Balogh Margit: Slachta Margit a nemzetgyűlésben, avagy az első női képviselő, 1920–1922. In: Gergely Jenő (szerk.): *A hosszú tizenkilencedik és a rövid huszadik század. Tanulmányok Pölöskei Ferenc köszöntésére*. Budapest, ELTE BTK Új- és Legújabbkori Magyar Történeti Tanszék, 2000. 27–38.

<sup>62</sup> Ld. A nők politikai jogaira vonatkozóan New Yorkban, 1953. évi március hó 31. napján kelt nemzetközi egyezmény I. és II. cikk.

<sup>63</sup> Ld. A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról 1979. december 18-án New Yorkban elfogadott egyezmény 7. cikkét.

<sup>64</sup> William Fenton Myers: *Woman and the Law, Including Rights and Duties of Citizenship (1918)*. Kessinger Legacy Reprints, 2010. 515. Frank Abbott Magruder pedig – szintén az 1918-as amerikai választójogi szabályokról szólva – a választójogosultság feltételeként a 21. életév betöltését, az amerikai állampolgárságot, az adott államban való állandó lakóhely meglétét emelte ki. Ld. Magruder i. m. 353.

<sup>65</sup> Hollósi Gábor: Országgyűlési választási rendszer és választójog a Horthy-kori Magyarországon. *Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás: a Nemzeti Köszolgálati Egyetem közigazgatás-tudományi szakmai folyóirata*, 2015/1. 115–133.

<sup>66</sup> Martha E. Kropf a választójog korlátaival összefüggésben – az Amerikai Egyesült Államok gyakorlatát vizsgálva – arra a megállapításra jut, hogy a választójog, bár a történelem során folyamatosan bővült és szélesedett, a mai napig megvannak a korlátai. A szerző ezek közé

A választójog általánosságának korlátai tekintetében fontos kiemelni az Alkotmánybíróság 64/1991. (XII. 17.) AB határozatát. Ezen döntésében a testület az alkotmányjogi jogképesség általánosságának és egyenlőségének elvével foglalkozott. E szerint minden ember, mindenütt, feltétlenül jogalanynak számít: minden ember, nemcsak természetes állapotát, hanem jogállását tekintve is egyenlő. A magyar alapjogi dogmatika szerint tehát alapjogi jogképessége minden embernek van, így a választójog feltételhez kötése az alapjogi cselekvőképességet érinti.<sup>67</sup> A választójog általánosságának korlátozása kapcsán fontos megjegyezni az Alkotmánybíróság 16/1994. (III. 25.) AB határozatát is. Ez azért bír különös jelentőséggel, mert a választójog alkotmányos határait csak az alkotmány *választójogi klauzulájában* lehet meghatározni (azaz annak alkotmányos korlátait – pl. belföldi lakóhely vagy épp a belátási képesség stb. megléte – kijelölni). Ebből következőleg a választójog lényeges tartalmát fogja sérteni minden olyan jogszabályi vagy egyéb rendelkezés, ami a választójogot korlátozza, de nem vezethető vissza az alkotmány választójogi klauzulájában megfogalmazottakra.<sup>68</sup> Az Alkotmánybíróság ezen döntését az 1/2013. (I. 7.) AB határozatában is megerősítette és kimondta, hogy a választójog csak az Alaptörvényben (alkotmányban) meghatározott okból korlátozható, és a korlátozási okok nem bővíthetők más jogszabályban.<sup>69</sup> Ezen alkotmánybíróági tétel alapján megállapítható, hogy hazánkban a választójog általánosságának határait, azaz korlátait az Alaptörvény *választójogi klauzulájában* – azaz a XXIII. cikkében – találhatjuk. A fentiekkel összhangban és nem azzal szembenesen szinkronban a *választójogi klauzulában* kijelölt határokkal. A választójogi törvények tehát korlátozásokat állapíthatnak meg a választójoggal kapcsolatban az alkotmány kifejezett felhatalmazása alapján (erre láthatunk példát Spanyolországban,<sup>70</sup> vagy épp Portugáliában<sup>71</sup>), de találunk ellenkező példát is,

---

sorolja pl. a választási regisztráció előírását. Ld. Martha E. Kropf: *Institutions and the Right to Vote in America*. Charlotte, University of North Carolina at Charlotte, 2016. 80–83.

<sup>67</sup> Bodnár (2014) i. m. 81.

<sup>68</sup> Bővebben: Kurunczi Gábor: Előzetes regisztráció az alkotmányosság mérlegén. *Pázmány Law Working Papers*, 2012/43. 5.

<sup>69</sup> 1/2013. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [61].

<sup>70</sup> Ld. Spanyolország Alkotmánya 68. cikk (1) bekezdése: „A Képviselőház minimum 300 és maximum 400 képviselőből áll, akiket általános, egyenlő, közvetlen és titkos választás alapján, a törvényben megállapított feltételek mellett választanak meg.”

<sup>71</sup> Ld. Portugál Köztársaság Alkotmánya 49. cikk 1. pontja: „Minden, 18. életévét betöltött állampolgár választójogosult, kivéve az általános törvényben meghatározott cselekvőképétlenség eseteit.”

amikor az alkotmány kimondja, hogy törvény a választójogosultságot az alkotmányban megjelölt eseteken túl nem korlátozhatja (ld. pl. Görögország<sup>72</sup>).

A választójog korlátozhatóságának természetesen a nemzetközi jogban is megtalálhatjuk a fő irányvonalait. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottság 25. általános kommentár 4. pontja szerint például a politikai részvételi jogok gyakorlását csak olyan alapon lehet felfüggeszteni vagy korlátozni, amelyet törvény határoz meg, emellett objektív és észszerű (ilyennek tekinthető pl. a minimális életkor). Nem tekinti megengedhető korlátozásnak azonban az Emberi Jogi Bizottság például a testi fogyatékoság miatti cenzust, vagy épp a műveltségi, vagyoni vagy képzettségi cenzust. Ugyanezen kommentár 10. pontja szerint minden korlátozásnak igazolhatónak kell lennie objektív és észszerű kritériummal. Emellett mindenféle korlátozás legfontosabb mércéje a diszkrimináció mentesség: a politikai részvételi jogokat faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) a Sukhovetsky v. Ukraine ügyben hozott döntésében kimondta, hogy a választójog korlátozásának kérdése szorosan összefügg a választójog általánosságának alapelvével, amely ma már főszabály a választójog biztosítása tekintetében. Ez az elv azonban nem jelenti azt, hogy ne lehetne a választójogot, illetve a választójog gyakorlását korlátozásoknak alávetni.<sup>73</sup> Az EJEB a Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium ügyben megállapította, hogy az abban foglalt jogok nem abszolútak, mivel e cikk anélkül ismeri el ezeket a jogokat, hogy kifejezetten meghatározná lényegüket, ezért helye van bizonyos fokú korlátozásnak. A szerződő államnak igazolnia kell azonban, hogy az alkalmazott feltételek nem csorbítják a szóban forgó jogokat olyan mértékben, hogy az a jogok lényeges tartalmát érinti és lerontja azok érvényesülését.<sup>74</sup> A választójog általánosságának korlátozása tekintetében tehát az EJEB számos esetben állást foglalt. Így például a Matthews v. the United Kingdom ügyben és az Aziz v. Cyprus ügyben hozott ítéleteiben megállapította,<sup>75</sup> hogy minden esetben egyezményesértő, ha egy társadalmi cso-

<sup>72</sup> Ld. Görögország Alkotmánya 51. cikk (3) bekezdés: „[...] A törvény a választójogosultságot nem korlátozhatja [...]”

<sup>73</sup> Sukhovetsky v. Ukraine, Judgment of 28 March 2006, no. 13716.

<sup>74</sup> Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium, Judgment of 2 March 1987, no. 9267/81.; továbbá: Peter van Dijk – G. J. H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Deventer–Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1990. 482–483.

<sup>75</sup> Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01.; továbbá: Matthews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999, no. 24833/94.

portot vagy az egész népességet fosztják meg a választás jogától. Így például az EJEB szerint sértette a szabad választásokhoz való jogot az, hogy Gibraltár lakossága nem vehetett részt az Európai Parlament tagjainak választásán, illetve hogy a Ciprus görög fennhatóság alatt álló területein élő törököket megfosztották a Képviselőház tagjai megválasztásának lehetőségétől.<sup>76</sup> A 21. században egy demokratikus államban ugyanis a választójog általánossága a főszabály (ld. továbbá: *Hirst v. the United Kingdom ügyet*<sup>77</sup>).

A választójog korlátozása tehát több szempontból is lehetséges. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a korlátozás (kizárás) sohasem lehet állandó (azaz nem lehet megfosztó jellegű), csak átmeneti.<sup>78</sup> Azt is ki kell emelni azonban, hogy előfordulhat olyan helyzet is, hogy az érintett személy minden feltételnek megfelel, nem áll semmilyen korlátozás alatt, mégsem gyakorolhatja választó jogosultságát: ilyennek tekinthető pl., hogy csak az vehet részt a szavazáson, aki szerepel a választójogi névjegyzékben. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatában megállapította, hogy a választójog általánosságának akadályai az alkotmányjogi korlátokon (választójogi klauzula) túlmenően további objektív korlátokkal nem bővíthetőek, a választójog gyakorlását azonban a törvényhozó eljárási feltételekhez kötheti.

## 5. Konklúzió

A fentiek alapján jól látható, hogy a választójog általánossága a történelem során nem teljes mértékben jelentette ugyanazt, amit a mai gondolkodásban értünk alatta, annak elvét (és alanyi körét) koronként eltérően értelmezték. A 18–19. században (és még a 20. század elején is) ugyanis a választójogosultság meghatározása nem abból a gondolatból indult ki, hogy mindenkinek van választójoga, aki a néphez tartozik, azaz pl. (és manapság is leggyakrabban alkalmazott feltételként) az adott ország állampolgára, és csak az alkotmányos szinten meghatározott korlátok (pl. életkor,<sup>79</sup> vagy belátási képesség) miatt lehet valakit kizárni ebből a

<sup>76</sup> Uo.

<sup>77</sup> *Hirst v. the United Kingdom*, Judgment of 6 October 2005, no. 74025/01.

<sup>78</sup> Bodnár (2014). i. m. 143.

<sup>79</sup> Csink Lóránt álláspontja szerint az életkor, mint cenzus fenntartása a 21. században nehezen indokolható. Álláspontja szerint – amelyet hajlamos vagyok magam is osztani – minden állampolgárnak születésétől fogva választójogot kellene biztosítani. Ld. bővebben: Csink Lóránt: Gondolatok az „egyre általánosabb” választójogról. In: El-Beheiri Nadja – Szabó István (szerk.): *Viginti Quinque Annis II. Emlékkonferencia Zlinszky János tiszteletére*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 509–518.

jogosulti körből, hanem egy fordított logika alapján a választójogosultságot mintegy kiváltságnak tekintették. Ezt a kiváltságot pedig csak a törvényi szinten rögzített szigorú, normatív, és taxatív feltételek teljesítése esetén lehetett elnyerni (pl. vagyoni vagy műveltségi cenzusoknak való megfelelés által). Ezeket a feltételeket tekinthettük mintegy kompetencia alapú szűrőfeltételeknek is: a kor gondolkodása ugyanis abból a felvetésből indult ki, hogy az iskolázatlan, kevésbé vagyonos férfiak, és általában véve a nők, nem értenek a politikához, így beleszólási jogot sem kell biztosítani nekik annak alakításába. A fentiekben látható fejlődési tendencia alapján (általában egy-egy lényeges külső tényező hatására) aztán ezek a normatív (nemi, vagyoni, vagy kvázi kompetencia alapú) feltételek enyhültek, ezáltal pedig a választójogosulti kör egyre szélesebbé vált. Ezzel összefüggésben Jakab András egy konferencián tartott előadásában<sup>80</sup> úgy fogalmazott, hogy az I. világháborút követően a frontról hazatért túlélő katonáktól nem lehetett megvonni 'cenzusok' alapján a választójogot (hisz életüket kockáztatták hazájukért) így az államok többségében aktív választói jogosultságot kaptak. Hazánkban pl. a háborúban szerzett érdemek alapján az 5.985/1919. számú ME. rendelet életkorra tekintet nélkül biztosította a választójogot azoknak, akik az első világháborúban legalább tizenkét héten át arcvonalbeli szolgálatra voltak beosztva.<sup>81</sup> Ezen katonák között azonban számos olyan személy is volt, akik a fronton szembesültek a kommunista kiáltvány eszméivel, így azonban féltő volt, hogy a nyugati országokban is megerősödnek a kommunista nézeteket valló pártok. Ennek ellensúlyozása érdekében az érintett államok a választói jogosultságot kiterjesztették olyan – a háborút a hátszágban átvészelő – személyekre is (elsősorban a nőkre), akik korábban azzal úgyszintén nem rendelkeztek, annak érdekében, hogy a politikai egyensúly fennmaradjon.<sup>82</sup> Később a 20. század második felétől a választójogosultság alapjogiasodott, és így egyfajta paradigmaváltást figyelhettünk meg: pl. a nőiválasztójog bevezetésével a választójog általánosságának korlátai jelentősen leszűkültek, és a főszabállyá a „mindenki, kivéve aki...”-elv vált. Az uralkodó ideológia ugyanis egyre inkább az lett, hogy azért van valakinek joga beleszólni a társadalom irányításába, mert a nép tagja, és mint ilyen, tőle származik a fel-

<sup>80</sup> 2013. október 2-án az Európai Választási Szakértők Egyesülete (ACEEEO) és a Mathias Corvinus Collegium (MCC) szervezésében került megrendezésre a „Lépések az általános választójog felé – a választójogosultak körének kibővülése és az ezzel kapcsolatos kihívások” c. szeminárium, amelynek keretében JAKAB András kiemelte, hogy „[a]z általános választójog kialakulása részben történelmi szükségszerűségek, részben különböző csoportérdekek beka-nalizálásának köszönhető”. Ld. <https://aceceo.org/hu/projektjeink/2014-valasztasok-eve>

<sup>81</sup> Hollósi i. m. 115–133.

<sup>82</sup> Ilonszki Gabriella: *Képviselők és képviselőlet Magyarországon a 19. és 20. században*. Budapest, Akadémia, 2009. 197–210.

hatalmazás (ő a népszuverenitás alanya, függetlenül a kompetenciáitól<sup>83</sup>). Kérdés ugyanakkor, hogy ezen elvben mi szükség van a „*kivéve aki...*” fordulatra, azaz a választójogosultság bárminemű korlátozására. Hiszen, ha a nép fogalmának meghatározása során elfogadjuk azt a hipotézist, mely szerint azt a legjobban az állampolgárság megléte mentén tudjuk körülhatárolni, akkor a népakarat minél teljesebb kifejezése érdekében jogosan indulhatnánk ki abból a felvetésből, hogy választójogosultsága valamennyi állampolgárnak van (kell, hogy legyen) – és e tekintetben irreleváns, hogy ezt egyes választópolgárok tudják-e gyakorolni (pl. életkoruk, vagy épp belátási képességük csökkent jellege miatt). Ezzel összefüggésben azonban nem szabad elfelejteni, hogy az államnak a választójoggal, mint alapjoggal összefüggésben (hasonlóan más alapjogokhoz) intézményvédelmi kötelezettsége is fennáll. Ennek keretében egyfelől pl. működtetnie kell a választójogi intézményrendszert, illetve a jogorvoslati lehetőségeket. Másfelől azonban a választójoggal összefüggő intézményvédelmi kötelezettségébe tartozik a választójog integritásának a védelme is.

Mára tehát a választójogosultság szinte minden demokratikusan működő (jog)államban széles körben kerül meghatározásra.<sup>84</sup> Ezen folyamatok ellenére azonban a választójogi szabályozás jellege a tényleges általánosságot, azaz a „*mindenkit*” bizonyos szempontból a mai napig nem érte el: megfigyelhetők ugyanis különböző választójogosultsági korlátok, amelyek azonban az esetek többségében éppen, hogy a népakarat legteljesebb érvényesülését szolgálják.

<sup>83</sup> A választópolgár kompetenciái tekintetében érdemes megemlíteni, hogy az Amerikai Egyesült Államokban már jelentős azon választópolgároknek a száma, akik az angol nyelvet nem, vagy csak nagyon alapszinten beszélik, és az anyanyelvük inkább a spanyol nyelv. Ennek ellenére fel sem merül ezen személyek esetében, hogy tőlük elvonják a választójogosultságot, holott sok esetben arról sincs teljeskörű tájékozottságuk, hogy az egyes jelölteknek milyen programjuk, jövőképük van. E körben lásd bővebben: Gerencsér Balázs: *A latinók az Amerikai Egyesült Államokban*. Budapest, Pázmány Press, 2019. 78., 85., 106, 110.

<sup>84</sup> Fontos kiemelni, hogy Magyarországon a rendszerváltás előtti, utolsó választási törvény – az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény – már szűkítette a választójogból kizártak körét, és az elmebetegségben szenvedők mellett csak a bíróság által kiszabott büntetés miatt vontta meg az általános választójogot. Ld. az országgyűlési képviselők és a tanácsstagok választásáról szóló 1983. évi III. törvény 2. § (2) bekezdés.

# EMBERKÉP AZ ISKOLAI TELEFONHASZNÁLAT SZABÁLYOZÁSÁBAN

Patyi Gergely\*

## 1. Bevezetés

Jelen tanulmány megírására az „emberkép a jogban” kari tanulmányok megjelentetése sarkalt. Tanszéki munkatársaimmal folytatott beszélgetések során olyan álláspont alakult ki, amely alapján úgy tűnik egyetérttünk abban, hogy csak a jogalkotónak lehet emberképe, a jognak önmagában ilyen tulajdonsága nincs. A jogalkotó az, aki ráhatással bír a jogrendszerre és a jog, mint társadalmi alrendszer csak az általa vizionált emberképet tudja közvetíteni.<sup>1</sup> Az állásponttal magam is egyetérttek, a jogelméleti háttér vizsgálatát meghagyom inkább a jogbölcseseknek. A tisztán elméleti megközelítés helyett, a gyakorlat által megfertőzött közigazgatási jogásként elsősorban a szabályozási megoldás és kialakulóban lévő gyakorlat vizsgálatára szorítkozom.

Az általam választott téma a diákok iskolai mobiltelefon használatára vonatkozó új szabályozás, amely sokunk gyermekének közvetlen érintettsége és annak időszerűsége miatt talán érdeklődésre tarthat számot. A szabályozás vizsgálata pedig a gyakorlat felől megközelítve is hozhat eredményeket a jogalkotó emberkép felfogásáról.

Tanulmányomban vizsgálni kívánom a szabályozási szükséghelyzetet, annak közjogi alapját, a szabályozás célját és a létrejött szabályozási megoldást. Felvetek továbbá néhány gondolatot a jogalkotó által végiggondolni elmulasztott gyakorlati kérdésekről és az elért eredményekről is.

---

\* Egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-2171-5167>

<sup>1</sup> Varga Zs. András: Értelmes-e a jog emberképét keresni? Ld. a jelen kötet 271. oldalán.

## 2. Szabályozási szükséghelyzet

Magyarországon – mondhatni – az oktatás története egyidős az állammal, és már a XVIII. században közfeladatként határozták meg az oktatásügyet. Az igazgatási rendszer szemléletváltásával az állam az iskola működtetésébe bevonta a helyi közösségeket az intézményes kontrollal biztosítva a törvényességet. Azonban az eltelt több mint kétszáz év az oktatásigazgatást is teljes mértékben megváltoztatta.<sup>2</sup>

A XX. század rohamos változása, a digitalizáció előretörése mindannyiunk életére komoly hatást gyakorol. Abban az esetben, ha a feltételezett tanulmányolvasó elővenné zsebéből okostelefonját és megvizsgálná a rajta található alkalmazásokat, bizonyára megdöbbenne hányat is tudna számba venni. Az alapvető eszközökön – mint a telefon – üzenet, fotók és beállítások mellett számos egyéb alkalmazás is lenne a kijelzőn. A sajátomon például, több mint hetven található belőlük, pedig játék nincs is rajta. Mindennapossá vált, hogy a telefonunkat használjuk a bankunkkal történő kapcsolattartásra, a közüzemi szolgáltatókkal történő elszámolásra, kártyás fizetésre, vagy gyermekünk iskolai előmenetelének figyelemmel kísérésére, zseblámpának, zene lejátszónak, azaz szinte bármire.

„Boomer”-ként nem valószínű, hogy ezt annyira szeretjük, a folyamatot azonban ennek ellenére sem fogjuk tudni megállítani. Bennünket ez a folyamat változásként érint, a fiatalabb korosztályok ugyanakkor már ebbe a világba születnek bele. Számukra a virtuális tér jobb esetben csak a világ kiterjedése, rosszabb esetben pedig maga a valóság. Egyre gyakrabban tűnik úgy, hogy inkább a második megállapítás a helytállóbb. A fiatalok számára magától értődik a kapcsolatok ily módon történő fenntartása, hisz a mindennapi életük az online térben történik, és aki ebben nincs jelen, az gyakorlatilag nem is létezik. Meglepő lehet, de sajnos igaz, hogy egy mai gyermek saját nagyszüleit érő egy napi adatmennyiség több ezerszeresét kapja, amely kihat a fejlődésére, az idegrendszerére is. A helyzet tehát elég egyértelmű, amelyből fakadóan a jogalkotónak is támadhat teendője.

Köztudott, hogy Magyarország Alaptörvényében<sup>3</sup> a családra vonatkozó rendelkezések központi helyet foglalnak el. különösen kiemelve a gyermekekre vonatkozó szabályokat. A XVI. cikk alapján az is ismert, hogy minden gyer-

<sup>2</sup> Gerencsér Balázs Szabolcs: A közigazgatás a közönségért van – ebben mindenki egyetért? Ld. a jelen kötet 681. oldalán.

<sup>3</sup> Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

meknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, ami kifejezésre jut abban is, hogy a szülőknek nem pusztán jogaik vannak arra, hogy a gyermeküknek adandó nevelés kérdéseiben dönthessenek, de kötelességük is gondoskodni gyermekükről és taníttatni gyermeküket.<sup>4</sup> Az Alaptörvény X. cikke továbbá egyértelművé teszi, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, valamint – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, és a törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát is. A gyermekjogokat az alapjogok második generációja körébe tartozó szociális jogok között tartják számon, így lényegében az állam cselekvési kötelezettségét írják elő, ezáltal az állam kötelezettsége egyértelmű.<sup>5</sup> A fentebb röviden vázolt helyzet és a magyar állami kötelezettség fennállta alapján a jövő nemzedékek egészséges fejlődése érdekében kétségtelenül arányos korlátokat kell felállítania a jogalkotónak. A vizsgálandó kérdés tehát az, hogy hogyan is valósult meg ténylegesen a szabályozás.

### 3. A szabályozás célja, annak megvalósítása

A Kormány a számára adott felhatalmazás alapján<sup>6</sup> 2024. augusztus 8. napján megalkotta a nevelési-oktatási intézményekben a tiltott és a használatában korlátozott tárgyak köréről, valamint ezen tárgyakra vonatkozó eljárásrend részletes szabályairól szóló kormányrendeletet,<sup>7</sup> amely nem egész egy hónappal később, szeptember 1. napjával hatályba is lépett.

A rendeletben meghatározásra kerültek a tiltott és a használatában korlátozott tárgyak, ezek átvételének és visszaadásának szabályai, az ellenőrzési jog gyakorlásának és az igazgató, valamint a pedagógus általi, a tanuló részére a birtoklás és használat engedélyezésére vonatkozó szabályok. A rendelettel kapcsolatban rögzítésre került, hogy a feladatok ellátásához további anyagi forrás nem szükséges. Első ránézésre tehát a feladatot megoldotta a jogalkotó. Vizsgáljuk meg azonban közelebbről is a kialakult szabályozást.

<sup>4</sup> Schanda Balázs: Az alaptörvény emberképe. Ld. a jelen kötet 736. oldalán.

<sup>5</sup> Varga Ádám: A gyermekek és a szülők jogai. In: Csink Lóránt (szerk.): *Alapjogi kommentár az alkotmánybírói gyakorlat alapján*. Budapest, Novissima, 2021. 202–203.

<sup>6</sup> A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény 94. § (4) bekezdés t) pont.

<sup>7</sup> A nevelési-oktatási intézményekben a tiltott és a használatában korlátozott tárgyak köréről, valamint a tárgyakra vonatkozó eljárásrend részletes szabályairól 245/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet.

A nevelési-oktatási intézménybe a tanuló által nem vihető be a közbiztonságra különösen veszélyes eszköz<sup>8</sup> és az olyan tárgy, amelynek birtoklása akár a szabálysértési, akár a büntető jog alapján büntetendő.<sup>9</sup> Nem vihető be továbbá a tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére nem értékesíthető termék, vagyis az olyan szűrő- vagy vágóeszköz, amelynek szűrőhosszúsága vagy vágóéle a 8 cm-t meghaladja. Ezen kívül az egyszerűsítés kedvéért a jogszabályt csak kivonatossan ismertetve a dobócsillag, a rugóskés, felajzott íj, számszerű, francia kés, szigonypuska, parittyá, csúzli, boxer, gázspray, elektromos sokkoló lőfegyver és utánzata, álkulcs. Természetesen a jogalkotó kötelezése alapján szintén nem vihető az iskolába kábítószer, pszichoaktív anyag, robbanóanyag, robbanószer, lőfegyver, lőszer, alkohol, szexuális termék, dohánytermék. A magam részéről csodálkoznék, ha ezen eszközök iskolába történő bevitele a házirendek alapján eddig engedélyezett lett volna, ugyanakkor teljes mértékben egyetértek azzal, hogy ezen eszközök oda nem valók, sőt szülőként el is várom, hogy ilyenek az iskolába ne is legyenek. Az már más kérdés, hogy igazgató, vagy pedagógus legyen a talpán, aki a részletes jogszabályi feltételeket maradéktalanul ismeri és a tilalom alá eső tárgyakat tökéletesen azonosítani is képes. Arról már nem is szólva, hogy a szabályozás természetesen a diákokra is vonatkozik, akik feltehetően jogi oktatásuk keretében a jogszabályi háttérrel és a fogalmakat minden tekintetben tökéletesen ismerik és azt képesek is maradéktalanul alkalmazni.

A jogalkotó a rendeletben megalkotta a használatában korlátozott tárgyak körét is, amely alapján a tanítási nap folyamán ilyenek minősülnek a telekommunikációs eszközök, különösen a mobiltelefonok, a kép- vagy hangrögzítésre alkalmas eszközök és az internetelésre alkalmas okoseszközök. Ezen szabályok idézésével el is érkeztünk a vizsgálódásunk középpontját képező területhez. A fogalommeghatározás alapján tehát az iskolának vizsgálnia kell az eszközök képességeit és az egyedi vizsgálat alapján kell tudni beazonosítani, hogy azok a rendelet hatálya alá tartoznak-e. Itt már komoly kétségeim támadnak az elvárt ismeretszinttel kapcsolatban, figyelemmel az eszközök végtelen típusára és változatosságára is.

<sup>8</sup> A közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről szóló 175/2003. (X. 28.) Korm. rendelet szerint.

<sup>9</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény vagy a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény szerint.

#### **4. A tiltott és használatában korlátozott tárgyak átvételének és visszaadásának szabályai**

A jogalkotó szerint a használatában korlátozott tárgy a nevelési-oktatási intézménybe bevihető, azzal a kiegészítéssel, hogy a tanuló a használatában korlátozott tárgyat a tanítási nap kezdetén, a tanítási órák megkezdése előtt az intézmény házirendjében meghatározottak szerint a tanítási nap időtartamára leadja, és azt a házirendben meghatározottak szerint visszakapja. Az átvételt követően a használatában korlátozott tárgyat a nevelési-oktatási intézmény által a házirendben meghatározott elzárt helyen kell tárolni, és az átvett tárgyat az átvétel időpontja szerinti állapotban kell a tanulónak visszaadni.

A jogalkotó az eszközök átvételéről, tárolásáról, visszaadásáról a fenti szabályokkal rendelkezett, ugyanakkor már az ismertett részekből is sejthető, hogy a szabályozás megalkotója feltehetően nem ismerve az oktatási intézmények tényleges működését, nem gondolta át a teljes folyamatot, és nem támaszkodott a pedagógusok ismereteire sem. Nem zárnám ki azt a feltételezést sem, hogy a törvényalkotó inkább a büntetés végrehajtási intézetek világában rendelkezik ismeretekkel.

Az iskolákba a tanulók fő szabály szerint nem egyszerre, hanem eltérő időpontokban érkeznek, felsőbb évfolyamokon, gimnáziumokban, szakiskolákban gyakran csoportbontásban tanulnak. Ebből fakadóan már az eszközök átvétele is komoly nehézséget okozhat. Arról nem is beszélve, hogy a leadás – szerintem szükséges bizonylatolása –, az átvételkori állapot rögzítése, az eszközök tulajdonosának megállapítása szintén bonyolult lehet. Olyanra már gondolni sem merek, hogy esetleg egyes idősebb diákok több telefonnal jelennek meg az iskolában, majd a régi telefont leadva, az újat maguknál tartva indulnak neki a napnak. A feltételezett helyzet akár lehetőséget adhat nekik a szünetekben a mosdókban, dohányzás helyett, titokban „kütyüzni”. Változik a világ, már nem csak a mosdói dohányzás a kihívás a nevelőknek. Nagyvonalúan túllépve a begyűjtés nehézségein a következő akadályt az eszközök szállítása, tárolása, őrzése jelentheti. Tegyük fel, hogy egy dobozba összeszedi a felcímkézett telefonokat az iskola. A néhány kilós, és értékben akár több milliós értéket képviselő eszközöket hova tegye? Logikus válasz, a rendelet alapján hogy zárja el. Igen ám, de hova? Van neki páncélszekrénye, mint a nyomozónak a rendőrkapitányságon, amely kulcsát megfelelő rendben leadhatja? Vagy a felelősség kérdéskörével mi a helyzet, mi történik, ha véletlen a telefonoknak lába kél? Ki viseli a kárfelelősségét? A diák, az iskola vagy a közismerten jól fizetett pedagógus? Esetleg, ha van neki, az oktatási intézmény felelősség biztosítási szerződését

kell módosítani e körben? Bele sem merek gondolni, hogy mi történhet akkor, ha esetleg valamelyik eszköz leadáskor sem működött – így persze a visszaadáskor sem fog –, de a tanuló azt állítaná, hogy az valahogyan mégiscsak napközben romolhatott el.

Az eszközök begyűjtése magával hozza annak következményét, hogy a pandémia óta igencsak elterjedt oktatási lehetőségek használata is értelemszerűen visszaszorul. Gondolok itt a szótárakra, a nyelvi oktató programokra, filmekre, videókra, amely eszközök a modern oktatás, de legalábbis annak színesebb tételét eddig megkönnyítették. Mint mindannyiunk számára ismert tény, a jelenlegi fiatalok figyelmét, ahogyan az már a felsőoktatásban is tapasztalható, nem könnyű hagyományos oktatási módszerekkel lekötni, akár még 25 percre sem. Érdekességént megemlíteném még, hogy az étkeztetési szolgáltatók egy része QR kód alapú azonosítást vezetett be, amely a beszedett telefonok hiányában elég érdekes módon teljesíthető. Persze nincs akadálya annak, hogy a kódot kinyomtatva és laminálva vigye magával étkezéshez a diák, csak enyhén anakronisztikusnak tűnik ez a megoldás. A begyűjtött és tárolt eszközök visszaadásával kapcsolatban szintén tapasztalható némi nehézség, már csak annak okán is, hogy a diákok és tanárok eltérő helyeken, időpontokban végezhetnek egy-egy nap.

Ezeket a fentebb említett jogalkotási megoldásokon azonban csak az mutat hatást, ahogy a tiltott és használatában korlátozott tárgyakra vonatkozó előírások betartásának ellenőrzését szabályozta a jogalkotó. A rendelet alapján, ha arra utaló információ merül fel, hogy a tanuló a nevelési-oktatási intézmény területén tiltott tárgyat tart birtokában, akkor a szabályok betartását a pedagógus jogosult ellenőrizni.<sup>10</sup> Az még csak érthető lenne, ha a szabály úgy szólna, hogy a pedagógus nyilatkozattételre szólítja fel a tanulót, hogy van-e nála tiltott vagy használatában korlátozott tárgy. A rendeletben azonban nem ez szerepel, hanem ennek éppen az ellenkezője azaz, hogy a pedagógus annak igazolására szólítja fel a tanulót, hogy nincs a birtokában ilyen. A szerény bizonyításelméleti ismereteim szerint azonban nemleges tény nem lehet igazolni, még diákként sem. A gondokat tovább fokozhatja, hogy a következő pontban a jogalkotó eljutott odáig, hogy amennyiben az igazolás nem vezetne eredményre, úgy a szabályok betartását a pedagógus akként jogosult ellenőrizni, hogy felszólítja a tanulót a tárgy átadására. Amennyiben a tanuló a felszólítás ellenére a tárgyat nem adja át, úgy a pedagógus annak igazolását kéri a tanulótól, hogy a tiltott vagy használatában korlátozott tárgy nincs a birtokában.

<sup>10</sup> 245/2024. (VIII. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bek.

Érteni vélem, hogy a következő lépésként elméletileg akár feltételezhető a motozás, mint büntető eljárási kényszerintézkedés előírása, de ez még a jogalkotó számára is meghaladta a vállalhatóság szintjét. Talán azonban ennél bőlcsebb megoldás is kitalálható lett volna, feltéve persze, csak ha mindenképpen ragaszkodunk hozzá, hogy az iskolai magatartás összes részletét kormányrendeletben kell szabályozni.

Kétségtelen, hogy a jogalkotó kénytelen volt meghagyni a jogalkotó az iskolák számára a házirendben történő egyedi szabályozás lehetőségét. A házirendekben esetleg szerepeltethető lehetne néhány egyéb megoldás, ezért célszerű lehetne ezzel is foglalkozni. Az általam áttekintett házirend alapvetően a rendelet főbb pontjait ismételi meg és néhány egyedi megoldással egészíti azt ki. Ilyen megoldás például, hogy amíg az iskola nem kap minden tanuló számára zárható, egyszemélyes mobiltelefon-tartó értékmegőrzőket, illetve amíg egyéb praktikus alternatíva nem születik, az osztályfőnökök gyűjtik be a készülékeket. Ha a helyettes is hiányzik, a pedagógiai asszisztens szedi be a telefonokat. Azon tanulók esetében akiknek, van egyéni öltözőszekrényük, a mobilkészükeket az első tanítási óra előtt a szekrénybe rakják, és utolsó tanítási órájuk után vehetik azt fel. A tanítási nap során a beszédő személy – vagyis az osztályfőnök vagy a helyettese – tárolja a telefonokat a tanáriban (testnevelő tanáriban) lévő íróasztalában.

Ha egy osztály tanulói órarend szerint nem egy időpontban kezdik vagy fejezik be a tanítási napot (elsősorban a fakultációk miatt), a nem első órára érkezők, vagy a többieknél korábban távozó az osztályfőnöknek vagy a helyettesnek adják le a telefonjukat, illetve tőlük veszik fel. A tanulószobát igénybe vevő diákok esetében a tanulószobán ügyelő tanár veszi át a mobiltelefonokat azoktól az osztályfőnököktől (helyettestől), akiknek osztályában van tanulószobás.

A példaként ismertetett házirendi szabályok esetén nyilván megjegyezhető, hogy a beszédett telefonok kezelése, adminisztrációja, logisztikája jelentős terhet ró az egyébként is hiányos létszámú tantestületekre. Esetleg a „kreatív kecske és a káposzta” megoldás, vagyis hogy a diák zárja el a szekrényébe, ami nála van, megszabadíthatna a gondoktól. A házirend végrehajthatósága érdekében az általam ismert iskola a fenntartó tankerülethez fordult zárható szekrények beszerzése céljából. A jelenleg is késlekedő válasz miatt azonban az iskola inkább a diákok szüleit kérte fel az anyagi forrást nem igénylő öltözőszekrények beszerzésére. Csupán érdekesség kedvéért, egy harminc fős osztály esetén az öltöző szekrények beszerzésére adott legkedvezőbb árajánlat közel bruttó egymillió forintot tett ki.

## 5. Következtetések

Visszatérve immár az „Emberkép a jogban” tanulmánykötet vezérgondolatához, pontosabban a jogalkotó szabályozásában megvalósuló emberképéhez, érdemes összegzésül néhány gondolatot rögzítenünk a vizsgált szabályozással kapcsolatban.

Mivel a jogalkotó az, aki ráhatással bír a jogrendszerre és a jog, mint társadalmi alrendszer csak az általa vízionált emberképet tudja közvetíteni, a vizsgált kormányrendelet is csak a jogalkotó emberképéről árulkodhat. A tanulmány elején a szabályozási helyzet felismerésével azonosulva rögzítettem, hogy a diákok iskolai mobilhasználatával kapcsolatban szükséges volt lépni. Más kérdés, hogy a jelenlegi kormányzati struktúra felépítése alapvetően rányomta bélyegét a kívánatos szabályozás megvalósítására. Nem vitatottan a struktúra kialakítása a kormány jogköre, ugyanakkor az oktatásigazgatás kérdései véleményem szerint nem a parancsutasításra épülő belügyminisztérium égisze alatt vannak a legjobb helyen, amelyet alátámaszthat a vizsgált kormányrendeleten is. Az iskolai élet szabályozása nem büntetésvégrehajtói, hanem inkább a szubszidiaritást<sup>11</sup> előtérbe helyező megoldásokat igényelnének. Nem beszélve arról, ha esetleg a szabályozás kijátszásának lehetőségét a diákok számára már az iskolákban felvillantjuk. A szabályozás tényleges betartása és betartatása azonban szerencsére nem a jogalkotón, hanem az iskolákon, tanárokon és diákokon múlik.

A bevezetett kormányrendeleti szabályozás költségmentességének látszata, valamint az iskolák és diákok motivációjának irányítása szintén sokat mond a jogalkotó emberképéről. A további konklúzió levonását a tanulmány olvasójának képzeletére bízom.

<sup>11</sup> Ld. bővebben: Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/2. 77–88.

# AZ ALAPTÖRVÉNY EMBERKÉPE

Schanda Balázs\*

## 1. Az Alaptörvény értékelkötelezettsége

Bár az Alaptörvény mintegy harmada szó szerint, harmada pedig tartalmilag azonos a korábbi alkotmányszöveggel, az összkép mégis alapvetően új.<sup>1</sup> Az újdonság érzetét jelentős részben az adhatja, hogy az Alaptörvény mind a politikai közösség (a nemzet) kulturális identitása, mind a közösséget vezérlő értékek vonatkozásában erőteljesebb elkötelezettséget mutat, mint a korábbi alkotmány. Az alkotmányjogi keret épít azokra a jogot megelőző értékekre, melyek a nemzeti közösség kohézióját biztosítják – hiszen tudjuk, hogy az állam maga nem képes ezeket az értékeket se létrehozni, se fenntartani.<sup>2</sup> Viszonyunk ezen értékekhez – hagyományhoz, a jogrendszer mögötti antropológiai kérdéséhez – nem közömbös. A tételes alkotmányos normák (így az alapjogok) eddig is rendelkeztek értéktartalommal, ugyanakkor 1990 óta az Alkotmány nem hivatkozott kifejezett módon a mögötte álló értékre, és az Alkotmánybíróság is kerülte azt, hogy az Alkotmány értékrendjére hivatkozzon – közben tudatosan törekedett arra, hogy az Alkotmány értéktartalmát kibontsa és sürgette, hogy az Alkotmány értékrendje átjárja a társadalmat.<sup>3</sup> Értékek hangsúlyos, konkrét normáktól elkülönült nevesítésével – az Alaptörvény újdonságot hozott. Nem csak adottságok, hanem tudatos munka kérdése is, hogy a megjelenített értékek és a hagyomány megoszt vagy egyesít. Ez a munka pedig elsősorban nem az

---

\* Egyetemi tanár, Alkotmányjogi Tanszék. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6876-4152>

<sup>1</sup> Csink Lóránt – Fröhlich Johanna: *Egy alkotmány margójára. Alkotmányelméleti és értelmezési kérdések az Alaptörvényről*. Budapest, Gondolat, 2012. 108.

<sup>2</sup> Ez következik a „Böckenförde-Diktumból” is: „*Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann.*” Ld. Ernst Wolfgang Böckenförde: *Staat, Gesellschaft, Freiheit*. 1976. 60.

<sup>3</sup> Sólyom László: Alkotmányosság Magyarországon. Értékek és tények. In: Sólyom László: *Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon*. Budapest, Osiris, 2001. 140., 144.

államszervezet megfelelő működésétől, hanem attól függ, hogy az Alaptörvény mögötti értékek generációról generációra újraterezhetőek-e.

Az Alaptörvény döntően olyan értékeket rögzít, melyeket széles társadalmi egyetértés övez – ilyenre lehet példa a nemzet ügyének, a természeti erőforrások védelmének, vagy a szabadság és méltóság ismételt felhívott tétele. Ugyanakkor a különböző értéktartalmak elismerése önmagában nem sérti azokat sem, akik esetleg az adott értékkel nem azonosulnak.

## 2. Szabadság és felelősség

Beszédes az alapjogokat rögzítő rész címe. Önmagában a felelősség fogalmának kiemelése is azt jelzi, hogy az alkotmányozó erkölcsi parancsokra épít, hiszen a személy jogi felelőssége az adott összefüggésben aligha szorulna kiemelésre.<sup>4</sup> Az R) cikkben foglalt értelmezési elvekre tekintettel valamennyi alapjog tekintetében szem előtt kell tartanunk, hogy egy adott emberkép, a sérthetetlen méltóságú, magért és a közösségért felelősséget viselő személy áll a jogok középpontjában. Nézőpont kérdése, hogy koherens emberképről beszélhetünk-e, vagy a személy fogalmáról és jogairól.<sup>5</sup> Ugyanakkor az emberkép kérdése – a természetjogi vagy önkényes alapjának kérdése a jogrendszer központi kérdése.<sup>6</sup>

## 3. Felelősség a közösségért

Az Alaptörvény erőteljesebb hangsúlyt fektet a közösség iránti felelősségre – ugyanakkor ezzel párhuzamosan az egyén önmaga iránti felelősségét is erőteljesebben hangsúlyozza. Ekként sem a kollektívizmus, sem az individualizmus útjára nem lép, ugyanakkor integrálja a személyes felelősség klasszikus liberális elvét és a társadalmi felelősség elvárását [(O) cikk]. Az O) cikk – eddig kevésbé reflektált – értékdeklarációi jó példát jelenthetnek arra, hogy eltérő hátterű értékek kerülhetnek akár ugyanabba mondatba.

<sup>4</sup> Jakab András: *Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei*. Budapest, HVG-ORAC, 2011. 201–202.

<sup>5</sup> Hegyi Szabolcs: A személy alkotmányjogi fogalma és felfogásai. In: Menyhárd Attila – Gárdos-Orosz Fruzsina (szerk.): *Személy és személyiség a jogban*. Budapest, Wolters Kluwer, 2016. 119–137.

<sup>6</sup> Varga Zs. András: Értelmes-e a jog emberképét keresni? Ld. a jelen kötet 277. oldalán.

Az Alaptörvény kinyilvánítja az állam elkötelezettségét a család intézménye iránt: a család „együttélésünk legfontosabb keretei” közé tartozik (Nemzeti hitvallás), a család „a nemzet fennmaradásának alapja”, melyet ekként védelem illet meg (L) cikk), a családi élet a magánszféra védelmét élvezi (VI. cikk), a családokat – sérülékeny személykörök mellett – külön intézkedésekkel védi az állam [XV. cikk (5) bekezdés]. A családi viszonyok lényegüket tekintve nem jogi jellegű viszonyok. Ugyanakkor alaptörvényi szinten megjelennek kötelezettségek a családi viszonyokhoz kapcsolódva: a szülőknek nem pusztán jogaik vannak arra, hogy a gyermeküknek adandó nevelés kérdéseiben dönthessenek, de kötelességük is gondoskodni gyermekükről és taníttatni gyermeküket. A nagykorú gyermek pedig köteles rászoruló szüleiéről gondoskodni (XVI. cikk).

A család mellett a nemzetet nevezi meg a Nemzeti hitvallás, mint együttélésünk legfontosabb keretét, és megerősítette a nemzet ügye melletti elkötelezettséget. Így a D) cikk a Magyarország határin kívül élő magyarok soráért viselt felelősség rögzítése nyilván erősebb a korábbi 6. § (3) bekezdése szerinti felelősség „érzésénél”. Maga az alkotmányozó a nemzet képviselőjében jár el, és hitet tesz az egységes magyar nemzet fogalma mellett (D) cikk). Ugyanakkor az alkotmányozó hatalom a „A MAGYAR NEMZET TAGJAI” (Nemzeti hitvallás, első mondat), esetleg „Magyarország polgárai” (Nemzeti hitvallás, utolsó mondat), de teljes bizonyossággal „a 2010. április 25-én megválasztott Országgyűlés képviselői” (záró és vegyes rendelkezések, utolsó mondat). Ebben az értelemben nemzetben vitathatatlanul részét képezik a Nemzeti hitvallás és a XXIX. cikk (1) bekezdése által államalkotó tényezőnek elismert nemzetiségek.<sup>7</sup>

Figyelemre méltó, hogy a család és a nemzet között más közösségek nem jelennek meg a Nemzeti hitvallásban. Egy, a szubszidiaritást érvényestő társadalom számára kulcsfontosságú lenne a közfeladatokban, a helyi mikrofeladatokban történő intézményes részvétel.<sup>8</sup>

Az Alaptörvény megerősítette Magyarország elkötelezettségét az európai integráció ügye iránt is. Az E) cikk nem csupán abban a tekintetben hoz újdonságot, hogy megemlíti azt, hogy az Európai Unió joga megállapíthat Magyarországon is általánosan kötelező magatartási szabályt, hanem abban is, hogy kifejezetten az Európai Unióhoz kapcsolja Magyarország elkötelezettsé-

<sup>7</sup> Gábor Kurunczi: On the issue of the representation of nationalities in the Parliament. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2014/1. 507–523.

<sup>8</sup> Gerencsér Balázs: A közigazgatás a közönségért van – ebben mindenki egyetért? Ld. a jelen kötet 687. oldalán.

gét az európai egység megteremtése iránt (E) cikk (1) – korábbi 6. § (4).<sup>9</sup> Az európai egység megteremtésében, mint dinamikus folyamatban való közreműködés az Európai Unióban tagállamként való részvétellel valósul meg, az európai egység megteremtése, mint cél nem közelíthető meg más, az Európai Uniótól eltérő utakon. Az Alaptörvény megerősítette a magyar jogrendszer nyitottságát a nemzetközi jogra [(Q) cikk].

A felelősség kitüntetett vonatkozása a nemzet jövője, a jövő nemzedékek iránti felelősség. Az Alaptörvény és a korábbi alkotmányszöveg közötti eltérék között figyelemre méltó, hogy az Alaptörvény több fontos ponton utal a jövőre – míg a korábbi alkotmányszövegben ez a szó nem szerepelt. A Nemzeti hitvallás három hangsúlyos ponton hívja fel a jövő nemzedékeket. Egyrészt rögzíti a felelősséget a jövő nemzedékek életfeltételei vonatkozásában: „[...] anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Másrészt bizalommal tekint e jövő nemzedékekre:

„Bízunk a közösen alakított jövőben, a fiatal nemzedékek elhivatottságában. Hisszük, hogy gyermekeink és unokáink tehetségükkel, kitartásukkal és lelkierejükkel ismét nagygyá teszik Magyarországot.”

A Nemzeti hitvallás magát az Alaptörvényt szövetségként határozza meg „a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” Az Alaptörvény a Szent Istvánnal megkezdett múltra épít, és a jövőbe tekint, a nemzet, a jövő magyarjai, az utánunk jövő nemzedékek boldogulását is szolgálni akarja.

Az Alaptörvény P) cikke kifejezetten a jövő nemzedékre tekintettel írja elő a természeti erőforrások védelmét, fenntartását és megőrzését:

P) cikk (1) „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése önállósult intézményvédelem, így – alanyi jogi tartalom hiányában – nem érvényesíthető szubjektív jogként (ekként

<sup>9</sup> Gárdos-Orosz Fruzsina: Az Alkotmánybíróság szerepvállalása és annak kötöttségei az uniós jog valamint az alkotmány kapcsolatának meghatározásában. In: Chronowski Nóra (szerk.): *Szuverenitás és államiság az Európai Unióban*. Budapest, ELTE Eötvös, 2017. [https://www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverenitas\\_READER.pdf](https://www.eltereader.hu/media/2017/09/Chronowski-Szuverenitas_READER.pdf)

kereset, és végül alkotmányjogi panasz sem alapítható rá). Ugyanakkor a természeti erőforrások, és ezáltal a környezet állapotára levezethetőek abszolút jelleű, tartalmi követelmények, melyek így objektív követelményeket jelentek az állammal szemben.<sup>10</sup> Az egészséges környezethez való jog, melyet a XXI. cikk alapvető jogként rögzít, „mindenki” számára, nem utal a jövő nemzedékekre, azaz itt a „mindenki” fogalmát szűken értve azokról van szó, akik jogalanyisággal rendelkeznek, és így e joguk érvényesítése érdekében is felléphetnek.

A közpénzügyek tekintetében is jövő nemzedékek szükségletei állnak a nemzeti vagyonnal történő felelős gazdálkodás mögött:

38. cikk (1) „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”

A jövő nemzedékek jogainak intézményes érvényesítését az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekeinek felelős helyettese szolgálja [30. cikk (3)]. A szóhasználat azt sejteti, hogy az alkotmányozó nem döntött a jövő nemzedékek jogalanyisága mellett, így nem a jövő nemzedékek jogait, hanem érdekeit védi.

#### 4. „Mindenki felelős önmagáért...”

Az Alaptörvény erőteljesebb hangsúlyt fektet a közösség iránti felelősségre – ugyanakkor ezzel párhuzamosan az egyén felelősségét is erőteljesebben hangsúlyozza. Ekként sem a kollektívizmus, sem az individualizmus útjára nem lép, ugyanakkor integrálja a személyes felelősség klasszikus liberális elvét és a társadalmi felelősség elvárását [(O) cikk]. Az O cikk – eddig kevésbé reflektált<sup>11</sup> – értékdeklarációi jó példát jelenthetnek arra, hogy eltérő háttérű értékek kerülhetnek akár ugyanabba mondatba. Az alkotmánybírószági gyakorlat

<sup>10</sup> 28/2017. (X. 25.) AB [30]–[32].

<sup>11</sup> Herbert Küpper: Paternalista kollektívizmus és liberális individualizmus között: az új magyar Alaptörvényben rögzített emberkép normatív alapjai. *Közjogi Szemle*, 2012/3. 8–11.

egy eseten már utal az egyén közösségi felelősségére,<sup>12</sup> arra, hogy „az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéné, hanem a társadalomban élő felelős személyiségé.”<sup>13</sup> Ugyanakkor az alacsony esetszám miatt is igaz az a megállapítás, hogy „az eddigi gyakorlatban koherens, kiforrott alkotmánybíróági emberkép-konceptióról nem beszélhetünk, hanem csak szórványos utalásokról.”<sup>14</sup> Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy éppen az O) cikkből következő együttműködési kötelezettségre hivatkozik az Alkotmánybíróság, amikor a hajléktalan személyek kötelezettségét hangsúlyozza:

„Ennek az állami feladatnak az ellátásához az Alaptörvény O) cikke értelmében az önmagáért és a közösség tagjaiért egyaránt felelős személy köteles hozzájárulni, annak hatékony ellátásában köteles tevékenyen közreműködni. Másként megfogalmazva, köteles az állami feladat ellátásában együttműködni az állammal. Az egyén önmagáért és a közösségért viselt felelősségéből nem az életvitelszerű közterületi tartózkodás önkéntes, szabad választása és ezzel az alaptörvényi tilalom megsértése, hanem az állammal történő konstruktív együttműködés kötelezettsége kell, hogy következzen.”<sup>15</sup>

Az Alkotmánybíróság értelmezésében (a polgári peres eljárásban az anyanyelvhasználat vonatkozásában) az O) cikkből következik, hogy

„Az egyén közösségben él, jogai, így alkotmányos jogai gyakorlása során is nemcsak önmagáért, de a közösség többi tagja iránt is felelősséggel tartozik; alkotmányos joggyakorlása egyensúlyban kell, álljon a közösség tagjaként a közösségért is viselt felelősséggel. Ennek az egyensúlynak a fenntartásához nélkülözhetetlen az együttműködési kötelezettség teljesítése.”<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Zakariás Kinga: Az emberkép-formula. Az egyén és közösség viszonyának értelmezése a német és magyar alkotmánybíróági gyakorlatban. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. 119., 137.

<sup>13</sup> 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95].

<sup>14</sup> Láposy Attila – Burján Evelin – Ambrus István: Az Alkotmánybíróság határozata a közterület életvitelszerű használatának szankcionálásáról Alkotmányos tilalmon alapuló szankcionálás és az alapjogvédelmi mércék konfliktusa. *Jogesetek Magyarázata*, 2020/3–4. 5., 12.

<sup>15</sup> 19/2019. (VI. 18.) AB határozat [61].

<sup>16</sup> 2/2021. (I. 7.) AB határozat [93].

A nem túl nagy esetszámban közös, hogy nem az O) cikk önállóságot kiemelő, hanem a felelősséget hangsúlyozó elemére hivatkozik. Az önállóság, a személyi autonómia tekintetében az O) cikk szorosan kapcsolódik az emberi méltósághoz.

Az alkotmánybírószági gyakorlat kezdettől az emberi méltóságból bontotta ki az általános személyiségi jogot, és ezt az Alaptörvény hatályba lépését követően is csak egyes esetekben kapcsolta ahhoz a tételhez, hogy önmagáért mindenki felelős. Az önrendelkezési joghoz – valamennyi szükséges és arányos korlátozásával – kialakult gyakorlat kapcsolódik, a biztonsági öv kötelező használatától a névjogon át az egészségügyi önrendelkezésig, vagy akár a nemi önzonosság kérdéseiig. Az alkotmánybírószági egy sajátos összefüggésben (homoszexszualitással kapcsolódó egyesülethez csatlakozás vonatkozásában) rögzítette, hogy „Önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre.”<sup>17</sup> Az Alkotmánybírószági – az önmagáért felelős ember képét szem előtt tartva – abból indult ki, hogy „az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya”. A kerékpárosok számára előírt bukósisak, a dohánytermékekhez való hozzáférés korlátozása, a védőoltások körének meghatározása és számos hasonló kérdés felmerül, ahol nem pusztán mások (nemdohányzók, sérülékeny csoportok) védelme érdekében merül fel a korlátozás szükségessége, hanem az emberkép tisztázása az emberi méltóság felhívása előtt is segíthetne az ítéletalkotásban.

Az ember – mindenki – képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátáshoz hozzájárulni (O) cikk), és ennek fontos konkrét megnyilvánulása a közösség gyarapodását is szolgáló munka [XII. cikk (1) bekezdés]. Az Alaptörvény nem ígér szociális biztonságot (egy ilyen ígéret aligha lenne valóban érvényesíthető, ahogy ezt a korábbi alkotmányszöveggel kapcsolatos tapasztalat is mutatta). Az állampolgár önhibáján kívül bekövetkezett munkanélkülisége, az anyaság, betegség, rokkantság, fogyatékoság, özvegyesség és az árvaság azok az élethelyzetek, ahol az egyén a társadalom támogatására számíthat – törvényben meghatározottak szerint.

## 5. A méltóság sérthetlensége

Az Alaptörvény egyértelművé teszi, hogy az emberi jogok – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogai – az államot megelőző, nem az állam

<sup>17</sup> 21/1996. (V. 17.) AB.

által adott, pusztán az állam által elismert és védendő jogok. Ez a kiindulópont összhangban áll a természetjogi megközelítéssel:

„Az emberi jogok megelőzik a politikát, abban az értelemben, hogy nem a politikusok adományai, hanem az emberi ész által »felismert« javak, melyek az emberi lét lényegét alkotják.”<sup>18</sup>

Az emberi személy – férfi vagy nő, függetlenül minden megkülönböztető szemponttól, méltósággal rendelkezik. Jogai ebből a méltóságból fakadnak. Napjaink kérdése éppen ez: méltóságunk velünk született vagy magunk hoztuk létre? Más szóval: a méltóság objektív vagy szubjektív?<sup>19</sup> Az eutanázia kérdése körüli vita jól tükrözi ezt a kettősséget: sokak számára a méltóság inkább a méltóságérzetet jelenti.<sup>20</sup> Ha a méltóság velünk született, inherens, akkor valamennyi emberi személynek sajátja, azoké is, akik életük bizonyos pontján nyomorultnak érzik magukat. Ha azonban a méltóság velünk született, objektív, akkor arra sürget minket, hogy minden embertársunk méltóságát tiszteljük – és erre sürget az államhatalmat is.

Ugyanakkor egy alkotmány nem jogelméleti dokumentum. A II. cikk egymást követő mondatokban ismeri el az emberi méltóság sérthetetlenségét, valamint minden ember jogát az emberi méltósághoz. Az első mondatból, a méltóság sérthetetlenségéből inkább a méltóság tiszteletben tartásához való jog következne, mint a méltósághoz való jog.

Korunk relativista és szubjektivista mentalitása felveti a kérdést: valóban elismerjük-e még az emberi jogok velünk született, objektív mivoltát? A világosság hiánya az emberi jogok alapjával kapcsolatban a bizonytalanság felé vezet. A kialakuló, világos határvonalak nélküli világban fáradtságosabbá, pszichésen is megterhelőbbé válik az élet. Évszázadokon keresztül nem csak a vallás és a felekezeti hovatartozás volt magától értetődő a legtöbb ember számára, és nem csak a hivatás szállt apáról fiúra, de még az öltözet is szinte egyenruha volt, melyet az életkor és a társadalmi helyzet szabott meg. Ha a név, a nem, a haj-

<sup>18</sup> Janne Haaland Matlary: *When a might becomes a human right. Essays on Democracy and the Crisis of Rationality*. Leominster, Graceving, 2007. 4.

<sup>19</sup> Frivaldszky János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában – különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire. *Acta Humana*, 2014/1. 7–73.

<sup>20</sup> Az Alkotmánybíróság 22/2003. (IV. 28.) AB határozatához Dr. Tersztyánszkyiné dr. Vasadi Éva alkotmánybíró által fűzött párhuzamos indokolásban az emberi méltóság központi szerepének kifejtése során kifejezetten megjelenik ez a gondolat: „A méltósághoz való jog nem azonosítható a méltóságérzettel.”

szín, sőt az egyszer létrejött házasság fennmaradása, a családi helyzet is döntés kérdésévé válik, azaz jóformán minden, ami körülvesz minket, bizonytalanná válik, akkor egyre nehezebb lesz napról napra újra meghatározni magunkat. Nem meglepő, ha ez a fajta szabadság a neurózis terjedéséhez vezet.

Talán a legalapvetőbb, amivel az emberi jogok védelméhez hozzájárulhatunk, az az, ha a jogok alapjáról világosan szólunk. Alapok nélkül maguk a jogok is egyre bizonytalanabbakká válnak. Kiindulópontunk a méltóság sértetlensége,<sup>21</sup> másfelől az új és új megfogalmazott jogok is mind a méltóságra hivatkoznak, voltaképpen a méltóságból levezetett rész-jogosítványokról van szó. Ezek között az önrendelkezés joga nyer kitüntetett szerepet – nem véletlen, hogy a régebbi nemzetközi jogi irodalom ezt a fogalmat csak a népek, és nem az egyén jogaként ismerete. A méltóság elismerésre tart számot. Azonban a személy szabadága, mely a méltóságból világosan levezethető, már nem lehet korlátlan. A méltóság elismerésének előfeltétele, hogy a személynek már van identitása, mely elismerésre tarthat számot. Ha az identitás helyét a hangulat, vagy az adott nap változó eszméi határozzák meg, akkor ezek figyelembevételre vagy lehetetlenné válik, vagy önmaga karikatúrájává változtatja a jogot.

## 6. Az élethez való jog drámája

Az élethez való jog mellett az összes többi alapvető jog szerepe eltörpül. És éppen ezzel kapcsolatban riasztó az élet és a halál közötti határvonalak bizonytalansága. Az abortusz és az eutanázia botránya közismert, és nem lehet túlbecsülni az ezzel kapcsolatos küzdelem szerepét. De számos egyéb kérdés is felmerül: elég, ha arra a fiatalasszonyra gondolunk, aki várandóssága 15. hetében agyvérzést szenvedett, majd a bekövetezett agyhalál ellenére „életben tartották” a várandósság 27. hetéig, hogy 92 nappal „halála” után egészséges gyermeknek adjon életet.<sup>22</sup>

Számosága, a társadalmat generációk óta nagy tömegben érintő és traumatizáló volta miatt külön elemzést igényelne az abortusz kérdése, másképpen fogalmazva a magzati élet védelmének kérdése. Az Alaptörvény éppen eb-

<sup>21</sup> Molnár Sarolta Judit: Az emberi méltóság helye a családi jogban. *Iustum Aequum Salutare*, 2023/4. 69., 73.

<sup>22</sup> Prof. Dr. Póka Róbert: Világra szóló siker részesei voltunk. Agyhalott terhes magzata és négy szervátültetésre váró beteg kapott új életet. In: *Debreceni Egyetem Általános Orvostudományi Kar Szülészeti és Nőgyógyászati Klinika Évkönyve*. 2013. 202–203.  
<https://drpokarobert.com/wp-content/uploads/2020/04/evkonyv-2013.pdf>

ben a kérdésben nem hoz érdemi változást a korábbi alapjogi helyzethez képest: az Alkotmánybíróság húsz évvel ezelőtt megfogalmazott első abortusz-határozata<sup>23</sup> által megnyitott úton, illetve a nyomában alkotott, lényegét tekintve máig változatlan törvény<sup>24</sup> nyomain jár az alkotmányozó, amikor különbséget tesz emberi és magzati élet között. Ebben a tekintetben a 2010 decemberében kialakult alkotmánykoncepcióhoz képest („*Alapvető emberi jogként minden ember életét, fogantatásától kezdve védelem illeti meg. Az emberi élet és méltóság sérthetetlen.*”) visszalépés történt, hiszen az eseti bizottság által kidolgozott koncepció egyértelművé tette, hogy az emberi élet kezdődik a fogantatással, másként: a megfogant embernek joga van a védelemre.

Kérdés, hogy egy ilyen alkotmányos megfogalmazásból szükségszerűen következik-e az abortusz szabályozásának szigorítása. Az Alkotmánybíróság első abortusz-határozata alapján, ha a törvényhozó nem ismeri el emberi személynek a magzatot (ahogy ez az evidencia ellenére történt), egyensúlyi helyzetet kell létrehozni a nő önrendelkezési joga és az állam életvédelmi kötelezettsége között. A második abortusz-határozat<sup>25</sup> lényegében azt állapítja meg, hogy a „magzati élet védelméről” szóló törvény egyoldalúan az önrendelkezési jogot helyezi előtérbe. Az ezt követő törvénymódosítás csekély mértékben erősítette az életvédelem oldalát, azonban semmiképpen nem beszélhetünk hatékony életvédelemről, az ellensúly maradt formális. Azaz a jelenlegi gyakorlat a korábbi alkotmányos rendelkezések alapján sem volt védhető. Más kérdés, hogy adott társadalmi közfelfogás mellett indokolt-e a magzatelhajtás szélesebb körben történő büntetése, a közjót nem szolgálná-e a büntetés, vagy a büntetéssel való fenyegetés.<sup>26</sup>

Az Alaptörvény rögzít néhány olyan, alapvető tételt, melyeket a hatályos Alkotmány értelmezésével az Alkotmánybíróság még az 1990-es években kimondott. Ahogy ilyen kérdés az, hogy az állam köteles a magzati élet védelmére, úgy az is e kérdések közé tartozik házasság csak férfi és nő között jöhet létre.<sup>27</sup> E kérdésekben nincs változás a korábbi alkotmányjogi helyzethez képest, az újdonság az, hogy immár maga az Alaptörvény, kifejezett módon említést tesz róluk.

<sup>23</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB.

<sup>24</sup> 1992. évi LXXIX. tv.

<sup>25</sup> 48/1998. (XI. 23.) AB.

<sup>26</sup> Hámori Antal: A születés előtti emberi élet alkotmányos védelme (alkotmányozás, alkotmánybíráskodás). *Magyar Jog*, 2012/1. 17.

<sup>27</sup> 14/1995. (III. 13.) AB.

Ugyanakkor az emberkép változása, melyre Sólyom László már az 1991-ben utalt az Alkotmánybíróság határozatának indoklásában:

„[...] a természettudományok fejlődése következtében a megszületés többé nem magától értetődő természetes és minőségi választóvonal a magzati és »emberi« lét között. Biológiai (főleg genetikai) szempontból az egyedi emberi élet nem a születés és halál, hanem a fogantatás és halál közötti egységes folyamat. Ezen belül sokfajta minőségi szakasz különböztethető meg, amelyek között az emberi élet elején sem szükségképpen a születés a legfontosabb választóvonal. A magzat társadalmi helyzete is megváltozik. Már nemcsak jövőbeli társadalmi (vagyon) pozíciója révén, hanem a maga önálló fizikai valóságában, s egyre inkább egyéni tulajdonságai alapján részt kap a társadalomban. A méhen belüli magzatról az orvosi technika fejlődése és más technikai eszközök alkalmazása révén sokat lehet tudni, például nemét, fizikai tulajdonságait; gyógyítható, manipulálható; a magzat az anya és családja részére is láthatóvá válik, fejlődését nyomon kísérhetik. *A magzat individualitása felerősödik.* [...] A változások közvetlenül a technikai lehetőségeknek köszönhetők, ezért terjedésük és népszerűvé válásuk megállíthatatlan. A magzathoz való viszonynak ez az átalakulása a magzat személyként való felfogását a közvéleményben egyre inkább magától értetődővé teszi. Ezek a változások tehát abba az irányba hatnak, hogy a mindennapi, »természetes« ember-fogalom a magzatot is felölelje, azaz összhangba kerüljön azokkal a biológiai és erkölcsi nézetekkel, amelyek az embert fogantatásától kezdve embernek ismerik el.”<sup>28</sup>

Lábady Tamás különvéleménye 1998-ban világossá tette:

„Minden abortusz az élethez való jogot sérti. Az államnak a törvényhozás és tájékoztatás, az oktatás és a nevelés eszközeivel is szembe kell helyezkednie a terhességmegszakítással. Jogszabályai és az állam alkotmányos felfogása nem sugallhatja azt, hogy e megtört jelenség az Alkotmány értékrendjével és emberképével összhangban áll.”

Nem kérdés, hogy az alapkérdés maga az emberkép kérdése. Ahogy az emberkép (társadalmi szinten) változik, úgy van lehetőség a jogrendszer alakítására.

<sup>28</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB

## 7. Az egyenlőség kihívása

Mindenki egyenlő méltóságot élvez – pedig oly sok szempontból különbözőek vagyunk. Az egyenlő bánásmód szerepe egyre nagyobb figyelmet kap. Igen helyesen jelentős összegeket áldozunk a középületek akadálymentesítésére. Ezzel párhuzamosan, Amerikában és Európában a Down-szindróma valószínűségét mutató magzatok több, mint 90%-a abortusz áldozatává válik.<sup>29</sup> A diszkriminációtilalom is önmaga ellen fordul világos emberkép hiányában.

Az egyenlőséggel kapcsolatos viták körében merül fel a házasság kérdése. A házasság és a család az emberi személy lényegét határozzák meg. Ha ezek az intézmények önkényesen új meghatározást kapnak, a személy és az ember jogai lényegét éri kihívás. Nem kérdés, hogy a kényszerházasságok tragédiáját le kellett és le kell győzni, a családalapítás szabadsága, a férfi és nő egyenlő méltósága elismerést igényelt:

### 16. cikk

(1) Mind a férfinak, mind a nőnek a házasságra érett kor elérésétől kezdve joga van fajon, nemzetiségen vagy valláson alapuló korlátozás nélkül házasságot kötni és családot alapítani. A házasság tekintetében a férfinak és a nőnek mind a házasság tartama alatt, mind a házasság felbontása tekintetében egyenlő jogai vannak.

(2) Házasságot csak a jövőendő házastársak szabad és teljes beleegyezésével lehet kötni.

(3) A család a társadalom természetes és alapvető alkotó eleme és joga van a társadalom, valamint az állam védelméhez.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata a családot a házassághoz kötötte. Ezzel szemben az újabb emberi jogi dokumentumokban az a törekvés érhető tetten, hogy ezt a kapcsolatot meglazítsák.

2014-ben az Európai Emberi Jogi Bíróság nagykamarája – néhány különvélemény mellett – fenntartotta, hogy az Egyezmény 8. cikke nem értelmezhető akként, hogy a részes államoknak meg kellene nyitniuk a házasság intézményét az azonos nemű párok számára.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> Az adat forrása Altling Christiaan disszertációja: Christiaan W.J.M. Altling von Geusau: *Human Dignity and the Law in post-War Europe*. University of Vienna, 2012.

<sup>30</sup> Hämäläinen v. Finnország, 2014. július 16., felhívva a Schalk és Kopf v. Ausztria, 2010. június 24. ügyet.

„Az Egyezmény 12. cikke azt a jogot védi, hogy egy férfi és egy nő házasságot kössön és családot alapítson. A házasság szabályozását kifejezetten a nemzeti jogalkotó hatáskörébe utalja. [...] Igaz, hogy néhány Szerződő Állam megnyitotta a házasság intézményét az azonos nemű párok számára, a 12. cikk mégsem értelmezhető akként, hogy a Szerződő Felek számára kötelezettséget jelentsen erre.”<sup>31</sup>

Azok, a látszólag apró lépések, melyek különböző európai országokban a házasság vonatkozásában történnék, összeurópai szinten ássák alá az intézmény alapjait. Az alkotmányozó számára egykor magától értetődő volt a házasság fogalma – ma pedig a törvényhozók felhatalmazva érzik magukat, hogy megváltoztassák a fogalmat. A nemzetközi szervezetek először azt észlelik, hogy a fogalmak képlékennyé váltak, majd gyakran a bírói önkorlátozás hiánya a fogalmak újradefiniálásához vezet.<sup>32</sup> Sértheti a házaspárok jogait, ha más párok azonos jogokat kapnak, hiszen ez önmeghatározásukat kérdőjelezi meg. Nem más ez, mint a természet elleni agresszió, ami nyíltan sérti mind a személy, mind a család jogait.<sup>33</sup>

Úgy tűnik, növekszik a szabadság, valójában azonban éppen eltűnően van. Az új jogok ára beláthatatlan. Először a versengő alapjogok, a szólás és a vallás szabadsága kerül veszélybe, hiszen az emberi jogok önjelölt bajnokai kirívóan intoleránsak a velük ellenkező nézeteket vallókkal. Rövid idő alatt homofóbnak bélyegzik a hagyományos házasság mellett kiállókat, és úgy lépnek fel ellenük, mint korábban a rasszistáknak bélyegzettekkel szemben.<sup>34</sup>

## 8. Értékválasztás és/vagy emberkép?

Ugyanaz a jogi norma másként működik, ha az emberkép megváltozik. A tisztázatlan vagy bizonytalan emberkép alapján a legjobb norma sem érvényesül megfelelően. Az emberkép alakulására a jogi normák csak korlátozottan hatnak. Önmagában egy értékválasztást tükröző jogi norma is csak korlátozott-

<sup>31</sup> Uo. 96. bekezdés.

<sup>32</sup> Molnár Sarolta Judit: *A házasság intézményének perspektívái a köteléket, a tartalmat és az alanyi kört érő kihívások tükrében*. Budapest, Pázmány Press, 2022. 202–208.

<sup>33</sup> Jean Laffitte: *A Családjogi Karta – a Katolikus Egyház javaslata. Iustum Aequum Salutare*, 2014/1., 7., 13.

<sup>34</sup> Sherif Girgis – Ryan T. Anderson – Robert P. George: *What is marriage? Man and Woman: A Defense*. Encounter Books, 2012.

tan alkalmas a célzott eredmény felé közelíteni, mindaddig, amíg a jogalkotó pusztán az értékválasztását próbálja érvényesíteni, azonban nincs világos képe a szabályozás középpontjában álló emberi személyről. Többről van szó, mint az egyén maga iránti, és a közösség iránti felelősségéről, szabadság és felelősség összhangjáról.

# A GYERMEK VÉDELEMHEZ ÉS GONDOSKODÁSHOZ VALÓ JOGA AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG GYAKORLATÁBAN

Varga Ádám\*

## 1. Bevezető gondolatok

Az Alaptörvény rendszerében a családra vonatkozó rendelkezések központi helyet foglalnak el, azt teljes mértékben átszövik a családra és – azon belül – a gyermekekre vonatkozó szabályok. A család – mint a társadalom szövetének egyik alapvető sejtje – nélkül az állam működése is elképzelhetetlen.<sup>1</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában: harmonikusan működő családok nélkül nincs jól működő társadalom.<sup>2</sup> Az alkotmányos szabályokon belüli kiemelt helye elsősorban nem jogkérdés, hanem a társadalom természetes működésének szükségszerű figyelembevétele. A családdal kapcsolatos kérdéseknek számos összetevője van, de ezek közül is kiemelt figyelmet érdemel a szülő-gyermek viszony.

Az Alaptörvény L) cikke tekinthető a családdal kapcsolatos rendelkezések magjának, ami a házasság és a család védelmének jelentőségét hangsúlyozza, a családi kapcsolat alapjaként pedig a házasság mellett a szülő-gyermek viszonyt nevesíti. A gyermekvállalás támogatásáról is ez a cikk rendelkezik. A P) cikkben megjelenik a családi gazdaságok jelentősége (ami a családnak a gazdasági életben játszott fontos szerepe miatt is kiemelendő), a VI. cikk pedig a magán-szférához való jog keretében kiemelten hangsúlyozza a családi élet tiszteletben tartásához fűződő jogot. Az diszkrimináció tilalmára és az esélyegyenlőségre

\* Egyetemi docens, Közigazgatási Jogi Tanszék.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2960-0195>

<sup>1</sup> Az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint: „Valljuk, hogy együttélésünk legfontosabb keretei a család és a nemzet, összetartozásunk alapvető értékei a hűség, a hit és a szeretet.”

<sup>2</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [64].

vonatkozó szabályokat tartalmazó XV. cikk (5) bekezdése értelmében a családot és a gyermekeket Magyarország külön intézkedésekkel is védi, a XVIII. cikk (1) bekezdése a gyermekek foglalkoztatásával kapcsolatban állít fel tilalmakat, míg a (2) bekezdés külön védelem biztosítását írja elő a fiatalok és a szülők munkahelyére vonatkozóan. Mindezekon felül a XXX. cikk (2) bekezdése a közteherviseléssel kapcsolatosan írja elő azt, hogy a gyermeket nevelőknél figyelembe kell venni a közös szükségletekhez való hozzájárulás mértékének meghatározásánál a gyermeknevelés kiadásait.<sup>3</sup> Ezen túlmenően (bár nincs nevesítve a rendelkezések között a gyermek) a XI. cikk is szoros összefüggésben a témával, hiszen oktatáshoz való jog területén az alapfokú és középfokú oktatás is nyilvánvalóan elsősorban a gyermekeket érinti.<sup>4</sup>

Mindezekon túl az Alaptörvény XVI. cikke a gyermekekre<sup>5</sup> és szülőkre vonatkozó speciális szabályokat tartalmaz. A rendelkezések középpontjában a gyermek áll, a cikken belül a szülőkre vonatkozó szabályok is a gyermekhez fűződő jogosultságokon és kötelezettségeken keresztül értelmezhetőek. A fentiek fényében a XVI. cikk tartalmát nem lehet szigetszerű szabályoknak tekinteni, a cikk integránsan illeszkedik az Alaptörvény családra és azon belül a szülő-gyermek viszonyra vonatkozó többi szabálya közé.

Mindezek mellett, kifejezetten a gyermek szempontjából közelítve azt kell kiemelni, hogy a XVI. cikk rendelkezései az ún. gyermekjogok (vagy gyermeki jogok, vagy gyermek jogai) magját jelentik, amelyet ebből a szempontból nézve is az Alaptörvény más rendelkezéseivel együtt kell értelmezni. Éppen a gyermekek jogaira vonatkozó szabályok egyik jellegzetessége, hogy ezen belül nem csak a *sui generis* gyermekjogokat kell érteni (tulajdonképpen bizonyos részben ez jelenik meg a XVI. cikkben), hiszen a gyermekek ugyanúgy alanyai minden más alapjognak is, amelyeknek a XVI. cikk a gyermekekre vonatkozóan egy különleges értelmezési keretet is ad. Úgy is lehet fogalmazni, hogy a gyermekek (és szülők) esetében az Alaptörvény egyes rendelkezéseit a XVI. cikken átszűrve, rendelkezéseinek figyelembevételével kell értelmezni.

<sup>3</sup> Vö. Zeller Judit – Rózsás Eszter: *Gyermek- és ifjúságvédelem*. Budapest, NKE, 2014. 4–5.; Halász Zsolt: A magyar adójog emberképe. Ld. a jelen kötet 569–571. oldalain.

<sup>4</sup> Ld. bővebben Balázs Szabolcs Gerencsér – Boróka Balla: *Education Law and Administration in Hungary*. In: Charles J. Russo – Ma Leijun (szerk.): *A Comparative Analysis of Systems of Education Law*. Singapore, Springer Nature, 2024. 175–205.

<sup>5</sup> A gyermek meghatározását illetően hangsúlyozni kell, hogy a gyermeket védő szabályok esetében többnyire a 18. életév betöltése számít korhatárnak, ami egyben a teljes cselekvőképesség határa is. Árva Zsuzsanna: *Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez* [online kiadás]. Budapest, Wolters Kluwer, 2020.

A felhívott rendelkezések közül a XVI. cikk (1) bekezdése tekinthető a szűk értelemben vett gyermekjogok központi rendelkezésének, amely kiemeli a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelem és gondoskodás jelentőségét. Jelenleg hatályos tartalmát az Alaptörvény kilencedik módosítása által nyerte el, 2020-ban ugyanis kiegészült a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogának védelmével, továbbá azzal, hogy Magyarország biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.

Jelen tanulmány a XVI. cikk (1) bekezdésének körébe vonható kérdéseket vizsgálja, áttekintve az Alaptörvény szabályozási logikáját és az Alkotmánybíróság gyakorlatát. Habár a gyermekekre és a családra vonatkozó egyéb szabályok részletes bemutatása nem képezi jelen tanulmány részét, de azok szabályozási logikájára igyekszik folyamatosan figyelemmel lenni, ugyanis egyetértve az Alkotmánybíróság megközelítésével: „Az Alaptörvény XVI. cikk (1), (2) és (3) bekezdései egymással összefüggő egységet alkotnak, melynek középpontjában a gyermek legjobb érdeke áll, a XVI. cikk (1) bekezdésének megfelelően.”<sup>6</sup>

## 2. A gyermek jogai az alapjogok rendszerében

„A gyermek védelme társadalmi és jogi alapkérdés, emberi jogi, nemzetközi és európai egyezményekben, illetve emberi jogi dokumentumokban foglalt és részletezett követelmény, amely áthatja – amelynek át kell hatnia – a jogrendszert.”<sup>7</sup>

A gyermekjogokat az alapjogok második generációja körébe tartozó szociális jogok között tartják számon, így lényegében az állam cselekvési kötelezettségét írják elő.<sup>8</sup> A fejlettebb országokban a második világháború után tértek át a klasszikus gyermekvédelemről (amikor az állam csak a szülőt 'leváltva' lépett a jogviszonyba, ha a szülő nem tudta vagy akarta ellátni feladatait) a gyermekjóléti ellátások rendszerére (melyben az állam támogatja a család működését).<sup>9</sup> Ez

<sup>6</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [66].

<sup>7</sup> Szeibert Orsolya: A gyermek védelme és a gyermekvédelem – a „gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga” a gyermekjogok tükrében. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2024/1. 9.

<sup>8</sup> Rózsás Eszter: A gyermeki jogok rendszere. *Jura*, 2005/2. 173.

<sup>9</sup> Sári János – Somody Bernadette: *Alapjogok – Alkotmánytan II.* 4., átdolgozott kiad. Budapest, Osiris, 2008. 340.

egyúttal fontos szemléletváltás is volt, az államok ma már biztosítják a jóléthez szükséges védelmet és gondozást (figyelembe véve a szülők/gondozók jogait és kötelezettségeit).<sup>10</sup>

A fent rögzítettek fényében a minden embert (így a gyermekeket is) megillető jogok mellett a gyermekek sajátos helyzete megköveteli egyrészt sajátos, kifejezetten a gyermekekre vonatkozó jogok biztosítását, másrészt szükségessé teszi bizonyos jogok tartalmának világosabb meghatározását és a gyermek helyzetéhez igazítását.<sup>11</sup> Így a gyermekjogok akár három csoportba is tagolhatók: vannak a gyermekeket is általánosan megillető alapjogok, vannak a gyermekeket speciális formában megillető (fokozott védelmet biztosító, vagy speciálisan, képviselő által gyakorolható) alapjogok, továbbá vannak kizárólag gyermekeket megillető alapjogok.<sup>12</sup> A gyermekjogok oszthatatlanok, azaz minden gyermeket megillet valamennyi gyermekjog.<sup>13</sup>

A gyermekjogok sajátossága, hogy ezek a jogviszonyok hárompólusúak. Jogosultja a gyermek, míg kötelezettje elsődlegesen a család (a szülők), másodlagosan pedig – kiegészítő, illetve bizonyos esetekben pótló jelleggel – az állam.<sup>14</sup> A jogalany gyermek és az intézményvédelem kötelezettjeként jelen lévő állam mellett tehát harmadik szereplőként ott van a szülő (gondviselő) is. A szülő kötelezettjei pozíciója különbözik az államétól, hiszen egyrészt az állammal szemben alapjogi jogosultként is jelen van, de a gyermekével szembeni kötelezettségeinek teljesítését az állam a szülőket megillető alapjogok korlátozásával is biztosíthatja.<sup>15</sup> Egyúttal a szülők és az állam gyermekkel kapcsolatos kötelezettségeiben közös elem, hogy annak abszolút korlátja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának feltétlen érvényre juttatása (az állam esetében

<sup>10</sup> Bényey Noémi: A gyermekek jogainak szabályozása és védelme – különös tekintettel a médiajogra. In: Kocsis Miklós – Zeller Judit (szerk.): *A köztársasági Alkotmány 20 éve*. Pécs, PAMA, 2009. 316.

<sup>11</sup> Rózsás i. m. 173.

<sup>12</sup> Sári–Somody i. m. 343.

<sup>13</sup> Gyurkó Szilvia: A gyermekjogok helyzete Magyarországon 2021-ben. *Családi Jog*, 2022/4. 27.

<sup>14</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>15</sup> Lux Ágnes: A gyermekek jogai. In: Jakab András – Fekete Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. 2018. [5] <https://ijoten.hu/szocikk/a-gyermekek-jogai>

ez egyaránt vonatkozik az egyes gyermekekkel kapcsolatos egyedi döntések meghozatalára<sup>16</sup> és a vonatkozó jogszabályi környezet megalkotására).<sup>17</sup>

### 3. Nemzetközi igazodási pontok

A gyermekről alkotott kép idő- és társadalomfüggő, akadhatnak benne eltérések a fennálló etnikai, nemzeti és vallási háttértől függően is.<sup>18</sup> Mindazonáltal történeti hagyományokkal bír a gyermekek védelmének kiemelt társadalmi ügye, de a gyermekek jogainak védelme főként a huszadik században jelent meg.<sup>19</sup>

Éppen azért egységes keretrendszert nehéz felállítani, de az ENSZ égisze alatt 1989-ben elfogadott Gyermek jogairól szóló Egyezmény<sup>20</sup> mégis sikeresnek mondható ezen a téren. Ez az egyezmény tekinthető a gyermekek jogaira vonatkozó legfontosabb nemzetközi dokumentumnak, de már évtizedekkel korábban, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába (a továbbiakban: EJENY) is bekerült néhány gyermeket és a szülőket érintő szabály (különleges segítség és támogatás, szülők jogai). A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>21</sup> (a továbbiakban: PPJNE) már viszonylag sok jogosultságot tartalmaz, kezdve a szülők nevelésben való jogaitól,<sup>22</sup> a házasság felbontása esetére a gyermeket megillető védelmen át,<sup>23</sup> egészen a 24. cikkig, ami kifejezetten a gyermeket megillető speciális jogosultságokat tartalmaz (a diszkrimináció tilalmával, az anyakönyvezéssel és az állampolgársággal kapcsolato-

<sup>16</sup> Megjegyzendő, hogy az állam döntéshozatalát jelentősen tudná befolyásolni, ha a gyermeket is bevonnák a döntéshozatalba. Ld. Gábor Kurunczi: The Problems and Contradictions of the 'Awareness Constraints' of General Suffrage – Analysis of the Right to Vote for Children and Persons under Guardianship, with Particular Attention to the Hungarian Practice. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2024. 244–254. A gyermekek választójogáról, illetve a családi választójog bevezetésének lehetőségéről ld. továbbá Kurunczi Gábor: Az általános választójog elvének aktuális kihívásai. *Allamtudományi Műhelytanulmányok*, 2018/3. 1–95.

<sup>17</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [133].

<sup>18</sup> Németh Ildikó: A Családjogi Charta és a gyermekek jogainak nemzetközi védelme. *Iustum Aequum Salutare*, 2014/1. 33.

<sup>19</sup> Lux Ágnes: A gyermekjogok alkotmányos helyzete és a gyermekvédelem kihívásai Magyarországon. *Alkotmánybírósági Szemle*, 2022/1. 22–23.

<sup>20</sup> A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény.

<sup>21</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

<sup>22</sup> PPJNE 18. cikk 4. pont.

<sup>23</sup> PPJNE 23. cikk 4. pont.

san). Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya<sup>24</sup> (a továbbiakban: GSZKJNE) úgyszintén fontos alapelveket rögzít, elsősorban az anyák munkahelyének védelmével és a gyermekek kizsákmányolásának tilalmával kapcsolatosan,<sup>25</sup> de rendelkezik a szülőket megillető nevelési és iskoláztatási jogokról is.<sup>26</sup>

Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta)<sup>27</sup> rendelkezik a szülők neveléssel kapcsolatos jogairól (amit az államoknak tiszteletben kell tartaniuk) és munkahelyi védelméről, a gyermekek mindenképp felett álló érdekének elsődlegességéről, a védelemhez és gondoskodáshoz való jogról (és különösen is véleményük figyelembevételének fontosságáról), a szülőkkel való kapcsolattartásról, továbbá a gyermekmunka tilalmáról.

Mindezek közül azonban a Gyermek jogairól szóló Egyezmény a mai napig kiemelkedik. A gyermekek legfőbb (vagy legjobb vagy mindenképp felett álló, de eredetileg és legpontosabban: „*best interests of the child*”<sup>28</sup>) érdeke mint az egész egyezményt átható alapelv<sup>29</sup> köré szerveződve rendkívül részletesen szabályozza a gyermekek jogait, de emellett a szülői jogokra vonatkozó főbb alapelveket is lefekteti (logikusan a gyermekek jogai felől közelít, amely kontextusban a szülő elsősorban kötelezett, de ennek határaihoz azt is meg kell állapítania, hogy a szülők a gyermek jogai gyakorlásának elősegítése érdekében hogyan irányíthatják/nevelhetik a gyermeket).

#### 4. Az Alaptörvény szabályozási logikája és a szubszidiaritás jelentősége

A gyermekek védelme idehaza is egyidős a társadalom fejlődésével, a jogalkotás pedig valamilyen módon mindig igyekezett feleletet adni azokra a társadalmi-gazdasági kihívásokra, amelyek mélyen érintették a gyermekeket.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya.

<sup>25</sup> GSZKJNE 10. cikk.

<sup>26</sup> GSZKJNE 13. cikk 3. pont.

<sup>27</sup> Alapjogi Charta (2016/C 202/02).

<sup>28</sup> Gyermek jogairól szóló Egyezmény 3. cikk 1. pont.

<sup>29</sup> Somfai Balázs: A Gyermek Jogairól szóló Egyezmény egyes rendelkezései a hazai jogszabályokban. *Jura*, 2010/1. 156–155.

<sup>30</sup> Ld. bővebben Barzó Tímea: A magyar családjog múltja, jelene és jövője. 2. Rész: A gyermekvédelem fejlődésének rövid történeti bemutatása és az európai családjog jövője. *Családi Jog*, 2006/2. 1–10.

A korábbi Alkotmányhoz képest a hatályos szabályozásban különbség, hogy már nincs kifejezetten előírva, hogy a gyermeket a védelem kinek a részéről illeti meg (korábban a család, az állam és a társadalom volt megnevezve). Ez a szövegmódosulás a rendelkezés értelmezése szempontjából érdemi változást mégsem jelent, mivel az Alkotmánybíróság értelmezésében a védelem és gondoskodás változatlanul a család, az állam és a társadalom kötelessége is, még hozzá ebben a sorrendben.<sup>31</sup>

Ezzel valójában a szubszidiaritás elve jut érvényre a neveléssel kapcsolatosan, ami nem azt jelenti, hogy minden esetben az alacsonyabb szinten szervezett közösség joga az összes felmerülő feladat megoldása. Valójában a szubszidiaritás inkább a 'józan ész' elvét ülteti a jogi szabályozásba, ezáltal egy olyan irányító elv, amely a közjó megvalósulásának eléréséhez szükséges hatalmat szabályozza, segíti az alulról felfelé épülő társadalom kiépítését. Ennek alapja, hogy a társadalom egyes rétegei az egyént – mint eredeti referenciapontot – ölelik körül.<sup>32</sup> Lényegében a szubszidiaritás az államot és az egyént egyaránt kötő, önkorlátozásra kényszerítő elv.<sup>33</sup> A hangsúly az egyén és a különböző szintű közösségek együttműködésén van. Ebben az együttműködésben a feladatellátás elsődleges (de nem kizárólagos) helye az egyén vagy az alacsony szinten szervezett közösség. A magasabb szintű közösség feladata főként a segítség, de a legitim hatóság arra is fel van hatalmazva, hogy szükség esetén helyettesítse a kudarcot valló szereplőt. Ami viszont tilalmazott, az a felsőbb fórumok indokolatlan beavatkozása az alsóbbak illetékességi területeire.<sup>34</sup>

A szubszidiaritás elve elválaszthatatlan a személyi méltóságtól és a szolidaritástól, az alapvetően közvetett segítő szerep éppen az érintettek méltóságát tiszteletben tartó, identitást kiteljesítő jellegből adódik.<sup>35</sup> Részt vesz a demokrácia építésében is, mivel az államhatalom korlátozásának és a szabadság biztosítékának eszköze.<sup>36</sup> A szolidaritás–személyi méltóság–szubszidiaritás tri-

<sup>31</sup> 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [55].

<sup>32</sup> Franz-Xaver Kaufmann: Steuerungsprobleme der Sozialpolitik. In: Rolf G. Heinze (szerk.): *Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?* Opladen, Westdeutscher Verlag, 1985. 55.

<sup>33</sup> Varga Zs. András: Alkotmányunk értékei. A fogalmi keretek. *Iustum Aequum Salutare*, 2009/1. 105.

<sup>34</sup> Frivaldszky János: Szubszidiaritás és az európai identitás a közösségek Európájáért. In: Frivaldszky János (szerk.): *Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban*. Budapest, Faludi Ferenc Akadémia, 2006. 36.

<sup>35</sup> Uo. 36–37.

<sup>36</sup> Ld. bővebben Arno Waschkuhn: *Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur „Civil Society“*. Wiesbaden, Springer, 1995. 31–182.

ásza nélkül a jogi szabályozás ténybeli megalapozottságát tekintve esetleges, a hatalomgyakorlást többé-kevésbé szabályozó pozitív jogi eszköz lesz.<sup>37</sup>

Mindezen elvi megfontolásokat alapul véve a nevelés, a gondoskodás és a védelmezés elsősorban a szülők joga és kötelessége. Ha az állam e hatáskört elvonja, akkor a szülők jogát sértheti (még akkor is, ha egyes sértettek megkönnyebbüléssel fogadnák a lehetőséget). Csak a család segítése és nem a helyettesítése (rosszabb esetben ellensúlyozása) lehet elfogadható cél.<sup>38</sup> A szülői szerep programszerű átvétele azonban sem a szubszidiaritás elve alapján, sem alapjogi szempontból nem elfogadható.<sup>39</sup> Az állam a közoktatás körén túlmenően a szabadidő, a testi-lelki gazdagodás és a gyermekekről való szociális gondoskodás körében csak akkor illetékes, ha a családok nem képesek feladataik ellátására.<sup>40</sup>

A szubszidiaritás elve már az Alkotmánybíróság gyakorlatában is megjelent,<sup>41</sup> ennek értelmében a gyermeknevelés feladata és felelőssége elsődlegesen a szülőket terheli, az állam feladata pedig a szubszidiaritás elvének megfelelően a szülők támogatása-segítése és a szülők nevelési tevékenységének korrekciója (csak olyan egyedi esetekben, amikor az a gyermek legjobb érdekével ellentétes eredményre vezet). Az állami szerepvállalás sem generálisan, sem pedig egyedi esetekben nem veheti át a szülőktől a nevelés jogát és felelősségét akkor, ha a

<sup>37</sup> Varga i. m. 107.

<sup>38</sup> A hárompólusú viszony bonyolultságát illetően látványos példa az iskolai telefonhasználat tiltása. Ld. Patyi Gergely: Emberkép az iskolai telefon használat szabályozásában. Ld. a jelen kötet 725–732. oldalain.

<sup>39</sup> Schanda Balázs: A jog lehetőségei a család védelmére. *Iustum Aequum Salutare*, 2012/2. 79.

<sup>40</sup> Schanda Balázs: Házasság és család az alkotmányjogban. In: Csink Lóránt – Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): *A magyar közjog alapintézményei*. Budapest, Pázmány Press, 2020. 698. [a továbbiakban: Schanda (2020a)].

<sup>41</sup> Megjegyzendő, hogy amíg ez a magyar gyakorlatban új elemnek számít, addig német alkotmánybírósági gyakorlat évtizedek óta széles körben támaszkodik a szubszidiaritás elvére, amikor a társadalom felépítésével kapcsolatos kérdéseket vizsgál. A német Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdésével kapcsolatban már 1959-ben rögzítette (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 29. Juli 1959 – 1 BvR 205/58 –, Rn. 1-95) a szubszidiaritás jelentőségét a szülői felügyeleti joggal és a szülők jogainak egyenlőségével kapcsolatban. Úgy tűnik, mintha értelemzési segédletként hívta volna fel ezt az elvet. Arra hivatkozik, hogy nem kifogásolható az állami beavatkozás másodlagossága, különösen amennyiben valaki elfogadja a szubszidiaritás elvét. Bár óvatosan fogalmaz (ha valaki elfogadja), de utána kifejti (majd erre építi a megállapításait is), hogy elsősorban a kisebb közösségnek kell cselekednie, állami eszközökkel csak akkor szabad beavatkozni, ha ez elkerülhetlenné válik. Visszaútal az Alaptörvény „mindenekelőtt” fordulatára a családdal kapcsolatban. A házasság és a család szabadságának garanciája elvileg magában foglalja azt, hogy az állam beavatkozása csak akkor lehetséges, ha a célokat saját maguk nem tudják elérni. (itt hivatkozik saját korábbi megállapítására is: BVerfGE 7, 320 [323]). Eszerint az állam általában köteles a visszafogottságra.

szülők azt a gyermek legjobb érdekének megfelelően, az Alaptörvénnyel összhangban gyakorolják.<sup>42</sup>

Intézményvédelmi oldalról az ifjúság létbiztonságának biztosítása, érdekeinek védelme, a gyermekek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg.<sup>43</sup> A gyermek oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam azzal egyenlíti ki, hogy aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.<sup>44</sup> Ez az állam számára azt írja elő, hogy az egyes jogintézmények szabályozása során tartsa szem előtt a gyermekek érdekeit, segítse elő a megfelelő fejlődésüket, az ehhez szükséges alapvető feltételeket biztosítsa.<sup>45</sup> A gyermeket a védelem mégis elsősorban a családja részéről illeti meg (az állam szabályoz, de sokszor éppen a be nem avatkozás által biztosítja a jogok gyakorlását).<sup>46</sup> A családi védelmet mint belső viszonyt kiegészíti az állami (és társadalmi) védelem, ami család hiányában (vagy nem teljesítő szülő esetében) konkréttá is válik, ilyenkor a családi védelmet és gondoskodást az állam pótolni köteles.<sup>47</sup> Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában:

„Míg a család (a szülők) XVI. cikk (1) bekezdésből fakadó kötelezettsége elsősorban a magánszférában, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges tartás, gondozás, nevelés, oktatás és az ezeket elősegítő családi légkör kialakításának kötelezettségeként értelmezhető; addig az állami kötelezettség a családokon keresztül a gyermekek támogatását, a fejlődésükre károsan ható kockázatvállalásoktól való megóvását, és az önálló, felelős és tájékozott döntéshozatalra történő felkészítés lehetővé tételét jelenti, akár a gyermekek jogainak az Alaptörvénnyel összhangban álló korlátozásának eszközével is.”<sup>48</sup>

A gyermeknek alanyi joga van a gondoskodáshoz, de nincs alanyi joga a gondoskodás meghatározott megvalósulási formáihoz.<sup>49</sup>

<sup>42</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [70].

<sup>43</sup> Az újabb alkotmánybírósági gyakorlatban ld. 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat [26].

<sup>44</sup> Sári–Somody i. m. 342.

<sup>45</sup> 3142/2013. (VII. 16.) AB határozat, Indokolás [27].

<sup>46</sup> Lux (2018) i. m. [2].

<sup>47</sup> 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [56]–[57].

<sup>48</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [33].

<sup>49</sup> Lux (2018) i. m. [2].

Összességében az alaptörvényi cél a gyermekek legjobb érdekének érvényre juttatása, ami ugyan szövegszerűen nem jelenik meg az Alaptörvényben, de az áthatja az alaptörvényi rendelkezéseket.<sup>50</sup> Természetesen a gyermek legjobb érdeke nem mindig az egyetlen, mindent felülíró szempont, ugyanis előfordulhat, hogy egymással versengő (vagy ellentétben álló) érdekek ütköznek. Ezek lehetnek egyes gyermekek közötti, gyermekcsoportok közötti, vagy gyermekek és felnőttek közötti érdekütközések. Ha nem is lehet mindig teljeskörűen érvényesíteni, de a gyermek érdekeit meg kell vizsgálni és elsődleges szempontként figyelembe kell venni.<sup>51</sup>

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése az Alaptörvény kilencedik módosítása által 2020-ban egészült ki azzal a mondattal, hogy „Magyarország védi a gyermekek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát, és biztosítja a hazánk alkotmányos önazonosságán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést.” Az előterjesztői indokolás szerint ez az államra hárít újabb intézményvédelmi kötelezettséget, melynek értelmében a jogalkotónak olyan jogszabályi környezetet és intézményrendszert megalapozó szabályokat kell kialakítania, amelyek garantálják a gyermek születésétől fogva megváltoztathatatlanul fennálló önazonosságának megőrzését, illetve megóvását. Hangsúlyozza a javaslat, hogy a nyugati világban bizonyos ideológiák a férfi és női nem természettségére iránt kétségeket ébresztettek, amelyek veszélyeztetik a gyermekek egészséges fejlődéshez való jogát. Emiatt a gyermek születési nemének megfelelő önazonossághoz való jogát az államnak (az emberi méltóságból eredően) a rendelkezésére álló összes eszközzel meg kell védenie. A Magyarország alkotmányos identitásán és keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelés biztosításával az alkotmányozó a felnövekvő nemzedék számára Magyarország magyar identitásának, szuverenitásának, és a kereszténység nemzetmegtartó szerepének megismerését és megóvását kívánta biztosítani.<sup>52</sup>

Az utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban Schanda Balázs hangsúlyozza, hogy érdemi változást nem a keresztény kultúra oktatási célként tételezése jelent (kiemelve, hogy a német alkotmányjog sem lát ellentmondást a közoktatás több tartományban is rögzített keresztény jellege és az állam világnézeti semlegessége között), hanem az, hogy a keresztény kultúrához egy értékrendet kapcsol az alkotmányozó, azaz egy értékrenden alapuló oktatást ír elő. Ez továbbra sem

<sup>50</sup> Vö. 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [66].

<sup>51</sup> Somfai i. m. 156–157.

<sup>52</sup> Magyarország Alaptörvényének kilencedik módosításáról szóló T/13647. számú javaslat, Részletes indokolás.

jelent szerinte hitbéli, vallási vagy világnézeti elkötelezettséget, a rendelkezés a XVI. cikk (2) bekezdése, a VII. cikk (1) bekezdése, továbbá a XV. cikk (2) bekezdésének vallási meggyőződésre vonatkozó fordulata figyelembevételével értelmezendő. Álláspontja szerint az állam fogalmilag képtelen a hit kérdéseiben állást foglalni, de a keresztény kultúrát védelmezheti és törekedhet átadni a következő nemzedéknek is. Ettől még azonban a lényeg mindig rejtve marad az állam előtt, mivel az egyéni lelkiismeret és a keresztény közösség ügye marad annak meghatározása, hogy mi felel meg a keresztény névnek.<sup>53</sup> Megjegyzendő, hogy a jogot általában is meghátrálásra kényszeríti a vallási meggyőződés és a vallási hagyomány.<sup>54</sup>

A nemi önazonosságra és a keresztény kultúrán alapuló értékrend szerinti nevelésre vonatkozó részében is új intézményvédelmi kötelezettséget ró az államra. Egyetértve Schanda Balázs fenti gondolataival, ki kell emelni, hogy a rendelkezéseket az Alaptörvény más cikkeivel összhangban kell értelmezni. Bizonyosan nem irányulhat ez a rendelkezés sem a szülő neveléssel kapcsolatos jogainak kiüresítésére, ahogyan az identitás szabad megválasztására vonatkozó önrendelkezés csorbítására sem. Sokkal inkább olyan többletkötelezettség előírását jelenti, ami az abban foglaltak esetében többlet védelmi kötelezettséget ír elő az állam számára. Továbbá a nemi identitással kapcsolatban annyi korlátot mindenképpen állít a szülők és mindenki más elé, hogy általánosságban a gyermek legjobb érdekének az Alaptörvény értelmében nem felelhet meg a nemi identitással kapcsolatos olyan nevelés, ami nem a születési nem alapul. Ez elvileg mégsem jelentheti az ilyen irányú nevelés tilalmát, de arra a fentiek fényében (teleologikus értelmezéssel) csak a gyermek kifejezett akaratából kerülhet sor.

## 5. Kapcsolódási pontok a XVI. cikk további rendelkezéseivel

Habár jelen tanulmány a gyermekjogok szempontjából tekint a szülők és a gyermekek közötti viszonyra, röviden szükséges kitérni arra, hogy az Alaptörvény szabályozási logikája egy komplexebb keretrendszerben tekint a kérdésre.

<sup>53</sup> Schanda Balázs: A keresztény kultúrán alapuló értékrend szerinti nevelés kérdése. *Pázmány Law Working Papers*, 2020/16. 1–4. [http://plwp.eu/images/2020/PLWP\\_2020-16\\_Schanda.pdf](http://plwp.eu/images/2020/PLWP_2020-16_Schanda.pdf) [a továbbiakban: Schanda (2020b)].

<sup>54</sup> Schanda Balázs: A kiskorú vallásszabadsága – A gyermek vagy a szülő joga? *Kánonjog*, 2023. 88.

Az Alaptörvény XVI. cikk (2) bekezdése értelmében a szülőknek joguk van megválasztani a gyermeküknek adandó nevelést. Ez a jog (a fentiek szerint) gyakorlatilag minden vonatkozó nemzetközi egyezményben megjelenik, jellemzően ugyanúgy a deklaráció szintjén, ahogyan az Alaptörvényben is.

Az Alaptörvény rendelkezése önmagában nem sok támpontot ad a szülők neveléssel kapcsolatos jogainak meghatározásában. Pontos tartalmát illetően különböző jogszabályok segítenek ugyan az eligazodásban, azonban éppen ezeknek a szabályoknak az alkotmányossága lehet számos esetben kérdéses. Alkotmányjogi szempontból a nevelés megválasztásához való jog határainak kijelölése okozhat nehézséget, különös tekintettel arra, hogy a szülők joga számos esetben kerülhet összeütközésbe a gyermek érdekeivel vagy az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségének jegyében megalkotott szabályokkal. Emellett arról a lehetőségről sem szabad megfeledkezni, amikor a szülők egymással kerülnek nézeteltérésbe. A nevelés jogának sajátos, összetett érdekrendszerben érvényesülését mutatja ez, hiszen a szülők jogai mellett az állam szabályozási igénye és a gyermek érdekei között kell egyensúlyt keresni.<sup>55</sup>

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a szülők maguk döntenek arról, hogy hagyományaik, családi szokásaik, társadalmi helyzetük, vallási és erkölcsi meggyőződésük, továbbá anyagi lehetőségeik szerint miként választják meg a gyermek nevelését (továbbá oktatását biztosító intézményt, módszert, eszközöket). Ebbe külső hatalom, a családon kívül álló személy nem avatkozhat be.<sup>56</sup> A gyermek nevelésének megválasztásakor a nemzetközi egyezmények alapján a szülőknek figyelembe kell venniük a gyermek álláspontját is.<sup>57</sup> A gyermek sohasem válhat a szülői hatalom tárgyává, a szülő-gyermek viszonyban is érvényesülnek a gyermek alapvető jogai, ez határok közé szorítja a szülő döntési lehetőségeit.<sup>58</sup>

Mindezek mellett (éppen a fentiekkel összefüggésben) természetesen az állam intézményvédelmi kötelezettsége akár a gyermek szülőkkel szembeni védelmezését is megalapozhatja, az állam korlátozhatja a szülők gyermekkel kapcsolatos jogait, ha a gyermek jogainak védelme ezt megkívánja (például családon belüli erőszak esetén).<sup>59</sup> Az állam fellépése még ilyen egyedi esetekben is csak a gyermek érdekeivel nyilvánvalóan

<sup>55</sup> Schanda (2020a) i. m. 698.

<sup>56</sup> 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [59].

<sup>57</sup> Árva i. m.

<sup>58</sup> Sári–Somody i. m. 343.

<sup>59</sup> Uo. 344.

ellentétes szülői döntések korrekciójára és az elengedhetetlenül szükséges elmaradt döntések pótlására szorítkozhat.<sup>60</sup>

Azt is hangsúlyozni kell, hogy az állam nem illetékes a szülők közötti nézeteltérések tekintetében. A gyámhatóság vagy a bíróság a felügyeletet közösen gyakorló szülők egyetértésének hiányában sem dönthet a lelkiismereti és vallásszabadság körébe tartozó kérdésekben.<sup>61</sup>

Az Alaptörvény XVI. cikk (3) és (4) bekezdései a szülők és a gyermek között fennálló kölcsönös gondozási-tartási kötelezettséget mondják ki. A (3) bekezdés a szülők gondozási kötelezettségét hangsúlyozza a kiskorú gyermekre vonatkozóan (külön is kiemelve a taníttatást), míg a (4) bekezdés a nagykorú gyermek kötelezettségévé teszi a rászoruló szülei tartását. Ez utóbbi bekezdés megalkotásával az Alaptörvény a generációk közötti szolidaritás erkölcsi parancsát emelte normatív szintre,<sup>62</sup> másrészt ezzel a rokонтartás családjogi szabályrendszerének alapja került az Alaptörvénybe.<sup>63</sup>

A szülői kötelezettség egyúttal a gyermek oldaláról jogként értelmezhető, azaz a kiskorú (kizárólag a kiskorú) gyermeknek joga van a szülői gondoskodásra.<sup>64</sup> Ez természetesen a (4) bekezdés vonatkozásában fordítva is igaz, itt a kötelezett a nagykorú gyermek, jogosult pedig a rászoruló szülő.

A szülő a kiskorú gyermeke tartására saját igényeit megelőzve is köteles, a szülőtartás azonban aligha lenne megállapítható olyan szülő javára, aki korábban kiskorú gyermeke gondozását elhanyagolta, tartásáról nem gondoskodott vagy más kirívóan súlyos magatartása miatt vált érdemtelenné a tartásra.<sup>65</sup> Az Alkotmánybíróság pedig a szülők felé irányuló tartási kötelezettség anyagi teherbíróképességhez kötésének jelentőségét emelte ki. Álláspontja szerint a rokонтartás célja, hogy a tartásra szoruló személy a megélhetéséhez szükséges ellátásban, gondozásban részesüljön. Amíg a polgári jogi jogviszony keretében megvalósuló rokонтartás a felek kölcsönös együttműködésén vagy bíróság döntésén alapul (pénzben vagy természetben történhet), addig bizonyos esetekben nem várható el, hogy a tartásra kötelezett természetben teljesítse a kötelezettségeit, illetve ilyen módon a szükséges ellátás nem mindig biztosítható (az eltartásra jogosult egészségi állapota, az eltartásra kötelezett körülményei, vagy a

<sup>60</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [69].

<sup>61</sup> Schanda (2020a) i. m. 698.

<sup>62</sup> Uo. 699.

<sup>63</sup> Árva i. m.

<sup>64</sup> Zeller–Rózsás i. m. 5.

<sup>65</sup> Schanda (2020a) i. m. 699–700.

jogosult és a kötelezett egymás közti viszonya miatt). Ezekben az esetekben az állam által megszervezett szociális ellátórendszer igénybevételével kell a gondozást biztosítani, ami az Alaptörvény XIX. cikkéből következik. A gondozás költségeinek egy részét az állam térítési díj formájában akár a tartásra köteles és képes hozzátartozóra is háríthatja, de az utódokra rótt tartási kötelesség nem háríthat rájuk aránytalan és a teljesítőképességüket meghaladó terheket, nem veszélyeztetheti a kötelezettek saját megélhetését.<sup>66</sup>

## 6. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában megjelenő egyes kérdések

A vizsgált körben gazdag az alkotmánybíróági gyakorlat, ami nem csak a felmerülő kérdések szerteágazóságára mutat rá, de egyúttal az egyes problémák komplex megítélésének szükségességére is rávilágít.

### 6.1. A gyermekek egészséges fejlődése

A gyermekek egészséges fejlődésével kapcsolatba ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság az ún. trafikttörvény kapcsán megállapította, hogy több más alapjog mellett a XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapjog érvényesülése megfelelő súlyú alkotmányos indokát adják a vállalkozáshoz való alapjog korlátozásának, hiszen a dohányzás fiatalok körében történő visszaszorítása és ezen keresztül a társadalom közegészségügyi állapotának közép-, illetve hosszútávon történő javítása ezen alapjogok védelmét és a közérdek érvényesülését szolgálják. Alaptörvényi keretek között a törvényalkotó szabadon mérlegelheti (ezzel a felelősséget is vállalva) azt, hogy az alapjogok védelme és az ezt szolgáló objektív intézményvédelmi kötelezettségének a teljesítése körében milyen preventív, a kockázatokat minimalizáló törvényi szabályozás kialakításával kívánja biztosítani a gyermekek és a fiatalok egészségének védelmét.<sup>67</sup> Azonos következtetésre jutott az Alkotmánybíróság az e-cigaretták reklámozhatóságával kapcsolatban, melynek értelmében a fenti okokból a IX. cikk (1) bekezdésének védelmi körébe tartozó kereskedelmi szolás is korlátozható.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> 27/2013. (X. 9.) AB határozat, Indokolás [17]–[23].

<sup>67</sup> 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [30].

<sup>68</sup> 3/2020. (I. 3.) AB határozat, Indokolás [110]–[111].

Habár a védőoltásokkal kapcsolatos ügyek elsősorban a nevelés megválasztásához való jog kapcsán szoktak felmerülni, de a gyermekek egészséges fejlődése kapcsán is jelentőséggel bírnak. Az Alkotmánybíróság megállapította ebben a körben, hogy a kötelező védőoltások beadásának jogszerű indok nélküli megtagadása esetén a gyermek családból való kiemelése és ideiglenes hatályú elhelyezése (mint a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó hatósági intézkedés) kétségtelenül korlátozza a szülő nevelés megválasztásához való jogát. Azonban erre a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogának érvényesítése céljából kerül sor, méghozzá a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, illetve megszüntetése érdekében. A gyermek családból történő kiemelésének célja nem a szülők felügyeleti jogának tartós elvonása, hanem a gyermek jóllétének biztosítása (a szülők jogkövető magatartása esetén megszüntetendő).<sup>69</sup>

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta már, hogy az állam az intézményvédelmi kötelezettségéből következően olyan jogszabályi környezetet és intézményrendszert alakíthat ki, amely a gyermekek Alaptörvényben foglalt egészséges fejlődéshez való jogára is tekintettel, meghatározott nemátalakító kezelésekkel szemben garantálja a gyermekek számára az alaptörvényi védelmet.<sup>70</sup>

A korlátok kapcsán kiemelendő, hogy a büntetőjogi felelősségre vonás megvalósíthatja a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoga korlátozását, például amikor lehetővé teszi a tizenkét és tizennégy év közötti gyermek büntetőjogi felelősségre vonását emberölés miatt. Ilyenkor a gyermeket az állam nem védelemben és gondoskodásban részesíti, hanem büntetéssel sújtja. A büntetőjogi felelősségre vonást eredményező állami beavatkozásra olyan esetben kerülhet sor, amikor a gyermek megfelelő fejlődésének biztosításában a család közreműködése nem bizonyul elégségesnek. Az arányosság szempontjából azonban kiemelendő, hogy a tizenkettedik életév betöltése nem általánosan, hanem csupán néhány kiemelt bűncselekmény esetén teszi lehetővé az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását, ráadásul a rendszer nem zárja ki a tizenkét és tizennégy év közötti elkövető érzelmi fejlettségének, esetleges érzelmi befolyásoltságának a figyelembe vételét.<sup>71</sup> Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az a kérdés is felmerült, hogy az alaptörvényi rendelkezés céljával összeegyeztethető-e a kiskorú szabálysértési bírsággal sújtása prostitúciós tevékenység folytatása esetén. Ez eleve egy olyan cselekmény, amiben a gyermek áldozat,

<sup>69</sup> 3080/2019. (IV. 17.) AB határozat, Indokolás [60], [75]–[76].

<sup>70</sup> 33/2021. (XII. 22.) AB határozat, Indokolás [44].

<sup>71</sup> 25/2022. (X. 26.) AB határozat, Indokolás [44], [48], [60].

de ettől még önmagában indokolt lehet, hogy a gyermek fejlődéséhez és gondoskodáshoz való jogába az állam bizonyos esetben jogalkotási eszközökkel beavatkozzon. Figyelemmel kell lenni egyrészt arra, hogy a szabálysértés ugyan a büntetőjoginál enyhébb szankció, de összességében mégis a súlyosabb jogkövetkezmények közé tartozik. Másrészt a korlátozás arányosságának vizsgálatakor tekintettel kell lenni arra is, hogy az alapvető alkotmányos cél a gyermek érdekének szem előtt tartása, és a megfelelő fejlődés feltételeinek a megteremtése. Ezzel nincs összhangban, és túlzottan súlyosnak minősül olyan szankció alkalmazása, amely adott esetben a szabadságkorlátozást is lehetővé teszi.<sup>72</sup>

## 6.2. A szülő-gyermek viszony

A szülő-gyerek viszonytal kapcsolatban a legtöbbször a kapcsolattartás kérdése szokott felmerülni az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Ez általában a külön élő szülő szemszögéből szokott felvetődni, azonban az Alkotmánybíróság szerint a szülők életközösségének megszűnése ellenére a gyermek egészséges fejlődése szempontjából is meghatározó a szülők együttes jelenléte és támogatása.<sup>73</sup> Fontos, hogy a gyermek személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, illetve azt is, hogy a kapcsolattartás és a pótlás során is a gyermek legjobb érdekét kell szem előtt tartani.<sup>74</sup> Éppen emiatt például az elmaradt ünnepnap kapcsolattartás pótlásának rendeleti úton történő kategorikus kizárása azért sem elfogadható (azaz: mindenképpen törvényben kell szabályozni), mert az ünnep pótlólagos megélésének a lehetősége nem minden esetben lehetetlen, a gyermek szempontjából is kiemelkedő jelentőséggel rendelkezik a szülő és a gyermek viszonyában az ünnepnap kapcsolattartás.<sup>75</sup> A bíróság minden olyan esetben rendelkezhet az elmaradt kapcsolattartás pótlásáról, amikor az elmaradt kapcsolattartás végrehajtását elrendelő végzés meghozatalának feltételei teljesülnek.<sup>76</sup>

Az Alkotmánybíróság szerint a pandémia és az emiatt hozott járványügyi intézkedések általánosságban nem lehetetleníthetik el a szülők és a gyermekek közötti személyes és közvetlen kapcsolatot, erre nem vonatkozik az ún. társa-

<sup>72</sup> 18/2020. (VII. 21.) AB határozat [49]–[65].

<sup>73</sup> 3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [22].

<sup>74</sup> 3066/2022. (II. 25.) AB határozat, Indokolás [28].

<sup>75</sup> 30/2021. (XII. 1.) AB határozat, Indokolás, [23]–[33].

<sup>76</sup> 14/2023. (VII. 24.) AB határozat, Indokolás [34].

dalmi távolságtartás követelménye, a különélő szülővel való kapcsolattartás is kifejezetten a gyermek érdekét szolgálja. Alternatív kapcsolattartási eszközre korlátozás elsősorban akkor merülhet fel, ha konkrét járványügyi intézkedésre kerül sor. Mérlegelést igénylő helyzetben (ha nincs szülői egyetértés) a bíróságnak a rendelkezésére álló tények figyelembevételével komplex vizsgálatot kell lefolytatnia, melyben egyik érintett fél alapjogai sem üresíthetők ki. Ha a megfertőződés absztrakt lehetősége elegendő lenne a személyes találkozás lehetőségének ismételt, összességében akár hosszú hónapokra történő kizárásához, a kapcsolattartási jog kiüresíthetővé válna.<sup>77</sup>

Nehéz helyzetet teremt a gyermek legjobb érdeke kapcsán az a helyzet is, amikor az apai státusz be van töltve, de a vér szerinti apa szeretné bizonyítani, hogy valóban ő a gyermek apja. Az Alkotmánybíróság szerint az Alaptörvény a származás kiderítéséhez való jognak nem ad feltétlen elsőbbséget. Az Alaptörvény a vérségi kapcsolatra történő utalás nélkül részesíti védelemben a szülő-gyermek viszonyt mint a családi kapcsolat alapját, továbbá garantálja a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot is. A családi jogállás rendezésére szolgáló apasági vélelem léte és stabilitása önmagában is érték, részét képezi a gyermek XVI. cikk (1) bekezdése szerinti alapjogának, továbbá ez ad alapot és jogi keretet a gyermek családban való nevelkedése jogának a biztosítására, amelyen a vérségi kötelék hiánya (és az erről való tudomás) sem változtat, de természetesen előfordulhat, hogy az apasági vélelem megdöntése és a biológiai apa szülői státuszba kerülése szolgálja jobban a gyermek érdekét. Az ilyen helyzetben lévő személyek számos alapjoga ütközhet egymással, de elsődlegesen a gyermek XVI. cikk (1) bekezdés szerinti jogára kell tekintettel lenni, így más okokkal együtt a gyermeknek a családi viszonyok rendezettségéhez és stabilitásához fűződő érdekére tekintettel indokolt a családi jogállás kívülről történő megkérdőjelezhetőségét szűk körre szorítani, ehhez alkalmas eszköz a per megindítását eseti gyám megelőző mérlegelésére bízni. A gyámhatóságnak ehhez a vér szerinti apa, a vélelmezett apa, valamint a gyermek alapvető jogaira, ezen túlmenően a házasságon alapuló stabil családi kapcsolatra is kiterjedő, komplex vizsgálatot és érdekösszemérést kell folytatnia.<sup>78</sup>

<sup>77</sup> 3067/2021. (II. 24.) AB határozat, Indokolás [28]–[37].

<sup>78</sup> 13/2020. (VI. 22.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pont, Indokolás [53], [59]–[60].

### 6.3. Oktatás-nevelés

A gyermekek XVI. cikk (1) bekezdésében lefektetett jogait (és ezek alapjaként a gyermek legjobb érdekét) a szülői nevelési jogok sem írhatják felül, de a XVI. cikk (3) bekezdése is korlátot állít a gyermek taníttatási kötelezettségének előírásával. Az Alkotmánybíróság értelmezésében a XVI. cikkben foglalt rendelkezéseket nem lehet egymástól elvonatkoztatva értelmezni, így a szülő neveléshez való joga egyben a gyermekéről való gondoskodás és védelem biztosításának kötelezettségét is magában foglalja. Ezzel szemben a gyermeket alaptörvényi kötelezettség nem terheli, tehát a védelemhez és gondoskodáshoz való joga a szülő neveléshez való jogával szemben kiemelt védelemben részesül.<sup>79</sup> Úgyszintén az Alkotmánybíróság mondta ki, hogy az Alaptörvény a nevelés keretében kizárólag olyan döntések meghozatalát védi és támogatja, amely összhangban áll a gyermek legjobb érdekével, továbbá nem biztosítja a szülők számára a választás lehetőségét a tanköteles gyermekek taníttatásának kötelezettsége esetében (de a mód megválasztását illetően igen).<sup>80</sup> Tehát a szülők nevelés megválasztásához való joga nem értelmezhető elvonatkoztatva az őket terhelő kötelezettségtől, sem pedig a gyermek jogaitól.<sup>81</sup>

Az Alaptörvény XI. cikke és XVI. cikk (3) bekezdése egymással összefüggésben, egymásra tekintettel szabályozza a művelődéshez (oktatáshoz) való jogot, illetve a tankötelezettséget. A XVI. cikk (3) bekezdése a szülők kötelezettségévé teszi a kiskorú gyermekük taníttatásáról való gondoskodást, így az oktatásban való részvétel nem csak jogosultság, de a szülőknek a gyermek taníttatására vonatkozó kötelezettsége is, ami a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében rögzített alapvető alkotmányos jogai védelmét szolgálja. A taníttatás kötelezettsége továbbá eleve a neveléshez való jog immanens alaptörvényi korlátja (nincs joga a szülőnek arra a választásra, hogy egyáltalán nem taníttatja a gyermeket). Ha a szülő nem akarja vagy nem képes elérni, hogy gyermeke teljesítse a tankötelezettségét, akkor a gyermek védelmében állami beavatkozásnak is helye van. A tankötelezettség tehát a gyermekvédelem sajátos jogintézményének is tekinthető, melynek biztosításában az – elsődleges szerepet játszó – családon kívül azonban az államnak is feladata van.<sup>82</sup> A köznevelési intézményekben erre tekintettel még a sztrájkjog korlátozása is elfo-

<sup>79</sup> 3018/2016. (II. 2.) AB határozat, Indokolás [43].

<sup>80</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [66]–[67].

<sup>81</sup> 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [34].

<sup>82</sup> 3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [33], [53]–[60].

gadható, hiszen a köznevelési intézmények elsődlegesen a gyermekek jogainak biztosítását szolgálják. Ebből következően az intézmények működése és ezáltal a gyermeki jogok érvényesülése legitim célnak minősülnek a korlátozás szempontjából.<sup>83</sup>

Az Alkotmánybíróság a kötelező óvodai neveléssel kapcsolatban megállapította, hogy az óvodai nevelés a gyermek XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt jogai érvényesülése érdekében az iskolai tanulmányok előkészítését, a közösségi beilleszkedést szolgálja. A napi négyórás foglalkozás általánosságban indokolt elsősorban a szocializáció, a majdani iskolai követelményekhez való alkalmazkodás, a társadalomba való beilleszkedés megkönnyítéséhez. Ez alapvetően a szülő gyermekkel való foglalkozását kiegészíti, nem pedig gátolja, de az még a szülők jogainak esetleges korlátozása esetén is szükséges. Amennyiben pedig a gyermek különös érdeke, a családi körülmények indokolják, mód van a felmentésre.<sup>84</sup>

Az Alkotmánybíróság ugyanebben a körben már azt is hangsúlyozta, hogy az óvodai nevelés a XVI. cikk (3) bekezdéséből nem vezethető le, így a szubsidiaritás elvével összhangban a tankötelezettség kezdetét megelőzően az államnak legfeljebb arra lehet joga, hogy kizárólag a gyermek legjobb érdekének biztosítása érdekében (kivételesen) korlátozza a szülő neveléshez való jogát akkor, ha a szülő döntése és a gyermek legjobb érdeke egymással ellentétben állnak. Az általános jogszabályi rendelkezéseknek azonban mindig lehetőséget kell biztosítaniuk az egyéni szempontok érvényesítésére. A szülők neveléshez való jogának az óvodai neveléssel összefüggő állami korlátozása kizárólag abban az esetben fogadható el, ha az összhangban áll a gyermek legjobb érdekével (éppen az ezzel ellentétes szülői döntést korrigálja), továbbá azon esetekre korlátozódik, amikor valamilyen kiemelten fontos cél vetődik fel (pl. az iskolai beilleszkedés elősegítése). Esetleges felmentési kérelem esetében a kérelem elbírálása során a szülő nyilatkozata és adott esetben a szülő által a kérelem melléleteként becsatolt dokumentáció nem hagyható figyelmen kívül és az csak a gyermek legjobb érdekének sérelme esetén utasítható el.<sup>85</sup>

Az óvodai nevelés alóli felmentés kapcsán a gyermek legjobb érdekét az a szabályozás veszi figyelembe, amely az óvodai felmentést a gyermek, illetve családja körülményeiben bekövetkezett változásokat is figyelembe véve, a szülő kérelme alapján tanévről tanévre teszi lehetővé. Az óvodai felmentés nem

<sup>83</sup> 1/2023. (I. 4.) AB határozat, Indokolás [44].

<sup>84</sup> 3046/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [40], [43].

<sup>85</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [100], [103].

zárható ki objektív alapon azon négy és öt év közötti gyermekek esetén, akik esetében a szülők korábban nem kérelmezték a gyermek óvodai felmentését.<sup>86</sup>

Az Alkotmánybíróság a gyermek iskolaérettségével kapcsolatosan megállapította, hogy a lényeg az, hogy a gyermek pontosan abban a tanévben kezdhesse meg általános iskolai tanulmányait, amikor az ahhoz szükséges életkort és az iskolaérettséget is eléri (így a felmentés egy nevelési évre történő biztosítása nem kedvezmény szabály, hanem az eltérő születési időpontokból következően kialakuló egyenlőtlenségeket kiegyenlítő rendelkezés). Erről elsősorban a szülő dönthet, de a gyermek legjobb érdeke alapján, az államnak pedig mögöttes felelőssége van. Az viszont nem szolgálja a gyermek érdekét, hogy csak amiatt kelljen megkezdeni az iskolát, mert a szülő bármely okból elmulasztja a kérelem megfelelő benyújtását. Az állami intézményrendszernek biztosítania kell, hogy a gyermek csak abban az esetben kezdhesse meg az általános iskolai tanulmányait, ha valóban iskolaérettnek minősül.<sup>87</sup>

Ide kapcsolódik az is, hogy az Alkotmánybíróság szerint a sajátos nevelési igényű gyermekek óvodai nevelésének meghosszabbítását csak akkor lehetséges korlátozni, ha biztosítják, hogy a sajátos nevelési igényű gyermekek az óvodai nevelés során megkaphassák az ahhoz szükséges fejlesztést, amely esélyt ad nekik arra, hogy tankötelezettségüket a normál tanrendű gyermekekkel integrált oktatásban teljesíthessék.<sup>88</sup>

Egy másik ügyben a XVI. cikk (1) bekezdésének sérelmét okozta az Alkotmánybíróság szerint az is, hogy a jogalkotó nem alakította ki a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő gyermekekre vonatkozóan az egyéni szempontok megfelelő mérlegelését lehetővé tevő további kedvezmény szabályokat. Ahhoz ugyanis, hogy ezek a tanulók a jövő generációinak aktív, alakító tagjaivá válhassanak, szükség van hatékony, az érintett gyermekek tanulási nehézségeinek felszámolását érdemben segítő, egyénre szabott felzárkóztatás segítő közoktatási nevelési szabályrendszer kialakítása és fenntartása. Ugyan nem vezethető le egy bizonyos meghatározott kedvezmény biztosításához fűződő jog (illetőleg állami kötelezettség), de az állam a közoktatás szabályrendszerének átalakításakor nem számolhat fel szakmailag indokolt, megalapozott kedvezményt anélkül, hogy ezzel egyidejűleg ne gondoskodna az

<sup>86</sup> 20/2022. (X. 13.) AB határozat, indokolás [29]–[30].

<sup>87</sup> 9/2021. (III. 17.) AB határozat, Indokolás [129]–[147].

<sup>88</sup> 17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [54]–[57].

érintettek számára más, a megszüntetett kedvezménnyel egyenértékű, valódi segítséget nyújtó könnyítésről.<sup>89</sup>

#### 6.4. Szociális biztonság

Szociális téren az Alkotmánybíróság részben a XVI. cikk (1) bekezdése alapján [részben pedig a XV. cikk (2) bekezdésére alapozva] megállapította, hogy alap-törvény-ellenes megkülönböztetést valósított meg az a szabályozás, amelynek értelmében a törvény különbséget tett (nem volt ugyanis azonos a családi pótlék mértéke) a közös háztartásban nevelt gyermekek (akiknek a szülei nem közösek) között aszerint, hogy a szülei élettársi kapcsolatban, vagy házasságban élnek-e.<sup>90</sup>

A gyermekről való gondoskodás körében az Alkotmánybíróság azt is kiemelte, hogy nem jelenti a XVI. cikk sérelmét, ha a beteg gyermek otthoni ápolásáról döntő szülő elesik a társadalombiztosítás bizonyos ellátásaitól (pl. nem szerez biztosítási időt). Ez alappal abban az esetben vetődhetne fel (ahogy a gyermek emberi méltóságának sérelme is), ha az indítványozónak semmiféle választási lehetősége nem lenne, azaz ellenkező szándéka ellenére a gyermeket kötelezően bentlakásos vagy nappali gondoskodást nyújtó intézménybe kellene adnia, azaz nem lenne lehetőség az otthoni ápolással biztosítani a gyermek számára a szülő által legjobbnak tartott gondoskodást.<sup>91</sup>

### 7. Összegzés

A fentiek alapján látható, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga egy komplex szabályozási rendszer része, amelynél nem csak a nemzetközi szabályozási környezet jelentősége erőteljes, de egyúttal az Alaptörvény alapján álló alkotmányjogi szabályozás is több lábon áll. Alapvetően a családra és azon belül a szülő-gyermek viszonyra vonatkozó kérdéseket is több aspektusból lehetne vizsgálni, ezek közül jelen tanulmány a gyermek szempontjából igyekezett feltérképezni a szabályozási környezetet és az alkotmánybíróági gyakorlatot.

<sup>89</sup> 9/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [81]–[82].

<sup>90</sup> 14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [45].

<sup>91</sup> 3222/2018. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [37].

Jelen esetben az alkotmánybíróági gyakorlat kiemelése nem csak annak szól, hogy a vizsgálat középpontjában az alkotmányjogi kérdések elemzése áll, hanem annak is, hogy az Alkotmánybíróságnak kifejezetten gazdag a tárgykörben folytatott gyakorlata.

A fentiek alapján elmondható, hogy az Alkotmánybíróság (különösen az utóbbi néhány évben) rendkívül fontos szerepet vállal a gyermekjogok egyes elemeinek kibontásában és értelmezésében. Látható, hogy az Alkotmánybíróság nagyon nagy figyelmet fordít arra, hogy az Alaptörvény XVI. cikkét érintő ügyekben (de ezen a cikken túlmenően is) minden esetben a gyermek legjobb érdekének figyelembevételét állítsa a vizsgálat középpontjába. A tárgykörben hozott kiemelkedően nagy arányú megsemmisítő döntés pedig jól rávilágít arra, hogy a vizsgált területen nagyon sok olyan speciális eset vetődik fel, amelyet nehéz kizárólag a jogszabályokra támaszkodva eldönteni, ennél fogva az Alkotmánybíróság döntései nem csak reflektálnak a szakjogi döntésekre, de egyúttal kifejezetten előremutatóak is a gyakorlat számára.